

Ett modernare utsökningsförfarande

Betänkande av Utsökningsutredningen

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:81

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsbilden: *UB s'équilibre*, har formgetts av Benoit Dumaine.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24525-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 4 september 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som har som övergripande syfte att leda till ett mer effektivt utredningsförfarande (dir. 2014:127).

Lagmannen Ylva Norling Jönsson förordnades samma dag till särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 20 oktober 2014 rätts-sakkunniga Elin Bellander, kanslirådet Jessica Löfvenholm, budget- och skuldrådgivaren Marie Magnusson, advokaten Claes Månsson, tillgångsutredaren Karin Runnholm, bankchefen Christian Sterner, verksjuristen Christina Sundblad, advokaten Lars-Olof Svensson, rådmannen Magnus Wulkan och rättslige experten Micael Zingmark.

Som sekreterare anställdes från och med den 3 november 2014 hovrättsassessorn, numera rådmannen, Anna Tengberg.

Utredningen, som har antagit namnet Utsökningsutredningen, överlämnar härmed sitt betänkande *Ett modernare utredningsförfarande* (SOU 2016:81).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. De har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden. Betänkandet är därför formulerat i vi-form. Till betänkandet fogas särskilda yttranden av experterna Claes Månsson och Marie Magnusson. Kronofogdemyndigheten har gjort vissa uppskattningar och beräkningar som redovisas i utredningens konskevensbeskrivning. Kronofogdemyndighetens expert Christina Sundblad ställer sig bakom dessa medan utredningens övriga deltagare ifrågasätter vissa kalkyler.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Helsingborg i november 2016.

Ylva Norling Jönsson

/Anna Tengberg

Innehåll

Band 1

Vissa förkortningar	17
Sammanfattning	19
1 Uppdraget och dess genomförande.....	43
1.1 Uppdraget.....	43
1.2 Uppdragets genomförande.....	45
1.3 Avgränsning av uppdraget.....	46
1.4 Betänkandets disposition.....	48
2 Dagens utsökningsförfarande	49
2.1 Exekutionsväsendets utveckling	49
2.1.1 En kort historik	49
2.1.2 Kronofogdemyndigheten i dag.....	51
2.1.3 Utsökningsbalkens disposition	52
2.2 Några av Sveriges internationella åtaganden	62
2.2.1 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.....	62
2.2.2 FN:s konvention om barnets rättigheter	64
2.2.3 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.....	72

3	Behovet av en översyn av det utsökningsrättsliga regelverket och utgångspunkter för vår översyn	81
3.1	Behovet av en översyn av det utsökningsrättsliga regelverket.....	81
3.2	Utgångspunkter för vår översyn.....	83
4	En modernare utsökningsbalk	87
4.1	Inledning.....	87
4.2	En översikt av gällande reglering för exekutionstitlar.....	88
4.2.1	Exekutionstitlar som kan ligga till grund för verkställighet	88
4.2.2	Omedelbar verkställighet och försäljningsförbud.....	90
4.2.3	Begreppen verkställighet och handräckning.....	91
4.2.4	Verkställbarheten av förvaltningsmyndigheters beslut.....	92
4.2.5	Verkställbarheten av förvaltningsdomstols dom	93
4.2.6	Handlingar som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet.....	103
4.3	Våra överväganden.....	107
4.3.1	Lagtekniska ändringar.....	107
4.3.2	Begreppen allmänna och enskilda mål utmönstras och det införs en effektivare ordning för verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut.....	115
4.3.3	Privaträttsliga handlingar ska inte vara direkt verkställbara.....	139
4.3.4	Regelförenkling	144
4.3.5	Verkställighet av godkända avgifts- och sanktionsförelägganden	153
4.3.6	Frågan om Kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter ska tas bort kan utredas i särskild ordning.....	155

4.3.7	Viss särreglering för mål som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar (indrivningsmål) upphävs	157
4.3.8	Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 30 § UB?	158
4.3.9	Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 3 kap. 23 och 24 §§ UB?	163
4.3.10	Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 36 § UB?	168
4.3.11	Principen om barnets bästa lagfästs i utsökningsbalken.....	169
4.3.12	Proportionalitetsprincipen lagfästs i utsökningsbalken.....	177
4.3.13	Skyddsregler och processuella rättssäkerhetsgarantier vid tvångsvis försäljning av en bostad och efterföljande handräckning.....	202
4.3.14	Frågor om handräckning enligt bestämmelser i annan lagstiftning bör utredas i särskild ordning.....	206
4.3.15	Dagens teknik tillåter inte verkställighet av en fordran som grundas på löpande skuldebrev i elektronisk form	208
4.3.16	En ”avslagsparagraf” förtydligar gällande ordning.....	216
4.3.17	Ansökan om verkställighet av utdömt skadestånd på grund av brott när sökanden är barn.....	218
4.3.18	En lagfäst möjlighet att avvakta med verkställighetsåtgärder när en invändning mot verkställighet prövas.....	220
4.3.19	Teknikneutrala bestämmelser	223
4.3.20	Särreglering för maskinella beslut.....	231
4.3.21	Kronofogdemyndigheten bör utveckla ett webbaserat informationsverktyg	232

5	Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser och processledning	237
5.1	Inledning	237
5.2	Bakgrund	238
5.2.1	Kronofogdemyndighetens serviceskyldighet och processledning	238
5.2.2	Några JO-uttalanden om Kronofogdemyndighetens serviceskyldighet och kravet på opartiskhet	240
5.2.3	Materiell processledning i domstol och hyres- och arrendenämnder	242
5.2.4	Förlikning och medling vid allmän domstol	243
5.2.5	Hyres- och arrendenämndernas medlingsverksamhet	247
5.2.6	Lagen om medling i vissa privaträttsliga tvister ..	248
5.2.7	Andra former av tvistlösning	249
5.3	Våra överväganden	249
5.3.1	Kronofogdemyndigheten ska kunna medverka till att parterna uppnår frivilliga överenskommelser	249
5.3.2	En lagfäst skyldighet att utöva processledning ...	261
6	Utredning av tillgångar och myndighetssamverkan	265
6.1	Inledning	265
6.2	En översikt av gällande ordning	268
6.2.1	Allmänna förutsättningar för utmätning av lös egendom	268
6.2.2	Bestämmelserna om säkerställande av utmätning	269
6.2.3	Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet	272
6.2.4	Kronofogdemyndighetens verktyg vid tillgångsutredningen	274
6.2.5	Gäldenärens och tredje mans uppgiftsskyldighet	275
6.2.6	Förrättning i bostad eller lokal	277

6.2.7	Möjlighet till frihetsberövande	279
6.2.8	Ramarna för metoderna i efterforskningsverksamheten	281
6.2.9	JO om metoderna i Kronofogdemyndighetens efterforskande verksamhet.....	284
6.3	Myndighetssamverkan och informationsutbyte	287
6.3.1	Samverkan och sekretess mellan myndigheter	287
6.3.2	Myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet.....	289
6.3.3	Lagstiftning om informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet.....	292
6.3.4	JO om samverkan och informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter	294
6.4	Våra överväganden	297
6.4.1	Verktyg för en effektiv tillgångsutredning	297
6.4.2	Efterforsknings- och spaningsåtgärder	319
6.4.3	Besittningskravet för att Kronofogdemyndigheten ska kunna distansutmäta egendom som anträffas av andra myndigheter behålls	334
6.4.4	Ökad samverkan genom elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter	349
6.4.5	Beslut under tillgångsutredningen.....	366
7	Reglerna om beneficium vid utmätning.....	375
7.1	Inledning.....	375
7.2	En översikt av gällande reglering	376
7.2.1	Undantag från utmätning med hänsyn till gäldenärens behov.....	376
7.2.2	Undantag från utmätning på grund av egendomens beskaffenhet eller särskild föreskrift	383
7.2.3	Bestämmelser för pantsatt egendom m.m.....	386
7.2.4	Övriga bestämmelser.....	387

7.3	Våra överväganden.....	388
7.3.1	Modernisering av beneficiebestämmelserna.....	388
7.3.2	Bostadsrätter bör utmätas som småhusfastigheter.....	396
7.3.3	Omprövning vid senare inträffade förhållanden.....	400
7.3.4	Schablonbeneficie ska bara lämnas i uppenbara fall.....	404
8	Löneutmätning	411
8.1	Inledning.....	411
8.2	1996 års löneexekutionsreform	413
8.3	Gällande ordning.....	415
8.3.1	Villkor för löneutmätning	415
8.3.2	Förfarandet.....	417
8.3.3	Företrädesordningen.....	419
8.3.4	Arbetsgivarens skyldigheter	419
8.3.5	Särskilda bestämmelser	420
8.3.6	Straffbestämmelse	421
8.4	Våra överväganden.....	421
8.4.1	Beräkning av normal- och förbehållsbelopp.....	421
8.4.2	Omprövning.....	455
8.4.3	Proportioneringsprincipen lagfästs.....	457
8.4.4	Anstånd.....	460
8.4.5	Försvarlighets- och proportionalitetsbedömningen vid löneutmätning	464
8.4.6	Ökad partsinsyn.....	469
8.4.7	Företrädesordningen.....	471
8.4.8	Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 23 § UB?	474
9	Tvångsvis försäljning och redovisning av pengar	475
9.1	Inledning.....	475
9.2	Gällande rätt	476
9.2.1	Fast egendom	476

9.2.2	Lös egendom.....	484
9.2.3	Indrag av egendom	490
9.2.4	Samäganderättslagen.....	491
9.2.5	Makars och sambors förfoganderätt över egendom.....	492
9.2.6	Redovisning av influtna medel.....	494
9.3	Införandet av moderna auktionsmetoder för utmätt lös egendom	503
9.4	Våra överväganden	504
9.4.1	Ett modernt budgivningsförfarande för försäljning av fast egendom m.m. på offentlig auktion	504
9.4.2	Ytterligare modernisering av reglerna om försäljning av utmätt lös egendom?.....	508
9.4.3	Harmoniserade tidsfrister och möjlighet att bevilja anstånd.....	519
9.4.4	Harmoniserade försäljningsavgifter	523
9.4.5	Skydd för sökande utan förmånsrätt i bostadsrätt	529
9.4.6	Kronofogdemyndigheten ska hålla bevakningssammanträde när det behövs.....	529
9.4.7	Ett förstärkt skydd för den som köper utmätt egendom?	531
9.4.8	Behövs särreglering för indrivningsmål i bestämmelserna om tidsfrister för försäljning av utmätt egendom?	547
9.4.9	Utmätta försäkringsbelopp som inte förfallit till betalning	548
9.4.10	Utsökningsbalkens bestämmelser om indrag av egendom och Europakonventionen.....	556
9.4.11	Samäganderättslagen bör moderniseras	560
9.4.12	Behov av ett centralt bostadsrättsregister	564
9.4.13	Kravet på obligatoriskt fördelningssammanträde tas bort	566
9.4.14	En tydligare reglering om hur borgenärs rätt till ränta ska beräknas	568
9.4.15	En ändrad ordning för utbetalning av små belopp.....	572

9.4.16	Återkrav i mål som handläggs enligt indrivningslagen	575
9.4.17	Särreglering för redovisning av pengar i indrivningsmål.....	576
10	Avhysning	579
10.1	Inledning.....	579
10.2	Gällande ordning	580
10.2.1	Hyreslagens bestämmelser	580
10.2.2	Socialtjänstlagen och kommuners ansvar för socialtjänsten.....	581
10.2.3	Utsökningsbalkens bestämmelser om avhysning.....	583
10.2.4	Avhysning när barn berörs	592
10.3	Något om regeringens arbete för att motverka hemlöshet.....	595
10.4	Våra överväganden.....	597
10.4.1	Behov av ytterligare skyddsregler när en hyresrätt är förverkad?.....	597
10.4.2	Tilläggsavgift och prövning av yrkande om inhibition i mål som överlämnas till tingsrätt från Kronofogdemyndigheten.....	607
10.4.3	Förtydligande av underrättelseskyldigheten mellan Kronofogdemyndigheten och socialnämnden.....	611
10.4.4	Behov av ytterligare vägledning och lagstiftning inom socialtjänstens område?	612
10.4.5	En effektivare hantering av avhysningsgods	613
11	Avgifter och rättegångskostnader	619
11.1	Inledning.....	619
11.2	Våra överväganden.....	620
11.2.1	Lagtekniska ändringar tydliggör att såväl sökanden som svaranden kan medges befrielse från att betala förrättningskostnaderna	620

11.2.2	Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 17 kap. 13 § UB?	622
11.2.3	Sökanden ska inte betala någon avgift för utmätning på grund av skadestånd	624
11.2.4	Statens ansvar för rättegångskostnader	625
12	Överklagande- och delgivningsfrågor	631
12.1	Inledning	631
12.2	Gällande rätt	632
12.2.1	Inledning	632
12.2.2	Beslut som inte får överklagas	632
12.2.3	Överklagandefrister	633
12.2.4	Förfarandet i samband med ett överklagande	636
12.2.5	Delgivning av beslut	638
12.3	Våra överväganden	641
12.3.1	En inskränkning i möjligheten att överklaga vissa beslut som fattas under utökningsförfarandet?	641
12.3.2	Partsställningen vid överklagande som avser förrättningskostnaderna	642
12.3.3	En effektivare ordning för delgivning av vissa beslut	644

Band 2

13	Författningsförslag
14	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser
15	Författningskommentar

Band 3

16 Konsekvensbeskrivning

Särskilda yttranden

Summary

Bilagor

- 1 Kommittédirektiv 2014:127
- 2 Nyckel – författningsförslag
- 3 Frågor till och svar från utvalda länder angående deras reglering av vissa utsökningsrättsliga frågor
- 4 Dispositiva tvistemål som avgjorts i tingsrätt genom en stadfäst förlikning åren 2012–2015
- 5 Exempel på innehåll i ett utsökningsavtal
- 6 Register och andra källor som Kronofogdemyndigheten kan få information från
- 7 Kronofogdemyndighetens blankett
Förteckning tillgångar m.m.
- 8 Några författningar som innehåller en särskild föreskrift om verkställighet eller hänvisning till lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.
- 9 Sammanställning gjord av Ekonomistyrningsverket över myndigheter som gjort ovillkorade utbetalningar till enskilda år 2015
- 10 Några författningar som innehåller särskild föreskrift enligt 5 kap. 10 § UB
- 11 Riksnormen för försörjningsstöd för år 2016
- 12 Konsumentverkets beräkning av vad som är rimliga kostnader för hushåll av olika storlek för år 2016
- 13 Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under år 2016 (KFMFS 2015:1)

- 14 Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under 2016 (KFM A 2015:1)
- 15 Kronofogdemyndighetens information om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under år 2016 (KFM M 2015:1)
- 16 Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2016 (FKFS 2015:7)
- 17 Räkneexempel löneutmätning
- 18 Kronofogdemyndighetens beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av att försäljningsavgifter för fast egendom och bostadsrätter harmoniseras
- 19 Kronofogdemyndighetens beräkningar av kostnader för utveckling av it-stöd
- 20 Europadomstolens dom den 25 juli 2013 i målet *Rousk mot Sverige* (ECHR 27183/04)
- 21 Rättsfallet NJA 2012 s. 35
- 22 Rättsfallet NJA 2013 s. 540
- 23 Rättsfallet NJA 2013 s. 1040
- 24 Rättsfallet NJA 2013 s. 1241
- 25 Rättsfallet NJA 2013 s. 1084
- 26 Rättsfallet NJA 2015 s. 211
- 27 Rättsfallet NJA 2015 s. 374
- 28 Rättsfallet NJA 2015 s. 839

Vissa förkortningar

art.	artikel
Barnkonventionen	FN:s konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter
bet.	betänkande
BfL	lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning
CSN	Centrala studiestödsnämnden
dir.	direktiv
Ds	departementsskrivelse
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FAL	försäkringsavtalslagen (2005:104)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
hyreslagen	12 kap. jordabalken
indrivningslagen	lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.
it	informationsteknologi
JB	jordabalken (1970:994)
LU	Lagutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv
prop.	Proposition
RB	rättegångsbalken (1942:740)
RF	regeringsformen (1974:152)

RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
RSV	Riksskatteverket
SOU	Statens offentliga utredningar
SPL	Lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.
UB	utsökningsbalken (1981:774)
UF	utsökningsförordningen (1981:981)
ärendelagen	lagen (1996:242) om domstolsärenden

Sammanfattning

Ett modernare utsökningsförfarande

En förutsättning för ett fritt och modernt samhälle är att människor interagerar med varandra och ingår avtal sinsemellan. Det allmänna i dess olika former ingår också olika avtal med de människor som vistas i samhället. Ibland ingås avtalen direkt mellan en myndighet och en privatperson; ibland uppstår ömsesidiga rättigheter och skyldigheter genom att människor väljer en viss bosättning eller tar i anspråk en viss tjänst. Företag i olika former erbjuder varor och tjänster. Om erbjudandena antas uppstår ett avtal mellan företaget och kunden, som i sin tur kan vara ett annat företag. Ibland kan människor eller företag ta sig en rätt som de inte har vilket i sin tur kan skapa ett berättigat krav för någon annan att återställa tidigare ordning.

Alla de nu uppräknade situationerna – liksom en mängd situationer som inte beskrivits ovan – hanteras dagligdags av parterna själva. I de allra flesta fall är parterna överens om vad som gäller och utbyter prestationer i enlighet med detta. I andra fall ställer parterna anspråk på varandra, tolkar och omtolkar förutsättningarna och träffar ibland nya överenskommelser med ändrade villkor. Men i en del situationer krävs tvång för att en part ska fullgöra sina skyldigheter. Det kan bero på att parten inte *vill* prestera men det kan också bero på att parten inte anser sig *kunna* prestera. I de situationerna är det nödvändigt att samhället ställer tvångsmedel till förfogande. Men när och hur tvång får användas måste vara noggrant reglerat. Tvångsanvändningen måste vara effektiv för att vara trovärdig. Samtidigt måste effektiviteten balanseras mot krav på att tvånget utförs med respekt för den enskildes rättigheter för att tvångsanvändningen ska vara human och rättssäker. I Sverige är det Kronofogdemyndigheten ensam som får använda tvång för att ta i

anspråk någons egendom eller lön för betalning av en fastställd skuld. Kronofogdemyndigheten har också ensam behörighet att verkställa en fastställd säkerhetsåtgärd, en skyldighet att flytta från ett visst utrymme eller en skyldighet att fullgöra eller underlåta något annat. Trots att det krävs tvång i en mycket liten andel av alla de situationer där någon ska fullgöra eller tåla något är det sammanlagda antalet ansökningar hos Kronofogdemyndigheten stort. Kronofogdemyndigheten hanterar varje år cirka 2,3 miljoner ansökningar om verkställighet som berör drygt 500 000 gäldenärer. Av dessa är merparten, omkring 428 000 eller cirka 85 procent, fysiska personer. Genom Kronofogdemyndighetens verksamhet betalades totalt cirka 10,2 miljarder kronor år 2015. Drygt hälften eller 5,87 miljarder kronor gick till betalning av offentliga fordringar medan 4,31 miljarder kronor var betalning för privaträttsliga fordringar.

Kronofogdemyndighetens verksamhet regleras i Utsökningsbalken (UB). Utsökningsbalken (1981:774) trädde i kraft den 1 januari 1982 och ersatte då bl.a. 1877 års utsökningslag. UB var resultatet av ett långvarigt utredningsarbete och innebar en genomgripande modernisering av utsökningsrätten. Under de mer än 30 år som UB har varit i kraft har såväl Kronofogdemyndigheten som samhället i stort förändrats. Den informationstekniska utvecklingen har lett till förändringar av Kronofogdemyndighetens arbetsmetoder vilket gör att det ställs ökade krav på ett teknikneutralt regelverk. Globaliseringen innebär en större rörlighet av både människor, företag och egendom vilket i sin tur lett till att det internationella utsökningsrättsliga samarbetet har utvecklats. Trots dessa förändringar har det inte genomförts någon samlad eller mer genomgripande översyn av UB. Sammantaget är UB numera föråldrad, svåröverskådlig och svår att tillämpa.

Utredningen har haft i uppdrag att överväga särskilt angivna frågor om exekutionstitlar, utredning av gäldenärers tillgångar, myndighetssamverkan, löneutmätning, beneficium och utmätning av bostäder, avhysning, Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser och processledning samt exekutiv försäljning och redovisning av influtna medel. Vidare har uppdraget inneburit att vi ska lämna andra förslag på åtgärder som kan leda till ett effektivare utsökningsförfarande. Mot bakgrund av utredningsuppdragets omfattning, frågornas komplexitet och den utredningstid vi haft till vårt förfogande har vi behövt göra vissa avgränsningar

av uppdraget. Under utredningsarbetet har vi kommit att överväga och lämna förslag i många olika frågor som kan leda till ett modernare, effektivare och mer rättssäkert utökningsförfarande.

Utökningsförfarandet ska vara effektivt i den bemärkelsen att den som vänder sig till Kronofogdemyndigheten för att få hjälp med att driva in en skuld inte ska behöva vänta längre än nödvändigt. Genom ett enklare och tydligare regelverk kan utökningsförfarandet bli snabbare och mer verkningfullt. Klara och tydliga regler kan också leda till färre överklaganden.

Det stora antalet mål hos Kronofogdemyndigheten ställer krav på att tillämpningen i det stora flertalet ärenden är enkel och förutbestämd. Det tvångsvisa genomförandet ska följa ett bestämt mönster så att händelseförloppet är förutsebart för alla berörda. I de allra flesta fall ska utrymmet för olika tolkningar och avsteg från vad som gäller för merparten av målen vara begränsat. Samtidigt måste det finnas ventiler för de enstaka fall där ett tvångsvist genomförande enligt huvudregeln skulle få ett orimligt resultat. Det är också en självklarhet att det utökningsrättsliga regelverket och utökningsförfarandet måste anpassas så att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden enligt Europakonventionen och barnkonventionen. Vår vision är att utökningsmål ska hanteras enligt ett regelverk som likt en mångfacetterad och välbalanserad våg möjliggör att motstående intressen kan vägas mot varandra. Utökningsförfarandet ska kännetecknas av effektiva och förutsebara rutiner samtidigt som det ska finnas utrymme att identifiera de enstaka fall som måste särbehandlas om konsekvenserna inte ska bli orimliga.

Våra förslag kommer att medföra en rad positiva konsekvenser. Om Kronofogdemyndighetens verksamhet kan bedrivas mer effektivt blir handläggningstiderna kortare. Vi föreslår ett antal lagtekniska ändringar som underlättar förståelsen och tillämpningen av bestämmelserna. Utökningsbalkens kapitel 1–3 och 16 upphävs och ersätts av nya kapitel. Reglerna om avhysning, som i många fall är den åtgärd som för den enskilde är mest ingripande, samlas i ett eget kapitel. Regelförenklingar leder till mer enhetliga bestämmelser. Flera utökningsrättsliga frågor har tidigare fått sin lösning i rättspraxis. Kronofogdemyndigheten har genom olika ställningstaganden uttalat sig i olika rättsfrågor. Genom kodifiering av en del av denna rättstillämpning blir regelverket tydligare. Utökningsförfarandet blir genom dessa förslag mer effektivt, transparent, rätts-

säkert och förutsägbart, vilket i sin tur sannolikt kommer att leda till minskade kostnader för det allmänna. Vi föreslår också språkliga förändringar som underlättar förståelsen av regelverket och gör lagtexten köns- och teknikneutral. Begreppet exekutionstitel byts ut mot utsökningstitel.

En rad föreslagna ändringar är positiva för gäldenärskollektivet. Genom förändrade normal- och förbehållsbelopp för den som står under löneutmätning garanteras gäldenärerna och deras familjer en skälig levnadsnivå, vilket i sin tur kan öka incitamentet till öppet arbete.

Barn till personer som är parter i utsökningsmål kommer också att påverkas av några förslag. Ett exempel är den lagfästa principen om barnets bästa som kommer att tydliggöra att barnrättighetsperspektivet måste beaktas i hela utsökningsförfarandet. Barns rätt till umgänge med sina föräldrar kommer att tillgodoses i större utsträckning eftersom vi föreslår att det ska lagfästas att umgängeskostnader, inbegripet skäliga kostnader för resor och logi som föränsleds av umgänget, ska beaktas i löneutmätningförfarandet.

En del av våra förslag förväntas leda till ett bättre indrivningsresultat med ökad kostnadstäckning av offentlig verksamhet och ett bättre utfall för hela borgenärskollektivet som följd. Andra förslag kan innebära minskade årliga intäkter till staten och andra borgenärer. Vissa förslag förväntas leda till minskade samhällsekonomiska kostnader för ekonomiskt utanförskap vilket gynnar såväl det allmänna som det privata borgenärskollektivet. I konsekvensbeskrivningen redovisar vi såväl ekonomiska som övriga konsekvenser av våra förslag. I denna sammanfattning har vi valt att lyfta fram några konsekvenser. Förslaget om hur normal- och förbehållsbelopp inom löneutmätningförfarandet ska beräknas kommer att leda till minskad indrivning genom löneutmätning. Vi anser dock att det är en nödvändig förutsättning att enskilda tillförsäkras en skälig levnadsnivå för att löneutmätningförfarandet ska vara hållbart och därmed effektivt över tid. Det är vår bedömning att det ökade indrivningsresultat och minskade samhällskostnader som vissa förslag kommer att leda till på sikt kommer att överstiga och kompensera de minskade intäkterna till staten som några av förslagen kan innebära. Vi bedömer att våra förslag är kostnadsneutrala när det gäller de uppskattade ökade årsvisa kostnaderna i förhållande till de uppskattade minskade årsvisa kostnaderna.

I det följande redovisar vi ett urval av våra förslag. Denna sammanfattning finns översatt till engelska i band 3.

Effektivare indrivning av offentligrättsliga fordringar

Dagens utsökningsförfarande skiljer på allmänna mål och enskilda mål. Offentligrättsliga fordringar verkställs enligt regelverket för allmänna mål medan andra anspråk handläggs som enskilda mål. Regelverket som styr uppdelningen är svårtillgängligt. I vissa fall krävs det en genomgång av bestämmelser i utsökningsbalken, utsökningsförordningen och speciallagstiftning samt förarbeten för att avgöra om ett mål är allmänt eller enskilt. I de allmänna målen har Kronofogdemyndigheten till viss del dubbla roller eftersom Kronofogdemyndigheten har vissa borgenärsuppgifter. De allmänna målen särbehandlas också positivt bl.a. genom att staten inte tar ut några avgifter för indrivning av offentligrättsliga fordringar. Skillnaderna i handläggningen är emellertid inte så stora att de motiverar en uppdelning i olika måltyper, särskilt inte eftersom det ibland är svårt att avgöra om indrivningen av en fordran ska följa det ena eller det andra regelverket. Vi föreslår därför att begreppen allmänna och enskilda mål tas bort. Merparten av de allmänna målen är sådana där lagstiftaren har bestämt att de ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen). Den särreglering som fortfarande behövs för dessa mål förtydligas och anges som uttryckliga undantagsbestämmelser för mål som handläggs enligt indrivningslagen.

Det är i dag ofta oklart vad som gäller när en förvaltningsmyndighet fattat ett beslut som innebär betalningsskyldighet för en enskild. Beslutet kan innebära att en enskild ska betala en avgift, antingen som betalning för något eller som en sanktion. Det kan också handla om att en enskild förpliktas återbetala något som den enskilde felaktigt utfått. Många gånger har lagstiftaren beslutat att betalningsskyldigheten kan framtvingas enligt indrivningslagen. Det är ett entydigt ställningstagande som innebär att verkställigheten följer på förhand givna regler. I andra fall har lagstiftaren i utsökningsförordningen eller speciallagstiftning uttalat att beslutet får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser om allmänna mål vilket gett upphov till olika tolkningar. Av än större betydelse är

frågan om ett myndighetsbeslut är direkt verkställbart eller om myndigheten måste ansöka om betalningsföreläggande eller stämman den enskilde vid allmän domstol för att få ett utslag eller en dom som kan verkställas. Även denna fråga är många gånger svår att besvara. Enligt ny praxis från Högsta domstolen är det också så, till skillnad från vad som gällde tidigare, att en överprövning i förvaltningsdomstol av ett myndighetsbeslut som inte är direkt verkställbart inte leder till att beslutet får verkställas. Även om den enskilde överklagar beslutet och en förvaltningsdomstol meddelar en dom som innebär att beslutet godtas måste förvaltningsmyndigheten ändå ansöka om betalningsföreläggande eller stämning i allmän domstol för att kunna driva in sin fordran. Samma fordran kan alltså komma att prövas i både förvaltningsdomstol och i allmän domstol och domstolarna kan naturligtvis komma fram till motstridiga avgöranden. Det är varken en rättssäker eller effektiv ordning.

Myndighetsbeslut får verkställas när de har fått laga kraft

Vi föreslår en ny ordning som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut alltid ska kunna verkställas när de har fått laga kraft, förutsatt att beslutet utgör myndighetsutövning och avser betalningsskyldighet. Förvaltningsmyndigheter och kommuner kommer inte längre att behöva skaffa en utsökningstitel via den summariska processen eller genom att ansöka om stämning i allmän domstol. I stället räcker det att den förpliktade haft en reell möjlighet att överklaga beslutet och att beslutet har fått laga kraft. Om beslutet överklagas blir förvaltningsdomstolens dom en verkställbar utsökningstitel. Förfarandet blir på det sättet effektivare och billigare utan att rättssäkerheten eftersätts. Besparingen kan beräknas till mellan 2,6 och 2,9 miljoner kronor per år. Genom en effektivare indrivning av offentligrättsliga fordringar kan statens kostnadstäckning för avgiftsfinansierad verksamhet också förbättras.

Enligt vårt förslag ska vissa myndighetsbeslut precis som i dag kunna verkställas direkt, oftast enligt reglerna i indrivningslagen men i vissa fall enligt särskilda regler. För att ett beslut ska få verkställas före laga kraft måste lagstiftaren tydligt ange att det är fråga om en offentligrättslig fordran som kräver omedelbar indrivning.

Ett beslut som inte innebär myndighetsutövning, t.ex. ett beslut att utfärda en faktura, får inte laga kraft och kan heller inte bli föremål för överprövning av domstol. En myndighet som vill driva in en sådan fordran på civilrättslig grund är precis som i dag hänvisad till att ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid allmän domstol.

Kronofogdemyndigheten ska kunna hjälpa parterna att komma överens och att ingå ett utsökningsavtal

Parter som har hamnat i tvist med varandra har i allmänhet mycket att vinna på att lösa tvisten på frivillig väg. I förhållande till en domstolsprocess eller ett skiljeförfarande kan det spara både tid och pengar. Parterna kan också känna sig tillfreds med att de själva har haft inflytande över lösningen av sin tvist och en sådan lösning är ofta lättare för dem att acceptera än en dom. Genom att parterna frivilligt når en överenskommelse ökar också möjligheten för dem att fortsätta ett samarbete eller en affärsrelation efter att tvisten har avslutats. Även samhället har mycket att vinna på att uppmuntra parter att söka en frivillig lösning på sin tvist. Bland annat kan domstolar och andra myndigheter i större utsträckning lägga resurser på mål där förlikning inte är tillåten eller där det saknas förutsättningar för parterna att komma överens. Det är därför numera en självklarhet att allmänna domstolar samt hyres- och arrendenämnder försöker hjälpa parter att nå frivilliga överenskommelser. Det är inte lika självklart att Kronofogdemyndigheten, i egenskap av verkställande myndighet, ska medverka till att parterna kommer överens. I domstolen processar borgenären för att få en verkställbar dom. I det skedet är utgången av målet oklar. En domstolsprocess kan ta lång tid och medföra höga kostnader. Detta innebär att det ofta finns klara och tydliga incitament för båda parter att ingå en förlikning. Under verkställighetsprocessen har sökanden redan en utsökningstitel som innebär rätt till tvångsvis verkställighet genom Kronofogdemyndighetens försorg. Sökanden kan därför ofta ha ett mindre intresse av att diskutera förlikning under verkställighetsfasen än under en domstolsprocess. Å andra sidan kan svaranden ha ett större intresse av förlikningsdiskussioner när verkställighet är nära förestående. Och även i ett senare skede av processen är frivilliga lösningar ofta det bästa för båda parter. Vi föreslår därför att

Kronofogdemyndigheten, när det är lämpligt, ska verka för att parterna kommer överens. En förutsättning för att det ska vara lämpligt är att parterna går med på att föra sådana diskussioner. Kronofogdemyndigheten ska kunna hålla sammanträden för att ge parterna möjlighet att träffa en överenskommelse. Kronofogdemyndigheten ska också kunna hjälpa parterna att upprätta ett utökningsavtal som reglerar deras överenskommelse.

Vi bedömer att möjligheterna för parterna att få hjälp av Kronofogdemyndigheten att träffa en överenskommelse kommer att ha ett särskilt värde när enskilda riskerar att förlora sin bostad, dvs. i samband med en ansökan om avhysning eller vid tvångsvis försäljning av bostäder. En överenskommelse i detta skede kan minska den enskildes lidande och underlätta för både gäldenären och dennes familj i en svår situation. De samhällsekonomiska vinsterna av en överenskommelse under verkställighetsfasen är också betydande. Det är vår bedömning att detta förslag, i vart fall på sikt, kommer att leda till minskade årsvisa personalkostnader för Kronofogdemyndigheten. Förutom att Kronofogdemyndigheten kan frigöra resurser för andra mål där överenskommelser inte kan uppnås kan kommunernas kostnader för jourboenden och andra alternativa boenden minska om färre personer förlorar sina hem och därmed behöver hjälp med att hitta en ny bostad.

Ökat indrivningsresultat genom ökad myndighetssamverkan

Vi föreslår en ökad samverkan genom elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter. Ett systematiskt elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och myndigheter som betalar ut utmätningsbara ersättningar och bidrag leder till en bättre kontroll av statens pengar, ett effektivare utökningsförfarande och ett bättre ekonomiskt utfall för borgenärskollektivet. Vi föreslår därför att det ska etableras ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och utvalda myndigheter som betalar eller lämnar ut utmätningsbar egendom.

För att lös egendom ska kunna utmätas krävs att den är tillgänglig för Kronofogdemyndigheten. Det normala är att Kronofogdemyndigheten tar egendomen i förvar, antingen från gäldenären själv

eller från någon annan. Kronofogdemyndigheten kan också säkra egendomen genom att försegla den, märka den eller genom ett s.k. förbudsmeddelande som innebär att en utmätt fordran eller rättighet bara får infrias till Kronofogdemyndigheten eller den som Kronofogdemyndigheten anvisar. Om Kronofogdemyndigheten inte är på plats och kan ta egendomen i förvar krävs det att egendomen är i någon annans besittning för att Kronofogdemyndigheten ska kunna säkra och utmäta den genom s.k. distansutmätning. När egendomen innehas av en myndighet innebär besittningskravet att egendomen ska vara omhändertagen med stöd av den myndighetens regelverk. Vårt förslag om ökad myndighetssamverkan kommer att leda till att Kronofogdemyndigheten kan utmäta pengar och annan egendom som finns hos andra myndigheter i större utsträckning än i dag.

Kronofogdemyndigheten har redan i dag goda möjligheter att distansutmäta egendom som finns i andra myndigheters besittning. Om besittningskravet togs bort skulle det kunna leda till att enskilda, inför risken att deras egendom kan komma att utmätas om de kontaktar en myndighet, känner ett obehag och en ovilja inför myndighetskontakter och därför undviker samröre som inte är påtvingat. Vi anser också att en sammanblandning av olika myndigheters uppdrag och roller i förlängningen kan skada allmänhetens förtroende för statliga myndigheter. Det är inte heller en effektiv resursanvändning att myndigheter som påträffar egendom som de inte har i uppdrag att omhänderta, ska kontrollera om personer som egendomen kan kopplas till är gäldenär i ett mål hos Kronofogdemyndigheten. Vi föreslår därför inte någon ändring av det i dag gällande besittningskravet.

Vassare tillgångsutredningar med tydliga ramar

Kronofogdemyndigheten har redan i dag många verktyg för att utföra en tillgångsutredning. Vi föreslår ändringar som gör att verktygen blir vassare och mer ändamålsenliga. Kronofogdemyndigheten får kalla sökanden, svaranden och andra personer med kännedom om svarandens förhållanden till förhör under tillgångsutredningen. Den som inte kommer kan bli skyldig att betala vite. Vi föreslår att vitesbeloppen höjs så att de anpassas till dagens penning-

värde. Vi föreslår också att inte bara svaranden utan också andra personer ska kunna hämtas till förhör samt att upplysnings-skyldigheten utökas och förtydligas. Förslagen kan leda till färre inställda sammanträden samt att Kronofogdemyndigheten får tillgång till mer adekvat information, även om tillgångar utomlands. Sammantaget kommer Kronofogdemyndigheten att få lättare att hitta tillgångar vilket kommer att leda till ett ökat indrivningsresultat.

En grundförutsättning för att Kronofogdemyndigheten ska leta efter tillgångar är att det finns ett utskökningsmål. Kronofogdemyndigheten ska inte ägna sig åt s.k. fishing expeditions som innebär att myndigheten planlöst letar efter tillgångar och därefter undersöker om en viss tillgång tillhör någon gäldenär i ett pågående utskökningsmål. Detta hindrar inte att Kronofogdemyndigheten genomför kontroller mot offentliga register eller samverkar med och tar emot information från andra myndigheter för att leta efter tillgångar. Det hindrar inte heller att andra myndigheter samverkar med Kronofogdemyndigheten innan egendom lämnas ut eller pengar utbetalas. Vi föreslår en ny bestämmelse i utskökningsbalken som klargör att Kronofogdemyndigheten får vidta de utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade för att utreda gäldenärens tillgångar. Vi föreslår också nya bestämmelser som ger uttryckligt lagstöd för att Kronofogdemyndigheten ska kunna genomföra registerkontroller och utbyta information med andra myndigheter.

Bättre möjligheter för sökanden att påverka tillgångsutredningen

Av de cirka 500 000 gäldenärer som Kronofogdemyndigheten hanterar varje år är cirka 100 000 förstagångsgäldenärer, dvs. gäldenärer som för första gången ska betala en skuld genom indrivning via Kronofogdemyndigheten. Det är alltså många gäldenärer som Kronofogdemyndigheten ska hantera och utreda och många av dem är inte tidigare kända för Kronofogdemyndigheten. I den inledande fasen av utmätningsprocessen ska Kronofogdemyndigheten göra en fullständig genomgång av gäldenärens inkomster och tillgångar. Det är nödvändigt att Kronofogdemyndigheten använder sig av standardiserade arbetsmetoder för att verksamheten ska vara effektiv. Samtidigt måste myndigheten ha ett visst utrymme att vara kreativ och använda mindre vanliga metoder när omständigheterna kräver det.

Det måste därför vara upp till Kronofogdemyndigheten att avgöra vilka utredningsåtgärder som är lämpligast att vidta i det enskilda fallet. I denna bedömning måste Kronofogdemyndigheten förutom effektivitetsskäl och integritetsskäl också beakta om en åtgärd är proportionerlig. Kronofogdemyndighetens och andra myndigheters resurser ska användas på bästa sätt. Bedömer Kronofogdemyndigheten att en åtgärd kan antas bli utan verkan ska en sökande inte kunna framtvinga den utan rättslig prövning. Å andra sidan ska sökanden kunna begära att Kronofogdemyndigheten vidtar en viss åtgärd och få sin begäran prövad. Om Kronofogdemyndigheten inte tillmötesgår en begäran från sökanden att vidta en viss åtgärd ska sökanden därför kunna överklaga Kronofogdemyndighetens beslut att inte vidta en specifik åtgärd.

Effektivare regler för kommunikation av beslut

Vi föreslår att Kronofogdemyndigheten, på samma sätt som andra myndigheter, ska kunna använda förenklad delgivning utomlands i de fall det är lämpligt. Kravet att arbetsgivare till personer som har löneutmätning ska delges vissa beslut slopas. Det innebär resurs- och effektivitetsvinster för Kronofogdemyndigheten som kan översättas till en årlig besparing på mellan 1,4 och 1,8 miljoner kronor.

Ökad partsinsyn genom modern teknik

Ett rättssäkert utskökningsförfarande måste innebära att parterna kan ta del av samtliga beslut som fattas i ett utskökningsmål och att de kan överklaga besluten när de inte godtar Kronofogdemyndighetens bedömningar och ställningstaganden. På grund av den stora mängden utskökningsmål och det stora antalet beslut som fattas i varje ärende skulle det inte vara effektivt för vare sig Kronofogdemyndigheten eller parterna om Kronofogdemyndigheten skickade ut alla dessa beslut. I stället bör Kronofogdemyndigheten utveckla ett webbaserat informationsverktyg så att parterna på ett enkelt sätt och i den omfattning de själva väljer kan följa det som händer i deras utskökningsmål. På så sätt skulle utskökningsförfarandet bli mer transparent, rättssäkert och effektivt. En gäldenär som står under löneutmätning skulle kunna följa de betalningar som görs och se

hur mycket som är kvar att betala på varje skuld. Både sökanden och svaranden skulle kunna få del av varje enskilt beslut om fördelning och utbetalning och härigenom få en reell möjlighet att överklaga besluten.

Kronofogdemyndigheten ska ansvara för att utsökningsmålet blir tillräckligt utrett

Samtidigt som utsökningsförfarandet ska vara snabbt och effektivt får inte enskildas rättssäkerhet eftersättas. Korrekt och tydlig information från myndigheter är en viktig förutsättning för rättssäkerhet. En myndighet måste alltid kunna lämna korrekt information utan att framstå som partisk så länge informationen är av upplysande och inte rådgivande karaktär. Både gäldenärer och borgenärer tjänar på att alla vet vad som gäller och att besluten blir rätt från början. Utöver den allmänna serviceskyldigheten som följer av förvaltningslagen föreslår vi att Kronofogdemyndigheten får en i utsökningsbalken reglerad skyldighet att processleda parterna så att de kan agera på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Kronofogdemyndigheten ska avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar genom frågor och påpekanden. Med detta förslag kan andelen materiellt riktiga resultat öka och Kronofogdemyndighetens handläggning i större utsträckning inriktas på det som är väsentligt i målet. En väl avvägd processledning bör i viss utsträckning kunna ersätta en parts behov av att anlita ett juridiskt biträde. Förslaget innebär fördelar för såväl gäldenärs- som borgenärskollektivet samt berörda myndigheter och domstolar.

Kronofogdemyndighetens skyldighet att beakta barnets bästa lagfästs

Barnets bästa ska beaktas vid alla myndighetsbeslut eller andra åtgärder som gäller barn. Kronofogdemyndigheten har redan i dag en skyldighet att beakta barnkonventionens bestämmelser. Med en bestämmelse som uttryckligen anger att barnets bästa ska beaktas blir barnrättsperspektivet ännu tydligare för både Kronofogdemyndigheten och de som berörs av myndighetens beslut. Det innebär självklart att barns situation och behov måste beaktas när

Kronofogdemyndigheten kommer i direkt kontakt med barn, t.ex. om myndigheten träffar barn i samband med förrättningar i bostäder eller vid avhysning. Men barnrättsperspektivet måste också beaktas när Kronofogdemyndigheten avgör vilken egendom som ska utmätas, när Kronofogdemyndigheten avgör om viss egendom ska undantas som beneficium samt när Kronofogdemyndigheten beslutar om löneutmätning.

Proportionalitetsprincipen lagfästs

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsgrundsats som gäller utan särskilt lagstöd. Genom en kodifiering av proportionalitetsprincipen i utsökningsbalken får principen ett större genomslag under verkställighetsprocessen vilket innebär att Sverige också bättre lever upp till några av sina internationella åtaganden.

Både Europadomstolen och nationella domstolar har lämnat vägledning för innebörden och tillämpningen av proportionalitetsprincipen i flera avgöranden. En lagfäst proportionalitetsprincip i utsökningsbalken innebär att skälen för en åtgärd alltid ska ställas i relation till de olägenheter som åtgärden eller beslutet innebär för den enskilde. Vid Kronofogdemyndighetens val av åtgärd ska det eller de alternativ väljas, som med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet uppnår syftet genom minst ingripande åtgärder.

Europakonventionens skydd gäller oavsett om det finns en eller flera utmättningsbara tillgångar. Kronofogdemyndigheten måste således göra en proportionalitetsbedömning även om det bara finns en tillgång som är möjlig att utmäta.

Kronofogdemyndigheten ska kunna upphäva ett beslut om det är uppenbart att beslutet inte är proportionerligt

Enligt nuvarande reglering ska en utmätning hävas om försäljning av den utmäta egendomen inte kan antas ge ett överskott som gör åtgärden försvarlig. Utmätning kan hävas om försäljningen av den utmäta egendomen inte kan väntas ge så mycket att sökanden kan få betalt med något beaktansvärt belopp. Denna bestämmelse tillåter dock inte att Kronofogdemyndigheten upphäver andra åtgärder och beslut, t.ex. försäljning av en fastighet på auktion.

Eftersom proportionalitetsprincipen ska beaktas under hela utskökningsförfarandet anser vi att det måste vara möjligt för Kronofogdemyndigheten att upphäva samtliga beslut i utskökningsförfarandet, under förutsättning att dessa inte har fått laga kraft. Det innebär i viss mån en minskad förutsebarhet för sökanden. För att ett beslut ska upphävas måste det därför krävas starka skäl. Vi föreslår därför att ett beslut bara ska kunna upphävas om det är uppenbart oproportionerligt. Möjligheten att upphäva ett beslut med stöd av proportionalitetsprincipen ska således bara tillämpas i rena undantagsfall när det skulle leda till orimliga resultat om beslutet blev bestående. Åtgärder som Kronofogdemyndigheten redan har vidtagit ska inte återgå förrän upphävandebeslutet har fått laga kraft.

Hur förhåller sig proportionalitetsprincipen till befintliga regler?

Det finns redan i dag bestämmelser i det utskökningsrättsliga regelverket som behandlar balansen mellan sökandens, svarandens och tredje mans intressen. En lagfäst proportionalitetsprincip ersätter inte de regler om försvarlighetsbedömningar som finns i dag. Om en åtgärd inte är försvarlig ur ett rent ekonomiskt perspektiv ska den underlåtas redan av detta skäl och Kronofogdemyndigheten behöver då inte göra den betydligt mer komplexa bedömningen av om åtgärden är proportionerlig. Även den nuvarande bestämmelsen som föreskriver att skälig hänsyn ska tas till såväl sökandens intressen som svarandens situation när en avhysning verkställs finns kvar som ett komplement till den övergripande bestämmelsen om proportionalitetsprincipen.

Effektiv löneutmätning och skälig levnadsnivå

Utmätning av lön innebär att Kronofogdemyndigheten beslutar att gäldenärens arbetsgivare ska hålla inne och redovisa en del av gäldenärens lön till Kronofogdemyndigheten för att pengarna ska kunna användas till betalning av gäldenärens skulder. Det är inte bara lön som kan utmätas på detta sätt utan löneutmätning kan ske även i andra ersättningar som pension, livränta, sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning och skattepliktiga kostnadsersättningar. Efter en genomgripande reform år 1996 kan löneutmätning

pågå utan uppehåll under obegränsad tid. Löneutmätning är mycket effektivt. Varje år betalas omkring 3,6 miljarder kronor genom löneutmätning vilket motsvarar omkring en tredjedel av det belopp som Kronofogdemyndigheten totalt sett driver in under ett år. Sammanlagt pågår det för närvarande löneutmätning hos omkring 100 000 gäldenärer. Det genomsnittliga löneutmätningens beloppet är cirka 3 000 kronor per månad men variationerna är mycket stora. Vi har sett exempel på löneutmätningens belopp mellan 200 kronor och mer än 20 000 kronor per månad. Vår utgångspunkt är att en effektiv löneutmätning förutsätter att den som står under löneutmätning får behålla så mycket av sin inkomst att det räcker till en skälig levnadsnivå. I annat fall är risken uppenbar att gäldenären förlorar incitamentet till öppet arbete. Risken är också stor att gäldenären och dennes familj drabbas av ohälsa och andra problem. Löneutmätning bör inte heller leda till att gäldenären blir berättigad till försörjningsstöd. Även för borgenärskollektivet är det i längden gynnsammare att löneutmätningen sker på sådana villkor att gäldenären kan behålla sin betalningsförmåga.

Förbehållsbeloppen höjs för barnfamiljer

Precis som vid annan utmätning gäller att lön bara ska utmätas om det är försvarligt med hänsyn till det ekonomiska utfallet. Vidare får lön bara tas i anspråk till den del lönen överstiger det belopp som gäldenären behöver för sitt och familjens underhåll och för betalning av skulder som har företräde framför utmätningensfordringen. Den del som inte får tas i anspråk genom löneutmätning (förbehållsbeloppet) bestäms efter reformen år 1996 med ledning av ett normalbelopp som ska omfatta alla normala levnadskostnader utom bostadskostnad. Normalbeloppen fastställs av Kronofogdemyndigheten efter en årlig omräkning som innebär att beloppen värdesäkras i förhållande till de belopp som gällde när reformen genomfördes.

Trots att normalbeloppen är värdesäkrade i förhållande till förändringar i penningvärdet har förbehållsbeloppen kommit att minska relativt sett om de jämförs med vad som numera kan lämnas i försörjningsstöd. Det främsta skälet till detta är att riksnormen för försörjningsstöd numera tar stor hänsyn till att kostnader för barn

och ungdomar ökar i takt med att barn blir äldre och får större behov av en aktiv fritid och delaktighet och integration i samhället. Efter särskild prövning kan det också utgå försörjningsstöd för särskilda kostnader som inte ryms inom löneutmätningens normalbelopp. Vi har övervägt om riksnormen för försörjningsstöd borde vara vägledande även för förbehållsbeloppet vid löneutmätning. En mycket viktig aspekt är emellertid att regelsystemet vid löneutmätning måste vara enkelt och förutsebart. Både den som begär verkställighet och den som kan bli föremål för löneutmätning ska på förhand kunna överblicka konsekvenserna av ett beslut om löneutmätning. Kronofogdemyndighetens verksamhet måste vara effektiv och rättssäker. Kronofogdemyndigheten kan inte, på samma sätt som socialtjänsten, ta ställning till enskildas behov på detaljnivå i varje enskilt fall. Det är därför nödvändigt att reglerna för normal- och förbehållsbelopp vid löneutmätning i viss mån är trubbigare och därmed enklare att förutse och tillämpa än de som gäller vid försörjningsstöd. Behovet av förutsebara regler och ett effektivt förfarande är överordnat behovet av en absolut relativ likabehandling över tid. Även om det kan uppstå behov av att i framtiden åter justera nivåerna för normalbeloppen på grund av ändrade synsätt och regler i samhället bör det inte ske lika ofta och med samma snabba genomslag som när reglerna för försörjningsstöd ändras.

Kronofogdemyndigheten ska även fortsättningsvis fastställa ett normalbelopp som inte får tas i anspråk genom löneutmätning. Vi föreslår att normalbeloppen för barn justeras så att barnfamiljer får behålla ett högre belopp än i dag. Det sammanlagda normalbeloppet för de familjer som är föremål för löneutmätning skulle med vårt förslag öka med knappt 300 miljoner kronor per år. Det innebär emellertid inte att löneutmätningen skulle minska med samma belopp. Många gäldenärer skulle fortfarande betala hela sin skuld men med den skillnaden att löneutmätningen skulle pågå under längre tid. Andra gäldenärer skulle ”slå i taket” om normalbeloppet höjdes. Om en person som i dag har ett löneutmätningensbelopp på 400 kronor får sitt normalbelopp höjt med 1 000 kronor innebär det inte att borgenärerna går miste om 1000 kronor utan om 400 kronor.

Kostnader för boende ska beräknas särskilt enligt samma principer som i dag. Vilka kostnader i övrigt som ska kunna beaktas ska regleras i utsköningsförordningen i stället för som i dag i Kronofogde-

myndighetens meddelande. Hit hör t.ex. kostnader för arbete, umgänge med barn, sjukdom och tandvård.

Anstånd med löneutmätningen

Innan den löneexekutiva reformen kunde löneutmätning pågå under högst sex månader per kalenderår. Under de betalningsfria månaderna fick gäldenären viss möjlighet till ekonomisk återhämtning. Numera kan löneutmätning pågå utan avbrott och under obegränsad tid. Kronofogdemyndigheten kan dock bevilja anstånd som innebär att löneutmätningen pausas under viss tid. Möjligheten att få anstånd mer än en gång är i dag relativt begränsad.

Vi anser att en person som står under löneutmätning ska kunna beviljas anstånd flera gånger om det behövs för att personen t.ex. kunna köpa ny beneficieegendom eller betala oförutsedda avgifter på grund av sjukdom eller olycksfall. Vi föreslår ett tillägg i bestämmelsen om anstånd där vi klargör att svarandens och dennes familjs personliga och ekonomiska omständigheter ska beaktas när anståndsfrågan prövas. I detta ligger att Kronofogdemyndigheten ska väga in hur länge löneutmätningen har pågått. Hur ofta anstånd ska kunna beviljas måste avgöras efter en bedömning av behoven i det enskilda fallet.

Om gäldenären får en paus under löneutmätningen innebär det att löneutmätningen kan komma att pågå under längre tid. Detta innebär att borgenärerna får vänta något längre på full betalning. Det är dock vår bedömning att förslaget är en viktig ventil för personer som står under löneutmätning utan att det leder till några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för borgenärskollektivet.

Proportioneringsprincipen lagfästs

Om den som har löneutmätning lever tillsammans med en make eller sambo bestäms förbehållsbeloppet med beaktande av partnerns ekonomiska förmåga att bidra till familjens försörjning. Denna s.k. proportioneringsprincip är inte lagfäst utan framgår av Kronofogdemyndighetens allmänna råd. Principen bygger på äktenskapsbalkens bestämmelser om att makar efter var och ens förmåga ska bidra till det underhåll som behövs för att deras gemensamma och

personliga behov ska tillgodoses. Vi anser att proportioneringsprincipen fortfarande ska gälla. Eftersom verkställighetsreglerna ska vara effektiva, förutsebara och rättssäkra bör proportioneringsprincipen lagfästas.

Ingen omprövning av löneutmättningsbeslut när ändringen är obetydlig

Vi föreslår att Kronofogdemyndigheten inte ska ändra ett beslut om utmätning av lön om resultatet av ändringen skulle sakna betydelse för sökanden och svaranden. I dag skickar Kronofogdemyndigheten ut nya beslut till alla gäldenärer och deras arbetsgivare om normalbeloppet vid löneutmätning ändras till följd av den årliga omräkning som görs för att beloppen ska följa ändringar i prisläget även om ändringen bara är några kronor. Förslaget innebär en årlig besparing om cirka 1 miljon kronor enbart i portokostnader. Till detta kommer minskad administration hos arbetsgivare och utbetalande myndigheter.

Bättre skyddsregler vid avhysning

Avhysning innebär att en tidigare ägare eller nyttjanderättshavare med tvång flyttas från fast egendom, bostadslägenhet eller något annat utrymme. Oftast sker avhysning efter att det slagits fast att en nyttjanderätt är förverkad. Avhysning kan också ske efter en tvångsvis försäljning av fast egendom eller en bostadsrätt om köparen begär handräckning för att avlägsna tidigare ägare eller nyttjanderättshavare.

År 2015 kom det in 6 684 ansökningar om avhysning till Kronofogdemyndigheten. 2 224 av dessa verkställdes. 472 barn berördes av en avhysning. Ytterligare 1 581 barn riskerade att bli berörda av en avhysning som dock inte verkställdes av olika skäl.

Att tvingas flytta från en bostad är mycket ingripande. Det är därför viktigt att det finns tillräckliga skyddsregler för den som riskerar avhysning samtidigt som sökandens rätt att få tillgång till sin egendom måste tillgodoses.

För att en förpliktelse att flytta ska få verkställas krävs att förpliktelsen fastställts i en dom som har fått laga kraft eller innehåller

ett särskilt förordnande om att den får verkställas innan laga kraft. Ett sådant förordnande kan sättas ur spel om en högre rätt beslutar om inhibition efter att domen överklagats. Den summariska processen vid Kronofogdemyndigheten innebär ett förenklat förfarande. Om ansökan bestrids överlämnas målet till domstol, men om svaranden inte svarar inom föreskriven tid meddelar Kronofogdemyndigheten ett utslag. Utslaget får verkställas innan det har fått laga kraft. Om svaranden ansöker om återvinning kan domstol meddela inhibition.

Vi har övervägt om det bör införas ett krav på att utsökningstiteln ska ha fått laga kraft innan en avhysning får verkställas eller om det bör införas ökade möjligheter för domstol att meddela inhibition. Vi anser dock att gällande regler i kombination med att vi föreslår en lagstadgad skyldighet för Kronofogdemyndigheten att tillämpa proportionalitetsprincipen och att särskilt beakta om avhysningen avser svarandens eller tredje mans hem om det blir aktuellt att överväga anstånd med verkställigheten utgör tillräckliga skyddsregler. Vi anser därför att det inte behöver införas några fler möjligheter att skjuta upp verkställigheten av en avhysning. Vi anser också att gällande tidsfrister är ändamålsenliga och väl avvägda.

Vid avhysning från en bostad ska Kronofogdemyndigheten alltid underrätta socialnämnden i förväg för att socialnämnden ska kunna hjälpa framför allt barnfamiljer som tvingas flytta från sin bostad. Vi föreslår att Kronofogdemyndigheten också ska kontrollera att socialnämnden mottagit underrättelsen. Vidare föreslår vi att Kronofogdemyndigheten ska underrätta socialnämnden så fort en bostad utmätts för att socialnämnden ska kunna arbeta för att motverka eller underlätta en eventuell framtida försäljning av bostaden och efterföljande handräckning.

En effektivare hantering av avhysningsgods leder till minskade kostnader för magasinering

När Kronofogdemyndigheten verkställer en avhysning påträffas det ofta egendom som inte tas om hand av den som ska avhysas. Kronofogdemyndighetens hantering av avhysningsgods innebär många gånger praktiska svårigheter och kostar mycket pengar. De senaste två åren har den årliga kostnaden legat mellan 9 och 10 miljoner kronor. Staten har stått för merparten av kostnaden. Vi föreslår

att Kronofogdemyndigheten ska kunna kasta egendom som uppenbart saknar värde eller av annat skäl inte bör förvaras. Innan egendomen kastas ska parterna underrättas, om det kan ha betydelse för dem. Förslaget innebär att Kronofogdemyndigheten inte behöver magasinera lika mycket egendom som i dag vilket kommer att leda till lägre magasineringskostnader för staten.

Bostadsrätter ska kunna utmätas på samma sätt som småhusfastigheter

Bostadsrätter kan under vissa förhållanden undantas från utmätning på grund av att svaranden har behov av egendomen, s.k. beneficieegendom. Det bakomliggande syftet är att svaranden och svarandens familj ska vara skyddade av bostadssociala skäl. Det finns emellertid inte något motsvarande skydd för andra bostadsformer förutom hyreslägenheter som skyddas genom att de inte får överlåtas och därmed inte har något förmögensvärde som kan utmätas. Småhusfastigheter får utmätas så länge det är försvarligt med hänsyn till det ekonomiska utfallet och även i övrigt proportionerligt. Även i dagens samhälle finns det ett starkt socialt skyddsbehov för bostäder. Men skyddsbehovet är det samma för den som äger en småhusfastighet eller något annat boende som för den som äger en bostadsrätt. Vi anser att detta skyddsbehov ska tillgodoses genom att Kronofogdemyndigheten i varje enskilt fall ska göra en försvarlighets- och proportionalitetsbedömning innan en bostad utmäts, inte som i dag genom att bostadsrätter särbehandlas genom beneficiebestämmelser. Vi föreslår därför att bostadsrätter ska kunna utmätas på samma sätt som småhusfastigheter.

Ett modernare förfarande för tvångsvis försäljning av fast egendom

Vi föreslår att reglerna om tvångsvis försäljning av fast egendom moderniseras och teknikanpassas så att fast egendom kan säljas på offentlig auktion genom både muntligt, skriftligt och elektroniskt budgivningsförfarande. Den som deltar i en muntlig budgivning ska kunna vara närvarande genom videolänk. Olika budgivningssätt ska kunna kombineras i ett och samma auktionsförfarande. Bevaknings-

och fördelningssammanträden ska inte längre vara obligatoriska utan Kronofogdemyndigheten ska i varje enskilt fall ta ställning till om sammanträde behövs. Vårt förslag innebär att försäljningsprocessen kan behovsanpassas vilket leder till ökad effektivitet och minskade kostnader för såväl Kronofogdemyndigheten som parterna.

Samma regler ska gälla vid tvångsvis försäljning av fast egendom och bostadsrätter

Vi föreslår att reglerna om tvångsvis försäljning av bostadsrätter harmoniseras med reglerna om tvångsvis försäljning av fast egendom. De tidsfrister och möjligheter att bevilja anstånd som gäller vid försäljning av fast egendom ska även gälla vid försäljning av bostadsrätter. Kronofogdemyndighetens avgifter för försäljning ska också harmoniseras. Förslagen innebär enhetliga och mer lättillämpade regler för tvångsvis försäljning av bostäder. I dag gäller särskilda mini- och maxigränser för Kronofogdens avgifter vid försäljning av fast egendom medan försäljningsavgiften för bostadsrätter, liksom för annan lös egendom, är fyra procent av köpeskillingen. Säljs en bostadsrätt för 5 000 000 kronor uppgår alltså försäljningsavgifterna till 200 000 kronor medan motsvarande avgift för att sälja en småhusfastighet för en lika hög köpeskillning var 66 750 kronor år 2015.

Vi föreslår att reglerna om avgifter vid försäljning av fast egendom ska gälla även vid försäljning av bostadsrätter. Detta kommer att innebära lägre försäljningsavgifter för bostadsrätter vilket gör att det blir ett bättre ekonomiskt utfall av försäljningen för borgenärer och gäldenärer. Förslaget beräknas leda till minskade avgiftsintäkter för staten med omkring 1,7 miljoner kronor årligen. Om bostadsrätter inte längre ska undantas från utmätning som beneficium kan å andra sidan fler bostadsrätter komma att utmätas.

Kronofogdemyndigheten ska kunna uppdra åt fastighetsmäklare att sälja bostadsrätter

Vi föreslår att tvångsvis försäljning av bostadsrätter, precis som tvångsvis försäljning av fast egendom, ska kunna ske genom att Kronofogdemyndigheten uppdrar åt en fastighetsmäklare att sälja bostadsrätten under hand. Eftersom en fastighetsmäklare ofta kan

ha bättre förutsättningar än Kronofogdemyndigheten att nå potentiella köpare kan försäljningsförfarandet bli effektivare vilket gagnar både sökanden och svaranden i utökningsförfarandet. Förslaget beräknas också leda till minskade kostnader för Kronofogdemyndigheten med omkring 1,2 miljoner kronor årligen.

Beneficiereglerna moderniseras

Även om de allmänna förutsättningarna för utmätning är uppfyllda är det ändå inte säkert att all egendom som tillhör gäldenären kan utmätas. Egendomen kan vara undantagen på grund av dess särskilda beskaffenhet, på grund av en särskild föreskrift eller på grund av att svaranden har behov av egendomen, s.k. beneficieegendom.

Reglerna om beneficium fungerar i huvudsak bra. Vissa ord och uttryck som används är emellertid ålderdomliga och omoderna. Vi föreslår en anpassning till dagens språkbruk och samhällsförhållanden.

I dagens samhälle är sparande i t.ex. värdepappersfonder och i marknadsnoterade aktier vanligt och har blivit en sparandeform som för många har ersatt sparande på bankkonto. Det finns därför inte längre någon anledning att i beneficiehänseende skilja på sparande på bankkonto och sparande i andra sparandeformer där sparandet enkelt går att omvandla till pengar.

Inga privaträttsliga handlingar ska kunna verkställas direkt

I dag finns det vissa privaträttsliga handlingar som är direkt verkställbara. Reglerna i lagen (1933:269) om ägofred och lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled tillämpas sällan eller i princip aldrig medan reglerna i rennäringslagen (1971:437) används i viss utsträckning. Knappt 2 000 utökningsmål årligen avser indrivning med stöd av debiteringslängder från samfällighetsföreningar. Förklaringen till den direkta verkställigheten är att det allmännas uppgifter och befogenheter lagts över på ett privaträttsligt subjekt som inte fritt kan välja sina gäldenärer. Regleringen är enkel och kostnadseffektiv för samfällighetsföreningarna men innebär merarbete för Kronofogdemyndigheten och rättsosäkerhet för gäldenären. Vi har funnit att nackdelarna överväger fördelarna och att samfällig-

hetsföreningar precis som andra borgenärer med privaträttsliga fordringar ska ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid domstol för att få sin fordran fastställd. Först därefter ska fordringen kunna drivas in.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 4 september 2014 (dir. 2014:127). Direktiven bifogas betänkandet som bilaga 1.

Utredningen har haft det övergripande uppdraget att göra en allmän översyn av utsökningsbalken, utsökningsförfordningen och andra anslutande regelverk. Översynen ska omfatta både materiella och processuella regler.

Det huvudsakliga syftet med utredningens översyn är enligt direktiven att lämna förslag som moderniserar de utsökningsrättsliga bestämmelserna med beaktande av samhällsutvecklingen. Övergripande målsättningar är att lagstiftningen ska bli modern och ändamålsenlig och att utsökningsförfarandet ska bli mer effektivt.

Utredningen ska så långt som möjligt föreslå regler som är teknikneutrala så att det skapas förutsättningar för en ändamålsenlig användning av modern teknik i Kronofogdemyndighetens verksamhet. I uppdraget har ingått att ta ställning till vilka ändringar som krävs för att möjliggöra en ökad användning av elektronisk kommunikation mellan berörda aktörer.

En modernisering av de utsökningsrättsliga bestämmelserna ska leda till att reglerna blir enkla och tydliga. Utsökningsförfarandet ska vara förutsebart. Det ska vara tydligt för parterna vilka olika moment som ingår i förfarandet, vilka beslut som fattas och åtgärder som vidtas samt i vilka skeden som invändningar och överklaganden kan göras.

Utsökningsförfarandet ska bli mer effektivt. Förfarandet ska bli snabbare och mer verkningfullt samtidigt som de grundläggande kraven på rättssäkerhet och socialt skydd upprätthålls. Processen

ska vara förutsebar för parterna och parterna ska kunna få befogade invändningar prövade.

Utredningen ska analysera om de skyddsregler som finns till förmån för gäldenären och dennes familj i tillräcklig utsträckning tillgodoser behovet av socialt skydd. En utgångspunkt är att det ska finnas tillräckligt utrymme för Kronofogdemyndigheten och domstolar att pröva om en utsökningsåtgärd i ett enskilt fall står i proportion till de konsekvenser den får för gäldenären och dennes familj. Sveriges åtaganden enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska särskilt beaktas i detta sammanhang. I utredningens uppdrag har även ingått att göra de internationella jämförelser som är befogade.

Enligt direktivet ska utredningen överväga särskilt angivna frågor inom följande områden.

- Exekutionstitlar
- Utredning om gäldenärens tillgångar
- Samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter
- Löneutmätning
- Reglerna om beneficium och utmätning av bostäder
- Avhysning
- Medverkan till frivilliga lösningar och processledning
- Exekutiv försäljning och redovisning av inbetalda medel

Utredningen får även lämna andra förslag på åtgärder som kan leda till ett effektivare utsökningsförfarande.

Utredningen ska lämna fullständiga författningsförslag som så långt som möjligt ansluter till utsökningsbalkens nuvarande systematik och terminologi. Vidare ska utredningen ta ställning till om det finns anledning att kodifiera den praxis enligt vilken vissa utsökningsrättsliga frågor har fått sin lösning.

Utredningen ska bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för näringslivet, särskilt för små och medelstora

företag, enskilda och det allmänna. Vidare ska utredningen redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män. Om förslagen medför ökade kostnader för det allmänna ska förslag till finansiering redovisas.

1.2 Uppdragets genomförande

Utredningen har bedrivit sitt arbete i nära samarbete med experterna. Utredningen har hållit elva endagarssammanträden och två stycken tvådagarsammanträden i internatform med experterna.

Utredningen har haft en referensgrupp från Kronofogdemyndigheten bestående av kanslichefen Karin Berglöf Hedar, verksjuristen Olof Dahnell, teamchefen Daniel Dalenbring, kronofogden Maria Fredriksson, kronofogden Malin Lundsten, kronofogden Cecilia Gripvall, kronofogden Filip Håkansson och verksjuristen Andreas Kappen. Utredningen har haft tre sammanträden med referensgruppen.

Utredningen har mellan sammanträdena haft såväl muntliga som skriftliga kontakter med experter och deltagare i referensgruppen för diskussion av särskilt utvalda frågor.

I utredningens uppdrag har ingått att göra de internationella jämförelser som är befogade. Utredningen har därför skickat särskilda frågor till Norge, Danmark, Finland, Frankrike, Storbritannien och Estland. De svar vi fått om ländernas olika rättsliga reglering och lösningar av utsökningsrättsliga frågor har diskuterats i anslutning till att vi formulerat våra överväganden. I detta sammanhang bör det dock framhållas att det finns avsevärda skillnader mellan de olika juridiska rättstraditionerna inom obeståndsrätten. I vissa länder finns det rättsliga aktörer som inte har någon motsvarighet i Sverige. Grundläggande synsätt skiljer sig åt mellan länder och rättskulturer och varje lands rättsordning måste bedömas som en helhet, där regleringen vad gäller exempelvis utsökning, kreditgivning och konkursfrågor bör ses i ljuset av ett större sammanhang. Det finns därför skäl att framhålla att det är svårt att göra jämförelser på detta område. En jämförelse med utländsk rätt blir därmed snarare av värde på ett mera övergripande plan än som exempel på lösningar av enskilda frågor som vi har haft i uppdrag att överväga. Våra frågor och de olika ländernas svar finns i bilaga 3.

Genom utredningens experter har samråd skett med Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Rikspolisstyrelsen, Advokatsamfundet, Svensk Inkasso, Svenska bankföreningen och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst. Utredningen har diskuterat särskilda frågor med företrädare för Finansdepartementet och har samrått med Sveriges kommuner och Landsting (SKL). Utredningen har även samrått med barnrättighetsutredningen (S 2013:08) och 2014 års vårdnadsutredning (Ju 2014:14). Utredningen har följt arbetet i Regeringskansliet och de författningsändringar som föranletts med anledning av det s.k. Olsby-målet. Riksförbundet för Enskilda Vägar (REV) har lämnat skriftliga synpunkter när det gäller frågor som handlar om verkställighet av samfällighetsföreningars debiteringslängder. Branschorganisationen Svensk försäkring har lämnat skriftliga synpunkter som rör vissa försäkringsrättsliga frågor.

Utredningen har haft ett möte med före detta justitierådet Torkel Gregow. På ett av utredningens expertsammanträde har teamchefen för ett av Kronofogdemyndighetens specialverkställighetsteam Eva Rudolf berättat om Kronofogdemyndighetens samverkan med andra myndigheter och kontrollern Johan Krantz och kronoinspektören Marika Schultz har berättat om Kronofogdemyndighetens arbete med avhysningar. Utredningen har haft ett möte med kronofogden Mikael Lundholm som har berättat om sin forskning inom obeståndsområdet.

Utredningen har presenterat utredningsarbetet på Nordiska Kronofogdekonferensen i maj 2015, Svensk Inkassos medlemmöte i oktober 2015 och på en konferens för juristenheten vid Kronofogdemyndigheten i februari 2016. Utredaren har deltagit i ett seminarium anordnat av Stockholm Centre for Commercial Law, avdelningen för insolvensrätt och sakrätt, i april 2016.

Omslagsbilden, *UB s'équilibre*, har formgetts av Benoit Dumaine.

1.3 Avgränsning av uppdraget

Vår utgångspunkt är att vårt primära uppdrag är att föreslå ändringar i det utsökningsrättsliga regelverket. Därefter föreslår vi de följdändringar som behövs i annan lagstiftning.

Under arbetets gång har vi uppmärksammat brister i andra regelverk än i det utökningsrättsliga, men som på olika sätt påverkar utökningsförfarandet. Frågor som inte omfattas av vårt uppdrag, men som vi anser bör utredas i särskild ordning, redovisar vi löpande i betänkandet.

Att motverka eller minska överskuldssättningen i samhället är inte vår primära uppgift. Den frågan har dessutom utretts relativt nyligen i *Utredningen om överskuldssättning* som redovisat sitt arbete i betänkandet *Överskuldssättning i kreditsamhället?* (SOU 2013:78). *Utredningen om överskuldssättnings* uppdrag var bl.a. att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka skuldssättning. Härefter har regeringen i budgetpropositionen för år 2016 presenterat en strategi mot överskuldssättning som syftar till att dels motverka att enskilda får ekonomiska problem, dels hjälpa de som fått problem med skulder för att förbättra sin ekonomiska situation. I oktober 2016 redovisade *Utredningen om vissa konsumentkrediter* (Ju 2015:04) betänkandet *Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnads-krediter* (SOU 2016:68). Denna utredning har haft i uppdrag att föreslå åtgärder för att åstadkomma en mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter. Att införa åtgärder för motverka eller minska överskuldssättningen i samhället är således en fråga som bereds i annan ordning.

Systemövergripade frågor omfattas i vart fall inte primärt av vårt uppdrag. Även om det går att argumentera för att systemövergripande frågor ryms inom vårt uppdrag att föreslå ”andra åtgärder för ett effektivare utökningsförfarande” är vår utredningstid för begränsad för att vi ska kunna överväga så komplexa frågor. Vi har därför valt att prioritera de delfrågor som uttryckligen anges i vårt direktiv. Vi överväger inte heller större ändringar i frågor som rör statens finanser, t.ex. avgifters storlek och de skillnader som finns i dessa avseenden mellan mål där sökanden är staten och enskilda borgenärer.

När det gäller den språkliga utformningen av reglerna behöver vi enligt direktiven inte göra en fullständig språklig översyn av utökningsbalken. Vi har valt att prioritera utökningsbalkens tre första kapitel. När vissa centrala ord och uttryck har bytts ut har vi gjort de följändringar som krävs i återstående kapitel i utökningsbalken, utökningsförordningen och i förekommande fall i annan lagstiftning.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat i tre band. Band 1 har följande innehåll. I kapitel 2 finns en övergripande bakgrundsbeskrivning av dagens utskökningsförfarande. Kapitel 3 innehåller en redogörelse för behovet av en översyn av det utskökningsrättsliga regelverket och utgångspunkter för vår översyn. Övergripande överväganden och förslag för en modernare utskökningsbalk finns i kapitel 4. I detta kapitel överväger vi även de i direktivet utpekade delfrågorna om exekutions-titlar. Därefter behandlar vi de särskilt utpekade delfrågorna enligt följande ordning. Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga lösningar och processledning i kapitel 5, utredning av tillgångar och myndighetssamverkan i kapitel 6, reglerna om beneficium vid utmätning i kapitel 7, löneutmätning i kapitel 8, tvångsvis försäljning och redovisning av pengar i kapitel 9 och avhysning i kapitel 10. Överväganden och förslag om andra åtgärder för ett effektivare utskökningsförfarande överväger vi löpande i de nu redovisade kapitlen. Några frågor som avser avgifter och rättegångskostnader överväger vi i kapitel 11. I kapitel 12 överväger vi några överklagande- och delgivningsfrågor.

Band 2 innehåller våra författningsförslag i kapitel 13, ikraftträdande och övergångsbestämmelser i kapitel 14 och författningskommentar i kapitel 15.

I band 3 redovisar vi i kapitel 16 de konsekvenser som våra förslag förväntas medföra. Band 3 innehåller också två särskilda yttranden, sammanfattningen översatt till engelska samt betänkandets bilagor.

2 Dagens utsökningsförfarande

2.1 Exekutionsväsendets utveckling

2.1.1 En kort historik

Exekutionsväsendet förstatligades år 1965. I samband med det beslutades att utmätningsmannen skulle benämnas kronofogde och att landet skulle delas in i 81 kronofogdedistrikt som skulle överensstämma med polis- och åklagardistriktet. I juli 1973 blev dåvarande Riksskatteverket centralmyndighet för administrationen av exekutionsväsendet. Som central myndighet hade Riksskatteverket direktiv rätt i organisatoriska och administrativa frågor, men regionalt var kronofogdemyndigheterna i vissa avseenden, t.ex. i fråga om budget och medelstildelning, fortfarande underställda länsstyrelserna som ansvarade för viss tillsyn över indrivning och redovisning av skatter och avgifter i länet. Länsstyrelserna var s.k. överexekutor fram till utsökningsbalkens ikraftträdande den 1 januari 1982.

Den 1 juli 1988 ändrades kronofogdemyndigheternas organisation på så sätt att en kronofogdemyndighet bildades i varje län. Kronofogdemyndigheterna underställdes Riksskatteverket som chefsmyndighet. Riksskatteverket fick ansvaret för att leda, styra och samordna hela skatte- och exekutionsväsendets respektive verksamheter, inklusive resurs- och personalfrågor. Eftersom det ansågs föreligga ett behov av ännu färre och större myndigheter genomfördes i januari 1997 en ny indelning av kronofogdemyndigheternas organisation. De 24 kronofogdemyndigheterna ersattes då av tio regionmyndigheter.

I november 2002 tillkallade regeringen en särskild utredare för att ännu en gång se över kronofogdemyndigheternas organisation och arbetsuppgifter (dir. 2002:142). Utredningen, som antog namnet *Utredningen om kronofogdemyndigheternas framtid*, föreslog i betänkandet *En kronofogdemyndighet i tiden* (SOU 2003:97) att de tio

regionala myndigheterna skulle bli en sammanhållen myndighet, att borgenärsuppgifter skulle skiljas från kronofogdemyndigheterna och flyttas till de debiterande myndigheterna samt att vissa offensiva borgenärsuppgifter skulle överföras till Skatteverket (tidigare Riksskatteverket).

Med utgångspunkt i utredningens förslag uttalade regeringen i budgetpropositionen för år 2005 (prop. 2004/05:1 vol. 2 utg.omr. 3) att exekutionsväsendets indelning i regioner skulle upphöra den 1 januari 2006 och att verksamheten skulle överföras till en rikstäckande myndighet. Regeringen förklarade att den avsåg att återkomma till frågan om den rikstäckande verksamhetens organisatoriska hemvist, dvs. om denna skulle vara knuten till Skatteverket eller bedrivas inom ramen för en helt fristående myndighet. Kronofogdemyndigheterna och Skatteverket skulle i avvaktan på detta fortsätta det arbete som inletts med att utveckla samverkan mellan myndigheterna när det gäller gemensamt stöd, dvs. drift och utveckling av it-stöd samt övrigt administrativt stöd.

I budgetpropositionen för år 2006 (prop. 2005/06:1 vol. 2 utg.omr. 3) uttalade regeringen att den tidigare redovisade bedömningen om en rikstäckande myndighet, benämnd Kronofogdemyndigheten, kvarstod. Eftersom diskussionen om den närmare utformningen av den nya organisationen dragit ut på tiden saknades det dock förutsättningar för att genomföra den rikstäckande myndighet som tidigare aviserats redan till årsskiftet 2005/2006. Regeringen ansåg att ansvaret för administrativ ledning och styrning av verksamheten, liksom hittills, borde ligga på Skatteverket.

I och med regeringens förslag i propositionen (2005/06:200) *En Kronofogdemyndighet i tiden* avvecklades de tio regionala kronofogdemyndigheterna och en ny myndighet med rikstäckande verksamhet, Kronofogdemyndigheten, inrättades från den 1 juli 2006. I propositionen uttalades att den nya Kronofogdemyndigheten skulle vara fristående men att myndigheten skulle knytas till Skatteverket i strategiska frågor. De två myndigheterna skulle bl.a. kunna utnyttja gemensamt stöd när det gällde it-verksamhet och administrativa stödfunktioner. Riksdagen godtog i huvudsak regeringens förslag (bet. 2005/06:SkU35 och rskr. 2005/06:356). Författningsförslagen trädde i kraft den 1 juli 2006.

I propositionen (2006/07:99) *En fristående Kronofogdemyndighet* föreslogs att Kronofogdemyndigheten skulle vara helt fristående

och alltså inte längre vara knuten till Skatteverket för administrativ ledning och styrning i strategiska frågor. De s.k. offensiva borgenärsuppgifterna skulle överföras till Skatteverket. Skatteverket skulle överta uppgifterna att ansöka om likvidation, ansöka om konkurs och bevaka det allmännas fordran i konkurs, ansöka om företagsrekonstruktion och företräda det allmänna vid rekonstruktion, besluta om att anta förslag om ackord, besluta om nedsättning av fordran och företräda det allmänna i ett skuldsaneringsförfarande samt väcka och utföra talan om preskriptionsförlängning. Syftet med förslagen var att stärka borgenärernas och gäldenärernas förtroende för Kronofogdemyndighetens förmåga att uppträda opartiskt i det verkställande arbetet.

Regeringen ansåg att den dåvarande handläggningsordningen för allmänna utskökningsmål i huvudsak skulle behållas oförändrad. Däremot föreslogs bestämmelser om samordning mellan Kronofogdemyndigheten och Skatteverket när Kronofogdemyndigheten överväger att medge uppskov med betalningen. Vidare skulle det tydliggöras att det direkta syftet med Kronofogdemyndighetens gäldenärsutredning endast är att få fram underlag för att bedöma frågor om uppskov och avbrytande av indrivning. Vidare föreslog regeringen att kravet på betalningsanmaning i allmänna mål skulle slopas. Riksdagen godtog, med några mindre ändringar, regeringens förslag (bet. 2006/07SkU17 och rskr. 2006/07:178). Författningsförslagen trädde i kraft den 1 januari 2008.

2.1.2 Kronofogdemyndigheten i dag

Kronofogdemyndigheten leds av en rikskronofogde och bedriver i dag (november 2016) sin verksamhet på 37 orter i landet. Myndigheten har sammanlagt cirka 2 200 tills vidare anställda medarbetare.

Kronofogdemyndighetens verksamhet regleras i förordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten. Enligt instruktionen ansvarar myndigheten för frågor om verkställighet enligt utskökningsbalken och andra författningar, indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering, F-skuldsanering, tillsyn i konkurs samt lönegaranti vid konkurs och företagsrekonstruktion. Kronofogdemyndigheten är behörig myndighet i

ärenden om bistånd åt eller bistånd av andra staters myndigheter för verkställighet och indrivning samt utbyte av information och delgivning av handlingar i ärenden om verkställighet och indrivning. Utöver dessa uppgifter arbetar Kronofogdemyndigheten bl.a. med förebyggande verksamhet och kundservice. Myndigheten har också tillsammans med en rad andra myndigheter i uppdrag att arbeta för att motverka den grova organiserade brottsligheten samt bedriver myndigheten arbete för att motverka penningtvätt.

Kronofogdemyndighetens mest omfattande arbetsuppgift är att genom handläggning av allmänna och enskilda mål driva in skulder i syfte att bidra till att borgenärer får betalt för sina fordringar. I sitt arbete har myndigheten möjlighet att vidta tvångsåtgärder som innebär att tillgångar kan utmätas och säljas.

Under år 2015 kom det in totalt 3 515 955 ärenden till Kronofogdemyndigheten. Av dessa avsåg cirka 2 269 000 verkställighet. Antalet personer som var föremål för verkställighet och indrivning uppgick vid utgången av året till cirka 508 000 fysiska och juridiska personer. Av de cirka 428 000 gäldenärer som avser fysiska personer var 66 procent män och 34 procent kvinnor. Flest gäldenärer fanns i åldersgruppen 45–54 år följt av åldersgruppen 35–44 år. Under året drev Kronofogdemyndigheten in totalt 10,18 miljarder kronor varav 5,87 miljarder kronor i allmänna mål och 4,31 miljarder kronor i enskilda mål. Antalet inkomna ansökningar om avhysning uppgick under året till 6 684, varav 2 224 verkställdes.

2.1.3 Utsökningsbalkens disposition

Utsökningsbalken (1981:774) trädde i kraft den 1 januari 1982 och ersatte då bl.a. 1877 års utsökningslag. Utsökningsbalken (UB) var resultatet av ett långvarigt utredningsarbete och innebar en genomgripande modernisering av utsökningsrätten.

Utsökningsbalken kompletteras av bestämmelser i bl.a. utsökningsförordningen (1981:981). Det finns även en rad andra författningar som är av betydelse. I sammanhanget kan t.ex. nämnas lagen (2001:184) och förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. I fråga om handläggning av allmänna mål gäller lagen (1993:891) om indrivning av statliga

fordringar m.m. (indrivningslagen) och indrivningsförordningen (1993:1229).

Förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser i 8–30 §§ är inte tillämpliga i Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet (se 32 § förvaltningslagen). Rättegångsbalken (RB) är inte heller direkt tillämplig i mål hos Kronofogdemyndigheten men UB hänvisar i flera fall till bestämmelser i RB.

I det följande ges en översikt av utsökningsbalkens disposition och innehåll.

Kapitel 1 – Inledande bestämmelser

I första kapitlet finns inledande bestämmelser om utsökningsbalkens tillämpningsområde, exekutiv myndighet och vissa föreskrifter om mål och parter.

Utsökningsbalken är tillämplig vid verkställighet av dom eller annan exekutionstitel, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, samt vid verkställighet av beslut om kvarstad eller annan liknande säkerhetsåtgärd. Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom utmätning. Verkställighet som avser annan förpliktelse eller säkerhetsåtgärd sker i den ordning som anges i 16 kap. UB (1 kap. 1 §). Utsökningsbalken är subsidiär till bestämmelser i annan lag (1 kap. 2 §).

Det är Kronofogdemyndigheten som är ansvarig myndighet för att handlägga mål om verkställighet, s.k. utsökningsmål (1 kap. 3 §). Utsökningsmål handläggs som enskilt eller allmänt mål. Allmänna mål är mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. I annan lag kan föreskrivas att även mål om uttagande av någon annan fordran är ett allmänt mål. Andra mål än de som nu nämnts är enskilda mål (1 kap. 6 §).

Den som begär verkställighet hos Kronofogdemyndigheten kallas sökande. I allmänna mål är staten eller en kommun sökande. Sökandens motpart benämns svarande. I mål som rör en fordran kallas svaranden för gäldenär. Den som inte är sökande eller svarande be-

nämns tredje man. Tredje man hos vilken en gäldenär själv har en fordran kallas för sekundogäldenär (1 kap. 7 §).

Kapitel 2 – Förfarandet hos Kronofogdemyndigheten

Förfarandet hos Kronofogdemyndigheten regleras i utsökningsbalkens andra kapitel. En ansökan om verkställighet ska göras muntligen eller skriftligen. I vissa fall kan ansökan göras på *medium för automatisk databehandling*. När det gäller utslag i mål om betalningsföreläggande eller handräckning verkställs dessa självmant av Kronofogdemyndigheten om inte sökanden i målet har angett att verkställighet inte ska ske. Ansökan om verkställighet anses i sådana fall gjord när utslaget meddelades (2 kap. 1 §).

Kronofogdemyndigheten får hålla förhör med en svarande när det behövs. Myndigheten får också förelägga en svarande att inställa sig personligen vid vite av högst ettusen kronor. Till sådant förhör ska även sökanden kallas om det behövs. Sökanden får föreläggas att inställa sig vid påföljd av att ansökan annars förfaller. Även sökanden kan föreläggas att inställa sig vid vite (2 kap. 10 §). Bestämmelsen om kallelse av sökanden gäller dock inte i allmänna mål (2 kap. 30 §). Kronofogdemyndigheten får vid behov hålla förhör med en tredje man som är sakägare eller som är skyldig att lämna upplysningar (2 kap. 11 §).

Tvångsmedel i form av Kronofogdemyndighetens möjligheter att i andra fall än de som redovisats i fråga om förhör förelägga svaranden eller tredje man vite, möjlighet att vid tingsrätt framställa yrkande om häktning, rätt att genomsöka förvaringsställe, rätt att bryta lås eller bereda sig tillträde på annat sätt samt andra möjligheter att använda tvång regleras i 2 kap. 15–17 §§ UB.

I 2 kap. 18–21 §§ UB anges de formella krav som ställs på Kronofogdemyndighetens beslut, verkställighet av myndighetens beslut, rättelse av beslut och betydelsen av åtgärder som inte framstår som beslut. Härfter följer i kapitlets 22–24 §§ bestämmelser som reglerar prövning av tvister och Kronofogdemyndighetens möjlighet att hålla muntlig förhandling.

I 2 kap. 25–29 §§ UB finns bestämmelser om beskaffenheten av säkerheter som ska ställas, hur dessa kan tas i anspråk samt om ränta.

I de allmänna målen företräds sökanden som huvudregel av Kronofogdemyndigheten. När talan förs i ett överklagat utsökningsmål som är allmänt mål företräds sökanden av Skatteverket (2 kap. 30 §).

Kapitel 3 – Exekutionstitlar

I tredje kapitlet finns bestämmelser om exekutionstitlar. Med exekutionstitel förstås främst ett avgörande som får verkställas, respektive den skriftliga handling där beslutet har kommit till uttryck. I kapitlets 1 § anges vilka myndighetsavgöranden och andra handlingar som får ligga till grund för verkställighet. Kapitlet innehåller också bestämmelser om vad som gäller för verkställighet av exekutionstitlar.

Enligt 3 kap. 2 § UB får utländska exekutionstitlar bara verkställas i Sverige om det framgår av särskilda föreskrifter. Sådana särskilda föreskrifter är vanligtvis en bestämmelse i lag som grundar sig på en överenskommelse med en eller flera främmande stater eller en av Europeiska Unionen beslutad rättsakt. Det finns en rad författningar som reglerar verkställighet av utländska exekutionstitlar. Om inte annat är föreskrivet ska utsökningsbalkens bestämmelser tillämpas vid verkställigheten.

I kapitlets 21 § regleras vad som gäller när någon framställer en invändning mot verkställighet. I kapitlets 22 § finns bestämmelser om verkan av att en exekutionstitel upphävs.

Många av bestämmelserna i kapitlet gäller inte i allmänna mål (3 kap. 23 §).

Kapitel 4 – Utmätning

Bestämmelser som handlar om utmätningförfarandet finns i utsökningsbalkens fjärde kapitel. I kapitlet finns bl.a. bestämmelser om utmätningens ordning (3–7 §§), själva förfarandet (9–13 §§), upplysningsplikt för gäldenären och tredje man (14–16 §§) samt bestämmelser om förhållandet till tredje man vid utmätning av lös eller fast egendom och om tvister angående rätt till denna (17–26 §§). Vidare regleras utmätningens verkan av domstols beslut eller av betalning till Kronofogdemyndigheten (27–28 §§), verkan av utmätning (29–31 §§),

hävande av utmätning och annan rättelse (33–35 §§). I kapitlets 36 § finns vissa undantagsbestämmelser för allmänna mål. Kompletterande bestämmelser finns i utskökningsförordningens sjätte kapitel.

Kapitel 5 – Undantag från utmätning

I femte kapitlet finns bestämmelser om undantag från utmätning. Bestämmelserna i kapitlets 1–4 §§ innehåller undantag från utmätning som har till syfte att beakta gäldenärens behov av att kunna försörja sig och sin familj, de s.k. beneficiereglerna. Syftet med beneficiereglerna är också att ge gäldenären ett visst skydd för sina personliga tillgångar.

I kapitlets 5–12 §§ redovisas undantag som gäller på grund av egendomens beskaffenhet eller på grund av särskilda föreskrifter. För pantsatt egendom och egendom som är föremål för retentionsrätt finns i 13 § föreskrivet undantag från vad som reglerats i de tidigare bestämmelserna.

I 14 och 15 §§ finns bestämmelser om förfarandet vid prövningen.

Kapitel 6 – Säkerställande av utmätning

Bestämmelser om säkerställande av utmätning, både när det gäller lös och fast egendom, finns i utskökningsbalkens sjätte kapitel. Bestämmelserna gäller även i allmänna mål. Syftet är att reglera de åtgärder som ska vidtas efter ett beslut om utmätning för att gäldenären inte ska kunna förfoga över egendomen till skada för utmätningssökanden. Kompletterande bestämmelser finns i utskökningsförordningens sjätte kapitel.

Kapitel 7 – Utmätning av lön m.m.

Bestämmelser om utmätning av lön m.m. finns i utskökningsbalkens sjunde kapitel. I 1 och 2 §§ finns allmänna bestämmelser vilka följs av villkor för utmätning i 3–6 §§. Därefter följer bestämmelser om själva förfarandet (7–12 §§), företrädesordningen (13–19 §§), arbetsgivarens skyldigheter (20–22 §§), särskilda bestämmelser (23 och 24 §§) samt en straffbestämmelse som gäller arbetsgivare som upp-

såtligen eller av oaktsamhet underlåter att vidta föreskrivna åtgärder (25 §). Kompletterande bestämmelser finns i utsökningsförordningens sjunde kapitel.

Kapitel 8 – Allmänna bestämmelser om exekutiv försäljning m.m.

I utsökningsbalkens åttonde kapitel finns allmänna bestämmelser om exekutiv försäljning av utmätt egendom och indrivning av utmätt fordran. Av de inledande bestämmelserna framgår bl.a. att utmätt egendom ska säljas genom Kronofogdemyndighetens försorg, att bestämmelserna om försäljning är tillämpliga även när egendom ska säljas exekutivt under konkurs och att en sökande som har särskild förmånsrätt i utmätt egendom kan begära att försäljningsvillkoren ska bestämmas med hänsyn till dennes förmånsrätt (1 och 2 §§).

I kapitlets 3–7 §§ regleras tidsfrister för försäljning och hinder mot försäljning. Att det är möjligt att sälja hela egendomen när lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt är tillämplig framgår av 8 och 9 §§. I 10–13 §§ samt 15 och 16 §§ finns bestämmelser om tredje mans rätt till betalning på grund av panträtt m.m.

Bestämmelser om avbrytande av verkställigheten och om handräkning efter försäljning för att köparen ska komma i besittning av vad denne förvärvat finns i kapitlets 17 och 18 §§. I 18 § finns ett undantag beträffande allmänna mål. Bestämmelserna kompletteras av reglering i utsökningsförordningens åttonde och nionde kapitel.

Kapitel 9 – Försäljning av lös egendom i allmänhet och indrivning av utmätt fordran m.m.

Utsökningsbalkens nionde kapitel innehåller bestämmelser om försäljning av lös egendom och indrivning av utmätt fordran m.m. Kapitlet gäller däremot inte för bl.a. registrerat skepp eller registrerat luftfartyg. Bestämmelser för sådan egendom finns i balkens tionde och elfte kapitel.

Kronofogdemyndigheten kan välja att sälja utmätt lös egendom på auktion eller under hand (1 §). Bestämmelser för försäljning på auktion finns i kapitlets 2–7 §§ och bestämmelser för försäljning under hand finns i 8 och 9 §§.

Särskilda bestämmelser gäller för försäljning av egendom som gäldenären innehar under förbehåll om återtaganderätt. Kapitets 10 § hänvisar till bestämmelser i konsumentkreditlagen (2010:1846) och lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare m.fl.

Bestämmelser om indrivning av utmätt fordran finns i kapitets 11–13 §§ och om åtgärder efter utmätning i pantbrev m.m. i 14–16 §§. Det som föreskrivs i nionde kapitlet gäller även i allmänna mål. Kompletterande bestämmelser finns i utsökningsförordningens nionde kapitel.

Kapitel 10 – Försäljning av registrerat skepp

Bestämmelserna i tionde kapitlet gäller exekutiv försäljning av registrerat skepp. Kapitlet gäller däremot inte för försäljning av andel i eller villkorlig rätt till skepp (2 §). Utmätt skepp ska enligt kapitets 1 § säljas på offentlig auktion. Tidsfrister för försäljningen regleras i 3 §. Dessa gäller dock inte i allmänna mål (24 §). Bestämmelser om utlösnings- och anslutningsrätt finns i kapitets 4 och 5 §§. I kapitlet anges de åtgärder som ska vidtas före auktion (6–8 §§), bestämmelser om förhandling och sakägarförteckning (9–13 §§) och villkor för försäljning (14–17 §§). Bestämmelser om själva auktionen finns i 18–23 §§.

Tillämpningsbestämmelser finns i utsökningsförordningens tionde kapitel.

Kapitel 11 – Försäljning av registrerat luftfartyg m.m.

I utsökningsbalkens elfte kapitel finns bestämmelser om exekutiv försäljning av registrerat luftfartyg och in-tecknade reservdelar till luftfartyg. Kapitlet bygger på en i Genève ingången konvention rörande internationellt erkännande av rätt till luftfartyg år 1948 som Sverige ratificerade år 1955. I fråga om vissa främmande luftfartyg eller in-tecknade delar till sådana luftfartyg ska även lagen (1955:229) i anledning av Sveriges tillträde till 1948 års konvention rörande internationellt erkännande av rätt till luftfartyg tillämpas (1 § andra stycket). I allt väsentligt gäller samma bestämmelser som för exekutiv försäljning av skepp.

Kompletterande bestämmelser finns i utsökningsförordningens elfte kapitel.

Kapitel 12 – Försäljning av fast egendom

I utsökningsbalkens tolfte kapitel finns bestämmelser om exekutiv försäljning av fast egendom. Efter inledande bestämmelser (1 och 2 §§) följer reglering som handlar om förberedande åtgärder såsom värdering och omhändertagande av pantbrev (3–5 §§). I de följande avsnitten finns bestämmelser om förvaltningen av utmätt fastighet, ägarens befogenheter, sysslomannaskap m.m. (6–10 §§) och om tidsfrist för försäljning (11 §). Tidsfristen för försäljning gäller inte i allmänna mål (69 §).

Sakägare har under vissa förutsättningar rätt att utlösa utmätningssökanden och sakägare har också vissa möjligheter att ansluta sig till förfarandet enligt 12–13 §§. I 14–17 §§ finns vissa bestämmelser om särskild försäljning av fastighetstillhörighet. I 18–22 §§ regleras vissa åtgärder som ska vidtas före auktion, såsom kungörande och kallelser.

En auktion för försäljning av fast egendom ska föregås av ett bevakningssammanträde där det ska upprättas en sakägarförteckning enligt kapitlets 23–31 §§. Närmare villkor för försäljning på auktion regleras i 32–37 §§ och bestämmelser om själva auktionen finns i 38–44 §§. Reglering av vilka rättsföljder som följs av en auktion finns i kapitlets 45–48 §§. Särskilda bestämmelser som tar sikte på gemensamt intecknade fastigheter finns i 49–55 §§. Kronofogdemyndigheten kan förordna om fortsatt inteckningsansvar som avses i 6 kap. 12 § jordabalken (56 §). I 57–61 §§ regleras förutsättningar för försäljning under hand av en utmätt fastighet. I 62–68 §§ finns bestämmelser om försäljning av villkorlig rätt till fastighet eller av andel i fastighet.

Kompletterande bestämmelser finns i utsökningsförordningens tolfte kapitel.

Kapitel 13 – Redovisning av influtna medel

Bestämmelser om hur redovisning av medel som kommit in i mål om utmätning ska ske finns i trettonde kapitlet. Inledningsvis finns i 1–3 §§ allmänna bestämmelser följt av bestämmelser om fördelningen av influtna medel i 4–9 §§. I 10–12 §§ finns särskilda bestämmelser som gäller för registrerat skepp, registrerat luftfartyg m.m. och fast egendom. I kapitlets 13 § regleras den ordning enligt vilken medel ska avräknas på en borgenärs fordran när denne inte får fullt betalt. Bestämmelser om utbetalning av medel finns i kapitlets 14–20 a §§. Vissa särskilda bestämmelser gäller för allmänna mål (21 §).

Bestämmelserna kompletteras av bestämmelser i utskökningsförfarandens trettonde kapitel.

Kapitel 14 – Verkan av exekutiv försäljning m.m.

I utskökningsbalkens fjortonde kapitel finns bestämmelser om verkan av exekutiv försäljning m.m.

Kapitel 15 – Upphävt

Kapitel 15, som handlade om införsel, är upphävt.

Kapitel 16 – Annan verkställighet

I sextonde kapitlet finns bestämmelser om annan verkställighet. I kapitlets 1–9 §§ finns bestämmelser som gäller för avhysning. Avhysning ska genomföras så att skälig hänsyn tas till såväl sökandens intresse som svarandens situation. Om möjligt ska avhysning ske inom fyra veckor från det att behövliga handlingar kom in till Kronofogdemyndigheten. Avhysning får ske tidigast en vecka från det att svaranden beretts tillfälle att yttra sig eller, om svaranden är bosatt utomlands, två veckor från det att underrättelse skickades till svaranden (3 §). Bestämmelserna om avhysning reglerar också bl.a. Kronofogdemyndighetens arbete med att ordna transport av egendom som ska bortforslas och om möjligheter för Kronofogdemyndigheten att sälja egendomen.

I kapitlets 11–12 a §§ regleras verkställighet i annat fall. När det gäller kvarstad finns det särskilda bestämmelser i 13–16 §§.

Bestämmelserna kompletteras av bestämmelser i utsökningsförordningens femtonde och sextonde kapitel.

Kapitel 17 – Kostnader

Bestämmelserna i utsökningsbalkens sjuttonde kapitel gäller endast för kostnaderna hos Kronofogdemyndigheten. Det får tas ut en årlig grundavgift för allmänna kostnader vid handläggningen av utsokningsmål och det får även i övrigt tas ut ersättning för statens kostnader, s.k. förrättningskostnader, för förfarandet hos Kronofogdemyndigheten (1 §). Sökandens ansvar för förrättningskostnader regleras i 2–5 §§ och bestämmelser om uttagandet av förrättningskostnaderna finns i 6–11 §§. Särskild föreskrift finns i 12 § beträffande parternas kostnader i tvist vid fördelning. Särskilda bestämmelser om undantag för de allmänna målen finns i 13 §.

Bestämmelser om förrättningskostnader har meddelats i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten. Ersättning för förrättningskostnaderna tas ut i utsokningsmål och andra mål om verkställighet i form av grundavgift, förberedelseavgift, försäljningsavgift och särskild avgift, s.k. utsokningsavgifter, om inte annat är särskilt föreskrivet (2 §). Någon avgift tas inte ut om ansökan avvisas eller inte föranleder någon verkställighetsåtgärd (3 §).

I fråga om kostnader som uppstår vid tingsrätt, hovrätt eller HD är bestämmelserna i rättegångsbalkens artonde kapitel tillämpliga (se 18 kap. 1 § tredje stycket UB och 32 § lagen [1996:242] om domstolsärenden). Av 32 § lagen om domstolsärenden (ärendelagen) framgår att domstolen i ett ärende där enskilda är motparter till varandra får förplikta den ena parten att ersätta den andra parten för dennes kostnader i ärendet med tillämpning av bestämmelserna i rättegångsbalkens artonde kapitel. I förarbetena till nu nämnda 32 § anges att om ett statligt organ är part i ärendet och har samma ställning som en privat fysisk eller juridisk person, t.ex. därför att staten innehar en fastighet, bör staten vid tillämpning av bestämmelsen behandlas som en enskild part (prop. 1995/96:115 s. 117 f.).

Kapitel 18 – Överklagande

Utsökningsbalkens artonde kapitel innehåller bestämmelser om överklagande av beslut i utsökningsmål och om särskilda rättsmedel i sådana mål. Kronofogdemyndighetens beslut överklagas enligt kapitlets 1 § till tingsrätt. Samtliga bestämmelser i kapitlet är tillämpliga i allmänna mål. Enligt 18 kap. 1 § tredje stycket är lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämplig vid överklagande i utsökningsmål om det inte anges något annat i kapitlet.

Kompletterande föreskrifter ges i utsökningsförordningens sjuttonde kapitel.

2.2 Några av Sveriges internationella åtaganden

Sverige är, oavsett hur en internationell konvention införlivats i svensk rätt, förpliktat att följa de konventioner som Sverige har tillträtt. Enligt principen om fördragskonform tolkning ska svensk rätt, så långt det är möjligt inom ramen för lagens ordalydelse, tolkas av myndigheter och domstolar på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden.

I detta avsnitt ges en översikt av några internationella instrument och särskilda bestämmelser av intresse för frågor som vi ska överväga. Vi redovisar också översiktligt några av Europadomstolens avgöranden som vi kommer att diskutera i andra kapitel.

2.2.1 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter antogs av FN:s generalförsamling år 1966. Sverige undertecknade konventionen år 1967 och den trädde i kraft år 1976. Rätten till en lämplig bostad regleras i artikel 11 i konventionen enligt vilken konventionsstaterna erkänner rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat och kläder, en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Där framgår också att konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas och erkänner att internatio-

nellt samarbete på frivillig grund är av väsentlig betydelse i detta sammanhang.

Rättigheterna i konventionen ska utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt (artikel 2). FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som ansvarar för efterlevnaden av konventionen, har förtydligat att rättigheterna i konventionen gäller för alla. Det inkluderar såväl medborgare i landet som utländska medborgare, samt flyktingar, asylsökande, statslösa, migrantarbetare och traffickingoffer, oavsett legal status och dokumentation.¹ Kommitténs tolkning är visserligen inte juridiskt bindande, men bör anses vägledande i hur konventionens bestämmelser ska tolkas.

FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har vidare framhållit att även när en avhysning är rättfärdigad, t.ex. när en person inte betalar hyra under längre tid, måste myndigheterna säkerställa att verkställigheten av avhysningen överensstämmer med de mänskliga rättigheterna och allmänna principer om rimlighet och proportionalitet. Kommittén har också förklarat att det måste finnas processuella skyddsåtgärder för att skydda de boende vid en tvångsavhysning. Till dessa hör att de berörda personerna får information i rimlig tid före den planerade avhysningen, att alla personer som verkställer avhysningen kan identifieras, att avhysningar inte äger rum i särskilt dåligt väder eller nattetid om inte de personer som berörs av beslutet samtycker till detta, att de berörda personerna ska ha tillgång till rättsmedel och, om möjligt, rättslig hjälp. Kommittén har också framhållit att vräkningar inte ska resultera i hemlöshet och när de berörda personerna inte själva kan ordna boende, måste konventionsstaten vidta alla rimliga åtgärder för att se till att det finns tillgång till alternativt boende.²

¹ FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General Comments No 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (2009), punkt 30.

² FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General comments no. 7 – The right to adequate housing (art. 11.1): forced evictions (1997), p. 11, 14–16.

2.2.2 FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 och trädde i kraft den 2 september 1990. Sverige var ett av de första länderna som ratificerade barnkonventionen. I dag har 194 länder skrivit under barnkonventionen och förbundit sig att följa dess bestämmelser. Barnkonventionens artikel 4 förpliktar stater att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder samt administrativa och andra åtgärder som behövs för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Sverige har ratificerat barnkonventionen men den har ännu inte inkorporerats i svensk lagstiftning³. Den frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet (se nedan).

Det finns även tre fakultativa protokoll till barnkonventionen. De två första protokollen, fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om indragning av barn i väpnade konflikter och fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi, antogs av FN:s generalförsamling den 25 maj 2000. Sverige ratificerade dessa protokoll den 20 februari 2003 respektive den 7 december 2006. Det tredje protokollet, fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter om ett klagomålsförfarande, antogs av FN:s generalförsamling den 19 december 2011. Detta protokoll har inte ratificerats av Sverige.

FN:s kommitté för barnets rättigheter (*Barnrättskommittén*) har till uppgift att övervaka att barnkonventionen respekteras i de länder som ratificerat den. *Barnrättskommittén* ger staterna vägledning i tolkningen av barnkonventionen bl.a. genom allmänna kommentarer (general comments). De allmänna kommentarerna är inte juridiskt bindande men har kommit att få stor betydelse som tolkningsunderlag i de nationella rättssystemen.

³ Det mest förekommande sättet att införliva konventionsåtaganden i svensk rätt är genom transformering eller konstaterande av normharmonin. Transformering innebär att, i den utsträckning det anses behövt, införa eller ändra svenska bestämmelser så att de överensstämmer med konventionens krav. I vissa fall konstateras i stället att normharmonin råder, dvs. att svensk rätt redan överensstämmer med konventionen varför några lagändringar inte är behövliga. Ett annat tillvägagångssätt att införliva en konvention i svensk rätt är genom inkorporering, dvs. att i lag föreskriva att bestämmelserna i en konvention ska gälla som lag i Sverige. Konventionens originaltext blir därmed gällande som svensk lag. Ofta publiceras en översättning vid sidan av originaltexten. Konventionen kan antingen ges företräde framför annan lagstiftning eller vara jämställd med den.

Barnkonventionens fyra grundprinciper

De fyra grundprinciperna i barnkonventionens artiklar 2, 3, 6 och 12 är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas. Grundprinciperna har också en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller grupper av barn.

Artikel 2 handlar om barnets rätt till icke-diskriminering. Begreppet diskriminering definieras inte i konventionen. *Barnrättskommittén* har i allmänna kommentarer tolkat bestämmelsen i förhållande till olika frågor och grupper av barn, bl.a. om utbildningens mål och ungdomars hälsa och utveckling. Att varje barn ska ha tillgång till rättigheterna i konventionen är inte detsamma som att alla barn ska behandlas exakt lika⁴.

Artikel 3 fastställer att barnets bästa ska sättas främst vid alla åtgärder som rör barn. Enligt bestämmelsens första punkt ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Enligt *Barnrättskommittén* är barnets bästa ett flexibelt begrepp vars innebörd måste avgöras från fall till fall och principen har många olika dimensioner⁵. Principen är en materiell rättighet som innebär rätten att få barnets bästa bedömt i beslut som gäller barnet. Vidare är principen en grundläggande rättslig tolkningsprincip. Om det går att tolka en rättsregel på olika sätt ska den tolkning som bäst tillgodoser barnets bästa ges företräde. Principen är även ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser. När ett enskilt barn eller en grupp av barn påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser. I beslutet ska beslutsfattare motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen.

I artikel 6 erkänns barnets inneboende rätt till livet och statens skyldighet att i största möjliga utsträckning säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Dessa rättigheter ska tolkas i förhållande till övriga grundprinciper. Rättigheterna specificeras ytterligare i andra

⁴ CRG/GC/2001/1, CRG/GC/2003/4 och CRG/GC/2003/5, p. 12.

⁵ CRC/C/GC/14, p. 6 och p. 32.

bestämmelser i konventionen, t.ex. i artikel 23 om statens skyldighet att ge lämpligt bistånd till barn med funktionsnedsättningar, artikel 24 om rätten till hälso- och sjukvård och artikel 27 om rätten till en skälig levnadsstandard. Kravet att staten ska främja barnets rätt att överleva och att få utvecklas omfattar enligt *Barnrättskommittén* barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling⁶. Staten har också en skyldighet att ge föräldrar lämpligt bistånd när de fullgör sitt ansvar att främja barnets utveckling och se till att barnets rättigheter tillgodoses⁷.

I artikel 12 tillförsäkras barn rätt att uttrycka sina åsikter och att bli hörda. Rättigheterna i artikel 12 är absoluta och gäller alla barn som kan ha egna åsikter. Åsikterna ska beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad. Rätten att höras i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet kan t.ex. avse frågor som rör barnets utbildning, hälsa, miljö, levnadsvillkor och skydd. Rätten att höras gäller både i förfarande som påbörjats av barnet och förfaranden som påbörjats av andra men som rör barnet. Artikel 12 ska tolkas i förhållande till övriga grundprinciper men är särskilt förbunden med principen om barnets bästa i artikel 3. Bestämmelsen är även kopplad till andra bestämmelser i konventionen som förutsätter att barnet uttrycker sina åsikter⁸.

Några tidigare utredningar om svensk rätt och barnkonventionen

Sedan barnkonventionen ratificerades av Sverige har frågan om den svenska rättens överensstämmelse med barnkonventionen utretts vid flera tillfällen och det har vid flera tillfällen diskuterats om Sverige bör införliva konventionen i svensk rätt genom inkorporering, dvs. genom att göra konventionen till svensk lag. Riksdagen tog upp frågan om inkorporering redan hösten 1995. Förslaget om inkorporering avvisades men socialutskottet framhöll att en fortlöpande kontroll och anpassning av all svensk lagstiftning och tillämpning är nödvändig (bet. 1995/96:SoU4, rskr. 1995/96:62).

⁶ CRG/GC/2003/5, p. 12.

⁷ CRC/C/GC/7, p. 15–18.

⁸ CRC/C/GC/12, p. 32–39 och p. 70–74.

Den 1 februari 1996 tillkallades en parlamentarisk kommitté (Barnkommittén) med uppgift att bl.a. göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till barnkonventionens bestämmelser (dir.1996:15). Kommittén överlämnade delbetänkandet *Barnkonventionen och utlänningslagen* (SOU 1996:115) i juni 1996 och slutbetänkandet *Barnets bästa i främsta rummet* (SOU 1997:116) i augusti 1997. Barnkommitténs bedömning var att artiklarna i barnkonventionen i huvudsak återspeglades väl i svensk lag och att Sverige inte hade något att vinna på en inkorporering av barnkonventionen. Enligt Barnkommittén var det viktigare att göra en ordentlig översyn av om de nationella lagarna överensstämmer med barnkonventionen och att barnkonventionens anda och innebörd i fortsättningen beaktas i varje lagstiftningsärende.

Den 1 januari 2011 infördes en bestämmelse i 1 kap. 2 § regeringsformen att det allmänna ska verka för att alla människor ska uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas tillvara (prop. 2009/10:80). Regeringen tog också initiativ till en ny strategi som syftade till att stärka barnets rättigheter inom alla berörda områden och verksamheter på statlig och kommunal nivå (prop. 2009/10:232). I strategin anges bl.a. att all lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. Vidare förklarade regeringen behovet av en kartläggning för att belysa hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen. Under år 2010 tog regeringen initiativ till en sådan kartläggning och i november 2011 redovisades departementspromemorian *Hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen – en kartläggning* (Ds 2011:37).

Exempel på andra åtgärder som har vidtagits för att driva på genomförandet av barnkonventionen inom offentlig verksamhet som rör barn är bl.a. Barnombudsmannens arbete för barns rättigheter. I juli 2012 gav regeringen Barnombudsmannen i uppdrag att genomföra insatser för att sprida och kommunicera den ovan nämnda strategin till statliga myndigheter, kommuner och landsting (S2011/8293/FST).

Barnombudsmannen har på uppdrag av regeringen utvecklat en plattform för att följa barns levnadsvillkor inom olika områden utifrån barnkonventionen. Barnombudsmannen ansvarar bl.a. för drift, spridning och utveckling av ett webbaserat uppföljningssystem som visar

statistik och information som gör det möjligt att följa hur genomförandet av barnkonventionen utvecklas i Sverige⁹.

En ny utredning om barns rätt och barnkonventionen

FN:s barnrättskommitté (*Barnrättskommittén*) framförde år 2009 i sina rekommendationer till Sverige att Sverige med alla nödvändiga åtgärder bör säkerställa att den nationella lagstiftningen står i överensstämmelse med barnkonventionen och att Sverige bör fortsätta med och förstärka sina insatser för att konventionen formellt ska erkännas som svensk lag. Vidare hade Barnombudsmannen i en skrivelse (S2009/8846/FST) till regeringen framhållit att regeringen borde låta utreda barnkonventionens rättsliga ställning i Sverige.

Under våren år 2013 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag bl.a. att analysera för- och nackdelarna med att inkorporera barnkonventionen i svensk lag (dir. 2013:35). Utredningen, som antog namnet *Barnrättighetsutredningen* (S 2013:08), skulle redovisa sitt uppdrag i mars 2015. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2014:86 och dir. 2015:17) förlängdes utredningstiden och utredningen fick ett utökat uppdrag som innebar att utredningen skulle lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen, belysa vilka principer som kan bli aktuella vid en eventuell konflikt mellan barnkonventionens bestämmelser och svensk lagstiftning samt hur barnkonventionens bestämmelser kan få genomslag vid en sådan konflikt, belysa vilken vägledning som kan behövas för uttolkning av konventionen samt lyfta fram vilka åtgärder i övrigt som kan behöva vidtas vid en inkorporering av barnkonventionen.

Barnrättighetsutredningen redovisade sitt betänkande *Barnkonventionen blir svensk lag* (SOU 2016:19) den 11 mars 2016. *Barnrättighetsutredningen* föreslog bl.a. en lag om inkorporering av barnkonventionen och lämnade ett antal författningsförslag i övrigt. Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. *Barnrättighetsutredningens* betänkande bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Trots att betänkandet ännu inte har lett till några lagstiftningsåtgärder redovisar vi några av *Barnrättighetsutredningens* övervägan-

⁹ Se www.barnombudsmannen.se/max18/

den och förslag som vi bedömer har relevans för våra överväganden om barns bästa i utsökningsförfarandet (våra överväganden finns i avsnitt 4.3.11).

Utredningen framhöll i sina överväganden att en inkorporering av barnkonventionen innebär att tjänstemän och beslutsfattare måste förhålla sig till barnkonventionen på ett annat sätt än i dag, eftersom konventionen blir gällande som lag och ensam kan läggas till grund för myndigheters beslut i mål och ärenden. Genom en inkorporering blir barnkonventionen tillämplig på samtliga rättsområden. Det blir också tydligt att konventionen ska ses som en helhet och att artiklarna i konventionen ska tolkas i relation till varandra, något som kan förväntas lägga grunden till ett mer rättighetsbaserat synsätt. En inkorporering kan även förväntas påverka regelgivningen i övrigt, främst genom att transformeringen av barnkonventionens bestämmelser torde påskyndas av inkorporeringen. Genom inkorporeringen kan man räkna med att barnets rättigheter får en mer framskjuten plats i den offentliga debatten och i lagstiftningsärenden. Brister i den svenska lagstiftningen kan identifieras och åtgärdas. Konventionens bestämmelser kan dessutom förväntas påverka utformningen av annan lagstiftning mer direkt än hittills. En väsentlig fördel som framhölls med att inkorporera barnkonventionen är att den kan fungera som utfyllnad om annan lagstiftning inte till fullo tar till vara barnets rättigheter enligt konventionen. Konventionen kommer också, när den ges status av lag, att ha företräde vid en eventuell konflikt mellan bestämmelserna i konventionen och författningar av lägre valör. Sammantaget ansåg utredningen att en inkorporering innebär att konventionens rättigheter får en stärkt ställning inte endast formellt utan även reellt. Barnets rättigheter kan tas till vara i större utsträckning än i dag.

Utredningen påtalade att om det finns osäkerhet kring hur konventionens artiklar ska tolkas, och därigenom hur de kommer att tillämpas, kan det finnas en risk att det grundläggande kravet för rättssäkerheten och förutsebarheten inte tillgodoses vid en inkorporering. En transformering skulle kunna öka förutsebarheten och bestämmelser kan anpassas till det aktuella verksamhetsområdet. Utredningen ansåg att transformering ger ett bättre stöd för rättstillämpande myndigheter, men framhöll att en inkorporering inte utesluter en fortsatt transformering. Tvärtom var det utredningens mening, och också en utgångspunkt för utredningens arbete, att

transformeringen ska fortsätta även efter det att barnkonventionen fått ställning av lag. För att barnets rättigheter ska få önskat genomslag krävs således enligt utredningen, vid sidan av inkorporering, fortsatt transformering. Det krävs därutöver en kombination av olika åtgärder, såsom lagstiftning, information, utbildning och samordning mellan olika aktörer på olika nivåer i samhället.

Enligt *Barnrättighetsutredningen* visar den kartläggning av områdena barn i migrationsprocessen, stöd och service till barn med funktionsnedsättning, barn som har bevittnat våld inom familjen och barn som har utsatts för våld inom familjen att barnkonventionen inte har fått tillräckligt genomslag i rättstillämpningen på de fyra utvalda områdena och att det finns tydliga brister i förhållande till barnets rättigheter enligt konventionen. Även om kartläggningen var begränsad till särskilt angelägna områden föreslog utredningen att det i förvaltningslagen (1986:223) och i förvaltningsprocesslagen (1971:291) införs en ny bestämmelse enligt vilken barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas i ärenden och mål som rör barn. Enligt bestämmelsen ska ett barn få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Utredningen ansåg vidare att principen om barnets bästa som ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser bör få ökat genomslag i det fortsatta transformeringsarbetet. Barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade behöver säkerställas. Det bör vidare tydliggöras att barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade utgör en väsentlig del vid bedömningen av barnets bästa. En viktig fråga att uppmärksamma är också frågan om hur vårdnadshavarens bestämmanderätt förhåller sig till barnets rätt att komma till tals. Bestämmelser som innehåller begränsningar eller förbehåll när det gäller rätten för barnet att uttrycka sina åsikter bör ses över.

Barnrättighetsutredningen ansåg att barnkonventionen bör synliggöras i förarbeten där konventionen kan vara av relevans. Sådana förarbeten bör på ett tydligt sätt hänvisa till barnkonventionens bestämmelser och hur dessa bör tolkas med stöd av bl.a. *Barnrättskommitténs* allmänna kommentarer.

Utredningen föreslog även att om förslagen i ett betänkande har betydelse för barns rättigheter, ska konsekvenserna i det avseendet redovisas. En bestämmelse om detta föreslogs i 15 § kommittéförelösningsordningen (1998:1474).

Barnkonsekvensanalyser för att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet

För att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn krävs barnkonsekvensanalyser. Att genomföra barnkonsekvensanalyser innebär att bedöma vilka konsekvenser ett beslut kan få för ett enskilt barn. Det innebär också att på en mer generell nivå analysera vilka konsekvenserna är för barn och deras rättigheter av en policy, lag eller andra åtgärder. Analyser ska ske fortlöpande och vara integrerade i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället.

Det finns olika metoder för att göra barnkonsekvensanalyser. Enligt *Barnrättskommittén* är det ett minimikrav att använda barnkonventionen och de fakultativa protokollen som ram och de fyra grundprinciperna som utgångspunkt för analysen. Vidare krävs utvärderingar av vilka faktiska konsekvenser beslut och åtgärder har fått för ett enskilt barn eller grupper av barn.¹⁰

År 2001 tog den svenska Barnombudsmannen fram en modell för barnkonsekvensanalyser som skulle vara till stöd för kommuner, landsting och statliga myndigheter i arbetet med att föra in barnets bästa i beslutsfattandet. Modellen har uppdaterats och beskriver numera ett arbetssätt för att systematiskt synliggöra barnets bästa. Eftersom barn har olika förutsättningar och behov beroende på bl.a. kön, ålder, socioekonomiska förhållanden, kulturell och etnisk bakgrund och eventuella funktionshinder framhåller Barnombudsmannen att det som är det bästa för ett barn i en given situation inte nödvändigtvis är det bästa för ett annat barn. Det kan också finnas motsättningar mellan ett eller flera barns bästa och andra samhällsintressen. Om barnets eller barnens bästa har fått ge vika för något annat intresse är det särskilt viktigt att analysen och besluten finns dokumenterade så att det framgår vad som legat till grund för prioriteringen. Vidare framhåller Barnombudsmannen vikten av att barnets egna önskemål och åsikter förs fram och dokumenteras.¹¹

¹⁰ CRG/GC/2003/5, p. 45 och CRC/C/GC/14, p. 35 och 99.

¹¹ Barnombudsmannens faktablad *Uppnå kvaliteten i beslut som rör barn och unga*, www.barnombudsmannen.se

2.2.3 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Efter andra världskriget bildades Europarådet av tio europeiska stater, däribland Sverige. Ett av syftena var att försöka förhindra framtida rättsövergrepp mot enskilda liknande de som skett under andra världskriget. För att stärka skyddet för mänskliga rättigheter utarbetades en konvention som undertecknades 1950, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Europakonventionen har inkorporerats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I lagen föreskrivs att Europakonventionen med tilläggsprotokoll ska gälla som lag här i landet. Europakonventionen har ställning som vanlig lag men en bestämmelse i regeringsformen stadgar att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen. Europakonventionens ställning är således svagare än grundlag men starkare än vanlig lag.

För att säkerställa att staterna efterlever Europakonventionen har en domstol, den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen), inrättats. Europadomstolen har genom åren skapat en omfattande praxis avseende tillämpningen av artiklarna i Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll. Europadomstolens uppgift har i princip blivit att kontrollera att konventionsstaterna efterlever kraven i Europakonventionen och att tolka hur långt kraven sträcker sig. Enligt Europakonventionen ska de nationella rättsmedlen vara uttömda innan en klagande kan få saken prövad av Europadomstolen. Anledningen är att de nationella domstolarna har bättre möjligheter än Europadomstolen att göra bevisvärderingar och tillämpa nationell rätt.

I följande avsnitt redovisar vi översiktligt två bestämmelser som är centrala för frågor som vi har i uppgift att överväga.

Europakonventionen och rätten till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens

Enligt Europakonventionens artikel 8 är rätten till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens en av de rättigheter som tillkommer var och en¹². Bestämmelsen avser i första hand att skydda enskilda mot godtyckliga ingripanden från det allmänna men bestämmelsen anses även innefatta skyldigheter för det allmänna att se till att respekten för privat- och familjelivet upprätthålls i förhållandet mellan enskilda.

Bestämmelsen anses inte ge någon rätt för den enskilde att kräva att han eller hon ska tillhandahållas en bostad av staten. I enstaka undantagsfall kan staten ändå ha en skyldighet att se till att särskilt utsatta individer får någonstans att bo.¹³ Bestämmelsen hindrar inte expropriation av en fastighet där ägaren är bosatt så länge ägaren ersätts för sin förlust. Personer som inte äger sin bostad utan hyr eller arrenderar den har en mer begränsad rätt till bostaden och kan tvingas flytta när kontraktet löper ut eller förverkas utan att detta strider mot artikel 8.¹⁴

För att skyddet i artikel 8 ska vara tillämpligt krävs att det är fråga om ett ”hem” i konventionens mening. Av rättspraxis från Europadomstolen framgår att denna bedömning ska göras utifrån de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet, oberoende av om besittningen enligt nationell rätt är tillåten eller inte. Avgörande vid bedömningen är om den boende har en tillräckligt nära och kontinuerlig anknytning till platsen för att boendet ska kunna betraktas som ett hem.¹⁵ Så ansågs vara fallet i Europadomstolens avgörande *Winterstein m.fl. mot Frankrike* där klagandena under lång tid, mellan fem och trettio år, bott på en plats planlagd för camping, men där klagandena inte hade det tillstånd som krävdes för att få ställa upp

¹² Europakonventionens artikel 8 – Rätt till skydd för privat- och familjeliv:

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

¹³ Se *Chapman mot Storbritannien* (2001) punkt 99 och *Jordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) punkt 130.

¹⁴ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, s. 427.

¹⁵ Se bland annat *Winterstein m.fl. mot Frankrike* (2013), punkt 141 och *Prokopovitch mot Ryssland* (2004), punkt 36.

husvagnar under längre tid än tre månader. Till samma slutsats kom Europadomstolen i avgörandet *Yordanova m.fl. mot Bulgarien*, där klagandena under mycket lång tid bott i ett område i huvudstaden. En del av klagandena hade bosatt sig där i slutet av 1960-talet, medan andra hade kommit till platsen senare. Klagandena hade byggt sina bostäder på statlig mark utan att ha tillstånd till det. Marken övergick senare i kommunal ägo. Först år 2005 vidtog myndigheterna åtgärder för att flytta på personerna. Europadomstolen konstaterade att klagandenas bostäder var att betrakta som hem i konventionens mening.

Rätten till skydd för hemmet enligt artikel 8 i Europakonventionen får bara inskränkas om det finns stöd i lag. Dessutom måste syftet med inskränkningen vara berättigat (legitimate aim). Vilka syften som kan godtas framgår av artikel 8(2) i konventionen. Till dessa hör bland annat hänsynen till statens säkerhet eller skyddet för andra personers fri- och rättigheter. För att få inskränka den rätt som följer av artikel 8 i konventionen måste inskränkningen även vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Så är fallet om åtgärden svarar mot ett angeläget samhällsligt behov (social pressing need), om inskränkningen är proportionerlig i förhållande till ändamålet och om konventionsstatens skäl för inskränkningen är relevanta och tillräckliga.¹⁶ I denna fråga har varje konventionsstat en viss frihet att avgöra om en inskränkning är nödvändig (margin of appreciation). Europadomstolen har dock framhållit att det är en mycket ingripande åtgärd att beröva någon dennes hem. Varje person som riskerar att bli av med sitt hem har därför rätt att få prövat om denna åtgärd är proportionerlig och rimlig, oavsett om boendet har etablerats med eller utan tillstånd från markägaren.¹⁷

Hur proportionalitetsbedömningen ska göras varierar från fall till fall. I det ovan nämnda avgörandet *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* förklarade Europadomstolen att även om de boende inte kunde räkna med att få stanna på platsen, hade myndigheternas passivitet gjort att de boende hade fått starka band dit och byggt upp ett samhälle där. I ett sådant fall fanns det enligt domstolen anledning att göra andra överväganden än i mer rutinartade fall där någon

¹⁶ *Winterstein m.fl. mot Frankrike* (2013) punkt 147.

¹⁷ Se *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) punkt 118(iv) och *Winterstein m.fl. mot Frankrike* (2013) punkt 155.

olagligt ockuperat annans fastighet. Europadomstolen framhöll vidare att det förhållandet att klagandena tillhörde en underprivilegerad samhällsgrupp måste väga tungt inte bara vid bedömningen av om bosättningen skulle flyttas, utan också vid bedömningen av när detta skulle ske. De bulgariska myndigheternas beslut att flytta på bosättningen tog inte någon hänsyn till proportionalitetsprincipen, utan grundades enbart på det otillåtna besittningstagandet. Europadomstolen ansåg att Bulgarien hade brutit mot artikel 8 i Europakonventionen.¹⁸

Europakonventionen och egendomsskyddet¹⁹

Enligt Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 1 ska varje fysisk eller juridisk person åtnjuta rätt till respekt för sin egendom²⁰. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Denna bestämmelse inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten anser nödvändig för att reglera nyttjande av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra avgifter eller av böter eller viten. Begreppet ”egendom” ska ges en vidsträckt innebörd. Begreppet omfattar inte bara fast och lös egendom utan även begränsade sakrätter av ekonomiskt värde, fordringar och immateriella rättigheter.

När det gäller egendomsskyddets omfattning har Europadomstolen uttalat att bestämmelsen om egendomsskyddet innehåller följande tre beståndsdelar.

1. Principen att egendom ska respekteras.
2. Villkoren för att någon ska berövas sin egendom.

¹⁸ Se *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) punkterna 121–122, 133 och 144.

¹⁹ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 539 ff.

²⁰ Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 1 – Skydd för egendom:

Varje fysisk eller juridisk skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än om det i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

3. Hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas

Momenten har samband med varandra. De andra och tredje punkterna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och måste därför tolkas i ljuset av den allmänna principen som framgår av den första punkten²¹.

Precis som gäller för andra bestämmelser i Europakonventionen anses staten även i fråga om äganderätten ha en positiv förpliktelse att se till att rättigheten skyddas mot kränkningar utförda av andra privata rättssubjekt. Detta sker främst genom att lagen skyddar mot tillgrepp av egendom och ger möjlighet att återfå egendom som olovligen tagits från ägaren. Staterna anses dock ha stor frihet att närmare utforma dessa regler. I statens skyldigheter ingår att se till att det finns lämpliga rättsmedel mot ingrepp i äganderätten och att utreda och vid behov åtala tillgrepp av egendom.

Även om det finns ett allmänt intresse som motiverar att egendom tas från en enskild person måste det ske en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse. Egendomsberövandet måste genomföras på ett sådant sätt att det inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Ingreppet i den enskildes rätt måste vara proportionerligt vilket innebär att hänsyn ska tas till om den enskilde får ersättning i någon form och i övrigt till de omständigheter under vilka ingreppet sker. I detta sammanhang har Europadomstolen bl.a. uttalat att ersättning för exproprierad eller nationaliserad egendom normalt måste utgå och att egendomsberövandet i avsaknad av sådan ersättning inte kan anses proportionerligt. Bestämmelsen anses emellertid inte innefatta krav på att ersättningen ska motsvara det fulla värdet av egendomen (jfr bl.a. Europadomstolens uttalande i målet *James m.fl. mot Förenade Kungariket*).

I de flesta fall av egendomsberövande i det allmännas intresse handlar det om överförande av egendom till stat, kommun eller annat offentligt organ genom exempelvis expropriation av enstaka fastigheter eller ett mer omfattande förstatligande. Det kan dock även handla om att egendom överförs till ett annat enskilt rättssubjekt men att egendomsberövandet ändå betraktas som en åtgärd som vidtas i det allmännas intresse eftersom det utgör ett led i en allmän

²¹ Se t.ex. Europadomstolens dom i *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*.

social, ekonomisk eller annan politik (jfr *James m.fl. mot Förenade kungariket*).

Målet *Bäck mot Finland* handlade om en borgensmans regressfordran mot huvudgäldenären som hade satts ner genom skuldsanering. Europadomstolen besvarade frågan om skuldsanering kan utgöra ett brott mot en borgenärs egendomsskydd nekande med hänvisning till att borgensmannen hade tagit en risk och att skuldsaneringen var en procedur enligt vilken borgenärerna hade fått komma till tals. Vidare hade domstolen vägt olika intressen mot varandra. Europadomstolen konstaterade också att fordringen i realiteten, redan tidigare, kunde antas ha haft ett lägre reellt värde än det nominella värdet.

I målet *Reiz mot Rumänien* uttalade Europadomstolen med avseende på egendomsskyddet bl.a. att det måste göras en åtskillnad när det handlar om civilrättsliga egendomstvister mellan enskilda. I detta mål hade makarna Reiz förklarats vara ägare till en fastighet men förpliktats att ersätta hyresgästerna i fastigheten för investeringar som dessa hade gjort. När makarna Reiz inte betalade, såldes fastigheten exekutivt till verkställighet av betalningsförpliktelsen gentemot hyresgästerna. Europadomstolen kom fram till att detta var en ekonomisk tvist mellan enskilda som i princip inte aktualiserade statens ansvar enligt artikel 1.

När det gäller inskränkningar i ägarens rätt att använda sin egendom har Europadomstolen bl.a. uttalat att det förhållandet att fordringsägares rättigheter påverkas av att en gäldenär försätts i konkurs eller likvidation eller när egendom på grund av gäldenärens obestånd ställs under särskild förvaltning är naturligt. Däremot får det inte heller i dessa fall bli fråga om oproportionerliga inskränkningar i en fordringsägares rätt (se t.ex. målet *Saggio mot Italien*). I målen *Luordo mot Italien* och *Bottaro mot Italien* kom Europadomstolen fram till att vid mycket långvariga konkursförfaranden kunde även belastningen för konkursgäldenären bli så stor att hans eller hennes rätt enligt artikel 1 kränkts.

Europadomstolen har bl.a. uttalat sig om förhållandet mellan egendomsskyddet i Europakonventionen och skyddslagstiftning som begränsar avtalsfriheten i fråga om hyressättning och som ger hyresgästerna skydd mot uppsägning och vräkning. Frågan om sådan skyddslagstiftning respekterar fastighetsägarens rätt till egendomsskydd avgörs i varje enskilt fall genom en proportionalitetsbedöm-

ning. Många av Europadomstolens avgöranden i dessa avseenden handlar om tillämpningen av italiensk lagstiftning som kraftigt begränsade möjligheterna att vräka en hyresgäst. Målet *Scollo mot Italien* handlade om en fastighetsägare som själv hade ett starkt behov av en uthyrd lägenhet eftersom han var arbetslös och handikappad. Dessutom hade hyresgästen varit försumlig i fråga om betalning av hyran. Gällande lagstiftning hindrade fastighetsägaren från att vräka hyresgästen. Europadomstolen ansåg att med hänsyn till omständigheterna var detta oproportionerligt och stred mot fastighetsägarens rätt att utnyttja sin egendom. Det blev motsatt utgång i målet *Spadea och Scalabrino mot Italien*. Även i det fallet ville fastighetsägarna använda en lägenhet för sina egna behov. Till skillnad från det ovan nämnda fallet, ansågs det inte ha varit oproportionerligt att ge hyresgästerna besittningsskydd. I detta fall var hyresgästerna äldre kvinnor med små ekonomiska resurser som sannolikt inte skulle kunna hitta en annan bostad till lika låg hyra.

I målet *Immobiliare Saffi mot Italien* kom Europadomstolen fram till att den italienska lagstiftningen som hindrade vräkning av hyresgäster, trots att det fanns domstolsbeslut om att de skulle vräkas, saknade flexibilitet och skapade ett tillstånd av rättsosäkerhet. Även om lagstiftningen ansågs ha ett legitimt socialt syfte ansågs det förhållandet att det inte fanns någon möjlighet att få en domstol att påskynda verkställighet och inte heller någon rätt till skadestånd innebära att fastighetsägaren fick bära en oproportionerligt tung börda.

När det gäller frågor om egendomsskyddet och försäljning av egendom på exekutiv auktion har Europadomstolen bl.a. i målet *Tsironis mot Grekland* uttalat att en försäljning på exekutiv auktion av egendom, utan att ägaren fick underrättelse om auktionen och utan att ägaren hade möjlighet att genom överklagande få försäljningen omprövad av domstol, kränkte ägarens rätt till respekt för sin egendom. I målet *S.A. Thaleia Karydi Axte mot Grekland* hade en fastighet sålts exekutivt. Klagandebolaget hade kunnat överklaga utmätningen före den exekutiva auktionen men eftersom det var osäkert om bolaget hade underrättats om tiden för auktionen ansåg Europadomstolen att egendomsskyddet hade varit otillräckligt.

Enligt Europadomstolens praxis innefattar bestämmelsen om egendomsskydd ett krav på att ett ingrepp i egendomsskyddet ska vara proportionerligt. Även när det finns ett allmänt intresse som

kan motivera ingreppet, måste det därför ske en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Också när det gäller ingrepp i egendomsskyddet har varje konventionsstat ett visst utrymme att bedöma om inskränkningen är nödvändig. Enligt Europadomstolens praxis är bedömningsmarginalen vidare när det gäller egendomsskyddet än när det gäller skyddet för hemmet enligt artikel 8 i Europakonventionen. I domen *Rousk mot Sverige* (se även avsnitt 4.3.12 och bilaga 20) uttalade Europadomstolen att bedömningsmarginalen varierar beroende på vilken typ av konventionsrättighet som står på spel, och hur viktig den är för den enskilde såväl som för det allmännas intressen. Marginalen tenderar att vara snävare när den rättighet som står på spel är avgörande för den enskildes faktiska åtnjutande av djupt personliga och grundläggande rättigheter. Domstolen framhöll att förlusten av någons hem är den mest extrema formen av inskränkning av rätten till respekt för sitt hem.

3 Behovet av en översyn av det utsökningsrättsliga regelverket och utgångspunkter för vår översyn

3.1 Behovet av en översyn av det utsökningsrättsliga regelverket

Utsökningsbalken (1981:774) trädde i kraft den 1 januari 1982 och ersatte bl.a. 1877 års utsökningslag. Övergångsförhållandena reglerades av en särskild promulgationslag. I vissa fall är de förarbeten som utgör vägledning för balkens tillämpning överförda från 1877 års utsökningslag.

Under de mer än 30 år som utsökningsbalken har varit i kraft har såväl Kronofogdemyndigheten som samhället i stort förändrats. Den informationstekniska utvecklingen har lett till förändringar av Kronofogdemyndighetens arbetsmetoder vilket gör att det ställs ökade krav på ett teknikneutralt regelverk. Globaliseringen innebär en större rörlighet av både människor, företag och egendom vilket i sin tur lett till att det internationella utsökningsrättsliga samarbetet har utvecklats. Sammantaget innebär detta att Kronofogdemyndighetens arbetsmetoder och verktyg för att genomföra sitt uppdrag måste bli vassare om verksamheten ska kunna vara lika effektiv i framtiden som den är i dag. Det utsökningsrättsliga regelverket och utsökningsförfarandet måste anpassas så att Sveriges internationella åtaganden enligt bl.a. Europakonventionen och barnkonventionen beaktas.

Kronofogdemyndigheten har genomgått stora organisationsförändringar, främst genom att de regionala kronofogdemyndigheterna avskaffats och en ny riksomfattande myndighet, Kronofogdemyn-

digheten, har inrättats (prop. 2005/06:200). År 2008 blev Kronofogdemyndigheten helt fristående i förhållande till Skatteverket och de s.k. offensiva borgenärsuppgifterna överfördes till Skatteverket (prop. 2006/07:99)¹. Det har även gjorts några större ändringar i regelverket, bl.a. i samband med 1996 års löneexekutionsreform (prop. 1994/95:49) och när det gjordes en översyn av bestämmelserna om försäljning av utmätt lös egendom som bl.a. innebar att det blev möjligt att sälja lös egendom på e-auktion (prop. 2013/14:43).

Trots de förändringar som har skett både i samhället och i delar av lagstiftningen har någon samlad eller mer genomgripande översyn av utsökningsbalken och anslutande regelverk inte genomförts.

Frågan om behovet av en översyn och omarbetning av den utsökningsrättsliga lagstiftningen har väckts i olika sammanhang av såväl Kronofogdemyndigheten som av andra myndigheter. Eftersom regelverket har brister i olika avseenden och är svårtillämpat har det gett upphov till omfattande tolknings- och tillämpningsproblem som i vissa fall har fått sin lösning i praxis från Högsta domstolen. I andra fall har Kronofogdemyndigheten behövt göra egna tolkningar av regelverket i rättsliga promemorior och ställningstaganden. Vissa av dessa tolkningar har överprövats av underrätterna och det finns exempel där olika underrätter gjort olika principiella bedömningar, vilket lett till en spretig och inkonsekvent tillämpning av det utsökningsrättsliga regelverket.

Sammantaget är utsökningsbalken numera föråldrad, svåröverskådlig och svår att tillämpa, vilket försvårar för Kronofogdemyndigheten, andra myndigheter samt parterna i utsökningsförfarandet.

¹ Som offensiva borgenärsuppgifter angavs följande (SOU 2003:97 och prop. 2006/07:99 s. 25 f.):

- ansökan om likvidation,
- ansökan om konkurs och bevakning av fordran i konkurs,
- ansökan om företagsrekonstruktion och företrädande av det allmänna vid rekonstruktion,
- beslut om att anta förslag om ackord,
- beslut om nedsättning av fordran i ett skuldsaneringsförfarande,
- talan om preskriptionsförlängning,
- talan om företrädaransvar, samt
- tvister om bättre rätt till utmätt egendom och överklagande i allmänna utsökningsmål.

3.2 Utgångspunkter för vår översyn

Utsökningsbalkens tre första kapitel innehåller inledande bestämmelser, förfaranderegler och bestämmelser om exekutionstitlar. Regelverket är svårläst och svåröverskådligt. Vi föreslår därför att dessa kapitel ska upphävas och ersättas av nya kapitel som är uppbyggda på ett mer lättillgängligt sätt med tydligare och mer pedagogiskt utformade bestämmelser.

I våra direktiv (bilaga 1) har vi fått i uppdrag att överväga ett antal utpekade delfrågor. Samtliga delfrågor är förhållandevis omfattande, komplicerade och kräver ingående överväganden utifrån flera aspekter. Det utökningsrättsliga regelverket är omfattande och komplext och författningsändringar i utsökningsbalken föranleder i många fall följdändringar i annan lagstiftning. Eftersom vår uppdrags-tid är begränsad är det nödvändigt att vi prioriterar de utpekade delfrågorna. Våra överväganden om ”andra åtgärder för ett effektivare utsökningsförfarande” måste avgränsas och begränsas. Även när det gäller språklig modernisering och förenkling har vi valt att prioritera utsökningsbalkens tre första kapitel i samband med den genomgripande omarbetningen av dessa kapitel. I övrigt har vi begränsat oss till att föreslå de språkliga följdändringar som krävs i övriga kapitel.

Vi anser att de övergripande principer som bör känneteckna utsökningsförfarandet och som bör vara vägledande för Kronofogdemyndighetens arbete är effektivitet, rättssäkerhet och proportionalitet.

Utsökningsförfarandet ska vara effektivt i den bemärkelsen att en person som vänder sig till Kronofogdemyndigheten för att få hjälp med att driva in en skuld inte ska behöva vänta längre än nödvändigt. Genom ett enklare och tydligare regelverk kan utsökningsförfarandet bli snabbare och mer verkningsfullt eftersom inblandade parter vet vad som gäller i en given situation. Klara och entydiga regler kan också leda till en minskad överklagandefrekvens, vilket även det innebär att förfarandet blir effektivare.

Samtidigt som förfarandet ska vara effektivt måste de grundläggande kraven på rättssäkerhet och människors behov av socialt skydd upprätthållas. Utsökningsförfarandet ska vara förutsebart och parter ska kunna få eventuella invändningar prövade. Det ska vara tydligt för alla vilka olika moment som ingår i förfarandet, vilka beslut som

fattas, vilka åtgärder som vidtas samt i vilka skeden som invändningar och överklaganden kan göras.

Kronofogdemyndighetens långtgående maktbefogenheter leder till att det måste kunna ställas höga krav på myndighetens service- och informationsskyldighet, men även när det gäller myndighetens processledning av parterna. Utsökningsförfarandet ska vara snabbt, enkelt och kostnadseffektivt vilket innebär att en part som huvudregel inte ska behöva anlita ett juridiskt skolat ombud för att kunna ta tillvara sina rättigheter i utsökningsförfarandet.

Det är en självklarhet att regelverket ska vara utformat så att utsökningsförfarandet är förenligt med Sveriges internationella åtaganden enligt bl.a. Europakonventionen och barnkonventionen. Regelverket måste ge utrymme för Kronofogdemyndigheten att, med tillämpning av proportionalitetsprincipen, kunna väga intresset av att en åtgärd vidtas mot den skada eller men som åtgärden kan medföra för den som berörs av den. En åtgärd får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till målet med åtgärden. Om målet med en viss åtgärd kan tillgodoses med en mindre ingripande åtgärd ska den åtgärden i stället väljas. De utsökningsrättsliga bestämmelserna måste således innehålla ett tillräckligt utrymme för Kronofogdemyndigheten och domstolar att pröva om vidtagna utsökningsåtgärder är proportionerliga. Om en redan vidtagen åtgärd visar sig vara oproportionerlig måste det finnas processuella verktyg som, inte bara i teorin utan även i praktiken, garanterar rättssäkerheten.

Kronofogdemyndigheten måste även beakta de konsekvenser en viss åtgärd kan få för svarandens familj. Det utsökningsrättsliga regelverkets skyddsregler till förmån för gäldenären och dennes familj måste därför i tillräcklig utsträckning tillgodose människors behov av socialt skydd. Om gäldenären har barn måste Kronofogdemyndigheten beakta barns rättigheter i enlighet med barnkonventionen.

Sammanfattningsvis är våra grundläggande utgångspunkter att skapa en utsökningsrättslig reglering som tillgodoser och förenar kraven på effektivitet, rättssäkerhet och proportionalitet. Vår målsättning är att de nya bestämmelserna ska vara förutsebara, tydliga och enkla att förstå. Lagstiftningen ska minimera utrymmet för komplicerade tolknings- och tillämpningsfrågor. Viktiga utsökningsrättsliga frågor ska besvaras i det utsökningsrättsliga regelverket så att behovet av ställningstaganden i praxis och interna riktlinjer minskar.

Regelverket ska vara modernt och kunna stå sig över tid. Det innebär att det måste anpassas till dagens förhållanden men också till kommande utveckling inom samhället i stort och Kronofogdemyndigheten som enskild myndighet. Även den tekniska utvecklingen i samhället och de möjligheter som den för med sig måste beaktas. I kravet på modernisering ligger också att regelverket så långt det är möjligt ska utformas könsneutralt.

4 En modernare utsökningsbalk

4.1 Inledning

Redan i det inledande skedet av utredningsarbetet konstaterade vi att regleringen om exekutionstitlar och om vad som gäller för verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut samt uppdelningen i allmänna och enskilda mål är svårtillgänglig även för de som är mycket insatta i regelverket. Regelverket är både svårläst och svårtillämpat och har gett upphov till olika tolkningar hos såväl parter som de myndigheter som ska tillämpa det. Eftersom dessa frågor genomsyrar hela utsökningsförfarandet har vi haft återkommande diskussioner om exekutionstitlar och vad som ska gälla för verkställigheten av dessa i samband med våra överväganden om de olika delfrågorna.

När det gäller vårt uppdrag att se över utsökningsbalkens (1981:774) bestämmelser om exekutionstitlar anges särskilt i direktiven att vi ska ta ställning till om reglerna avseende verkställbarhet av förvaltningsmyndigheters beslut bör ändras och om det även framöver ska krävas en särskild föreskrift för att ett myndighetsbeslut ska vara direkt verkställbart. Om utredningen kommer fram till att det även framöver ska krävas en sådan särskild föreskrift ska vi överväga vilka skäl som ska kunna motivera att en sådan föreskrift meddelas. Utredningen ska även överväga om det behöver vidtas några andra åtgärder för att förbättra förvaltningsmyndigheternas möjligheter att effektivt kunna skaffa en exekutionstitel i domstol. I utredningens uppdrag ingår även att ta ställning till om, och i sådant fall under vilka förutsättningar, sådana handlingar som avses i 3 kap. 1 § första stycket 7 UB, nämligen handlingar som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet, bör kunna vara direkt verkställbara.

I detta kapitel börjar vi med att redovisa en översikt av gällande reglering för exekutionstitlar i avsnitt 4.2. Våra överväganden finns i avsnitt 4.3.

I vårt uppdrag ligger att beakta Sveriges internationella åtaganden. Detta gör vi genomgående när vi överväger våra olika delfrågor. I avsnitt 4.3.11–4.3.12 redovisar vi våra överväganden om hur principen om barnets bästa och proportionalitetsprincipen, två grundläggande principer som redan i dag måste beaktas inom ramen för hela utsökningsförfarandet, bör komma till uttryck och tillämpas i utsökningsförfarandet.

Överväganden som har till syfte att skapa ett mer teknik neutralt utsökningsförfarande och regelverk finns i avsnitt 4.3.19–4.3.21.

4.2 En översikt av gällande reglering för exekutionstitlar

4.2.1 Exekutionstitlar som kan ligga till grund för verkställighet

Utsökningsbalken reglerar verkställighet av dom eller annan exekutionstitel. En exekutionstitel innehåller antingen en förpliktelse om betalning eller en förpliktelse att någon ska göra eller underlåta något, s.k. annan verkställighet. Med annan verkställighet avses t.ex. avhysning eller intrångsundersökning. Beslut om kvarstad och andra säkerhetsåtgärder (jfr 15 och 26 kap. rättegångsbalken) innehåller inte någon förpliktelse men UB är ändå tillämplig när det gäller verkställighet av sådana beslut (1 kap. 1 § första stycket UB).

Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom utmätning. Verkställighet som avser annan förpliktelse eller säkerhetsåtgärd sker i den ordning som anges i 16 kap. UB (1 kap. 1 § andra stycket UB).

En uppräkningslista av de olika typerna av exekutionstitlar och vad som krävs för att de ska få verkställas finns i 3 kap. 1–20 §§ UB. Ett avgörande som enbart innehåller ett fastställande av ett visst rättsförhållande är inte en exekutionstitel och kan inte verkställas (jfr 13 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken). När en dom innehåller både en fastställelse av ett rättsförhållande och en förpliktelse för en part att göra någonting är det alltså bara den del av domen som avser förpliktelsen som kan verkställas.

Verkställighet får enligt 3 kap. 1 § första stycket UB ske på grund av följande exekutionstitlar:

1. domstols dom, utslag eller beslut,
2. förlikning som är stadfäst av domstol och medlingsöverenskommelse som har förklarats verkställbar av domstol,
3. godkänt strafföreläggande, godkänt föreläggande av ordningsbot eller godkänt avgiftsföreläggande,
4. skiljedom,
5. förbindelse angående underhållsbidrag,
6. förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas,
7. handling som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet, och
8. Kronofogdemyndighetens utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande eller handräckning samt europeiskt betalningsföreläggande som har förklarats verkställbart av Kronofogdemyndigheten.

Frågan om verkställighet kan ske innan en exekutionstitel har fått laga kraft är beroende av om exekutionstiteln avser betalningsskyldighet eller om den avser något annat. Av bestämmelser i utsökningsbalkens tredje, åttonde och trettonde kapitel framgår i vilken omfattning exekutionstitlar får verkställas innan de har fått laga kraft. Möjligheten till verkställighet innan laga kraft beror också på vilken slags exekutionstitel det handlar om.

Om en exekutionstitel som innehåller en betalningsskyldighet inte har fått laga kraft kan verkställigheten, beroende på vilken slags exekutionstitel det gäller, vara begränsad till endast utmätning eller till utmätning och försäljning. Om exekutionstiteln får verkställas obegränsat kan utmätning, försäljning och redovisning av influtna medel ske.

4.2.2 Omedelbar verkställighet och försäljningsförbud

Den som efter en rättslig prövning har blivit skyldig att betala något gör oftast detta frivilligt. Men i de fall den betalningsberättigade begär verkställighet har sökanden oftast ett starkt intresse av att betalningsskyldigheten ska verkställas så fort som möjligt. Skulden kan annars öka genom att ränta och kostnader tillkommer och det finns en risk för att gäldenären skaffar undan egendom eller får nya skulder som konkurrerar om betalningsutrymmet. Utsökningsbalken innehåller därför flera regler som möjliggör för sökanden att få verkställighet *omedelbart* dvs. så snart betalningsskyldigheten blivit fastställd även om den inte är slutligt prövad. Å andra sidan har gäldenären självklart ett berättigat intresse av att *inte* tvingas betala en skuld som är tvistig. Utsökningsbalken kräver därför i många fall att betalningsskyldigheten ska vara fastställd genom ett avgörande som fått laga kraft för att verkställighet ska medges. I andra fall har lagstiftaren valt en ordning som medger utmätning i ett tidigt skede men inte tillåter att den utmäta egendomen säljs innan skulden är slutligt prövad. Den avvägning som gjorts mellan dessa olika intressen har lett till en relativt omfattande och komplex reglering som tillåter olika verkställighetsåtgärder i olika skeden beroende på vilken utsökningstitel som åberopas.

Vissa domar och beslut som inte har fått laga kraft får föranleda utmätning men inte försäljning. Gäldenären kan hindra utmätning genom att ställa säkerhet eller nedsätta pengar för betalning av skulden. När utmätning har skett på grund av en ordinär dom, domstols utslag eller beslut, samt förvaltningsmyndighets beslut får den utmäta egendomen inte säljas utan gäldenärens samtycke förrän utsökningstiteln har fått laga kraft. Undantag gäller för lös egendom som hastigt sjunker i värde eller kräver dyr vård.

När utmätningen grundar sig på bl.a. tredskodomar samt växel- och checkdomar gäller försäljningsförbud före laga kraft för lös egendom som har betydande värde och fast egendom.

Ett utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande som inte är föremål för överprövning får, med undantag för försäljning av lös egendom med betydande värde eller fast egendom, verkställas fullt ut men så fort gäldenären överklagar eller ansöker om återvinning inträder samma försäljningsförbud och samma möjlighet för gäldenären att hindra verkställighet som om utsökningstiteln var en dom.

4.2.3 Begreppen verkställighet och handräckning

I utsökningsrätten görs det i teorin skillnad mellan verkställighet och handräckning. I praktiken är däremot den principiella distinktionen mellan verkställighet och handräckning inte helt tydlig.

Med verkställighet menas ett tvångsvist genomförande av vad som har prövats och fastslagits i en dom, beslut av en domstol eller i ett avgörande av en myndighet. I vissa fall kan en förpliktelse som har fastställts utan medverkan av någon myndighet verkställas enligt särskilda bestämmelser.

Begreppet handräckning har flera olika betydelser. Med handräckning menas i princip ett direkt ingripande av den exekutiva myndigheten utan att det har gjorts någon föregående prövning av någon annan myndighet. Vid handräckning kan alltså den exekutiva myndigheten pröva rättsförhållandet mellan parterna. I praktiken verkställer Kronofogdemyndigheten emellertid också handräckning efter att ett rättsförhållande fastställts av domstol eller annan myndighet.

Enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BfL) får Kronofogdemyndigheten under vissa förutsättningar besluta om förpliktelser av skilda slag. Om Kronofogdemyndighetens utslag eller beslut avseende handräckning eller betalningsföreläggande behöver genomföras tvångsvis görs det enligt utsökningsbalkens bestämmelser om verkställighet. Kronofogdemyndigheten har även i uppgift att verkställa handräckning i andra fall än de som omfattas av lagen om betalningsföreläggande och handräckning (se avsnitt 4.3.14).

Det finns olika verkställighetsformer. Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom *utmätning* och regleras i 4–14 kap. UB. Utmätning sker genom att Kronofogdemyndigheten tar i anspråk gäldenärens egendom eller genom att gäldenärens lön utmäts, s.k. *löneutmätning*. Verkställighet som avser annan förpliktelse eller säkerhetsåtgärd sker i den ordning som anges i 16 kap. UB. Skyldigheten för någon att flytta från en fastighet eller ett utrymme i en byggnad verkställs genom *avhysning* (se 16 kap. 1–9 §§ UB).

Andra förpliktelser som är verkställbara är t.ex. skyldigheten att utge viss lös egendom, skyldigheten att bortföra vissa byggnader eller skyldigheten att upphöra med viss verksamhet. När det gäller förpliktelser att underlåta att göra något kan Kronofogdemyndig-

heten förelägga svaranden att upphöra med risk att annars behöva betala vite (2 kap. 15 § UB).

4.2.4 Verkställbarheten av förvaltningsmyndigheters beslut

Förvaltningsmyndigheters beslut är inte verkställbara om det inte finns en särskild föreskrift om det (3 kap. 1 § första stycket 6 UB). Det finns numera ett antal särskilda föreskrifter i olika författningar som innebär att en förvaltningsmyndighets beslut får verkställas av Kronofogdemyndigheten. Merparten av dessa verkställigheter handläggs enligt den särreglering som gäller för indrivning av offentlig-rättsliga fordringar, s.k. allmänna mål men det finns även några som handläggs som s.k. enskilda mål. Vidare får en förvaltningsmyndighets beslut som har meddelats enligt en bestämmelse som har tillkommit före utsköningsbalkens ikraftträdande, utan hinder av vad som föreskrivs i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB, verkställas om ett sådant beslut före ikraftträdandet har fått verkställas utan stöd av särskild föreskrift (13 § lagen [1981:775] om införande av UB).

Vissa förvaltningsrättsliga beslut, t.ex. gynnande beslut och avslagsbeslut, varken kan eller behöver verkställas eftersom de inte ålägger någon enskild en betalningsskyldighet eller annan verkställbar förpliktelse. Ett flertal av dessa beslut innebär att enskilda erhåller en ekonomisk förmån. I de fall förvaltningsmyndigheten beslutar att en enskild ska betala tillbaka en tidigare mottagen ekonomisk förmån kan det däremot uppkomma ett behov av verkställighet av det beslutet.

När förvaltningsmyndighetens beslut enligt en särskild föreskrift får verkställas innebär det att redan beslutet i sig blir att betrakta som en exekutionstitel. I fråga om verkställighet av sådana beslut tillämpas vad som gäller för dom om inte något annat är föreskrivet (3 kap. 20 § första stycket UB). Detta innebär bl.a. att verkställigheten får ske utan särskilda villkor när myndighetens beslut har fått laga kraft (3 kap. 3 § första stycket UB). Ett beslut som innebär betalningsskyldighet eller en förpliktelse att utge lös egendom får verkställas *genast*, dvs. utan att invänta laga kraft. Gälldenären kan dock hindra verkställighet av sådana beslut som innebär betalningsskyldighet som inte har fått laga kraft genom att nedsätta pengar eller genom att ställa säkerhet (3 kap. 6 § UB).

När utmätning har skett med stöd av 3 kap. 6 § UB får egendomen inte säljas utan gäldenärens samtycke förrän exekutionstiteln har fått laga kraft. Detsamma gäller när utmätning har skett på grund av utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande eller handräckning och gäldenären har sökt återvinning eller klagat. Lös egendom som har betydande värde eller fast egendom får inte heller i annat fall säljas utan gäldenärens samtycke, om inte exekutionstiteln har fått laga kraft eller får verkställas såsom lagakraftäggande dom. När utmätning har skett av lös egendom som hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård kan egendomen, utan hinder av vad som nu nämnts, säljas så snart som möjligt (8 kap. 4 § UB).

Om en förvaltningsmyndighets beslut ska verkställas som ett allmänt mål får beslutet verkställas innan det har fått laga kraft om det är särskilt föreskrivet. Så är exempelvis fallet enligt 70 kap. 1–3 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244). Verkställigheten ska då alltid ske enligt vad som gäller för en lagakraftvunnen dom (3 kap. 23 § UB).

Om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som innebär att förvaltningsmyndighetens beslut får verkställas enligt utsökningsbalken måste förvaltningsmyndigheten ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol för att få en exekutionstitel.

Väcks talan vid allmän domstol ska domstolen tillämpa de regler som gäller för dispositiva tvistemål. Den allmänna domstolen är vid sin prövning, inom ramen för parternas yrkanden och medgivanden, obunden av de administrativa myndigheternas bedömning av en särskild fråga. Utgångspunkten för den allmänna domstolen blir alltså att pröva de invändningar som anförs mot beslutet i sak. Den materiella prövningen ska dock ske med tillämpning av de offentligrättsliga föreskrifter som reglerar den aktuella frågan (se rättsfallen NJA 1984 s. 648, 2002 s. 288 och 2008 s. 560).

4.2.5 Verkställbarheten av förvaltningsdomstols dom

Som redovisats ovan utgör domstols dom, utslag eller beslut en exekutionstitel under förutsättning att domen innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse. Enligt utsökningsbalkens förarbeten omfattas såväl allmän domstols som förvaltningsdomstols avgöranden (prop. 1980/81:8 s. 288–289). När en förvaltningsdom-

stols avgörande kan verkställas gäller alltså samma bestämmelser som vid verkställighet av en allmän domstols avgörande.

Frågan om verkställbarheten av förvaltningsdomstolars domar har varit föremål för prövning av Högsta domstolen vid ett flertal tillfällen. I det följande redovisar vi några rättsfall.

Rättsfallet NJA 1991 s. 363

Enligt äldre praxis, rättsfallet NJA 1991 s. 363, var en uttrycklig föreskrift i domslutet inte nödvändig för att en förvaltningsdomstols dom skulle anses utgöra en fullgörelsedom. I det rättsfallet prövade HD frågan om en dom där en försäkringsrätt hade överprövat en Försäkringskassas beslut om återbetalning av bidrag var att anse som en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 UB. I målet hade ett överklagande av försäkringsrätten lämnats utan bifall. HD menade då att försäkringsrättens domslut, läst tillsammans med Försäkringskassans beslut, knappast kunde ges någon annan mening än att försäkringsrätten inte hade ändrat den återbetalningskyldighet som Försäkringskassan hade beslutat om. I domskälen hänvisade HD till ett tidigare avgörande, NJA 1987 s. 780, där HD hade kommit fram till att ett beslut där en försäkringsdomstol ålagt en enskild att återbetala uppbyggnadsersättning utgör en exekutionstitel och att det alltså kunde läggas till grund för verkställighet. Även om HD noterade att kritik hade riktats mot uttalandet i 1987 års rättsfall kom HD i 1991 års avgörande fram till att skälen var övertygande för att vidhålla den rättsuppfattning som HD tidigare hade gett uttryck för och förklarade att en uttrycklig föreskrift i domslutet inte är nödvändig för att en dom ska anses utgöra en fullgörelsedom.

Rättsfallet NJA 2001 s. 22

I ett annat avgörande, rättsfallet NJA 2001 s. 22, kom HD fram till att det föreligger hinder för att pröva en förvaltningsmyndighets fullgörelsetalan vid allmän domstol när ett överklagande som kan leda till en exekutionstitel är anhängigt vid förvaltningsdomstol. Frågan i HD gällde om allmän domstol var behörig att pröva Jordbruksverkets talan om återbetalning av utbetalt omställnings-

stöd när bolaget dessförinnan har överklagat förvaltningsbeslutet om återbetalning till förvaltningsdomstol. I skälen för beslutet hänvisade HD till bestämmelsen i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB enligt vilken verkställighet får äga rum på grund av förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas. Eftersom någon sådan föreskrift inte hade utfärdats i fråga om Jordbruksverkets beslut enligt nu tillämplig förordning måste Jordbruksverket därför, för att erhålla en exekutionstitel för ett krav på återbetalning, ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid domstol. Någon möjlighet för Jordbruksverket att anhängiggöra talan i länsrätt för att erhålla en förvaltningsdomstols dom fanns inte. HD hänvisade till att allmän domstol i ett flertal rättsfall hade ansetts behörig att meddela en fullgörelsedom på ansökan av en förvaltningsmyndighet som hade meddelat ett icke verkställbart beslut på återbetalning av offentliga medel (NJA 1984 s. 648 och 1996 s. 202). Återbetalningsskyldigheten hade då prövats i sak, fastän allmän domstol inte hade ansetts behörig att före utbetalningen pröva om en enskild hade rätt till bidrag från staten enligt samma författning (NJA 1994 s. 657). Eftersom myndigheten har rätt att erhålla en fullgörelsedom i allmän domstol, har den enskilde ansetts berättigad att där föra negativ fastställsetalan rörande återbetalningsskyldigheten (se NJA 1988 s. 552). Även i det fallet prövades återbetalningsskyldigheten i sak.

HD konstaterade vidare att läget i detta fall var att länsrätten genom sin dom, efter prövning i sak, hade avslagit bolagets överklagande av Jordbruksverkets beslut om återbetalningsskyldighet och att länsrättens dom, efter överklagande av bolaget, är beroende av prövning av Kammarrätten. Av den rättsprincip som slogs fast i rättsfallet NJA 1991 s. 363 följer att länsrättens dom tillsammans med Jordbruksverkets beslut utgör en exekutionstitel (i det avgörandet kom HD fram till att den omständigheten att en exekutionstitel av detta slag förelåg medförde hinder för allmän domstol att pröva en fullgörelsetalan avseende den återbetalningsskyldighet som prövats av förvaltningsdomstolen). I NJA 1991 s. 363 hade det ifrågasvarande förvaltningsdomstolsavgörandet fått laga kraft. Så var däremot inte fallet i det förevarande målet.

HD förklarade därefter att av grunderna för 13 kap. 6 § RB får det anses följa att en tvist om återbetalningsskyldighet inte bör komma under allmän domstols prövning så länge det i förvaltningsdom-

stol pågår en rättegång som kan avslutas med tillkomsten av en exekutionstitel avseende den ifrågavarande betalningsskyldigheten.

I rättsfallet NJA 1991 s. 363 hade förvaltningsdomstolens behörighet att pröva överklagandet stöd i den tillämpliga författningen, medan förvaltningsdomstols rätt att pröva det nu aktuella överklagandet inte hade stöd i vare sig Europakonventionen, EG-rätten eller någon författning. HD framhöll att enligt gängse uppfattning är det då tvivelaktigt om förvaltningsdomstol ska anses behörig men konstaterade att bolagets överklagande rör en fråga av sådan karaktär att en dom av förvaltningsdomstol måste respekteras som grund för verkställighet.

HD kom slutligen fram till att Jordbruksverkets talan inte kunde tas upp till prövning. HD ändrade därför hovrättens beslut och fastställde tingsrättens avvisningsbeslut.

Två justitieråd (Regner och Nyström) var skiljaktiga i avvisningsfrågan och anförde följande.

Frågan i målet i HD gäller huruvida allmän domstol är behörig att pröva Jordbruksverkets talan om återbetalning av utbetalt omställningsstöd sedan den som denna talan riktas mot hos allmän förvaltningsdomstol överklagat verkets beslut angående återbetalning. Besvaras frågan jakande, kan processerna i de två domstolsorganisationerna leda fram till två domslut som innebär återbetalningsskyldighet och på vilka verkställighet kan sökas enligt UB (jfr NJA 1991 s. 363; jfr också NJA 1975 s. 675).

En princip som kommer till uttryck i 10 kap. 17 § 1 st. 1 RB är att allmän domstol inte är behörig att ta upp en tvist som skall tas upp av en annan myndighet än domstol eller av en särskild domstol (till vilken kategori numera får räknas också förvaltningsdomstol, se t.ex. Fitger, Rättegångsbalken s. 10:38).

I förevarande fall får enligt jordbrukarstödsförordningen Jordbruksverkets beslut om återbetalning inte överklagas. Detta överklagandeförbud har emellertid Kammarrätten i Stockholm satt åsido med åberopande av artikel 6 i Europakonventionen och rättsfallet RÅ 1997 ref. 65 (det s.k. Lassagårdsfallet). I det rättsfallet fann Regeringsrätten med hänvisning till EG-rättens allmänna rättsprinciper att ett förbud mot överklagande kunde sättas åsido för att ge rätt till domstolsprövning av en ansökan om arealersättning. Det gällde därvid en talan om rätt till utbetalning av ersättning och inte ett krav på återbetalning av redan utbetalt stöd. Den förra typen av tvist har allmän domstol inte ansetts behörig att pröva (NJA 1994 s. 657, det s.k. Stallknecht-fallet). Däremot har allmän domstol ansetts kunna ta upp den senare måltypen (NJA 1984 s. 648 och 1996 s. 202, jfr NJA 1999 A 2–4) och också vara

behörig att pröva en negativ fastställsetalan angående återbetalningsskyldighet (NJA 1988 s. 552).

Enligt nu angiven rättspraxis har bolaget haft möjlighet att få sin tvist med Jordbruksverket prövad i allmän domstol. Vid sådant förhållande borde Kammarrätten i Stockholm ha beaktat att rätt till domstolsprövning redan fanns och inte ha satt överklagandeförbudet i jordbrukarstödsförordningen åsido. Härav följer att bolagets talan inte bör prövas i förvaltningsdomstol utan att enbart allmän domstol skall anses behörig att pröva saken. Utan hinder av den rättegång som pågår i förvaltningsdomstol, bör allmän domstol kunna ta upp saken. Den omständigheten att det inte kan uteslutas att prövningen av saken i förvaltningsdomstol kan leda till en dom, på vilken verkställighet kan sökas, föranleder ingen annan bedömning.

Det slut som HovR:n kommit till skall alltså fastställas.

Till det anförda kan följande tilläggas. Målet illustrerar de problem med kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol som har behandlats t.ex. i NJA 1994 s. 657 och 1996 s. 202, RÅ 1995 ref. 58 och 1997 ref. 65, av Lavin i *Skrifter tillägnade Gustaf Petrén* s. 61, i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1991 s. 298 och i *Juridisk Tidskrift* 1990–91 s. 485, 1994–95 s. 731 och 2000–01 s. 93, av Nergelius i *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt* (bl.a. s. 142 f.) samt av Warnling-Nerep i *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning* (bl.a. s. 74 ff.). Fördelningen av behörigheten att pröva olika frågor av offentligrättslig karaktär borde nu övervägas utifrån mera principiella utgångspunkter än dem som nuvarande ordning bygger på. En ändrad kompetensfördelning kan emellertid knappast åstadkommas genom utveckling i rättspraxis utan torde kräva lagstiftningsåtgärder, vid vilka en allsidig prövning kan göras av de frågor som aktualiseras i sammanhanget.

Justitierådet Håstad tillade för egen del följande.

Genom förevarande beslut undanröjs risken för motstridiga domar i det enskilda fallet. Om förvaltningsdomstolarna slutligen kommer att anse sig behöriga att pröva överklaganden av beslut om återbetalning av omställningsstöd (jfr NJA 1994 s. 657 och RÅ 1997 ref. 65, där frågans art ansetts kunna ge förvaltningsdomstol behörighet i mål om rätt till bidrag), måste det emellertid anses mindre lämpligt att allmän domstol över huvud taget är behörig att pröva samma sak, vare sig Jordbruksverket för en fullgörelsetalan eller den enskilde för en negativ fastställsetalan. I så fall skulle ju den enskilde kunna välja mellan två instansordningar, inom vilka en skild praxis kan finnas i den materiella frågan. Ett sätt att lösa en sådan positiv kompetenskonflikt (jfr Lavin, *Domstol och administrativ myndighet*, 1972, s. 373 ff.) vore att låta Jordbruksverket få rätt att utverka en exekutionstitel hos förvaltnings-

domstol, varefter allmän domstols behörighet kunde avskaffas. I återbetalningsmål kan emellertid framföras olika invändningar av allmän art, såsom att bidraget mottagits och förbrukats i god tro, vilka naturligen hör hemma i de allmänna domstolarna (se t.ex. NJA 1970 s. 539). Av kostnads- och rättskraftsskäl bör en och samma domstolsorganisation vara behörig att behandla alla invändningar. En sammanvägning med beaktande av alla tänkbara invändningar mot återbetalningsskyldigheten måste således företas innan behörigheten bestäms.

Rättsfallet NJA 2008 s. 560

I rättsfallet NJA 2008 s. 560 konstaterade HD att även om en enskild har kunnat överklaga en förvaltningsmyndighets beslut till en förvaltningsdomstol bör en allmän domstol kunna pröva återbetalningsskyldigheten utan att vara bunden av myndighetens beslut.

Bakgrunden i det målet är att Metallindustriarbetarnas Arbetslöshetskassa (senare IF Metalls Arbetslöshetskassa) den 16 januari 2003 med stöd av 68 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring beslutade att återkräva utbetald arbetslöshetsersättning från en person (B.S.). B.S. begärde inte omprövning av beslutet och överklagade inte heller beslutet till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet vann därför laga kraft. B.S. återbetalade inte beloppet. I ansökan om betalningsföreläggande hos kronofogdemyndigheten yrkade arbetslöshetskassan att B.S. skulle förpliktas att utge det återkrävda beloppet. Sedan B.S. bestritt yrkandet överlämnades målet till tingsrätten. B.S. vidhöll sitt bestridande i tingsrätten och gjorde gällande att grund för återkrav saknades. Tingsrätten utgick vid sin bedömning från att arbetslöshetskassans avgörande skulle läggas till grund för domen och kom fram till att annat inte hade framkommit än att det av arbetslöshetskassan meddelade beslutet om återkrav var förenligt med gällande bestämmelser. Arbetslöshetskassan fick därför framgång med sin talan vid tingsrätten. Hovrätten som delade tingsrättens bedömning att prövningen skulle begränsas till frågan om arbetslöshetskassans beslut varit riktigt i formell mening fastställde tingsrättens dom. Målet i HD gällde i första hand frågan om omfattningen av allmän domstols prövning i mål om återbetalning av arbetslöshetsersättning när arbetslöshetskassan fattat beslut om återkrav som hade fått laga kraft.

HD undanröjde underinstansernas avgöranden och återförvisade målet till tingsrätten för ny prövning. Skälen för HD:s beslut var i

huvudsak följande. Ett beslut av en arbetslöshetskassa om återkrav enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring är inte verkställbart (jfr 3 kap. 1 § UB). Beslutet får överklagas av den enskilde till allmän förvaltningsdomstol. En lagakraftvunnen dom i saken av allmän förvaltningsdomstol utgör en exekutionstitel som kan ligga till grund för verkställighet (3 kap. 1 § första stycket 1 UB och NJA 1991 s. 363). Någon möjlighet för arbetslöshetskassan att anhängiggöra talan i allmän förvaltningsdomstol för att erhålla en verkställbar dom finns inte. Om arbetslöshetskassans beslut om återkrav inte överklagas av den enskilde, och frågan därför inte kommer under allmän förvaltningsdomstols prövning, måste arbetslöshetskassan för att få en exekutionstitel ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol. En talan om återbetalning av uppburna offentliga medel, såsom bidrag eller ersättning, har allmän domstol ansetts vara behörig att pröva, trots att domstolen inte skulle ha varit behörig att på talan av den enskilde pröva om denne har rätt till bidraget eller ersättningen.

HD framhöll vidare att mål av detta slag handläggs i allmän domstol med tillämpning av reglerna för dispositiva tvistemål och enligt HD:s uttalande i rättsfallet NJA 1984 s. 648 är domstolen vid prövningen, inom ramen för parternas yrkanden och medgivanden, obunden av de administrativa organens bedömning av återbetalningsfrågan. Utgångspunkten är således att allmän domstol ska pröva de invändningar som anförs mot återbetalningsskyldigheten i sak. HD fortsatte med att konstatera att det i praxis inte antyds att det för omfattningen av den allmänna domstolens prövning skulle vara av betydelse om myndighetsbeslutet hade kunnat överklagas av den enskilde till allmän förvaltningsdomstol. Härefter konstaterade HD att i detta fall hade B.S. haft möjlighet att få arbetslöshetskassans beslut prövat av förvaltningsdomstol men försuttit denna möjlighet genom att inte överklaga beslutet. En ordning som innebär att allmän domstol i målet om återbetalningsskyldighet ingår i en saklig prövning av förutsättningarna för återbetalning kan i sådant fall sägas medföra att den enskilde kan välja mellan två instansordningar för prövning av invändningarna mot återkravet, där bl.a. de processuella förutsättningarna skiljer sig åt. HD ansåg att detta måste anses vara otilfredsställande men konstaterade att det inte fanns någon grund för att i tvistemål av nu ifrågavarande slag frångå allmänna principer för domstolens prövning.

HD:s slutsats blev att oavsett om den enskilde hade kunnat överklaga till allmän förvaltningsdomstol bör en allmän domstol kunna pröva återbetalningsskyldigheten utan att vara bunden av myndighetens beslut. HD kom fram till att tingsrätten och hovrätten inte hade ingått i saklig prövning av de invändningar som B.S. hade framställt mot arbetslöshetskassans återbetalningsbeslut. Instansordningens princip föranledde därför att avgörandena skulle undanröjas och återförvisas till tingsrätten för ny prövning.

HD tillade även att problemen med rådande ordning för kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol på området, vilka belyses såväl av detta mål som av tidigare nämnda rättsfall, inte kan lösas i rättstillämpningen utan i stället får övervägas av lagstiftaren.

Rättsfallet NJA 2013 s. 413

I rättsfallet NJA 2013 s. 413, som avgjordes av HD i dess helhet, prövade HD om rättsgrundsatsen som slogs fast i NJA 1991 s. 363, att en dom enligt vilken en förvaltningsdomstol överprövat en Försäkringskassas beslut om återbetalning av bidrag kan innefatta betalningsskyldighet och därmed läggas till grund för verkställighet, borde upprätthållas.

HD:s avgörande i NJA 2013 s. 413 innebar att HD frångick tidigare praxis. Enligt detta avgörande, som nu är gällande ordning, utgör förvaltningsdomstols dom inte någon verkställbar exekutionstitel om det överprövade myndighetsbeslutet inte kan anses innefatta en betalningsförpliktelse i den mening som avses i 1 kap. 1 § UB.

Bakgrunden i målet är att Försäkringskassan hade ansökt om verkställighet mot en person under åberopande av en dom från en förvaltningsdomstol. Domen handlade om att personen i fråga var skyldig att till Försäkringskassan återbetala uppbyggnadsavgiften. Efter att Kronofogdemyndigheten hade avslagit ansökan såvitt den avsåg den av Försäkringskassan yrkade räntan överklagade Försäkringskassan beslutet i den delen till tingsrätten. Tingsrätten lämnade överklagandet utan bifall. Som skäl för beslutet angavs att Försäkringskassan i målet hos förvaltningsrätten inte hade yrkat någon ränta. Tingsrätten delade Kronofogdemyndighetens uppfattning att för att ränta ska kunna utgå på kapitalbeloppet vid verkställighet av

en dom eller annan exekutionstitel måste detta framgå av exekutionstiteln. Beslutet överklagades till Hovrätten över Skåne och Blekinge som avslog överklagandet. Skälen för beslutet var i huvudsak att förvaltningsrättens dom inte innehöll någon föreskrift om förpliktelse att betala ränta. Eftersom inte heller Försäkringskassans beslut innehöll någon föreskrift om ränta kunde en sådan förpliktelse inte heller anses föreligga genom förvaltningsrättens avgörande. Någon exekutionstitel avseende räntan, som kunde ligga till grund för verkställighet förelåg därmed inte.

Försäkringskassan överklagade till HD och yrkade bifall till sin ansökan om verkställighet även i den del som den avsåg anspråk på ränta. HD konstaterade inledningsvis att förvaltningsprocessen i flera avseenden har reformerats sedan 1991 års avgörande. När Försäkringskassans beslut överklagats av en enskild blir processen i förvaltningsdomstolen enligt nu gällande ordning en obligatorisk tvåpartsprocess där Försäkringskassan blir motpart till den enskilde. Detta innebär att tvisteformen ändrar karaktär mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen. Vid förvaltningsdomstolen startar en ny sorts process med en enskild klagande på ena sidan och beslutsmyndigheten på den andra sidan. Processen blir inte längre en fortsättning på förfarandet hos förvaltningsmyndigheten. Denna förändring har däremot inte medfört att förvaltningsmyndigheten i ett fall som det förevarande kan framställa något eget yrkande för egen del när den enskilde har överklagat myndighetens beslut.

HD konstaterade vidare att i de fall en förvaltningsdomstol utformat sitt domslut som en skyldighet för den enskilde att betala är domen enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 UB verkställbar. Samtidigt förklarade HD att det måste föreligga processuella förutsättningar för domstolen att ålägga den enskilde att fullgöra en betalningsskyldighet. Huruvida det underliggande beslutet kan anses innefatta en förpliktelse är av betydelse för frågan om en förvaltningsdomstols dom kan verkställas.

HD kom fram till att Försäkringskassans återkravsbeslut inte var verkställbart och förklarade att om återkravsbeslutet inte överklagas vinner det inte heller rättskraft eftersom frågan, trots att beslutet har fått laga kraft, kan bli föremål för en saklig prövning av allmän domstol i de fall Försäkringskassan för talan dit. En sådan prövning kan också ske om den enskilde för en negativ fastställelse-talan i allmän domstol rörande sin återbetalningsskyldighet. Mot

denna bakgrund kom HD fram till att Försäkringskassans beslut inte kunde anses utgöra ett bindande förvaltningsbeslut. I stället ansågs beslutet närmast vara ett partsbesked, dvs. ett konkretiserat och preciserat besked om att Försäkringskassan hade funnit att försättningsarna för återbetalning var uppfyllda. Oavsett hur ett sådant beslut är formulerat kan det därför inte i sig anses innefatta en betalningsskyldighet i den mening som avses i 1 kap. 1 § UB.

HD förklarade att när en enskild genom att överklaga ett myndighetsbeslut som inte kan anses innefatta en betalningsförpliktelse i den mening som avses i 1 kap. 1 § UB initierar en process i förvaltningsdomstol bestäms ramen för domstolens prövning av beslutet och de ytterligare begränsningar som kan följa av den enskildes yrkanden. Myndigheten kan då inte utforma sin talan i förvaltningsdomstolen som ett förpliktande för den enskilde att betala vad myndigheten har beslutat om. Talan kan endast gå ut på att myndigheten helt eller delvis motsätter sig ändring eller medger bifall till överklagandet. Att ett avgörande går utöver vad som är yrkat kan inte anses förenligt med den grundläggande processrättsliga princip som har kommit till uttryck i 29 § förvaltningsprocesslagen.

Tre justitieråd (Virdesten, Moore och Lambertz) var skiljaktiga och ansåg att avgörandet skulle ha följande lydelse.

HD fastställer hovrättens beslut.

Verkställighet får enligt UB 3 kap. 1 § och 1 kap. 1 § ske av domar som innefattar betalningsskyldighet. En avgörande fråga i målet är därför om förvaltningsrättens dom kan anses innefatta en sådan skyldighet. I rättsfallet NJA 1991 s. 363, som avsåg återkrav av barnbidrag och bidragsförskott, uttalade HD att Försäkringskassans avgörande innebär ”ett beslut om att ålägga återbetalningsskyldighet”. När försäkringsrätten i sin dom lämnade överklagandet utan bifall ansågs domen innebära ett åläggande att återbetala bidraget, dvs. innefatta betalningsskyldighet, trots att domen som sådan inte innehöll någon uttrycklig föreskrift om detta.

Den civilrättsliga skyldigheten att återbetala ett felaktigt uppburet bidrag uppkommer redan genom att pengarna mottas utan rätt. Det är emellertid först när Försäkringskassan anmodar gäldenären att återbetala beloppet som det uppkommer en förpliktelse att betala en viss angiven dag, dvs. skulden förfaller till betalning; att beslutet som sådant inte är verkställbart saknar betydelse i sammanhanget. I 1991 års rättsfall formulerade alltså HD det sagda så att innebörden av Försäkringskassans avgörande var ett beslut om ”att ålägga återbetalningsskyldighet”. Det finns inte anledning att nu göra en annan analys av den frågan

än HD gjorde år 1991. Förvaltningsrättens dom ska därför anses innefatta betalningsskyldighet.

Det förhållandet att en förvaltningsdomstols dom blir verkställbar även i de fall då en enskild överklagat ett icke verkställbart myndighetsbeslut kan inte anses innebära någon ändring i sak till klagandens nackdel (*reformatio in pejus*). Klaganden kan visserligen på sätt och vis sägas bli sämre ställd genom sitt överklagande om förvaltningsrättens dom kan verkställas medan Försäkringskassans beslut inte är verkställbart. Det finns emellertid inga undantag från regeln att förvaltningsdomstolars domar alltid utgör exekutionstitlar om de innefattar betalningsskyldighet eller någon annan förpliktelse. Lagstiftaren har sålunda inte gjort någon skillnad mellan å ena sidan de fall då det överklagade myndighetsbeslutet är verkställbart och å andra sidan de fall då det inte får verkställas. Det innebär att lagstiftaren har ansett det vara en godtagbar ordning. Vi anser därför att det strider mot regleringen i utsökningsbalken att inte godta en förvaltningsdomstols dom som exekutionstitel i en situation som den förevarande.

Som HD uttalade i 1991 års fall får det anses mindre väl förenligt med domstolarnas rättskipande uppgift om en förvaltningsdomstols dom på återbetalning av för mycket utgivna bidrag skulle ges så begränsad verkan att den inte kan verkställas. Det skulle också innebära att en sådan dom inte hindrar en prövning i allmän domstol som i praktiken handlar om samma sak. Vidare skulle det innebära att talan kan väckas i allmän domstol om en sak varom rättegång pågår i förvaltningsdomstol och att sålunda inte heller den rättsgrundsats som slogs fast i rättsfallet NJA 2001 s. 22 skulle kunna upprätthållas. En fråga om återbetalningsskyldighet skulle därmed kunna bli föremål för prövning i flera instanser i förvaltningsdomstol och därefter, eller i princip samtidigt, i flera instanser i allmän domstol. Det är inte en eftersträvningsvärd ordning och den bör i möjligaste mån undvikas.

Den princip som lades fast i 1991 års avgörande har upprätthållits i rättsfallet NJA 2001 s. 22 och bekräftats i rättsfallet NJA 2008 s. 560. Det saknas enligt vår mening anledning att nu inta någon annan ståndpunkt än den som sålunda har etablerats. Däremot kan det finnas anledning för lagstiftaren att överväga om regleringen på detta område är ändamålsenligt utformad.

4.2.6 Handlingar som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet

Beslut som fattas av privata rättssubjekt får som regel inte verkställas. Däremot får vissa handlingar läggas till grund för verkställighet utan att saken har prövats av domstol eller förvaltningsmyndighet i

de fall det finns en särskild föreskrift (3 kap. 1 § första stycket 7 UB). Sådana föreskrifter gäller främst betalningsskyldighet och avser i huvudsak beslut som innebär att vissa föreningar eller inrättningar uttaxerar bidrag.

För handlingar som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet gäller enligt 3 kap. 20 § andra stycket UB vad som är särskilt föreskrivet. De särskilda bestämmelserna som medger verkställighet brukar också ange närmare villkor för verkställigheten. Dessa innebär i regel att verkställighet får ske som för lagakraftvunnen dom, ofta dock först sedan tid för överklagande gått ut¹.

Den i dag vanligast förekommande föreskriften som innebär att en handling kan läggas till grund för verkställighet finns i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. En samfällighet är ett antal fastigheter som har andel i en viss egendom eller gemensamhetsanläggning som är till gemensam nytta för fastigheterna. Ett flertal olika författningar reglerar vad som gäller för samfälligheter. Lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter reglerar främst hur en samfällighetsförening ska skötas, ansvarsfrågor som kan bli aktuella i en samfällighetsförening regleras av lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, anläggningslagen (1973:1149) reglerar bl.a. inrättandet av gemensamhetsanläggningar, lagen (1997:620) om upphävande av lagen om enskilda vägar reglerar hur enskilda vägar ska administreras efter det att lagen upphörde att gälla i januari 1998 och lagen (1973:1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen om förvaltning av samfälligheter reglerar hur uttaxerade belopp kan lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning från delägarna med förmånsrätt. Enligt lagen (1933:269) om ägfred kan det bestämmas att vissa fastighetsägare gemensamt ska hålla stängsel eller utföra arbete för att inhägna betesmark.

Samfällighetsföreningar som omfattas av lagen om förvaltning av samfälligheter kan finansiera sin verksamhet genom att ekonomiska bidrag uttaxeras av samfällighetsföreningens medlemmar (40 §). Medlemmarnas betalningsskyldighet fastställs genom en uttaxering på medlemmarna i en särskild debiteringslängd som läggs fram på föreningsstämman. I debiteringslängden anges det belopp som uttaxeras, vilket belopp som varje medlem ska betala och när betalning ska ske.

¹ Walin m.fl., Utskökningsbalken, (1 augusti 2013, Zeteo), kommentaren till 3 kap. 20 §.

Om en medlem i samfälligheten anser att uttaxeringen inte stämmer överens med vad som föreskrivs i lagen om förvaltning av samfälligheter, i samfällighetsföreningens stadgar eller av föreningsstämlobeslutet, får medlemmen väcka talan mot föreningen om rättelse hos mark- och miljödomstolen inom fyra veckor från den dag då debiteringslängden lades fram på föreningsstämman (46 § första stycket). Mark- och miljödomstolen kan också pröva klander av föreningsstämmans enskilda beslut som fattats vid denna. När sådan talan väckts, kan mark- och miljödomstolen förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas (53 §).

Av samfällighetsföreningen debiterat och till betalning förfallett belopp får, om domstolen inte förordnar annat när den prövar talan om rättelse, tas ut enligt bestämmelserna i UB som gäller för fordran för vilken betalningsskyldighet har ålagts genom dom som äger laga kraft (46 § andra stycket).

Med en samfällighetsföreningens fordran för uttaxerat belopp följer förmånsrätt i delägarens fastighet eller tomträtt enligt 6 § 1 eller 7 § 2 förmånsrättslagen (1970:979). En förutsättning för sådan förmånsrätt är att beloppet inte har förfallit till betalning tidigare än ett år före utmätning eller konkursansökan (1 § lagen om förmånsrätt för fordringar enligt lagen om förvaltning av samfälligheter). Denna säkerhet kan samfällighetsföreningen utnyttja om delägaren inte betalar den uttaxering som beslutats för dennes andel i samfälligheten. Om det inte görs någon utmätning eller konkursansökan inom den ovan nämnda tiden går samfällighetsföreningen miste om sin förmånsrätt. Mot bakgrund av Kronofogdemyndighetens skyldighet att beakta proportionalitetsprincipen (se avsnitt 4.3.12), som bl.a. innebär att storleken på samfällighetsföreningens utmätningsfordring måste ställas i relation till den utmäta fordringens värde, dvs. fastighetens eller tomträttens värde och kostnaderna för förfarandet, finns det situationer när Kronofogdemyndigheten, trots vad som föreskrivs i förmånsrättslagen, inte utmäter fastigheten eller tomträtten².

En annan författning som innehåller en särskild föreskrift som innebär att en handling kan läggas till grund för verkställighet är lagen (1933:269) om ägofred (ägofredslagen) som bl.a. reglerar djurägares

² I vart fall ett sådant beslut av Kronofogdemyndigheten har varit föremål för prövning i samtliga instanser. Tingsrätten fastställde Kronofogdemyndighetens beslut. Hovrätten meddelade inte prövningstillstånd och Högsta domstolen beslutade 2015-05-11 att inte meddela tillstånd för prövning i hovrätten (HD:s mål nr Ö 1918-15).

skyldighet att se till att betande djur inte kommer in på annans mark. Lagen innehåller också bestämmelser om skyldighet att i vissa fall hålla stängsel. En fastighetsägare kan begära att stängsel sätts upp när en grannfastighets ägor intill fastighetsgränsen används för bete och stängsel behövs. Frågor om stängselskyldighet och betesreglering ska efter ansökan hos länsstyrelsen prövas vid en s.k. syneförrättning. Enligt ägofredslagens 32 § går vissa utlåtande från en syneförrättning, för det fall det inte klandras till mark- och miljödomstol, i verkställighet såsom en lagakraftvärd dom. Även om talan förs mot förrättningen får utlåtandet i de fall någon förpliktas att uppföra ett stängsel verkställas om sökanden ställer säkerhet enligt bestämmelserna i 2 kap. UB för skadestånd som personen kan bli skyldig att utge om utlåtandet ändras av domstol. Den domstol där talan mot förrättningen är anhängig får, när det finns skäl till det, förordna att verkställighet inte får ske. Enligt vad som har framkommit har dessa bestämmelser en högst begränsad, om ens någon, tillämpning i dag.

En annan äldre författning som innehåller en särskild föreskrift är lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled. Enligt lagen ges möjlighet till verkställighet av bidrag som uttaxerats av en s.k. flottningsstyrelse. I samband med att lagen om flottning i allmän flottled antogs fanns det cirka 230 flottningsföreningar i Sverige av vilka merparten var verksamma i de fem nordligaste länen. Antalet flottningsföreningar har därefter successivt minskat.³ Den sista flottningen skedde på 1990-talet och sedan dess har flottningsföreningarna börjat avvecklas. Författningen tillämpas alltså inte längre. Så snart samtliga flottningsföreningar har avvecklats kommer lagen, enligt uppgift från handläggare i Regeringskansliet, att upphävas.

I 42 § rennäringslagen (1971:437) föreskrivs att de renskötande medlemmarna ska förskotta de medel som behövs för renskötseln. Styrelsen utdebiterar sådana medel på grundval av debiteringslängd. Utdebiteringen görs efter vad som är skäligt med hänsyn till en medlems reninnehav och omfattningen av det arbete som medlemmen och medlemmens husfolk kan antas komma att utföra för byn under räkenskapsåret. I debiteringslängden ska det anges vilket belopp som utdebiteras, vad som avser varje renskötande medlem och när

³ Lennart Hennel, Artikel om flottningsföreningarna och deras arkiv, Arkiv, Samhälle och Forskning (1971).

betalning ska ske. Enligt lagens 45 § andra stycke är utdebiteringen direkt verkställbar. Likvid som har debiterats och förfallit till betalning får tas ut enligt bestämmelserna i utsökningsbalken om fordran, för vilken betalningsskyldighet ålagts genom lagakraftvunnen dom, om inte annat beslutas i samband med överklagande.

4.3 Våra överväganden

4.3.1 Lagtekniska ändringar

Våra förslag: Utsökningsbalkens kapitel 1–3 upphävs och ersätts av tre nya kapitel i syfte att göra regelverket modernt, tydligt och enkelt att tillämpa. Det innebär såväl materiella som processuella ändringar.

Vissa utsökningsrättsliga begrepp ändras så att de bättre återspeglar vad de egentligen innebär.

Utsökningsbalkens kapitel 16 upphävs. Bestämmelserna om avhysning flyttas till ett nytt kapitel 15. Bestämmelserna om kvarstad, andra säkerhetsåtgärder och handräckning återfinns i ett nytt kapitel 16.

Språkliga ändringar införs så att det utsökningsrättsliga regelverket blir könsneutralt.

Ändringar införs så att det utsökningsrättsliga regelverket blir teknikneutralt.

Omstrukturering och omarbetning

Utsökningsbalkens kapitel 1–3 upphävs och ersätts av tre nya kapitel

I syfte att göra regelverket modernt, tydligt och enkelt att tillämpa samt mot bakgrund av de materiella och processuella ändringar som införs i utsökningsbalkens första till tredje kapitel föreslår vi en omfattande omstrukturering och omarbetning av dessa kapitel. Dagens kapitel 1–3 upphävs och ersätts av tre nya kapitel.

Många av bestämmelserna i utsökningsbalken är ålderdomliga och svårlästa. Dessutom innehåller de ord som inte är förenliga med dagens språkbruk. Av våra direktiv framgår att vårt uppdrag inte innebär att vi ska göra en total språklig översyn av utsökningsbalk-

ens bestämmelser. Det hade inte heller varit möjligt inom ramen för den tid som stått till vårt förfogande. När det gäller den språkliga utformningen av reglerna har vi valt att prioritera de tre nya kapitel som vi föreslår. Vissa ålderdomliga ord och uttryck byts genomgående ut till modernare ord, utan att för den skull innebära någon ändring i sak. En större sådan ändring är att begreppet exekutionstitel byts ut mot utsökningstitel.

En stor och övergripande ändring som vi föreslår är att begreppen allmänna och enskilda mål utmönstras ur det utsökningsrättsliga regelverket. När särskilda bestämmelser ska gälla för det som i dag benämns allmänna mål hänvisar vi i stället till mål som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningsmål). Vi föreslår även att viss särreglering för indrivningsmålen tas bort (se våra överväganden i avsnitt 4.3.2 och 4.3.7). Vi föreslår också följdändringar i återstående kapitel i UB, UF och annan lagstiftning.

I det följande redovisar vi översiktligt de ändringar och nyheter som införs i utsökningsbalkens tre första kapitel. För överväganden om de materiella och processuella ändringarna i sak hänvisar vi till våra överväganden i andra avsnitt.

Utsökningsbalken delas in i tre avdelningar

Utsökningsbalken delas in i tre avdelningar. Första avdelningen innehåller övergripande bestämmelser om utsökning (kap. 1–2), andra avdelningen innehåller bestämmelser om förfarandet (kap. 3–16) och tredje avdelningen innehåller bestämmelser om kostnader och överklagande (kap. 17–18).

Utsökningsbalkens första kapitel innehåller inledande bestämmelser

Utsökningsbalkens första kapitel innehåller inledande bestämmelser.

I kapitlets första bestämmelse fastslås att utsökningsbalken reglerar utsökning, nämligen utmätning, avhysning, handräckning samt verkställighet av kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd och att utsökning utförs av Kronofogdemyndigheten. Att utsökningsbalken är

subsidiär till annan lagstiftning framgår av bestämmelsens andra stycke.

För att utsökningsbalken ska bli mer överskådlig och lättare att tillämpa innehåller första kapitlet en innehållsförteckning.

Det införs en upplysningsbestämmelse med innebörd att utsökning ska genomföras snabbt och effektivt och syfta till att tillgodose sökandens rätt med beaktande av svarandens rättigheter enligt vad som föreskrivs i balken. Sveriges internationella åtaganden enligt Europakonventionen och barnkonventionen ska redan i dag beaktas trots att bestämmelserna inte är lagfästa i UB. Vi föreslår två nya bestämmelser som lagfäster barnets bästa och proportionalitetsprincipen. Genom att lagfästa dessa principer tydliggörs att dessa ska beaktas i hela utsökningsförfarandet. Det införs även en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att upphäva ett beslut som inte har fått laga kraft om det är uppenbart att beslutet inte är proportionerligt.

Olika ord och begrepp som genomgående används i regelverket och som är kännetecknande för utsökningsförfarandet definieras i en bestämmelse. Definitionerna innebär inte några nyheter i sak men vissa utsökningsrättsliga begrepp har ändrats till andra ord som tydligare återspeglar vad begreppet innebär.

Nuvarande bestämmelser om jäv återfinns i första kapitlet men har moderniserats språkligt på så sätt att begreppet förrättningsman har bytts ut mot kronofogde eller annan anställd vid Kronofogdemyndigheten (handläggare).

Utsökningsbalkens andra kapitel innehåller bestämmelser om utsökningstitlar

Utsökningsbalkens andra kapitel innehåller bestämmelser om utsökningstitlar och vilka förutsättningar som gäller för att dessa ska få verkställas, en bestämmelse om invändningar mot verkställighet och en bestämmelse om vilka åtgärder som ska vidtas när en utsökningstitel upphävs.

Bestämmelserna motsvarar i stora delar bestämmelser som finns i dagens tredje kapitel, men vi föreslår även vissa ändringar i sak. Några större ändringar i sak är våra förslag hur verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut ska ske och att privaträttsliga handlingar inte ska vara direkt verkställbara (se avsnitt 4.3.2 och 4.3.3).

Vi föreslår också en gemensam reglering för verkställighet av domstols domar (se avsnitt 4.3.4). Den särreglering som finns för domar i växel- och checkmål samt för tredskodomar om betalningsskyldighet tas bort. Vidare föreslår vi ändringar när det gäller verkställighet av stadfästa förlikningar och medlingsöverenskommelser som har förklarats verkställbara.

Utsökningsbalkens tredje kapitel innehåller inledande bestämmelser om förfarandet

Utsökningsbalkens *tredje kapitel* innehåller inledande bestämmelser om förfarandet. Bestämmelserna motsvarar i stora delar dagens bestämmelser i nuvarande första och andra kapitlet. Vår föreslagna bestämmelse i 3 kap. 1 § motsvarar delvis gällande reglering i 2 kap. 1 § UB. Av bestämmelsen framgår att ansökan om verkställighet görs muntligen eller skriftligen. Eftersom begreppet ”skriftligen” även anses omfatta en ansökan i elektronisk form behövs det inte någon särskild reglering för att möjliggöra att ansökningar ska kunna lämnas in elektroniskt. Dagens reglering att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge att ansökan görs på *medium för automatisk databehandling* tas därför bort. Möjligheten för större ingivare att lämna in sina ansökningar elektroniskt finns alltså kvar och omfattas av begreppet ”skriftligen”.

Vi föreslår även att gällande krav att ansökan ska vara egenhändigt undertecknad tas bort, vilket innebär förbättrade möjligheter att lämna in en ansökan elektroniskt. För att möjliggöra att en ansökan om verkställighet ska kunna göras elektroniskt föreslår vi också att kravet att utsökningstiteln ska ges in i original eller bevitnad kopia tas bort. Vi föreslår även ändringar som innebär att den utsökningstitel som ligger till grund för verkställighet ska ges in om inte Kronofogdemyndigheten anser att det inte behövs. Exempel på när det inte behövs är verkställighet av Kronofogdemyndighetens utslag och verkställighet av en dom eller strafföreläggande som på grund av föreskrift i annan lag har översänts till Kronofogdemyndigheten.

Enligt 4 § förvaltningslagen har myndigheter en allmän skyldighet att lämna enskilda sökande råd och vägledning i ärenden hos myndigheten. Denna skyldighet gäller även i utsökningsärenden. I en bestämmelse i tredje kapitlet förtydligas Kronofogdemyndighetens

skyldighet att processleda parterna och om komplettering och avvisning av ansökan (se avsnitt 5.3.2).

Det införs även en upplysningsbestämmelse som tydliggör att om förutsättningarna för verkställighet inte är uppfyllda ska ansökan avslås. Detsamma gäller om annan av sökanden eller svaranden begärd åtgärd inte kan bifallas (se avsnitt 4.3.16).

Det införs en ny bestämmelse som reglerar förutsättningarna för Kronofogdemyndigheten att medverka till att parterna träffar en frivillig överenskommelse (se avsnitt 5.3.1). Bestämmelsen är fakultativ och innebär att Kronofogdemyndigheten kan medverka till att parterna träffar en frivillig överenskommelse om det är lämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter.

Bestämmelser i dagens 2 kap. 6–9 §§ om parts behörighet samt ställföreträdare eller ombud, hantering av handlingar som kommer in till Kronofogdemyndigheten, anlåtande av tolk och bestämmelser om laga förfall förs, med vissa språkliga ändringar men i övrigt oförändrade, in i det nya tredje kapitlet. Bestämmelserna i dagens 2 kap. 10–14 §§ om förhör, 2 kap. 15–17 §§ om tvångsmedel, 2 kap. 18–21 §§ om beslut, 2 kap. 22–24 §§ om prövning av tvist, 2 kap. 25–27 §§ om ställande av säkerhet m.m. och 2 kap. 28 och 29 §§ om fordran som inte är förfallen samt ränta förs också in i det tredje kapitlet.

Vi föreslår vissa ändringar i sak när det gäller föreskrifter om vite och hämtning till förhör (se avsnitt 6.4.1).

Ändring av vissa utsökningsrättsliga begrepp

Vi föreslår att vissa utsökningsrättsliga begrepp, som visserligen är väl inarbetade hos de som är insatta i dagens utsökningsförfarande men som knappast kan anses vara kända hos den bredare allmänheten, ändras så att de tydligare återspeglar vad begreppen egentligen innebär. Exempelvis byter vi ut ordet ”exekutionstitel” mot ”utsökningstitel”, ”exekutiv försäljning” till ”tvångsvis försäljning” eller ”försäljning”, ”influtna medel” till ”pengar” eller ”inbetalda pengar” och ”lyfta medel” till ”att ta emot betalning” eller ”att få pengar utbetalt”.

När begreppen används som synonymer byter vi i lagtexten ut borgenär mot sökande och gäldenär mot svarande. Vi anser att en enhetlig terminologi blir mer lättförståelig. Detta innebär dock inte att begreppen gäldenär och borgenär helt kan utmönstras. Vi kommer att använda såväl begreppen borgenär och gäldenär som sökande och svarande i motiv och författningskommentar när detta är påkallat.

När vi i det följande redovisar gällande rätt kommer vi att använda oss av de begrepp som används i dagens regelverk, medan vi till övervägande del använder våra nya föreslagna begrepp i våra överväganden.

Bestämmelserna om avhysning får ett eget kapitel och det införs ett nytt sextonde kapitel

Nuvarande sextonde kapitlet reglerar ”Annan verkställighet”. I det begreppet ryms avhysning och verkställighet i annat fall. Verkställighet i annat fall inbegriper i sin tur kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd, handräckning samt annan verkställighet som inte ryms under något av dessa begrepp. Kapitlets nio första paragrafer innehåller bestämmelser om avhysning medan återstående bestämmelser reglerar ”Verkställighet i annat fall” varav några utgör ”Särskilda bestämmelser om kvarstad”.

Verkställighet av avhysning är en central uppgift för Kronofogdemyndigheten med långtgående konsekvenser för enskilda. Vi föreslår att bestämmelserna om avhysning regleras i ett eget kapitel, nämligen i kapitel 15.

Det som återstår i nuvarande sextonde kapitlet är således regler om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd, handräckning och annan verkställighet som inte ryms under något av dessa begrepp. I 8 kap. 18 § UB stadgas att en köpare efter en tvångsvis försäljning har rätt att få handräckning av Kronofogdemyndigheten för att komma i besittning av det köpta. Vid en sådan handräckning är både bestämmelser om avhysning och om annan verkställighet tillämpliga. Det finns också bestämmelser om handräckning i andra lagar (se avsnitt 4.3.14). Vad som i övrigt ryms under begreppet ”annan verkställighet” är inte helt klart. Teoretiskt sett har det ansetts föreligga en skillnad mellan verkställighet och handräckning. Den principiella skillnaden skulle bestå i att verkställighet skulle avse ett tvångsvist

genomförande av något som fastslagits i en exekutionstitel medan handräckning skulle avse ett direkt ingripande av den exekutiva myndigheten. Denna distinktion upprätthålls dock inte i praktiken. Begreppet ”verkställighet i annat fall” är otydligt eftersom det inte beskriver någon specifik åtgärd. Vi anser att regleringen bör renodlas och förtydligas. All verkställighet som inte avser utmätning, avhysning, kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd ska enligt vårt förslag benämnas handräckning.

Sextonde kapitlet upphävs och vi föreslår ett nytt kapitel 16 som innehåller de bestämmelser som finns i dagens sextonde kapitel, med undantag för bestämmelserna om avhysning. De ändringar vi föreslår i sak i detta kapitel redovisas i andra avsnitt.

I stället för dagens kapitelrubrik ”Annan verkställighet” har vi gett sextonde kapitlet rubriken ”Handräckning samt kvarstad och andra säkerhetsåtgärder”. Begreppet ”verkställighet i annat fall” utmönstras utan att det för den skull innebär någon ändring av bestämmelsernas tillämpningsområde. Det som i nuvarande reglering benämns ”verkställighet i annat fall” kommer med vårt förslag att omfattas av begreppet handräckning.

Enligt definitionen i vår föreslagna bestämmelse i 1 kap. 6 § 5 är handräckning verkställighet av en skyldighet att fullgöra eller underlåta något som avser annat än betalningsskyldighet, avhysning, kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd. Bestämmelser i annan lagstiftning som hänvisar till handräckning enligt utsökningsbalken eller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet eller avhysning kommer fortsättningsvis att innebära att det förfarande i 16 kap. vi nu benämner handräckning ska tillämpas. Exempel på bestämmelser som innehåller sådan hänvisning till utsökningsbalkens bestämmelser är 8 kap. 3 § järnvägslagen (2004:519) och 7 § lagen (2004:1100) om luftfartsskydd. Vårt föreslagna sextonde kapitelns tre första bestämmelser reglerar vad som gäller vid verkställighet av handräckning och andra säkerhetsåtgärder än kvarstad. Sådana åtgärder som i dag verkställs med stöd av 16 kap. 11–12 a §§ UB ska således fortsättningsvis verkställas med stöd av våra föreslagna bestämmelser i 16 kap. 1–3 §§ UB. I 8 kap. 18 § UB regleras handräckning efter försäljning av utmätt egendom. Enligt den bestämmelsen har köparen rätt att få handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få besittning till sin egendom. Om köpet avsett fast egendom, en bostadslägenhet

eller något annat utrymme i en byggnad tillämpas bestämmelserna om avhysning. Beträffande köp av annan egendom gäller dagens bestämmelser i 16 kap. 11 och 12 § UB om verkställighet i annat fall. Vårt förslag innebär inte någon ändring av denna tillämpning. Nuvarande reglering i dagens 16 kap. 12 a § andra stycket UB om handräckning för återtagande av en vara påverkas inte heller av vårt förslag.

Våra föreslagna bestämmelser i 16 kap. 4–7 §§ UB om verkställighet av beslut om kvarstad motsvarar, med språkliga och redaktionella ändringar dagens reglering i 16 kap. 13–16 §§ UB.

Ett könsneutralt regelverk

Det är numera en självklarhet att författningar ska skrivas så att de är könsneutrala. Vi föreslår därför de språkliga ändringar som krävs för att utskökningsbalken och utskökningsförordningen så långt som möjligt ska vara könsneutral. I det sammanhanget har vi övervägt att använda det personliga pronomenet ”hen”.

Hen kan användas på huvudsakligen två sätt. Antingen som ett könsneutralt alternativ till uttryck som ”hon eller han” och ”vederbörande” vid de tillfällen könstillhörigheten är okänd, oväsentlig eller ska otydliggöras. Ordet kan även användas för att referera till en person som inte kan eller vill identifiera sig som man eller kvinna. Enligt Språkrådet finns det inte några språkliga hinder för att använda ordet hen och det används i allt fler sammanhang. Språkrådet framhåller dock att det kan finnas en risk att ordet drar uppmärksamhet från texten. Det behöver därför avgöras av skribenten, situationen och mottagarna om ordet är lämpligt i sammanhanget eller inte⁴.

Att använda ordet ”hen” i stället för ”han” till ”han eller hon” skulle innebära att författningstexten blir kortare och modernare och dessutom, på grund av ordets dubbla betydelser, mer inkluderande. Det finns därför många fördelar med att använda ”hen”.

Gällande riktlinjer för författningsskrivning rekommenderar emellertid att författningstext görs könsneutral genom att ”han” byts ut mot ”han eller hon” jämte alternativa omskrivningar. Vi har valt den metod som för närvarande rekommenderas för lagtext.

⁴ Språkrådet. 7 maj 2013, ”Pronomenet hen”.

Ett teknikneutralt regelverk

Vi föreslår förändringar för att utsökningsbalken så långt det är möjligt ska vara teknikneutral. Våra överväganden som har till syfte att skapa ett mer teknikneutralt utsökningsförfarande och regelverk finns i avsnitt 4.3.19–4.3.21.

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

Våra förslag: Begreppen ”allmänna mål” och ”enskilda mål” utmönstras ur det utsökningsrättsliga regelverket och följdlagstiftning.

Vissa särskilda regler ska fortfarande gälla för mål som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen).

Om en förvaltningsmyndighets beslut ska verkställas enligt indrivningslagen ska det regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning.

En förvaltningsmyndighets beslut som avser betalningsskyldighet ska alltid kunna verkställas när det har fått laga kraft om myndigheten fattat beslutet inom ramen för sin myndighetsutövning. Det ska alltså inte längre krävas en särskild föreskrift för att en förvaltningsmyndighets beslut ska kunna utgöra en utsökningstitel. Förvaltningsmyndigheter behöver därmed inte längre ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid allmän domstol för att få en utsökningstitel.

Om en förvaltningsmyndighets beslut ska kunna verkställas före det har fått laga kraft ska det regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning.

Bakgrund

Utsökningsmål handläggs enligt gällande ordning som allmänna eller enskilda mål. Allmänna mål gäller offentligrättsliga fordringar som staten eller en kommun har. Övriga mål är enskilda mål. I allmänna mål har Kronofogdemyndigheten två funktioner. Krono-

fogdemyndigheten ska dels tillvarata borgenärens, dvs. statens, rätt, dels såsom verkställande myndighet handlägga målet objektivt utan att ge staten oberättigade fördelar. Denna ordning innebär att en typisk jävssituation har godtagits av lagstiftaren⁵. Även om Kronofogdemyndigheten inte längre utför de offensiva borgenärsuppgifterna kan det riktas principiella invändningar mot en sådan ordning. I praktiken torde den emellertid inte medföra några särskilda olägenheter.

Definitionen av allmänna mål finns i 1 kap. 6 § andra stycket UB. Följande tre kategorier av fordringar ska handläggas som allmänna mål.

1. böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom,
2. enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till och
3. annan fordran enligt vad som föreskrivs i annan lag.

I 1 kap. 2 § utsökningsförordningen (1981:981) anges att andra liknande fordringar som tillkommer stat eller kommun handläggs som allmänna mål och får utsökas utan föregående dom. Bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av fordringar, bl.a. belopp som har förklarats förverkat eller som någon har ålagts att betala som annan särskild rättsverkan av brott samt belopp som i ett mål eller ärende vid domstol eller annars i samband med en rättegång har utgått av allmänna medel och som enligt domstolens beslut ska återbetalas.

I 1 kap. 2 § 3–12 UF listas ett antal författningar som avser olika avgifter och andra fordringar som handläggs som allmänna mål. Dessa är:

- sådan kostnad för rättshjälp som part eller någon annan har ålagts att ersätta staten enligt rättshjälplagen (1996:1619),
- vad som ska betalas enligt beslut som avses i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd,
- byggsanktionsavgifter enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900),

⁵ Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl. s. 35.

- belopp som domstol har dömt någon att betala till staten eller belopp som någon enligt lag har rätt att återkräva av någon annan, om enligt särskild föreskrift indrivning av beloppet får ske enligt bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.,
- utländsk skatt eller avgift enligt lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen och lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden,
- avgifter enligt förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar,
- avgifter enligt förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel,
- fordran mot en aktieägare, styrelseledamot eller verkställande direktör i ett aktiebolag på grund av punkt 5 av övergångsbestämmelserna till lagen (1994:802) om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385) och fordran mot en övertagare på grund av 17 § lagen (1996:761) om inkomstskatteregler m.m. med anledning av ändrade bestämmelser om aktiekapitalets storlek, om fordringen mot bolaget drivs in som allmänt mål,
- avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och förordningen (1998:903) om avgifter för prövning enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning samt avgifter enligt föreskrifter som en kommun meddelat med stöd av sistnämnda förordning eller med stöd av 27 kap. miljöbalken, och
- upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

I merparten av nu nämnda författningar finns bestämmelser om verkställighet som utformats på olika sätt (se nedan). I vissa av de författningar som nämns i 1 kap. 2 § UF har lagstiftaren gjort ändringar i den författning som reglerar förvaltningsmyndighetens rätt till fordringen och bl.a. upphävt bestämmelsen att besluten får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser. Konsekvensen av detta

har blivit att mål om verkställighet av sådana fordringar handläggs som ett allmänt mål enligt regleringen i utskökningsförordningen, men sökandemyndigheten måste ändå först skaffa sig en utsköknings titel. Exempel på sådana fordringar är de avgifter som regleras i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar och avgifter enligt förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (se 1 kap. 2 § 8 och 9 UF)⁶.

Enligt 3 kap. 1 § 6 UB får förvaltningsmyndighets beslut verkställas om det i den särskilda författningen finns en föreskrift om det. Tidigare har verkställighet av förvaltningsbeslut skett utan att det funnits stöd i en särskild föreskrift. I 13 § lagen (1981:775) om införande av utskökningsbalken har det därför tagits in en övergångsbestämmelse som medger att en förvaltningsmyndighets beslut, som har meddelats enligt en bestämmelse som har tillkommit före balkens ikraftträdande, utan hinder av vad som föreskrivs i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB, får verkställas om ett sådant beslut före ikraftträdandet har fått verkställas utan stöd av särskild föreskrift.

Att ett beslut utgör en exekutionstitel uttrycks i olika författningar t.ex. på så sätt att *verkställighet får ske enligt utskökningsbalken* eller att *beslutet får verkställas enligt utskökningsbalkens regler*. I andra fall har lagstiftaren även tydliggjort att *fordringen ska drivas in enligt bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.* Om beslutet ska handläggas som ett allmänt eller enskilt mål framgår dock inte alltid utan den frågan måste lösas med ledning av den aktuella lagstiftningens förarbeten.

Enskilda mål kan exempelvis handla om betalning för köp av varor eller tjänster, obetalda underhållsbidrag, lån, hyror, avhysningar och återtagning av avbetalningsgods. I enskilda mål finns det ofta en dom eller ett beslut som ligger till grund för verkställigheten. Staten och kommuner kan vara sökande även i enskilda mål, t.ex. när det handlar om vissa avgifter eller om staten eller en kommun har tillerkänts skadestånd i en dom.

⁶ Lantmäteriet har hemställt till regeringen om ändring i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar och i inskrivningsförordningen (2000:309) så att beslut om förrättningskostnader och expeditonsavgifter för lantmäteriförrättningar ska kunna drivas in genom verkställighet enligt utskökningsbalken (dnr Ju2014/3787/L1 och Ju2015/07675/L1). SKL har gjort en liknande hemställan om ändring i reglerna för verkställighet av avgiftsbeslut enligt livsmedelslagstiftningen (dnr 2015/07239/DL).

Skilnader mellan allmänna och enskilda mål

Som framgått ovan är det som utmärker de allmänna målen att de avser en fordran av offentligrättslig karaktär som tillkommer staten eller en kommun. I de allmänna målen är indrivningslagen tillämplig.

I ett enskilt mål kan fordringsägaren välja att avstå från indrivningsåtgärder medan huvudregeln i de allmänna målen är att den debiterande myndigheten ska begära indrivning hos Kronofogdemyndigheten om inte särskilda skäl talar mot det.

I indrivningsförordningen (1993:1229) regleras inom vilken tid en fordran i ett allmänt mål ska lämnas över till Kronofogdemyndigheten. Huvudregeln är att fordran ska överlämnas senast två månader efter det att den skulle ha betalats. För felparkeringsavgifter och underhållsstöd gäller i stället en tid om fem månader. När det gäller indrivning av fordringar på skatt eller avgift enligt skatteförordningen (2011:1244) finns särskilda bestämmelser i den lagen.

Det finns en rad särbestämmelser för Kronofogdemyndighetens handläggning av de allmänna målen med undantag från utsökningsbalkens vanliga bestämmelser. Dessa särregler återfinns som regel i slutet av balkens respektive kapitel. I indrivningslagen finns ytterligare särbestämmelser som gäller för de allmänna målen.

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

Regelverket som styr uppdelningen i allmänna och enskilda mål är svårt att överblicka och komplicerat att tillämpa. I vissa fall krävs det en genomgång av bestämmelser i UB, UF och i speciallagstiftning inklusive förarbeten för att avgöra om ett specifikt mål är ett allmänt eller enskilt mål.

Kronofogdemyndigheten har förklarat att det är relativt vanligt att förvaltningsmyndigheter är osäkra på om myndighetens beslut kan verkställas direkt. Det förekommer att förvaltningsmyndigheter ansöker om verkställighet av beslut som myndigheten menar får verkställas enligt sådan särskild föreskrift som avses i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB alternativt med hänvisning till bestämmelsen i 13 § lagen om införande av utsökningsbalken men som enligt Kronofogdemyndighetens uppfattning inte är direkt verkställbart.

Det har framkommit att det finns olika tolkningar av 1 kap. 2 § UF. En tolkning är att det är tillräckligt att en fordran ryms inom uppräkningsen i 1 kap. 2 § UF för att indrivning av fordran ska handläggas som ett allmänt mål. En annan tolkning, vilken bl.a. gjorts av Kronofogdemyndigheten och som fastställts i underrättspraxis, är att det dessutom krävs en uttrycklig föreskrift i respektive specialförfattning⁷.

Att till och med den enskilda förvaltningsmyndigheten är osäker på om dess fordran ska hanteras enligt reglerna för allmänna mål eller enskilda mål visar hur svårtillämpade reglerna är. Som angetts ovan finns det också exempel på fordringar som nämns i 1 kap. 2 § UF, men där lagstiftaren gjort ändringar i den författning som reglerar förvaltningsmyndighetens rätt till fordringen och bl.a. upphävt bestämmelsen att besluten får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser.

Vi anser att oklarheterna angående vad som är ett allmänt respektive enskilt mål är negativa för effektiviteten i utsökningsförfarandet. Varken Kronofogdemyndigheten, andra myndigheter eller andra parter ska behöva lägga tid på att utreda om ett mål är ett allmänt eller enskilt mål, vilka undantag som gäller för de allmänna målen och vad som ska gälla i stället. Oklarheter leder till längre handläggningstider samt överklaganden till domstol.

I slutet av vissa av utsökningsbalkens kapitel anges vilka bestämmelser som inte gäller för de allmänna målen, men ofta anges inte vad som gäller i stället. För den som inte är mycket väl insatt i regelverket är dessa bestämmelser svårgenomträngliga. En del av de undantag som föreskrivs för allmänna mål fyller inte heller någon praktisk funktion.

Vi föreslår därför att begreppen allmänna och enskilda mål utmönstras ur det utsökningsrättsliga regelverket och följdlagstiftning. I stället föreslår vi bestämmelser som tydligt anger vad som ska gälla vid indrivning av offentligrättsliga fordringar som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Ändringen innebär en ordning där lagstiftningen entydigt anger vilka undantagsregler som gäller för mål som ska handläggas enligt indrivningslagen, i stället för att ge intryck av att indrivning av sådana

⁷ Se t.ex. Nacka tingsrätts beslut 2015-06-08 (mål nr Ä 2672-15) som gällde ansökan om verkställighet av tillsynsavgift för livsmedelskontroll.

fordringar sker i en helt annan ordning. Reglerna blir därmed mer transparenta. Det blir också tydligt vad Kronofogdemyndighetens dubbla funktion innebär vilket gör konstruktionen mindre otillfredsställande.

I stället för att gälla i allmänna mål ska de särregler som kvarstår tillämpas i ”mål som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.” (indrivningslagen). Vi föreslår att delar av nuvarande reglering i 1 kap. 2 § UF flyttas till indrivningslagens 1 §. Av den bestämmelsen kommer det framgå att indrivningslagen gäller vid Kronofogdemyndighetens handläggning enligt utsökningsbalken av mål om uttagande av böter, viten, skatter, tullar, avgifter och annan liknande fordran som tillkommer staten och som enligt särskild föreskrift i lag eller förordning ska drivas in enligt indrivningslagen. Vidare kommer det att framgå att indrivningslagen gäller mål om uttagande av belopp som har förklarats förverkat eller som någon har ålagts att betala som annan särskild rättsverkan av brott samt belopp som i ett mål eller ärende vid domstol eller annars i samband med en rättegång har utgått av allmänna medel och som enligt domstolens beslut ska återbetalas. För de fordringar eller avgifter som i dag räknas upp i 1 kap. 2 § 3–12 UF kommer lagstiftaren att behöva överväga om det behöver införas någon föreskrift som hänvisar till indrivningslagen (se nedan). Som nämnts ovan finns det i dag måltyper som anges i 1 kap. 2 § UF, där lagstiftaren gjort författningsförändringar i speciallagstiftningen och bl.a. upphävt bestämmelsen att besluten får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser enligt vad som gäller för allmänna mål. Eftersom det är oklart vad som var lagstiftarens avsikt när ändringarna infördes föreslår vi inte någon särskild föreskrift som innebär att dessa måltyper ska handläggas enligt indrivningslagen. Om dessa mål ska handläggas enligt indrivningslagen är detta en fråga som lagstiftaren måste överväga i särskild ordning.

Den särreglering som fortfarande behövs i UB förtydligas. Särreglering som inte fyller någon praktisk funktion upphävs. I samband med att vi överväger andra frågor i respektive kapitel tar vi ställning till vilka särskilda bestämmelser som ska finnas kvar.

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

Vår utgångspunkt är att det som är ”allmänna mål” i dag ska drivas in enligt indrivningslagens bestämmelser även i framtiden. I stället för att det ska krävas reglering i såväl UB, UF som i speciallagstiftning ska det vara tillräckligt med en särskild föreskrift i den aktuella speciallagstiftningen. Regleringen i 1 kap. 2 § UF fyller således inte någon praktisk funktion utan kan upphävas. För tydlighetens skull bör lagstiftaren i varje enskilt fall ta ställning till hur de avgifter och andra fordringar som i dag räknas upp i 1 kap. 2 § 3–12 UF ska drivas in. Om verkställighet ska ske enligt indrivningslagen bör lagstiftaren, om det inte redan finns en sådan föreskrift, införa en särskild föreskrift om detta i respektive författning. För att undvika olika tolkningar och framtida missförstånd bör den särskilda föreskriften utformas enhetligt, förslagsvis enligt följande:

Om XX inte har betalats i rätt tid ska den lämnas för indrivning. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordran som understiger 100 kronor om indrivning inte krävs från allmän synpunkt. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och i indrivningsförordningen (1993:1229).

Det finns även andra författningar än de som i dag räknas upp i utsökningsförordningens 1 kap. 2 § UF enligt vilka verkställighet ska ske enligt utsökningsbalkens bestämmelser. Om dessa ska handläggas som allmänna eller enskilda mål framgår inte alltid av lagtexten utan ledning måste sökas i förarbetena.

Vi har valt att varken föreslå några nya särskilda föreskrifter i speciallagstiftning eller några ändringar i befintliga föreskrifter (bilaga 8 innehåller en sammanställning av några författningar som innehåller en särskild föreskrift om verkställighet eller hänvisning till lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.). Om det redan i dag finns en särskild föreskrift som hänvisar till indrivningslagens bestämmelser gäller den givetvis även om den inte är utformad enligt vårt förslag. Om det inte finns en hänvisning till indrivningslagen blir följderna av vårt förslag att indrivningslagen inte är tillämplig oavsett om tidigare tolkningar inneburit att indrivningslagen ansetts tillämplig eller inte. Vi anser att lagstiftaren i varje enskilt fall bör göra de överväganden som krävs för att bedöma om indrivningslagens bestämmelser ska bli tillämpliga för en viss speciallagstiftning eller om

det ska införas en föreskrift om att ett visst myndighetsbeslut ska verkställas innan det har fått laga kraft. Om det inte införs någon särskild föreskrift i speciallagstiftningen blir enligt vårt förslag den huvudregel som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut alltid kan verkställas när beslutet har fått laga kraft tillämplig om beslutet avser betalningsskyldighet och utgjort myndighetsutövning (se nedan).

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

Bakgrund

Vilka skäl som motiverade att en förvaltningsmyndighets beslut fick verkställas framgick inte av förarbetena till 1877 års utsökningslag. I äldre doktrin har det anförts att det, trots avsaknad av en uttrycklig föreskrift om verkställighet av ett förvaltningsbeslut, inte går att påstå att förvaltningsbeslut inte är verkställbara. Den då gällande lagstiftningen om verkställighet av förvaltningsbeslut var mycket bristfällig. I doktrin och praxis antogs det att verkställighet av en administrativ myndighets beslut i vissa fall kunde ske utan ett direkt stöd i lag. Vissa ifrågasatte till och med om inte en administrativ myndighets beslut om åläggande av betalningsskyldighet generellt skulle få verkställas enligt den ordning som då gällande utsökningslag föreskrev för en dom som innefattade förpliktelse till betalning. Det har dock framhållits att en sådan regel inte skulle kunna uppställas eftersom den administrativa processen inte erbjöd samma rättssäkerhetsgarantier som den judiciella och att det därför skulle finnas en möjlighet för en gäldenär som i administrativ väg ålagts betalningsskyldighet att begära en domstols prövning av frågan (Hassler, Utsökningsrätt, 2 uppl., s. 71).

Vilka skäl som ska motivera att en förvaltningsmyndighets beslut kan verkställas utvecklas inte heller i förarbetena till dagens utsökningsbalk. I förarbetena formulerade lagstiftaren sig på följande sätt: *"...Även jag anser alltså att det bör krävas uttrycklig föreskrift för att verkställighet enligt UB skall få äga rum. Skulle sådan föreskrift undantagsvis saknas bör sådan införas..."*. I förarbetena redovisades några författningar där särskild föreskrift saknades men där lagstiftaren ansåg att en sådan borde införas, t.ex. 72 § andra stycket

barnvårdslagen (1960:97) och 40 § lagen (1956:2) om socialhjälp som avser verkställighet av länsstyrelses beslut. Vidare framhölls att det i samband med följdlagstiftningen till UB borde övervägas om det föreligger behov av särskilda föreskrifter om verkställighet även i andra fall (prop. 1980/81:8 s. 290). Lagstiftarens utgångspunkt torde således ha varit att förvaltningsmyndigheters beslut som regel ska vara verkställbara.

Många förvaltningsmyndigheters beslut kan inte föranleda verkställighet redan av den anledningen att de inte ålägger någon enskild en betalningsskyldighet eller annan förpliktelse som innefattar fullgörelse. I många fall handlar det om för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut. Samtidigt finns det många exempel på förvaltningsmyndigheters beslut som i dag innefattar fullgörelse och som enligt särskild föreskrift får verkställas. Vissa av dessa beslut handläggs enligt bestämmelserna som gäller för allmänna mål. En allmän hänvisning i en författning om att ett beslut får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser innebär dock inte automatiskt att en fordran ska handläggas i ett allmänt mål, utan vissa förvaltningsmyndigheters fordringsanspråk ska handläggas i enskilda mål.

Vi har övervägt alternativa lösningar för hur förvaltningsmyndigheters beslut ska kunna verkställas. Med beslut menar vi i det fortsatta endast sådana beslut som är ett resultat av myndighetsutövning och som innehåller en förpliktelse att fullgöra något. Besluten måste också vara av sådan beskaffenhet att de går att överklaga.

Innan vi redovisar våra fortsatta överväganden i denna del bör skillnaden mellan begreppen myndighetsutövning och partsbesked uppmärksammas.

Skillnaden mellan myndighetsutövning och partsbesked

Myndighetsutövning definierades i den tidigare gällande förvaltningslagen (1971:290) som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. I den nu gällande förvaltningslagen finns inte den definitionen med. Någon ändring i sak var dock inte avsedd⁸.

⁸ Prop. 1985/86:80 s. 55.

Ett beslut som en myndighet fattar i egenskap av part innebär som regel inte myndighetsutövning. Med begreppet partsbesked avses ståndpunkter som en myndighet intar när den företräder det allmänna som part i civilrättsliga och liknande förhållanden, t.ex. beslut att häva ett köp, att kräva betalning för en fordran som inte kan utsökas utan föregående dom och att avslå en begäran om betalningsansånd⁹. Med partsbesked avses således beslut som fattas i situationer där stat eller kommun uppträder som privaträttsliga subjekt och därmed är underkastade allmänna civilrättsliga regler och principer¹⁰. Partsbesked har inte några rättsverkningar och kan normalt inte överklagas till domstol¹¹.

Gränsdragningen mellan myndighetsutövning och partsbesked är dock inte helt enkel. Utöver rent privaträttsliga besked torde det finnas ett utrymme för partsbesked i andra liknande frågor, men det är svårt att hitta några exempel. Det är i slutändan allmän domstol som genom sin behörighetsprövning bestämmer vilka beslut som utgör partsbesked och vilka som inte gör det. Det finns inte någon praxis som anger vilka faktorer som avgör om en myndighet ska anses ha gett ett bindande avgörande eller ett partsbesked. Tvister om kommunala avgifter och liknande har i stor utsträckning hänförs till privaträtten och kommunernas beslut i sådana frågor var tidigare att betrakta som partsbesked. Utrymmet för den ståndpunkten har dock minskat i takt med att den kommunala verksamheten blivit mer genomreglerad. Allmän domstols kompetens i dessa frågor förklaras numera med dessa besluts bristande exibilitet¹².

Vi ansluter oss till den i doktrin och förarbeten tagna ståndpunkten att kännetecknande för begreppet myndighetsutövning är situationer där den enskilde intar en beroendeställning gentemot myndigheten och där myndigheten ensidigt beslutar om t.ex. ingripanden eller förmåner. Ett beslut som innebär myndighetsutövning kan inte vara ett partsbesked, eftersom ett partsbesked inte innebär

⁹ Prop. 1985/86:80 s. 51 f., Hellners & Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 uppl. 1999, s. 240 f., Wennnergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., En kommentar, fjärde uppl. 2001, s. 427.

¹⁰ Patrik Södergren, Vem dömer i gråzonen? Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt, 2009, s. 267, med där gjorda hänvisningar.

¹¹ Prop. 1985/86 s. 51 f., Hellners & Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, femte uppl. 1999, s. 240 f. med där gjorda hänvisningar, Förvaltningsprocessrättens grunder, sjunde uppl. 1992 s. 110.

¹² Patrik Södergren, Vem dömer i gråzonen? Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt, 2009, s. 268, med där gjorda hänvisningar.

offentlig maktutövning. Med partsbesked menar vi myndighetsbeslut i sådana frågor som i sista hand prövas av allmän domstol.

Vi har inte kunnat finna någon genomgripande översyn av stat och kommuners olika beslut med ställningstagande till om de ska anses innebära myndighetsutövning eller partsbesked. En sådan översyn skulle givetvis vara av värde ur många aspekter – inte minst för att klargöra de allmänna domstolarnas respektive förvaltningsdomstolarnas behörighet.

För att ett beslut ska kunna verkställas enligt vårt förslag krävs att den förpliktade haft en reell möjlighet att överklaga beslutet och att beslutet har fått laga kraft. Beslutet måste därför innehålla en fullföljdshänvisning och förvaltningsmyndigheten måste kunna beräkna när tiden för överklagande löper ut. I 21 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om underrättelse av beslut. Enligt dessa bestämmelser avgör myndigheten själv hur underrättelser ska ske. För att myndigheten ska kunna bestämma utgångspunkten för klagotiden behöver myndigheten emellertid ett bevis om att underrättelsen nått mottagaren. I praxis sker det ofta genom att myndigheten sänder ett rekommenderat brev med mottagningsbevis till parten¹³. Naturligtvis kan myndigheten även tillämpa delgivningslagen. Om myndigheten inte kan visa att parten fått del av beslutet kommer myndigheten inte kunna hävda att beslutet har fått laga kraft och har därmed enligt vårt förslag inte heller rätt till verkställighet. Det ligger således i myndighetens intresse att se till att parten får del av beslutet. Härigenom säkerställs också den enskildes möjlighet att överklaga.

Denna ordning tydliggör skillnaden mellan verkställbara beslut som innebär myndighetsutövning respektive partsbesked. De gränsdragningsfrågor som trots allt kan komma att uppstå får överlämnas till rättstillämpningen.

¹³ Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, (31 maj 2010, Zetee), kommentaren till 21 §.

En ny ordning för verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut

Enligt äldre HD-praxis, rättsfallet NJA 1991 s. 363 (se avsnitt 4.2.5), ledde en förvaltningsdomstols prövning av en förvaltningsmyndighets beslut om återbetalningsskyldighet, där förvaltningsdomstolen lämnat den enskildes överklagande utan bifall, till en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 UB. Om den administrativa domstolen vid sin prövning inte ändrade den återbetalningsskyldighet som förvaltningsmyndigheten beslutat ansågs den administrativa domstolens domslut, läst tillsammans med förvaltningsmyndighetens beslut, utgöra en verkställbar exekutionstitel.

Nu gällande HD-praxis, rättsfallet NJA 2013 s. 413 (se avsnitt 4.2.5), innebär att en prövning av återbetalningsbeslutet i förvaltningsdomstol inte kan leda till en exekutionstitel. Det förhållandet att en förvaltningsmyndighet vars beslut inte är verkställbart enligt en sådan särskild föreskrift som avses i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB, inte heller efter en enskilds överklagande av beslutet till förvaltningsdomstol får tillgång till en verkställbar utsökningstitel, påverkar naturligtvis förvaltningsmyndigheternas möjligheter att på ett effektivt sätt driva in sina fordringar. I förlängningen kan dagens ordning få betydelse för förvaltningsmyndigheternas möjligheter att uppnå kostnadstäckning för sin verksamhet.

I dag kan en enskild som väljer att inte överklaga förvaltningsmyndighetens beslut invänta att förvaltningsmyndigheten ansöker om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcker talan vid allmän domstol. Förvaltningsmyndighetens beslut kommer i de fallen överhuvudtaget inte att överprövas av de förvaltningsrättsliga domstolarna utan målet kommer i stället att handläggas som ett dispositivt tvistemål där den allmänna domstolen är obunden av förvaltningsmyndighetens bedömning samtidigt som domstolen ska tillämpa de offentlighetsrättsliga författningar som reglerar frågan.

Nuvarande ordning kan också i praktiken leda till att en prövning av i princip samma fråga sker i både förvaltningsdomstol och allmän domstol med de risker för kompetenskonflikter som detta innebär. Det kan inte heller uteslutas att utgången av prövningarna kan komma att leda till motstridiga avgöranden, exempelvis att förvaltningsrätten fastställer förvaltningsmyndighetens återbetalningsbeslut medan den allmänna domstolen, som vid sin prövning av målet tillämpar de bestämmelser som gäller för dispositiva tvistemål, kom-

mer fram till att förvaltningsmyndighetens talan ska ogillas. En sådan ordning är varken effektiv eller rättssäker. Såväl det allmänna som enskilda riskerar också att behöva betala höga processkostnader. En ändrad ordning som innebär att förvaltningsmyndigheter kan få tillgång till ett snabbt och effektivt verkställighetsförfarande ökar sannolikt möjligheten för att återbetalning faktiskt sker. För den enskilde måste det också anses vara en fördel att i ett tidigt skede få veta vad som gäller.

Ett alternativ för att uppnå ett effektivare förfarande skulle kunna vara att förvaltningsmyndigheters beslut alltid är direkt verkställbara om de innebär en betalningsförpliktelse för en enskild. Detta skulle också innebära att efterföljande överprövning av beslutet av förvaltningsdomstol, kan leda till en dom som innefattar betalningsskyldighet och som är verkställbar enligt utsökningsbalkens bestämmelser. Detta alternativ är fördelaktigt ur effektivitetssynpunkt men innebär förhållandevis långtgående konsekvenser för den enskilde, i synnerhet om besluten ska gå att verkställa innan de har fått laga kraft.

Ett annat alternativ är att det införs bestämmelser som innebär att förvaltningsmyndigheter ges möjlighet att framställa sitt återbetalningskrav i förvaltningsdomstol, i stället för i allmän domstol, för att på så sätt kunna få en utsökningstitel (jfr justitierådet Håstads tillägg i rättsfallet NJA 2001 s. 22). Med en sådan ordning skulle förvaltningsdomstolens avgörande kunna formuleras som en fullgörelsedom. Den enskilde har i så fall kvar möjligheten att överklaga förvaltningsmyndighetens beslut om återbetalning till förvaltningsdomstol. Särskilda bestämmelser som möjliggör en samordning av förfarandena skulle kunna införas. Förvaltningsdomstolarna skulle därmed både kunna överpröva förvaltningsmyndighetens beslut samt på förvaltningsmyndighetens initiativ kunna meddela en verkställbar fullgörelsedom. Denna ordning skulle upprätthålla den grundläggande regeln om att det är förvaltningsdomstolar som ska pröva förvaltningsbeslut och allmän domstol skulle inte behöva hantera förvaltningsmyndigheters krav på återbetalning. En liknande sådan reglering finns redan i dag i 9 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). Denna bestämmelse reglerar möjligheten för en socialnämnd att i förvaltningsdomstol föra talan om ersättning som en

enskild inte återbetalar frivilligt när det gäller viss ekonomisk hjälp¹⁴. Av 5 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning följer att en ansökan om betalningsföreläggande inte får göras beträffande nu nämnd fordran.

Det nu diskuterade alternativet innebär alltså att mål som i dag handläggs som dispositiva tvistemål vid de allmänna domstolarna skulle komma att handläggas av förvaltningsdomstolarna i stället. Fördelarna med detta skulle vara att det är samma domstolsslag som prövar frågorna och målen skulle kunna handläggas i gemensam ordning. Även om målen kan samordnas blir det dock i någon mån dubbla processer. Omfattande ändringar av förvaltningsdomstolarnas processuella förfaranderegler skulle också behöva införas. Vi lämnar därför inte ett sådant förslag.

Vi har i stället valt att föreslå en ordning som vi anser har flera fördelar ur effektivitetssynpunkt samtidigt som kraven på rättssäkerhet inte eftersätts. Vårt förslag innebär att förvaltningsmyndigheters beslut alltid ska kunna verkställas när besluten har fått laga kraft. Vissa beslut ska gå att verkställa redan innan de har fått laga kraft, men då ska det framgå av en särskild föreskrift i lag eller förordning. Den särskilda föreskriften kan vara av olika slag. Antingen kan det föreskrivas att förvaltningsmyndighetens beslut ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., eller kan föreskriften ange ett undantag från huvudregeln att beslutet får verkställas först när det fått laga kraft. Exempel på den senare föreskriften är den som ges i utsökningsbalken och som reglerar verkställighet av Kronofogdemyndighetens utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande (vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 10 § UB).

Vi har övervägt om inte alla beslut som får verkställas före laga kraft borde handläggas enligt indrivningslagen. Det finns emellertid i nuläget ett antal beslut för vilka lagstiftaren tidigare valt omedelbar verkställighet utan att indrivningslagen för den skull är tillämp-

¹⁴ 9 kap. 3 § socialtjänstlagen:

Vill socialnämnden föra talan om ersättning som en enskild inte återbetalar frivilligt för ekonomisk hjälp som avses i 1 eller 2 § eller för kostnader som kommunen har haft enligt 8 kap. 1 § första eller andra stycket, skall talan väckas hos förvaltningsrätten inom tre år från det kommunens kostnader uppkom. Talan väcks vid den förvaltningsrätt inom vars domkrets den enskilde är bosatt.

Talan om ersättning får inte bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket.

lig. Skillnaden är i praktiken att Skatteverket är borgenärsföreträdare och att indrivningen är obligatorisk vid verkställighet enligt indrivningslagen medan Kronofogdemyndigheten eller förvaltningsmyndigheten själv är borgenärsföreträdare och indrivningen är fakultativ om indrivningslagen inte är tillämplig. Vi har av praktiska skäl stannat vid att behålla denna uppdelning.

Vårt förslag innebär att nuvarande reglering i utsökningsbalken enligt vilken en förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas är en exekutionstitel kan upphävas. Övergångsbestämmelsen i 13 § lagen (1981:775) om införande av utsökningsbalken som medger att en förvaltningsmyndighets beslut, som har meddelats enligt en bestämmelse som har tillkommit före balkens ikraftträdande, får verkställas om ett sådant beslut före ikraftträdandet har fått verkställas, behövs då inte heller längre. För verkställigheten av förvaltningsmyndigheternas beslut bör, om inte annat är särskilt föreskrivet, vad som gäller om domstols dom gälla.

Som vi redogjort för ovan gällde enligt tidigare praxis från HD (NJA 1991 s. 363) att när en förvaltningsrätt i sin dom lämnar ett överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut om återkrav utan bifall ansågs domen innebära ett åläggande att återbetala bidraget. Domen ansågs alltså innefatta en betalningsskyldighet även om domen inte innehöll någon uttrycklig föreskrift om detta. Den ordningen innebar att många tvister som annars skulle komma att prövas i allmän domstol i stället endast kom att prövas i det förvaltningsrättsliga förfarandet. De tre skiljaktiga justitieråden i rättsfallet NJA 2013 s. 413 förordade en sådan lösning.

Eftersom den grundläggande regeln är att förvaltningsbeslut ska prövas av förvaltningsdomstolar (22 a § förvaltningslagen) är det naturligt att en sådan prövning av ett beslut som innefattar en skyldighet för någon att fullgöra en betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, och som prövats av förvaltningsdomstol, ska kunna resultera i en dom som får läggas till grund för verkställighet i ett utsökningsförfarande.

Enligt vårt förslag ska alltså huvudregeln vara att förvaltningsmyndigheters beslut ska kunna verkställas när de har fått laga kraft. Som regel kommer besluten att få laga kraft efter att överklagandetiden löpt ut. Överklagas besluten får verkställighet ske när det finns en lagakraftvunnen dom. Det blir då förvaltningsdomstolens dom som kommer att vara den utsökningstitel som ligger till grund

för verkställighet. Detta innebär således att om en förvaltningsdomstol i en dom fastställer en förvaltningsmyndighets beslut som kan utgöra en utsökningstitel eller helt eller delvis lämnar ett överklagande av ett sådant beslut utan bifall så kommer förvaltningsdomstolens dom att utgöra en verkställbar utsökningstitel. Med denna ordning finns det inget behov för en förvaltningsmyndighet att ansöka om betalningsföreläggande vid Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol för att få en utsökningstitel. Dubbla eller parallella domstolsförfaranden kan därmed undvikas.

Om en förvaltningsmyndighet skulle väcka talan i allmän domstol efter det att förvaltningsmyndighetens beslut överklagats till förvaltningsdomstol torde det vara *litis pendens*. Detta följer av den princip som HD slog fast i rättsfallet NJA 2001 s. 22 där HD kom fram till att det föreligger hinder för att pröva en förvaltningsmyndighets fullgörelsetalan vid allmän domstol när ett överklagande som kan leda till en exekutionstitel är anhängigt vid förvaltningsdomstol. HD förklarade i det målet att en sådan ordning följer av grunderna för 13 kap. 6 § RB och att det därav får anses följa att en tvist om återbetalningsskyldighet inte bör komma under allmän domstols prövning så länge det i förvaltningsdomstol pågår en rättegång som kan avslutas med tillkomsten av en exekutionstitel avseende den ifrågavarande betalningsskyldigheten. Skulle en förvaltningsmyndighet väcka talan i allmän domstol eller ansöka om betalningsföreläggande innan myndighetens beslut har fått laga kraft bör tingsrätten respektive Kronofogdemyndigheten inom ramen för sin processledning uppmärksamma myndigheten och den enskilde på att ett överklagande av myndighetens beslut ska prövas av förvaltningsdomstol. Överklagas myndighetsbeslut torde förvaltningsmyndigheten återkalla sin talan för att undvika dubbla förfaranden. Prövningen i förvaltningsdomstol kommer ju att leda till en utsökningstitel om det inte finns skäl att ändra myndighetens beslut.

När och varför ett beslut får verkställas före laga kraft

En annan fråga vi måste ta ställning till är vilka skäl som ska kunna motivera en föreskrift om att en förvaltningsmyndighets beslut ska gå att verkställa innan det har fått laga kraft. Fråga om omedelbar verkställighet måste givetvis prövas i varje enskilt lagstiftningsärende.

Som en övergripande utgångspunkt anser vi att det ska finnas ett särskilt behov av att en fordran ska kunna drivas in effektivt. Samtidigt måste det finnas en garanti för att nödvändiga krav på rättssäkerhet kan upprätthållas. Vi anser att båda kriterierna, dvs. behov av effektivitet och ett rättssäkert förfarande, ska vara uppfyllda för att en särskild föreskrift ska meddelas.

När det gäller behovet av effektivitet kan som exempel nämnas att samhället genom förvaltningsmyndigheten har särskilda behov av att snabbt kunna driva in vissa fordringar via ett ”snabbspår” eller att det är fråga om en ”masshantering” av mycket vanligt förekommande ärenden. Ett annat exempel är om det finns ett särskilt starkt samhällsintresse av att avgifter eller fordringar drivs in effektivt. Så kan t.ex. vara fallet om avgiften tas ut för avgiftsfinansierad tillsynsverksamhet. Om sådana avgifter inte kan drivas in på ett effektivt sätt riskerar tillsynsverksamheten att bli underfinansierad, med försämrad kvalitet på tillsynen som följd. Tillsynsavgifter som avser lagstadgad tillsyn av samhällsfarlig verksamhet torde således regelmässigt uppfylla effektivitetskriteriet.

Vidare ska det krävas att nödvändiga krav på rättssäkerhet kan upprätthållas. Det innebär att lagstiftaren i varje lagstiftningsärende också måste ta ställning till om en särskild föreskrift kan godtas i förhållande till rättssäkerheten för enskilda. Beslut som kräver tillämpning av komplicerad lagstiftning och som till stor eller övervägande del innefattar skälighets- eller skönsmässiga bedömningar torde som huvudregel inte vara lämpliga att verkställa innan laga kraft. Däremot torde t.ex. beslut som fattas genom att myndigheten tillämpar fastställda taxor eller avgifter som regel inte vara kontroversiella ur rättssäkerhetssynpunkt.

Särskild föreskrift i lag, förordning eller myndighets föreskrift?

Vi har också övervägt hur en föreskrift om omedelbar verkställighet ska kunna meddelas. Ska det krävas lag som underställts riksdagens prövning, ska regeringen kunna meddela en särskild föreskrift i förordning eller ska förvaltningsmyndighet och kommun själva kunna föreskriva att myndighetens eller kommunens egna beslut får verkställas före laga kraft? Samma fråga uppkommer när det ska föreskrivas att ett mål ska handläggas enligt indrivningslagen.

Nu gällande särskilda föreskrifter om verkställbarhet av myndighetsbeslut har omväxlande meddelats i lag och förordning. Det förhållandet att riksdagen i vissa fall har delegerat normgivningsmakten beträffande själva avgiften har ansetts innebära att även frågor som rör verkställighet av indrivning av avgiften är delegerad.

I detta sammanhang är följande reglering och uttalanden av intresse.

Bestämmelser i regeringsformen

I 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) regleras riksdagens föreskriftsområde. Vissa av de uppräknade föreskrifterna måste dock meddelas i lag, det s.k. obligatoriska lagområdet. Det handlar framför allt om föreskrifter som avser enskildas personliga ställning och det personliga och ekonomiska förhållandet mellan enskilda. Även om det finns ett lagkrav för dessa föreskrifter kan bestämmelserna i viss mån preciseras och kompletteras med verkställighetsföreskrifter i förordning eller myndighetsföreskrifter. Även föreskrifter som hör till det delegeringsbara lagområdet ska som huvudregel meddelas i lag. Enligt vad som föreskrivs i 8 kap. 3 och 9 §§ RF kan dock riksdagen bemyndiga regeringen eller i vissa fall en kommun att meddela föreskrifter. Till det delegeringsbara området hör sådana föreskrifter som gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Möjlighet att delegera föreskriftsrätt finns också när det gäller grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt. Ett bemyndigande kan dock inte ges i fråga om föreskrifter som avser fängelsestraff, skatt, konkurs eller utsökning¹⁵.

Regeringen får meddela föreskrifter på det delegeringsbara området om riksdagen, med stöd av 8 kap. 3, 4 eller 5 §§ RF, genom ett bemyndigande i lag, har delegerat sin föreskriftsrätt. Utöver de

¹⁵ Utgångspunkten för 2010 års reglering var att undantagen från möjligheterna till delegation i allt väsentligt skulle motsvara de områden som ditills varit undantagna. Det ansågs därför att delegation inte heller i fortsättningen borde kunna ske beträffande föreskrifter rörande utsökning och konkurs (SOU 2008:125 s. 558 f. och prop. 2009/10:80 s. 222).

fall då riksdagen i lag kan delegera föreskriftsrätt finns det direkt stöd i RF för regeringen att meddela föreskrifter på vissa områden. Regeringen får t.ex. enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 RF meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Sådana bestämmelser kan fylla ut eller precisera lagbestämmelser.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF får regeringen även meddela sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, regeringens s.k. restkompetens. Med stöd av restkompetensen kan regeringen meddela föreskrifter om exempelvis statliga förvaltningsmyndigheters organisation och arbetsuppgifter. Även gynnande föreskrifter, som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, men som inte gäller skyldigheter eller ingrepp, faller in under restkompetensen. Sådana föreskrifter kan alltså meddelas av regeringen utan något stöd av bemyndigande i lag.

Lagrådets uttalande i samband med införandet av utsköningsbalken

Regeringen har i en rad förordningar meddelat särskilda föreskrifter. I följande uttalande av Lagrådet finns stöd för en sådan ordning (prop. 1980/81:8 s. 1061 ff.).

Enligt lagrådets mening ligger det, bl.a. mot bakgrund av vad som hittills gällt, nära till hands att besvara denna fråga så, att i den mån det tillkommer regeringen eller kommun att meddela de materiella föreskrifterna inom ett visst ämnesområde regeringen eller kommunen också kan ge föreskrifter om exigibilitet; exigibilitetsreglerna kan nämligen ses som ett så nödvändigt komplement till den materiella rätten att det är naturligt att normgivningskompetensen ligger hos ett och samma organ. Detta innebär, att om regeringen eller kommun äger kompetensen att ålägga en viss avgift, den också äger förordna att ett förvaltningsbeslut om sådan avgift kan, även om det är överklagat, verkställas som en lagakraftäggande dom. Och vidare innebär det sagda, att om regeringen i enlighet med RF överlåter den materiella regleringen åt underordnad myndighet, denna också äger normgivningskompetens i vad angår exigibilitet, dvs. kan förordna att tillämpande myndighets beslut skall kunna genast verkställas.

Tolkningen för alltså långt. Självfallet torde emellertid hinder inte möta att vid delegation av normgivningskompetens – av riksdagen till regering eller kommun eller av regeringen till underordnad myndighet – det delegerande organet gör de inskränkningar i delegationens omfattning som i det särskilda fallet kan anses erforderliga eller lämpliga.

Av det anförda framgår, att t.ex. hänvisningen i 3 kap. 1 § första stycket 6 till bestämmelser vid sidan av balken innebär, att dessa bestämmelser – beroende på vilket ämnesområde de reglerar – kan tänkas meddelade antingen genom lag eller i annan ordning. Motsvarande gäller beträffande hänvisningen i 3 kap. 23 §. Detsamma kan möjligen vara fallet med liknande hänvisningar på andra ställen i balken. I andra fall kan däremot en hänvisning till en tilltänkt reglering endast avse en reglering som sker genom lag. Så torde t.ex. vara fallet med stadgandet i 3 kap. 1 § första stycket 7 att handling, som enligt ”särskild bestämmelse” får läggas till grund för verkställighet, är en exekutionstitel. Sådan enskild exekutionstitel torde nämligen alltid falla inom ämnesområde där normgivningsmakten måste utövas av riksdagen och där utrymme att meddela föreskrift om exigibilitet i annan form än genom lag inte finns.

Med hänsyn till den nya RF:s kompetensregler kan det många gånger vara svårt att vid genomförandet av en lag avgöra i vilken statsrättslig form en tilltänkt särreglering, utanför den aktuella lagen, kan ske. Tillräckligt underlag för ett sådant avgörande föreligger ofta inte heller förrän man har full kännedom om innehållet i särregleringen. Under sådana förhållanden ligger det närmast till hands att genomgående låta lagen själv lämna frågan om den statsrättsliga formen öppen.

Lagrådet vill för sin del förordna, att en sådan lagstiftningsteknik framdeles används och att alltså, när en lag skall hänvisa till särreglering vid sidan av lagen, detta sker i neutrala ordalag. Hänvisning till särreglering bör ske med ett ordval som överensstämmer med det i 8 kap. RF brukade, dvs. med olika former av orden ”föreskrift” eller ”föreskriva”. En hänvisning inom lagen bör avse ”bestämmelse” eller ”bestämmelser” i lagen.

Det förordade tillvägagångssättet innebär, att lagstiftaren överger den hittills tillämpade tekniken att när en lag hänvisar till vad som är ”särskilt föreskrivet” därmed avses en reglering som även den är given i lag. Den nya principen hindrar självfallet inte, att lagstiftaren, om det i visst fall anses angeläget att inskränka möjligheten till särreglering till sådan som sker genom lag, låter detta komma till uttryck genom att lagen själv anger att undantag, tillägg eller annan särreglering måste ske genom lag.

Vad angår UB bör lagtexten på ett flertal ställen jämkas för att nå överensstämmelse med det anförda; endast i ett par fall finner lagrådet det påkallat att i fortsättningen särskilt uppmärksamma frågan.

Lagrådets uttalande har ifrågasatts i doktrin, bl.a. av Håkan Strömberg i Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform (tredje uppl., s. 83–85).

När lagrådet hävdar att exekutionsrättsliga regler bara ”till viss del” går in under det obligatoriska lagområdet, synes detta ha sin förklaring i lagrådets uppfattning att föreskrifter om förvaltningsbesluts verkställighet skall kunna ges i författningar av lägre rang än lag. Exigibilitetsreglerna kan nämligen enligt lagrådet ses som ett så nödvändigt komplement till den materiella rätten att det är naturligt att normgivningskompetensen ligger hos ett och samma organ. Om regeringen, underordnad myndighet eller kommun har rätt att besluta om avgifter, följer enligt lagrådet härav också en rätt att bestämma om debiteringsbesluts exigibilitet.

Lagrådets ståndpunkt leder till anmärkningsvärda konsekvenser. Exempelvis skulle en kommun i en renhållningstaxa kunna föreskriva att debiterade avgifter kan indrivnas utan föregående dom eller betalningsföreläggande. Dessa konsekvenser framstår som oacceptabla. Kompetensen att meddela föreskrifter om förvaltningsbesluts exigibilitet måste rimligtvis bedömas med utgångspunkt i RF 8:3, och någon självklar rätt för regeringen, förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter kan inte antagas.

Den ovan nämnda föreskriften i UB 3:1 avser beslut av ”förvaltningsmyndighet”. Detta begrepp omfattar inte privaträttsliga subjekt med offentliga förvaltningsuppgifter. I lagen 1989:41 om TV-avgift 17 § föreskrives emellertid att debiteringsbeslut av det aktiebolag, som omhänderhar uppbörden av TV-avgifter, skall ”anses som beslut av förvaltningsmyndighet” och under vissa förutsättningar får verkställas. Något grundlagshinder mot att genom lag helt vid sidan av UB meddela föreskrifter om besluts verkställbarhet kan knappast anses föreligga.

Frågan om tillämpningen av föreskrifter om återbetalningsskyldighet av felaktigt uppburna bidrag har behandlats av HD i olika rättsfall, bl.a. i NJA 1984 s. 648. Målet gällde tillämpningen av de i dåvarande 20 § förordningen (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer intagna föreskrifterna om skyldighet för bidragstagare att återbetala felaktigt uppburna bidrag. Domstolen, som fann att föreskrifterna skulle läggas till grund för prövningen i målet, uttalade bl.a. följande.

Bestämmelser som berättigar det allmänna att från en bidragstagare kräva åter felaktigt utbetalda bidrag även i fall då något uttryckligt förbehåll härom inte har uppställts vid utbetalningen kan te sig som ett naturligt komplement till bidragsregleringen vilket inte nämnvärt rubbar regle-

ringens gynnande karaktär och som därför inte skulle behöva underställas riksdagens prövning. Ett krav på lagform för dessa bestämmelser skulle också göra det svårare att över huvud taget begagna förordningsformen för en bidragsreglering, när så annars anses önskvärt.

I den juridiska doktrinen har å andra sidan hävdats att förordningsföreskrifter om bl.a. återbetalningsskyldighet till det allmänna som är avsedda att utgöra självständig grund för den enskildes betalningsskyldighet faller under 8 kap. 3 § regeringsformen (Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983 s. 137). Till stöd för denna ståndpunkt kan åberopas att ett återkrav kan tänkas bli rest efter lång tid och rikta sig mot någon som kanske i god tro har förbrukat de uppburna medlen, varför införandet av en regel härom kräver noggrant övervägande och offentlig belysning.

Vad ovan sagts gör det dock befogat att påstå att det finns utrymme för skilda bedömningar av lagkravets innebörd i fråga om återbetalningsregler i anslutning till bidragsförmåner. Föreskrifterna om återbetalning av oriktigt utanordnade bostadsbidrag är inte någon enstaka företeelse utan har sin motsvarighet i liknande föreskrifter i andra bidragsförordningar från senare år. Anledning saknas för domstolarna att underkänna den praxis som sålunda har utbildat sig i regeringens normgivning. Åtminstone gäller detta när den aktuella återbetalningsregeln – som i målet är fallet – inte är ovillkorlig utan medger en individuell bedömning. Härigenom kan domstolarna få tillfälle att beakta sådana faktorer som till skydd för en betalningsmottagare tillmäts relevans inom läran om *condictio indebiti*, låt vara att bedömningsnormerna inte nödvändigtvis kommer att sammanfalla. Det kan tilläggas att det i vissa fall kan vara underförstått att förordningsregeln om återbetalning skall suppleras genom grundsatser som hör till denna lära.

Håkan Strömbergs ovan återgivna uttalande har bl.a. uppmärksammats av *Grundlagsutredningens expertgrupp* (SOU 2008:42 s. 22¹⁶). Varken *Grundlagsutredningen*, regeringen eller riksdagen uttalade någon uttrycklig åsikt om detta i samband med 2010 års ändringar i regeringsformen.

¹⁶ *Normgivningsmakten* (SOU 2008:42) s. 22

”Till den lagstiftning som hör hemma under 8 kap. 3 § RF räknas vidare exekutionsrätten eftersom huvuddelen av de exekutions-rättsliga reglerna innebär ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Reglerna faller dock inte helt in under det obligatoriska lagområdet. Såvitt avser de regler som anger förutsättningarna för verkställighet kan i vissa situationer finnas utrymme för delegation. Detta gäller på de områden där den materiella regleringen kan delegeras av riksdagen. Visst utrymme för föreskrifter med grund i 8 kap. 13 § RF kan också förekomma (prop. 1980/81:8 s. 1061 f) men den frågan är omstridd (se Strömberg, a. a. s. 84).”

Den särskilda föreskriften bör meddelas i lag eller förordning

Utgångspunkten för 2010 års grundlagsändringar var att undantagen från möjligheterna till delegation i allt väsentligt skulle motsvara de områden som hittills varit undantagna. Det ansågs därför att delegation inte heller i fortsättningen borde kunna ske beträffande föreskrifter rörande utskökning (SOU 2008:125 s. 558 f., prop. 2009/10:80 s. 222).

Regeringen har vid flera tillfällen meddelat särskilda föreskrifter i förordning. Vi ser inga skäl till att regeringen inte skulle kunna göra det även i framtiden.

Lagrådets ovan refererade uttalande kan tolkas som att nuvarande regler medger att en förvaltningsmyndighet eller en kommun själv skulle kunna bestämma hur en av förvaltningsmyndigheten eller kommunen fastställd taxa eller avgift ska verkställas. Detta skulle givetvis vara mycket effektivt men är, enligt vår uppfattning, varken lämpligt eller rättssäkert. Frågan om ett mål ska handläggas enligt indrivningslagens bestämmelser eller om en förvaltningsmyndighets beslut ska få verkställas innan det har fått laga kraft bör därför beslutas av riksdagen eller regeringen. Att de särskilda föreskrifterna ska meddelas i lag eller förordning bör uttryckligen framgå av utskökningsbalkens bestämmelser.

Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och kommuner

Även om det rent teoretiskt kan ha ansetts vara möjligt för förvaltningsmyndigheter eller kommuner att i föreskrift reglera verkställbarheten av deras beslut har det inte, såvitt framkommit, skett i praktiken. Vårt förslag att det ska lagfästas att föreskrifter om beslutens verkställbarhet ska meddelas i lag eller förordning kommer därför inte i praktiken att påverka myndigheternas eller kommunernas egna beslutanderätt och självständighet i någon negativ bemärkelse.

Förvaltningsmyndigheter och kommuner kommer inte längre att behöva skaffa en utskökningstitel via den summariska processen eller genom att ansöka om stämning i allmän domstol. I stället räcker det att myndigheten eller kommunen delger sitt beslut som därefter får laga kraft när överklagandetiden löpt ut. Om beslutet överklagas blir förvaltningsdomstolens dom en verkställbar utskökningstitel. Förfarandet blir således effektivare och billigare utan att nödvändiga

krav på rättssäkerhet eftersätts. En effektivare ordning för indrivning av offentlighetsrättsliga fordringar och avgifter kommer i sin tur att leda till en bättre kostnadstäckning av allmän verksamhet.

4.3.3 Privaträttsliga handlingar ska inte vara direkt verkställbara

Våra förslag: Privaträttsliga handlingar ska inte längre kunna vara direkt verkställbara.

Följändringar görs i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter, lagen (1933:269) om ägofred, lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled och rennäringslagen (1971:437).

Privaträttsliga handlingar ska inte längre kunna vara direkt verkställbara

Den fråga vi ska ta ställning till är om, och i sådant fall under vilka förutsättningar, privaträttsliga handlingar bör kunna vara direkt verkställbara. I dag tillämpas bestämmelsen i 3 kap. 1 § första stycket 7 UB som möjliggör direkt verkställighet av handlingar enligt särskild föreskrift huvudsakligen när samfällighetsföreningar ansöker om verkställighet av debiteringslängder.

I slutet av år 2014 fanns det i Lantmäterimyndighetens samfällighetsföreningsregister 41 336 registrerade samfällighetsföreningar. Av dessa är det cirka 36 000 som förvaltar vägar. Enligt uppgifter från Riksförbundet Enskilda Vägar (REV) har förbundet cirka 11 000 medlemmar och totalt uppgår antalet fastigheter som deltar i den väghållning som REV:s medlemmar utför till drygt 550 000 fastigheter.

I specialmotiveringen till 3 kap. 1 § UB anges samfällighets debiteringslängd enligt 46 § 2 stycket lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter som exempel på sådan handling som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet utan att saken har prövats av domstol eller förvaltningsmyndighet. I förarbetena finns inte några uttalanden som direkt tar sikte på frågan varför just dessa handlingar/beslut ska få status av exekutionstitel (prop. 1980/81:8 s. 290).

Även enligt äldre utsökningsrättslig lagstiftning fanns det en möjlighet till ett förenklat förfarande för uttagande av fordringar, bl.a. utgjorde auktionsförrättares protokoll över offentlig auktion, vissa restlängder och uttaxeringslängder en exekutionstitel. Behovet av ett sådant förenklat förfarande verkar ha motiverats av att fordringarna ofta uppgick till ett ringa belopp vilket gjorde det oproportionerligt dyrt att väcka talan vid domstol eller ansöka om betalningsföreläggande. Garantin för enskildas rättssäkerhet ansågs ligga i att särskilda regler gällde för den aktuella handlingens upprättande och att debiteringen i allmänhet kunde klandras vid domstol eller i administrativ väg¹⁷.

Det som skiljer samfällighetsföreningarna från andra privata rättssubjekt är att de i vissa avseenden har tagit över uppgifter som annars skulle ha skötts av det offentliga, exempelvis väghållning. I likhet med offentligrättsliga borgenärer kan en samfällighetsförening, till skillnad från andra privata rättssubjekt, inte välja vilka som blir dess gäldenärer. Vilka som blir medlemmar i en samfällighetsförening, och därmed ansvariga för att delta i finansieringen av samfällighetsföreningens uppgifter, styrs av myndighetsbeslut. Vidare har samfällighetsföreningar ett slags tvingande medlemskap där en missnöjd medlem inte hur som helst kan välja att träda ur samfällighetsföreningen med mindre än att den i samfällighetsföreningen ingående fastigheten överlåts.

Kronofogdemyndigheten har uppgett att de verkställighetsmål som grundar sig på samfällighetsföreningars debiteringslängder föranleder förhållandevis mer arbete jämfört med andra verkställighetsmål. I samband med en ansökan om verkställighet ankommer det bl.a. på Kronofogdemyndigheten att kontrollera att debiteringslängden har tillkommit i rätt ordning. En förutsättning för verkställigheten är att debiteringslängden har blivit framlagd på föreningsstämman. En debiteringslängd som har upprättats efter föreningsstämman är inte tillräcklig (se JO 1981/82 s. 339). Detta ska Kronofogdemyndigheten självant ta hänsyn till. En betydande andel av de inkomna ansökningarna måste kompletteras på grund av att de inte innehåller komplett underlag. En relativt stor andel av de inkomna målen avvisas av formella skäl av Kronofogdemyndigheten. År 2014 inkom 1 815 sådana här mål varav 498 var ofullständiga. För år 2015

¹⁷ Hassler, Utsökningsrätt, 1960 (2 uppl.), s. 79 f.

kom det in 1 769 mål varav 649 var ofullständiga. Fram till och med början av oktober år 2016 fanns det 1 156 sådana här mål registrerade i Kronofogdemyndighetens databas varav 269 av ansökningarna har varit ofullständiga.

Även om andelen ofullständiga och avvisade mål är relativt hög är det antal mål som avvisas av formella skäl inte särskilt många jämfört med det totala antalet samfällighetsföreningar som verkar och uttaxerar bidrag från sina medlemmar i dag. Det kan därför antas att förfarandet i övervägande andelen fall fungerar tillfredsställande. Det förhållandet att Kronofogdemyndighetens handläggning av ärendena är komplicerad och att Kronofogdemyndigheten av formella skäl avvisar en betydande andel av de inkomna ärendena utgör inte något bärande skäl för en ändrad ordning.

En enskild som är missnöjd med en utdebitering har möjlighet att hos Mark- och miljödomstol begära rättelse av uttaxeringen. Mark- och miljödomstolarna kan också pröva klander av föreningsstämma eller enskilda beslut vid stämman. Dessa möjligheter till domstolsprövning samt det förhållandet att Kronofogdemyndigheten avvisar de ansökningar som inte uppfyller de formella kraven innebär i huvudsak en rättssäker ordning. Under vissa förhållanden kan även de som inte har möjlighet att få debiteringsbeslutet prövat av mark- och miljödomstol, enligt HD:s slutsats i rättsfallet NJA 2012 s. 575, få debiteringsbeslutets riktighet prövad i ett utsökningsmål¹⁸.

Det nuvarande förfarandet är ett relativt enkelt och kostnads-effektivt sätt för en samfällighetsförening att driva in sin fordran. Effektivitetsskäl kan framhållas som ett skäl för att det är av särskild vikt att samfällighetsföreningar har möjlighet att snabbt utverka betalning från enskilda medlemmar. Dagens reglering har också sannolikt en betalningsstimulerande effekt på den enskilde medlemmen. Det går inte att utesluta att fler samfällighetsföreningar skulle

¹⁸ Detta rättsfall gällde frågan hur långt den utsökningsrättsliga prövningen kan utsträckas när föreningsstyrelsen fattat ett beslut som låg inom styrelsens kompetens men när beslutet kunde anses vara felaktigt. I det fallet hade den förpliktade hävdade att han inte var fastighetsägare eftersom han bara hade haft en vilande lagfart och köpet av fastigheten hade hävts. HD kom fram till att frågan om svaranden var medlem och ägare kunde prövas på verkställighetsstadiet eftersom svaranden inte hade haft möjlighet att få saken prövad av mark- och miljödomstolen inom fyra veckor från det att beslutet lades fram på föreningsstämman. HD ansåg därför att det förelåg ett verkställighetshinder enligt 3 kap. 21 § UB eftersom svaranden hade styrkt att han inte var ägare. Detta skiljer sig alltså från det fall då svaranden är medlem i en samfällighet. Då kan debiteringsbeslutets riktighet inte prövas i utsökningsmålet utan frågan ska prövas vid mark- och miljödomstol enligt vad som nämnts ovan.

få problem med att driva in sina fordringar om denna möjlighet togs bort.

Det finns även andra skäl som talar för att nuvarande ordning ska bestå. Dagens cirka 40 000 samfällighetsföreningars arbete och uppgifter berör en stor andel personer. Även om det inte har gått att få fram uppgifter om hur höga belopp som totalt uttaxeras årligen kan det antas att det sammantaget inte är helt obetydliga summor. Enligt uppgifter från Kronofogdemyndigheten uppgår merparten av beloppen i samfällighetsföreningarnas ansökningar om verkställighet som kommer in till Kronofogdemyndigheten till relativt låga belopp. Det är alltså fråga om många utdebiteringar på små belopp till sammanlagt stora summor. Kostnaderna för att processa vid domstol eller för att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten skulle därför i många fall komma att överstiga den aktuella utdebiteringen.

Även med beaktande av de effektivitetsvinster och andra fördelar som nuvarande ordning innebär kan lämpligheten av att samfällighetsföreningars beslut om uttaxering i debiteringslängd i verkställighetshänseende likställs med en lagakraftvunnen dom ifrågasättas av både praktiska och principiella skäl.

Debiteringslängden fastställs av ett privaträttsligt organ och är varken underställd förvaltningsmyndighets eller domstols prövning. Den prövning som görs av vem som är fastighetsägare torde sällan föregås av någon närmare undersökning eller rättslig analys. Frågor som vem som rätteligen ska debiteras enligt debiteringslängden, om utdebiterade belopp är korrekt beräknade och i överensstämmelse med gällande lagstiftning, stadgarna eller stämmobeslut riskerar att förbli obesvarade om ingen väcker talan om rättelse vid domstol. Samfällighetsföreningarnas styrelseledamöter utför ofta sina uppdrag på ideell basis och ibland utan särskild kunskap eller erfarenhet. Detta kan innebära påtagliga risker för att enskilda beslut blir felaktiga. Till detta kommer att samfällighetsföreningarna enligt praxis (NJA 1987 s. 46) inte kan få direkt verkställighet av dröjsmålsränta och andra indrivningskostnader. När det gäller sådana fordringar krävs det en sedvanlig utsökningstitel efter ansökan om betalningsföreläggande till Kronofogdemyndigheten eller ansökan om stämning vid allmän domstol.

I sammanhanget bör även uppmärksammas ett initiativärende av JO (dnr 2173-1988) där frågan om exekutionstitlar av nu nämnt

slag kunde anses förenliga med nutida krav på rättssäkerhet aktualiserades. JO konstaterade bl.a. att en övergång till ett system som innebär att samfällighetsföreningens fordran först ska fastställas av domstol före verkställighet skulle innebära att en gäldenär alltid får möjlighet att betala, alternativt göra invändningar mot kravet, innan ärendet kommer till Kronofogdemyndigheten. Nackdelen med en sådan ordning skulle enligt JO främst vara att det skulle ta längre tid att driva in fordringsanspråken och det skulle kunna föranleda ökade kostnader. Vidare uppmärksammades att möjligheten att omedelbart kunna utta debiterade belopp är en trygghet för samfällighetens borgenärer, vilket kan påverka föreningens möjlighet att få kredit. JO:s slutsats var trots det anförda att skälen för att övergå till en ordning som innebär att debiteringslängderna inte längre ska vara direkt verkställbara väger tyngre än de fördelar som nuvarande ordning innebär.

Vi kan konstatera att en ändring av vad som gäller i dag som skulle innebära att samfällighetsföreningar, precis som andra privaträttsliga subjekt, måste skaffa en utsökningstitel genom en ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller genom att ansöka om stämning vid allmän domstol skulle leda till ett mer rättssäkert förfarande. Att samfällighetsföreningarna med en ändrad ordning också kan få betalt för sina fordringar på ränta och kostnader i ett samlat verkställighetsförfarande skulle vidare medföra vissa effektivitetsvinster.

Det finns alltså skäl som talar både för och emot nuvarande reglering. Ett argument i sig är att regleringen framstår som udda eftersom den i praktiken bara gäller samfällighetsföreningars rätt. Lagen (1933:269) om ägofred, lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled och rennäringslagen (1971:437) har i och för sig en liknande reglering. Förklaringen är även här att det allmännas uppgifter och befogenheter i någon mån har lagts över på ett privaträttsligt subjekt som inte fritt kan välja sina gäldenärer. De möjligheter till verkställighet som finns i nu nämnda författningar tillämpas emellertid i praktiken i liten omfattning eller inte alls.

Sammantaget är det vår slutsats är att nuvarande ordning inte är förenlig med dagens krav på rättssäkerhet. De effektivitetsvinster och fördelar som regleringen innebär för samfällighetsföreningarna överväger inte de nackdelar som den medför. De privata rättssubjekt som omfattas av dagens reglering bör därför hänvisas till att skaffa

sig en utsökningstitel genom att på vanlig väg ansöka om betalningsföreläggande till Kronofogdemyndigheten eller genom att ansöka om stämning vid allmän domstol.

Vi föreslår därför inte någon motsvarande reglering till den som finns i nuvarande 3 kap. 1 § 7 UB. Vi föreslår också att de särskilda föreskrifterna i lagen om ägfored, lagen om flottning i allmän flottled och rennäringslagen upphävs.

4.3.4 Regelförenkling

Våra förslag: Regleringen för verkställighet av domar ska även omfatta dom i växelmål eller checkmål och tredskodomar om betalningsskyldighet.

Den särskilda regleringen i 3 kap. 1 § 2 och 3 kap. 13 § UB om verkställighet av förlikning som är stadfäst av domstol tas bort. En dom genom vilken en förlikning stadfästs ska verkställas enligt samma regler som andra domar.

Den särskilda regleringen i 3 kap. 13 § UB om verkställighet av medlingsöverenskommelse som har förklarats verkställbar av domstol tas bort. Medlingsöverenskommelser som har förklarats verkställbara ska i stället verkställas enligt de bestämmelser som gäller för domstols dom.

Inledning

Som vi har konstaterat i avsnitt 4.2.2 har den avvägning som lagstiftaren gjort mellan sökandens intresse av att få en snabb och effektiv verkställighet när motpartens betalningsskyldighet blivit fastställd, och svarandens intresse av att inte tvingas betala en skuld som är tvistig, lett till en relativt omfattande och komplex reglering som tillåter olika verkställighetsåtgärder i olika skeden beroende på vilken utsökningstitel som åberopas.

Vi har kommit fram till att regelverket i vissa avseenden kan förenklas så att samma regler gäller för fler utsökningstitlar än i dag. En sådan regelförenkling innebär att borgenärskollektivet i vissa fall kan få vänta något längre innan utmätt egendom kan säljas och pengar kan utbetalas. Vi föreslår emellertid inga förändringar beträffande

när egendom får utmätas. Borgenärernas rätt till betalning ur egendomen kommer därför att vara säkrad i samma utsträckning som i dag. I praktiken kommer borgenärskollektivets möjlighet att få betalt inte att minska.

Om en borgenär har fått sin utsökningstitel genom den summariska processen, alltså ett utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande, får utsökningstiteln genast verkställas fullt ut. Men så fort svaranden överklagar eller ansöker om återvinning inträder samma begränsningar som om utsökningstiteln var en dom. Vi föreslår ingen ändring. Syftet med den summariska processen är att sökanden snabbt och effektivt ska kunna driva in en otvistig fordran. Om svaranden invänder ska den summariska processen avbrytas och tvisten prövas i vanlig ordning. Reglerna om verkställighet är utformade i samklang med detta syfte. Tredskodomssituationen är en annan. Där har käranden valt en ordinär process men svaranden har underlåtit att delta i processen. Vi anser att vårt förslag leder till en rimlig avvägning mellan sökandens och svarandens intressen. Om svaranden efter tredskodomen väljer att processa säkras sökandens rätt genom utmätning men egendomen får inte säljas. Om svaranden inte ansöker om återvinning utan väljer att även fortsättningsvis vara passiv efter tredskodomen får försäljning ske när återvinningsfristen löpt ut, dvs. efter en månad.

Vi har valt att föreslå regelförenkling när det gäller verkställighet av dom i växel- och checkmål, tredskodomar, i dom stadfästa förlikningar och medlingsöverenskommelser som har förklarats verkställbara av domstol. Våra överväganden för respektive kategori redovisas nedan.

Verkställighet av dom i växel- och checkmål

Bestämmelser om växlar och checkar finns i växellagen (1932:130) och checklagen (1932:131). Tidigare fanns särskilda bestämmelser om verkställighet av dom i växel- respektive checkmål i 95 § växellagen och 73 § checklagen. Enligt bestämmelserna fick sådana domar verkställas genom utmätning och det utmätta godset fick säljas även om domen inte fått laga kraft. Verkställigheten fick inte uppehållas av att gäldenären ställde säkerhet. Gäldenären ansågs inte heller kunna hindra verkställighet av sådan dom genom att nedsätta beloppet

(prop. 1980/81:8 s. 295). Regler som gäller för dom i växel- och checkmål finns numera införda i 3 kap. 5 § 1, 8 kap. 4 § andra och tredje styckena och 13 kap. 14 § 1 utsökningsbalken.

Enligt 3 kap. 5 § 1 UB får verkställighet av dom i växel- eller checkmål ske genast. Till skillnad från vad som gäller enligt 3 kap. 6 § UB för annan dom om betalningsskyldighet, kan svaranden inte undvika verkställighet genom att ställa säkerhet. Den utmäta egendomen får också i allmänhet säljas även om domen inte har fått laga kraft. När det gäller lös egendom som har betydande värde och fast egendom gäller dock enligt 8 kap. 4 § UB att försäljning inte får ske utan gäldenärens samtycke förrän domen har fått laga kraft, med undantag för lös egendom som hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård. Om utmätning har skett med stöd av bestämmelsen i utsökningsbalkens tredje kapitel om dom i växel- och checkmål gäller enligt 13 kap. 14 § 1 UB att pengar inte får betalas ut innan domen har fått laga kraft, om inte säkerhet ställs.

Växlar och checkar finns fortfarande såväl i Sverige som internationellt. I Sverige har dock många banker upphört med att utfärda checkar och växlar och checkar torde i många fall ha ersatts av modernare betalmetoder som t.ex. betalning med konto- och kreditkort. Det finns inte någon statistik över hur många domar som årligen meddelas i växel- och checkmål. Kronofogdemyndigheten har inte heller någon statistik över ansökningar om verkställighet av domar i växel- eller checkmål. Det finns emellertid goda grunder för att anta att växel- och checkmål inte är särskilt vanligt förekommande i dag.

I samband med att utsökningsbalken infördes uttrycktes i förarbetena att det var tveksamt om särbestämmelserna för växel- och checkdomar borde behållas. Med motiveringen att det inte fanns ”tillräcklig anledning att ändra på gällande ordning” infördes ändå särbestämmelser för växel- och checkdomar i utsökningsbalken och motsvarande bestämmelser i växel- och checklagarna upphävdes (prop. 1980/81:8 s. 302).

Redan den omständigheten att växel- och checkmål är ovanliga är enligt vår uppfattning ett tillräckligt skäl för att särregleringen för verkställighet av sådana domar bör tas bort. I linje med vår målsättning att det utsökningsrättsliga regelverket ska bli tydligare och enklare föreslår vi att domar i växel- och checkmål ska verkställas på samma sätt som andra domar om betalningsskyldighet. Lagtekniskt innebär det att dagens reglering i 3 kap. 5 § 1 UB om verkställighet

av dom i växelmål eller checkmål inte ersätts av någon motsvarande bestämmelse i vårt föreslagna andra kapitel som innehåller särskilda bestämmelser om utsökningstitlar.

Verkställighet av tredskodom

Enligt 3 kap. 5 § 2 UB får verkställighet ske genast av en tredskodom enligt vilken betalningsskyldighet har ålagts den part som uteblivit eller inte uppfyllt vad som sägs i 44 kap. 7 a eller 7 b § rättegångsbalken, om inte något annat förordnas med anledning av ansökan om återvinning.

Beträffande den fortsatta verkställigheten av tredskodomar gäller samma regler som för domar i växel- och checkmål med den skillnaden att pengar får betalas ut utan säkerhet redan innan domen har fått laga kraft (jfr 13 kap. 14 § UB). Egendom som har utmätts på grund av en tredskodom om betalningsskyldighet får säljas även om domen inte fått laga kraft. Dock gäller enligt 8 kap. 4 § andra stycket UB att lös egendom som har betydande värde eller fast egendom inte får säljas förrän tredskodomen fått laga kraft, om inte svaranden samtycker till att försäljning sker. I 8 kap. 4 § tredje stycket UB regleras undantag för lös egendom som hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård. Verkställighet får ske även om svaranden ansöker om återvinning mot tredskodomen. Domstolen kan dock förordna om inhibition i återvinningsmålet.

Vi anser att det är en klar fördel ur regelförenklingsynpunkt om tredskodomar om betalningsskyldighet kom att omfattas av samma regler som gäller för ”vanliga” domar om betalningsskyldighet. Enligt regleringen för ”vanliga” domar om betalningsskyldighet får utmätning ske innan domen har fått laga kraft. Borgenärens intresse att säkerställa framtida utbetalning är därmed tillgodosett. Egenheten får dock som huvudregel inte säljas om inte svaranden samtycker till det. Eftersom fast egendom och lös egendom med betydande värde inte får säljas innan en tredskodom fått laga kraft och domstol kan meddela inhibition om svaranden ansöker om återvinning, är det i praktiken inte så stora skillnader i borgenärens möjlighet att få betalt före laga kraft som regelverket ger intryck av. Vi anser därför att fördelarna med enklare regler överväger de nackdelar en i vissa fall senarelagd utbetalning kan innebära. Eftersom borge-

närens rätt även med vårt förslag kan säkras genom utmätning omedelbart efter att en tredskodom meddelats är det vår bedömning att varken borgenärer eller gäldenärer kommer att ändra sitt beteende om vårt förslag genomförs.

Vi föreslår alltså att tredskodomar om betalningsskyldighet ska omfattas av samma verkställighetsbestämmelser som andra domar om betalningsskyldighet, med det tillägget att domstol kan besluta om inhibition med anledning av ansökan om återvinning. Lagtekniskt innebär det att dagens reglering i 3 kap. 5 § 2 UB om verkställighet av tredskodomar om betalningsskyldighet inte ersätts av någon motsvarande bestämmelse i vårt föreslagna andra kapitel som innehåller särskilda bestämmelser om utsökningstitlar.

Verkställighet av förlikning som är stadfäst av domstol

Enligt 3 kap. 1 § 2 UB får verkställighet ske på grund av förlikning som är stadfäst av domstol. Det är själva förlikningen och inte stadfästelsen i sig som är exekutionstitel. I samband med att bestämmelsen infördes ansåg Lagrådet att motsatt ståndpunkt borde läggas till grund för en bestämmelse i ämnet (se nedan).

Enligt 3 kap. 13 § UB får en av domstol stadfäst förlikning verkställas som en dom som har fått laga kraft, om inte annat beslutas med anledning av talan mot domen eller om ogiltigförklaring av förlikningen. Detta innebär alltså att verkställighet får ske även om stadfästelsen inte har fått laga kraft. Verkställigheten sker utan särskilda villkor, om inte domstol vid prövning av ett överklagande av stadfästelsen eller talan om ogiltigförklaring av själva förlikningen inhiberar verkställigheten.

Före utsökningsbalken verkställdes en förlikning som hade fastställts av domstol i den ordning som var föreskriven för en laga-kraftäggande dom (utsökningslagens 45 §). Det krävdes alltså inte att den dom varigenom förlikningen blivit stadfäst hade fått laga kraft och några särskilda villkor gällde inte för verkställigheten.

I förarbetena till utsökningsbalken framhölls att det sällan torde förekomma att förlikning som blivit stadfäst av domstol inte är gällande för parten. Enligt lagberedningen borde därför en stadfäst förlikning alltså få verkställas även om stadfästelsen inte fått laga kraft och verkställigheten borde ske utan särskilda villkor. Om

talans fullföljs mot domen bör överrätten ha möjlighet att inhibera verkställigheten. Enligt beredningsförslaget skulle därför verkställighet inte få ske om annat förordnas med anledning av fullföljd talan. Föredraganden konstaterade att beredningens förslag innebar den nyheten i sak att högre rätt ges möjlighet att förordna om inhibition när talan fullföljts mot dom varigenom en förlikning stadfäst. Föredraganden godtog lagberedningens förslag (prop. 1980/81:8 s. 309).

Förslaget om att särskilt reglera stadfäst förlikning som en exekutionstitel föranledde följande yttrande av Lagrådet (prop. 1980/81:8, s. 1075 ff.).

I 17 kap. 6 § RB föreskrivs, att stadfästelse av förlikning skall ske genom dom. I remissen föreslås emellertid att en sådan dom, i motsats till vad som skall gälla om dom i allmänhet, inte skall vara en exekutionstitel. I stället avses den genom domen stadfästa förlikningen skola läggas till grund för verkställighet. I överensstämmelse härmed tar 1 § första stycket 2 såsom exekutionstitel upp förlikning som är stadfäst av domstol. I detta avseende överensstämmer förslaget med vad som nu gäller enligt 45 § UL, där det föreskrivs att förlikning, som har blivit fastställd av domstol, skall verkställas i den ordning som är stadgad för lagkraftätagande dom.

I sist angivna hänseende har ej innehållet i de föreslagna bestämmelserna, vilka i sak motsvarar lagberedningens förslag, närmare kommenterats i remissprotokollet eller i beredningens betänkande. Lagrådet anser sig emellertid böra ta upp frågan om det alltjämt föreligger tillräckliga skäl att vid exekution göra den angivna principiella åtskillnaden mellan dom, varigenom förlikning har stadfästs, och annan dom.

Lydelsen av 45 § UL är ej ändrad sedan UL:s tillkomst år 1877. Paragrafens innehåll återspeglar det synsätt som man vid den tiden hade på förlikning i rättegång. De processuella reglerna angående sådan förlikning utgick från att det var själva förlikningen som, när den fastställdes av rätten blev exigibel. Ett uttryck härför var att rättens fastställelse inte betraktades som en dom i vanlig mening. Dessa processuella regler upphävdes emellertid i och med att RB trädde i kraft år 1948. De kom att ersättas av ett enda stadgande i RB, nämligen berörda bestämmelse i 17 kap. 6 § RB. Införandet av RB föranledde, att vissa bestämmelser i UL ändrades. Stadgandet i 45 § UL lämnades dock orubbat. Förarbetena till RB och gjorda följdändringar i annan lagstiftning utvisar ej i vad mån behovet av ändring i 45 § UL övervägdes i samband med rättegångsreformen. Följdlagstiftningen begränsades dock självfallet till vad som ansågs nödvändigt med hänsyn till de nya rättegångsreglerna. Några principiella ändringar i det exekutionsrättsliga systemet kom

därvid ej att aktualiseras. Läget är ett annat när, som i detta lagstiftningsärende, en ny exekutionsrättslig lagstiftning skall tillskapas.

I fråga om dom, varigenom förlikning med stöd av 17 kap. 6 § RB har stadfäst, är övriga regler i RB angående dom tillämpliga. Sålunda gäller de allmänna föreskrifterna om fullföljd av talan. Möjligheten att begagna extraordinära rättsmedel står också till buds (jfr NJA 1974 s. 295). För domsbegreppet är i dag främmande, att en dom skulle sakna eller ha bara begränsad verkan i exekutivt hänseende. Väl har skilda uppfattningar kommit till uttryck i doktrin och praxis om hur långt rättskraften hos en dom, varigenom förlikning har stadfäst, sträcker sig. I ett avgörande av högsta domstolen har en lagakraftvunnen sådan dom ej ansetts utgöra hinder mot att talan om ogiltigförklaring av förlikningen tas upp till prövning (NJA 1975 s. 507). Att rättskraftsverkan inte är i allo densamma som för domar i allmänhet torde emellertid ej ge anledning till att dom varom här är fråga särbehandlas i exekutionsrättsligt avseende. Ej heller synes det föreligga andra omständigheter, som utgör tillräckliga skäl för en särbehandling som innebär att en dom frånkänns egenskapen av exekutionstitel.

Lagrådet förordar således att dom, varigenom förlikning har stadfäst, i det nya exekutionsrättsliga systemet jämföras med annan dom i det hänseendet att den såsom exekutionstitel kan läggas till grund för verkställighet. Den i 1 § första stycket upptagna punkten 2 torde således böra utgå. I redovisningen av exekutionstitlar under punkten 1 kommer därigenom "dom" att innefatta alla slag av fullgörelsedomar. Det nu anförda leder också till att den föreslagna bestämmelsen i 12 § bör jämkas.

Vi är av samma uppfattning som Lagrådet. I dag är det mycket vanligt att allmänna domstolar stadfäster förlikningar i dom och det finns inte längre några bärande skäl för att särbehandla stadfästelse-domar i förhållande till andra domar. Vi föreslår därför en ändring av gällande ordning som innebär att domar, genom vilka en förlikning har stadfäst, jämföras med övriga domar. Lagtekniskt innebär det att dagens reglering i 3 kap. 1 § 2 UB som handlar om förlikning som är stadfäst av domstol inte ersätts av någon motsvarande bestämmelse i vårt föreslagna andra kapitel som innehåller särskilda bestämmelser om utsökningstitlar. Stadfästelse-domar kommer i stället att omfattas av vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 1 § 1 UB och övriga bestämmelser om domstols dom.

En annan fråga är om stadfästelse-domar även fortsättningsvis ska verkställas som en dom som fått laga kraft, dvs. om någon särreg-

lering liknande den som finns i dagens 3 kap. 13 § UB ska införas i vårt föreslagna andra kapitel.

Eftersom en stadfäst förlikning innebär att parterna gemensamt har kommit fram till vad de anser ska gälla finns det skäl för att en stadfästelse dom ska kunna verkställas innan den har fått laga kraft. Att käranden direkt får ett verkställbart avgörande kan också i vissa fall vara ett incitament för käranden att träffa en förlikning i målet.

Det är ovanligt att förlikningsdomar överklagas. Förlikningsdomar får således oftast laga kraft efter tre veckor från domens meddelande. I sammanhanget kan även nämnas parternas möjlighet att enligt 49 kap. 2 § RB muntligen inför rätten eller skriftligen avtala om att inte överklaga en dom som meddelas med anledning av en uppkommen tvist eller en framtida tvist som kan härledas till ett visst angivet rättsförhållande om det går att förlikas om frågan. En utfästelse att inte överklaga som har gjorts efter domen gäller, om förlikning om saken är tillåten. Även om det under vissa förutsättningar ändå finns möjligheter för part att överklaga en sådan dom kan det förmodas att det inte sker särskilt ofta.

Det torde också höra till ovanligheterna att käranden behöver ansöka om verkställighet av en förlikningsdom eftersom förlikningen bygger på att parterna är överens och som regel innebär att svaranden ska betala ett lägre belopp än vad käranden ursprungligen krävde. Inte sällan innehåller förlikningsdomen en förfalloklausul som innebär att om svaranden inte fullgör sitt åtagande enligt förlikningen, förfaller hela det belopp som käranden begärde innan förlikningen till betalning. En sådan klausul är naturligtvis ett starkt incitament för att svaranden ska fullfölja det som stadfästs i domen. Dessutom innebär många förlikningsöverenskommelser att betalning ska ske vid en senaste tidpunkt och ibland i olika delposter som förfaller vid olika tidpunkter som ligger längre fram i tiden än när domen får laga kraft. I praktiken kan således många stadfästelse domar, trots nuvarande särreglering för verkställigheten, inte verkställas förrän efter laga kraft.

Enligt vår uppfattning finns det inte tillräckliga skäl för att behålla särregleringen för stadfästelse domar. Verkställighet av dessa domar bör i stället följa de bestämmelser som gäller för dom i allmänhet. Lagtekniskt innebär det att dagens reglering i 3 kap. 13 § UB som handlar om stadfästa förlikningar inte ersätts av någon motsvarande bestämmelse i vårt föreslagna andra kapitel.

Verkställighet av medlingsöverenskommelse som har förklarats verkställbar av domstol

Enligt 3 kap. 1 § 2 UB får verkställighet ske på grund av en medlingsöverenskommelse som har förklarats verkställbar av domstol. Enligt 3 kap. 13 § UB verkställs en medlingsöverenskommelse som har förklarats verkställbar av domstol som en dom som har fått laga kraft, om inte annat beslutas med anledning av talan mot beslutet eller talan om ogiltigförklaring av medlingsöverenskommelsen.

Enligt lagen (2011:860) om medling i vissa privaträttsliga tvister kan parter uppnå en överenskommelse som är verkställbar. Enligt lagens 7 och 10 §§ kan parterna begära att tingsrätten förklarar överenskommelsen verkställbar. För att verkställbarhetsförklaring ska kunna meddelas krävs att överenskommelsen innefattar en förpliktelse av sådant slag att den kan föranleda verkställighet. Det vanligaste exemplet är betalningsförpliktelse men en förpliktelse kan även avse att utge lös egendom eller avträda fast egendom (jfr prop. 1980/81:8 s. 281).

Medling bygger på frivillighet såväl vid medlingens inledande, genomförande och avslutande som vid ingåendet av överenskommelsen. Parterna måste vara överens om att begära domstols verkställbarhetsförklaring. Vid domstols handläggning av ärenden om verkställbarhetsförklaring gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

När domstol har meddelat en verkställbarhetsförklaring är medlingsöverenskommelsen verkställbar enligt 3 kap. 13 § UB. Precis som i dag gäller när en domstol fastställt en förlikningsöverenskommelse är det själva medlingsöverenskommelsen och inte tingsrättens verkställbarhetsförklaring som formellt sett utgör exekutionstiteln. Medlingsöverenskommelsen får verkställas även om tingsrättens verkställbarhetsförklaring inte har fått laga kraft och verkställigheten sker enligt vad som gäller för en dom som fått laga kraft. En domstol som prövar ett överklagande av verkställighetsbeslutet eller en talan om ogiltigförklaring av medlingsöverenskommelsen kan inhibera verkställigheten.

För medlingsöverenskommelsen innebär tingsrättens beslut att den förklarar att en viss överenskommelse är verkställbar. Då är det just överenskommelsen som ska verkställas och det är inte givet att det framgår av själva verkställbarhetsförklaringen vad medlings-

överenskommelsen innebär. När en domstol stadfäster en förlikning meddelar domstolen en dom och anger i domslutet vad som ska gälla. Regleringen i dagens 3 kap. 1 § 2 UB i den del det avser medlingsöverenskommelse som förklarats verkställbar av domstol förs in i vår föreslagna bestämmelse 2 kap. 1 § 2 UB.

En medlingsöverenskommelse bygger på parternas frivillighet och parterna kan komma överens om fullgörelse på samma sätt som i samband med en förlikning som stadfästs i en dom (se ovan). Av samma skäl som vi framhåller för att ta bort särregleringen för förlikningsdomar föreslår vi därför att dagens reglering i 3 kap. 13 § UB om vad som ska gälla för verkställigheten av medlingsöverenskommelser, ersätts av reglering som innebär att bestämmelserna om vad som gäller för verkställighet av domstols dom tillämpas. Lagtekniskt innebär det att vi inför en bestämmelse i vårt föreslagna andra kapitel som klargör att en medlingsöverenskommelse som har förklarats verkställbar av domstol verkställs enligt bestämmelserna som gäller för domstols dom.

4.3.5 Verkställighet av godkända avgifts- och sanktionsförelägganden

Vårt förslag: Hänvisningen till godkända avgiftsförelägganden enligt konkurrenslagen i nuvarande 3 kap. 14 § UB tas bort. Det införs en enhetlig reglering som gäller för verkställighet av godkända strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot och avgifts- och sanktionsföreläggande.

En enhetlig reglering som gäller för verkställighet av godkända strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot och avgifts- och sanktionsföreläggande

Enligt 3 kap. 14 § första stycket UB verkställs godkända strafföreläggande och godkänt föreläggande av ordningsbot som en lagakraftägande dom. I bestämmelsens andra stycke anges att detsamma gäller för avgiftsföreläggande som har godkänts enligt 3 kap. 18 § konkurrenslagen (2008:579).

I annan lagstiftning finns bestämmelser som föreskriver att godkända avgifts- och sanktionsförelägganden får verkställas som en dom som har fått laga kraft. Sådana bestämmelser finns t.ex. i 8 kap. 6 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) och 15 kap. 9 a § lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse. Fråga är varför det måste finnas en särskild bestämmelse i UB för godkända avgiftsföreläggande enligt konkurrenslagen, när liknande reglering för andra godkända avgifts- och sanktionsförelägganden finns i varje enskild lag. Enligt förarbetena till konkurrenslagen synes tillägget i 3 kap. 14 § UB ha tillkommit efter synpunkter från Lagrådet¹⁹. Lagrådet uttalade bl.a. följande (prop. 2007/08:135 s. 450):

För att verkställighet ska få ske enligt utsökningsbalken krävs att det finns en i 3 kap. 1 § i balken nämnd exekutionstitel. I författningskommentaren sägs att ett godkänt avgiftsföreläggande är en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 UB, dvs. en förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas. Lagrådet delar inte denna uppfattning. Konkurrensverket beslut innefattar endast ett föreläggande för ett företag att betala en konkurrensskadeavgift. Det är sedan företaget som har att ta ställning till om föreläggandet ska godkännas eller inte. Lagrådet anser därför att det till den uppräknings av exekutionstitlar som finns i 3 kap. 1 § utsökningsbalken ska läggas godkänt avgiftsföreläggande som avses i 3 kap. 17 § konkurrenslagen (2008:000). Vidare föreslår Lagrådet att det i 3 kap. utsökningsbalken tas in en bestämmelse om att godkända avgiftsförelägganden verkställs såsom lagakraftägande dom (jfr 3kap. 14 § utsökningsbalken).

¹⁹ Prop. 2007/08:135 s. 89.

”Ett avgiftsföreläggande måste innehålla vissa uppgifter för att kunna identifiera överträdelsen och avgränsa den mot andra förfaranden. I likhet med vad som gäller för ett strafföreläggande enligt 48 kap 6 § rättegångsbalken bör föreläggandet innehålla uppgift om det företag som föreläggandet avser, överträdelsen och de omständigheter som är nödvändiga för att känneteckna den, de bestämmelser som är tillämpliga på överträdelsen och den konkurrensskadeavgift som föreläggs företaget. Några ytterligare krav på innehållet i föreläggandet bör inte ställas. För att undvika att Konkurrensverket väcker talan måste företaget skriftligen godkänna avgiftsföreläggandet inom den tid som Konkurrensverket bestämmer. Den tidsperioden bör vara kort. Om företaget uttryckligen förklarat att det inte godkänner föreläggandet, bör dock Konkurrensverket kunna väcka talan i domstol om den överträdelse som föreläggandet avser. Ett godkänt avgiftsföreläggande ska kunna verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser såsom en lagakraftvunnen dom. För att möjliggöra sådan verkställighet krävs att denna avser en i 3 kap. 1 § utsökningsbalken nämnd exekutionstitel. Den uppräknings som för närvarande finns i denna bestämmelse omfattar inte ett godkänt avgiftsföreläggande. Till bestämmelsens uppräknings av exekutionstitlar ska därför, efter förslag av Lagrådet, läggas godkänt avgiftsföreläggande enligt konkurrenslagen. Vidare bör, även detta på förslag av Lagrådet, det i 3 kap. utsökningsbalken tas in en bestämmelse om att godkända avgiftsförelägganden verkställs såsom lagakraftägande dom.

Nuvarande särreglering för just konkurrenslagens avgiftsföreläggande är svår att motivera. Det är vår uppfattning att regelverket bör vara enhetligt och att det inte är lämpligt att i UB särskilt reglera samtliga de varianter av godkända förelägganden som kan verkställas på samma sätt som en dom som har fått laga kraft, dvs. direkt efter godkännandet. Detta bör i stället framgå av den speciallagstiftning som gäller på respektive område. Vi föreslår därför en regelförenkling av nuvarande 3 kap. 14 § UB som innebär att samtliga de godkända förelägganden som ska gå att verkställa även om de inte har fått laga kraft kommer att omfattas av utsökningsbalkens bestämmelser.

I konkurrenslagen bör en följdändring göras så att det av lagens 3 kap. 18 § framgår att när ett föreläggande har godkänts gäller det som domstols lagkraftvunna avgörande om att avgift ska tas ut.

Av nuvarande 3 kap. 1 § 3 UB framgår att godkänt strafföreläggande, godkänt föreläggande av ordningsbot eller godkänt avgiftsföreläggande är en exekutionstitel och får ligga till grund för verkställighet under de förutsättningar som anges i kapitlet, dvs. enligt nuvarande 3 kap. 14 § UB. Som framgått ovan finns det även speciallagstiftning som anger att ett godkänt sanktionsföreläggande kan verkställas som en dom som har fått laga kraft. Godkända sanktionsförelägganden bör således läggas till i nuvarande 3 kap. 1 § 3 UB så att det framgår att även dessa förelägganden kan vara en utsöknings-titel (vår föreslagna 2 kap. 1 § 5).

4.3.6 Frågan om Kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter ska tas bort kan utredas i särskild ordning

Vår bedömning: Frågan om Kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter ska tas bort kan utredas i särskild ordning.

Bör Kronofogdemyndighetens uppgifter renodlas?

Sedan år 2008 har Kronofogdemyndigheten fått en mer renodlad roll som neutral verkställare och opartisk myndighet. Enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter

är Skatteverket ansvarig för sådana borgenärsuppgifter som är av offensiv natur. Kronofogdemyndigheten har i de allmänna målen kvar borgenärsuppgifter som innebär att besluta om uppskov samt om avbrytande av indrivning och avräkning enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. I dessa mål har alltså Kronofogdemyndigheten fortfarande i viss mån en dubbelställning. Dels företräder myndigheten det allmänna, dels har myndigheten verkställande och beslutande funktioner i egenskap av verkställande myndighet.

Vårt förslag att utmönstra begreppet allmänna och enskilda mål innebär att Kronofogdemyndighetens uppgifter i det som i dag är allmänna mål blir synligare i stället för att funktionen framgår indirekt genom hänvisning till en särskild ordning för allmänna mål. Ett på detta sätt transparent förfarande är mindre otillfredsställande än dagens ordning. Systemet med dubbla funktioner kan dock kritiserars från principiella utgångspunkter.

Det kan övervägas om Kronofogdemyndighetens uppgifter bör renodlas så att borgenärsrollen helt tas bort. Kronofogdemyndigheten skulle då bli en uteslutande verkställande myndighet medan Skatteverket och andra myndigheter fullt ut skulle föra sin egen talan och företräda staten vid ansökan om indrivning av offentligrättsliga fordringar. Motsvarande skulle gälla för kommuner. Kronofogdemyndigheten skulle i så fall bl.a. inte längre kunna besluta om avbetalningsplaner i de allmänna målen.

En sådan förändring skulle medföra betydande krav på omorganisation hos de myndigheter som berörs och till följd av det sannolikt leda till merkostnader. En så systemövergripande förändring kräver omfattande utredningsåtgärder. Frågan är komplicerad och kräver ingående överväganden utifrån flera aspekter. Såsom vi har avgränsat uppdraget och eftersom vår uppdragstid är begränsad har vi ansett det nödvändigt att prioritera andra frågor framför denna. Det kan dock finnas skäl att överväga frågan i särskild ordning.

4.3.7 Viss särreglering för mål som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar (indrivningsmål) upphävs

Vårt förslag: Viss särreglering som i dag gäller för allmänna mål upphävs.

Inledning

I utsökningsbalken finns i slutet av vissa kapitel särreglering med undantagsbestämmelser för de allmänna målen. Undantagen är i många fall motiverade dels på grund av Kronofogdemyndighetens ställning som borgenärsföreträdare i de allmänna målen dels på grund av att staten inte ska betala avgifter om betalningen bara innebär en omfördelning av statliga medel.

I vår översyn av utsökningsbalken är det en given uppgift att ta ställning till om dessa undantagsregler är ändamålsenliga. Eftersom vi föreslår materiella ändringar när det gäller verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut och utmönstrar begreppen allmänna och enskilda mål ur det utsökningsrättsliga regelverket blir förutsättningarna för undantagsbestämmelserna också delvis annorlunda.

Eftersom vi avgränsat vårt uppdrag på så sätt att vi inte överväger systemövergripande ändringar har vi begränsat våra överväganden i denna del till om gällande särreglering fyller någon praktisk funktion samt om det behöver göras ändringar med anledning av de övriga materiella och processuella ändringar vi föreslår.

I avsnitt 4.3.8–4.3.10 överväger vi om dagens särreglering i utsökningsbalkens andra, tredje och fjärde kapitel fortfarande behövs för de mål som ska handläggas enligt lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningsmål). Vi gör motsvarande överväganden beträffande den särreglering som finns i utsökningsbalkens sjunde, åttonde till trettonde och sjuttonde kapitel i avsnitt 8.4.8 (kap. 7 UB), avsnitt 9.4.8 (kap. 8–12 UB), avsnitt 9.4.17 (kap. 13 UB) och avsnitt 11.2.2 (kap. 17 UB).

4.3.8 Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 30 § UB?

Våra bedömningar och förslag: Vårt förslag i avsnitt 4.3.19 innebär att alla ska kunna ansöka om verkställighet i elektronisk form. Denna reglering kommer att gälla även för de mål som handläggs enligt indrivningslagen.

Av den bestämmelse som reglerar ansökningsförfarandet ska framgå att ansökan i mål som ska handläggas enligt indrivningslagen anses gjord när den registrerats i Kronofogdemyndighetens databas.

Dagens undantag från vad som föreskrivs i dagens 2 kap. 1 och 2 §§ UB behövs inte. Det finns inte heller något praktiskt behov av ett uttryckligt undantag från vad som föreskrivs i dagens 2 kap. 6 och 10 §§ UB.

Mot bakgrund av att ränta kan utgå enligt bestämmelser i annan lag föreslår vi inte någon ändring av det undantag som gäller för vad som föreskrivs i dagens 2 kap. 29 § UB. I stället för att behålla undantagsbestämmelsen sist i kapitlet föreslår vi att den förs in i den bestämmelse undantaget rör (vår föreslagna bestämmelse i 3 kap. 30 § UB).

Den särreglering som i dag finns i 2 kap. 30 § andra stycket bör finnas kvar (vår föreslagna bestämmelse i 3 kap. 31 § UB).

Inledning

I följande avsnitt går vi igenom respektive bestämmelse som 2 kap. 30 § första stycket föreskriver undantag från och överväger om gällande särreglering fortfarande behövs. Den genomgången omfattar även särregleringen i 2 kap. 30 § tredje stycket UB. Därefter överväger vi motsvarande frågor för den särreglering som föreskrivs i 2 kap. 30 § andra stycket UB.

2 kap. 30 § första och tredje stycket UB

Den som begär verkställighet hos Kronofogdemyndigheten kallas sökande. I de allmänna målen anses staten eller en kommun vara sökande (1 kap. 7 § första stycket UB). Utsköningsbalkens bestäm-

melser som avser sökanden gäller således även i de allmänna målen om inte något särskilt undantag har föreskrivits.

Enligt 2 kap. 30 § första stycket UB gäller inte bestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§ samt 10 § andra stycket i allmänna mål. För sökanden i ett sådant mål gäller inte 6 § och inte heller 29 § om exekutionstiteln upphävs.

2 kap. 1 § UB

Enligt 2 kap. 1 § UB ska en ansökan om verkställighet göras muntligen eller skriftligen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock medge att ansökan görs på *medium för automatisk databehandling*. En skriftlig ansökan ska vara undertecknad av sökanden eller hans ombud. Utslag i mål om betalningsföreläggande eller handräckning verkställs självmant av Kronofogdemyndigheten, om inte sökanden i målet har angett att verkställighet inte skall ske. Ansökan om verkställighet anses gjord när utslaget meddelades.

Enligt 2 kap. 30 § tredje stycket UB är en ansökan i ett allmänt mål gjord när indrivningsuppdraget har förts in i Kronofogdemyndighetens system för *automatisk databehandling* och uppgifterna är tillgängliga för myndigheten. När indrivning begärs enligt särskilda bestämmelser, anses ansökan gjord när ansökningshandlingarna har kommit in till Kronofogdemyndigheten. Enligt 6 § andra stycket indrivningsförordningen får en ansökan om indrivning i allmänna mål göras genom *medium för automatisk databehandling*.

Vårt förslag i avsnitt 4.3.19 innebär att alla ska kunna ansöka om verkställighet i elektronisk form. Denna reglering kommer således att gälla även för de mål som ska handläggas enligt indrivningslagen.

Vi anser att det fortfarande behövs reglering som föreskriver att ansökan anses gjord först när indrivningsuppdraget har registrerats hos Kronofogdemyndigheten. Det bör framgå av den bestämmelse som reglerar ansökningsförfarandet. Med en sådan ordning finns det inte något behov av att särskilt föreskriva undantag från vad som regleras i nuvarande 2 kap. 1 § UB. Då behövs inte heller särregleringen i 2 kap. 30 § tredje stycket UB.

2 kap. 2 § UB

Enligt 2 kap. 2 § första stycket UB ska sökanden ange den åtgärd som han eller hon yrkar. Även när sökanden är det allmänna och företräds av Kronofogdemyndigheten måste ansökan om verkställighet avse en viss åtgärd, även om den begäran som ansökan innehåller inte framställs som ett konkret yrkande. Det är därför vår bedömning att det inte finns något praktiskt behov av ett uttryckligt undantag från vad som föreskrivs i dagens 2 kap. 2 § första stycke UB.

I 2 kap. 2 § andra stycket UB föreskrivs att exekutionstiteln ska ges in tillsammans med ansökan. Om anspråket grundas på ett löpande skuldebrev eller annan handling som måste visas upp för rätten att kräva betalning eller kräva fullgörande av annan förpliktelse ska den handlingen ges in i original. Av tredje till femte styckena följer att exekutionstiteln ska ges in i original eller, om Kronofogdemyndigheten anser att det är tillräckligt, i bevittnad kopia. Exekutionstiteln behöver inte ges in om den är ett utslag i mål om betalningsföreläggande och ansökan görs på *medium för elektronisk databehandling*. Sökanden behöver inte heller ge in exekutionstiteln om den är en dom eller ett strafföreläggande som på grund av föreskrift i lag eller annan författning har översänts till Kronofogdemyndigheten från en domstol eller en myndighet.

I avsnitt 4.3.19 föreslår vi att det generella kravet att en utsökningstitel ska ges in i original eller i bevittnad kopia tas bort. I stället föreslår vi en reglering som innebär att den utsökningstitel som ligger till grund för verkställighet ska ges in, om inte Kronofogdemyndigheten anser att det inte behövs. Kravet att löpande skuldebrev och andra liknande presentationspapper ska ges in i original finns kvar i vår föreslagna bestämmelse. Om utsökningstiteln redan finns hos Kronofogdemyndigheten, t.ex. för att den är ett utslag i mål om betalningsföreläggande eller en dom eller ett strafföreläggande som ändå har översänts till Kronofogdemyndigheten, behöver den inte ges in. Vår föreslagna reglering omfattar samtliga sökanden i utskökningsförfarandet. Det finns därför inte längre behov av en särskild undantagsbestämmelse för mål som ska handläggas enligt indrivningslagen.

Det torde vara mycket sällsynt förekommande att krav i mål som i dag är allmänna mål grundas på ett löpande skuldebrev eller

annat liknande presentationspapper. Skulle det någon gång förekomma menar vi dock att det, med det rättsläge som gäller, ur ett rättssäkerhetsperspektiv ska krävas att handlingen kan uppvisas i original (jfr avsnitt 4.3.15). Den särreglering som medger undantag från detta krav bör därför inte finnas kvar.

2 kap. 6 och 10 §§ UB

I 2 kap. 6 § UB finns bestämmelser om parts behörighet samt ställföreträdare eller ombud för och biträde åt part. Kronofogdemyndighetens möjligheter att kalla svaranden till förhör vid äventyr av vite och att i sådana fall även kalla sökanden till ett sådant förhör vid äventyr av vite regleras i 2 kap. 10 § UB.

Kronofogdemyndighetens behörighet att företräda staten framgår av lag. När sökanden företräds av Kronofogdemyndigheten blir det därför inte aktuellt att tillämpa regleringen om parts behörighet. Det torde inte heller bli aktuellt för Kronofogdemyndigheten att använda sig av möjligheten att kalla sökanden, dvs. staten företrädd av Kronofogdemyndigheten, till förhör vid äventyr av vite. Det finns emellertid inte något praktiskt behov av att tynga lagtexten med ett uttryckligt undantag från dessa bestämmelser.

2 kap. 29 § UB

Enligt 2 kap. 29 § UB gäller att när pengar som sökanden eller annan sakägare har fått utbetalt ska betalas tillbaka, utgår ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag pengarna utbetalades till och med den dag återbetalning ska ske. För tiden därefter utgår ränta enligt 6 § räntelagen. Ränta utgår dock inte i den mån det beror på den som är berättigad till pengarna att de inte har betalats tillbaka.

Denna bestämmelse gäller inte i de allmänna målen om exekutionstiteln upphävs. När det gäller skatter och allmänna avgifter har detta sin grund i att det i annan lagstiftning finns bestämmelser om ränta vid återbetalning när någon får nedsättning i eller befrielse från påfordrad skatt eller avgift. När det gäller böter, vite och liknande får domen eller beslutet inte verkställas förrän avgörandet har fått laga kraft (nuvarande reglering i 3 kap. 23 § andra stycket UB). Någon bestämmelse om ränta vid återbetalning av böter, vite och

liknande finns inte. Gällande reglering blir dock tillämplig när staten i ett allmänt mål ska betala tillbaka pengar av annan anledning än att exekutionstiteln har upphävts, t.ex. när utbetalning har skett innan fördelningsbeslutet har fått laga kraft och fördelningen därefter ändras.

Det går att ha principiella synpunkter på varför staten i vissa fall inte ska betala dröjsmålsränta om en utsökningstitel upphävs. Mot bakgrund av att ränta i vissa fall kan utgå enligt bestämmelser i annan lag föreslår vi emellertid inte någon ändring av gällande ordning. I stället för att behålla undantagsbestämmelsen sist i kapitlet föreslår vi att den förs in i den bestämmelse undantaget rör (se vår föreslagna 3 kap. 30 § UB).

2 kap. 30 § andra stycket UB

Enligt 2 kap. 30 § andra stycket UB företräds sökanden i allmänt mål av Kronofogdemyndigheten. I vår föreslagna bestämmelse i 3 kap. 1 § andra stycket UB anges att i mål som ska handläggas enligt indrivningslagen anses ansökan gjord när den registrerats hos Kronofogdemyndigheten. Vidare föreslår vi särreglering enligt vilken det klargörs att sökanden i indrivningsmålen företräds av Kronofogdemyndigheten när målet har registrerats (vår föreslagna 3 kap. 31 § UB).

Av gällande reglering i 2 kap. 30 § andra stycket UB framgår vidare att om fråga uppkommer om avvisning enligt 2 kap. 5 § UB eller om invändning görs mot verkställighet enligt 3 kap. 21 § UB så för den uppdragsgivande myndigheten eller kommunen själv sin talan. Vidare gäller att i tvister som avses i 4 kap. 20–23 §§ och 26 §, 9 kap. 11 § tredje stycket och 13 kap. 7 § andra stycket UB samt när talan förs i ett överklagat utsökningsmål företräds sökanden av Skatteverket.

I avsnitt 12.3.2 föreslår vi att sökanden ska företräddas av Kronofogdemyndigheten i de delar ett överklagande avser förrättningskostnaderna. I övrigt föreslår vi inte någon ändrad ordning för Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter. Vår uppfattning är därför att den särreglering som i dag finns i 2 kap. 30 § andra stycket UB bör finnas kvar. Detta regleras i vår föreslagna 3 kap. 31 § UB.

4.3.9 Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 3 kap. 23 och 24 §§ UB?

Våra bedömningar och förslag: Den särreglering i dagens 3 kap. 23 § UB som fortfarande behövs förs in i de bestämmelser de berör.

Särregleringen för saköreslängd, restlängd eller annan sådan handling som har upprättats enligt särskild föreskrift behövs inte längre.

Inledning

Utsökningsbalkens tredje kapitel innehåller bestämmelser om exekutionstitlar, hur verkställighet får ske, förfarandet om svaranden invänder mot verkställighet och hur Kronofogdemyndigheten ska agera om exekutionstiteln upphävs. Särskilda bestämmelser för det som i dag är allmänna mål finns i 3 kap. 23 och 24 §§ UB. I det följande överväger vi om de särregleringar som föreskrivs i dessa bestämmelser behövs.

Särreglering enligt 3 kap. 23 § UB

3 kap. 23 § första stycket UB

Av 3 kap. 23 första stycket följer bl.a. att bestämmelserna om verkställighet av de särskilda utsökningstitlarna i nuvarande 3 kap. i 3–13 och 15–20 §§ UB inte gäller i allmänna mål. Bestämmelserna om verkställighet av strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot och avgiftsföreläggande i nuvarande 3 kap. 14 § UB gäller dock i både allmänna och enskilda mål.

I avsnitt 4.3.2 föreslår vi en ny ordning för verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut. Enligt vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 12 § UB får en förvaltningsmyndighets beslut verkställas när beslutet har fått laga kraft. Om det är särskilt föreskrivet i lag eller förordning får beslut verkställas innan det har fått laga kraft. Om inte annat är särskilt föreskrivet beträffande verkställigheten tillämpas vad som gäller om dom.

Enligt vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 19 § UB verkställs en utsökningstitel i ett mål som ska handläggas enligt indrivningslagen som en dom som fått laga kraft.

Vår föreslagna reglering tydliggör vad som gäller i fråga om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut och kommer uttryckligen att reglera vad som gäller för verkställighet av fordringar som ska handläggas enligt indrivningslagen. Eftersom utsökningsbalken är subsidiär till annan lagstiftning gäller bestämmelser i annan lag om de avviker från utsökningsbalkens bestämmelser om verkställighet av utsökningstitlar. Med de författningsändringar vi nu föreslagit är det vår bedömning att det inte behövs någon ytterligare särreglering i utsökningsbalken när det gäller verkställighet av de olika utsökningstitlarna.

I 3 kap. 23 § första stycket UB föreskrivs även undantag från vad som gäller enligt kapitlets 22 § första stycke tredje och fjärde meningarna och andra och tredje stycket.

Enligt 3 kap. 22 § första stycket tredje och fjärde meningarna UB gäller för det som i dag är enskilda mål att om en exekutionstitel upphävs ska återgång av redan vidtagen åtgärd för verkställighet ske *genast*, om inte annat har förordnats. I mål om utmätning ska dock vidtagen åtgärd inte utan särskilt förordnande återgå förrän det avgörande varigenom exekutionstiteln har upphävts har fått laga kraft. För det som i dag är allmänna mål gäller i stället vad som föreskrivs i 3 kap. 23 § tredje stycket UB angående tidpunkten för återgång av sökt verkställighet, nämligen att återgång av utmätning ska ske *genast* när exekutionstiteln har upphävts. Även för de allmänna målen gäller att någon ytterligare verkställighet inte får ske när exekutionstiteln har upphävts, om inte annat föreskrivs och redan vidtagna åtgärder ska återgå.

Frågan om återgång av verkställighetsåtgärder i de allmänna målen har samband med frågan om återbetalning när pengar har kommit in utan att utmätning skett. I skattelagstiftningen finns föreskrifter om återbetalning som avviker från 3 kap. 22 § UB, exempelvis i 64 kap. skatteförfarandelagen. Frågan om återbetalning av skatt m.m., vare sig skatten har betalats frivilligt eller om det har tagits ut genom utmätning, hänger också nära samman med de särskilda bestämmelserna om fastställande och indrivning m.m. Dagens ordning innebär att återgång av utmätning i ett allmänt mål ska ske *genast* när exekutionstiteln har upphävts, trots att det beslut varigenom

exekutionstiteln har upphävts inte har fått laga kraft. Ett skäl som framhållits för denna ordning är att prövningen av taxering m.m. ofta tar lång tid i anspråk.²⁰ Vi anser att den tidsutdräkt som motiverat särregleringen alltjämt kan åberopas som skäl.

Av tydlighetsskäl föreslår vi därför ett tillägg i bestämmelsen som reglerar vilka åtgärder som ska vidtas när en utsökningstitel upphävs i ett mål som handläggs enligt indrivningslagen (vår föreslagna 2 kap. 21 § UB). Tillägget klargör att för de mål som ska handläggas enligt indrivningslagen ska utmätningen genast återgå, dvs. för dessa mål krävs det inte att det avgörande varigenom utsökningstiteln upphävts har fått laga kraft för att vidtagen åtgärd ska återgå.

Enligt 3 kap. 22 § *andra stycket UB* gäller att om en exekutionstitel upphävs i mål om utmätning ska Kronofogdemyndigheten på begäran utsöka vad borgenären ska betala tillbaka. Om sökanden har ställt säkerhet får säkerheten tas i anspråk för återbetalning. I annat mål ska Kronofogdemyndigheten på begäran återställa besittning eller annat förhållande som har rubbats, om det inte finns hinder för det.

I avsnitt 9.4.16 föreslår vi ett förtydligande av regleringen om återkrav i mål som ska handläggas enligt indrivningslagen. Det torde knappast bli aktuellt för Kronofogdemyndigheten att utsöka belopp som ska återbetalas från en myndighet eller kommun. Det hindrar emellertid inte att det kan finnas en formell möjlighet till detta som en yttersta garanti för återbetalningen. Det är därför vår uppfattning att det uttryckliga undantag från vad som föreskrivs i dagens 3 kap. 22 § *andra stycket UB* för mål som ska handläggas enligt indrivningslagen bör tas bort.

Enligt 3 kap. 22 § *tredje stycket UB* gäller att om en exekutionstitel upphävs är sökanden skyldig att ersätta skada som svaranden har lidit genom verkställigheten. Detta gäller inte för de allmänna målen.

Det går att ha principiella synpunkter på att stat och kommun uttryckligen ska undantas från skyldighet att ersätta skada som svaranden orsakats genom verkställigheten. Det måste emellertid beaktas att stat och kommun under vissa förutsättningar kan bli skadeståndsskyldiga enligt bestämmelser i 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen(1972:207). Eftersom vi tvingats avgränsa vårt uppdrag till i

²⁰ Walin m.fl., Utsökningsbalken (1 augusti 2013, Zeteo), kommentaren till 3 kap. 23 § UB.

direktiven särskilt utpekade delfrågor och andra frågor av stor betydelse för effektiviteten i utskökningsförfarandet har vi inte närmare analyserat betydelsen av undantaget för stat och kommun. Vi föreslår därför inte någon ändring av gällande ordning. Särregleringen bör föras in i vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 21 § UB.

3 kap. 23 § andra stycket UB

I 3 kap. 23 andra stycket första meningen UB föreskrivs att verkställighet av dom eller beslut, varigenom någon har dömts att utge böter, vite eller sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet, inte får ske förrän domen eller beslutet har fått laga kraft²¹. Vi anser att denna särreglering även fortsättningsvis ska gälla. Detta framgår av vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 4 § UB.

I 3 kap. 23 andra stycket andra meningen UB föreskrivs att annan exekutionstitel i allmänt mål får verkställas innan den har fått laga kraft, om det är särskilt föreskrivet. Sådan särskild föreskrift finns t.ex. i skatteförfarandelagen (2011:1244). Denna reglering ersätts av våra föreslagna bestämmelser i 2 kap. 12 och 19 §§ UB om vad som gäller för verkställighet av förvaltningsmyndighets beslut och mål som ska handläggas enligt indrivningslagen.

3 kap. 23 § tredje stycket UB

Enligt 3 kap. 23 § tredje stycket första meningen UB verkställs en exekutionstitel i allmänt mål såsom en lagakraftägande dom. Denna reglering ersätts av vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 19 § UB.

Av tredje stycket framgår även vad som ska gälla vid återgång av utmätning när exekutionstiteln har upphävts. Denna särreglering har vi diskuterat ovan i samband med våra överväganden om särregleringarna i 3 kap. 23 § första stycket.

²¹ Se även 2 § bötesverkställighetslagen (1979:189):

Uppbörd av böter sker så snart dom, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har meddelats. Indrivning får däremot ej ske förrän domen har vunnit laga kraft eller föreläggandet har godkänts.

Utan hinder av att dom eller föreläggande ej har meddelats får den misstänkte betala förskott på böter som kan komma att åläggas honom. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om sådan förskottsbetalning.

Våra förslag innebär inte någon ändrad tillämpning av 8 kap. 4 § första och andra stycket UB

Även om det inte uttryckligen framgår av 8 kap. 19 § UB gäller inte heller 8 kap. 4 § första och andra stycket UB för de allmänna målen. Detta följer av en jämförelse med 3 kap. 23 § första stycket UB.

Enligt 8 kap 4 § första stycket UB gäller att när utmätning har skett med stöd av dagens reglering i 3 kap. 6 § UB, dvs. på grund av dom om betalningsskyldighet som inte är dom i växelmål, checkmål eller tredskodom om betalningsskyldighet, får egendomen inte säljas utan gäldenärens samtycke förrän exekutionstiteln har fått laga kraft (se våra förslag i avsnitt 4.3.4 som innebär att dom i växelmål, checkmål eller tredskodom om betalningsskyldighet ska behandlas som andra domar). Detsamma gäller när utmätning har skett på grund av utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande eller handräckning och gäldenären har sökt återvinning eller överklagat.

Av 8 kap. 4 § andra stycket UB följer att lös egendom som har betydande värde eller fast egendom inte heller i annat fall får säljas utan gäldenärens samtycke, om inte exekutionstiteln har fått laga kraft eller får verkställas som en lagakraftäggande dom. Detta stycke gäller för alla fall när exekutionstiteln inte har fått laga kraft och inte heller får verkställas som en lagakraftäggande dom. Stycket är alltså även tillämpligt när exekutionstiteln är en växel- eller checkdom, tredskodom eller utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande eller handräckning och avgörandet inte har fått laga kraft.

I 8 kap. 4 § tredje stycket UB görs undantag från första och andra stycket som innebär att lös egendom som hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård, utan hinder av bestämmelsens första eller andra stycke, får säljas så snart som möjligt.

Våra förslag innebär inte någon ändrad tillämpning av 8 kap. 4 § första och andra stycket UB. Detta bör framgå genom ett tillägg i 8 kap. 4 § som klargör att vad som sägs i första och andra stycket inte gäller i mål som handläggs enligt indrivningslagen.

4.3.10 Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 36 § UB?

Vår bedömning och förslag: Dagens särbestämmelser i 4 kap. 36 § UB behövs även fortsättningsvis. För att öka överskådligheten och underlätta tillämpningen av lagstiftningen föreslår vi att undantagsbestämmelserna förs in i de bestämmelser som berörs av undantagen.

Undantagsbestämmelserna förs in i de bestämmelser som berörs av undantagen

Enligt 4 kap. 10 § första stycket UB ska utmätning ske så snart som möjligt efter det att de handlingar som behövs har kommit in till Kronofogdemyndigheten. Enligt paragrafens andra stycke förfaller ansökan om sökanden medger uppskov med utmätningen och uppskovet varar över två månader. Detsamma gäller om sökanden medger uppskov fler än två gånger under ett år.

Enligt 4 kap. 36 § första stycket UB ska bestämmelserna om uppskov i 10 § andra stycket inte tillämpas i ett allmänt mål. I stället gäller bestämmelserna om uppskov i 7–9 §§ indrivningslagen.

Av 4 kap. 11 § UB framgår att om två eller flera har sökt utmätning mot samma gäldenär, ska utmätning för fordringarna ske samtidigt, om inte utmätning för någon av fordringarna därigenom fördröjs oskäligt. Bestämmelserna i balkens 7 kap. 17 § första stycke om jämkning av underhållsbidrag vid utmätning av lön tillämpas även vid annan utmätning.

Enligt 4 kap. 36 § andra stycket UB ska bestämmelserna i 11 § inte tillämpas i allmänna mål om Kronofogdemyndigheten har avbrutit indrivningen enligt 18 § första stycket andra meningen indrivningslagen, dvs. om Skatteverket överväger att vidta eller har vidtagit åtgärd enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter.

Vi föreslår inte någon ändrad ordning för hur mål som i dag är allmänna mål ska handläggas. Det är därför vår bedömning att dagens särbestämmelser även fortsättningsvis behövs. För att öka överskådligheten och underlätta tillämpningen av lagstiftningen föreslår

vi att undantagsbestämmelserna förs in i de bestämmelser undantagen rör.

4.3.11 Principen om barnets bästa lagfästs i utsökningsbalken

Vårt förslag: Kronofogdemyndighetens skyldighet att beakta barns bästa under hela utsökningsförfarandet lagfästs i en övergripande bestämmelse i utsökningsbalkens inledande kapitel.

Principen om barnets bästa bör lagfästas i utsökningsbalken

Barnets bästa ska beaktas vid alla myndigheters beslut eller andra åtgärder som rör barn. Kronofogdemyndigheten har alltså redan i dag en skyldighet att beakta barnkonventionens bestämmelser. En framtida inkorporering av barnkonventionen i svensk lag kommer dock att innebära att Kronofogdemyndigheten måste förhålla sig till barnkonventionen på ett annat sätt än i dag eftersom barnkonventionen då ensam kan läggas till grund för Kronofogdemyndighetens beslut och åtgärder i utsökningsärenden. *Barnrättighetsutredningen* framhöll emellertid att en inkorporering av barnkonventionen inte utesluter en fortsatt transformering. Tvärtom menade utredningen att transformeringen ska fortsätta även efter det att barnkonventionen blivit svensk lag (se avsnitt 2.2.2).

Vi anser att en bestämmelse om barnets bästa i utsökningsbalken kan bidra till att skapa en tydlighet i regelverket och främja rätts säkerheten i utsökningsförfarandet. Med en bestämmelse som uttryckligen anger att barnets bästa ska beaktas kommer det inte att vara någon tvekan om att myndigheten ska ta hänsyn till vad som är bäst för barnet. Det blir också lättare för enskilda att åberopa principen.

Som ett led i att förtydliga Kronofogdemyndighetens skyldigheter att inom ramen för utsökningsförfarandet, beakta barnets bästa, föreslår vi därför att det införs en bestämmelse i utsökningsbalkens första kapitel som innebär att när barn påverkas av ett beslut eller annan åtgärd enligt balkens bestämmelser, ska barnets bästa beaktas. Med uttrycket barn avses, i enlighet med den definition av barn som ges i barnkonventionen, varje människa under 18 år.

Hur kan barnets bästa beaktas i utsökningsförfarandet?

Den närmare innebörden av barnets bästa är inte definierad i lag utan vad som är bäst för barnet måste avgöras i varje enskilt fall, utifrån en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Det som är bäst för ett barn behöver givetvis inte vara det för ett annat barn. Frågan är hur och i vilken utsträckning barnets bästa bör beaktas och vägas mot andra intressen inom ramen för utsökningsförfarandet.

I de situationer *Barnrättighetsutredningen* kartlade – barn i migrationsprocessen, stöd och service till barn med funktionsnedsättning, barn som har bevittnat våld inom familjen och barn som har utsatts för våld inom familjen – har lagstiftningen ofta en direkt påverkan på barnet och barnets rättigheter. Det utsökningsrättsliga regelverket är av en helt annan karaktär. Utsökningsbalken är, till skillnad från en stor del av den lagstiftning som ska tillämpas i de situationer som *Barnrättighetsutredningen* behandlade, inte någon för svaranden rättighetsbaserad lagstiftning utan det utsökningsrättsliga regelverket reglerar när och hur staten genom tvång får inskränka enskildas rättigheter för att framtvunga betalning eller någon annan prestation. Genom ett effektivt verkställighetsförfarande möjliggör staten för sökanden att komma till sin rätt vilket sker genom inskränkningar i svarandens rättigheter. Bestämmelserna i utsökningsbalken måste därför väga sökandens intressen mot svarandens rättigheter.

Det är uppenbart att Kronofogdemyndighetens åtgärder mot en svarande i ett utsökningsförfarande i vart fall indirekt kommer att påverka svarandens barn. Att Kronofogdemyndigheten ska beakta barnets bästa kan givetvis som regel inte innebära att Kronofogdemyndigheten ska underlåta att vidta verkställighetsåtgärder när barn påverkas. Det bör också framhållas att dagens utsökningsförfarande, t.ex. reglerna om löneutmättningsförfarandet och reglerna om beneficium, alla redan är utformade så att svarandens barns behov ska beaktas. Vi anser att dessa regler redan i dag ger Kronofogdemyndigheten möjlighet att beakta barnkonventionens krav. En lagfäst bestämmelse om barnets bästa ska således inte tolkas på så sätt att Kronofogdemyndigheten, utöver vad som följer av reglerna om beneficium för gäldenären och dennes familj, ska tillerkänna barnfamiljer extra beneficium. Däremot ska barnets intressen och behov vägas in vid beneficiebedömningen. Detsamma gäller när valet står mellan

olika verkställighetsåtgärder. Ett typexempel kan vara att det förhållandet att barn påverkas i vissa fall bör kunna leda till att löneutmätning godtas under en längre tid än normalt för att undvika utmätning och försäljning av familjens bostad.

En lagfäst bestämmelse om barnets bästa bör också innebära att Kronofogdemyndigheten redovisar vilka överväganden Kronofogdemyndigheten gjort i det enskilda fallet och hur barnets bästa vägts mot andra intressen. Det torde vara sällsynt förekommande att Kronofogdemyndigheten har behov av att göra en barnkonsekvensanalys (se avsnitt 2.2.2) men i särskilda fall kan en sådan analys utgöra ett led i och stöd för myndighetens beslutsfattande. Genom att Kronofogdemyndighetens överväganden blir tydligare för parterna blir också utsökningsförfarandet mer transparent.

Kronofogdemyndigheten har i flera avseenden anledning att ta hänsyn till familjerättsliga skyddsbehov och särskilt beakta barnets bästa. Några aspekter redovisas nedan.

Kronofogdemyndighetens bemötande av barn

I Kronofogdens verksamhet möter myndigheten barn vars föräldrar berörs av utsökningsåtgärder på olika sätt. Enligt föräldrabalken följer att föräldrar ansvarar för sina barn. Enligt barnkonventionen har dock alla myndigheter ett ansvar och en skyldighet att agera när barnets föräldrar inte klarar av föräldrarollen och när barnets rättigheter inte kan tillgodoses inom familjen.

När Kronofogdemyndigheten vidtar åtgärder inom ramen för utsökningsförfarandet ankommer det således i första hand på barnets föräldrar att förklara situationen för barnet. Om föräldern inte klarar detta och om socialtjänsten inte är närvarande måste dock handläggare vid Kronofogdemyndigheten ha den kompetens och beredskap som krävs för att kunna stötta föräldern och även, i sista hand, själv kunna förklara situationen för barnet.

Kronofogdemyndighetens möten med barn

Kronofogdemyndigheten kan möta barn i olika skeden av utsökningsförfarandet. Med möten kan avses både fysiska möten och kontakt per telefon. När Kronofogdemyndigheten ska göra en bostadsför-

rättning går det inte att i förväg med säkerhet veta vem myndigheten kommer att möta. I en del fall kan det finnas barn hemma.

Om ett barn är ensamt hemma när Kronofogdemyndigheten ska göra en förrättning bör förrättningen som huvudregel ställas in, men huvudregeln kan behöva frångås om det kan misstänkas att svaranden håller sig undan eller om förrättningen är särskilt brådskande.

Utmättningsordningen

Om det finns flera typer av utmättningsbar egendom tillämpar Kronofogdemyndigheten som huvudregel följande utmättningsordning.

1. Kontanta medel
2. Banktillgodohavanden och andra likvida tillgångar som kan omedelbart finnas tillgängliga
3. Löneutmätning
4. Fondandelar och aktier
5. Övrig lös egendom
6. Fast egendom
7. Skepp, luftfartyg, tvistiga fordringar m.m.

Om målet kan antas bli fullbetalt genom löneutmätning inom 12 månader räknat från den dag utmätningen kan börja, låter Kronofogdemyndigheten i normalfallet verkställigheten stanna vid löneutmätning även om egendom som anges under punkterna 4–7 finns tillgänglig. Avsteg görs i båda riktningarna beroende på gäldenärens och borgenärens förhållanden. Hur lång period av löneutmätning som kan godtas ska bedömas i det enskilda fallet.²²

Reglerna kring utmättningsordningen innebär att ett antal överväganden måste göras i det enskilda fallet. Enligt nuvarande 4 kap. 3 § UB ska Kronofogdemyndigheten göra en försvarlighetsbedömning och intresseavvägning. Vidare ska Kronofogdemyndigheten göra en övergripande proportionalitetsbedömning. Av proportionalitets-

²² Kronofogdemyndighetens ställningstagande avseende utmättningsordningen, 7/14/VER, dnr 832 1393-14/121.

principen följer att en tilltänkt åtgärd inte får vara mer ingripande, omfattande eller varaktig än att den står i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden. Vid bedömningen av åtgärdens proportionalitet ska samtliga kända faktorer som har betydelse vägas in, till exempel måste barnkonventionens bestämmelser beaktas om verkställigheten påverkar ett barn.

Hur lång löneutmätningssperiod som kan väljas före utmätning av annan egendom måste bedömas i det enskilda fallet. Det förhållandet att löneutmätningssgäldenären har barn bör kunna påverka bedömningen av hur länge löneutmätning ska kunna godtas i stället för att t.ex. utmäta familjens bostad. I rättsfallet NJA 2013 s. 1241 har Högsta domstolen godtagit löneutmätning under flera år i stället för utmätning av en bostad.

Beneficiebedömningen

Av 5 kap. 2 § första och andra stycket UB framgår att när gäldenären har familj bestäms vad som enligt kapitlets 1 § får undantas med skälig hänsyn även till vad familjen brukar eller behöver. Om gäldenären eller någon som tillhör hans familj lider av ”lyte eller allvarlig sjukdom” ska det också beaktas²³. Till gäldenärens familj räknas make och egna eller gemensamma barn. Till familjen hör även makens barn, om gäldenären varaktigt sammanbor med maken och barnet. Även fosterbarn bör räknas som familjemedlem om förhållandet är varaktigt.²⁴

Kronofogdemyndigheten ska således redan i dag särskilt beakta om utsökningsgäldenären har barn och vilka behov barnet har i samband med att myndigheten bedömer gäldenärens och dennes familjs behov av beneficium. Som vi nämnt ovan innebär en lagfäst bestämmelse om barnets bästa givetvis inte att ytterligare beneficium ska tillerkännas barnfamiljer, utan beneficiebedömningen ska göras utifrån regelverket om beneficium men med beaktande av barnets intressen och behov.

En fråga som har uppkommit i samband med att vi övervägt frågor om gäldenärens beneficium är om ett barns intressen och behov kan

²³ Se avsnitt 7.3.1 där vi föreslår att ”lyte” ska ersättas med ”allvarlig funktionsnedsättning”.

²⁴ Walin m.fl., Utsökningsbalken, (1 augusti 2013, Zetec) kommentaren till 5 kap. 2 § UB.

motivera att förälderns bil undantas från utmätning. Det finns inte något vägledande avgörande från Högsta domstolen, men rättsfallet NJA 1990 s. 769, där en personbil värderad till 35 000 kronor (år 1990) utmätts är av visst intresse. Gälldenären överklagade utmätningen och åberopade att han behövde bilen för att kunna lämna sin son på fritidshem och kunna arbeta på annan ort. HD kom fram till att gälldenären skulle få behålla ett belopp om 18 000 kronor för att kunna köpa en annan bil. I HD gjorde klaganden (gälldenären) emellertid endast gällande att han behövde bilen för att kunna arbeta och försörja sig och sin familj. Riksskatteverket medgav att bilen utgjorde gälldenärens beneficieegendom men framhöll att bilen hade ett för högt värde för att kunna undantas från utmätning. Frågan om möjligheten att undanta bilen för att gälldenären skulle kunna skjutsa sonen till fritidshemmet prövades därför inte i HD. Det kan dock inte uteslutas att ett liknande resonemang skulle kunna föras när det gäller en gälldenärs behov av bil för att skjutsa barn till och från skola eller fritidshem. Det är vår uppfattning att Kronofogdemyndigheten, inom ramen för gällande regelverk, bör kunna väga in barnets bästa när gälldenärens behov av bil prövas och det inte finns några andra lämpliga färdmedel.

Enligt äldre HD-praxis är det möjligt att undanta TV-apparater som inte har ett betydande marknadsvärde som beneficium (NJA 1983 s. 642 och NJA 1985 s. 494)²⁵. Dagens samhällsförhållanden och teknikutveckling kan innebära behov av en förändrad syn när det gäller beneficieprövningen och barns behov. Ett exempel är att datorutrustning till skäligt värde numera torde betraktas som normal utrustning för ett hem eftersom det är ett viktigt verktyg för kunskapsinhämtning. Tillgång till dator och internet är också ofta en förutsättning för att barn ska kunna utföra sitt skolarbete (jfr RH 2006:47 där en dator med begränsat värde ansågs som normal utrustning för ett hem). I framtiden kan annan egendom komma att utgöra beneficium.

²⁵ I det första avgörandet undantogs TV-apparater till ett begränsat värde från utmätning med hänsyn tagen till att gälldenären hade barn. I det senare avgörandet framhöll HD att "en TV-apparat får numera betraktas som normal utrustning för ett hem. Särskilt i familjer med barn torde den ofta fylla en viktig social funktion. På grund härav och eftersom den aktuella apparaten representerar ett begränsat värde, får det anses befogat att den undantages från utmätning".

Löneutmätning

Kronofogdemyndigheten måste redan enligt gällande bestämmelser ta särskild hänsyn till barns bästa inom ramen för löneutmätning-förfarandet i samband med beräkning av vilket belopp en löneutmätningssköldenär ska få förbehålla sig.

I avsnitt 8.4.1 föreslår vi nya bestämmelser för beräkning av normal- och förbehållsbelopp vid löneutmätning. Vårt förslag innebär att förbehållsbeloppen höjs för barnfamiljer. Förslaget innebär också att utsökningsgäldenärens och eventuell makes eller sambos kostnader för umgänge med barn, inklusive skäliga reskostnader, ska beaktas i löneutmätningförfarandet. Om det finns särskilda skäl ska även kostnader som uppkommer på grund av växelvis boende kunna beaktas. De nya reglerna kommer således ge ett ökat handlingsutrymme för Kronofogdemyndigheten att beakta barns bästa utifrån de förutsättningar som är aktuella i ärendet.

Barns rätt till en bostad – Kronofogdemyndighetens verkställighet av avhysning

Barnkonventionens art. 27 p. 3 behandlar barns rätt till nödvändiga levnadsvillkor, bl.a. bostad. Av bestämmelsen följer att konventionsstaterna, i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser, ska vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt. Vid behov ska konventionsstaterna tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder. I Sverige uttrycks rätten till bostad och att barns rätt ska tas till vara i 1 kap. 2 § regeringens formen:

... Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. ... Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. ...

I Sverige har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Försörjningsstöd ska lämnas till skäliga kostnader för bl.a. boende

och hushållsel. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har sammanställt kunskap och identifierat viktiga faktorer för att införa ett barnperspektiv i handläggningen av ekonomiskt bistånd²⁶.

Barns rätt till en bostad ska i första hand tillgodoses av de sociala skyddsnet som finns. När ett avhysningsmål väl nått verkställighetsstadiet är det Kronofogdemyndighetens uppdrag att genomföra avhysningen medan det är socialnämndens uppgift att ta det sociala ansvaret. Vi anser därför inte att det bör införas några ytterligare möjligheter för Kronofogdemyndigheten att av sociala skäl skjuta upp en avhysningsförrättning. Däremot anser vi att det bör tydliggöras att när en begäran om anstånd prövas ska Kronofogdemyndigheten särskilt beakta om svaranden eller tredje man ska avhysas från sitt hem. Eventuella ytterligare skyddsåtgärder bör införas i annan lagstiftning (se avsnitt 10.4.1). I avsnitt 4.3.12 föreslår vi också att proportionalitetsprincipen ska lagfästas. Det kommer att innebära att Kronofogdemyndigheten i undantagsfall kan avstå från att verkställa en avhysningsförrättning.

Kronofogdemyndighetens verkställighet av avhysning är en av de mest ingripande åtgärder som Kronofogdemyndigheten kan vidta. Åtgärderna har stor påverkan på svaranden, dennes barn och övriga familj. Vid en avhysningsförrättning bör därför socialnämnden närvara när barn berörs. Om socialnämnden inte är närvarande och barn är hemma bör Kronofogdemyndigheten kontakta socialnämnden. När socialnämnden är närvarande är det i första hand dess ansvar att förklara situationen för barnet om inte föräldrarna klarar av det. Om socialtjänsten behöver hjälp med att förklara eller inte är närvarande måste dock Kronofogdemyndigheten kunna förklara för barn vad som ska hända.

I avsnitt 4.3.13 och 10.4.3 föreslår vi åtgärder för att uppnå ett bättre informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och socialnämnden i samband med en tvångsvis försäljning av en bostad och efterföljande handräckning enligt 8 kap. 18 UB eller en avhysningsförrättning. I framtiden ska det således inte behöva uppkomma

²⁶ Rapporten *Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd* (2003). I rapporten betonas att det kan vara viktigt för barn att få bo kvar i sitt bostadsområde. Barn kan känna rädsla för att behöva flytta. Att byta bostad och bostadsort är ofta en stor händelse för barn som vanligtvis rör sig inom ett ganska begränsat område. Det har visat sig att barn som flyttas som innebär byte av kamrater och skola, kan få negativa konsekvenser för barns skolgång.

fall där socialnämnden inte är närvarande när avhysningen påverkar barn. Skulle det ändå inträffa måste Kronofogdemyndigheten dock ta särskild hänsyn till barnets bästa.

När det gäller själva genomförandet av avhysningen har Kronofogdemyndigheten beslutat att metoden *direktavhysning* bör undvikas när myndigheten har kännedom om att det finns barn som kan bli berörda av avhysningen. I stället bör till exempel *stegvis avhysning* användas (se avsnitt 10.2.3 och 10.2.4)²⁷.

Den ovan nämnda rutinen att Kronofogdemyndigheten som huvudregel ska ställa in en förrättning när ett barn är ensamt hemma gäller inte för avhysningsförrättningar. Anledningen till det är främst kostnadsskäl. Det förekommer dock att Kronofogdemyndigheten ändå ställer in en avhysningsförrättning när barn berörs och det sker främst när socialnämnden inte är närvarande. Vår uppfattning är att det måste finnas ett visst utrymme för Kronofogdemyndigheten att skjuta upp avhysningsförrättningen under en kortare tid i en situation när barn berörs och socialnämnden inte är närvarande.

4.3.12 Proportionalitetsprincipen lagfästs i utsökningsbalken

Våra förslag: Proportionalitetsprincipen lagfästs i utsökningsbalkens första kapitel. Enligt bestämmelsen får en åtgärd bara vidtas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som berörs av åtgärden.

Kronofogdemyndigheten får också upphäva ett beslut som inte har fått laga kraft om det är uppenbart att beslutet inte är proportionerligt. Vidtagna åtgärder ska dock inte återgå förrän beslutet om upphävande har fått laga kraft. När ett beslut som upphävts med tillämpning av proportionalitetsprincipen har fått laga kraft ska Kronofogdemyndigheten upphäva andra beslut som till följd av det beslutet inte längre kan verkställas. Detsamma gäller om Kronofogdemyndigheten fattat ett beslut att inte vidta ytterligare åtgärder och det beslutet har fått laga kraft.

Kronofogdemyndighetens upphävandebeslut får överklagas inom tre veckor från beslutet.

²⁷ Kronofogdemyndighetens beslut 2014-10-03, dnr 832 28544-14/121.

Bakgrund

Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till under vilka förutsättningar bostäder ska vara skyddade från utmätning. I direktiven framhålls att det övergripande syftet med utskökningsförfarandet är att säkerställa att förpliktelser fullgörs. Samtidigt påpekas det att det i det enskilda fallet inte kan ske till vilket pris som helst. Det som står att vinna med en utskökningsåtgärd måste stå i proportion till de konsekvenser det får för en gäldenär och dennes familj. Direktiven erinrar också om att vikten av att utskökningsåtgärden står i proportion till gäldenärens behöriga intressen och rättigheter har framhållits i rättspraxis på senare tid och hänvisar till två nedan redovisade domar.

Europadomstolens dom den 25 juli 2013 – Rousk mot Sverige (ECHR 27183/04)

I Europadomstolens mål *Rousk mot Sverige* (domen finns i svensk översättning i bilaga 20) konstaterade domstolen att exekutiv försäljning och avhysning från en bostad för en utmätningsskyddad skuld till staten som vid tidpunkten för försäljningen och avhysningen bara uppgick till 6 721 kronor stred mot både egendomsskyddet enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen och mot rätten till respekt för sitt hem enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Bakgrunden i målet är följande. Rousk blev skönstaxerad år 2002 och debiterades en kvarskatt om drygt 230 000 kr. I april 2003 överlämnades kvarskatten till Kronofogdemyndigheten för indrivning. I maj 2003 utmätte Kronofogdemyndigheten Rousks bostad (en tomt rätt) och ett bevis om utmätningen skickades till Rousk samma dag. Rousk blev dock inte delgiven denna handling. Kronofogdemyndigheten skickade senare ett meddelande till Rousk med information om att Kronofogdemyndigheten planerade att sälja tomträtten i början av september 2003.

Rousk tog härefter kontakt med Skattemyndigheten per brev och telefax och begärde anstånd med betalning av den skönstaxerade kvarskatten. Enligt vad som framkommit kom dessa handlingar bort i Skattemyndighetens hantering. Rousk tog även kontakt med Kronofogdemyndigheten och begärde anstånd med försäljningen. Som skäl för anståndsbeväran anförde han att han skulle överklaga beslutet om skönstaxering, att han hade betalat andra skulder som

han hade och att han led av allvarlig depression. Kronofogdemyndigheten avlog Rousks begäran om anstånd med motiveringen att sökanden, som företrädde av Kronofogdemyndigheten, motsatt sig anstånd. Kronofogdemyndigheten skickade strax därpå en under rättelse till Rousk med information om tid och plats för auktion av tomträtten samt beviset om utmätningen.

Rousk överklagade Kronofogdemyndighetens beslut att inte bevilja anstånd med försäljningen och han överklagade strax efter det även själva utmätningens beslutet. Den 28 augusti 2003 avlog tingsrätten Rousks överklaganden. Samma dag ansökte Rousk på nytt om anstånd och påpekade för Skattemyndigheten att ärendet var brådskande, dock utan att nämna datum för den exekutiva auktionen. Rousk kontaktade Skattemyndigheten igen den 1 september 2003 och framhöll vikten av att hans ansökan om anstånd skulle behandlas skyndsamt. Den 3 september 2003 beviljade Skattemyndigheten Rousk anstånd med betalning av skatteskulden och beslutet registrerades i Skattemyndighetens databas. Samma dag höll Kronofogdemyndigheten, som inte kände till Skattemyndighetens anståndsbeslut, auktion på tomträtten. Tomträtten såldes på auktionen för 1 600 000 kr.

Den 15 september 2003 överklagade Rousk tingsrättens beslut att fastställa Kronofogdemyndighetens utmätningens beslut och beslutet att inte lämna anstånd med försäljning. Två dagar senare överklagade han Kronofogdemyndighetens beslut att sälja tomträtten. Kronofogdemyndigheten höll fördelningssammanträde den 1 oktober 2003. Det beslutades att Rousks bolån (881 788 kr) skulle betalas omedelbart medan kostnader, statens fordran bestående av otvistiga fordonsskatter och TV-avgifter och Rousks eget anspråk på övervärdet efter försäljningen skulle betalas efter att försäljningen fått laga kraft. I samband med fördelningssammanträdet fick den person som hade förvärvat tomträtten rätt att tillträda fastigheten. Trots att Rousk hade fått anstånd av Skattemyndigheten med att betala den sköns-taxerade kvarskatten inkluderades skulden och statens fordran togs upp till drygt 256 000 kr.

Eftersom Rousk inte flyttade frivilligt från sin bostad begärde köparen av tomträtten att Kronofogdemyndigheten enligt bestämmelserna i 8 kap. 18 § UB skulle avhysa Rousk. Rousk informeras om att han den 14 oktober 2003 skulle komma att avhysas. Dagarna innan planerad avhysning begärde Rousk anstånd med av-

hysningen hos Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten avslog hans begäran varpå Rousk överklagade detta beslut till tingsrätten. Tingsrätten stoppade inte avhysningen och strax därefter avslog tingsrätten Rousks överklagande av försäljningen av tomträtten. Rousk avhystes av Kronofogdemyndigheten den 22 oktober 2003. I samband med avhysningen skadades eller förstördes samt kastades en del av Rousks egendom. Rousk överklagade Kronofogdemyndighetens genomförande av avhysningen. Den 27 januari 2004 betalade Kronofogdemyndigheten ut 524 343 kronor till Rousk vilket var det belopp som återstod efter att skulder och kostnader betalats. Statens fordran hade med anledning av Rousks överklagande av fördelningsbeslutet slutligt fastställts till 6 721 kronor avseende fordonsskatt och TV-avgifter.

När det gäller frågan om kränkning enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet anmärkte domstolen att en inskränkning av en persons rätt till respekt för sin egendom måste uppnå en rättvis jämvikt mellan de krav som samhällets allmänna intresse ställer och kraven på att skydda enskilda individers grundläggande rättigheter. Med andra ord måste det finnas ett skäligt proportionalitetsförhållande mellan de åtgärder som vidtas och det syfte som eftersträvas. Domstolen godtog att skatteskulder är indrivningsbara efter Skattemyndighetens beslut om slutlig skatt även om beslutet överklagats eller det begärts omprövning. Domstolen anmärkte att det bl.a. genom möjligheten att begära att Skattemyndigheten beviljar anstånd med betalningen finns rättssäkerhetsgarantier som säkerställer att enskilda inte hamnar i en situation där deras överklaganden kringskärs. Domstolen noterade flera omständigheter i sina domskäl. Utmättningsbeslutet delgavs aldrig formellt. Besluten om utmätning, försäljning och avhysning överklagades och var inte slutligt prövade vid tidpunkten för försäljning och avhysning. Ansökan om anstånd prövades inte tillräckligt skyndsamt. Kronofogdemyndigheten kontrollerade inte om anstånd beviljats. Andra redan betalda skulder inkluderades i bedömningsunderlaget. Domstolen ansåg att både beslutet att stå fast vid försäljningen och den efterföljande avhysningen framstår som överdrivna och oproportionerliga, i synnerhet som Rousk hade andra tillgångar, en bil, som kunde täckt skulden. Detta gäller i ännu högre grad eftersom utmättningsbeslutet inte fått laga kraft. Domstolen hänvisade slutligen till alla omständigheter som nämnts

ovan och konstaterade att det skett en kränkning av egendomsskyddet.

Vid prövningen av frågan om kränkning enligt artikel 8 i Europakonventionen noterade Europadomstolen att försäljningen och avhysningen innebar en inskränkning av Rousks rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv och berövade honom hans hem. Domstolen noterade också att inskränkningen var lagenlig och hade det legitima syftet att skydda andras rättigheter och friheter, nämligen fastighetens köpare, liksom landets ekonomiska välbefinnande, genom att säkerställa inkassering av skatter. Domstolen framhöll att förlusten av någons hem är den mest extrema formen av inskränkning av rätten till respekt för sitt hem men godtog att det ibland kan vara nödvändigt för staten att utmäta och sälja egendom, inklusive enskilda hem, för att säkerställa betalning av skatter som staten har rätt till genom indrivningsbara skulder. I detta sammanhang framhöll domstolen emellertid att åtgärderna måste verkställas på ett sätt som säkerställer att den enskildes rätt till sitt hem vederbörligen beaktas och skyddas. Domstolen framhöll att när Kronofogdemyndigheten beslutade om avhysning kände myndigheten till att det bara var en mycket liten skuld som fortfarande var indrivningsbar samt att varken utmätningsbeslutet eller själva försäljningen var slutgiltigt prövade. Domstolen ansåg att avhysningen borde ha skjutits upp tills frågorna var avgjorda för att garantera att de rättsmedel och rättssäkerhetsgarantier som finns var tillgängliga och tillräckliga inte bara i teorin utan också i praktiken. Vidare påpekade domstolen att övervärdet från försäljningen betalades ut till Rousk först den 27 januari 2004 trots att han varit skyldig att flytta från sitt hem före den 1 oktober 2003. Härigenom orsakades han en ytterligare ekonomisk börda, som under omständigheterna i målet framstår som överdriven, i synnerhet med tanke på hans behov av att hitta ett nytt hem.

När det gäller köparens rättigheter framhöll domstolen att köparen hade ett legitimt intresse av att få tillträde till fastigheten inom skälig tid och att få juridisk säkerhet för att köpet fått laga kraft. Domstolen noterade emellertid att en köpare på en exekutiv auktion ofta, på grund av de ökade riskerna, kan betala ett lägre pris än på den öppna marknaden. Vidare noterade domstolen att köparens omedelbara investering begränsades eftersom han bara behövde betala tio procent av köpeskillingen på dagen för den exekutiva auktionen. Med hänsyn till samtliga omständigheter, och i synnerhet bristen

på effektiva rättssäkerhetsgarantier som gör det möjligt för den klagande att skydda sina intressen, ansåg domstolen att varken köparens intressen eller statens allmänna intresse övervägde den klagandes. Därmed ansåg domstolen att det skett en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen.

Staten ålades genom domen att betala ett skadestånd om 80 000 euro och att utge ersättning för rättegångskostnader.

Högsta domstolens uttalande i rättsfallet NJA 2013 s. 1241

Efter den ovan nämnda Rousk-domen har HD i rättsfallet NJA 2013 s. 1241 (se bilaga 24) uttalat att det krävs starka skäl för utmätning av en bostad för att utmätningen inte ska stå i strid mot artikel 8. I första hand bör annan egendom som finns tillgänglig tas i anspråk för betalning av en fordran.

Bakgrunden i det målet är att Kronofogdemyndigheten hade beslutat om utmätning i en persons (D.W.) andel i en fastighet och i hans andel i två pantbrev i fastigheten avseende en skatteskuld som uppgick till 625 000 kr. Staten framställde därefter ett yrkande om hela fastighetens försäljning enligt 8 kap. 8 § UB. Efter avdrag för förrättningskostnader och utdelning till kreditgivare med säkerhet i fastigheten beräknades en försäljning av fastigheten ge ungefär 36 000 kronor till betalning av skatteskulderna. Det hade tidigare beslutats om och pågick utmätning i D.W:s lön med 6 730 kronor i månaden. Skattefordringarna preskriberas år 2017 respektive år 2018.

D.W. och hans hustru överklagade Kronofogdemyndighetens beslut och yrkade att utmätningsbeslutet skulle upphävas. De anförde i huvudsak att övervärdet efter en försäljning inte skulle bli särskilt högt, att de bor på fastigheten tillsammans med två barn som är ett och sju år gamla och med en högre löneutmätning hos D.W. tillsammans med skatteåterbäring som de skulle använda för att betala av skulden skulle skulden kunna vara återbetald inom fem år. Den avbetalningsplan som de hade föreslagit Kronofogdemyndigheten hade inte godtagits.

Klagandena hade ingen framgång i underrätterna men väl i HD som med ändring av hovrättens beslut upphävde utmätningen av fastigheten och de två tillhörande pantbreven.

HD konstaterade att till skillnad från bostadsrätt och hyresrätt kan fast egendom inte undantas från utmätning som beneficium. Vid den försvarlighetsbedömning som HD sedan gjorde enligt bestämmelsen i 4 kap. 3 § UB hänvisade HD bl.a. till tidigare praxis i NJA 2010 s. 397 I och II där utmätning av fastighet, i fall då det saknades andra utmätningsbara tillgångar, ansetts försvarlig enligt 4 kap. 3 § första stycket UB både när sökandens fordran avsett ett i förhållande till fastigheten begränsat belopp (I) och när endast en liten del av sökandens fordran kunde beräknas bli täckt genom utmätningen (II). HD uttryckte sig på följande sätt.

Som en allmän regel gäller enligt 4 kap. 3 § första stycket UB att utmätning ska ske endast om det belopp som kan beräknas flyta in, efter avdrag för kostnader som uppkommer efter utmätningen, ger ett överskott som gör åtgärden försvarlig. Det är själva det förväntade överskottet vid en realisation som står i blickfånget, och utmätning kan aktualiseras så snart överskottet täcker mer än de kostnader som beräknas uppkomma efter utmätningen. När andra utmätningsbara tillgångar saknas, finns det inte något egentligt utrymme för att ge omständigheter av annat slag än det förväntade överskottet en mer avgörande eller självständig betydelse. Det förhållandet att en utmätning avser en bostadsfastighet kan inte hindra en utmätning. Detta hänger samman med att ett undantag för sådana fastigheter i realiteten skulle innebära att egendom togs undan från utmätning i vidare mån än som följer av bestämmelserna om beneficium.

Härefter framhöll HD att det vid tillämpningen av 4 kap. 3 § UB ska göras en intresseavvägning. HD uppmärksammade Europakonventionens artikel 8 som innebär att den enskilde har rätt till respekt för sitt hem och förklarade att denna bestämmelse ska beaktas vid den intresseavvägning som ska göras enligt 4 kap. 3 § andra stycket UB. Vidare framhöll HD att det hänsynstagande till barnets bästa som följer av barnkonventionen är av betydelse i sammanhanget.

HD konstaterade sedan att det fanns annan egendom än bostaden som var tillgänglig för utmätning, nämligen utmätning i D.W:s lön. Även om löneutmätningen inte kunde förväntas täcka skattefordringarna beräknades en försäljning av fastigheten endast inbringa ett lägre belopp, motsvarande vad som under en förhållandevis begränsad tid kunde förväntas flyta in genom löneutmätning. HD kom avslutningsvis fram till att det för närvarande inte fanns tillräckliga skäl för utmätning av D.W:s andel i fastigheten.

Kronofogdemyndighetens försvarlighets- och intressebedömning

Enligt gällande bestämmelser ska Kronofogdemyndigheten göra en *försvarlighetsbedömning* innan en tillgång utmäts (4 kap. 3 § första stycket UB). Detta innebär att utmätning bara ska ske om det belopp som kan beräknas flyta in, efter avdrag för kostnader som uppkommer efter utmätningen, ger ett överskott som gör åtgärden försvarlig. Vid bedömningen av om ett beräknat överskott leder till att utmätningen kan anses försvarlig bör enligt lagmotiven hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. till Kronofogdemyndighetens arbetsinsats och olägenheterna för gäldenären. Överskjutande skatt bör alltid utmätas, oavsett vilket belopp det gäller medan återhållsamhet bör iakttas beträffande egendom som kräver större arbetsinsats av Kronofogdemyndigheten eller vars utmätning innebär ett stort ingrepp för gäldenären (prop. 1993/94:50 s. 293 ff. och 362 f.). Som angetts ovan har HD emellertid uttalat att det när andra utmätningbara tillgångar saknas, inte finns något egentligt utrymme för att ge omständigheter av annat slag än det förväntade överskottet en mer avgörande eller självständig betydelse. När det gäller löneutmätning finns en särskild bestämmelse i 7 kap. 3 § UB som förskriver att utmätning av lön endast ska ske om det är försvarligt med hänsyn till det belopp som kan beräknas flyta in.

Kronofogdemyndigheten ska även göra en *intressebedömning* när det gäller frågan vilken egendom som ska utmätas. Å ena sidan ska sökandens rätt till betalning utan onödigt dröjsmål beaktas och å andra sidan ska gäldenärens förhållanden och intressen beaktas (4 kap. 3 § andra stycket UB). I första hand ska den tillgång tas i anspråk som kan användas till fordringens betalning med minsta möjliga kostnad, förlust eller annan olägenhet för gäldenären om inte annat följer av 4 kap. 4–6 §§ UB. Enligt förarbetena bör kontanta medel, banktillgodohavanden och andra likvida tillgångar utmätas i första hand. Därefter följer löneutmätning, utmätning av fondandelar och aktier samt utmätning av övrig lös egendom som exempelvis lösöre, fordringar och pantbrev. Fast egendom bör som regel utmätas i sista hand. Fordringar som är tvistiga bör i princip inte utmätas om det finns säkra och ostridiga tillgångar (prop. 1980/81:8 s. 358 f.).

När det gäller Kronofogdemyndighetens verkställighet av avhysning anges i 16 kap. 3 § första stycket UB att avhysning ska genom-

föras så att skäligen hänsyn tas till såväl sökandens intresse som svarandens situation.

Frågan hur parters olika intressen ska vägas mot varandra vid bedömningen av om utmätning av viss egendom kan anses försvarlig har behandlats i HD:s praxis. I rättsfallen NJA 2010 s. 397 I och II, som alltså avgjordes före Rousk- domen, prövade HD vad som anses försvarligt enligt 4 kap. 3 § första stycket UB när det gällde utmätning av fastigheter. HD uttalade att det är det förväntade överskottet vid en försäljning som bör vara avgörande och omständigheter av annat slag än den ekonomiska bedömningen kan inte få någon avgörande eller självständig betydelse. HD uttalade även att det saknar betydelse om fordrans storlek avser ett begränsat belopp i förhållande till fastighetens värde. Även om bara en förhållandevis liten andel av fordringen kan förväntas bli betald kan utmätning av en bostadsfastighet enligt HD vara försvarligt.

Som redovisats ovan prövade HD i rättsfallet NJA 2013 s. 1241, den s.k. barndomen, som meddelades efter Europadomstolens avgörande i målet Rousk mot Sverige, frågan om en gäldenärs bostadsfastighet skulle utmätas. HD hänvisade till 2010 års rättsfall men gjorde också en intresseavvägning mellan sökandens och gäldenärens intressen enligt 4 kap. 3 § andra stycket UB med beaktande av såväl Europakonventionen som barnkonventionen och fann i detta fall att bostaden inte skulle utmätas. En avgörande skillnad mot 2010 års fall var dock att det fanns andra utmätningsbara tillgångar (lön). I barndomen upprepar HD uttalandet från 2010 att det förhållandet att en utmätning avser en bostadsfastighet inte kan hindra utmätning och att det inte finns något egentligt utrymme för att ge andra omständigheter än det förväntade överskottet en mer avgörande eller självständig betydelse när andra utmätningsbara tillgångar saknas. Det är svårt att tolka uttalandet på annat sätt än att HD menar att utrymmet för att underlåta utmätning är mycket litet när andra tillgångar saknas. Samtidigt går det enligt vår uppfattning inte att dra den slutsatsen att en bostadsfastighet enligt HD *aldrig* skulle kunna skyddas från utmätning i en sådan situation. Skulle, som i Rousk-fallet, många olika omständigheter leda till att en utmätning framstår som orimlig, bör en tillämpning av proportionalitetsprincipen enligt vår mening kunna hindra utmätning även om det innebär att den enda utmätningsbara tillgången undantas.

Kronofogdemyndighetens ändrade arbetsrutiner med anledning av kritiken i Rousk-målet

Med anledning av Europadomstolens kritik mot Sverige i Rousk-målet har Kronofogdemyndighetens arbetsrutiner ändrats enligt vad som redovisas i det följande. De ändrade rutinerna beskrivs i en promemoria²⁸.

Kronofogdemyndigheten har klargjort att verkställighet endast får ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång som åtgärden innebär för svaranden. Exempel på omständigheter som ska beaktas vid proportionalitetsbedömningen är fordringens storlek, om skulden är skönstaxerad eller annars inte fått laga kraft, om löneutmätning pågår och fordran kan bli betald genom att löneutmätningen förlängs, om fastighetens värde är stort i förhållande till skulden, om skuldbeloppet har sjunkit, om gäldenären samverkar i tillgångsutredningen, hur lång tid sökanden har fått vänta på betalning och särskilt ömmande förhållanden hos gäldenären, t.ex. allvarlig sjukdom.

När den utmätningsbara totala skulden är under 10 000 kronor och den egendom som finns att utmäta är fastighet, bostadsrätt eller annan värdefull egendom, ska förrättningsmannen rådgöra med en kronofogde angående om egendomen ska utmätas. Enligt Kronofogdemyndighetens ställningstagande om utmätningsordningen går det i normalfallet att underlåta annan verkställighet om fordran kan bli betald genom löneutmätning inom tolv månader från avitiden (7/14/VER). Enligt ställningstagandet bör det också göras en bedömning av om det är rimligt att låta löneutmätning pågå under en längre tid i stället för att utmäta t.ex. fast egendom.

Om det finns s.k. allmänna mål ska skattekontot kontrolleras dels innan ärendet överlämnas till försäljningsteam för handläggning, dels i omedelbar anslutning innan försäljningen för att Kronofogdemyndigheten ska vara säker på att den restförda skulden inte har eller kan komma att ändras. Om Kronofogdemyndigheten vet att gäldenären sökt anstånd eller omprövning av skatten, ska Kronofogdemyndigheten kontrollera med Skatteverkets handläggare om det finns anledning att avvakta med försäljningen (alternativt annan restförande myndighet om det avser ett annat mål).

²⁸ Kronofogdemyndighetens promemoria 2013-09-30 (832 25938-13/12).

Om skulden har minskat väsentligt efter utmätningen ska Kronofogdemyndigheten ompröva utmätningen och överväga om den ska kvarstå eller om den ska upphävas och om annan egendom i stället ska utmätas. I dessa fall ska Kronofogdemyndigheten bortse från 4 kap. 34 § UB som innebär att rättelse inte får göras senare än två veckor från utmätningsbeslutet. Kronofogdemyndigheten anser inte att den omständigheten att skulden har minskat kan utgöra hinder mot verkställighet enligt 3 kap. 21 § UB. Den bestämmelsen förutsätter att gäldenären invänder att det saknas grund för verkställighet, t.ex. att hela utmätningsfordringen betalats, inte att verkställigheten är oskälig. Om utmätningen hävs och annan egendom utmäts sker utmätningen för alla då inneliggande fordringar och de får samma förmånsrätt i den egendom som utmäts. Det innebär alltså att den ursprungliga borgenären konkurrerar med nytillkomna borgenärer.

Kronofogdemyndigheten bör enligt uttalanden i promemorian överväga att avvakta med verkställighet av handräckning efter försäljning enligt 8 kap. 18 § UB, om myndigheten efter en sammanvägning av samtliga omständigheter kommer fram till att en handräckning är oproportionerlig. Även om anståndsreglerna inte medger längre anstånd anges i promemorian att Kronofogdemyndigheten, med stöd av Europadomstolens dom, i det enskilda fallet bör kunna bevilja ytterligare anstånd.

När ett beslut överklagas ska Kronofogdemyndigheten bifoga ett yttrande. I yttrandet ska Kronofogdemyndigheten upplysa om vilka åtgärder som är på gång att vidtas och erinra domstolen om att åtgärderna kommer att vidtas om inte domstolen meddelar inhibition. Med denna upplysning vill Kronofogdemyndigheten fästa domstolens uppmärksamhet på bestämmelsen i 18 kap 12 § UB enligt vilken domstolen, utan yrkande och utan motpartens hörande får förordna att någon åtgärd för verkställighet tills vidare inte ska vidtas, eller om det finns synnerliga skäl, att en redan vidtagen åtgärd ska hävas.

Rousk-domen och dess innebörd

Rousk-domen har fått stor uppmärksamhet. Någon har hävdad att svensk skatteindrivning bryter mot mänskliga rättigheter²⁹. Andra har anfört att domen tydliggör ett reformbehov. Johan Sandstedt har uttalat att risken för en kränkning av skyddet för hemmet i Europakonventionens artikel 8 med den svenska utgångspunkten att hemmet bara är ett potentiellt förmögenhetsvärde är stor. Johan Sandstedt hävdar därför att hemmet måste ses som något eget och få en särskild reglering i UB. Han anser också att beslutsvägen och de processuella rättssäkerhetsgarantierna måste ses över. Vidare anser han att det kan vara dags att skilja på olika utmättningsintressen på så sätt att krav med sakrättsligt skydd i bostaden viktas högst, statliga krav lägst och osäkrade privata krav däremellan. Han framför också att frågan om skuld, pengarelationer och utmättningsobjektets värde riskerar att bli en omvälvande förändring för svensk rätt.³⁰

Vår analys av Rousk-domen är att det var flera samverkande faktorer som gjorde att den tvångsvisa försäljningen och den efterföljande avhysningen innebar en kränkning av Rousks rätt till respekt för sin egendom och sitt hem. Europadomstolen pekade på att utmättningsbeslutet inte delgetts klaganden, att de underliggande besluten inte fått laga kraft, att den slutliga fordran var mycket liten, att köparens intressen vägde förhållandevis lätt i sammanhanget samt att det innebar en extra ekonomisk börda för Rousk att övervärdet betalades ut flera månader efter det att han var tvungen att hitta ett nytt hem. Det måste också beaktas att såväl Skattemyndigheten som Kronofogdemyndigheten hade gjort sig skyldiga till direkta felaktigheter. Det går inte att i efterhand avgöra hur utgången hade blivit om Skattemyndigheten prövat begäran om anstånd i ett tidigare skede eller hur Kronofogdemyndigheten hade agerat om den känt till att anstånd meddelats innan auktionen hölls. Den omständigheten att den totala skuldbördan togs upp till ett för högt belopp kan också ha haft betydelse för Kronofogdemyndighetens agerande.

²⁹ Krönika av Jan Thörnhammar, *Svensk skatteindrivning bryter mot mänskliga rättigheter – Sverige fällt i Europadomstolen*, publicerad på www.dagensjuridik.se 2013-08-12.

³⁰ Johan Sandstedt artiklar *Äganderättsskyddet, rätten till skydd för hemmet och en ny svensk kränkning: målet Rousk*, publicerad i *Juridisk Tidskrift*, nr 3, 2013–14, *Utmätning av bostad och "Pandoras naturrättsliga ask": om HD:s restriktiva tolkning av relevant EMD-praxis och reformbehov*, publicerad i *Juridisk Tidskrift*, nr 4, 2015–16 och *Utmätning av bostad – och EMK:s tilltagande betydelse*, publicerad i *Europarättslig tidskrift*, nr 3, 2016.

En slutsats är därför att det dels är oklart om Skattemyndigheten och Kronofogdemyndigheten hade agerat på samma sätt om anståndsfrågan hanterats korrekt, dels om någon av de omständigheter Europadomstolen nämner i sina domskäl *ensam* skulle ha utgjort en kränkning enligt Europakonventionen eller vilka omständigheter som *sammantagna* skulle ha gjort det.

Vi noterar vidare att Europadomstolen särskilt uttalade sig om skatteindrivning. Domstolen godtog att det ibland kan vara nödvändigt för staten att utmäta och sälja egendom, inklusive enskildas hem, för att säkerställa betalning av skatter som staten har rätt till. Domstolen godtog också att skatteskulder är indrivningsbara efter Skattemyndighetens beslut om slutlig skatt även om beslutet överklagats eller om det begärts omprövning. I detta sammanhang framhöll domstolen emellertid att åtgärderna måste verkställas på ett sätt som säkerställer att den enskildes rätt till sitt hem vederbörligen beaktas och skyddas.

Enligt vår bedömning innebär Europadomstolens uttalanden i Rousk- domen varken att svensk skatteindrivning i sig strider mot de mänskliga rättigheterna eller att utsökningsförfarandet måste förses med fler rättssäkerhetsgarantier, i vart fall inte efter ändringen i 18 kap. 7 § UB som innebär att svaranden kan överklaga beslut om tvångsvis försäljning, fördelning eller utbetalning lika länge som utmättningsbeslutet. Vad domen däremot påvisar är att utsökningsförfarandet måste omfatta en proportionalitetsbedömning där de motstående intressena vägs mot varandra. Det är också tydligt att det vid en sådan bedömning måste tas särskild hänsyn till om en verkställighetsåtgärd kränker rätten till respekt för privat- och familjeliv och hem. Rätten till respekt för den enskildes hem innebär att hemmet inte bara ska tillmätas ett ekonomiskt värde utan också ett särskilt rättighetsvärde. Det innebär att Kronofogdemyndigheten inte bara ska se till det ekonomiska utfallet när någon riskerar att förlora sitt hem utan också beakta att den enskildes hem har ett särskilt rättighetsskydd. I många situationer tillgodoses detta genom den s.k. utmättningsordningen som innebär att den egendom som kan tas i anspråk med minst kostnad, förlust eller annan olägenhet för gäldenären ska väljas i första hand. Men det särskilda skyddet för hemmet i Europakonventionen kan också, i vissa undantagsfall, innebära att en gäldenärs hem skyddas från utmätning trots att det inte finns någon annan utmättningsbar egendom. Däremot kan som

exempel överskjutande skatt alltid tas i anspråk och det förekommer löneutmätning som bara ger ett utmätningbelopp om 200 kronor per månad. Vi anser emellertid att det inte bör komma i fråga att sälja någons hem om det förväntade överskottet är försumbart.

I Rousk- domen framhöll domstolen att köparen hade ett legitimt intresse av att få tillträde till fastigheten inom skälig tid och att få juridisk säkerhet för att köpet fått laga kraft. Med hänsyn till samtliga omständigheter, och i synnerhet bristen på effektiva rättssäkerhetsgarantier som gör det möjligt för den klagande att skydda sina intressen, ansåg domstolen emellertid i detta fall att varken köparens intressen eller statens allmänna intresse överväger den klagandes.

En proportionalitetsbedömning är självklart en grannlaga uppgift och det går inte att i förväg ange hur en sådan bedömning kommer att utfalla i varje enskilt fall. Vi vill emellertid peka på några situationer och ge vår syn på hur en proportionalitetsbedömning kan se ut. Här är det av stor vikt att framhålla att egendomsskyddet i Europakonventionen självklart även gäller i förhållande till borgenärer. Om verkställighet av en enskild borgenärs fordran vägras med hänvisning till gäldenärens rättigheter enligt Europakonventionen kan det innebära en kränkning av borgenärens egendomsskydd (jfr redovisade domar från Europadomstolen i avsnitt 2.2.3).

Proportionalitetsprincipen i utsökningsförfarandet

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsgrundsats inom folkrätten och en del av Europakonventionen. De rättigheter som regleras i Europakonventionen får bara kränkas om det har stöd i lag och om åtgärderna inte är oproportionerliga. Den bedömning som ska göras enligt proportionalitetsprincipen innebär en avvägning mellan olika hänsyn. Proportionalitetsprincipen har beskrivits som att en åtgärd inte får vara mer ingripande, omfattande eller varaktig än att den står i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden (prop. 1988/89:124 s. 26).

Utsökningsbalkens bestämmelser ger Kronofogdemyndigheten långtgående befogenheter att utöva makt som inkräktar på människors rättigheter. Kronofogdemyndighetens befogenheter begränsas dock genom att alla åtgärder som Kronofogdemyndigheten vidtar och som enligt Europakonventionen kränker en persons rättigheter

ska prövas i ljuset av proportionalitetsprincipen. För utsökningsförfarandet torde proportionalitetsprincipen således kunna beskrivas som att Kronofogdemyndigheten bara får vidta en åtgärd om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som berörs av åtgärden. Vid värderingen av intrånget ska hänsyn inte bara tas till ekonomisk förlust. Även en eventuell kränkning av mänskliga rättigheter, som rätten till respekt för egendom och rätten till respekt för den enskildes hem ska vägas in. Det innebär att en viss egendom kan skyddas från utmätning på den grunden att utmätningen skulle innebära en icke godtagbar kränkning enligt Europakonventionen trots att egendomen inte skyddas från utmätning enligt beneficiereglerna. Å andra sidan får Kronofogdemyndigheten inte heller utan godtagbara skäl vägra verkställighet. Myndigheten riskerar i så fall att kränka borgenärens rätt till egendomsskydd.

Proportionalitetsprincipen bör lagfästas i det utsökningsrättsliga regelverket

Som framgått ovan är proportionalitetsprincipen en allmän rättsgrundsats som gäller utan särskilt lagstöd. Principen ska således beaktas när Kronofogdemyndigheten vidtar åtgärder och fattar beslut i utsökningsförfarandet. Hur noggrann avvägning Kronofogdemyndigheten måste göra i varje enskilt fall beror givetvis på vad beslutet eller åtgärden handlar om.

Även om proportionalitetsprincipen gäller utan uttryckligt lagstöd har principen kodifierats i bl.a. 2 kap. 5 § skatteförfarandelagen (2011:1244). I rättegångsbalken är proportionalitetsprincipen lagfäst när det gäller användningen av tvångsmedel i straffprocessen, t.ex. vid häktning (24 kap. 1 § RB) och kvarstad (26 kap. 1 § RB).

Argument som framhölls när proportionalitetsprincipen lagfästes i rättegångsbalken var att det skulle vara en fördel om principerna för tvångsmedelsanvändningen ”såvitt möjligt kommer till klart uttryck i lagstiftningen” och att det var en fördel att ”de som ska tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna har sin uppmärksamhet riktad på dessa frågor på ett annat sätt än genom hänvisning till mer eller mindre underförstådda rättsgrundsatser” (prop. 1988/89:124 s. 27).

Av samma skäl som anförts för att lagfästa proportionalitetsprincipen i rättegångsbalken anser vi att principen bör lagfästas i

utsökningsbalkens inledande kapitel. Genom en kodifiering av proportionalitetsprincipen i utsökningsbalken får principen ett större genomslag.

Både Europadomstolen och nationella domstolar har i olika avgöranden lämnat vägledning för innehållet i och bedömningen av principen i flera avgöranden. En lagfäst proportionalitetsprincip i utsökningsbalken innebär att skälen för en åtgärd alltid ska ställas i relation till de olägenheter som åtgärden eller beslutet innebär för den enskilde. Vid Kronofogdemyndighetens val av åtgärd ska det eller de alternativ väljas, som uppnår syftet genom minst ingripande åtgärder, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Europakonventionens skydd gäller självklart oavsett om det bara finns en utmättningsbar tillgång eller om det finns flera utmättningsbara tillgångar. Kronofogdemyndigheten måste således göra en proportionalitetsbedömning även om det bara finns en tillgång att utmäta. Skulle proportionalitetsbedömningen leda till att egendomen inte ska tas i anspråk ska verkställighet inte ske även om det innebär att egendom undantas från utmätning i vidare mån än som följer av bestämmelserna om beneficium. Det måste dock framhållas att en proportionalitetsbedömning alltid görs i det enskilda fallet utifrån de unika omständigheter som föreligger i just den aktuella situationen. En beneficieprövning är mer generell och har en tydligare utgångspunkt i den särskilda egendomen.

Vid bedömningen av om en åtgärd eller ett beslut är proportionerligt ska samtliga omständigheter som är kända för Kronofogdemyndigheten vägas in i bedömningen. Om verkställigheten berör barn ska även bestämmelsen om barnets bästa beaktas. Eftersom prövningen är högst individuell kan bedömningen leda till att det som är en proportionerlig åtgärd i ett fall inte är det i ett annat fall. Av Kronofogdemyndighetens beslut bör det tydligt framgå vilka avvägningar myndigheten gjort i det enskilda fallet. Vid bedömningen av om en åtgärd eller ett beslut i samband med verkställighetsåtgärder är proportionerligt bör bl.a. följande omständigheter vägas in.

1. Fordringens storlek.
2. Utmättningsbeslutet och andra underliggande beslut.
3. Egendomens värde.
4. Egendomens beskaffenhet.

5. Alternativa möjligheter att betala skulden.
6. Gälldenärens intressen.
7. Borgenärens intressen.
8. Tredje mans intressen.

Som framhållits ovan måste det göras en individuell bedömning i varje enskilt fall. Det går inte att sätta upp några bestämda kriterier varken för när en verkställighetsåtgärd alltid får ske eller när en åtgärd alltid ska vägras. De olika omständigheterna måste värderas för sig och vägas mot varandra. Därefter måste det göras en sammanvägd bedömning.

Fordringens storlek

Vi har övervägt om inte bara fordringens storlek utan även fordringens art borde tillmätas betydelse. Det kan hävdas att offentlighetsrättsliga fordringar skulle vara mer angelägna att driva in än privaträttsliga. Klassiska argument är att staten inte väljer sina gälldenärer samt att samhällets bestånd bygger på att medborgarna bidrar i enlighet med demokratiskt fattade beslut. Å andra sidan kan med argument som att staten ensidigt kan höja sina intäkter eller att staten är mindre känslig för inkomstbortfall än enskilda borgenärer hävdas att privaträttsliga fordringar är mer skyddsvärda än offentlighetsrättsliga. Det skulle också kunna hävdas att vissa fordringar, t.ex. skadestånd på grund av brott eller underhållsbidrag till barn skulle vara mer angelägna att driva in än andra fordringar. Vi anser emellertid att alla sådana graderingar riskerar att bli godtyckliga och kunna leda till oönskade resultat i det enskilda fallet. Vi har därför stannat vid att endast fordringens storlek och inte fordringens art ska beaktas.

Det är naturligtvis mer befogat att vidta långtgående åtgärder om fordringsbeloppet är högt. Men även mycket små belopp ska givetvis kunna drivas in av Kronofogdemyndigheten. Fordringens storlek ska vägas mot gälldenärens och dennes familjs intressen. Vi anser inte att det är lämpligt att slå fast några gränsvärden eftersom samtliga omständigheter måste vägas in. Ett belopp som är högt i ett sammanhang kan framstå som lågt i en annan kontext och proportionalitetsprincipen ska inte tillämpas så att små fordringar gene-

rellt sett inte kan drivas in. Vi vågar dock påstå att den summa som statens fordran i Rousk-omen fastställts till – 6 721 kronor – är ett lågt belopp om det ska ställas i relation till en enskilds rätt till respekt för sitt hem. I rättsfallet NJA 2010 s. 397 I utmättes en fastighet som var värderad till 300 000 kronor för fordringar som när HD prövade fallet endast uppgick till 28 602 kronor. I rättsfallet NJA 2010 s. 397 II utmättes gäldenärens hälftenandel i en fastighet som värderats till 4 600 000 kronor vid ett tillfälle och till 4 400 000 kronor vid ett annat tillfälle. Fastigheten var belånad till 4 250 000 kronor vilket skulle ge ett sammanlagt övervärde om 150 000 kronor eller 350 000 kronor och ett övervärde på gäldenärens andel om 75 000 kronor eller 175 000 kronor. Kronofogdemyndighetens förrättningskostnader hade beräknats till 63 000 kronor. Utmätningsskulden uppgick till drygt 1 500 000 kronor. I båda fallen ansåg HD att utmätningen var försvarlig när det saknades andra utmätningbara tillgångar trots att i det första fallet skulden avsåg ett i förhållande till fastighetens värde begränsat belopp och i det andra fallet bara en liten del av skulden kunde beräknas bli betald. Vi anser att HD:s bedömning från år 2010 är relativt sträng.

Även om vi inte anser oss böra fastställa några gränsvärden är det vår bedömning att Kronofogdemyndigheten bör iaktta särskild försiktighet om det uppkommer en situation där någon riskerar att mista sitt hem på grund av en skuld som understiger ett prisbasbelopp. Huruvida utmätning i det enskilda fallet är proportionerligt eller inte måste dock alltid bero på en sammanvägning av samtliga omständigheter där fordringens storlek är en i och för sig betydelsefull, men likväl bara en omständighet av flera. Det är alltså inte fråga om att införa något gränsvärde för när utsökningsåtgärder får ske. Det kan mycket väl förekomma situationer där det bör anses proportionerligt att mäta ut en bostad även för en skuld som klart understiger ett prisbasbelopp, men även situationer där det inte är proportionerligt trots att skulden överstiger ett prisbasbelopp.

Utmätningens beslutet och andra underliggande beslut

Av liknande skäl som angetts ovan för att inte tillmäta fordringens art någon självständig betydelse anser vi att Kronofogdemyndigheten inte heller ska värdera själva utsökningstiteln under verkställighets-

fasen om den uppfyller de formella kraven för verkställighet. Det skulle kunna hävdas att den omständigheten att utsökningstiteln inte har fått laga kraft skulle ha betydelse vid bedömningen om en verkställighetsåtgärd till följd av utsökningstiteln är proportionerlig eller inte. Vi anser emellertid att detta inte bör vägas in. Frågan om en utsökningstitel får verkställas före laga kraft eller inte har övervägts av lagstiftaren i varje särskilt fall. När lagstiftaren valt att tillåta verkställighet innan laga kraft har skälen för detta prövats noga och olika rättssäkerhetsgarantier har utformats. Skattelagstiftningen bygger på en ordning med långa överklagandetider vilket i sin tur leder till att besluten inte får laga kraft förrän efter lång tid. Lagstiftaren har valt att tillåta verkställighet före laga kraft men balanserat detta med en möjlighet att medge anstånd om beslutet överklagas. En dom på betalningsskyldighet får verkställas före laga kraft men utmätt egendom får inte säljas förrän domen fått laga kraft. Ett beslut i ett mål om betalningsföreläggande får också verkställas före laga kraft men fast egendom (och enligt vårt förslag bostadsrätter) får inte säljas före laga kraft och verkställighet kan även i övrigt stoppas om gäldenären begär återvinning. När det gäller förvaltningsmyndigheters beslut föreslår vi i avsnitt 4.3.2 en särskild ordning som innebär att lagstiftaren måste ta ställning i varje lagstiftningsärende om en viss typ av myndighetsbeslut ska få verkställas före laga kraft. Vi anser att de överväganden som kan motivera att en viss utsökningstitel ska få verkställas måste göras när verkställighetsfrågan regleras. Det bör inte komma i fråga att den verkställande myndigheten överprövar själva utsökningstiteln som sådan. Det Kronofogdemyndigheten vid sin proportionalitetsbedömning ska överväga är om en *utsökningsåtgärd* leder till ett orimligt resultat. Huruvida utsökningstiteln fått laga kraft eller inte ska därför inte ges någon självständig betydelse. Däremot måste det beaktas om själva utmättningsbeslutet eller andra beslut om verkställighetsåtgärder, såsom ett beslut om tvångsvis försäljning, har fått laga kraft eller inte.

Om utmättningsbeslutet inte har fått laga kraft måste skälen för verkställighet vara starkare än när utmätningen som sådan inte längre kan ifrågasättas. Detsamma gäller om andra underliggande beslut såsom beslut om avhysning eller försäljning inte är slutligt prövade. I Rousk-domen underströk Europadomstolen särskilt att utmättningsbeslutet aldrig delgavs formellt samt att besluten om utmätning, för-

säljning och avhysning överklagades och inte var slutligt prövade vid tidpunkten för försäljning och avhysning. Har frågan om inhibition prövats av domstol kan det emellertid innebära att den omständigheten att beslutet inte har fått laga kraft får mindre betydelse än annars.

Vi föreslår att Kronofogdemyndigheten särskilt ska beakta om försäljningen avser svarandens eller tredje mans hem när en begäran om anstånd prövas. Vi har emellertid valt att inte utöka den tid under vilken anstånd kan meddelas (se avsnitt 9.4.3). När möjligheten att bevilja anstånd uttömts måste Kronofogdemyndigheten därför besluta om verkställighet alternativt vägra verkställighet med hänvisning till att skälen för åtgärden inte uppväger de olägenheter som åtgärden innebär. På så sätt kommer ärendet att drivas framåt och Kronofogdemyndigheten måste ta ställning till om åtgärden är proportionerlig vilket leder till ett beslut som kan överprövas.

Egendomens värde och beskaffenhet

Egendomens värde och beskaffenhet, ställt i relation till fordringens storlek, har självfallet stor betydelse vid bedömningen av om en åtgärd är proportionerlig eller inte. Överskjutande skatt torde i princip alltid kunna tas i anspråk medan ett hem inte bör utmätas om skälen mot utmätning är starka.

Alternativa möjligheter att betala skulden

Kronofogdemyndigheten ska välja det eller de alternativ som uppnår syftet genom minst ingripande åtgärder, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Om borgenärens intressen kan tillvaratas på ett för gäldenären mindre ingripande sätt kan det hindra verkställighetsåtgärder som innebär en kränkning av gäldenärens rättigheter. Att den för gäldenären minst ingripande åtgärden ska väljas framgår som nämnts ovan redan av den s.k. utmätningens ordningen. Löneutmätning är generellt sett mindre ingripande än försäljning av fast egendom och bostadsrätt och i princip undantagslöst mindre ingripande än utmätning av gäldenärens hem. Om skulden inte är obetydlig innebär löneutmätning dock oftast att borgenären får vänta längre på full betalning och ibland inte ens kan räkna med

att skulden kommer att bli till fullo betald. Av samma skäl som vi inte vill sätta något gränsvärde för när en utmätning av gäldenärens hem är proportionerlig vill vi inte heller slå fast någon längsta tid som löneutmätning kan pågå innan annan egendom kan tas i anspråk. Det belopp som försäljningen av annan egendom förväntas inbringa måste dock alltid jämföras med det belopp som kan inbetalas genom löneutmätning.

Gäldenärens intressen

I Rousk- domen fäste Europadomstolen vikt vid att utbetalningen till Rousk av ett övervärde som hade kunnat underlätta för honom att hitta en ny bostad skedde först flera månader efter det att Rousk var skyldig att lämna sitt hem. Detta var emellertid en följd av att Rousk överklagat fördelningen och att överprövningen dröjde. Enligt 13 kap. 14 § första stycket 4 UB får utbetalning inte ske förrän fördelningen fått laga kraft, om det inte ställs säkerhet. Vi föreslår bara redaktionella ändringar i denna bestämmelse. Det innebär att det även i framtiden kan uppkomma situationer där övervärdet betalas till gäldenären en viss tid efter att han eller hon flyttat från sitt hem. Det kan knappast komma i fråga att betala ut pengar innan fördelningsbeslutet har fått laga kraft. Det säger sig självt att det inte alltid skulle vara möjligt att framtvinga en återbetalning om fördelningen ändrades. I stället för att utbetalning sker innan fördelningen prövats slutligt bör rättsordningen prioritera överklaganden av fördelningsbeslut så att utbetalning kan ske i nära anslutning till försäljningen.

Om svaranden eller någon annan som berörs av verkställigheten har en funktionsnedsättning eller lider av allvarlig sjukdom bör det också beaktas. Om svaranden t.ex. får hjälp att hitta en ny bostad kan det vara en omständighet som minskar olägenheten vid en avhysning. Utmätning av en bil som gäldenären har visst behov av, utan att den för den skull kan undantas som beneficium, kan vara proportionerlig även för en relativt liten skuld med ett lågt borgenärsintresse, om det finns ett övervärde som gäldenären kan använda för att köpa en ny bil och utbetalningen kan ske i närtid till verkställigheten.

Borgenärens intressen

Utöver fordringens storlek bör det beaktas om borgenären är en enskild person vars egendomsskydd riskerar att kränkas vid utebliven verkställighet. I praxis uttrycks detta i regel som att det kan finnas "ett särskilt starkt intresse av en snabb indrivning". Eftersom staten inte har något egendomsskydd enligt Europakonventionen kan en proportionalitetsbedömning därför i det enskilda fallet utfalla olika beroende på om det är staten eller en enskild person som är borgenär. Borgenärens egendomsskydd får vidare anses särskilt starkt om verkställigheten avser en fordran med säkerhet i utmätningsegendomen. En annan omständighet av betydelse är om borgenärens rätt kan komma att äventyras genom preskription eller om borgenären har en särskilt utsatt position som innebär att borgenären skulle drabbas extra hårt genom en utebliven eller sen betalning. Som exempel kan nämnas en enskild borgenär som lever under knappa ekonomiska förhållanden.

Tredje mans intressen

En proportionalitetsbedömning innebär att motstående intressen vägs mot varandra. Tredje mans intressen måste därför också beaktas. Efter en tvångsvis försäljning har köparen av egendomen rätt till respekt för sitt egendomsskydd. Intresset kan vara olika starkt och måste vägas mot gäldenärens och dennes familjs intressen (jfr Europadomstolens uttalanden i Rousk-domen). Det kan också finnas inboende som berörs av en tvångsvis försäljning. Även andra intressen kan behöva beaktas.

Kronofogdemyndigheten ska kunna upphäva ett beslut om det är uppenbart att beslutet inte är proportionerligt

Enligt gällande reglering i 4 kap. 33 § andra stycket UB ska en utmätning hävas om försäljning av den utmäta egendomen inte kan antas ge ett överskott som gör åtgärden *försvarlig*. I förarbetena till bestämmelsen anges som exempel på när en utmätning bör hävas om den utmäta egendomen inte kan väntas inbringa så mycket att sökanden kan få betalt med något beaktansvärt belopp (1980/81:8

s. 489). Denna bestämmelse tillåter dock inte att Kronofogdemyndigheten upphäver andra åtgärder och beslut, t.ex. försäljning av en fastighet på auktion³¹.

Eftersom proportionalitetsprincipen ska beaktas under hela utsökningsförfarandet anser vi att det måste vara möjligt för Kronofogdemyndigheten att upphäva samtliga beslut i utsökningsförfarandet, under förutsättning att dessa inte har fått laga kraft. Det innebär i viss mån en minskad förutsebarhet för sökanden. För att ett beslut ska upphävas måste det därför krävas starka skäl. Vi föreslår därför att beslut bara ska kunna upphävas om det är *uppenbart oproportionerligt*. Möjligheten att upphäva ett beslut med stöd av proportionalitetsprincipen ska således bara tillämpas i rena undantagsfall när det skulle leda till orimliga resultat om beslutet blev bestående. Om inte särskilda skäl föranleder annat ska Kronofogdemyndigheten höra sökanden innan beslutet upphävs.

För att sökanden inte ska riskera att gå miste om sin rätt till betalning ur den utmäta egendomen om Kronofogdemyndighetens upphävandebeslut ändras av högre instans bör de av Kronofogdemyndigheten vidtagna åtgärderna i målet inte återgå förrän beslutet har fått laga kraft. Överklagandetiden för dessa beslut bör vara tre veckor från beslutet för att det inte ska dröja för länge innan svaret eller tredje man kan få tillbaka utmätt egendom när beslutet upphävts.

När ett beslut med tillämpning av proportionalitetsprincipen fått laga kraft ska även bakomliggande beslut undanröjas

Om Kronofogdemyndigheten kommer fram till att skälen för en viss åtgärd inte uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär för gäldenären eller andra som berörs ska Kronofogdemyndigheten enligt vårt förslag kunna besluta att en viss åtgärd ska underlåtas. Kronofogdemyndigheten måste naturligtvis motivera ett sådant beslut och beslutet ska kunna överklagas. Om Kronofogdemyndigheten beslutat om utmätning men i ett senare skede finner att det inte är proportionerligt att sälja egendomen kan den situationen uppstå att utmättningsbeslutet har fått laga kraft när det blir klart att egen-

³¹ Walin m.fl., Utsökningsbalken, (1 augusti 2013, Zeteeo), kommentaren till 4 kap. 33 § UB.

domen inte kommer att säljas. Borgenären kanske godtar Kronofogdemyndighetens bedömning vilket kan leda till att beslutet att underlåta försäljning aldrig överprövas. Utmättningsbeslutet ligger då kvar vilket bl.a. innebär vissa rådighetsinskränkningar. När det står klart att andra underliggande beslut inte kommer att kunna verkställas inom ramen för gällande tidsfrister bör Kronofogdemyndigheten ha en skyldighet att undanröja besluten. Situationen är jämförbar med när lös eller fast egendom inte kan säljas trots upprepade försök. Utmätningen ska då hävas (jfr 9 kap. 6 § UB och 12 kap. 42 § UB).

Hur förhåller sig bestämmelsen om proportionalitetsprincipen till befintliga regler?

Det finns redan i dag bestämmelser i det utsökningsrättsliga regelverket som behandlar balansen mellan sökandens, svarandens och tredje mans intressen. Nedan redovisar vi hur bestämmelsen om proportionalitetsprincipen förhåller sig till befintliga regler och vilka anpassningar som vi anser behöver göras i dagens regelverk.

Från den ovan nämnda utmättningsordningen finns vissa undantag. Ett sådant undantag finns i 4 kap. 4 § UB. Enligt den bestämmelsen gäller att en sökande som har en fordran som är förenad med särskild förmånsrätt i viss egendom, i första hand har rätt att få utmätning av den egendomen. Detta innebär inte att sökanden alltid är skyldig att hålla sig till utmätning i den egendom som förmånsrätten avser, men sökanden får inte i ett första läge konkurrera med andra borgenärer om betalning ur annan utmätt egendom. Om egendomen i vilken förmånsrätten gäller inte bedöms vara tillräcklig för att sökanden ska få full betalning eller om det är oklart om sökanden kan få full betalning ur egendomen får även annan egendom utmätas för fordran. Då ska utmätningen göras med förbehåll om att betalning i första hand ska utgå ur den egendom som förmånsrätten avser. Regleringen innebär således att en sökande som har en fordran förenad med särskild förmånsrätt, i en konkurrenssituation med andra sökande, inte får någon betalning från annan utmätt egendom förrän det står klart att den egendom som förmånsrätten avser inte räcker. Eftersom en proportionalitetsbedömning i vissa fall kan leda till att en sökande inte får utmätning i den egendom som förmånsrätten avser, föreslår vi att 4 kap. 4 § UB ändras på så sätt att

utmätning för en fordran med särskild förmånsrätt ska ske i den egendom som belastas av förmånsrätten om det kan ske. Utmätning ska även fortsättningsvis i första hand ske i den egendom i vilken förmånsrätten gäller, men om en bedömning skulle leda till att den egendomen inte kan utmätas, kommer den förmånsberättigade sökanden att få betalt ur annan utmätt egendom i konkurrens med sökandena vars fordran inte är förenad med särskild förmånsrätt.

I praktiken torde Kronofogdemyndigheten göra proportionalitetsbedömningen samtidigt som försvarlighets- och intressebedömningen. Som vi redovisat ovan anser vi att det finns behov av att lagfästa proportionalitetsprincipen. En lagfäst proportionalitetsprincip ersätter inte de regler om försvarlighets- och intressebedömningar som finns i 4 kap. 3 § och 7 kap. 3 § UB. Även dagens reglering i 16 kap. 3 § första stycket UB om att avhysning ska genomföras så att skälighänsyn tas till såväl sökandens intresse som svarandens situation kommer att fylla en funktion också i framtiden.

Vårt förslag att ett beslut får upphävas om det är uppenbart att beslutet inte är proportionerligt är betydligt mer restriktivt än bestämmelsen i 4 kap. 33 § andra stycket UB. Enligt den senare bestämmelsen ska en utmätning hävas, om försäljning av egendomen eller indrivning av utmätt fordran inte kan antas ge ett överskott som gör åtgärden försvarlig. Detta är en ren ekonomisk bedömning som alltjämt bör göras. I 4 kap. 34 § UB regleras Kronofogdemyndighetens möjlighet att vidta rättelse. Enligt den bestämmelsen kan Kronofogdemyndigheten rätta ett beslut inom två veckor om den av annat skäl än som anges i 33 § finner att viss egendom inte borde ha utmätts. Även denna möjlighet bör finnas kvar.

Enligt 6 kap. 17 § första stycket UF gäller att när Kronofogdemyndigheten har hävt en utmätning eller förordnat om annan rättelse av utmätning enligt 4 kap. 33 eller 34 § UB ska sökanden, gäldenären och andra vilkas rätt berörs av beslutet underrättas. Om beslutet om utmätning har överklagats ska även tingsrätten underrättas, eller, om tingsrättens beslut har överklagats, högre rätt. Denna bestämmelse bör kompletteras så att motsvarande reglering gäller för beslut som fattats med stöd av vår föreslagna bestämmelse om proportionalitetsprincipen.

4.3.13 Skyddsregler och processuella rättssäkerhetsgarantier vid tvångsvis försäljning av en bostad och efterföljande handräckning

Våra bedömningar och förslag: Det införs en ny bestämmelse i utsköningsförordningens sjätte kapitel, 24 c §, som innebär att Kronofogdemyndigheten genast ska underrätta socialnämnden när en bostad har utmätts.

Gällande regelverk i förening med förslaget ovan och förslaget om en lagfäst proportionalitetsprincip (avsnitt 4.3.12) med möjlighet att underlåta åtgärder samt upphäva ett beslut om det är uppenbart att beslutet inte är proportionerligt, utgör tillräckligt effektiva processuella rättssäkerhetsgarantier och skyddsregler i samband med en tvångsvis försäljning av en bostad och efterföljande handräckning enligt 8 kap. 18 § UB.

Bakgrund

När utmätt egendom har sålts genom Kronofogdemyndighetens försorg har köparen rätt att få handräckning av Kronofogdemyndigheten för att komma i besittning av den köpta egendomen (8 kap. 18 § UB). En fastighet får tillträdas om köparen har fullgjort hela sin betalningsskyldighet på fördelningsdagen. För en bostadsrätt gäller att den får tillträdas när köparen har fullgjort sin betalningsskyldighet och antagits som medlem i bostadsrättsföreningen. Om den tidigare ägaren inte flyttar från fastigheten eller bostadsrätten verkställer Kronofogdemyndigheten handräckningen enligt bestämmelserna om avhysning (16 kap. 2–9, 11 och 12 §§ UB).

Som framgått av avsnitt 4.3.12 handlade målet *Rousk mot Sverige* (ECHR 27183/04) just om handräckning efter en tvångsvis försäljning av en bostadsfastighet. Genom domen fälldes Sverige för att ha kränkt Rousks rätt till egendomsskydd och rätt till skydd för privat- och familjeliv. Försäljningen och handräckningen enligt 8 kap. 18 § UB verkställdes, i enlighet med utsköningsbalkens bestämmelser, innan de underliggande besluten hade fått laga kraft.

I följande avsnitt redovisar vi de processuella rättssäkerhetsgarantier och skyddsregler som finns i dagens regelverk samt överväger behov av kompletterande reglering.

Vilka processuella rättssäkerhetsgarantier och skyddsregler finns?

Avhysning i de s.k. handräkningsfallen enligt 8 kap. 18 § UB skiljer sig från en avhysning i de s.k. förverkandefallen (se avsnitt 10.2.1). I handräkningsfallen är svarandens nyttjanderätt avskuren genom att en tvångsvis försäljning har genomförts. Försäljningen får enligt 8 kap. 4 § UB som regel inte ske utan svarandens samtycke innan den exekutionstitel som föranlett utmätningen har fått laga kraft (detta gäller dock inte för det som i dag benämns allmänna mål). En annan skillnad är att den som begär handräkning oftast inte har haft något rättsförhållande eller annan relation med den vars bostad sålts. Vad som framförallt behöver diskuteras är processuella rättssäkerhetsgarantier och socialt skydd för svaranden avseende tiden innan utmätningen och försäljningen av bostaden har fått laga kraft. Några exempel på processuella rättssäkerhetsgarantier och skyddsregler i det utsökningsrättsliga regelverket är följande.

En domstol kan överpröva Kronofogdemyndighetens beslut och kan besluta om inhibition.

I skatteförfarandelagens kap. 63 finns bestämmelser om anstånd med betalning av skatter och avgifter. Om anstånd har beviljats får verkställighet inte ske för att driva in skulden.

Sökanden kan medge uppskov och Kronofogdemyndigheten kan efter begäran från sökanden eller svaranden bevilja anstånd.

Genom den lagändring som infördes den 1 januari 2016 i 18 kap. 7 § UB länkas överklagandetiden för olika beslut samman så att beslut om fördelning eller utbetalning av pengar inte får laga kraft mot gäldenären före beslutet om utmätning, utan i stället tidigast vid samma tidpunkt. I förening med bestämmelsen i 18 kap. 14 § UB som innebär att vid bifall till ett överklagande av ett visst beslut får även ett senare beslut i målet hävas när det kan ske, om detta beslut har samband med det förra beslutet och inte hade fått laga kraft mot klaganden när det första beslutet överklagades, tillgodoses gäldenärens rätt till en domstolsprövning. Domstolen har också möjlighet att vid ändring av utmätningsbeslutet ändra ett fördelnings- eller utbetalningsbeslut.

Det är vår sammantagna bedömning att de processuella rättssäkerhetsgarantierna och skyddsreglerna är effektiva såväl i teorin som i praktiken. Fråga är om det behöver införas några ytterliga pro-

cessuella rättssäkerhetsgarantier eller skyddsregler. Vi redovisar våra överväganden i följande avsnitt.

Kronofogdemyndigheten ska underrätta socialnämnden när en bostad har utmätts

I samband med en ansökan om handräckning enligt 8 kap. 18 § UB blir regleringen i 16 kap. 2 § UF som innebär att Kronofogdemyndigheten alltid ska underrätta socialnämnden om en avhysningsansökan, i förekommande fall ansökan om handräckning, samt om tiden för avhysningsförrättningen, tillämplig. Vid denna tidpunkt är utsköknings svarandens bostad redan såld och verkställigheten av handräckningen är mycket nära förestående. I de flesta fall torde det vara svårt för socialnämnden att på så kort tid, normalt mindre än fyra veckor, ordna med en alternativ bostad. Vid avhysning från en hyresrätt informeras de sociala myndigheterna redan i samband med hyresvärdens uppsägning av hyreskontraktet och har därför möjlighet att arbeta med att uppnå frivilliga lösningar alternativt ordna ett lämpligt boende långt tidigare i processen.

Redan i samband med att egendomen utmäts står det klart att svarandens bostad kommer att säljas om skulden inte regleras, parterna uppnår en frivillig överenskommelse eller målet återkallas eller avslutas av någon annan anledning. Redan i samband med utmätningen finns det alltså starka skäl för svaranden att förbereda sig för att flytta från sin bostad. I en sådan situation skulle det vara av stort värde att sociala myndigheter får information om att bostaden utmätts i ett så tidigt skede som möjligt. En sådan ordning skulle innebära ett ökat skydd för svaranden och dennes familj eftersom sociala myndigheter skulle få mer tid för att försöka ordna ett alternativt boende och även för att hjälpa till med att försöka uppnå en frivillig överenskommelse så att en tvångsvis försäljning av bostaden eller i vart fall handräckning enligt 8 kap. 18 § UB skulle kunna undvikas.

Vi föreslår därför att det i utskökningsförordningens sjätte kapitel införs en ny bestämmelse, 24 c §, som innebär att när egendom som utgör svarandens bostad har utmätts ska Kronofogdemyndigheten genast underrätta socialnämnden i den kommun där bostaden finns. Precis som vi föreslagit när det gäller underrättelser om avhysning

bör Kronofogdemyndigheten försäkra sig om att socialnämnden har mottagit underrättelsen.

Eftersom underrättelserna kan skickas elektroniskt kommer detta förslag inte innebära någon påtagligt ökad administrativ belastning för Kronofogdemyndigheten och socialnämnderna.

Det behöver inte införas några ytterligare processuella rättssäkerhetsgarantier eller skyddsregler

Förslaget ovan innebär ett stärkt socialt skydd för gäldenärer och deras familjer eftersom socialnämnden i ett tidigt skede av utsökningsförfarandet får möjlighet att agera och bl.a. överväga biståndsinsatser.

Vidare föreslår vi i avsnitt 4.3.12 att proportionalitetsprincipen lagfästs och att Kronofogdemyndigheten ska kunna underlåta att vidta en åtgärd som inte är proportionerlig. Kronofogdemyndigheten ska också kunna upphäva ett beslut som inte har fått laga kraft om det är uppenbart att beslutet inte är proportionerligt. När Kronofogdemyndighetens bedömning att en åtgärd ska underlåtas på grund av att den inte är proportionerlig har fått laga kraft kan även andra underliggande beslut som inte längre fyller någon funktion upphävas. Enligt den bestämmelsen kommer Kronofogdemyndigheten att kunna upphäva en utmätning om det i ett senare skede visar sig att skulden minskat väsentligt, eller om utmätningen av annan anledning uppenbart inte är proportionerlig. Bestämmelsen gör det alltså möjligt för Kronofogdemyndigheten att efter en genomförd auktion men innan överklagandetiden för auktionen gått ut upphäva försäljningen, om det visar sig att försäljningen leder till ett resultat som uppenbart inte är proportionerligt. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt i rena undantagssituationer. Kronofogdemyndigheten kommer också att kunna vägra handräckning efter en tvångsvis försäljning om skälen för åtgärden inte uppväger det intrång eller men som den innebär för gäldenären.

Behovet av ytterligare processuella rättssäkerhetsgarantier eller skyddsregler till förmån för den vars egendom sålts måste vägas mot köparens rätt till egendomen och Europakonventionens bestämmelse om egendomsskyddet. Bestämmelser som fördröjer köparens rätt till egendomen kan innebära ekonomiska risker för köparen, t.ex. om egendomen skadas eller utsätts för sabotage efter det att

köparen betalat handpenning men innan tillträde till den köpta egendomen (jfr avsnitt 9.4.7).

Sammantaget anser vi att nuvarande utsökningsrättsliga bestämmelser, i förening med våra ovan nämnda förslag, tillgodoser behovet av processuella rättssäkerhetsgarantier och skyddsregler som tillvaratar svarandens rätt i samband med utmätning och tvångsvis försäljning av en bostad och efterföljande handräckning enligt 8 kap. 18 § UB. Reglerna är effektiva såväl i praktiken som i teorin. Vår bedömning är därför att det inte behövs några ytterligare processuella rättssäkerhetsgarantier eller skyddsregler i samband med en tvångsvis försäljning av en bostad och efterföljande handräckning.

Som redovisats i avsnitt 4.3.12 har Kronofogdemyndigheten med anledning av kritiken i Rousk-målet kommit fram till att myndigheten ska kunna bevilja anstånd för att verkställa handräckning enligt 8 kap. 18 § UB utöver vad UB tillåter. Om proportionalitetsprincipen lagfästs enligt vårt förslag kommer det inte längre att finnas något behov av att gå utöver de fastställda tidsfristerna. I stället ska Kronofogdemyndigheten, om skälen för försäljning inte uppväger det intrång eller men som försäljningen innebär, vägra verkställighet med stöd av den nya bestämmelsen.

4.3.14 Frågor om handräckning enligt bestämmelser i annan lagstiftning bör utredas i särskild ordning

Vår bedömning: Det kan finnas behov av att göra en kartläggning av i vilka fall Kronofogdemyndigheten ska verkställa handräckning och vilka befogenheter Kronofogdemyndigheten har inför eller under handräckningen. Att göra en sådan kartläggning och att föreslå kompletterande reglering i annan lagstiftning omfattas inte av vårt uppdrag utan får utredas i särskild ordning.

Kronofogdemyndighetens verkställighet av handräckning i andra mål och ärenden än utsökningsmål

Utöver uppgiften att verkställa olika förpliktelser i utsökningsmål enligt utsökningsbalken ska Kronofogdemyndigheten handlägga vissa andra mål och ärenden. Exempel på sådana mål och ärenden finns i

utsökningsförordningens artonde kapitel. Hit hör verkställighet av handräckning enligt konsumentkreditlagen (2010:1846) eller lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare m.fl., verkställighet av beslut om betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) samt verkställighet av intrångsundersökningar enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter, växtförädlarrättslagen (1997:306) eller varumärkeslagen (2010:1877).

Kronofogdemyndigheten verkställer också handräckning enligt exempelvis 7 kap. 14 § konkurslagen (1987:672), 5 kap. 10 § konkurrenslagen (2008:579) och 13 § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Handläggningen av andra mål och ärenden än utsökningsmål regleras i 18 kap. utsökningsförordningen medan de materiella bestämmelserna finns i respektive författning.

Brister i reglering om handräckning

Kronofogdemyndigheten har påtalat att det saknas en heltäckande uppräkningslista av vilka författningar som innehåller bestämmelser om handräckning som ska utföras av Kronofogdemyndigheten. Ett annat problem är att författningarna inte alltid tillräckligt tydligt reglerar vad som gäller och vilka befogenheter Kronofogdemyndigheten har inför eller under handräckningen.

En kartläggning av i vilka fall Kronofogdemyndigheten ska verkställa handräckning hade klargjort Kronofogdemyndighetens mandat. Det kan också finnas behov i vissa fall av att klargöra vilka befogenheter Kronofogdemyndigheten har inför eller under handräckningen. Sådana tydliggörande kan leda till såväl effektivitetsvinster för Kronofogdemyndigheten som ökad rättssäkerhet för inblandade parter. Att göra en sådan kartläggning och att föreslå kompletterande reglering i annan lagstiftning omfattas dock inte av vårt uppdrag utan får utredas i särskild ordning.

4.3.15 Dagens teknik tillåter inte verkställighet av en fordran som grundas på löpande skuldebrev i elektronisk form

Vår bedömning: Eftersom det med dagens teknik inte går att avgöra om ett elektroniskt dokument är en kopia eller ett original kan löpande skuldebrev som upprättats i elektronisk form inte ligga till grund för verkställighet.

Bakgrund

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket UB ska den exekutionstitel som åberopas ges in till kronofogdemyndigheten när verkställighet söks. Om anspråket grundar sig på ett löpande skuldebrev ska skuldebrevet ges in i original enligt 2 kap. 2 § tredje stycket UB.

På senare tid har några kreditbolag börjat söka verkställighet med åberopande av skuldebrev som är ställt till innehavaren eller viss man eller order och som är utfärdade i elektronisk form. Bestämmelserna i såväl skuldebrevslagen som utsökningsbalken utgår från att löpande skuldebrev är upprättade i pappersform, vilket med nuvarande teknik är en förutsättning för att de ska kunna ges in i original och förses med en anteckning om betalning.

Kronofogdemyndigheten har i en rättslig promemoria daterad 2014-05-19 (832 15599-14/121) uttalat att löpande skuldebrev som upprättats i elektronisk form inte kan läggas till grund för verkställighet och att en ansökan om verkställighet som grundas på ett sådant skuldebrev ska avslås.

Kronofogdemyndighetens avslagsbeslut har överklagats och under rättspraxis går i olika riktningar. I vissa fall har tingsrätten kommit fram till att om skuldebrevet är i elektronisk form kan det inte traderas i original och kan därför inte vara ett löpande skuldebrev även om det utformats som ett orderskuldebrev. I stället bör det enligt tingsrätten betraktas som ett enkelt skuldebrev. I dessa fall har Kronofogdemyndighetens avslagsbeslut undanröjts och ärendet har återförvisats till Kronofogdemyndigheten. I andra fall har tingsrätten kommit fram till att verkställighet inte kan ske eftersom det inte går att avgöra om det är ett dokument i original som har lämnats in.

När tingsrätten har återförvisat ärendet till Kronofogdemyndigheten på den grunden att skuldebrevet bedömts vara ett enkelt skulde-

brev har Kronofogdemyndigheten verkställt i enlighet med vad som gäller för enkla skuldebrev. I övriga fall följer Kronofogdemyndigheten sitt ställningstagande i den rättsliga promemorian.

Hovrätten för Nedre Norrland har i ett beslut den 17 oktober 2016 prövat frågan. Hovrätten kom fram till att det aktuella skuldebrevet är ett löpande skuldebrev samt att bestämmelsen i 2 kap. 2 § UB om att löpande skuldebrev ska ges in i original är tvingande (mål nr ÖÄ 1095-15).

I följande avsnitt redovisar vi översiktligt vilka skillnader som finns mellan enkla och löpande skuldebrev, hur löpande skuldebrev hanteras i dagens bank- och kreditverksamhet följt av en redovisning av HD:s uttalande i NJA 2010 s. 467 där en ny princip fastställts för vad som gäller för att kreditinstitut ska kunna hävda att de förvärvat ett löpande skuldebrev i god tro. Härefter redovisar vi hur vi ser på gällande reglering i utsökningsbalken och om hur Kronofogdemyndigheten, i avvaktan på vägledande praxis från Högsta domstolen, bör hantera en ansökan om verkställighet som grundas på löpande skuldebrev som upprättats i elektronisk form.

Reglerna om enkla och löpande skuldebrev

Ett skuldebrev har i motiven till lagen (1936:81) om skuldebrev (skuldebrevslagen) beskrivits som en ensidig, till det yttre fristående, skriftlig utfästelse att utge ett penningbelopp³². Skuldebrev finns i många olika former men de två olika huvudtyperna är enkla och löpande skuldebrev. Ett enkelt skuldebrev är utställt till viss man och utpekar således en viss person som betalningsmottagare (26 § skuldebrevslagen). Ett löpande skuldebrev är utställt till innehavaren eller viss man eller order (11 § skuldebrevslagen). Ett skuldebrev som är ställt till innehavaren kallas innehavarskuldebrev och innebär att den som innehar skuldebrevet har rätt att kräva betalning. Skuldebrev ställt till viss man eller order kallas orderskuldebrev. I orderskuldebrev upptas en angiven person som betalningsmottagare och genom skrivningen *eller order* ges denne en rätt att överlåta skuldebrevet³³.

³² SOU 1935:14, s. 41.

³³ Mellqvist och Persson, Fordran & skuld, 10 uppl., s. 116.

För fordringar som grundar sig på ett konsumentförhållande är preskriptionsfristen för ett enkelt skuldebrev tre år jämfört med ett löpande skuldebrev som har en tioårig preskriptionstid³⁴. En annan skillnad är att ett enkelt skuldebrev inte är avsett att omsättas. Det enkla skuldebrevet utgör bara ett bevis om fordringen i sig utan att dokumentet har något egentligt värde, medan ett löpande skuldebrev har till syfte att kunna omsättas på marknaden³⁵. Ett löpande skuldebrev utgör således en omsättningsbar tillgång för borgenären.

Enligt 15 § skuldebrevslagen kan det inte gentemot en person som efter överlåtelse i god tro kommit i besittning av ett löpande skuldebrev göras gällande att skuldförhållandet före överlåtelsen upphört eller förändrats genom betalning. Den nya borgenären ska inte anses ha varit i god tro om borgenären kände till omständigheten som invändningen grundas på eller hade skälig anledning till misstanke om den. Om det på skuldebrevet gjorts en anteckning om betalningen som inte på ett enkelt sätt kunnat tas bort, men som ändå avlägsnats, får betalningen göras gällande även om den nye borgenären var i god tro. Om gäldenären betalat ränta eller gjort sådan avbetalning som enligt skuldebrevet ska betalas på däri angiven tid, får betalningen utan hinder av vad som sägs i skuldebrevslagens 15 § åberopas även mot ny borgenär som i god tro fått handlingen överlåten på sig sedan beloppet förfallit till betalning (16 § skuldebrevslagen).

Skuldebrevslagens bestämmelser är utformade för att det ska vara enkelt att omsätta löpande skuldebrev. Detta innebär att gäldenärens ställning blir svag. En godtroende förvärvare av ett löpande skuldebrev är till stor del skyddad mot de invändningar som en gäldenär kan göra mot skuldebrevet. För att balansera de risker som är förenade med löpande skuldebrev har gäldenären enligt skuldebrevslagens 21 § getts en rätt att få tillbaka det löpande skuldebrevet efter det att fordringen är slutbetald. Denna reglering har till syfte att motverka att skuldebrevet omsätts på nytt så att gäldenären skulle riskera att behöva betala fordringen två gånger. Av samma skäl kan

³⁴ 2 § preskriptionslagen (1981:130).

³⁵ Mellqvist och Persson, *Fordran & skuld*, 10 uppl., s. 118.

gäldenären kräva att gjorda delbetalningar antecknas på skuldebrevet³⁶. För att inte riskera att behöva betala samma fordran flera gånger är det därför viktigt att gäldenären ser till att gjorda delbetalningar antecknas på det löpande skuldebrevet.

Vid en ansökan om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten gäller enligt 2 kap. 2 § UB att ett löpande skuldebrev eller annan handling vars uppvisande utgör villkor för rätt till betalning ska ges in i original. Enligt 13 kap. 17 § UB ska Kronofogdemyndigheten när pengar betalas ut iaktta vad som gäller om skyldighet för borgenär att visa eller återställa fordringsbeviset när pengar betalas ut. När betalning har gjorts ska Kronofogdemyndigheten, om fordran grundas på en handling vars uppvisande utgör villkor för rätt att kräva betalning göra en anteckning om betalningen på handlingen (13 kap. 21 § UF). Dessa bestämmelser följer således skuldebrevslagens bestämmelser som har till syfte att skydda gäldenären mot att kunna krävas på betalning flera gånger.

Hanteringen av löpande skuldebrev inom bank- och kreditväsendet

Kreditgivning utgör bankers och kreditinstituts kärnverksamhet. I den dagliga kreditverksamheten är löpande skuldebrev mycket vanligt förekommande och används i större utsträckning än enkla skuldebrev. Löpande skuldebrev föredras framför enkla skuldebrev, dels eftersom dessa som regel har en längre preskriptionstid och dels eftersom en förvärvare av ett löpande skuldebrev har en bättre ställning jämfört med en förvärvare av ett enkelt skuldebrev.

Enligt ett yttrande från Svenska Bankföreningen till Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2010 s. 467 (se nedan) är bankpraxis numera att bankerna inte gör en notering på själva skuldebrevet om gjorda betalningar. Bevis om gäldenärens betalningar finns i stället i

³⁶ 21 § skuldebrevslagen:

Ej vare gäldenären pliktig att infria löpande skuldebrev utan att det till honom återställes; och give borgenären honom särskilt kvitto, där sådant påfordras.

I fråga om betalning av ränta eller avbetalning å huvudstolen äge gäldenären kräva att särskilt kvitto lämnas och anteckning göres å skuldebrevet; dock må anteckning om räntebetalning eller om sådan avbetalning som enligt skuldebrevet skall ske å däri angiven tid ej krävas, där betalningen erlagges till den som, enligt vad av skuldebrevet framgår, var dess förste innehavare eller, gäldenären veterligen, senare därå tecknats såsom borgenär.

Uppsägning av skuldebrevet varde på gäldenärens begäran tecknad å handlingen.

bankens kreditsystem och reskontra och för kunden framgår det i dennes kontobesked och årsbesked. Bankerna arkiverar normalt informationen om kundens gjorda inbetalningar under hela skuldebrevets löptid och 10 år därefter. Det förekommer i princip heller aldrig att skuldebrevet återlämnas till kunden när skulden som följer av skuldebrevet har reglerats. Skuldebrevet ligger kvar hos banken om inte kunden begär att få ut det och makuleras vanligtvis 10 år efter slutbetalning³⁷.

Överlåtelser och handel med löpande skuldebrev sker förhållandevis ofta och vanligtvis i form av försäljning av s.k. stockar, vilket innebär att en stor andel fordringar överlåts på en och samma gång. Vid överlåtelse av löpande skuldebrev i stockar föreligger enligt branschpraxis god tro eftersom hantering av enskilda skuldebrev inte är möjlig.³⁸

Överlåtelse i stockar förekommer i två typsituationer. För det första i samband med att en kreditgivare ändrar verksamhetsinriktning och då överlåter sin stock av krediter och för det andra när en kreditgivare överlåter fordringar för efterbevakning och indrivning av krediter till ett för detta ändamål specialiserat företag. Vid överlåtelse av stockar ges presumtiva förvärvare en möjlighet, som en del i sin due diligence av stocken, att även granska fysiska handlingar i låneakter. Den överlåtande banken lämnar även en garanti i överlåtelseavtalet som innebär att överlåtaren garanterar att skuldebreven innehåller giltiga krav, dvs. att de överlåtna krediterna har det kapitalbelopp och räntebelopp som uppgivits, att de avser löpande skuldebrev och att överlåtaren är rätt fångesman. Det ingår inte någon garanti om gäldenärens betalningsförmåga. Förvärvaren har enligt avtalet en skyldighet att snarast underrätta gäldenären om borgenärsbytet för att undvika betalningar till fel borgenär. I överlåtelseavtalet medges förvärvaren även en reklamationsfrist inom vilken förvärvaren efter en mer djupgående granskning kan reklamera felaktigheter och få tillbaka en del av köpeskillingen. Inom branschen är det praxis att förvärvaren går igenom samtliga skuldebrev under garantitiden. Genom garantin och reklamationsfristen blir undersökningsplikten därmed uppfylld.

³⁷ Svenska Bankföreningens yttrande till högsta domstolen 2010-01-12 (mål nr T 4904-08).

³⁸ Heidbrink, Grundläggande fordrings- och skuldebrevsrätt, s. 126.

Högsta domstolens uttalande i NJA 2010 s. 467

I rättsfallet NJA 2010 s. 467 har HD fastslagit en ny princip om vad som gäller för att kreditinstitut ska kunna göra gällande att de förvärvat ett löpande skuldebrev i god tro.

Bakgrundet i rättsfallet är följande. Låntagarna M.D. och I.K. (svaranden) hade fått kredit från ett finansbolag för förvärv av en bostadsrätt och hade då undertecknat ett skuldebrev ställt till ett namngivet finansbolag eller order. Svarandena återbetalade hela lånesumman i förtid till en bank som hade förvärvat fordringen. Svarandena fick dock inte tillbaka skuldebrevet vid slutbetalningen och det gjordes inte någon anteckning om betalning på skuldebrevet. Efter slutbetalningen överläts fordringen i flera led inom kreditväsendet, med garantin att det ursprungliga kapitalbeloppet om 110 000 kronor var obetalt. När förvärvaren av skuldebrevet AK Hansa AB krävde svarandena på betalning invände de att betalning redan skett. Frågan i målet gällde om invändningen kunde göras gällande mot förvärvaren.

Käranden (AK Hansa AB fusionerades med AK Portfolio Holding AB som blev ny borgenär och inträdde i rättegången i HD) anförde att betalning hade skett till fel borgenär och att käranden var i god tro om att betalning redan skulle ha skett vid förvärvet av skuldebrevet. Käranden framhöll vidare att överlåtaren av skuldebrevet, ett kreditbolag, hade garanterat att skuldebrevet var giltigt och att det på skuldebrevet inte fanns någon anteckning om betalning.

Svarandena anförde att betalning av skulden redan hade skett och att de gjort en invändning mot betalningsskyldigheten till det kreditinstitut som överlät skuldebrevet till AK Hansa AB. Det fanns även en anteckning om detta i kreditinstitutets noteringar. I och med detta kan varken överlåtaren eller förvärvaren av skuldebrevet anses ha varit i god tro. Svaranden ska därför ha en rätt att invända att betalning av fordran enligt skuldebrevet redan skett. De bakomliggande omständigheterna innebar enligt svarandena att fordringen borde jämkas till noll kronor i enlighet med 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen).

Både tingsrätten och hovrätten ogillade käromålet, men med olika motiveringar. Även HD ogillade käromålet.

HD gjorde sin bedömning utifrån kravet på god tro i 15 § skuldebrevslagen och konstaterade att en förvärvare av ett skuldebrev är skyldig att undersöka förhållandena, dvs. är i ond tro, bara när det finns en kvalificerad anledning att misstänka att gäldenären har en berättigad invändning. Mot bakgrund av de yttranden som avgetts i målet av Finansbolagens Förening och Svenska Bankföreningen (se ovan) om hur löpande skuldebrev omsätts instämde HD i tingsrättens och hovrättens bedömningar att 15 § skuldebrevslagen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt i förhållande till en banks kunder, om dessa kan förpliktas att än en gång betala sin skuld till en förvärvare därför att förvärvaren inte haft särskild anledning att misstänka att skulden var betald. HD framhöll att efter skuldebrevslagens tillkomst har betalningsrutinerna ändrats på initiativ av bankerna genom att betalning numera endast undantagsvis sker hos borgenären mot att denne tillhandahåller skuldebrevet och en betalning antecknas inte på skuldebrevet. Gäldenären återfår sällan skuldebrevet efter slutbetalning. HD fortsatte med att konstatera att åtminstone en förvärvare som själv tillhör den finansiella sektorn, t.ex. en bank, ett finansbolag eller ett inkassobolag, måste inse att det kan finnas uppgörelser eller förtida betalningar som inte framgår av dokumentet i den utsträckning som förutsattes vid skuldebrevslagens tillkomst. HD kom därefter fram till att såvida inte även gäldenären är ett finansiellt institut kan en sådan förvärvare, för att vara i god tro, numera inte nöja sig med att undersöka de bakomliggande förhållandena bara när det finns särskild anledning till det.

HD gick därefter in på frågan vilken undersökning som behöver göras för att en förvärvare som tillhör den finansiella sektorn ska vara i god tro vid överlåtelse från ett annat finansiellt institut. HD kom fram till att det inte bör vara tillräckligt att förvärvaren får en garanti av överlåtaren att gäldenären är skyldig ett visst belopp. Inte heller bör förvärvaren kunna nöja sig med att hos överlåtaren och tidigare borgenärsled undersöka om betalning skett. HD:s slutsats blev att för att förvärvaren ska vara i god tro bör det krävas att gäldenären inför överlåtelsen tillfrågats och bekräftat att han eller hon inte har någon invändning mot den av överlåtaren angivna fordringen. Denna undersökning måste ske innan överlåtelsen och inte strax efter densamma. Om förvärvaren inte har gjort denna undersökning måste förvärvaren – precis som vid förvärv av enkla fordringar – bära

riskan för att gäldenären har en mot överlåtaren eller tidigare led giltig invändning av nu berört slag.

Eftersom det i förevarande fall inte ens hade påståtts att tidigare överlåtare och förvärvare av skuldebrevet fått någon bekräftelse från svarandena i målet att det ursprungliga beloppet var obetalt hade såväl överlåtaren som förvärvaren (Hansa) burit risken för att skuldebrevet var slutbetalt³⁹.

Hur bör löpande skuldebrev som upprättats i elektronisk form hanteras i utsökningsförfarandet?

Den av HD uttalade principen i rättsfallet NJA 2010 s. 467 som innebär att kreditinstitut som förvärvat löpande skuldebrev åläggs en undersökningsplikt som tidigare inte funnits torde även omfatta löpande skuldebrev som upprättats i elektronisk form och innebär således ett visst skydd för gäldenären.

Den tekniska utvecklingen kommer sannolikt leda till att det i framtiden går att identifiera elektroniska dokument i original. När den tekniken finns tillgänglig finns det inte något hinder mot att ge in även löpande skuldebrev som upprättats i elektronisk form i original när verkställighet söks.

³⁹ Justitierådet Bäcklund var skiljaktig i fråga om motiveringen och anförde att det förevarande fallet tog sikte på en konsumenttvist och gjorde därför sin bedömning utifrån 16 § konsumentkreditlagen (1992:830).

Justitierådet Håstad gjorde ett tillägg för egen del där han bl.a. konstaterade att negotiabiliteten, dvs. omsättningsbarheten, av löpande skuldebrev i praktiken upphävs och att det löpande skuldebrevet beträffande betalningsinvändningar i den aktuella partskonstellationen behandlas som ett enkelt skuldebrev. Håstad kommenterade även justitieråd Bäcklunds skiljaktiga mening och konstaterade att kändens talan skulle kunna ogillas med stöd av 16 § konsumentkreditlagen. Håstad ansåg att den av HD:s majoritet valda regeln har fördelen av ett bredare tillämpningsområde än 16 § konsumentkreditlagen genom att det omfattar även andra gäldenärer än konsumenter men å andra sidan har 16 § konsumentkreditlagen ett bredare tillämpningsområde genom att invändningsrätten består mot alla förvärvare. En annan skillnad är att gäldenärens obegränsade invändningsrätt enligt ställningstagandet i förevarande mål endast gäller uppgörelser och betalningar, alltså sådant som vid skuldebrevets tillkomst förutsattes bli antecknade på det löpande skuldebrevet. Invändningar om t.ex. fel i en köpt vara kan däremot utsläckas genom överlåtelse till en godtroende förvärvare, om inte 16 § konsumentkreditlagen är tillämplig. Avslutningsvis ifrågasatte Håstad om inte HD i detta mål kunde anses ha jämkat, eller åsidosatt, 15 § skuldebrevslagen inom dess kärnområde därför att en tillämpning av bestämmelsen på grund av ändrade betalningsrutiner skulle ha blivit oskälig. I sammanhanget framhöll han att HD, i rättsfallet NJA 2007 s. 1018, uttalat att 36 § avtalslagen inte kunde utnyttjas för att jämka en där aktuell lagbestämmelse.

Fråga är hur Kronofogdemyndigheten, i avvaktan på en framtida teknikutveckling eller ett klagörande från Högsta domstolen, ska hantera löpande skuldebrev i elektronisk form.

Bank- och kreditväsendes rutiner som innebär att en gäldenärs avbetalningar på ett löpande skuldebrev inte antecknas och att gäldenären inte får tillbaka skuldebrevet vid full betalning innebär att skuldebrevslagens bestämmelser och syfte urholkats. Ändamålet bakom 15 § skuldebrevslagen är att löpande skuldebrev enkelt ska kunna omsättas men också att skydda gäldenären mot att trots rättidig betalning behöva betala på nytt. Ett elektroniskt dokument kan mångfaldigas på ett enkelt sätt utan att det, med dagens teknik, går att avgöra vilket exemplar som är originalet respektive kopian. Även om det går att göra anteckningar på elektroniska dokument går det inte att garantera att anteckningen inte kan tas bort från det elektroniska dokumentet. Bank- och kreditväsendets hantering av de löpande skuldebreven i elektronisk form kan således också anses innebära en urholkning av skuldebrevslagens bestämmelser och syfte. Eftersom det med dagens teknik inte går att avgöra vilket elektroniskt dokument som är originalet innebär bruket av löpande skuldebrev i elektronisk form att fordringarna i praktiken inte hanteras som löpande fordringar enligt vad som avsetts i skuldebrevslagen.

Utsökningsbalkens bestämmelser som kräver uppvisande av löpande skuldebrev i original är enligt vår bedömning i överensstämmelse med gällande lagstiftning om skuldebrev och upprätthåller de skillnader som finns mellan enkla och löpande skuldebrev, samtidigt som gäldenären tillförsäkras ett visst skydd mot att behöva betala en redan betald skuld på nytt. Vi delar därför den bedömning som Kronofogdemyndigheten gjort i sin rättsliga promemoria men anmärker att rättsläget inom kort kan komma att ändras antingen genom ett klagörande avgörande från HD eller genom tekniska lösningar.

4.3.16 En "avslagsparagraf" förtydligar gällande ordning

Vårt förslag: Det införs en bestämmelse i utsökningsbalkens nya tredje kapitel som innebär att om förutsättningarna för verkställighet inte är uppfyllda ska ansökan avslås. Detsamma gäller om annan av sökanden eller svaranden begärd åtgärd inte kan bifallas.

Inledning

Enligt 2 kap. 5 § UB ska en ansökan som är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak avvisas om sökanden inte följer ett föreläggande att avhjälpa bristen. Det finns inte någon bestämmelse i utsökningsbalken som föreskriver att Kronofogdemyndigheten efter prövning i sak kan avslå en ansökan eller annan begäran.

En ”avslagsparagraf” förtydligar gällande ordning

Även utan lagstöd avslår Kronofogdemyndigheten en ansökan eller ett yrkande som efter sakprövning inte ska bifallas. En avslagsbestämmelse skulle dock skapa en tydlighet i regelverket. En sådan bestämmelse skulle lagfästa Kronofogdemyndighetens skyldighet att efter sakprövning lämna ett avslagsbeslut och komplettera den av oss i avsnitt 6.4.5 föreslagna ordningen att sökanden ska få ett motiveerat avslagsbeslut om myndigheten kommer fram till att en begärd åtgärd under tillgångsutredningen inte ska genomföras. Vi föreslår därför att det i utsökningsbalkens tredje kapitel införs en bestämmelse som tydliggör Kronofogdemyndighetens möjlighet och skyldighet att i vissa fall meddela ett avslagsbeslut efter att en sakprövning gjorts.

En avslagsbestämmelse bör läsas tillsammans med avvisningsbestämmelsen i vår föreslagna 3 kap. 4 § UB. Om en ansökan är bristfällig ska sökanden i första hand föreläggas att komplettera bristen. Om ansökan är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak och sökanden inte har följt ett föreläggande att avhjälpa bristen ska ansökan avvisas. Ett avvisningsbeslut innebär att någon avgift enligt förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten inte tas ut. Ett avvisningsbeslut kan överklagas. Det förhållandet att en ansökan avvisas hindrar inte att en ny ansökan lämnas in till Kronofogdemyndigheten. Sökanden torde således inte riskera att drabbas av någon rättsförlust genom ett avvisningsbeslut.

Om det framstår som uppenbart att en ansökan eller begäran om viss åtgärd inte under några omständigheter kan komma att bifallas kan det dock av flera skäl vara onödigt att överhuvudtaget inleda ett kompletteringsförfarande utan Kronofogdemyndigheten

bör direkt kunna fatta ett avslagsbeslut. Vidare kan det efter ett kompletteringsförfarande stå klart att förutsättningarna för att bifalla ett yrkande inte är uppfyllda. Kronofogdemyndigheten ska då avslå yrkandet. Exempel på när en yrkad verkställighetsåtgärd ska avslås är om sökanden yrkar att viss egendom ska utmätas, men Kronofogdemyndigheten bedömer att egendomen inte tillhör svaranden, eller är pantsatt och saknar övervärde. Vårt förslag i avsnitt 6.4.5 innebär att Kronofogdemyndigheten ska meddela ett avslagsbeslut om myndigheten anser att en begäran om ytterligare utredningsåtgärd, exempelvis om förrättning i svarandens bostad, inte ska genomföras. Det kan också bli aktuellt för Kronofogdemyndigheten att fatta ett avslagsbeslut gentemot svaranden, t.ex. efter sakprövning av svarandens invändning mot verkställighet.

Ett avslagsbeslut kan överklagas. Det går också att framställa ett nytt yrkande till Kronofogdemyndigheten som då måste pröva frågan på nytt. Enligt förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten utgår avgifter om Kronofogdemyndigheten avslår en ansökan till skillnad från vad som gäller om Kronofogdemyndigheten avvisar en ansökan.

I vår föreslagna bestämmelse i 3 kap. 31 § UB anges att i mål som ska handläggas enligt indrivningslagen gäller att om en ansökan avslås för sökanden själv sin talan. Denna reglering lagfäster praxis som tillämpas redan i dag och innebär således inte någon ändring av dagens handläggningsrutiner.

4.3.17 Ansökan om verkställighet av utdömt skadestånd på grund av brott när sökanden är barn

Vårt förslag: Det införs en bestämmelse i utskökningsbalken som innebär att ett barns ansökan om verkställighet av utdömt skadestånd på grund av brott får göras av endast en vårdnadshavare om det är den andre vårdnadshavaren som begått brottet eller om det annars finns särskilda skäl.

Det införs reglering för att tillvarata barns rätt till utdömt skadestånd

Om en person som dömts för brott och förpliktats att utge skadestånd till den som utsatts för brottet inte kan betala skadeståndet och skadeståndet inte täcks av någon försäkring, kan den skadelidande i vissa fall få ersättning från staten. Sådan ersättning kallas brottsskadeersättning och administreras av Brottsoffermyndigheten.

En ansökan om brottsskadeersättning till ett barn får göras av endast en vårdnadshavare, om den andra vårdnadshavaren har begått brottet eller det annars finns särskilda skäl (18 § brottsskadelagen [2014:322]). Denna reglering är ett undantag från föräldrabalkens bestämmelse i 6 kap. 13 § första stycket enligt vilken båda vårdnadshavarna tillsammans har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter.

Det finns inte något motsvarande undantag i utsökningsbalken när det gäller ansökan om verkställighet av ett utdömt skadestånd som tillkommer ett barn på grund av att en av vårdnadshavarna begått brott mot barnet. Avsaknaden av en sådan bestämmelse kan leda till praktiska problem. Brottsoffermyndigheten kräver som regel att sökanden kan visa att skadevållaren inte kan betala, t.ex. genom ett bevis från Kronofogdemyndigheten att skadevållaren saknar tillgångar, för att brottsskadeersättning ska betalas ut⁴⁰.

För att barns rätt till utdömt skadestånd när brottet begåtts av en av barnets vårdnadshavare bättre ska kunna tas till vara föreslår vi att det införs en bestämmelse i utsökningsbalken som föreskriver undantag från huvudregeln i föräldrabalken.

Enligt bestämmelsen får en ansökan om verkställighet av skadestånd på grund av brott till ett barn göras av endast en vårdnadshavare, om den andra vårdnadshavaren har begått brottet eller om det annars finns särskilda skäl.

För att särskilda skäl ska föreligga bör det krävas att det i det enskilda fallet finns en godtagbar förklaring till att endast en vårdnadshavare ansöker som grundas på att den andra vårdnadshavaren inte vill eller kan medverka till att barnet ansöker om verkställighet av ett utdömt skadestånd. Det kan t.ex. finnas en konflikt eller ett motstående intresse, antingen mellan vårdnadshavarna eller mellan

⁴⁰ Se 10 § brottsskadelagen jämte kommentar.

en av dem och barnet. Att skadevällaren är närstående till den ena vårdnadshavaren skulle t.ex. kunna utgöra särskilda skäl för att tillåta att endast den andra vårdnadshavaren medverkar vid ansökan. Att en vårdnadshavare ensam kan ansöka när den andra vårdnadshavaren är förhindrad att medverka t.ex. på grund av sjukdom följer av föräldrabalken.

4.3.18 En lagfäst möjlighet att avvakta med verkställighetsåtgärder när en invändning mot verkställighet prövas

Våra förslag: Kronofogdemyndighetens praxis att avvakta med verkställighetsåtgärder under tiden som en invändning om hinder mot verkställighet prövas lagfästs. Ett beslut att avvakta med åtgärder under tiden som en invändning prövas ska inte gå att överklaga särskilt.

Bakgrund

Svarandens möjlighet att framställa invändningar mot verkställighet regleras i 3 kap. 21 § UB. Av bestämmelsen följer att om svaranden visar att han eller hon har fullgjort betalningsskyldighet eller annan förpliktelse som ansökningen om verkställighet avser, får verkställighet inte ske. Bevisbördan ligger således på svaranden. Verkställighet får inte heller ske om svaranden till kvittning åberopar en fordran, som har fastställts genom en exekutionstitel som får verkställas eller som grundas på skuldebrev eller annat skriftligt fordringsbevis, och om förutsättningar för kvittning i övrigt föreligger. Om svaranden gör gällande att annat förhållande som rör parternas mellanhavande utgör hinder mot verkställighet och invändningen inte kan lämnas utan avseende, får verkställighet inte heller ske. Om åtgärd för verkställighet redan har vidtagits i målet ska åtgärden, om det är möjligt, återgå.

Bestämmelsen syftar i princip inte på omständigheter som borde ha beaktats före prövningen av det som innefattas i åberopad exekutionstitel. Svaranden kan alltså inte som hinder mot verkställighet av en betalningsdom åberopa att skulden i själva verket har betalats

redan före domen. Avgörandets rättskraft anses medföra att sådana invändningar prekluderas vare sig de har förts fram i processen eller inte. När det gäller kvittning i vanlig rättegång omfattar däremot domens rättskraft endast fordran som har åberopats till kvittning och prövats av domstolen. För invändningar mot exekutionstitlar som har meddelats av annan instans än allmän domstol sägs det i förarbetena till bestämmelsen att det är osäkert i vad mån nu redovisade resonemang har motsvarande tillämpning. Det har därför inte ansetts möjligt att i lagtext ange i vilken utsträckning en invändning som hänför sig till tiden före exekutionstitelns tillkomst kan beaktas av Kronofogdemyndigheten (prop. 1980/81:8 s. 323 ff.).

Enligt 3 kap. 21 § fjärde stycket UB hindrar inte Kronofogdemyndighetens beslut med anledning av prövning av en invändning mot verkställighet att den tvistiga frågan prövas i rättegång.

Kronofogdemyndighetens praxis att avvakta med verkställighetsåtgärder bör lagfästas

Som nämnts ovan gäller att om en åtgärd för verkställighet redan har vidtagits i målet och svaranden först därefter styrker en invändning mot verkställighet eller framställer en invändning som inte kan lämnas utan avseende ska redan vidtagen verkställighetsåtgärd gå åter, om det kan ske.

I bestämmelsen saknas ett uttryckligt lagstöd för att Kronofogdemyndigheten ska kunna avbryta pågående verkställighet under tiden som myndigheten prövar en invändning mot verkställighet.

I avsaknad av uttryckligt lagstöd har Kronofogdemyndigheten beslutat att när en invändning mot verkställighet görs, har Kronofogdemyndigheten befogenhet att avbryta vidare verkställighetsåtgärder under den tid som invändningen handläggs. Den vanligaste åtgärden är att Kronofogdemyndigheten inte betalar ut pengar under den tid som invändningen prövas. Om risken för rättsförluster är överhängande kan även andra verkställighetsåtgärder ställas in eller avbrytas. Om en svarande betalar in pengar i ett mål samtidigt som han eller hon invänder att det föreligger hinder mot verkställighet

ska Kronofogdemyndigheten pröva invändningen innan utbetalning sker till sökanden.⁴¹

Det framstår som högst rimligt att Kronofogdemyndigheten ska kunna avvakta med fortsatta verkställighetsåtgärder under tiden som en invändning mot verkställighet prövas. Syftet med bestämmelsen är att skydda svaranden mot rättsförlust vid obefogade ansökningar. Om svaranden kan styrka sin invändning ska vidtagna åtgärder återgå. Vid en ändamålsenlig tolkning av bestämmelsen torde det således vara möjligt för Kronofogdemyndigheten att avbryta eller ställa in verkställighetsåtgärder under tiden som invändningen prövas. En sådan tolkning får också visst stöd av lagens förarbeten⁴².

Det sparar arbete om Kronofogdemyndigheten inte behöver utmäta pengar som sedan ska betalas tillbaka till svaranden eller annan egendom som sedan ska återställas. Svaranden skyddas mot rättsförluster. Såväl effektivitets- som rättssäkerhetsskäl talar således för att Kronofogdemyndigheten ska kunna avvakta med verkställighetsåtgärder under tiden som en invändning mot verkställighet prövas. Detsamma bör gälla om Kronofogdemyndighetens beslut överklagas. Kronofogdemyndigheten bör också i sådana fall kunna avvakta med verkställighetsåtgärder fram till dess att domstolen prövat frågan om inhibition.

Möjligheten att avvakta med verkställighetsåtgärder under tiden som en invändning mot verkställighet prövas bör komma till tydligt uttryck i utsökningsbalken. Vi föreslår därför att Kronofogdemyndighetens ovan redovisade praxis lagfästs.

Det bör dock inte vara en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att alltid avvakta med verkställighetsåtgärder när det framställs en invändning mot verkställighet. Regleringen bör därför vara fakultativ. I annat fall skulle en svarande genom att framställa obefogade, upprepade invändningar mot verkställighet kunna skjuta

⁴¹ Kronofogdemyndighetens ställningstagande 2013-09-09, 4/13/VER, dnr 832 6511-13/121.

⁴² Se lagberedningens uttalande som återges i prop. 1980/81:8 s. 324:

”Det bör regelmässigt åligga svaranden att styrka invändningen genast, vid äventyr att verkställighet i annat fall äger rum. Uppskov kan lätt medföra rättsförlust för sökanden. Om denne påstår att betalning skett till obehörig person och påståendet inte kan lämnas utan avseende, kan det enligt beredningen vara motiverat att verkställighet påbörjas trots att svaranden bör få tillfälle att styrka sin invändning. Styrks invändningen sedan verkställighet påbörjats, skall redan vidtagen åtgärd gå åter, om det kan ske (tredje stycket). I andra fall kan det vara rimligt att verkställighet anstår något för att svaranden skall få visst rådrum för att styrka sin invändning. Det kan då finnas anledning för kronofogdemyndigheten att vidta provisorisk åtgärd (jfr 7 kap. 12 § och 16 kap. 3 § beredningsförslaget).”

upp vidare verkställighetsåtgärder i det oändliga, vilket givetvis skulle skada sökanden och minska förtroendet för utsökningsförfarandet. Kronofogdemyndigheten måste således alltid göra en avvägning mellan sökandens rätt till verkställighet och svarandens rätt att få sin invändning prövad. Av största betydelse är också om den tilltänkta åtgärden kan återgå eller är oåterkallelig. En ansökan om verkställighet av betalningsskyldighet bör därför som huvudregel följas av ett beslut om utmätning för att säkerställa sökandens rätt, medan myndigheten bör kunna avvakta med att betala ut pengarna till sökanden under tiden som en invändning mot verkställighet prövas. Motsvarande bör gälla om annan egendom än pengar har utmätts. Under tiden som en invändning mot verkställighet prövas ska Kronofogdemyndigheten kunna avvakta med att sälja den utmäta egendomen.

Kronofogdemyndighetens beslut att avvakta med verkställighetsåtgärder under tiden som invändningen prövas bör inte kunna överklagas särskilt. Vi föreslår därför ett tillägg i 18 kap. 6 § UB som innebär att Kronofogdemyndighetens beslut att avvakta med verkställighetsåtgärder enligt vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 20 § tredje stycket UB endast får överklagas i samband med överklagande av det senare beslutet, dvs. vid överklagande av beslutet om en invändning mot verkställighet ska bifallas eller avslås.

4.3.19 Teknikneutrala bestämmelser

Våra förslag: Ändringar införs i utsökningsbalken och utsökningsförordningen som möjliggör att ansökan om verkställighet kan ges in i elektronisk form. Utsökningsbalkens krav att en skriftlig ansökan om verkställighet ska vara undertecknad av sökanden eller dennes ombud och kravet att en utsökningstitel ska ges in i original eller bevittnad kopia tas bort. Kravet att löpande skuldebrev eller annan handling vars uppvisande utgör villkor för rätt att kräva betalning eller kräva annat fullgörande av en förpliktelse ska ges in i original behålls. Begreppet flygpost utmönstras.

Begreppet *medium för automatisk databehandling* ersätts av begreppet *skriftligen* respektive *i elektronisk form*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hur ansökan görs. I utsökningsförordningen införs bemyndigande för Kronofogdemyndigheten att meddela närmare föreskrifter om i vilka format skriftliga ansökningar får göras. Liknande ändringar införs i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Utsökningsförordningen kompletteras med bestämmelser som innebär att sökanden ska lämna tillgängliga kontaktuppgifter om sökandens, svarandens samt ombuds mobiltelefon och e-postadress.

Utsökningsförordningens särreglering för hur en ansökan om verkställighet av beslut om intrångsundersökning och särreglering att verkställighet av kvarstad får ske på grund av ett meddelande om innehållet i ett beslut om kvarstad tas bort.

Inledning

I takt med den tekniska utvecklingen används elektroniska handlingar och annan informationsteknik alltmer inom ett stort antal områden där tidigare endast pappershandlingar har förekommit. Så är det exempelvis när det gäller ansökningsförfaranden, framställningar till myndigheter och dokumentation av olika rättsförhållanden. Det har blivit allt vanligare att kommunicera elektroniskt och därmed allt viktigare att myndigheter är tillgängliga via internet. Flera myndigheter, inklusive Kronofogdemyndigheten, har utvecklat rutiner för olika e-tjänster. Regeringen har vid olika tillfällen uttalat att den statliga förvaltningen bör vara ett föredöme som aktiv användare av informationsteknik och att ansökningar till myndigheter bör kunna ges in elektroniskt (se t.ex. prop. 1999/2000:86 s. 100 f. och prop. 2007/08:158 s. 17).

Möjligheten att använda elektroniska dokument innebär effektivitetsvinster för såväl enskilda som myndigheter. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det dock fundamentalt att det går att lita på de uppgifter som lämnas, både vad gäller att utställaren är den han eller hon utger sig för att vara samt att uppgifterna i sig är riktiga.

Av våra direktiv framgår att vi som en del av att modernisera det utsökningsrättsliga regelverket så långt det är möjligt ska föreslå

teknikneutrala regler och ta ställning till vilka ändringar som krävs för att möjliggöra en ökad användning av elektronisk kommunikation mellan berörda aktörer i utsökningsförfarandet. I följande avsnitt överväger vi vilka ändringar som bör göras i regelverket för att utsökningsförfarandet ska bli mer teknik neutralt.

Ett teknik neutralt ansökningsförfarande

Ändringar i utsökningsbalken

I dagens samhälle förväntar människor sig att det ska gå att skicka in handlingar till myndigheter elektroniskt, t.ex. via e-post. Teknikneutrala regler innebär en fördel för alla berörda parter i utsökningsförfarandet och ligger också i linje med vad allmänheten förväntar sig av en modern Kronofogdemyndighet.

Enligt 2 kap. 1 § UB ska en ansökan om verkställighet göras muntligen eller skriftligen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge att ansökan görs på *medium för automatisk databehandling*, dvs. i elektronisk form⁴³. En skriftlig ansökan ska vara undertecknad av sökanden eller dennes ombud. Enligt gällande ordning ska en muntlig ansökan om verkställighet nedtecknas av Kronofogdemyndigheten (2 kap. 3 § UF). I dessa fall finns det således inte något krav på undertecknande.

Ett krav på skriftlighet brukar normalt inte anses hindra elektroniska rutiner. Kravet att ansökan ska vara egenhändigt undertecknad innebär dock att det i dag inte är möjligt att ansöka om verkställighet elektroniskt (jfr prop. 2015/16:125. s. 68).

Om Kronofogdemyndigheten inte har någon anledning att ifrågasätta en elektronisk ansökan och dess avsändare menar vi att det inte finns några skäl för att kravet att ansökan ska vara undertecknad måste upprätthållas. Eftersom en ansökan om verkställighet inte görs genom att sökanden lämnar några uppgifter under straffansvar finns det inte heller anledning att kräva en elektronisk signatur. Skulle Kronofogdemyndigheten däremot misstänka att en ansökan inte är riktig eller kommer från den person som utger sig för att

⁴³ Enligt 2 kap. 9 a § UF får Kronofogdemyndigheten lämna ingivare tillstånd att ansökan görs på medium för automatisk databehandling om det kan antas att ingivaren på ett betryggande och tekniskt ändamålsenligt sätt kommer ge in ett stort antal ansökningar.

vara sökanden, bör Kronofogdemyndigheten kunna kräva en komplettering med en undertecknad ansökan.

Vi föreslår att 2 kap. 1 § UB ändras på så sätt att kravet att en skriftlig ansökan ska vara undertecknad tas bort. Detta kommer således möjliggöra att ansökningar om verkställighet görs elektroniskt. För sökanden blir därmed ansökningsförfarandet mindre komplicerat och arbetskrävande. En elektronisk hantering kan också förväntas effektivisera Kronofogdemyndighetens handläggning av utsökningsärendena.

För att inte utesluta framtida elektroniska lösningar bör frågan om vilket format en skriftlig ansökan ska ha inte regleras i UB. Det är i stället lämpligare att regeringen genom ett bemyndigande överlåter åt Kronofogdemyndigheten att bestämma vilka format som kan godtas. En ansökan bör t.ex. kunna göras via e-post eller via ett formulär på Kronofogdemyndighetens hemsida. För stora ingivare finns redan i dag möjligheten att ansöka via datafil. Den möjligheten omfattas av nu föreslagen reglering.

Gällande krav i 2 kap. 2 § tredje stycket UB att en utsöknings-titel ska ges in i original eller bevittnad kopia medför ett omständligt förfarande för den enskilde. Om en utsökningstitel ska ges in i original hindrar detta att ansökningar görs i elektronisk form.

Det finns inte någon anledning att befara att en ordning som tillåter att utsökningstitlar ges in i elektronisk form skulle leda till en ökad användning av förfalskade utsökningstitlar. Skulle svaret invända att utsökningstiteln är ändrad eller förfalskad kan Kronofogdemyndigheten begära att sökanden kompletterar ansökan med utsökningstiteln i original.

Att en kopia är bevittnad innebär inte någon garanti för att kopian överensstämmer med originalet. Vem som helst, även sökanden själv, kan bevittna kopian och Kronofogdemyndigheten har inte någon möjlighet att kontrollera att kopiorna överensstämmer med originalet i varje enskilt fall.

För att möjliggöra en teknikneutral hantering av ansökningar i utsökningsmål och underlätta för sökanden föreslår vi att kravet i dagens 2 kap. 2 § tredje stycke UB som innebär att en utsöknings-titel ska ges in i original eller bevittnad kopia tas bort. Gällande reglering som innebär att löpande skuldebrev eller annan handling vars uppvisande utgör villkor för rätten att kräva fullgörelse ska ges in i original bör dock bestå.

Enligt nuvarande 3 kap. 19 § UB krävs att avtal om underhållsbidrag är bevittnade för att de ska kunna verkställas. Detta krav följer av bestämmelser i föräldrabalken och äktenskapsbalken. Vi föreslår ingen ändring i denna bestämmelse eftersom kravet på att avtalet är bevittnat inte hindrar att avtalet ges in i elektronisk form till Kronofogdemyndigheten.

Utsökningsbalkens tionde kapitel reglerar försäljning av registrerade skepp. Enligt kapitlets 7 § ska underrättelser om försäljningen skickas till sökanden och ägaren samt till närmare angivna kända borgenärer minst trettio dagar före auktionen. Om underrättelsen ska skickas utomlands ska den ”om möjligt sändas med flygpost”. I dag skickas postförsändelser såväl inom landet som utomlands på det sätt som bedöms effektivast. Någon särskild reglering behövs därför inte längre och vi föreslår att begreppet flygpost utmönstras. Genom att det begreppet tas bort blir det även möjligt för Kronofogdemyndigheten att, när det bedöms lämpligt, skicka underrättelserna elektroniskt.

Begreppet *medium för automatisk databehandling* moderniseras

Begreppet *medium för automatisk databehandling* är ålderdomligt och bör moderniseras. Som vi även redovisar i avsnitt 6.4.4 avser utlämnande på *medium för automatiserad behandling* utlämnande på elektronisk väg som inte utgör s.k. *direktåtkomst*. Dessa begrepp har inte någon legaldefinition och vad som avses med *medium för automatiserad behandling* som kan användas för utlämnande av information har varierat beroende på informationsteknikens utveckling. Med dagens teknik kan utlämnande av information t.ex. ske genom e-post, på ett USB-minne eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat via ett elektroniskt kommunikationsnät. Vid mer omfattande uppgiftsutbyten mellan myndigheter är det ofta den senare metoden som används. Med *medium för automatiserad behandling* har i vissa fall avsetts ett fysiskt medium såsom diskett, USB-minne eller CD-skiva, medan utlämnanden via elektronisk kommunikation tar sikte på exempelvis e-post, SMS, eller skriftlig dialog i realtid via internet (prop. 2008/09:96).⁴⁴

⁴⁴ SOU 2015:39 s. 125.

Den tekniska utvecklingen har lett till att skillnaderna mellan *direktåtkomst* och *annat elektroniskt uppgiftslämnande på automatiserad väg* suddats ut. Det kan därför vara svårt att dra en gräns mellan olika utlämningsformer. Begreppsbildningen på området är oklar och registerförfattningarna saknar en enhetlig systematik. Frågan om det finns skäl att upprätthålla en åtskillnad mellan olika former av utlämnande har övervägts av *Informationshanteringsutredningen* (Ju 2011:11) i betänkandet *Myndighetsdatalog* (SOU 2015:39). Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vad som utgör *direktåtkomst* har vidare nyligen varit föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning i det s.k. LEFI Online-målet (HFD 2015 ref. 61). I maj 2016 har E-samverkansprogrammet⁴⁵ (eSam) i rapporten *Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form* gjort bedömningen att det är ett rättssäkerhetskrav att myndigheternas gränser i rättslig mening kan upprätthållas. Med hänsyn till att gränsen mellan uppgiftsutbytande myndigheter delvis tas bort vid direktåtkomst bör nya system för informationsutbyte inte utformas för direktåtkomst. eSam har också uppmärksammat att den nya EU-förordningen, dataskyddsförordningen⁴⁶, som ska utgöra en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU, ger stöd för att tjänster som införs för informationsutbyte mellan myndigheter inte bör bygga på direktåtkomst.

Mot bakgrund härav kan det antas att Kronofogdemyndighetens elektroniska kommunikation i framtiden, i vart fall som huvudregel, inte kommer att vara utformad som direktåtkomst utan att den kommer att utformas som ett elektroniskt eller automatiserat utbyte i annan form oavsett med vem utbytet sker. Vi föreslår därför att begreppet *medium för automatisk databehandling* i tillämpliga fall ändras till *skriftligen*. Denna ändring kommer således att innefatta *elektronisk form*. I utsökningsförordningen införs ett bemyndigande för Kronofogdemyndigheten att meddela närmare föreskrifter

⁴⁵ E-samverkansprogrammet (eSam) är ett samarbete mellan ett antal myndigheter och organisationer och har som verksamhetsmål att förvalta och vidareutveckla vissa av E-delegationens vägledningar och rapporter, bl.a. de juridiska, i takt med den tekniska utvecklingen och rättsutvecklingen inom området. I eSam ingår för närvarande Arbetsförmedlingen, bolagsverket, Centrala Studiestödsnämnden, E-hälsomyndigheten, Ekonomistyrningsverket, försäkringskassan, Jordbruksverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Polisen, Riksarkivet, Skatteverket, Sveriges kommuner och landsting, Tillväxtverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Migrationsverket, Naturvårdsverket och Pensionsmyndigheten.

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/680 av den 27 april 2016, publicerad i Official Journal den 4 maj 2016.

om i vilka format skriftliga ansökningar får göras. Liknande ändringar bör göras i 11 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet så att det framgår att Kronofogdemyndigheten kan lämna ut uppgifter elektroniskt.

I 2 kap. 25 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet anges att uppgifter i en databas får lämnas ut till en enskild på *medium för automatiserad behandling* endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Denna reglering ändras på så sätt att begreppet byts ut till *elektronisk form*. Det kan även finnas anledning att göra motsvarande ändringar i andra författningar.

Dessa föreslagna ändringar är givetvis beroende av vilka överväganden och författningsändringar som i övrigt införs inom detta område.

Ändringar i utsökningsförordningen

En effektivare kommunikation med parterna

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna kommunicera med parterna finns en skyldighet i 2 kap. 2 § UF att i samband med en ansökan lämna kontaktuppgifter. Enligt bestämmelsen ska sökanden, utöver att ange vilken åtgärd som yrkas, bl.a. ange sökandens och svarandens namn, person-, eller organisationsnummer, postadress samt telefonnummer till bostaden och arbetsplatsen samt förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med svaranden. Om sökanden har hemligt telefonabonnemang ska det lämnas om Kronofogdemyndigheten begär det. Om sökanden företräds av ett ombud ska ombudets namn, postadress och telefonnummer anges. Uppgifterna ska gälla förhållandena när de lämnas till Kronofogdemyndigheten.

I dagens samhälle är det allt färre som har ett telefonabonnemang knutet till sin bostadsadress. Några av de mest effektiva sätten att snabbt komma i kontakt med en person är att ringa eller skicka meddelande till hans eller hennes mobiltelefon eller att skicka ett e-postmeddelande. Sådana kontaktuppgifter bör därför regelmässigt lämnas till Kronofogdemyndigheten i samband med en ansökan. Detta kan innebära effektivitetsvinster för Kronofogdemyndighetens handläggning av utsökningsmålen genom att myndigheten snabbare kan nå parterna.

Nuvarande reglering i 2 kap. 2 § UF kan anses innehålla en uppgiftsskyldighet för parternas och ombuds mobiltelefonnummer och e-postadress genom formuleringen ”förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning”. Vi anser dock att bestämmelsen bör kompletteras med en uttrycklig uppgiftsskyldighet om e-postadress och att kravet att telefonnummer ska lämnas till bostad och arbetsplats ändras till att uppgift ska lämnas om telefonnummer.

Ansökan om verkställighet av beslut om intrångsundersökning ska kunna göras elektroniskt

Av 18 kap. 6 a § UF följer att beslut om intrångsundersökningar ska verkställas skyndsamt. En ansökan om verkställighet *får* göras genom *telefax*. Eftersom vi föreslår att utsökningsbalkens krav att en skriftlig ansökan om verkställighet ska vara undertecknad av sökanden eller dennes ombud och att kravet att en utsökningstitel ska ges in i original eller bevittnad kopia ska tas bort finns det inte längre behov av en särskild reglering som tillåter ansökan om verkställighet genom *telefax*. Sådana ansökningar kommer således att kunna göras muntligen eller skriftligen där skriftligen även omfattar ansökningar i elektronisk form.

Särregleringen att verkställighet av kvarstad får ske på grund av ett meddelande om innehållet i ett beslut om kvarstad tas bort

I utsökningsförfordningens femtonde kapitel finns bestämmelser om verkställighet av kvarstad. Enligt kapitlets 2 § får verkställighet ske på grund av ett *meddelande genom ett telefonbefordringsföretag* om innehållet i ett beslut om kvarstad.

Vår tolkning av denna bestämmelse är att den reglerar hur exekutionstiteln ska ges in. Med den tolkningen innebär bestämmelsen således ett undantag från dagens krav att exekutionstiteln ska ges in i original eller bestyrkt avskrift (2 kap. 2 § UB). Det är i dag oklart vad som avses med ”*telebefordringsföretag*”. När bestämmelsen infördes användes telebefordringsföretag för att förmedla telegram eller telefax. I doktrin har bestämmelsen tolkats som att verk-

ställighet får ske på grund av ett faxmeddelande avseende kvarstadsbeslutet⁴⁷. Ordalydelsen torde dock inte utesluta muntliga meddelanden över telefon eller SMS. Vi anser att rättssäkerhetsaspekter kräver att ett beslut om kvarstad på något sätt förevisas i skriftlig form. Med dagens teknik går det också oftast fortare eller i vart fall lika fort att skicka ett elektroniskt meddelande med en kopia av kvarstadsbeslutet som att ringa. Vi föreslår därför att bestämmelsen i 15 kap. 2 § UF upphävs. Ett beslut om kvarstad måste då enligt vår nya bestämmelse i 3 kap. 2 § UB som huvudregel ges in när verkställighet begärs.

4.3.20 Särreglering för maskinella beslut

Vårt förslag: Maskinella beslut bör undantas från myndighetsförordningens (2007:515) krav på att det av beslutet ska framgå vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Maskinella beslut bör undantas från vissa krav i myndighetsförordningen

Myndighetsförordningen (2007:515) gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Om en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen gäller den bestämmelsen (1 §). Enligt myndighetsförordningens 21 § ska det för varje beslut i ett ärende upprättas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. beslutets innehåll,
3. vem som har fattat beslutet,
4. vem som har varit föredragande, och
5. vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

⁴⁷ Gregow, Kvarstad och andra säkerhetsåtgärder enligt 15 kap. rättegångsbalken, s. 122.

Kronofogdemyndigheten fattar årligen ett mycket stort antal maskinella beslut. År 2015 fattades följande maskinella beslut.

- Tilläggsbeslut i löneutmätningssmål: 373 000
- Maskinell omräkning av löneutmätningssmål: 100 000
- Utmätning av överskott på skattekonto: 84 300
- Avräkning av överskott i skattekonto: 112 500
- Utmätning av ROT/RUT och EU-stöd: 9 000

I de maskinella besluten anges i dag ”Kronofogdemyndigheten” som beslutsfattare.

Maskinella beslut fattas även av Skatteverket som har ett undantag från myndighetsförordningens krav inskrivet i förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket (28 §).

En liknande undantagsbestämmelse för Kronofogdemyndighetens del skulle således innebära att myndigheten får stöd för ett arbets sätt som myndigheten redan i dag använder sig av. Vi föreslår därför att det införs en motsvarande bestämmelse som i förordningen med instruktion för Skatteverket i förordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

4.3.21 Kronofogdemyndigheten bör utveckla ett webbaserat informationsverktyg

Våra förslag: Kronofogdemyndigheten bör utveckla ett webbaserat informationsverktyg som bl.a. innebär att parterna, genom personliga inloggningsuppgifter, får tillgång till aktuella beslut och uppgifter i utskökningsmålet.

Kronofogdemyndigheten bör ges i uppdrag att ta fram ett kostnadsunderlag för utvecklandet av ett sådant informationsverktyg.

Ett webbaserat informationsverktyg

Som vi nämnt i föregående avsnitt har det blivit allt viktigare att kommunikation kan ske elektroniskt. Myndigheter blir i allt större utsträckning tillgängliga via internet och flera myndigheter har redan rutiner för olika e-tjänster.

Ett rättssäkert utsökningsförfarande måste innebära att parterna kan ta del av samtliga beslut som fattas i ett utsökningsmål och även kunna få besluten överprövade när Kronofogdemyndighetens bedömningar och ställningstaganden ifrågasätts. Samtidigt som kraven på rättssäkerhet ska vara uppfyllda ska utsökningsförfarandet vara effektivt. Ett effektivt förfarande innebär givetvis korta handläggningstider men kännetecknas också bl.a. av att antalet omprövningar och överklaganden är få. Utsökningsförfarandet behöver också vara modernt och anpassat till den teknik och de funktioner som används i samhället i övrigt.

Kronofogdemyndigheten upprättar inte i dag fördelnings- och utbetalningsbeslut i löneutmätningssmålen. En gäldenär som står under löneutmätning har inte heller möjlighet att följa de betalningar som görs eller hur mycket som kvarstår att betala på respektive skuld. Eftersom beslut om fördelning respektive utbetalning som regel inte skickas ut, får gäldenären i praktiken inte besked om när respektive överklagandefrist går ut.

Vi anser att utsökningsförfarandet skulle bli effektivare och mer rättssäkert om parterna på ett enkelt och smidigt sätt kan följa vad som händer i målet och få del av alla beslut som fattas. Om parterna enkelt får sådan inblick torde parternas ifrågasättande och benägenhet att överklaga besluten minska. I löneutmätningssmålen kommer ett sådant system även innebära att gäldenären kan följa de utbetalningar som sker och hur skulderna minskar hos respektive fordringsägare varje månad. Det skulle också kunna öka gäldenärens betalningsmotivation.

Eftersom Kronofogdemyndigheten hanterar en stor mängd utsökningsmål årligen skulle det vara administrativt tidskrävande och mycket kostsamt om Kronofogdemyndigheten skulle skicka samtliga dessa beslut till parterna⁴⁸. Ett sådant förfaringsätt är inte heller i

⁴⁸ Enligt Kronofogdemyndighetens årsredovisning för år 2015 uppgick antalet inkomna mål för året till 2 269 013 stycken. Totalt antal avslutade mål uppgick till 2 215 188 stycken.

linje med dagens teknikutveckling och hur uppgifter kommuniceras i samhället i övrigt. Det kan inte heller förutsättas att samtliga parter vill ha del av all denna information. En modernare, effektivare och på sikt mycket mer kostnadsbesparande ordning är i stället att it-stödet hos Kronofogdemyndigheten utvecklas så att parterna i ett utskökningsmål får webbaserad tillgång till uppgifterna i sitt eget mål. Kronofogdemyndigheten bör därför tilldelas nödvändiga resurser för att utveckla sitt it-stöd så att ett webbaserat informationsverktyg kan användas där parterna kan logga in och följa vad som händer i utskökningsmålet.⁴⁹

Det kommer också behöva övervägas vad för slags elektronisk åtkomst parterna ska ha till uppgifterna och om det behöver införas några författningsändringar för att det inte ska finnas några lagliga hinder för parterna att få del av uppgifterna (se avsnitt 4.3.19 och 6.4.4 där vi bl.a. redovisar skillnaderna mellan direktåtkomst och annat elektroniskt uppgiftslämnande på automatiserad väg)⁵⁰.

Det har inte gått att inom ramen för vårt utredningsuppdrag och utredningstid ta fram de närmare detaljerna för vad ett sådant här informationsverktyg ska innehålla och hur det ska utvecklas. Det har därför inte heller gått att göra någon konkret beräkning av vad ett sådant informationsverktyg skulle kosta. En myndighet som under senare år har utvecklat ett webbaserat informationsverktyg och en mobilapp är Försäkringskassan. Enligt uppgift från Försäkringskassan uppgick myndighetens sammanlagda kostnader för utveckling av det webbaserade informationsverktyget med inloggning på "Mina sidor" och en s.k. mobilapp till 24 miljoner kronor.

För att följa teknikutvecklingen i samhället och möta de krav som ställs för att vara en modern myndighet är det angeläget att Kronofogdemyndigheten tilldelas de resurser som behövs för att kunna utveckla ett webbaserat informationsverktyg. Kronofogdemyndig-

⁴⁹ Detta förslag är i linje med regeringens ställningstagandena om Kronofogdemyndighetens verksamhet för budgetåret 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 3, bet. 2014/15:SkU1, rskr. 2014/15:62). Regeringen framhöll bl.a. att Kronofogdemyndigheten ska fortsätta arbetet med att effektivisera och utveckla sina arbetsmetoder. Regeringen underströk vikten av att detta arbete leder till ökad effektivitet och snabbare handläggning och att det därför är centralt att myndigheten prioriterar utveckling av it-system och automatisering samt att det är viktigt att myndigheten möjliggör för medborgare och företag att i högre grad använda elektroniska lösningar.

⁵⁰ Enligt 9 och 10 §§ förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet får enskilda och deras ombud ha *direktåtkomst* till i bestämmelserna angivna uppgifter.

heten bör därför ges i uppdrag att ta fram ett kostnadsunderlag för utvecklandet av ett sådant informationsverktyg.

5 Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser och processledning

5.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att eftersom Kronofogdemyndigheten sedan år 2008 har en roll som neutral verkställare och opartisk myndighet, bör det finnas förutsättningar för en ökad medverkan från Kronofogdemyndigheten när det gäller att processleda parterna och att medverka till att parterna uppnår frivilliga överenskommelser. En jämförelse görs med de allmänna domstolarnas skyldighet att verka för samförståndslösningar. Vidare anges att Kronofogdemyndighetens förutsättningar för att processleda parterna skulle kunna förbättras i syfte att effektivisera utskökningsförfarandet. Vi har därför fått i uppdrag att ta ställning till på vilka sätt Kronofogdemyndighetens möjligheter till processledning och medverkan till frivilliga överenskommelser kan förbättras.

I avsnitt 5.2.1–5.2.2 redovisar vi översiktligt Kronofogdemyndighetens serviceskyldighet och processledning samt några JO-uttalanden i ärenden där Kronofogdemyndigheten enligt JO inte längre framstår som opartisk. I avsnitt 5.2.3–5.2.7 redovisar vi hur de allmänna domstolarnas och hyres- och arrendenämnden utövar materiell processledning och medverkar till att parter uppnår en förlikning eller annan samförståndslösning, möjligheterna till medling enligt lagen (2011:860) om medling i vissa privaträttsliga tvister samt vissa andra former av tvistlösning.

Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.

5.2 Bakgrund

5.2.1 Kronofogdemyndighetens serviceskyldighet och processledning

Inom ramen för Kronofogdemyndighetens serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) arbetar myndigheten i dag på olika sätt med att informera och vägleda parter. Enligt den bestämmelsen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

När bestämmelsen infördes konstaterades i motiven att den hjälp som enskilda behöver i förvaltningsärenden ofta bäst och billigast kan lämnas av de myndigheter som handlägger ärendena. Bestämmelsen innebär att myndigheterna ska hjälpa enskilda att ta till vara sin rätt. Hjälpen kan avse exempelvis upplysningar om hur man gör en ansökan, råd om vilka handlingar som bör bifogas och hjälp med att fylla i blanketter. Bestämmelsen tar inte bara sikte på sådan hjälp som ligger på det formella planet. När det behövs och är lämpligt ska myndigheten också vägleda den enskilde genom att t.ex. fästa uppmärksamhet på att det finns ett annat bättre sätt att nå det han eller hon eftersträvar (prop. 1985/86:80 s. 18 och 59).

Myndigheters serviceskyldighet gäller dock inte utan inskränkning. Enligt förarbetena kan och bör varje myndighet anpassa sin service till den aktuella arbets- och resurssituationen. Myndigheten kan också göra vissa begränsningar efter en mera allmän lämplighetsbedömning. Endast sakligt motiverade begränsningar är tillåtna. I ärenden där det finns flera enskilda parter med motstridiga intressen måste hänsyn också tas till att hjälp som myndigheten lämnar en av parterna ibland kan vara till nackdel för motparten och skada tilltron till myndighetens opartiskhet (prop. 1985/86:80 s. 19–21 och 60).

I serviceskyldigheten ingår att myndigheter ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider är bestämda för detta, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheter ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och e-post och att svar kan lämnas på samma sätt (5 § förvaltningslagen).

En ytterligare föreskrift om att en myndighet ska tillhandahålla information om sin verksamhet finns i 6 § tredje stycket myndighetsförordningen (2007:515).

Kronofogdemyndigheten lägger mycket arbete på att försöka aktivera och vägleda gäldenärer för att de själva ska ta tag i sin ekonomiska situation. Det kan vara allt från att informera en gäldenär om möjligheten att betala räkningar genom autogiro till att informera om möjligheten att ansöka om skuldsanering. När det gäller sökandena handlar det ofta om att förklara hur en ansökan om verkställighet går till och vad som händer i verkställighetsprocessen.

I avhysningsmålen arbetar Kronofogdemyndigheten aktivt med att vägleda och processleda parterna och uppmanar parterna att ta kontakt med varandra med syfte att en frivillig lösning ska uppnås. I många avhysningsmål ringer en handläggare upp såväl sökanden som svaranden för att stämma av om parterna har haft någon kontakt.

Inom ramen för sina borgenärsuppgifter i det som i dag benämns allmänna mål (indrivningsmål) kan Kronofogdemyndigheten upprätta och godta en avbetalningsplan för gäldenären. I övriga mål uppmanar Kronofogdemyndigheten gäldenären att på egen hand ta kontakt med sökanden för att försöka nå en betalningsöverenskommelse. Vidare lämnar myndigheten information om möjligheten att få stöd och rådgivning av kommunernas budget- och skuldrådgivare.

Även i skuldsaneringsförfarandet arbetar Kronofogdemyndigheten med upplysning och vägledning. Den 1 november 2016 trädde en ny skuldsaneringslag i kraft. Ett syfte med den nya lagen är att fler s.k. evighetsgäldenärer ska få möjlighet att ansöka om och genomgå skuldsanering. Ansökningsförfarandet har förenklats, kravet på överskuldsättning har nyanserats och det ska gå snabbare att ta sig igenom skuldsaneringsförfarandet.¹ Samma datum trädde även en lag om skuldsanering för företagare i kraft. Enligt den lagen erbjuds en särskild form av skuldsanering (F-skuldsanering) för överskuldsatta personer som är eller har varit engagerade i en näringsverksamhet som drivits på ett försvarligt och lojalt sätt. Regeringen har framhållit att Kronofogdemyndigheten ska kunna lämna objektiv information om skuldsanerings- och F-skuldsaneringsinstituten till

¹ Propositionen (2015/16:125) *Skuldsanering – bättre möjligheter för överskuldsatta att starta om på nytt*, s. 52 ff.

svårt skuldsatta personer som är eller har varit föremål för utmätning av lön eller annan verkställighet enligt utsökningsbalken. Kronofogdemyndigheten ska få informera om skuldsanering utifrån de uppgifter som myndigheten har tillgång till i sina register. Upplysningsskyldigheten ska utformas på ett sådant sätt att det inte finns risk för att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas. Den uppsökande verksamheten bör därför handla om att informera om skuldsanering. Det kan t.ex. handla om vad skuldsanering innebär, i vilka fall en skuldsanering får beviljas och hur en ansökan kan göras. Den skuldsatte bör även få information om att han eller hon kan vända sig till kommunens budget- och skuldrådgivare för att få hjälp. Eftersom Kronofogdemyndigheten är beslutsmyndighet får den inte i förväg ta ställning till om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda. Det finns därför inte någon risk för att myndigheten får dubbla roller som beslutsfattare och rådgivare (prop. 2015/16:125 s. 55 ff.). I socialtjänstlagen (2001:453) har det införts en ny bestämmelse enligt vilken kommunernas och Konsumentverkets uppgifter att hjälpa skuldsatta personer förtydligas.

5.2.2 Några JO-uttalanden om Kronofogdemyndighetens serviceskyldighet och kravet på opartiskhet

JO har riktat kritik mot Kronofogdemyndigheten för att myndigheten i två olika fall har gått för långt i sin serviceskyldighet. JO har i båda besluten kommit fram till att myndigheten inte längre framstått som opartisk. I det följande redogör vi kort för innehållet i dessa beslut.

I det första beslutet, 2009-11-17 (2009/10 s. 191), riktade JO kritik mot en chefskronofogde för att i strid med regeringsformens krav på opartiskhet ha hjälpt en part att bemöta ett överklagande. Bakgrunden i det målet var att en part hade ansökt om verkställighet av ett utslag om betalningsföreläggande mot en svarande. Kronofogdemyndighetens beslut innebar att sökandens anspråk delvis bifölls samtidigt som vissa invändningar från svaranden godtogs. Sökanden överklagade beslutet. Kronofogdemyndigheten överlämnade överklagandet till tingsrätten. Till överlämnandet bifogade chefskronofogden vissa upplysningar om sitt beslut och framförde att Kronofogdemyndigheten inte fann skäl att tillstyrka bifall till överklagandet. Som en bilaga översändes samtidigt en skrift betecknad som "Gälde-

närens utsaga”. Det angavs att skriften var nedtecknad av chefskronofogden och svaranden bekräftade med sin signatur att ”Redogörelsen ovan återger korrekt min inställning”. Skriften innehöll en rättslig argumentation till förmån för det överklagade beslutet och svarandens sak.

JO uttalade att den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Att en beslutsfattare i ett ärende som gäller en tvist mellan två parter engagerar sig för den ena partens sak, på det sätt chefskronofogden gjort, står i uppenbar strid med dessa grundläggande regler. JO uttalade vidare att av motiven till serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen framgår att i ärenden där det finns flera enskilda parter, kan det skada tilltron till myndighetens opartiskhet om den lämnar ena parten hjälp och detta är till nackdel för motparten och serviceskyldigheten begränsas med tanke på fall av det slaget (prop. 1985/86:80 s. 20 f.). Serviceskyldigheten är med andra ord underordnad kravet på opartiskhet och saklighet, något som ju även följer av att det senare stadgas i grundlag. Det är alltså inte fråga om att avväga serviceskyldigheten mot regeringsformens bestämmelse, utan den service myndigheterna ger ska hålla sig inom den bestämmelsens ramar. Att en part är mer resursstark än en annan medför inte vare sig rätt eller skyldighet för en myndighet att ge avkall på kravet på opartiskhet gentemot parterna.

I det andra beslutet, 2011-02-17 (2011/12 s. 67), riktade JO kritik mot Kronofogdemyndigheten för att ha formulerat ett beslut på ett sådant sätt att myndighetens opartiskhet kunnat ifrågasättas. Bakgrunden i det målet, som var mellan två enskilda parter, var att Kronofogdemyndigheten hade avslagit en ansökan från en av parterna om handräckning. Ansökan gällde återtagande av egendom från den andra parten. Efter att Kronofogdemyndigheten meddelat att ansökan lämnas utan bifall rekommenderades parten i det skriftliga beslutet att i stället ansöka om ett alternativt förfarande. Motparten framställde klagomål till JO som främst gällde att den beslutsfattande tjänstemannen hade agerat i strid med det krav på opartiskhet som ställs upp i 1 kap. 9 § regeringsformen. JO uttalade att det är självklart att en myndighet riskerar att inte framstå som objektiv om den i ett beslut av detta slag lämnar upplysningar som inte kan förstås som annat än råd till den ena parten och som kan ge intryck

av att myndigheten går denna parts ärenden, dvs. att den inte är opartisk. Med hänvisning till det ovan redovisade beslutet erinrade JO om att serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen är underordnad grundlagens objektivitetskrav.

5.2.3 Materiell processledning i domstol och hyres- och arrendenämnder

Inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet lämnar domstolar och hyres- och arrendenämnder upplysningar av mer formell art. Domstolar kan till exempel övergripande beskriva vad en stämningensansökan ska innehålla och hur en rättegång går till. Domstolar kan däremot inte lämna juridisk rådgivning t.ex. om processföring eller tillämpning av en rättsregel i ett enskilt fall. I princip gäller motsvarande för hyres- och arrendenämnderna. Nämnderna lämnar inte råd om hur en part bäst ska lägga upp sin process, hur en uppkommen tvist ska lösas eller hur ett avtal, en uppsägning eller någon annan handling ska tolkas. Däremot kan nämnderna lämna allmän information om hur handläggningen i nämnden går till samt om hyreslagstiftningen och annan lagstiftning som berör frågor som kan tas upp i nämnderna.

Domstolarna och nämnderna har en lagreglerad skyldighet att utöva materiell processledning. Domstolarnas skyldighet att utöva materiell processledning i tvistemål regleras i 42 kap. 8 § andra stycket RB². Bestämmelsen innebär bl.a. att rätten under målets förberedelse är skyldig att fastställa parternas ståndpunkter och därigenom begränsa, eller berika, processmaterialet. Processledningen måste göras under stort hänsynstagande till det enskilda målets och situationens karaktär. Enligt motiven måste domaren i varje läge där ett behov av processledning kan uppstå noga överväga vad som är förenligt

² 42 kap. 8 § RB:

Under förberedelsen skall parterna var för sig ange de ytterligare omständigheter som de vill anföra samt yttra sig över vad motparten anför. De skall också, i den mån det inte skett tidigare, uppge de bevis de vill åberopa och vad de vill styrka med varje bevis. Skriftliga bevis som inte redan företetts skall genast framläggas. Parterna är skyldiga att på framställning av motparten uppge, vilka andra skriftliga bevis de innehar.

Rätten skall, allt efter målets beskaffenhet, vid förberedelsen verka för att tvistefrågorna blir klarlagda och att parterna anger allt som de vill åberopa i målet. Rätten skall genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar. Rätten får bestämma att olika frågor eller delar av målet skall behandlas var för sig vid förberedelsen.

med kravet på en effektiv process, å ena sidan, och kravet på domstolens opartiskhet, å den andra sidan. Enligt motiven kan ett ingripande som går för sig i en viss situation, i ett något annorlunda läge framstå som mindre försvarligt (prop. 1986/87:89 s. 105).

Domstolarnas materiella processledning i domstolsärenden regleras i 12 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Enligt bestämmelsen ska domstolen se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i ärendet. Genom frågor och påpekanden ska domstolen försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar.

En liknande bestämmelse finns i 16 f § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Nämnderna ska verka för att utredningen i ärendet får den inriktning och omfattning som är lämplig med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Därvid ska nämnden såvitt möjligt se till att onödigt utredning inte förebringas.

5.2.4 Förlikning och medling vid allmän domstol

När en tingsrätt har utfärdat stämning i ett tvistemål ska muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum i målet. Ett av syftena med förberedelsen är att klarlägga om det finns förutsättningar för parterna att komma överens (42 kap. 6 § RB).

Tidigare gällde enligt 42 kap. 17 § första stycket RB att rätten, i den mån det var lämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter, skulle verka för att parterna förliks eller på annat sätt uppnår en samförståndslösning. Detta omfattar sedan år 2006 även indispositiva tvistemål (familjemål).

Den 1 augusti 2011 skärptes rättens skyldighet att verka för att parterna träffar en överenskommelse. Enligt ovan nämnd bestämmelse gäller numera att rätten ska verka för att parterna förliks eller på annat sätt uppnår en samförståndslösning, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter. Detta sker ofta genom att rätten leder s.k. förlikningsförhandlingar.

Med denna ändring ansågs det att förutsättningarna för att nå en förlikning skulle förbättras. Regeringen framhöll att det bör finnas konkreta skäl som talar emot det om rätten ska underlåta att väcka frågan om förlikning. Det skärpta kravet att verka för samförstånds-

lösningar gäller även för de indispositiva målen, även om övervägandena om när det kan vara olämpligt att ta upp frågan kan variera mellan måltyperna, bl.a. med hänsyn till barnets bästa.³

Regleringen i 42 kap. 17 § RB gäller för processen i tingsrätten. Men även i hovrätt förekommer det att parterna förliks eller på annat sätt uppnår en samförståndslösning. Lämpligheten av att bedriva förlikningsverksamhet i hovrätt har ibland ifrågasatts. Rättegångsutredningen uttalade i sitt slutbetänkande att rättens förlikningsverksamhet i regel bör ske med betydligt större försiktighet i hovrätt än i tingsrätt, dels med hänsyn till att parterna haft möjlighet att överväga förlikningsmöjligheterna redan i tingsrätten, dels på grund av att det i hovrätten finns en tingsrättsdom enligt vilken en part vanligen är att anse som vinnande. En förlikning skulle enligt Rättegångsutredningen inte vara lika lockande för den part som vunnit i tingsrätten som för den förlorande parten (SOU 1987:46 s. 147). I den efterföljande propositionen uttalade regeringen att det inte borde vara helt uteslutet att hovrätten tar upp förlikningsfrågan med parterna och att frågan om i vilken utsträckning detta borde ske får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 1988/89:95 s. 50).

I förarbetena till de senaste lagändringarna på området (prop. 2010/11:28) uttalade regeringen att fördelarna med en förlikning gör sig gällande även i hovrätt, både när det gäller dispositiva och indispositiva tvister. I hovrätten skulle till och med förutsättningarna kunna ha förändrats så att möjligheterna till en förlikning förbättrats jämfört med hur det såg ut i tingsrätten. Utfallet av tingsrättens dom kan t.ex. ha gjort den tappande parten mer förlikningsbenägen och den vinnande parten kan ha ett intresse av att säkerställa möjligheten till betalning eller att slippa lägga ner tid och pengar på en process i hovrätten. Eftersom tingsrättens dom kan ha en hämmande effekt på en parts vilja att vara den som tar det första steget mot en uppgörelse i godo kan rättens agerande ofta vara en förutsättning för att förlikningsförhandlingar ska komma till stånd i hovrätten. Regeringen ansåg därför att det fanns anledning att reglera hovrättens förlikningsverksamhet. När det gällde frågan hur en sådan reglering borde se ut ansågs det lämpligast att ge bestämmelsen en fakultativ

³ Propositionen (2010/11:128) *Medling och förlikning – ökade möjligheter att komma överens*, s. 26.

utformning med innebörd att hovrätten ska verka för att parterna förlikas eller på annat sätt uppnår en samförståndslösning om det är lämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter. Anledningen till att en inte lika omfattande reglering som föreslogs för tingsrätterna valdes för hovrätterna var främst hovrättens roll som överinstans. Hovrättens viktigaste uppgift är att kontrollera överklagade tingsrättsavgöranden och rätta eventuella felaktigheter. Hovrätten ska också vara en garant för materiellt riktiga avgöranden och måste dessutom ha ett visst ansvar för rättsbildningen (prop. 2010/11:128 s. 33). Sedan den 1 augusti 2011 gäller således att hovrätten bör verka för att parterna förlikas eller på annat sätt uppnår en samförståndslösning, om det är lämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter (50 kap. 11 § första stycket RB).

Som ett sätt att verka för att parterna kommer överens kan såväl tingsrätt som hovrätt besluta om särskild medling. En förutsättning är att parterna samtycker till det. Skälen för det är att ett medlingsförfarande i hög grad bygger på parternas medverkan och förtroende. Om parterna inte vill delta i medling är inte heller utsikterna för att ett medlingsförfarande ska vara framgångsrikt särskilt goda. Vidare har parterna en ovillkorlig rätt att få sin sak prövad i domstol. En part som har dragits in i en domstolsprocess eller en part som valt att anlita en domstol för att få sin sak prövad ska inte kunna tvingas att bekosta ett medlingsförfarande som han eller hon inte tycker är meningsfullt.

Om rätten beslutar om särskild medling ska rätten förelägga parterna att inställa sig till ett sammanträde inför medlare som förordnas av rätten och ange inom vilken tid medlingen senast ska vara slutförd. Rätten får förlänga tidsfristen om det finns särskilda skäl för det (42 kap. 17 § andra stycket RB). Eftersom omfattningen och karaktären av de tvister som kan komma i fråga för särskild medling kan variera har det inte fastställts någon tidsfrist i lag utan detta ska bestämmas i det enskilda fallet av den för målet ansvarige domaren. Om medlingen inte leder till ett resultat och tidsfristen inte förlängs ska domstolens handläggning av målet fortsätta (prop. 2010/11:28 s. 31).

I det ovan nämnda lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att det inte är lämpligt att göra en skillnad mellan medling och förlikningsverksamhet i rättegångskostnadshänseende eftersom syftet

är detsamma. En skillnad skulle dessutom kunna verka styrande i valet mellan dem. Om särskild medling inte leder till en överenskommelse kan således en parts kostnad för medlingsförfarandet ersättas som rättegångskostnad. Enligt regeringen finns det dock varken anledning eller ekonomiskt utrymme att låta staten stå för kostnaderna för en utomstående medlare. Parterna svarar därför solidariskt för medlarens ersättning. Om en part har rättshjälp kan kostnaderna täckas av rättshjälpen. För parter som avskräcks av kostnaden för medling står möjligheten öppen att få hjälp med att lösa sin tvist genom domstolens förlikningsverksamhet (prop. 2010/11:128 s. 31 f.).

Om parterna begär att rätten ska stadfästa en förlikning som ingåtts efter förlikningsförhandlingar eller särskild medling sker det genom dom (17 kap. 6 § RB). Huvudregeln vid förlikning är att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad (18 kap. 5 § tredje stycket RB). Bestämmelser om verkställbarhet och verkställighet av förlikningar som träffats i ett dispositivt tvistemål finns i 3 kap. 1 och 13 §§ UB.

Enligt statistik från Domstolsverket avgjordes under åren 2012–2015 cirka 20 procent av de dispositiva tvistemålen i tingsrätt genom en i dom stadfäst förlikning. Cirka tolv procent av de förenklade tvistemålen avgjordes på motsvarande sätt (se bilaga 4). Andelen mål som avslutas genom att parterna kommer överens är emellertid högre än vad som framkommer av den nu redovisade statistiken. Det förekommer att parterna föredrar att överenskommelsen inte stadfästs, t.ex. för att undvika att förlikningen blir offentlig. I de fallen avslutas målet oftast genom att käranden återkallar sin talan och tingsrätten skriver av målet. Statistiken utvisar inte hur stor andel av målen som avslutas på detta sätt.

I familjemålen kan parterna uppnå en samförståndslösning. En sådan kan ligga till grund för en dom i målet under förutsättning att rätten finner att överenskommelsen är förenlig med barnets bästa. Erfarenheter visar att en stor del av familjemålen avslutas på grund av att parterna kommer överens.⁴

⁴ I denna fråga har vi samrått med 2014 års vårdnadsutredning (Ju 2014:14) som har gjort en genomgång av hur många familjemål där vårdnadsfrågan varit tvistig som avslutas genom att parterna når en samförståndslösning. För statistik hänvisar vi till deras betänkande som ska redovisas en kort tid efter vi har överlämnat vårt betänkande.

Det finns inte någon tillgänglig statistik över hur stor andel av överklagade tvistemålsdomar som avgörs genom att hovrätten i dom stadfäster en förlikning.

5.2.5 Hyres- och arrendenämndernas medlingsverksamhet

Bestämmelser om förlikning, skiljeförfarande och medling i mål vid hyres- och arrendenämnder finns i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Vissa hyres- och arrendetvister prövas av nämnderna medan övriga tvister prövas av allmän domstol.

Hyresnämnderna medlar i tvister som rör hyra och bostadsrätt. Hyresnämnderna fattar också beslut i vissa frågor, till exempel rätten att hyra ut en lägenhet i andra hand. Om det uppstår en tvist mellan en hyresgäst och en hyresvärd eller mellan en bostadsrättsförening och en bostadsrättsinnehavare, och parterna inte själva kan komma överens, kan hyresnämnden medla i tvisten. Det kan till exempel handla om tvister om krav på ersättning för skador i en hyreslägenhet eller krav på ersättning för bristfällig flyttstädning. Om medlingen inte leder till en förlikning, kan hyresnämnden besluta i en rad frågor. Om parterna förliks ska nämnden på begäran av parterna stadfästa förlikningen genom beslut⁵. En förlikning som nämnden har stadfäst får verkställas som en dom som har fått laga kraft om inte hovrätten bestämmer annat⁶. Medlingssammanträdena vid hyresnämnderna är inte offentliga⁷. Det kommer in cirka 25 000–30 000 ärenden till hyresnämnderna varje år.

Arrendenämnderna delar personal och lokaler med hyresnämnderna. Arrendenämndernas uppgifter motsvarar hyresnämndernas när det gäller frågor som rör tillämpningen av arrendelagstiftningen. Arrendenämnden medlar i arrendetvister och i vissa av dessa tvister kan arrendenämnden fatta beslut. Nämnden kan dessutom vara skiljenämnd i arrendetvister. Till arrendenämnderna kommer det in cirka 2 000 ärenden varje år.

⁵ 21 b § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder.

⁶ 32 § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder.

⁷ 12 b § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder.

5.2.6 Lagen om medling i vissa privaträttsliga tvister

Inom EU antogs år 2008 ett direktiv om vissa aspekter på medling på privaträttens område (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/52/EG). Direktivet syftar till att främja medling och säkra ett väl avvägt samspel mellan medling och domstolsförfaranden. Det ska tillämpas på gränsöverskridande tvister på privaträttens område, med undantag för sådana rättigheter och skyldigheter som parterna inte förfogar över enligt tillämplig lagstiftning.

I svensk rätt har direktivet genomförts genom lagen (2011:860) om medling i vissa privaträttsliga tvister. Lagen gäller medling i sådana privaträttsliga tvister där förlikning om saken är tillåten, således inte i familjemål. Lagen gäller inte sådan medling eller förlikningsverksamhet som sker i Sverige inom ramen för ett mål eller ärende hos domstol, annan myndighet eller skiljenämnd. Den särskilda medling som beskrivits ovan omfattas alltså inte. Lagen gäller inte heller förlikningsverksamhet i utländsk domstol⁸.

Med *medling* avses enligt lagen ”ett strukturerat förfarande genom vilket två eller flera parter med hjälp av en tredje man (en medlare) frivilligt söker lösa en uppkommen tvist”. En *medlingsöverenskommelse* definieras som ”en skriftlig överenskommelse som är resultatet av medling och som innefattar en förpliktelse för någon eller några av dem som ingått överenskommelsen”⁹.

Parterna i medlingsförfarandet kan ansöka om att en tingsrätt ska förklara en medlingsöverenskommelse verkställbar (verkställbarhetsförklaring). En verkställbarhetsförklaring ska meddelas om medlingsöverenskommelsen innehåller en förpliktelse av sådant slag att den kan medföra verkställighet i Sverige. För domstolarnas handläggning av ärenden om verkställbarhetsförklaring gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden¹⁰.

⁸ 1 § lagen om medling i vissa privaträttsliga tvister.

⁹ 3 § lagen om medling i vissa privaträttsliga tvister.

¹⁰ 7–12 §§ lagen om medling i vissa privaträttsliga tvister.

5.2.7 Andra former av tvistlösning

En vanlig form av tvistlösning är skiljeförfarande som regleras i lagen (1999:116) om skiljeförfarande. Skiljemännen avgör parternas tvist genom skiljedom. Om parterna kommer överens under pågående skiljeförfarande kan skiljemännen på begäran stadfästa en sådan förlikning i en skiljedom¹¹. Bestämmelser om verkställbarhet och verkställighet av skiljedomar finns i 3 kap. 1 och 15–18 §§ UB

Den 1 januari 2016 trädde lagen om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden i kraft. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och innehåller även kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 524/2013 om tvistlösning online vid konsumenttvister. I lagen anges att regeringen ska utse en myndighet som ska besluta om godkännande av nämnder för alternativ tvistlösning och i förekommande fall om återkallelse av sådant godkännande. Regeringen har för avsikt att låta Kammarkollegiet utse förvaltningsmyndigheter att vara nämnder för alternativ tvistlösning.¹²

5.3 Våra överväganden

5.3.1 Kronofogdemyndigheten ska kunna medverka till att parterna uppnår frivilliga överenskommelser

Våra bedömningar och förslag: När det är lämpligt och parterna samtycker till det bör Kronofogdemyndigheten aktivt medverka till att parterna uppnår frivilliga överenskommelser.

Det införs en bestämmelse i utsökningsbalkens tredje kapitel enligt vilken Kronofogdemyndigheten kan medverka till att parterna träffar en frivillig överenskommelse om det är lämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter.

Kronofogdemyndigheten kan hålla sammanträde i syfte att uppnå en sådan överenskommelse. Sammanträdet ska hållas på tid och plats som Kronofogdemyndigheten bestämmer. Krono-

¹¹ 27 § lagen om skiljeförfarande.

¹² Se propositionen (2014/15:128) *Alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden*.

fogdemyndigheten kan besluta att en part får delta i sammanträdet genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring.

Vardera parten ska ansvara för sina kostnader för att träffa en frivillig överenskommelse.

Om det är lämpligt får Kronofogdemyndigheten hålla sina sammanträden i domstolsbyggnad eller annan allmän byggnad. Om särskilda kostnader uppkommer ska dessa ersättas av Kronofogdemyndigheten.

Om det behövs för att Kronofogdemyndigheten ska kunna verka för att parterna träffar en överenskommelse får Kronofogdemyndigheten meddela anstånd med försäljning enligt vad som föreskrivs i 12 kap. 11 § UB och anstånd med avhysning enligt vad som föreskrivs i vår föreslagna bestämmelse i 15 kap. 3 § UB.

Är det lämpligt att Kronofogdemyndigheten medverkar till frivilliga överenskommelser?

Parter som har hamnat i tvist med varandra har i allmänhet mycket att vinna på att lösa tvisten på frivillig väg. I förhållande till en domstolsprocess eller ett skiljeförfarande kan det spara både tid och pengar. Parterna kan också känna sig tillfreds med att de själva har haft inflytande över lösningen av sin tvist och har ofta lättare att acceptera en sådan lösning än en dom. Genom att parterna frivilligt når en överenskommelse om lösningen av sin tvist ökar också möjligheten för dem att fortsätta ett samarbete eller en affärsrelation sedan tvisten har avslutats. Även samhället har mycket att vinna på att uppmuntra parter att söka en frivillig lösning på sin tvist. Bland annat kan domstolarna i större utsträckning lägga resurser på mål där förlikning inte är tillåten eller där det saknas förutsättningar för parterna att komma överens. Det är därför numera en självklarhet att allmänna domstolar samt hyres- och arrendenämnder försöker hjälpa parter att nå frivilliga överenskommelser. Men det finns de som ifrågasätter om det överhuvudtaget är lämpligt att Kronofogdemyndigheten, i egenskap av verkställande myndighet, medverkar till att parterna uppnår frivilliga överenskommelser. Vi har kommit fram till att det i vissa fall kan finnas goda förutsättningar för parterna att uppnå frivilliga överenskommelser även under verkställighetsfasen och att en medverkan av Kronofogdemyndigheten skulle kunna bidra till

att fler överenskommelser träffas. I de fallen skulle det vara olyckligt om Kronofogdemyndigheten inte hjälpte parterna att komma överens. I det följande utvecklar vi vårt resonemang i frågan.

Förutsättningarna för Kronofogdemyndigheten att effektivt medverka till frivilliga överenskommelser mellan parterna skiljer sig avsevärt från förutsättningarna i domstol. I domstolen processar borgenären för att få en verkställbar utsökningstitel. I det skedet är utgången av målet oklar. En domstolsprocess kan ta lång tid och också innebära höga kostnader. Det finns därför ofta starka incitament för parterna att undvika en domstolsprocess och få ett snabbt avslut av tvisten. Hos Kronofogdemyndigheten har sökanden redan en utsökningstitel och därmed rätt till tvångsvis verkställighet genom Kronofogdemyndighetens försorg. Om utsökningstiteln är en domstols dom har parterna ofta genomgått förliknings- eller medlingsförfaranden inom ramen för domstolsprocessen. Intresset hos sökanden vid Kronofogdemyndigheten att ännu en gång diskutera frivilliga överenskommelser torde därför ofta vara lägre än i domstolen.

Det främsta skälet för vår övertygelse att det ändå kan finnas goda förutsättningar för parterna att uppnå frivilliga överenskommelser under verkställighetsfasen och att en medverkan av Kronofogdemyndigheten är lämplig är att det ofta är först när sökanden begär verkställighet hos Kronofogdemyndigheten som svaranden inser allvaret i situationen. Ändrade förhållanden i svarandens personliga och ekonomiska situation är andra faktorer som kan leda till att svarandens incitament och förmåga att reglera skulden ökat.

Även för en sökande som har lagt ner tid och pengar på att skaffa sig en utsökningstitel kan en frivillig överenskommelse i många fall vara att föredra framför en fullgörelse som sker tvångsvis. En tvångsvis försäljning av utmätt egendom leder inte sällan till en lägre köpeskilling än om försäljningen sker frivilligt. Förfarandet leder också till att kostnader av skilda slag uppkommer. Dessa förhållanden kan i sin tur få till följd att borgenären inte får full tackning för sin fordran eller att betalningen fördröjs. Även för sökanden kan alltså en frivillig överenskommelse leda till ett bättre ekonomiskt utfall.

Om sökanden fått utsökningstiteln utan att parterna träffats och diskuterat förlikning, vilket oftast är fallet vid verkställighet av en tredskodom eller utslag i mål om betalningsföreläggande, kan

det också finnas goda möjligheter för parterna att träffa en frivillig överenskommelse när målet nått Kronofogdemyndigheten.

Det finns också fall där det står klart att svaranden inte har ut-sökningsbara tillgångar som räcker för att betala hela sökandens fordran, men gäldenären vill göra rätt för sig. Det kan i många så-dana fall vara bättre för sökanden att parterna träffar en överens-kommelse om viss betalning, eventuellt genom en avbetalningsplan, än att det kanske inte blir någon betalning alls. Detsamma kan vara fallet om det finns flera sökande som var och en har fordringar som uppgår till låga belopp, men där det totala beloppet som ska uts-ökas är betydande.

Det bör också framhållas att det redan i dag finns relativt många mål där parterna på egen hand, under tiden som målet är öppet hos Kronofogdemyndigheten, uppnår en överenskommelse utan Krono-fogdemyndighetens medverkan. Statistik visar att cirka 42 procent av ansökningar i mål om betalningsföreläggande och handräckning återkallas innan målet hinner avgöras, eftersom sökanden fått betalt alternativt nått en uppgörelse med svaranden¹³. En stor andel av Kronofogdemyndighetens mål som handlar om försäljning av fast och lös egendom som utgör bostad samt avhysningar leder inte heller till verkställighet. År 2014 kom det in 3 060 försäljningsärenden. Antalet avslutade försäljningsärenden uppgick till 3 744 och antalet ärenden där fast egendom eller bostadsrätt såldes uppgick till 1 075. Resterande mål avslutades genom att de återkallades. Under år 2015 kom det in 2 756 försäljningsärenden. Antalet avslutade försäljnings-ärenden uppgick till 3 008 och försäljning skedde i 900 ärenden.

Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten är hyresskulder orsak-en till avhysning i 92 procent av avhysningsmålen. Den genomsnitt-liga hyresskulden uppgår vid ansökningstillfället till cirka 17 000 kro-nor. I cirka 45 procent av fallen verkställs avhysningar för hyres-skulder som är under 10 000 kronor. I 50 procent av de verkställda avhysningarna är sökanden allmännyttan eller kommunala bostads-bolag. I 46 procent är sökanden en privat hyresvärd och i fyra procent av fallen är sökanden en bostadsrättsförening. År 2014 kom det in 7 071 avhysningsmål till Kronofogdemyndigheten men endast 2 225 av dessa verkställdes. Det förekommer att sökanden anger orsaken till att målet återkallas, t.ex. att parterna kommit överens eller att

¹³ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2015, s. 22.

hyresgästen får bo kvar, men det vanligaste är att det bara kommer in en blank återkallelse. Det finns därför inte någon uppgift om i hur många av de återkallade avhysningsmålen det träffats en uppgörelse mellan hyresvärd och hyresgäst som innebär att hyresgästen får bo kvar eller i hur många fall hyresgästen flyttat ”frivilligt”. Kronofogdemyndighetens erfarenhet är att återkallelse oftast sker dagarna strax innan avhysningen ska verkställas.

Eftersom redan en ansökan om avhysning skapar ett stort obehag hos svaranden och dennes familj är det givetvis önskvärt att frivilliga lösningar kommer till stånd redan innan en ansökan om avhysning ges in till Kronofogdemyndigheten. En sådan ordning skulle även vara arbetsbesparande för Kronofogdemyndigheten. Utgångspunkten är därför att diskussioner som syftar till att uppnå frivilliga lösningar bör påbörjas så tidigt som möjligt. Lämpligast är att det arbetet inleds av svaranden med hjälp av socialnämnden och budget- och skuldrådgivare redan i samband med att hyresgästen delges underrättelse om möjligheten att återvinna sin hyresrätt enligt hyreslagens bestämmelser. En sådan ordning utesluter dock inte att det i vissa fall är först när hyresvärden eller fastighetsägaren redan har en utsökningstitel som svaranden förstår allvaret och är beredd att aktivt göra något för att lösa den uppkomna situationen. I ett sådant läge kan det vara svårt för parterna att på egen hand uppnå en frivillig överenskommelse utan det kan krävas hjälp av en utomstående neutral part.

Mot bakgrund av det ovan anförda är det vår bedömning att Kronofogdemyndigheten bör få utökade möjligheter att processleda parterna och att myndigheten ska kunna arbeta aktivt för att parterna ska uppnå frivilliga överenskommelser. Kronofogdemyndighetens skyldighet att processleda parterna och möjligheten att medverka till frivilliga lösningar bör regleras i utsökningsbalken. I följande avsnitt redovisar vi våra överväganden om formerna för Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser och processledning.

Formerna för Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser

I vilka måltyper är det lämpligt att Kronofogdemyndigheten medverkar?

De måltyper där vi bedömer att diskussioner för att nå frivilliga överenskommelser kan ha ett särskilt stort värde är när enskilda riskerar att förlora sin bostad, dvs. i samband med en ansökan om avhysning eller vid tvångsvis försäljning av bostäder. Det kan dock inte uteslutas att det även i andra fall kan finnas goda förutsättningar att uppnå en överenskommelse med Kronofogdemyndighetens medverkan.

Kronofogdemyndigheten har redan i dag möjligheter att medverka till frivilliga överenskommelser i det som i dag benämns allmänna mål. Bestämmelser om Kronofogdemyndighetens skyldighet att göra en gäldenärsutredning, meddela uppskov, kräva säkerheter och avbryta indrivning regleras i 6–18 §§ lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar (indrivningslagen). Kronofogdemyndigheten har således redan i dag vissa möjligheter att medverka till att frivilliga överenskommelser uppnås i dessa mål.

Skatteverket har inte befogenhet att medge betalningsanstånd för andra fordringar än sådana som omfattas av skatteförfarandelagen (2011:1244). Skulle de restförda posterna omfatta statliga fordringar som har debiterats av annan myndighet har det ansetts mest ändamålsenligt att bedömningen av vad som är till fördel för det allmänna görs samlat med beaktande av alla fordringar som är föremål för indrivning, dvs. av Kronofogdemyndigheten. Enligt förarbetena till lagen bör det därför i den situationen inte komma i fråga att medge anstånd med stöd av 63 kap. 23 § skatteförfarandelagen (prop. 2010/11:165 s. 1044). När det gäller hanteringen av begäran om ackord avseende statliga fordringar är det Skatteverket ensamt som har beslutanderätten. I dessa fall hänvisar Kronofogdemyndigheten alltid svaranden, både privatpersoner och näringsidkare, att ta kontakt med Skatteverket som sedan fattar beslut i ärendet.

År 2014 hade 187 000 medborgare skulder enbart till staten. Dessa skulder avser exempelvis TV-avgifter, felparkeringsavgifter eller återbetalning av underhållsstöd. I enlighet med regeringens beslutade

strategi mot överskuldssättning¹⁴ har Kronofogdemyndigheten inlett projektarbeten med några av de myndigheter som i dag överlämnar många fordringar till Kronofogdemyndigheten, med syftet att utveckla rutiner och arbetssätt som innebär att de debiterande myndigheterna, så långt det är möjligt, själva driver in fordringarna. Myndigheter som regeringen angett bör omfattas av detta arbete är t.ex. Skatteverket, Transportstyrelsen, Radiotjänst, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Polismyndigheten. Detta arbete syftar således till att få debiterande myndigheter att aktivt jobba med sina ärenden innan skulderna lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning med målsättningen att på så sätt minska antalet mål som lämnas in till Kronofogdemyndigheten. Om målen inte lämnas in till Kronofogdemyndigheten för indrivning kan enskilda slippa negativa konsekvenser med exempelvis betalningsanmärkningar.

Om dessa projekt får avsedd effekt kan det antas att antalet indrivningsmål kommer att minska hos Kronofogdemyndigheten. Eftersom berörda myndigheter uppmanas att arbeta med sina ärenden själva kan det också förutses att respektive myndighet kommer att bygga upp viss kompetens inom området. Den kompetensen skulle i framtiden även kunna användas när det gäller att diskutera frivilliga överenskommelser i de mål som lämnats in för indrivning till Kronofogdemyndigheten.

För närvarande är det dock Skatteverket som i merparten av indrivningsmålen företräder staten för övriga debiterande myndigheters räkning. Alternativet att samtliga debiterande myndigheter ska uppträda som motparter till gäldenären skulle innebära behov av kapacitetsfrämjande insatser vid respektive myndighet och därmed stora ekonomiska konsekvenser.

I avsnitt 4.3.6 har vi konstaterat att vi inte kommer överväga ändringar av Kronofogdemyndighetens borgenärsroll i utsökningsmål. Samtidigt utmönstrar vi så långt det går den särreglering som i dag finns för allmänna mål. Även om det är mest sannolikt att vårt förslag om Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser kommer att få störst praktisk betydelse i mål som

¹⁴ Regeringens strategi mot överskuldssättning.
www.regeringen.se/contentassets/dbde348c36014bfb8d8f19cd3542b55/promemoria-strategi-for-att-motverka-overskuldssattning

rör enskilda parter menar vi att det även kan finnas fall där staten, som enligt gällande ordning företräds av Skatteverket, skulle kunna se fördelar med att delta i Kronofogdemyndighetens verksamhet för frivilliga överenskommelser. I merparten av dessa fall torde dock Kronofogdemyndigheten, precis som i dag, kunna besluta om anstånd och avbetalningsplaner på egen hand. Vi föreslår alltså inte någon ändring i gällande ordning för hur avbetalningsplaner och ackordsuppgörelser ingås för statliga fordringar men utesluter inte heller alternativa möjligheter att nå en frivillig överenskommelse även när det är staten som är sökande.

En bestämmelse om Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser bör vara fakultativ

Diskussioner om frivilliga överenskommelser är givetvis inte lämpliga i alla mål vid Kronofogdemyndigheten. Incitamentet att nå en frivillig överenskommelse vid Kronofogdemyndigheten torde också skifta, beroende på vilka parter det rör sig om, hur lång tid det tagit för sökanden att få en utsökningstitel, fordrans storlek m.m. Utrymmet för att uppnå en frivillig överenskommelse torde ofta, men inte alltid, vara större när det bara finns en sökanden jämfört med om det finns flera konkurrerande fordringsanspråk. När Kronofogdemyndigheten bedömer att parterna skulle förlora mycket tid och pengar på att delta i diskussioner för att nå frivilliga lösningar bör Kronofogdemyndigheten därför inte väcka eller engagera sig i frågan om inte båda parter önskar det.

Eftersom Kronofogdemyndighetens medverkan inte är lämplig i alla utsökningsmål bör en reglering som uppdrar åt Kronofogdemyndigheten att medverka till frivilliga överenskommelser vara fakultativ. Det bör ankomma på Kronofogdemyndigheten att besluta när det är lämpligt att inleda diskussioner med parterna för att uppnå en frivillig överenskommelse. Ett exempel på när det inte skulle vara lämpligt är om en eller båda parter uppger att de inte vill delta i sådana diskussioner. Att tvinga en part som har en utsökningstitel att delta i sådana diskussioner torde sällan ha någon positiv effekt. Det skulle också kunna uppfattas som att parten nekas rätten till verkställighet.

Sammanträde för frivilliga överenskommelser

Om det behövs bör Kronofogdemyndigheten kunna kalla parterna till ett sammanträde. Ett deltagande i ett sammanträde hos Kronofogdemyndigheten bör dock inte orsaka parterna några större kostnader. Det bör därför vara möjligt att delta i ett sammanträde utan att anlita ett juridiskt ombud. Det är följaktligen viktigt att de tjänstemän som håller i sammanträdena har den kompetens som krävs för att processleda parterna samtidigt som de förhåller sig neutrala och opartiska.

Ett sätt att kvalitetssäkra verksamheten kan vara en ordning som innebär att endast vissa kronofogdar med särskilt intresse och lämplighet för konfliktlösning ansvarar för att hålla i dessa sammanträden. Det bör ankomma på Kronofogdemyndigheten att bestämma vilka tjänstemän som ska kunna hålla sådana sammanträden.

Om parterna ges möjlighet att delta per telefon eller videolänk eller på annat sätt som Kronofogdemyndigheten bestämmer kan kostnaderna begränsas. Kronofogdemyndigheten ska kunna hålla sammanträde med parterna på tid och plats som myndigheten bestämmer. Genom en reglering som föreskriver att Kronofogdemyndigheten får besluta att en part får delta i sammanträdet genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring blir regleringen teknikoberoende varför annan teknisk utrustning kan komma att användas i framtiden.

Precis som hyres- och arrendenämnder har rätt att för sina sammanträden använda lokaler i domstolsbyggnad eller annan allmän byggnad som för tillfället inte är upptagen för sitt huvudsakliga ändamål eller är en gudstjänstlokal (31 § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder) bör en motsvarande möjlighet finnas för Kronofogdemyndigheten. Om det uppkommer särskilda kostnader, t.ex. om lokalen måste hållas öppen endast på grund av Kronofogdemyndighetens sammanträde, ska Kronofogdemyndigheten svara för dessa.

Eftersom ett deltagande i sammanträdet bygger på parternas frivillighet bör vardera parten stå för sina egna kostnader. Att vardera parten ska svara för sina kostnader bör framgå av den bestämmelse som reglerar förfarandet.

Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser kommer att utgöra en del av Kronofogdemyndighetens huvudfunktion, den s.k. exekutiva verksamheten som bortsett från regler

om service och samverkan och om allmänna krav på handläggningen är undantagen förvaltningslagens (1986:223) tillämpning (se 32 § förvaltningslagen).

Eftersom Kronofogdemyndigheten måste försäkra sig om att parterna vill delta i ett sammanträde för frivilliga överenskommelser och att det är lämpligt att inleda sådana diskussioner måste en handläggare ha kontakt med parterna innan förfarandet inleds. Sådana kontakter kan vara såväl muntliga som skriftliga. Vi anser inte att det behövs några formkrav för underrättelse om eller kallelse till ett sammanträde för att uppnå en frivillig överenskommelse utan Kronofogdemyndigheten ska kunna anpassa kommunikationen till vad som är lämpligast i det enskilda ärendet. En underrättelse om eller en kallelse till ett sammanträde ska inte heller förenas med vite eller annan sanktion eftersom deltagandet är frivilligt. Om en part inte kommer till ett sammanträde torde det i normalfallet kunna tolkas som att parten inte längre är intresserad av att delta i diskussionerna och åtgärderna i utskökningsmålet ska därför fortsätta. Ett sammanträde kan antingen leda till att ett utskökningsavtal träffas och att sökanden återkallar målet (se nedan) eller att parterna inte uppnår en frivillig överenskommelse och handläggningen av utskökningsmålet fortsätter. Det är vår bedömning att det inte heller behöver införas någon reglering om formkrav för protokoll eller beslut. Tid och plats för sammanträde och resultatet av sammanträdet kan lämpligen dokumenteras genom en handläggarnotering i målet.

Vad kan en frivillig överenskommelse i verkställighetsfasen leda till?

Det är inte lämpligt att Kronofogdemyndigheten, som är verkställande myndighet, ska kunna undanröja en utsköknings titel. Enligt den grundläggande principen om parternas avtalsfrihet har dock parterna möjlighet att träffa avtal som innebär att det som anges i utsköknings titeln inte längre ska gälla. Eftersom parter fritt kan komma överens om en lösning av en dispositiv tvist kan de också komma överens om att utsköknings titeln inte ska verkställas eller att utsköknings titeln ska anses verkställd. En sådan överenskommelse kan också villkoras av att svaranden fullgör sina förpliktelser enligt avtalet.

Redan i dag kan Kronofogdemyndigheten upprätta och godta en avbetalningsplan för gäldenärer i det som nu benämns allmänna mål.

Den kunskap som krävs för att upprätta avbetalningsplaner finns således redan inom myndigheten. Det är därför inte främmande att Kronofogdemyndigheten skulle kunna anförtros uppgiften att bistå parter i alla slags mål med att upprätta avbetalningsplaner eller liknande avtal om en alternativ verkställighet av utsökningstiteln. Avhysningsmål med hyresskulder under 10 000 kronor är exempel på situationer där en avbetalningsplan skulle kunna upprättas om parterna kommer överens.

Kronofogdemyndigheten bör således kunna medverka till frivilliga överenskommelser och ska också kunna hjälpa parterna med att upprätta ett skriftligt avtal som ersätter svarandens förpliktelser enligt utsökningstiteln. Vi kommer fortsättningsvis att kalla sådana avtal för utsökningsavtal. Ett utsökningsavtal kan givetvis utformas på olika sätt med olika innehåll beroende på vad parterna kommer överens om. Vi har redovisat några exempel på vad ett utsökningsavtal skulle kunna innehålla i bilaga 5.

Om svaranden har fullföljt ett utsökningsavtal i vilket parterna kommit överens om att en utsökningstitel inte ska verkställas, men sökanden ändå ansöker om verkställighet av utsökningstiteln, kan svaranden invända mot verkställighet i enlighet med regleringen i nuvarande 3 kap. 21 § UB (vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 20 §).

Anståndsmöjligheter

Utmätning ger förmånsrätt i den utmäta egendomen. Samtida beslut om utmätning av ett och samma objekt för flera fordringar ger som regel lika rätt. I förmånsrättslagen anges företrädesordning i förhållande till andra särskilda eller allmänna förmånsrätter (se 4 kap. 11 och 30 §§ UB samt 8 och 9 §§ förmånsrättslagen).

För att inte den sökande som gått med på att diskutera en frivillig överenskommelse ska riskera att hamna i sämre ställning om det kommer in en ny ansökan om verkställighet bör Kronofogdemyndigheten kunna besluta om utmätning och bevilja anstånd med försäljning av egendomen under tiden som diskussionerna pågår. Anstånd kan dock inte beviljas under längre tid än vad som följer av gällande frister.

En annan fråga är vad som ska gälla om det kommer in en ny ansökan om verkställighet från en annan borgenär efter det att ett

utsökningsavtal upprättats men innan det fullföljts. Om den borgenär som ingått utsökningsavtalet återkallar målet så fort parterna har träffat ett utsökningsavtal uppstår ingen konkurrens med andra borgenärer i verkställighetsprocessen. Den borgenär som ingått utsökningsavtalet riskerar emellertid att behöva ansöka om verkställighet på nytt eller bli sämre ställd än nya sökande. Om sökanden inte återkallar skulle Kronofogdemyndigheten emellertid behöva ”vilandeförklara” mål till dess förpliktelserna i utsökningsavtalet uppfyllts. Det är inte en lämplig ordning. Vi anser därför att målet ska återkallas när ett utsökningsavtal har ingåtts såvida inte den avtalade förpliktelsen ska uppfyllas i omedelbar närtid. I så fall kan målet vara ”öppet” en kort tid till dess förpliktelsen uppfyllts utan någon formell vilandeförklaring. I annat fall ska målet återkallas. Vi föreslår därför inte någon bestämmelse som innebär att Kronofogdemyndigheten kan vilandeförklara målet i avvaktan på fullgörelse. Kronofogdemyndigheten bör informera sökanden om de risker som detta kan medföra så att han eller hon har ett fullgott beslutsunderlag vid övervägande om att ingå ett utsökningsavtal.

För att i någon mån skydda sökanden i utsökningsmålet och för att tillgodose behovet av ett effektivt förfarande bör Kronofogdemyndigheten, under tiden som diskussioner för en frivillig överenskommelse pågår, även utan en uttrycklig begäran från parterna, kunna bevilja anstånd med avhysning eller med försäljning av fast egendom eller bostadsrätt. Vi har övervägt om Kronofogdemyndigheten borde kunna bevilja längre anstånd än annars i en sådan situation, men eftersom Kronofogdemyndigheten inte ska kunna tvinga en part att delta i förlikningssammanträde och sökanden inte ska förtas rätten till effektiv verkställighet bör de tidsfrister som för närvarande gäller för anstånd vid försäljning och avhysning tillämpas även i dessa fall.

Det finns givetvis en risk för att en svarande som inte vill göra rätt för sig undandrar egendom eller vidtar andra ekonomiska transaktioner för att undvika en framtida verkställighet enligt utsöknings titeln under tiden som diskussioner om frivilliga överenskommelser pågår eller anstånd är beviljat. En sökande som befarar att svaranden inte vill göra rätt för sig kommer dock inte att vilja delta i några diskussioner för att uppnå en frivillig överenskommelse. Eftersom Kronofogdemyndigheten ska bedöma om det överhuvudtaget är lämpligt att inleda diskussioner för frivilliga överenskommelser och

eftersom verkställigheten ska fortsätta om sökanden inte vill delta i sådana diskussioner torde risken för att en svarande förhalar förfarandet och gömmer undan egendom inte öka nämnvärt genom att det införs en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att medverka till frivilliga överenskommelser.

5.3.2 En lagfäst skyldighet att utöva processledning

Våra bedömningar och förslag: Kronofogdemyndigheten ska genom att utöva processledning se till att utsökningsmålet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i målet. Genom frågor och påpekanden ska Kronofogdemyndigheten avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar.

Kronofogdemyndighetens skyldighet att utöva processledning lagfästs i UB.

Inledning

Vårt uppdrag är att ta ställning till på vilka sätt Kronofogdemyndighetens möjligheter till processledning kan förbättras. När vi har diskuterat "Kronofogdemyndighetens processledning" har vi kommit fram till att begreppet även bör inrymma ett visst mått av materiell processledning, liknande den som förekommer vid de allmänna domstolarna.

Genom att vi föreslår att Kronofogdemyndigheten ska få i uppgift att medverka till att parterna uppnår frivilliga överenskommelser kommer Kronofogdemyndigheten att behöva processleda parterna i större utsträckning än i dag. Vårt uppdrag att överväga förutsättningarna för processledning i syfte att effektivisera utsökningsförfarandet är dock inte uteslutande kopplat till Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser. Vi har därför övervägt hur Kronofogdemyndighetens processledning kan förbättras på ett mer övergripande plan.

Ett effektivt och rättssäkert utökningsförfarande förutsätter att Kronofogdemyndigheten processleder parterna

Samtidigt som utökningsförfarandet ska vara snabbt och effektivt får inte enskildas rättssäkerhet eftersättas. En förutsättning för ett effektivt och rättssäkert utökningsförfarande är att enskilda parter får nödvändig information om hur Kronofogdemyndigheten tillämpar regelverket. Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS) har uppmärksammat att gäldenärer ofta inte känner till att de kan förbehållas pengar till exempelvis tandvård och glasögon efter kostnadsförslag under utökningsförfarandet. Kronofogdemyndigheten lämnar generell information om denna möjlighet på myndighetens hemsida men enskilda handläggare är försiktiga med att väcka frågan eftersom det kan finnas en risk att myndighetens opartiskhet ifrågasätts. Vi vill framhålla att en myndighet alltid bör kunna lämna korrekt information utan att framstå som partisk, så länge den information som lämnas endast är av upplysande och inte av rådgivande karaktär. Såväl gäldenärs- som borgenärs-kollektivet har ett intresse av att besluten blir rätt från början och samtliga berörda vinner på att veta vad som gäller. Förfarandet blir effektivare. Tydlig information i det inledande skedet av utökningsförfarandet kan leda till färre rättelser och överklaganden av utmättningsbeslut. Mot bakgrund av att Kronofogdemyndigheten har ett pågående arbete med att modernisera och förenkla språket i informationsmaterial och beslut förutsätter vi att sådan information som BUS efterfrågat kommer att arbetas in i Kronofogdemyndighetens informationsmaterial och beslutsmallar.

Verkställighetsprocessens ingripande konsekvenser ställer krav på att Kronofogdemyndigheten processleder parterna så att de kan agera på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Vi är därför av uppfattningen att Kronofogdemyndigheten, utöver den allmänna service-skyldigheten som följer av förvaltningslagen, bör ha en i utökningsbalken reglerad skyldighet att processleda parterna.

I första hand ankommer det givetvis på parterna att tillgodose kraven på utredning. Om Kronofogdemyndigheten kommer fram till att utredningen har brister ska myndigheten verka för att bristen avhjälps så att målet blir tillräckligt utrett. Kronofogdemyndighetens processledning bör syfta till att andelen materiellt riktiga resultat ska öka och att myndighetens handläggning ska kunna inriktas på

det som är väsentligt i målet. En väl avvägd processledning bör i viss utsträckning kunna ersätta en parts behov av att anlita ett juridiskt biträde.

Om Kronofogdemyndigheten genom sin processledning snabbt och effektivt får ett komplett underlag inför sitt beslutsfattande, kan andelen materiellt riktiga beslut öka, vilket i sin tur kan minska andelen överklaganden och behov av kompletteringar i domstol. Utsökningsförfarandet blir därmed både effektivare och mer rättssäkert.

Kronofogdemyndighetens processledning bör t.ex. innefatta att myndigheten genom frågor klargör vad en part menar. Myndigheten bör också påpeka rena förbiseenden från parterna. Vidare bör processledningen kunna innebära att Kronofogdemyndigheten förklarar vad för slags bevisning som krävs för att en viss invändning ska kunna beaktas.

Kronofogdemyndigheten bör informera parter om vad som krävs för att myndigheten ska kunna beakta en invändning mot verkställighet enligt 3 kap. 21 § UB (vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 20 §) utan att myndigheten för den skull ska uppfattas som partisk. Som exempel kan nämnas den situationen att svaranden invänder att betalning skett men inte bifogar något underlag som styrker betalningen. I ett sådant fall bör Kronofogdemyndigheten ta kontakt med svaranden och fråga om det finns något underlag till styrkande av betalningen, t.ex. ett kvitto. I detta sammanhang kan en jämförelse göras med processledning vid allmän domstol. Enligt 35 kap. 6 § RB ankommer det på parterna att svara för bevisningen. Rätten får endast självmant inhämta bevisning i tvistemål där förlikning om saken inte är tillåten (familjemål) och i mål om brott som hör under allmänt åtal. Att domstolen inte självmant får *inhämta* bevisning i dispositiva tvistemål innebär dock inte att rätten behöver hålla sig helt passiv när det gäller bevisfrågor. En diskussion om vilken bevisning som kommer att krävas kan och bör ofta förekomma inom ramen för rättens materiella processledning. Det finns inte heller något som hindrar att rätten föreslår bevisning (prop. 2004/05:131 s. 231).

För att Kronofogdemyndigheten opartiskhet inte ska ifrågasättas är det viktigt att processledningen sker öppet med insyn för samtliga inblandade parter. Den som utövar processledningen måste givetvis vara väl insatt i målet och ha de kunskaper som krävs. Hur

omfattande Kronofogdemyndighetens processledning ska vara varierar givetvis från fall till fall. Om en part t.ex. är sjuk eller inte talar svenska kan behovet av processledning vara större än i andra mål. Om det finns flera sakägare i ett mål kan processledningen behöva utföras något annorlunda än i ett mål med bara två parter för att myndighetens opartiskhet inte ska ifrågasättas och för att förfarandet inte ska bli onödigt omständligt.

6 Utredning av tillgångar och myndighetssamverkan

6.1 Inledning

Utredningen har fått i uppdrag att ta ställning till om reglerna avseende Kronofogdemyndighetens utredning av gäldenärens tillgångar behöver förändras och hur kvaliteten på Kronofogdemyndighetens tillgångsutredningar kan förbättras. Vi ska även undersöka om nuvarande regler ger Kronofogdemyndigheten tillräckliga förutsättningar för att på ett ändamålsenligt sätt utreda gäldenärens tillgångar och därigenom ta till vara borgenärernas intresse av att få betalt. I detta sammanhang ska vi överväga vilka verktyg som Kronofogdemyndigheten bör ha tillgång till.

Kronofogdemyndighetens arbete att effektivt utreda och utmäta gäldenärens tillgångar påverkas av vilka möjligheter Kronofogdemyndigheten har att samarbeta med och få information från andra myndigheter. När andra myndigheter genomför olika åtgärder, exempelvis trafik- eller tullkontroller, kan de träffa på personer som är svarande i utskökningsmål och som har egendom som skulle kunna bli föremål för utskökningsåtgärder. Kronofogdemyndighetens möjligheter att få kännedom om och medverka vid andra myndigheters aktioner är begränsade. Vi har därför fått i uppdrag att överväga om och under vilka förutsättningar Kronofogdemyndigheten ska kunna samverka i aktioner tillsammans med bl.a. polisen för att kunna genomföra verkställighet. I detta sammanhang ska vi också överväga om det finns ett behov av att ge Kronofogdemyndigheten förbättrade möjligheter att, utan att själv vara närvarande, besluta om s.k. distansutmätning av egendom som påträffas av t.ex. Polismyndigheten eller Tullverket. En annan fråga vi ska överväga är hur möjligheterna för Kronofogdemyndigheten att få information om andra myndigheters åtgärder kan förbättras

och vad som i övrigt kan göras för att möjliggöra en bättre samverkan mellan olika myndigheter i fråga om verkställighet.

I avsnitt 6.2 redovisar vi de allmänna förutsättningarna för utmätning och gällande regelverk som styr Kronofogdemyndighetens utredning av gäldenärens tillgångar. Vi redovisar även några uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) om metoderna i Kronofogdemyndighetens efterforskan och verksamhet.

En översikt av gällande reglering om myndighetssamverkan och informationsutbyte samt det pågående myndighetssamarbetet mot grov organiserad brottslighet (GOB-samarbetet) finns i avsnitt 6.3. Vi redovisar också några av JO:s uttalanden som handlar om samverkan och informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter.

Kronofogdemyndigheten har enligt gällande regelverk ett relativt stort utrymme att under tillgångsutredningen anpassa sina utredningsinsatser till förhållandena i det enskilda fallet. Myndigheten har även möjlighet att vidta vissa tvångsåtgärder. Företrädare för borgenärskollektivet har framfört att Kronofogdemyndighetens tillgångsutredningar i övervägande antalet fall håller hög kvalitet och att borgenärernas möjligheter att föra en dialog med Kronofogdemyndigheten är god. Däremot har det framhållits att det i vissa fall är oklart för sökanden vilka verktyg som Kronofogdemyndigheten har använt i tillgångsutredningen samt vilka överväganden som ligger till grund för Kronofogdemyndighetens olika beslut under förfarandet. Exempelvis får sökanden inte något motiverat ställningstagande när Kronofogdemyndigheten kommit fram till att gäldenären inte har några utmättningsbara tillgångar eller att egendom som anträffas är ”utmättningsfri”. Det framgår inte av Kronofogdemyndighetens utredningsrapport vilka överväganden som gjorts i det enskilda fallet. Inte heller framgår det vilka ansträngningar Kronofogdemyndigheten har gjort för att komma i kontakt med en gäldenär. Företrädare för borgenärskollektivet har också påstått att Kronofogdemyndigheten gör för få försök att komma i kontakt med gäldenärer genom förrättningar i gäldenärens bostäder.

För att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning inom myndigheten beslutar Kronofogdemyndigheten om ställningstaganden i principiella frågor när rättsläget är oklart. Dessa ställningstaganden utformas ibland som beslut men eftersom de är generella och

därmed saknar rättskraft går de inte att överklaga. Företrädare för borgenärskollektivet har framfört att denna metod kan ifrågasättas. Eftersom det förutsätts att de rättsliga ställningstagandena följs inom Kronofogdemyndigheten får ställningstagandena stor genomslagskraft. Ställningstagandena som sådana kan alltså inte överklagas och eftersom en del av de beslut som fattas med stöd av ställningstagandena saknar motivering kan det i praktiken innebära att Kronofogdemyndighetens ställningstaganden inte blir föremål för domstolsprövning vilket i sin tur hämmar rättsutvecklingen.

Vi har som övergripande målsättning att våra överväganden och förslag ska leda till en såväl effektivare som mer rättssäker tillgångsutredning med en väl avvägd balans mellan borgenärens intresse av att få betalt och respekten för enskildas rätt till personlig integritet. I avsnitt 6.4.1 överväger vi dels frågan om Kronofogdemyndigheten enligt gällande regelverk har tillräckliga förutsättningar för att på ett ändamålsenligt sätt kunna utreda gäldenärers tillgångar och därigenom ta till vara borgenärernas intresse av att få betalt, dels frågan om Kronofogdemyndigheten i vissa fall skulle kunna genomföra effektivare tillgångsutredningar genom en mer ändamålsenlig användning av de verktyg som myndigheten redan har tillgång till.

Eftersom Kronofogdemyndighetens arbetsuppgifter under senare år också har kommit att inriktas mot brottsförebyggande arbete och deltagande i myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet bör gränsdragningar göras för vilka uppgifter som ska vara förbehållna de brottsutredande myndigheterna. I detta sammanhang har Kronofogdemyndigheten efterlyst tydligare vägledning och reglering när det gäller frågor om vilka efterforsknings- och spaningsåtgärder som får vidtas av myndigheten. Dessa frågor diskuterar vi i avsnitt 6.4.2.

I avsnitt 6.4.3 överväger vi om det bör införas utökade möjligheter för Kronofogdemyndigheten att distansutmäta egendom som anträffas av andra myndigheter. Möjligheter till ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter överväger vi i avsnitt 6.4.4.

I avsnitt 6.4.5 analyserar vi gällande ordning för hur Kronofogdemyndigheten fullgör sin underrättelseskyldighet enligt 4 kap. 9 a § UB. En utgångspunkt för våra överväganden i denna del är att kvaliteten på Kronofogdemyndighetens tillgångsutredningar ska

förbättras genom att de inblandade parterna i ett utskökningsmål får nödvändig insyn och kontroll över de åtgärder som vidtas av Kronofogdemyndigheten under tillgångsutredningen samt att sökanden ska försäkras möjlighet att få en rättslig prövning av Kronofogdemyndighetens beslut att inte utmäta tillgångar eller att inte vidta en viss utredningsåtgärd.

6.2 En översikt av gällande ordning

6.2.1 Allmänna förutsättningar för utmätning av lös egendom

För att lös egendom ska kunna utmätas krävs att egendomen är tillgänglig vid utmätningsförrättningen. Kronofogdemyndigheten får dock besluta om utmätning av egendom även om den inte är tillgänglig men ändå kan identifieras, exempelvis på grund av registrering, upplysningar vid förhör eller annan utredning och om det inte kan antas föreligga hinder för att säkerställa utmätningen enligt bestämmelserna om säkerställande av utmätning i utskökningsbalkens sjätte kapitel (4 kap. 7 § första stycket UB).

För svenskregistrerade skepp och luftfartyg gäller en specialreglering som innebär att sådan egendom får utmätas även om det finns hinder för att säkerställa utmätningen och den inte kan antas om hand inom den närmaste tiden, t.ex. om egendomen finns utomlands (4 kap. 7 § andra stycket UB). Detta förfarande kallas i förarbeten och doktrin för *distansutmätning*¹.

Distansutmätning har också kommit att omfatta det som tidigare kallades för *skrivbordsutmätning*². Skrivbordsutmätning är det normala förfarandet vid utmätning av fast egendom. Skrivbordsutmätning är även det normala förfarandet för svenskregistrerade skepp och luftfartyg men kan också ske av annan lös egendom, om egendomen kan identifieras och utmätningen kan säkerställas enligt vad som föreskrivs i utskökningsbalkens sjätte kapitel. Även fordringar och rättigheter som grundas på presentationspapper anses gå att utmäta från distans genom skrivbordsutmätning. I dessa fall bör

¹ Prop. 1980/81:8, s. 369, 373, 512 m.fl. och Gregow, Utskökningsrätt, 4 uppl., s. 119.

² Prop. 1980/81:8, s. 511 m.fl. I doktrin har begreppet *kontorsutmätning* använts i stället för *skrivbordsutmätning* (Gregow, Utskökningsrätt, 4 uppl., s. 118 f.).

dock säkerställande ske omgående eftersom det annars finns risk för att handlingen försvinner³.

6.2.2 Bestämmelserna om säkerställande av utmätning

Enligt 6 kap. 1 § UB ska säkerställande av utmätning av lös egendom som huvudregel ske utan dröjsmål enligt vad som sägs i kapitlets 2–8 §§. Enligt lagförarbetena bör åtgärderna helst ske i direkt anslutning till beslutet om utmätning, men om saken inte bedöms som särskilt brådskande kan säkerställandet vänta några timmar eller till följande dag (prop. 1980/81:8 s. 511). För i Sverige registrerade skepp och luftfartyg gäller att säkerställande av utmätningen ska ske så fort det inte längre finns hinder för det.

Pengar, löpande skuldebrev och andra handlingar vars uppvisande är ett villkor för rätten att kräva betalning eller begära att någon annan förpliktelse fullgörs, ska tas i förvar av Kronofogdemyndigheten (6 kap. 2 § UB). Detsamma gäller för utmäta pantbrev i skepp eller fastighet eller skuldebrev som är in-tecknat i luftfartyg eller reservdelar till luftfartyg. Särskilda bestämmelser gäller för datapantbrev. Om det kan antas att fordringshandlingen undanhålls eller har kommit bort, ska utmätning av fordringen eller rättigheten i stället säkerställas genom att Kronofogdemyndigheten delger den som är skyldig gäldenären pengar (sekundogäldenären) ett förbud att betala till annan än Kronofogdemyndigheten eller den som myndigheten anvisar. Utmätning av en rättighet som är registrerad enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument ska säkerställas genom registrering av utmätningen. Utmätning av elcertifikat eller en rättighet som är registrerad enligt lagen (2011:1200) om elcertifikat säkerställs genom registrering enligt den lagens bestämmelser. Motsvarande gäller vid utmätning av en utsläppsrätt eller en rättighet som är registrerad enligt lagen om (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

Enligt 6 kap. 3 § första stycket UB ska säkerställande av utmätning av andra fordringar eller rättigheter än de som nämnts i stycket ovan, ske genom att sekundogäldenären eller annan förpliktad meddelas förbud att fullgöra sin skyldighet till någon annan

³ Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl. s. 119.

än Kronofogdemyndigheten eller den som myndigheten anvisar. Denna bestämmelse avser fordringar som grundas på t.ex. enkla skuldebrev eller muntliga fordringar och omfattar bl.a. utmätning av tillgodohavande på bankkonto eller en säljares rätt enligt avbetalningsköp⁴.

Enligt 6 kap. 3 § andra stycket UB ska fastighetsägaren under rättas när Kronofogdemyndigheten har utmätt en rättighet som avses i 7 kap. JB (t.ex. arrende, hyra, tomträtt, annan nyttjanderätt och servitut). Fastighetsägaren ska även underrättas när byggnader på någons annan mark, dvs. byggnad på ofri grund, utmäts. För att säkerställa utmätning av en bostadsrätt ska bostadsrättsföreningen underrättas. Enligt 20 § lagen om införande av utsökningsbalken gäller denna skyldighet även utmätning av andelar i andra slags bostadsföretag.

Annan lös egendom än sådan som anges i 6 kap. 2 och 3 §§ UB ska tas i förvar eller, om den lämnas i gäldenärens besittning, förseglas eller märkas som utmätt, om det inte anses att en sådan åtgärd är obehövlig. Med annan lös egendom avses t.ex. smycken, TV-apparater, bilar, möbler och maskiner. Om inte Kronofogdemyndigheten beslutar annat får gäldenären använda utmätt egendom som inte tas i förvar eller förseglas (6 kap. 4 § UB). Att den utmäta egendomen tas i förvar innebär att Kronofogdemyndigheten tar hand om den och tar den till myndighetens lokaler eller annat utrymme.

Bestämmelser om förvarstagande av pantbrev eller andra in-teckningshandlingar i utmätt skepp eller luftfartyg eller i utmätt egendom som är in-tecknad enligt lagen (2008:990) om företagshypotek och inte är belånad finns i 6 kap. 5 § UB. När en sådan handling tagits i förvar får den inte pantförskrivas utan Kronofogdemyndigheten tillstånd.

Av 6 kap. 6 § UB följer att förbehåll om återtaganderätt inte hindrar att egendomen tas i förvar, förseglas eller märks om den har utmätts hos förvärvaren. I sådana fall ska överlåtaren under rättas om utmätningen.

Kronofogdemyndigheten kan ta utmätt egendom i förvar eller försegla eller märka den även om egendomen är i tredje mans besittning. Särskilda bestämmelser gäller för pantbrev. Om egen-

⁴ Walin m.fl., Utsökningsbalken (1 augusti 2013, Zeteo), kommentaren till 6 kap. 3 § UB.

dom som finns i tredje mans besittning inte tas i förvar ska i stället förbud meddelas innehavaren att utan Kronofogdemyndighetens tillstånd lämna ut egendomen eller vidta någon annan åtgärd med den till skada för sökanden, s.k. förbudsmeddelande (6 kap. 7 § första och andra stycket UB). Enligt förarbetena gäller denna möjlighet oavsett vilket slags egendom det är fråga om eller vilken grund tredje mannen åberopar för sitt innehav (prop. 1980/81:8 s. 524).

Förvarstagande får ske av andra handlingar än de som nämns 6 kap. 2 § eller 5 § om de visar gäldenärens rätt till utmätt egendom eller vars omhändertagande krävs för att hindra förfogande över egendomen alternativt behövs vid nyttjande av den. Detta gäller även om handlingen innehas av tredje man (6 kap. 8 § UB). Exempel på sådana handlingar är enkla skuldebrev, köpekontrakt, köpebrev, kvitto och gåvobrev.⁵

Kronofogdemyndigheten ska så snart som möjligt förteckna och värdera utmätt lös egendom. Om det behövs får en sakkunnig anlitas för värderingen. Handlingar som tas i förvar ska förtecknas (6 kap. 9 § UB).

Enligt 6 kap. 10 § UB ska Kronofogdemyndigheten, utöver de åtgärder som anges i kapitlets 1–9 §§, vidta andra åtgärder som i varje särskilt fall behövs för att utmätning ska säkerställas. Enligt förarbetena ger bestämmelsen Kronofogdemyndigheten möjlighet att vidta andra åtgärder än förvarstagande, förseglning eller märkning för att förhindra gäldenären eller annan att förfoga över eller nyttja utmätt egendom.

För fartyg eller luftfartyg som står under tullkontroll har Tullverket befogenhet att hålla kvar egendomen för de ändamål som anges i tullagen (2000:1281). Tullverket har motsvarande befogenheter när Kronofogdemyndigheten begär hjälp med att hindra att ett utmätt fartyg eller luftfartyg avgår (6 kap. 10 a § UB och 6 kap. 22 § UF).

När egendom utmäts som redan är utmätt för en annan fordran eller som är belagd med kvarstad ska Kronofogdemyndigheten anpassa åtgärderna för säkerställande därefter (6 kap. 11 § UB). Enligt förarbetena innebär denna reglering inte någon egentlig eftergift av kravet på säkerställande av utmätningen utan syftet är

⁵ Walin m.fl., Utsökningsbalken (1 augusti 2013, Zeteo), kommentaren till 6 kap. 8 § UB.

att dubbelarbete ska undvikas. Som exempel nämns att om det görs en förnyad utmätning av lös egendom som har lämnats kvar hos gäldenären, kan det finnas anledning för Kronofogdemyndigheten att kontrollera att tidigare åtgärder för att säkerställa utmätningen består och inte behöver förstärkas (prop. 1980/81:8 s. 531).

Av 6 kap. 12 § UB följer att om lös egendom inte kan utmätas genast får Kronofogdemyndigheten ändå, vid behov, ta egendomen i förvar eller vidta annan åtgärd som anges i kapitlets 1–10 §§. Bestämmelserna om verkan av utmätning i 4 kap. 29 § UB gäller och innebär i princip att gäldenären inte får förfoga över egendomen till skada för utmätningssökanden⁶. En sådan här, s.k. provisorisk åtgärd, får inte bestå längre än vad som är nödvändigt. Om egendomen inte utmäts inom två veckor ska åtgärden hävas. När en provisorisk åtgärd har vidtagits ska gäldenären underrättas. Underrättelsen ska delges om det inte är känt att gäldenären inte kan anträffas (6 kap. 12 § UF). Bestämmelser om säkerställande av utmätning av fast egendom finns i 6 kap. 13 och 14 §§ UB samt i 12 kap. UB.

6.2.3 Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet

Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet angående gäldenärens tillgångar regleras i 4 kap. 9 § UB. Enligt den bestämmelsen ska Kronofogdemyndigheten i den utsträckning som det behövs med hänsyn till ansökans innehåll, tillkommande uppgifter, gäldenärens förhållanden och omständigheterna i övrigt utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden samt undersöka om gäldenären har någon egendom som går att utmäta. Om nya uppgifter kommer till ska Kronofogdemyndigheten på nytt utreda om gäldenären har någon utmätningsbar egendom. En ny utredningsåtgärd kan exempelvis vara påkallad om sökanden, efter det att ansökan lämnats in till Kronofogdemyndigheten, underrättar Krono-

⁶ När Kronofogdemyndigheten har beslutat om utmätning får gäldenären inte disponera den utmäta egendomen till skada för sökanden (4 kap. 29 § UB). Enligt 6 kap. 4 § andra stycket UB får gäldenären som huvudregel använda utmätt egendom som inte har tagits i förvar eller förseglats. Kronofogdemyndigheten kan dock besluta att så inte får ske. Om gäldenären bryter mot ett sådant förfogandeförbud kan han eller hon göra sig skyldig till överträdelse av myndighets bud (17 kap. 13 § BrB). En sådan överträdelse bör polisanmälas av Kronofogdemyndigheten (19 kap. 1 § UF).

fogdemyndigheten om att gäldenären eventuellt har viss utmättningsbar egendom. Kronofogdemyndigheten ska då med beaktande av de nya uppgifterna ta ställning till om ytterligare åtgärder bör vidtas. Kronofogdemyndighetens utredning kallas tillgångsutredning och görs i både allmänna och enskilda mål.

Kronofogdemyndigheten håller även en vägledande dialog med de gäldenärer som myndigheten lyckas etablera kontakt med. Syftet med den vägledande dialogen är inte att utreda vilka tillgångar gäldenären har och om dessa är utmättningsbara utan det handlar i stället om att informera gäldenären om själva utsökningsförfarandet och om hur gäldenären själv kan agera för att förbättra sin ekonomiska situation. I vissa fall kan det exempelvis vara aktuellt att informera om vilka förutsättningar som gäller för att inleda ett skuldsaneringsförfarande.

I de allmänna målen ska Kronofogdemyndigheten även göra en s.k. gäldenärsutredning om gäldenärens ekonomiska förhållanden. Denna görs för att frågor om uppskov m.m. enligt 7–13 och 18 §§ lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) ska kunna bedömas. I gäldenärsutredningen ingår inte bara information om gäldenärens tillgångar utan även uppgifter om gäldenärens sammantagna skuldsituation.

Det är upp till Kronofogdemyndigheten att avgöra vilka utredningsåtgärder som ska vidtas i det enskilda fallet. Innehållet i en ansökan ska påverka Kronofogdemyndighetens bedömning av vilka utredningsåtgärder som är de lämpligaste. Sökanden kan också framföra önskemål om Kronofogdemyndighetens utredningsarbete. Om en sökande har anvisat viss egendom för utmätning har Kronofogdemyndigheten en skyldighet att närmare undersöka förutsättningarna för utmätning av den egendomen. För det fall det visar sig att den anvisade egendomen inte kan utmätas bör Kronofogdemyndigheten redovisa skälen för detta ställningstagande.

Om Kronofogdemyndigheten efter genomförd tillgångsundersökning kommer fram till att gäldenären saknar tillgångar till full betalning av utmättningsfordringen ska sökanden och gäldenären snarast underrättas. Vidare ska sökanden underrättas om vilka utredningsåtgärder som Kronofogdemyndigheten avser att vidta senare under målets handläggning (4 kap. 9 a § UB). Syftet med att Kronofogdemyndigheten även ska underrätta om planerade åtgärder är att sökanden ska ha tillgång till denna information vid

bedömningen av om det finns skäl att låta målet fortsätta eller om målet ska återkallas. Denna underrättelse sker i dag genom att Kronofogdemyndigheten sammanställer en s.k. utredningsrapport (se avsnitt 6.4.5 om innehållet i utredningsrapporten).

6.2.4 Kronofogdemyndighetens verktyg vid tillgångsutredningen

I följande avsnitt ges en närmare beskrivning av de olika verktyg som Kronofogdemyndigheten har till sitt förfogande i arbetet för att utreda en gäldenärs tillgångar.

Registerforskning

I UB finns det inte någon särskild bestämmelse som tar sikte på att Kronofogdemyndigheten ska söka efter egendom genom s.k. registerforskning. Detta har dock förutsatts i balkens förarbeten (prop. 1980/81:8 s. 377–380 och s. 409). Efter att Kronofogdemyndigheten har underrättat en gäldenär om ett inkommet mål söker Kronofogdemyndigheten i sina egna register för att se om gäldenären förekommer eller har förekommit i andra mål vid myndigheten. I den fortsatta tillgångsundersökningen finns det olika register och andra källor som Kronofogdemyndigheten kan hämta eller få information från (se bilaga 6).

Fysiska personer kontrolleras i det inledande skedet i beskattningsdatabasen, Försäkringskassans register och vägtrafikregistret. Utifrån resultatet av dessa undersökningar letar Kronofogdemyndigheten sedan efter tillgångar. Från skatter registret går det bl.a. att få information om en person har några ränteinkomster, vilket i sin tur leder till att aktuell bank kontaktas. Av skatter registret framgår även om någon arbetsgivare har redovisat in skatt. I sådant fall kontaktas arbetsgivaren för uppgifter om gäldenärens inkomst. Vidare kan skatter registret innehålla uppgifter om fastighetsinnehav.

4 kap. 15 § UB reglerar tredje mans skyldighet att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten. Det finns inga sekretessbestämmelser som hindrar att uppgifter lämnas enligt denna bestämmelse (se avsnittet nedan). Regler om myndigheters och vissa

organs handläggning vid utlämnande av allmänna handlingar finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Allmänna bestämmelser om hantering av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204), PUL. För Kronofogdemyndighetens del finns en särskild registerförfattning, lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet som gäller i stället för PUL. Lagen hänvisar till vissa bestämmelser i PUL som ska tillämpas vid behandlingen av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, exempelvis definitioner och grundläggande krav på behandling av personuppgifter. Till denna lag finns förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

6.2.5 Gäldenärens och tredje mans uppgiftsskyldighet

Så länge ett mål pågår hos Kronofogdemyndigheten är gäldenären skyldig att lämna de uppgifter om sina tillgångar som behövs. Kronofogdemyndigheten kan ålägga gäldenären att lämna in en förteckning över sina tillgångar och om det behövs kan Kronofogdemyndigheten förordna en lämplig person att biträda gäldenären för att upprätta en sådan förteckning. En gäldenär kan också åläggas att på heder och samvete skriftligen bekräfta de uppgifter som har lämnats i ett förhör eller i en förteckning (4 kap. 14 § UB). Den som på heder och samvete lämnar oriktiga uppgifter kan dömas för osann respektive vårdslös försäkran. Enligt förarbetena till UB är gäldenärens skyldighet att lämna upplysningar om sina tillgångar inte begränsad till vilka tillgångar personen har utan gäller även uppgifter om var tillgångarna finns (prop. 1980/81:8 s. 405). Uppgiftsskyldigheten omfattar inte gäldenärens skuldsättning.

Tredje man är skyldig att uppge om en gäldenär har någon fordran eller annat mellanhavande med honom eller henne som kan vara av betydelse för bedömningen om och i vilken utsträckning gäldenären har någon utmättningsbar egendom. Tredje man är även skyldig att ange den närmare beskaffenheten av mellanhavandet (4 kap. 15 § UB). Av utsökningsbalkens förarbeten framgår bl.a. att med tredje mans uppgiftsskyldighet åsyftas i första hand information om fordringar, bl.a. på konto i bank och rättigheter som gäldenären kan ha på grund av olika slags kontrakt. Skyldigheten att lämna uppgifter gäller också för den som innehar egendom som

tillhör gäldenären, exempelvis på grund av pant deposition eller hyra. En bank är t.ex. skyldig att lämna upplysningar om gäldenärens innehav av ett bankfack. Skyldigheten att lämna uppgifter omfattar allt som hör till rättsförhållandet.

Avsikten är inte att Kronofogdemyndigheten rutinmässigt ska fråga banker i alla mål eller ens i flertalet mål. Om det är osannolikt att gäldenären har ett banktillgodohavande behöver någon förfrågan inte göras. Inte heller behöver Kronofogdemyndigheten vända sig till samtliga tänkbara banker. Det räcker att Kronofogdemyndigheten vänder sig till den eller de banker där det är mest troligt att få ett positivt svar. En bank som får en förfrågan från Kronofogdemyndigheten om en person har ett tillgodohavande i banken bör i allmänhet inte vara skyldig att göra andra undersökningar än att kontrollera i sitt register. Upplysningsskyldigheten bryter banksekretessen (jfr 1 kap. 10 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse).

Även myndigheter kan ha ställning av tredje man och omfattas av uppgiftsskyldigheten (prop. 1980/81:8 s. 413 ff.). Denna uppgiftsskyldighet hindras inte av sekretessbestämmelser (10 kap. 28 § OSL).

Något undantag från uppgiftsskyldigheten, likt den som gäller för vittnen i rättegångsbalken, har inte gjorts för gäldenärens närstående. Å andra sidan är tredje mans uppgiftsskyldighet inte straffsanktionerad.

I 4 kap. 16 § UB hänvisas till bestämmelserna i 2 kap. 10–16 §§ UB som reglerar möjligheten för Kronofogdemyndigheten att hålla förhör med gäldenären eller tredje man och om möjligheten att använda tvångsmedel i samband med att upplysningar begärs.

Kronofogdemyndigheten får förelägga en svarande att inställa sig till förhör personligen vid vite uppgående till högst 1 000 kronor. Om det behövs kan sökanden kallas till förhöret vid påföljd att ansökan annars förfaller. Även sökanden kan föreläggas att inställa sig personligen vid vite om högst 1 000 kronor. Kronofogdemyndigheten får själv döma ut vitet vid svarandens eller sökandens utevaro. En svarande som uteblir från ett förhör får hämtas till förhöret om vite har förelagts (2 kap. 10–12 §§ UB). Vad som nu redovisats om kallelse av sökanden gäller inte i allmänna mål (2 kap. 30 § UB).

6.2.6 Förrättning i bostad eller lokal

Förrättning i gäldenärens bostad eller lokal är en annan utredningsåtgärd som Kronofogdemyndigheten kan använda sig av. Kronofogdemyndigheten har rätt att genomsöka hus, rum eller förvaringsställe om det behövs för att verkställighet ska kunna ske (2 kap. 17 § första stycket UB). Denna möjlighet finns både i mål om utmätning och i samband med annan förrättning som har till syfte att ta hand om egendom. Med förvaringsställe avses utrymmen där egendom kan förvaras, exempelvis väska, plånbok, skrivbord, byrå, kassaskåp, kassafack eller bil. En förrättningsman får t.ex. undersöka gäldenärens plånbok men bör i övrigt inte kroppsvisitera gäldenären för att konstatera om personen har någon utmättningsbar egendom på sig⁷.

Om förrättningsmannen behöver ha tillträde till utrymme som är tillslutet får han eller hon låta öppna lås eller bereda sig tillträde på annat sätt (2 kap. 17 § andra stycket UB). Detta gäller när förrättningsmannen vägras tillträde men också i de fall när det inte finns någon närvarande som kan öppna. Ett förvaringsutrymme som har öppnats av förrättningsmannen ska, om det inte är uppenbart onödigt, tillslutas på lämpligt sätt efter förrättningen. Den som förfogar över utrymmet ska underrättas om åtgärden om personen inte var närvarande (3 kap. 2 § UF). Om gäldenären inte är närvarande när en förrättning sker i dennes bostad eller enskilt utrymme men gäldenärens make, någon som är anställd hos gäldenären eller någon annan som har hand om gäldenärens egendom anträffas så ska den personen uppmanas att närvara vid förrättningen (6 kap. 3 § andra stycket UF).

Om förrättning ska ske i en persons bostad och ingen är hemma gäller skärpta krav för att få bryta lås och liknande. Det krävs antingen att innehavaren har underrättats i förväg om tidpunkten för förrättningen och att det kan antas att han eller hon håller sig undan eller det annars finns särskilda skäl för att ta sig in i innehavarens frånvaro (2 kap. 17 § andra stycket UB). I det första fallet, när den underrättade innehavaren håller sig undan, ska det finnas anledning att tro att han eller hon håller sig undan. Det är inte tillräckligt att personen inte är hemma eller inte har hört av sig. Det

⁷ Walin m.fl., Utsökningsbalken, 1 augusti 2013, Zeteo, kommentaren till 2 kap. 17 § UB.

är särskilt viktigt att det finns ett positivt stöd för att personen håller sig undan om förrättningen sker under vanlig arbetstid eller under semestertid eller om personen har ett sådant arbete att han eller hon kan befinna sig på resa. Kronofogdemyndigheten använder som regel tvång om svaranden inte hört av sig trots att han eller hon har underrättats om målet och underrättats om tidpunkten för förrättningen samt underrättats om tidpunkten för en andra förrättning. I det andra fallet, särskilda skäl, är när det finns risk att gäldenären undanskaffar eller förstör egendom eller saken är bråds-kande. Det kan också gälla situationer när Kronofogden med stöd av 4 kap. 12 § UB har låtit bli att underrätta om målet.⁸

Kronofogdemyndigheten har en skyldighet att se till att en bostadsförrättning inte väcker onödig uppmärksamhet eller annars orsakar svaranden eller annan enskild större olägenhet än vad som är nödvändigt. En förrättning får inte utan särskilda skäl hållas före kl. 06.00 eller efter kl. 21.00 (3 kap. 1 § UF).

Förrättningsmannen får använda tvång i den mån det kan anses befogat med hänsyn till omständigheterna. Fysiskt våld mot en person får dock endast användas om förrättningsmannen möter motstånd och det med hänsyn till förrättningens ändamål kan anses försvarligt (2 kap. 17 § UB).

Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten sätter myndigheten endast ut bostadsförrättning när det finns en indikation på att det finns tillgångar i gäldenärens bostad. Under år 2014 utfördes 6 399 förrättningar som ett led i tillgångsutredningar. Av dessa förrättningar är 4 473 registrerade på en fysisk person. Några av fallen kan ha avsett förrättning i en verksamhetslokal hos en enskild näringsidkare men merparten är förrättningar i enskildas hem. I endast cirka 15 procent av de genomförda bostadsförrättningarna har det påträffats tillgångar som kunnat utmätas. Detta torde till stor del bero på att merparten av det som finns i en bostad utgör beneficieegendom. En annan anledning är att en del av den egendom som finns i ett hem har litet eller inget andrahandsvärde. Enligt uppgifter från Kronofogdemyndigheten kan det förhållandet att myndigheten satt ut till bostadsförrättning vara betalningsframkallande. Träffsäkerheten torde således i verkligheten vara något högre än de ovan angivna 15 procenten där tillgångar anträffats.

⁸ Kronofogdemyndighetens handbok om utmätning, s. 90 f.

Med beaktande av att Kronofogdemyndigheten under år 2014 påbörjade tillgångsutredningar för 331 000 gäldenärer är antalet förrättningar i bostäder, i förhållande till det totala antalet utsökningsmål, få.

6.2.7 Möjlighet till frihetsberövande

En gäldenär eller tredje man som inte fullgör sina förpliktelser att lämna upplysningar enligt 4 kap. 14 § eller 4 kap. 15 § UB får häktas om det föreligger synnerliga skäl (2 kap. 16 § UB). För att någon ska häktas förutsätts det att gäldenären respektive tredje mannen först har fått ett föreläggande vilket denne inte har iakttagit. Däremot krävs inte att vite först har varit utsatt (prop. 1989/81:8 s. 246).

I detta sammanhang är det av intresse att uppmärksamma Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, artikel 1, som handlar om förbud mot frihetsberövande på grund av skuldförbindelse. Enligt den bestämmelsen får ingen berövas friheten enbart på grund av oförmåga att fullgöra en avtalad förpliktelse.

Förbudet avser endast avtalade förpliktelser. Olika slags offentligrättsliga förpliktelser faller därför utanför artikelns tillämpningsområde. Vidare avser förbudet frihetsberövande på grund av *oförmåga* att fullgöra en förpliktelse. Om det föreligger någon relevant omständighet som visar på *ovilja* att fullgöra en förpliktelse eller på ett bedrägligt eller annat brottsligt syfte, är förbudet inte tillämpligt⁹. Europakonventionens förbud torde därför inte hindra häktning enligt 2 kap. 16 § UB. Bestämmelsen syftar ju till att förmå en gäldenär att lämna upplysningar. Att en gäldenär underlåter att lämna upplysningar torde sällan kunna förklaras med en *betalningsoförmåga* utan snarare tyda på *betalningsovilja*.

Kronofogdemyndighetens häktningsframställan prövas av den tingsrätt som enligt 18 kap. 1 § UB ska pröva överklaganden av Kronofogdemyndighetens beslut. Rättegångsbalkens bestämmelser om häktning är inte omedelbart tillämpliga utan särskilda bestämmelser meddelas i 2 kap. 16 § andra och tredje st. UB. I fråga om rätt till biträde och kostnader i målet tillämpas rättegångsbalkens bestämmelser om försvarare och om rättegångskostnader i brott-

⁹ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis 2012, s. 592–593.

mål. Ett beslut om häktning ska omprövas med högst två veckors mellanrum. Möjligheten att i nu förekommande fall hålla någon häktad är begränsad till högst tre månader.

Europadomstolen har i ett avgörande den 16 oktober 2014, *Götblin mot Sverige*, (mål nr 8307/11) godkänt Sveriges åtgärd att hålla en 67-årig man häktad i 42 dagar på grund av att han inte lämnade upplysningar till Kronofogdemyndigheten om en såg värd cirka 300 000 kronor. Bakgrunden i målet är att Kronofogdemyndigheten hade beslutat om utmätning av en flyttbar såg avseende en skatteskuld som uppgick till cirka 250 000 kronor. I strid med Kronofogdemyndighetens instruktioner gömde mannen undan sågen och vägrade i förhör att tala om var sågen fanns.

Den tingsrätt som i första instans prövade Kronofogdemyndighetens häktningsframställan ansåg att det, mot bakgrund av att det inte hade gått särskilt lång tid från det att utmätningsbeslutet hade vunnit laga kraft till det att begäran om häktning framställts, inte förelåg synnerliga skäl för häktning. Tingsrätten beaktade även att Kronofogdemyndigheten inte hade använt sig av möjligheten att förelägga gäldenären att lämna upplysningar om var sågen fanns vid risk om att få betala vite. Kronofogdemyndigheten överklagade beslutet till hovrätten. Hovrätten, som konstaterade att det inte krävs att vite varit utsatt innan häktning tillgrips, ansåg att det förelåg synnerliga skäl för att häkta mannen. Skuldens storlek, den undangömda sågens värde och det förhållandet att gäldenären fortsatt vägrade att tala om var sågen fanns låg till grund för hovrättens slutsats. Efter att mannen hade varit frihetsberövad i 42 dagar kom den tingsrätt som regelbundet omprövade häktningen fram till att åtgärden inte längre var proportionerlig och att det inte längre förelåg synnerliga skäl för att mannen skulle kvarbli i häkte.

Europadomstolen fann att det 42 dagar långa frihetsberövandet var förenligt med Europakonventionen och proportionerligt för att uppnå syftet med att få mannen att lämna information om sågen. I skälen framhöll domstolen bl.a. att även om mindre ingripande åtgärder än häktning bör prövas först, exempelvis vitesföreläggande, hade ett sådant föreläggande sannolikt inte haft någon effekt i det aktuella fallet. Domstolen ansåg inte heller att ytterligare utredningsåtgärder hade kunnat leda till något resultat eftersom mannen vägrade tala om var han hade gömt sågen och eftersom han hade berättat att det bara var han som visste var sågen fanns.

I praktiken används häktning i samband med tillgångsutredningar endast undantagsvis. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten har myndigheten från och med början av år 2012 till och med december 2014 inte begärt någon gäldenär eller tredje man häktad.

6.2.8 Ramarna för metoderna i efterforskningsverksamheten

Vid en tillgångsundersökning måste Kronofogdemyndigheten göra en bedömning av vilken metod som bör användas och om metoden är försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Kronofogdemyndigheten måste göra en avvägning mellan å ena sidan den skada och det intrång som metoden medför eller riskerar att medföra och å andra sidan behovet av att söka efter tillgångar och de fördelar som metoden kan antas medföra i utmätningsmålet. I dessa bedömningar finns det såväl nationell som internationell rätt som Kronofogdemyndigheten måste förhålla sig till och beakta. De bedömningar som görs i det enskilda fallet blir således styrande och sätter i viss mån ramarna för vilka konkreta åtgärder som vidtas i arbetet med att utreda en enskild gäldenärs tillgångar.

Personlig integritet och rätt till privat- och familjeliv

Kronofogdemyndigheten måste bl.a. förhålla sig till gällande bestämmelser om att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Grundläggande bestämmelser om personlig integritet finns bl.a. i regeringsformen (RF). Enligt 1 kap. 2 § RF ska den offentliga makten utövas med respekt för enskildas frihet och värdighet och det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Vidare finns i 2 kap. 6 § RF en bestämmelse om skydd för förtroliga meddelanden och som även i övrigt ger ett skydd gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och som innebär kartläggning eller övervakning av den enskildes förhållanden. Enligt art. 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En bestämmelse om respekt för privat- och familjelivet finns även i art. 7 i Europeiska

unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Av stadgans art. 8 följer att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Bestämmelser om enskildas rätt till personlig integritet och rätt till privat- och familjeliv kan därmed innebära begränsningar för Kronofogdemyndighetens möjligheter att efterforska och utreda en gäldenärs tillgångar. Rätten till skydd av privatlivet och den personliga integriteten är emellertid inte absolut utan dessa rättigheter kan under vissa förutsättningar inskränkas.

Skyldigheten att göra en försvarlighetsbedömning, intresseavvägning och proportionalitetsbedömning

Innan Kronofogdemyndigheten utmäter en tillgång ska myndigheten göra en försvarlighetsbedömning (4 kap. 3 § första stycket UB). Detta innebär att utmätning bara ska ske om det belopp som kan beräknas flyta in, efter avdrag för kostnader som uppkommer efter utmätningen, ger ett överskott som gör åtgärden försvarlig. Vid bedömningen bör enligt lagmotiven hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. till Kronofogdemyndighetens arbetsinsats och olägenheterna för gäldenären. Överskjutande skatt bör alltid utmätas, oavsett vilket belopp det gäller medan återhållsamhet bör iakttas beträffande egendom som kräver större arbetsinsats av Kronofogdemyndigheten eller vars utmätning innebär ett stort ingrepp för gäldenären (prop. 1993/94:50 s. 293 ff. och 362 f.). I praxis (NJA 2010 s. 397 I och II) har bestämmelsen dock tolkats så att varken regelns ordalydelse eller dess funktion lämnar något egentligt utrymme för att ge andra omständigheter än överskottet en mer avgörande eller självständig betydelse.

Kronofogdemyndigheten ska även göra en intresseavvägning när det gäller frågan vilken egendom som ska utmätas. Å ena sidan ska sökandens rätt till betalning utan onödigt dröjsmål beaktas och å andra sidan ska gäldenärens förhållanden och intressen beaktas (4 kap. 3 § andra stycket UB). I första hand ska sådan tillgång tas i anspråk som kan användas till fordringens betalning med minsta möjliga kostnad, förlust eller annan olägenhet för gäldenären om inte annat följer av 4 kap. 4–6 §§ UB. Enligt förarbetena bör kontanta medel, banktillgodohavanden och andra likvida tillgångar som kan lyftas omedelbart utmätas i första hand. Därefter följer löne-

utmätning, utmätning av fondandelar och aktier, utmätning av övrig lös egendom som exempelvis lösöre, fordringar och pantbrev. Fast egendom bör som regel utmätas i sista hand. Fordringar som är tvistiga bör i princip inte utmätas om det finns säkra och ostridiga tillgångar (prop. 1980/81:8 s. 358 f.).

Utöver vad som föreskrivs i 4 kap. 3 § UB ska Kronofogdemyndigheten dessutom förhålla sig till bl.a. Europakonventionens bestämmelser och exempelvis överväga om vald verkställighetsåtgärd är proportionerlig. En åtgärd får inte vara mer ingripande, omfattande eller varaktig än att den står i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden. När det gäller frågor om utmätning av egendom och i vilken ordning egendom ska utmätas är Europakonventionens ovan nämnda art. 8 som ger den enskilde rätt till respekt för privat- och familjeliv och hem samt art. 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll, om skydd för egendom, av särskilt intresse. Vidare måste Kronofogdemyndigheten beakta Sveriges andra internationella åtaganden, bl.a. Sveriges åtaganden genom ratificering av Barnkonventionen.

I Europadomstolens mål *Rousk mot Sverige* (se avsnitt 4.3.12 och bilaga 20), kom domstolen fram till att den exekutiva försäljningen av en gäldenärs bostad inte var en proportionerlig åtgärd i förhållande till åtgärdens syfte. Enligt Europadomstolen hade inte gäldenärens intresse beaktats i tillräcklig utsträckning i beslutet att avhysa gäldenären från dennes bostad. Åtgärden stred mot Europakonventionens art. 8 och art. 1 i första tilläggsprotokollet. Enligt domstolen hade gäldenärens rätt till egendomsskydd och rätt till privat- och familjeliv kränkts.

I rättsfallet NJA 2013 s. 1241 (se avsnitt 4.3.12 och bilaga 24) prövade HD frågan om en gäldenärs bostadsfastighet skulle utmätas. Vid denna bedömning gjorde HD en intresseavvägning mellan sökandens och gäldenärens intressen enligt 4 kap. 3 § andra stycket UB med beaktande av såväl Europakonventionen som Barnkonventionen. HD uttalade att det inte finns något utrymme att ge omständigheter av annat slag än det förväntade överskottet mer avgörande eller självständig betydelse i de fall det bara finns en tillgänglig egendom för utmätning. När det däremot finns flera tillgängliga egendomar som kan utmätas ska det göras en avvägning mellan sökandens rätt och gäldenärens intressen. I det aktuella fallet konstaterade HD att gäldenärens lön fanns tillgänglig för ut-

mätning och att det därför inte fanns tillräckliga skäl för utmätning av bostaden.

6.2.9 JO om metoderna i Kronofogdemyndighetens efterforskande verksamhet

I ett beslut av JO, 1980-03-21, i ett ärende som gällde om och i vad mån Kronofogdemyndigheten fick fråga grannar om gäldenärens förhållanden uttalade JO bl.a. att: ”Omdöme, takt och hänsyn till gäldenärens person och övriga förhållanden sätter givna gränser för myndighetens undersökande verksamhet. Att fråga grannar om en gäldenärs inkomst och anställningsförhållanden får nog i flertalet fall räknas som överskridande av de gränserna.”

JO har herefter i ytterligare två ärenden uttalat sig om lämpligheten av att tjänstemän vid Kronofogdemyndigheten hört sig för om gäldenären hos dennes grannar eller bekanta eller hos näringsidkare som gäldenären hade kontakt med (1985/86 s. 374, dnr 3353-1983 och 123-1983). I det första ärendet hade Kronofogdemyndigheten frågat en radiohandlare och gäldenärens f.d. hustru om viss information. JO konstaterade att det inte finns något uttryckligt förbud mot att myndigheten ställer allmänna frågor om gäldenärens ekonomi och anställningsförhållanden till grannar eller bekanta till gäldenären även om de inte har något mellanhavande med gäldenären. En annan sak är att den tillfrågade inte har någon skyldighet att svara. JO framhöll emellertid att i de flesta fall borde myndigheten kunna få svar på sina frågor från de naturliga upplysningskällorna, nämligen genom register, samtal eller förhör med gäldenären och eventuellt bostadsförrättning. Endast i de fall detta inte ger något resultat ansåg JO att det blev aktuellt att överväga sådana tredjemanskontakter som här vidtagits. JO konstaterade vidare att uttalandet i det ovan redovisade beslutet av den 21 mars 1980 fortfarande var tillämpligt. JO ansåg att det i det nu aktuella fallet framstod som mindre lämpligt att som en första åtgärd ställa frågor till radiohandlaren. Kronofogdemyndigheten borde i de fall gäldenären inte var samarbetsvillig, i första hand överväga andra åtgärder, exempelvis att genomföra en bostadsförrättning. Kontakterna med den f.d. hustrun ansågs i sammanhanget inte som anmärkningsvärda eftersom de handlade om att efterfråga uppgifter om vilka personer som stod som bouppteckningsför-

rättare i bouppteckningen efter gäldenärens avlidne son. I det andra ärendet hade Kronofogdemyndigheten frågat grannar för att utreda om två personer, trots deras eget bestridande, alltjämt var sammanboende. JO kom i det ärendet fram till att möjligheten att kontakta grannarna av allt att döma var det enda sättet att utreda frågan om lös egendom kunde beläggas med kvarstad och utmätas för den ena makens skulder enligt presumtionsregeln i 4 kap. 19 § första stycket UB.

I ett beslut, 1984-10-05, gjorde JO uttalanden om principerna för och metoderna i bl.a. kronofogdemyndigheternas efterforskande verksamhet. Beslutet blev på grund av dess omfattning en särskilt upprettat bok, *Om moderna efterforskningsmetoder i skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet – en undersökning av laglighet och lämplighet* (1984:1). I en sammanfattning av beslutet konstaterade JO att kronofogde- och förvaltningsmyndigheter av olika slag börjat använda metoder som är nya både i den meningen att de inte tidigare har använts av icke-polisiära myndigheter och därför att de bygger på ny teknik. JO konstaterade vidare att en ogenomtänkt och oaktsam användning av den nya tekniken och de nya metoderna kan medverka till att känslan och respekten för den personliga integriteten försvagas. Inriktningen mot att söka personer inom större kategorier och verksamhetsområden med utgångspunkten att där sannolikt förekommer brott och oegentligheter innebär en ökad risk för att personer som tillhör en viss grupp kan komma att behandlas på ett skönsmässigt och diskriminerande sätt. I de fall åtgärderna är missriktade kan de drabba en oskyldig. JO kom efter sin genomgång fram till att fältet författningsmässigt är ganska fritt för dessa nya arbetsmetoder, att ett ställningstagande till vad som är lagligt ändå många gånger är svårt att göra och kräver goda och breda juridiska kunskaper samt att en del av det som myndigheterna ägnar sig åt i efterforskningsssyfte är olagliga metoder medan andra metoder är olämpliga utan att vara olagliga.

Samtidigt framhöll JO att en negativ och passiv inställning till användandet av nya metoder och ny teknik inte är bra ur effektivitetssynpunkt. När det gäller den kontroll som myndigheterna redan utövar eller kan komma att utöva framhöll JO som sin uppfattning att systematisk spaning eller dold övervakning på individnivå till sin natur är polisiär och bör förbehållas polisen, eller, efter

riksdagsbeslut, andra samhällsorgan som särskilt avdelats för sådana uppgifter. I de fall andra myndigheter anser sig ha behov av sådana åtgärder bör de i första hand vända sig till polis eller åklagare. I de fall polisens resurser inte räcker till för att tillgodose dessa önskemål får saken, om den anses ha principiell betydelse, övervägas av statsmakterna som då får ta ställning till hur speciell kompetens ska kunna ställas till polisens förfogande eller överväga att ge vissa tjänstemän hos andra myndigheter särskilda befogenheter. Innan statsmakterna gjort sådana ställningstaganden bör inte kronofogde- och förvaltningsmyndigheterna föregripa utvecklingen med egna åtgärder. Däremot har kronofogde- och förvaltningsmyndigheter möjlighet att vidta efterforskningsåtgärder av mera allmän natur eller som har karaktären av punktvisa åtgärder. JO konstaterade att detta område inte var närmare reglerat. Avsaknaden av författningsstöd för detta är brister som bör åtgärdas. JO framhöll vidare att tjänstemännen behöver ledning för att klara av den svåra balansgången att i sitt arbete effektivt sköta de ålagda arbetsuppgifterna och samtidigt ta de hänsyn som olika motstående intressen fordrar. Alltför mycket av de materiella reglerna i lagstiftningen har tidigare tillkommit utan att de formella kontrollfrågorna har behandlats och blivit ordentligt genomlysta i utredningsarbete och lagstiftningsprocedur. De materiella reglerna borde enligt JO utformas så att efterlevnaden av dessa effektivt kan kontrolleras och det i former som allmänheten är villig att acceptera.

I ett beslut, 2009-11-19 (dnr 1693-2009), riktade JO kritik mot Kronofogdemyndigheten för att efterforskningsåtgärder inte hade dokumenterats. I det aktuella fallet hade en person som var anställd vid Kronofogdemyndigheten, efter att myndigheten fått in anonyma tips om att gäldenären bedrev näringsverksamhet i form av hästhandel, ringt upp gäldenären och utan att presentera sig som företrädare för Kronofogdemyndigheten ställt frågor om en häst som gäldenären hade till försäljning via en annons på Internet. Informationen som tjänstemannen fick del av dokumenterades hos Kronofogdemyndigheten som ett anonymt tips. JO konstaterade att det mot bakgrund av de övriga medel som stod till Kronofogdemyndighetens förfogande kunde ifrågasättas om det verkligen förelåg ett behov av att utföra utredningen på detta sätt. Åtgärden ansågs dock inte ha varit av så ingripande slag att det fanns grund

för kritik. Däremot hade Kronofogdemyndigheten inte dokumenterat telefonsamtalet på ett korrekt sätt. Särskilt anmärkningsvärt var det att underlåtenheten att på ett riktigt sätt dokumentera åtgärden hade varit avsedd att dölja åtgärder som myndighetens tjänstemän själva verkade ha betraktat som tvivelaktiga.

JO har i ett annat beslut, 2010-05-21 (dnr 3834-2009), riktat kritik mot Kronofogdemyndigheten för att i ett utredningsmål på eget initiativ ha tagit kontakt med en gäldenärs tandläkare och begärt in intyg. JO bedömde att åtgärden var integritetskänslig och att Kronofogdemyndigheten brustit i respekt för gäldenärens rätt till skydd för sitt privatliv. JO framhöll att Kronofogdemyndigheten i stället för att ta direktkontakt med tredje man hade kunnat anmoda gäldenären att komma in med den utredning som krävdes.

I ett senare beslut, 2014-02-21 (dnr 1744-2013), har JO riktat kritik mot en kronoinspektör för att inom ramen för en tillgångsundersökning ha ringt upp ett mobiltelefonnummer och ställt frågor om gäldenären utan att först ta reda på vem det var hon talade med. Det visade sig att personen som svarade i telefonen var gäldenärens tolvåriga dotter. JO anförde bl.a. att Kronofogdemyndigheten inom ramen för en tillgångsundersökning ibland måste kunna ta kontakt med närstående i syfte att få information om gäldenären men att det är olämpligt att inhämta upplysningar från ett tolvårigt barn. Vid telefonkontakter är det särskilt viktigt att myndigheten tar reda på vem det är som svarar i telefonen innan myndigheten beskriver sitt ärende.

6.3 Myndighetssamverkan och informationsutbyte

6.3.1 Samverkan och sekretess mellan myndigheter

I förvaltningslagens 6 § finns en generell bestämmelse om samverkan mellan myndigheter. Enligt bestämmelsen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Enligt 7 § i samma lag ska handläggningen av ärenden vara så enkel, snabb och billig som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Myndigheten ska beakta möjligheten att själv hämta in upplysningar och yttranden från andra myndigheter om sådana behövs. Detta kan exempelvis innebära att enskilda inte behöver inhämta sådana intyg eller registerutdrag som krävs vid bedöm-

ningen av ett ärende. I stället ska den beslutande myndigheten införskaffa det underlag som behövs genom kontakter med andra myndigheter.

Enligt 8 kap. 1 § OSL gäller som huvudregel sekretess mellan myndigheter. Uppgifter i en förundersökning i brottmål kan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL. I 35 kap. 1 § OSL finns en korresponderande sekretessbestämmelse till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i förundersökning och annan brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild vid utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m. finns i 34 kap. OSL.

Det finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser i OSL som har till syfte att se till att myndigheter inte hindras från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. För att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheternas verksamhet har en generalklausul införts i 10 kap. 27 § OSL. Generalklausulen innebär att uppgifter, efter en prövning i varje enskilt fall, kan lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det är inte något villkor att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet. En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen, t.ex. genom en anmälan om brott. Om en myndighet begär att få ut sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse, t.ex. generalklausulen, och det finns förutsättningar för ett sådant utlämnande är den myndighet som förvarar uppgiften skyldig enligt 6 kap. 5 § OSL att lämna ut uppgiften. Det är den myndighet som förvarar uppgiften som ska göra prövningen av om förutsättningar för utlämnande föreligger. Möjligheten för en myndighet att överklaga en annan myndighets beslut om avslag på en begäran om utfående av uppgifter regleras i 6 kap. 7 § andra stycket OSL. Generalklausulen är inte tillämplig i fråga om all sekretess. Undantag finns i bestämmelsens andra och tredje stycke för bl.a. vissa regler om hälso- och sjukvård samt bestämmelser som meddelas med stöd av personuppgiftslagen.

Enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL utgör sekretess inte hinder för att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om upp-

giftsskyldighet följer av lag eller förordning. Paragrafen är tillämplig när det gäller att lämna uppgifter såväl mellan två myndigheter som mellan två olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet när de är att anse som självständiga i förhållande till varandra. Utsökningsbalkens 4 kap. 15 § är en sådan bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift kan lämnas från en myndighet till Kronofogdemyndigheten. I bestämmelsen anges att tredje man är skyldig att lämna upplysningar om gäldenären har en fordran hos honom eller henne eller annat mellanhavande som kan vara av betydelse för bedömning om gäldenären har utmättningsbar egendom. Föreskrifter som mera generellt förordar samarbete mellan myndigheter, exempelvis förvaltningslagens 6 §, är däremot inte en sådan bestämmelse som avses i 10 kap. 28 § första stycket OSL.¹⁰

6.3.2 Myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet

Under år 2007 tog regeringen initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. Med rapporten *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag* (Ds 2008:38) som underlag beslutade regeringen under år 2008 att ge Rikspolisstyrelsen tillsammans med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (dnr Ju2008/5776/PO). Regeringsuppdraget slutredovisades i juni 2009. Sedan dess har samverkansarbetet mellan de berörda myndigheterna fortsatt och nu deltar även Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i samarbetet. I viss utsträckning deltar även Säkerhetspolisen. I december 2015 beslutade regeringen att ge myndigheterna i uppdrag att utveckla samverkan inom ramen för den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2017.

¹⁰ Lenberg, Geijer och Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen, (1 juli 2014, Zeteo) kommentaren till 10 kap. 28 §.

Kronofogdemyndighetens skyldighet att medverka i samarbetet att bekämpa den grova organiserade brottsligheten framgår av Kronofogdemyndighetens årliga regleringsbrev.

I ett regeringsbeslut i juni 2013 gav regeringen Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten i uppdrag att utveckla och följa upp den myndighetsöverskridande samverkan som sker på brottsutbytesområdet. Uppdraget samordnas av Ekobrottsmyndigheten och redovisas årligen i redovisningen av resultatet av den särskilda satsningen mot den grova organiserade brottsligheten (Ju2013/4511/Å och Ju2012/4186/Å). Som ett led i att förbättra arbetet med att återta brottsvinster tog dessa myndigheter år 2014 fram en strategi för hur det gemensamma samverkansarbetet ska genomföras de kommande tre åren¹¹.

Av budgetpropositionen för år 2016 (prop. 2015/16:1) framgår under kapitlet om rättsväsendet att regeringens ståndpunkt är att grov organiserad brottslighet utgör ett hot mot det demokratiska samhället och är en stor utmaning. Att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten är därför högt prioriterat och regeringens ambition är att arbetet mot denna brottslighet ska intensifieras. Regeringen konstaterade att den organiserade brottsligheten under de senaste 20 åren har blivit allt mer komplex och gränsöverskridande. Brotten som begås inom ramen för den grova organiserade brottsligheten är allvarliga, varierande och innehåller systemhotande inslag. Det handlar exempelvis om mord, narkotikabrott, vapenbrott, utpressning, bedrägerier och penningtvätt. Att nå ekonomisk vinning och makt är centrala drivkrafter. Enligt regeringen är den nationella myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet en nyckel i kampen mot den grova organiserade brottsligheten och det är regeringens avsikt att denna satsning ska fortsätta att utvecklas. En viktig del i arbetet är möjligheten för samverkande myndigheter att utbyta information med varandra. Lagstiftningen behöver därför vara utformad på ett sådant sätt att myndigheter ges så goda förutsättningar som möjligt att bekämpa grov organiserad brottslighet, samtidigt som berättig-

¹¹ *Myndighetssamverkan på brottsutbytesområdet (2014-11-06) och En myndighetsöverskridande handlingsplan för brottsutbytesarbete i samverkan (2015-01-21).*

gade krav på enskildas integritetsskydd upprätthålls (pågående lagstiftningsarbete redovisas nedan).

Resultat av Kronofogdemyndighetens medverkan i arbetet mot grov organiserad brottslighet

I riksdagens beslut om Kronofogdemyndighetens verksamhet för budgetåret 2015 (prop. 2014/15:1 utg.omr. 3, s. 33) framgår bl.a. att inom ramen för samarbetet mot grov organiserad brottslighet (GOB) har Kronofogdemyndigheten bidragit med att säkra tillgångar för 25 miljoner kronor. Vidare har samarbetet inom brottsutbytesfrågor med andra myndigheter inneburit att betalningssäkringar av skatt och avgifter för 134 miljoner kronor kunnat göras. Som stöd till andra myndigheter i detta arbete har Kronofogdemyndigheten haft en jourtelefon (se avsnitt 6.4.3) för att utanför ordinarie öppettider omedelbart kunna säkerställa tillgångar som de samverkande myndigheterna påträffat hos gäldenärer som misstänks för grov organiserad brottslighet eller gäldenärer som har samröre med sådan brottslighet.

Kronofogdemyndigheten har även arbetat med åtgärder mot penningtvätt. När betalning tas emot i kontanter granskar myndigheten om betalningen skäligen kan antas utgöra penningtvätt. Belopp över 30 000 kronor uppmärksammas särskilt. Under år 2013 anmälde myndigheten 88 ärenden till Finanspolisen med anledning av stora kontanta inbetalningar. Detta är en ökning jämfört med år 2012 då 75 ärenden anmälde.

Kronofogdemyndighetens arbetsinsats inom ramen för samarbetet mot grov organiserad brottslighet har ökat från 233 timmar år 2011 till 1 082 timmar år 2012 och därefter minskat något till 1 059 timmar år 2013. År 2014 har Kronofogdemyndigheten endast arbetat med brottsbekämpning inom ramen för GOB-samarbetet under 514 timmar. Anledningen till denna minskning är att många av de ärenden som det Operativa rådet beslutat om varit mindre inriktade på ekonomisk brottslighet än tidigare¹². Samarbetet

¹² Inom ramen för deltagande myndigheters GOB-samarbete finns ett samverkansråd och ett operativt råd. Samverkansrådet fastställer strategiska mål och myndigheternas inriktning av bekämpningen av grov organiserad brottslighet för kommande år. Deltagande myndigheter samlar kontinuerligt in underrättelseinformation som sammanställs till det Operativa rådet

angående brottsutbytesfrågor med andra myndigheter har trots detta inneburit att betalningssäkringar av avgifter för 153 miljoner kronor kunnat göras under året (prop. 2015/16:1 utg.omr. 3, s. 33).

6.3.3 Lagstiftning om informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet

Mot bakgrund av att det uttrycktes behov av författningsreglering för att stärka de legala förutsättningarna för utbyte av information mellan de samverkande myndigheterna fick *Utredningen om informationsutbyte vid brottsbekämpning m.m.* (Ju 2010:02) i uppdrag att bl.a. kartlägga behovet av förbättrade möjligheter för myndigheterna att utbyta uppgifter och utreda hur detta behov, efter en avvägning mot integritetsintressena, skulle kunna tillgodoses på ett effektivt och rättssäkert sätt (dir. 2010:112). I utredningens slutbetänkande *Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet* (SOU 2011:80) föreslogs bl.a. en särskild lag om informationsutbyte vid samarbete mot den grova organiserade brottsligheten. Detta förslag remitterades inte.

Härefter har det inom Regeringskansliet gjorts en kompletterande inventering av behovet av författningsändringar för att underlätta informationsutbytet vid myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet. Resultatet av arbetet redovisades i rapporten *Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet* (Ds 2014:30). En slutsats i rapporten är att det behöver införas sekretesslättnader för utbyte av information mellan myndigheter vid samverkan mot grov organiserad brottslighet. Vidare föreslås att det införs en lag om uppgiftsskyldighet vid myndighetsöverskridande samverkan mot grov organiserad brottslighet. De icke brottsbekämpande myndigheter som deltar inom ramen för formaliserad eller närmare avgränsad myndighetsöverskridande samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet, ska utan hinder av sekretess kunna lämna uppgift till en annan myndighet om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka grov

som beslutar om den nationella inriktningen för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten och vilka insatser som ska göras.

organiserad brottslighet eller annars kunna delta i samverkan. En uppgift ska dock inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut. En uppgift ska inte heller lämnas om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet. Denna rapport har remissbehandlats. För att komplettera beslutsunderlaget har det inom Justitiedepartementet utarbetats en promemoria, *Förslag till vissa ändringar av förslagen i departementspromemorian Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet*. Promemorian har remissbehandlats.

Riksdagen har tillkännagett sin mening att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett förslag om hur man ska kunna underlätta utbytet av information i kampen mot organiserad brottslighet (bet. 2014/15:JuU16, rskr. 2014/15:152).

I april 2016 överlämnade regeringen propositionen (2015/16:167) *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet* till riksdagen där regeringen föreslog en ny lag om uppgiftsskyldighet vid myndighetssamverkan mot viss organiserad brottslighet. Vidare föreslogs kompletterande ändringar i vissa myndigheters registerförfattningar, bl.a. i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Lagändringarna, som trädde i kraft den 15 augusti 2016, syftar till att underlätta informationsutbytet mellan myndigheter som samverkar för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss organiserad brottslighet. Av integritetsskäl ska uppgiftsskyldigheten begränsas till att omfatta endast sådana fall där behovet av ett effektivt informationsutbyte är extra starkt och därmed särskilt motiverat. För att lagen ska vara tillämplig krävs det bl.a. att samverkan mellan myndigheterna är formaliserad genom särskilda beslut och att den mottagande myndigheten behöver uppgiften för att delta i samverkan. Dessutom ska en intresseavvägning göras av den utlämnande myndigheten. En uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

6.3.4 JO om samverkan och informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter

JO har i ett antal ärenden uttalat sig om under vilka förutsättningar polisen med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kan lämna sekretessbelagda uppgifter som framkommer under en förundersökning till Kronofogdemyndigheten. I två äldre beslut, 1987/88 s. 93 (dnr 2362-1985) och 1988/89 s. 45 (dnr 1737-1986), behandlades frågan om polisens möjligheter att underrätta Kronofogdemyndigheten om egendom som tagits i beslag eller som polisen annars har fått kännedom om. Kronofogdemyndigheten fick genom polisens information möjlighet att säkra betalning för den misstänktes skulder. JO förklarade att de uppgifter som polisen hade lämnat till Kronofogdemyndigheten omfattades av sekretess enligt dåvarande sekretesslagens bestämmelse i 9 kap. 17 § och att den sekretessbrytande bestämmelse som kunde bli aktuell var generalklausulen. JO kom fram till att avvägningen mellan den enskildes och Kronofogdemyndighetens intresse inte hade gjorts på ett riktigt sätt. Polisen hade följaktligen inte haft rätt att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten om den aktuella egendomen.

I ett beslut, 1999-03-09 (dnr 3746-1997), kom JO fram till att det inte fanns anledning att uttala någon kritik mot en åklagare som med stöd av generalklausulen i dåvarande sekretesslagen, efter att en intresseavvägning gjorts, hade underrättat Kronofogdemyndigheten om sitt beslut att häva ett beslag.

Ett annat beslut av JO, 2007-10-03 (dnr 4973-2006), handlade om en anmälan om uppgifter som hade lämnats från ett häkte om en intagens tillgångar. I det beslutet konstaterade JO att det kan finnas situationer när det är godtagbart att med stöd av generalklausulen lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten. Med hänvisning till ett tidigare beslut (JO 1987/88 s. 117) uttalade JO att det dock inte bör förekomma att uppgifter om intagnas tillgångar i häkte eller kriminalvårdsanstalt rutinmässigt, och utan de intagnas vetskap, lämnas till Kronofogdemyndigheten.

I ett beslut, 2013-06-14 (dnr 2187-2012), prövade JO en anmälan mot Polismyndigheten i Dalarna för att myndigheten hade lämnat ut sekretessbelagd information till Kronofogdemyndigheten om en klocka som en misstänkt person hade på sig i samband med ett polisingripande. JO konstaterade att uppgifter av det

aktuella slaget, som är sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL, bör kunna lämnas från en polismyndighet till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen i OSL. Ett sådant uppgiftslämnande får dock inte ske rutinmässigt utan det måste föregås av en sådan verklig intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter. Vid intresseavvägningen ska det intresse som sekretessen är avsedd att skydda ställas mot det intresse som Kronofogdemyndigheten företräder. Omständigheter av betydelse vid intresseavvägningen är bl.a. *egendomens värde, Kronofogdemyndighetens möjligheter att för egen del säkerställa utmätning och skuldbeloppets storlek*. I det aktuella fallet hade det i samband med förhör av den misstänkte framkommit att denne hade skulder i ett mål som var registrerat hos Kronofogdemyndigheten uppgående till cirka 30 000 kronor och att den misstänkte uppskattade värdet av klockan som han hade på sig till cirka 20 000 kronor. JO konstaterade att uppgifterna om den misstänktes skulder, klockans värde och polisens kontakter med jourhavande kronofogde var väl dokumenterade inom ramen för den aktuella förundersökningen och att det var uppenbart att det var dessa omständigheter som hade beaktats vid intresseavvägningen. I detta fall ansåg JO att omständigheterna var sådana att polismyndigheten, efter den intresseavvägning som hade gjorts, hade rätt att lämna den aktuella uppgiften till Kronofogdemyndigheten.

I ett annat beslut, 2014-04-02 (dnr 584-2013 och 666-2013), riktade JO kritik mot Polismyndigheten i Östergötlands län. Polisen hade stoppat en förare för hastighetsöverträdelse. Polisen misstänkte även bl.a. ringa narkotikabrott. I syfte att leta efter narkotika verkställdes en husrannsakan i bilen varvid en större summa i kontanter påträffades i en väska som enligt uppgift tillhörde förarens sambo. Polisen kontaktade Kronofogdemyndigheten och lämnade ut uppgifter om kontanterna. Uppgifterna som lämnades ut var sekretessbelagda. Kronofogdemyndigheten beslutade om utmätning från distans av kontanterna för en skuld som föraren hade och meddelade förbud för polismyndigheten att lämna ut kontanterna till någon annan än Kronofogdemyndigheten. JO konstaterade att ett s.k. förbudsmeddelande av Kronofogdemyndigheten i sig inte ger polisen befogenhet att omhänderta utmätt egendom. För att polisen ska ha rätt att hålla kvar utmätt egendom för Kronofogdemyndighetens räkning med stöd av ett förbudsmeddelande krävs

att egendomen är omhändertagen med stöd av t.ex. bestämmelserna om beslag. JO kritiserade polisen för att ha omhändertagit kontanterna utan att det hade funnits lagstöd för det. JO framhöll att enligt 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan sekretessbelagd information lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Polismyndigheten kritiserades också för att inte ha dokumenterat eller i efterhand kunnat visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogdemyndigheten och att uppgiftslämnandet föregicks av en sådan verklig intresseavvägning som den ovan nämnda bestämmelsen kräver.

I ett beslut, 2015-10-19 (dnr 987-2015), kritiserade JO en av Kriminalvårdens anstalter för att ha agerat utanför sitt uppdrag. Anstalten hade dels på begäran av Kronofogdemyndigheten lämnat ut uppgifter om intagnas tillgångar, dels utrett intagnas skuldsättning genom att anonymt kontakta Kronofogdemyndigheten.

Anstaltens agerande föranleddes av att representanter från Kronofogdemyndigheten begärde information om intagna som hade skulder hos Kronofogdemyndigheten samt deras tillgångar. På grund av Kronofogdemyndighetens begäran gav anstaltsledningen i uppdrag till klienthandläggarna vid respektive avdelning att sammanställa vilka av de intagna som hade skulder som var aktuella för indrivning av Kronofogdemyndigheten. Detta skedde genom att klienthandläggarna ringde anonymt till Kronofogdemyndighetens servicecenter för att inhämta denna information. Handläggarna uppgav inte att de ringde från Kriminalvården. Därefter skickade anstalten en lista till Kronofogdemyndigheten över de intagna som var aktuella hos Kronofogdemyndigheten jämte uppgifter om deras konton. Kronofogdemyndigheten fattade därefter beslut om utmätning avseende vissa klienter och meddelade även ett förbudsmeddelande till anstalten.

JO konstaterade att det inte finns något hinder för Kriminalvården att lämna ut uppgifter på begäran av en annan myndighet om Kriminalvården vid en prövning kommer fram till att förutsättningarna i generalklausulen (10 kap. 27 § OSL) är uppfyllda. I detta fall hade anstalten inte gjort en sådan prövning. Vidare hade kriminalvårdspersonalen utfört uppgifter som inte omfattas av Kriminalvårdens uppdrag när de på Kronofogdemyndighetens uppdrag utrett intagnas skuldsättning.

6.4 Våra överväganden

6.4.1 Verktyg för en effektiv tillgångsutredning

Våra bedömningar och förslag: Kronofogdemyndigheten ska använda tillgängliga resurser för att utföra tillgångsutredningar när det finns eller går att få tag på kontaktuppgifter till gäldenären eller skäl att anta att gäldenären har utmättningsbara tillgångar.

Det är upp till Kronofogdemyndigheten att avgöra vilka utredningsåtgärder som är lämpliga i det enskilda fallet. I denna bedömning måste Kronofogdemyndigheten bl.a. beakta effektivitetsskäl och integritetsskäl samt överväga om en åtgärd i det enskilda fallet är proportionerlig. Kronofogdemyndighetens och andra inblandade myndigheters resurser ska användas på bästa sätt. Bedömer Kronofogdemyndigheten att en åtgärd kan antas bli utan verkan ska en sökande inte kunna framtvunga denna utan en rättslig prövning. Sökanden ska därför inte kunna bestämma vilka åtgärder Kronofogdemyndigheten ska vidta, men däremot kunna överklaga Kronofogdemyndighetens beslut att inte vidta en specifik åtgärd.

Det vitesbelopp som Kronofogdemyndigheten får föreskriva enligt 2 kap. 10 och 11 §§ UB och som myndigheten själv får pröva och döma ut anpassas till dagens penningvärde och höjs till 3 000 kronor.

Ett tillägg görs i 2 kap. 12 § andra stycket UB som innebär att Kronofogdemyndigheten får förordna om hämtning av en tredje man till förhör i de fall en kallelse förenad med vitesföreläggande inte haft någon effekt.

I 4 kap. 15 § UB införs ett förtydligande som innebär att tredje mans upplysningsskyldighet avser tredje mans *ekonomiska* mellanhanvande med gäldenären som Kronofogdemyndigheten bedömer är av betydelse för tillgångsutredningen.

Det införs en skyldighet i 4 kap. 14 och 15 §§ UB för gäldenären och tredje man att svara på Kronofogdemyndighetens förfrågan inom den tid som Kronofogdemyndigheten bestämmer.

En ny bestämmelse införs i utsökningsbalkens fjärde kapitel, 15 a §, som föreskriver att upplysningsskyldigheten i 4 kap. 14

och 15 §§ även omfattar uppgifter om gäldenärens tillgångar samt gäldenärens fordran hos tredje man eller annat ekonomiskt mellanhavande med tredje man i utlandet.

Det finns redan i dag tillräckliga möjligheter för Kronofogdemyndigheten att få tillgång till portkoder och för att bereda sig tillträde till låsta trapphus. I första hand är det fastighetsägarens ansvar att lämna ut portkod eller liknande. I andra hand kan Kronofogdemyndigheten vända sig till ansvarig postoperatör som är oförhindrad att lämna ut portkoder till Kronofogdemyndigheten. I sista hand kan Kronofogdemyndigheten använda sig av låssmed för att ta sig in i låsta utrymmen. Det finns därför inte något behov av särskild reglering på området.

Bakgrund

Kronofogdemyndigheten har cirka 508 000 gäldenärer registrerade i sina register. Av dessa är cirka 428 000 fysiska personer. Varje år tillkommer det cirka 100 000 förstagångsgäldenärer, dvs. gäldenärer som har sin första skuld för indrivning via Kronofogdemyndigheten. Det är alltså en stor andel mål som ska hanteras och utredas.

Under år 2014 sammanställde Kronofogdemyndigheten 236 000 s.k. utredningsrapporter som ett resultat av tillgångsutredningar beträffande fysiska och juridiska personer. I cirka 25 procent av dessa mål hade Kronofogdemyndigheten haft en registrerad s.k. gäldenärskontakt vilket innebär att uppgifter inhämtats från gäldenären om dennes tillgångar och förhållanden för att Kronofogdemyndigheten ska kunna avgöra vad som ska utmätas. Begreppet gäldenärskontakt är inte definierat i lag utan har utvecklats inom Kronofogdemyndigheten och avser såväl muntliga som skriftliga kontakter med gäldenärer. Utöver dessa gäldenärskontakter har Kronofogdemyndigheten andra kontakter med gäldenärer, exempelvis kommunikation i form av vägledande dialoger och förmedling av annan information. Sådana kontakter syftar till andra ändamål än att utreda gäldenärens tillgångar och registreras inte som gäldenärskontakter. Utöver de 236 000 utredningsrapporterna på-

börjades uppskattningsvis knappt 100 000 tillgångsutredningar som slutade med att skulderna blev fullbetalda eller att målet återkallades¹³.

Gäldenärsanpassad verkställighet som grund för en effektiv tillgångsutredning

I den inledande fasen av utmätningsprocessen ska Kronofogdemyndigheten utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden samt undersöka om gäldenären har någon utmätningsbar egendom. En inledande ”klassificering” görs av gäldenärerna på olika utredningsspår. Denna klassificering ligger sedan till grund för den fortsatta handläggningen. Valet av utredningsspår sker utifrån sannolikheten att hitta tillgångar och möjligheten att komma i kontakt med gäldenären. Kronofogdemyndigheten har följande utredningsspår och kriterier:

- Utredningsspår 1: Gäldenärer som saknar tillgångar enligt de register som är tillgängliga för Kronofogdemyndigheten *och* saknar andra kontaktuppgifter än adress.
- Utredningsspår 2: Gäldenärer som har inkomst och/eller bankmedel, fondandelar, börsnoterade aktier *eller* andra kontaktuppgifter än adress.
- Utredningsspår 3: Gäldenärer som har fastighet/bostadsrätt *eller* andra förhållanden/tillgångar som kan motivera förrättning *eller* om det i övrigt finns indikation på att utredningen blir komplicerad¹⁴.

¹³ Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten registrerades 331 000 gäldenärer på ett s.k. utredningsspår under år 2014. Denna registrering innebär bl.a. att en tillgångsundersökning påbörjas.

År 2015 upprättade Kronofogdemyndigheten 215 000 utredningsrapporter. 97 000 tillgångsundersökningar påbörjades som slutade med att skulderna blev fullbetalda eller att målet återkallades. 178 000 gäldenärer registrerades på ett s.k. utredningsspår. Anledningen till det lägre antalet utredningsspår jämfört med år 2014 är att Kronofogdemyndigheten arbetat igenom sin databas så att det numera främst är nytillkomna gäldenärer som behöver ”spåras”.

¹⁴ En sådan indikation kan exempelvis vara att gäldenären redan är känd hos Kronofogdemyndigheten och/eller att det finns misstanke om att personen i fråga har undanhållit tillgångar.

Om utredningsspår 1 väljs är det sannolikt att gäldenären inte har några tillgångar. Kronofogdemyndigheten har också svårt att komma i kontakt med gäldenären. Om den enda kontaktuppgift som finns är en adress och det inte finns några indikationer på att gäldenären har tillgångar är det som regel inte en effektiv resursanvändning att Kronofogdemyndigheten besöker adressen. I dessa fall avslutas Kronofogdemyndighetens aktiva handläggning utan att någon utredningsstrategi tas fram och myndigheten upprättar omgående en utredningsrapport.

Om en gäldenär placeras i utredningsspår 2 eller 3 fastställer Kronofogdemyndigheten en lämplig utredningsstrategi för handläggning av gäldenären.

Enligt Kronofogdemyndighetens statistik i mars 2015 placerades merparten av gäldenärerna, 59 procent, i utredningsspår 2, 25 procent i utredningsspår 3 och 16 procent i utredningsspår 1. Placeringen är inte oföränderlig. Om det senare under målets handläggning framkommer ny information eller inträffar omständigheter som föranleder andra bedömningar kan gäldenären placeras i ett annat utredningsspår.

En nackdel med den inledande klassificeringen är givetvis att en del av de gäldenärer som klassificeras under utredningsspår 1 ”kommer undan” verkställighet trots att de har tillgångar. Det kan vara personer som aktivt har valt att motta sin post via en postbox, inte registrera något telefonnummer och registrera sina tillgångar via bulvaner. En del av dessa personer kan ha kommit över tillgångar genom brottslig verksamhet. Det är dock rimligt att anta att det endast är en bråkdel av de 16 procent som inledningsvis placerats i utredningsspår 1 som aktivt har gömt undan tillgångar.

Fördelen med den inledande placeringen av gäldenärerna i olika utredningsspår är att Kronofogdemyndighetens resurser genast kan användas i de situationer där möjligheterna att tillgodose sökandens rätt att få betalt är störst. Kronofogdemyndigheten kan härigenom bättre beakta enskilda gäldenärers förhållanden och förutsättningar. Kronofogdemyndighetens hantering av det stora antalet mål blir också mer systematiserad och gäldenärsanpassad.

Kronofogdemyndighetens huvuduppgift är att, så långt det är möjligt, tillgodose sökandens ansökan om verkställighet. För att kunna göra det och för att den allmänna betalningsmoralen i samhället ska vidmakthållas är det viktigt att Kronofogdemyndighetens

utredningsinsatser under tillgångsutredningen både är effektiva och tillgodoser höga krav på rättssäkerhet. Även om det i princip aldrig kan anses vara godtagbart att en andel gäldenärer genom att gömma undan tillgångar, förhålla sig passiva eller undvika kontakt med Kronofogdemyndigheten kan undgå verkställighetsåtgärder anser vi att Kronofogdemyndighetens strategi att undanta vissa gäldenärer från vidare utredning än registerkontroll är en godtagbar metod för att uppnå ett effektivt utredningsförfarande. Kronofogdemyndigheten kan med denna ordning omgående anpassa sina arbetsinsatser och resurser för att utreda gäldenärer hos vilka det är störst sannolikhet att det finns tillgångar att utmäta. Kvaliteten på de tillgångsutredningar som faktiskt genomförs kan därmed bli högre än om Kronofogdemyndigheten ska ägna tid och resurser åt att försöka hitta och komma i kontakt med personer, där i vart fall en betydande merpart, inte kommer ha några utmätningbara tillgångar. Denna ordning utesluter givetvis inte att Kronofogdemyndigheten, om det framkommer indikationer på att en person felaktigt placerats i utredningsspår 1, ändrar placeringen. Det ligger också i sökandens intresse att informera Kronofogdemyndigheten om indikationer på att det finns tillgångar eller kontaktuppgifter. Eftersom en sökande i många fall kan ha information som underlättar Kronofogdemyndighetens val av utredningsspår eller utredningsåtgärder kan sökandens uppgifter i många fall vara värdefulla.

För en sökande som är missnöjd med utfallet vid Kronofogdemyndigheten återstår alltid möjligheten, att med stöd av den av Kronofogdemyndigheten upprättade utredningsrapporten, ansöka om att gäldenären försätts i konkurs.

Även om en gäldenär placerats i utredningsspår 1 kan en sökande välja att ha kvar utredningsmålet hos Kronofogdemyndigheten. Sökanden måste i så fall betala en årlig grundavgift. Som konstaterats ovan kan utredningsspåret ändras om det framkommer ny information som leder till att en utredningsstrategi bör tas fram. Om en gäldenär är placerad i utredningsspår 1 sker en uppföljning av gäldenärens ekonomiska situation vid bevakningstidens utgång med analys av om gäldenären då har några tillgångar som kan utmätas. Kronofogdemyndigheten får under bevakningstiden, som för närvarande är 24 månader, löpande information om gäldenären får tillbaka överskjutande skatt som kan utmätas. Kronofogdemyndigheten har däremot inte direkt tillgång till uppgifter om

förändringar som sker på gäldenärens bankkonton, om gäldenären registrerar ett fordonsinnehav m.m. och eftersom det inte pågår någon aktiv utredning gör Kronofogdemyndigheten inga nya registersökningar. För att förnyade registerkontroller ska göras under den 24 månader långa bevakningstiden krävs således aktivitet från sökanden.

Det går att ha principiella synpunkter på att bevakningstiden och sökandens skyldighet att betala årlig grundavgift inte sammanfaller. Den ovan nämnda bevakningstiden om 24 månader är inte lagreglerad utan beslutas av Kronofogdemyndigheten utifrån gällande arbetsläge och resurser. Liknande prioriteringar måste dock göras av andra myndigheter. Det kan inte heller anses vara ett effektivt användande av resurser att Kronofogdemyndigheten med alltför täta tidsperioder ska utreda gäldenärer när det tidigare har konstaterats att gäldenären saknar utmättningsbara tillgångar. Kronofogdemyndighetens resurser bör i stället läggas på de gäldenärer som har eller kan antas ha utmättningsbara tillgångar. Skulle det under bevakningstiden komma fram indikationer på att gäldenären har fått utmättningsbara tillgångar återupptar myndigheten sin tillgångsutredning. De sökande som har valt att betala in ny grundavgift för att ha kvar sitt mål kommer då att kunna få del av utmäta belopp. Att Kronofogdemyndigheten beslutar om bevakningstider, som i någon mån är kopplat till myndighetens resurser, måste mot denna bakgrund anses godtagbart.

Våra fortsatta överväganden i detta avsnitt avser de fall där en gäldenär är placerad i utredningsspår 2 eller 3 och Kronofogdemyndigheten därför ska ta fram en utredningsstrategi för tillgångsutredningen.

En upptrappning av Kronofogdemyndighetens utredningsinsatser

Kronofogdemyndigheten har redan i dag många verktyg för att utföra sin tillgångsutredning. Det är enligt vår mening önskvärt att myndigheten i högre utsträckning än i dag använder de verktyg som finns. En gäldenär ska inte kunna styra processen och undgå verkställighet genom att hålla sig undan kontakt med Kronofogdemyndigheten. I stället menar vi att Kronofogdemyndigheten måste vara beredd att använda tvångsåtgärder när det är befogat

och att Kronofogdemyndighetens åtgärder stegvis ska trappas upp gentemot en svarande som inte medverkar vid tillgångsutredningen.

Som vi tidigare har konstaterat ska det vara upp till Kronofogdemyndigheten att avgöra vilka utredningsåtgärder som är lämpliga att vidta i det enskilda fallet. Kronofogdemyndigheten måste bl.a. beakta effektivitetsskäl och integritetsskäl samt överväga om en åtgärd i det enskilda fallet är proportionerlig. En långtgående utredningsåtgärd kan t.ex. vara befogad i ett fall där skuldbeloppet är stort, medan det t.ex. måste ifrågasättas om Kronofogdemyndigheten ska göra en förrättning i bostad eller en framställan om häktning för ett i sammanhanget lågt skuldbelopp.

Kronofogdemyndighetens och andra inblandade myndigheters resurser ska användas på bästa sätt och bedömer myndigheten att en åtgärd kan antas bli utan verkan ska en sökande inte kunna framtvunga denna utan en rättslig prövning. Sökanden ska därför inte kunna bestämma vilka åtgärder Kronofogdemyndigheten ska vidta, men däremot kunna överklaga Kronofogdemyndighetens beslut att inte vidta en specifik åtgärd (se avsnitt 6.4.5). Det är därför viktigt att Kronofogdemyndigheten redovisar sina beslut och skälen för dessa så det blir möjligt för sökanden att få en rättslig prövning av beslutet. Med en sådan ordning kommer det så småningom att utvecklas en praxis som blir styrande för vilka åtgärder som ska tillgripas under tillgångsutredningen.

Följande ”upptrappningsmodell” beskriver hur ingripande de olika momenten är och kan utgöra en lämplig utgångspunkt för Kronofogdemyndigheten i sitt arbete att komma i kontakt med en gäldenär för att effektivt utföra en tillgångsutredning. Denna modell ska dock inte vara styrande på så sätt att myndigheten måste använda sig av alla stegen i samtliga utsökningsmål. Det är som vi tidigare nämnt upp till Kronofogdemyndigheten att avgöra vad som är lämpliga och proportionerliga åtgärder i det enskilda fallet.

1. Skriftlig underrättelse om målet.
2. Telefonkontakt.
3. Kallelse till Kronofogdemyndigheten för samtal.

4. Kallelse till förhör och/eller tillgångsförteckning på heder och samvete.
5. Kallelse till förhör med vite.
6. Förrättning i bostad.
7. Hämtning till förhör.
8. Häktning framställan.

Inledande åtgärder

Kronofogdemyndigheten inleder arbetet med ett nytt mål med en skriftlig underrättelse till gäldenären. Gäldenären tillfrågas därefter, ofta per telefon, om han eller hon har några utmätningsbara tillgångar. Mot bakgrund av dessa uppgifter görs en bedömning av vilka ytterligare undersökningsåtgärder som ska vidtas. I vissa fall medför det inledande telefonsamtalet att gäldenären omedelbart reglerar skulden och målet kan avslutas. I andra fall måste Kronofogdemyndigheten vidta ytterligare åtgärder för att undersöka om gäldenären har några utmätningsbara tillgångar.

Det förekommer att gäldenärer på eget initiativ kommer till ett av Kronofogdemyndighetens kontor för rådgivning och samtal. Även sådana här samtal leder i många fall till att gäldenären betalar hela eller i vart fall delar av skulden.

Eftersom informella kontakter i många fall kan leda till att sökanden får betalt och att målet kan avslutas menar vi att Kronofogdemyndigheten i högre utsträckning än i dag bör kalla gäldenärer till ett av myndighetens kontor för samtal. Kronofogdemyndigheten har kontor på 37 platser i Sverige. I vissa glesbygdsområden kan det vara långa avstånd mellan en gäldenärs bostad och Kronofogdemyndighetens närmaste kontor. I sådana fall är det inte alltid effektivt eller ekonomiskt försvarsbart att gäldenären, i vart fall i ett inledande skede, ska ta sig till Kronofogdemyndighetens kontor. I dessa fall är en telefonkontakt där gäldenären informeras om att gäldenären kommer att få lämna skriftliga uppgifter om sina tillgångar på heder och samvete, följt av att gäldenären får fylla i tillgångsblanketten (se bilaga 7) och skicka tillbaka den till Kronofogdemyndigheten, en lämpligare ordning.

Kallelse till förhör och/eller tillgångsförteckning på heder och samvete

En gäldenär kan åläggas att på heder och samvete skriftligen bekräfta de uppgifter som har lämnats i ett förhör eller i en förteckning (4 kap. 14 § UB). För detta ändamål använder Kronofogdemyndigheten en blankett kallad "Förteckning tillgångar m.m." (se bilaga 7). I vissa fall skickas blanketten till gäldenären och i andra fall överlämnas blanketten i samband med ett personligt sammanträffande med gäldenären. I denna blankett ska gäldenären fylla i uppgifter om bostadsförhållanden, fastighetsinnehav, egendom som finns i bostaden, övrig egendom, banktillgodohavanden och eventuella andelar i bolag. Blanketten ska undertecknas på heder och samvete. Av information på blanketten framgår att gäldenären genom undertecknandet försäkrar att uppgifterna är riktiga. På blanketten finns även information om att den som lämnar osanna eller ofullständiga uppgifter kan dömas till böter eller fängelse. Straffansvaret avser osann respektive vårdslös försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken). Gäldenärens skyldighet att lämna upplysningar om sina tillgångar är inte begränsad till uppgifter om *vilka* tillgångar personen har utan gäller även uppgifter om *var* tillgångarna finns.

Den möjlighet som Kronofogdemyndigheten har att begära att gäldenären ska lämna uppgifter på heder och samvete används i dag inte regelmässigt. Möjligheten att kalla gäldenärer till förhör används mycket sällan. Enligt Kronofogdemyndighetens statistik har det från år 2010 till och med år 2014 kallats till 14 förhör med gäldenärer och endast sex av de planerade förhören har genomförts. Anledningen till att åtta förhör har ställts in kan vara att gäldenären inte inställde sig eller att efterfrågade uppgifter lämnades till Kronofogdemyndigheten i annan ordning.

Att hålla förhör med gäldenärer i samband med ett personligt sammanträffande kräver givetvis mer förberedelser än ett formlost telefonsamtal. Vi är dock av uppfattningen att straffsanktionerade förhör har ett starkt symbolvärde varför sannolikheten för att en gäldenär lämnar korrekta och fullständiga uppgifter ökar om gäldenären ska svara på frågor vid ett personligt sammanträffande med en tjänsteman från Kronofogdemyndigheten.

Om gäldenären i samband med ett förhör åläggs att upprätta och underteckna en tillgångsförteckning förstärks incitamentet för

gäldenären att sanningsenligt redovisa sina tillgångar. Det går inte heller att bortse från risken att en gäldenär vid ett telefonsamtal med myndigheten inte alltid förstår att viss egendom kan vara utmättningsbar. Ett ökat antal förhör med gäldenärer på Kronofogdemyndighetens kontor skulle också kunna leda till att färre förrättningar behöver genomföras i gäldenärens bostäder. Ett mer frekvent utnyttjande av möjligheten att hålla straffsanktionerade förhör skulle således kunna leda till en effektivare tillgångsutredning. Att gäldenärer kallas till förhör i de fall de inledande utredningsåtgärderna inte ger önskat resultat sänder också en signal om att det inte lönar sig att förhålla sig passiv under tillgångsutredningen och inskräper allvaret i situationen.

För att försäkra sig om att enskilda inställer sig till förhör har Kronofogdemyndigheten redan i dag många verktyg för att ”framtvinga” inställelse. Om Kronofogdemyndighetens första kallelse inte hörsammas, kan gäldenären kallas att inställa sig vid äventyr av vite. Om inte heller detta ger resultat finns möjligheten att förordna om hämtning av gäldenären (se nedan).

Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten upprättas och undertecknas endast cirka 1 000 tillgångsförteckningar per år. Vi är av uppfattningen att Kronofogdemyndigheten i större utsträckning bör använda sig av sådana förteckningar. En av gäldenären på heder och samvete undertecknad tillgångsförteckning kan också ligga till grund för senare överväganden som Kronofogdemyndighetens tjänstemän måste göra när det gäller vilka efterforskningsmetoder som är lämpliga i det enskilda fallet. Om en gäldenär på heder och samvete har undertecknat en tillgångsförteckning, och det senare kommer fram indikationer på att gäldenären har andra tillgångar än de som angetts, måste Kronofogdemyndigheten ha ett större utrymme för att exempelvis bedriva viss spaning än vad som annars skulle varit fallet (angående Kronofogdemyndighetens möjligheter att bedriva efterforskning och spaning hänvisas till avsnitt 6.4.2).

Förrättning i bostad

Borgenärskollektivet har framhållit att förrättningar i gäldenärens bostäder skulle kunna göras mer frekvent än i dag. Det främsta argumentet för fler bostadsförrättningar är att Kronofogdemyndig-

heten ska få en inledande personlig kontakt med gäldenären. Redan det förhållandet att Kronofogdemyndigheten sätter ut förrättning i bostaden kan dessutom leda till betalning.

I utsködningsbalken regleras inte vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en förrättning i gäldenärens bostad eller lokal ska genomföras. I balkens förarbeten framhölls att det är angeläget att det inte rutinmässigt genomförs hembesök. Uppgifter om gäldenärens tillgångar bör i första hand tas fram genom andra åtgärder än hembesök och förrättning i gäldenärens bostad bör bli aktuell endast om målet inte kan slutföras genom andra åtgärder. I förarbetena angavs att det är mera effektivt om Kronofogdemyndigheten hämtar in information från olika register och från gäldenären själv och att bostadsförrättning i princip endast bör genomföras när anledning föreligger att anta att det finns egendom som kan utmätas där. Vidare framhölls att tillgångar som kan utmätas oftare består av annan egendom än lösöre, bl.a. lön och rättigheter av skilda slag. Det angavs också att det i princip inte kan anses vara acceptabelt att använda bostadsförrättningar som påtryckningsmedel i de fall själva förrättningen inte kan väntas ge något resultat. Om utmätning däremot ska ske hos en gäldenär som är ett bolag eller annan juridisk person ansågs i stället att förrättningsmannen som regel inte kan underlåta att hålla förrättning i affärslokal eller liknande för att där kunna konstatera om det finns utmätningssbar egendom (prop. 1980/81:8 s. 370 och 408 f.).

Uppfattningen att bostadsförrättningar inte bör användas som påtryckningsmedel godtogs inte av lagutskottet. Lagutskottets uppfattning var att det inte går att bortse från den omständigheten att redan utsättande av förrättning i gäldenärens bostad ofta medför att betalning sker. Bostadsförrättningar bidrar således till att en god betalningsmoral upprätthålls i samhället. Lagutskottets slutsats blev att det får ankomma på varje kronofogdemyndighet att med utgångspunkt i de lokala förhållandena och mot bakgrund av egna erfarenheter från fall till fall bedöma om ett besök i gäldenärens bostad, eventuellt i kombination med en förrättning, är befogat (bet. 1980/81:LU23 s. 14 f.).

I doktrin har det diskuterats om inte lagutskottets nu refererade uttalande om användande av bostadsförrättningar måste anses vara inaktuellt med hänvisning bl.a. till att lagutskottets mening inte kan vara förenlig med bestämmelserna i regeringsformen (RF) som

innebär att varje medborgare är skyddad mot husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § RF). Vidare har det framhållits att dagens beneficieregler medför att möjligheten till utmätning av egendom i bostäder är högst begränsad¹⁵. Därtill måste Sveriges internationella åtaganden, bl.a. Europakonventionens art. 8 p. 1 enligt vilken var och en ska försäkras respekt för bl.a. sitt hem beaktas. De avsteg som är möjliga att göra från denna bestämmelse ska ha stöd i lag och ska tillgodose närmare angivna allmänna intressen. Vidare innebär proportionalitetsprincipen att en i och för sig författningens liknande kränkning av de i Europakonventionen upptagna fri- och rättigheterna måste stå i rimlig proportion till det allmänintresse som ligger till grund för åtgärden. Vid bedömningen om en tvångsåtgärd är proportionerlig måste det alltså finnas en rimlig balans mellan behovet av intrånget och det tvång som ska utövas.

Vi anser att när det finns en indikation på att det kan finnas tillgångar i bostaden ska Kronofogdemyndigheten i större utsträckning än i dag kunna använda sig av möjligheten att göra förrättning i gäldenärens bostad. Kronofogdemyndigheten bör däremot inte utföra bostadsförrättningar i enskildas hem som ett påtryckningsmedel för att framtvinga betalning. En sådan ordning kan varken anses lämplig, proportionerlig eller förenlig med Sveriges ovan nämnda internationella åtaganden. Bostadsförrättningar bör därför, precis som i dag, vara förbehållet de fall där det finns anledning att anta att utmätningsbar egendom kan komma att anträffas. Exempel på en indikation för när bostadsförrättning skulle kunna vara aktuellt är när gäldenären inte svarar på Kronofogdemyndighetens förfrågningar.

Fråga har uppkommit vad som skiljer en bostadsförrättning från situationer när Kronofogdemyndigheten söker upp gäldenärer i deras hem i syfte att skapa kontakt med dem. Ett sådant besök kan, i vart fall inledningsvis, ha ett annat syfte än en bostadsförrättning. Frågan är vad som gäller om Kronofogdemyndigheten i samband med hembesöket hittar utmätningsbar egendom. Det är vår uppfattning att det inte går att dra någon klar skiljelinje mellan en bostadsförrättning och ett hembesök. Kronofogdemyndighetens uppgift är inte primärt att hitta personen utan att hitta personens

¹⁵ Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl. s. 178.

tillgångar. Det är inte en effektiv ordning att Kronofogdemyndigheten ska behöva genomföra mer än ett besök för att kunna utmäta en tillgång som finns i en persons bostad. Om Kronofogdemyndigheten vid ett hembesök hittar utmätningsbara tillgångar är det vår bedömning att Kronofogdemyndigheten inte bara kan utan också bör utmäta dem.

Hämtning till förhör

Enligt utsökningsbalkens förarbeten ska Kronofogdemyndigheten vara restriktiv med att använda sig av möjligheten att hämta svaranden till förhör. Om en utmätningsgäldenär uteblir från ett förhör som denne kallats till har det i stället förordats att det ibland kan vara lämpligare att förhöret ersätts av en bostadsförrättning (prop. 1980/81:8 s. 236).

Hämtning till förhör är en ingripande åtgärd som dessutom är resurskrävande. Vi är därför också av uppfattningen att hämtning till förhör i möjligaste mån bör undvikas och ersättas av andra åtgärder. En förrättning i gäldenärens bostad torde i de flesta fall vara att föredra.

Häktningsframställan

Som en sista åtgärd kan Kronofogdemyndigheten begära att en gäldenär som inte fullgör sina förpliktelser att lämna upplysningar enligt 4 kap. 14 § UB ska häktas. En förutsättning för att gäldenären ska kunna häktas är att det föreligger synnerliga skäl och att gäldenären först har fått ett föreläggande som denne inte har iakttagit. Däremot krävs inte att vite först har varit utsatt. Den längsta tid någon kan vara häktad är tre månader.

Eftersom häktning använts mycket sällan finns det inte så mycket vägledande praxis angående förutsättningarna för häktning. Europadomstolens avgörande den 16 oktober 2014, *Götblin mot Sverige*, (mål nr 8307/11) visar dock att häktning på grund av att en person gömmer egendom och inte lämnar upplysningar till Kronofogdemyndigheten under vissa förutsättningar kan vara proportionerligt. I det fallet hade egendomen ett värde om cirka 300 000 kronor utmätts för en skatteskuld om 250 000 kronor. I skälen

framhöll domstolen bl.a. att även om mindre ingripande åtgärder än häktning bör prövas först, exempelvis vitesföreläggande, hade ett sådant föreläggande sannolikt inte haft någon effekt i det aktuella fallet. Domstolen ansåg inte heller att ytterligare utredningsåtgärder hade kunnat leda till något resultat eftersom gäldenären vägrade tala om var den utmäta egendomen var gömd och eftersom han hade berättat att det bara var han som visste var egendomen fanns.

Häktning i samband med tillgångsutredningar bör endast användas undantagsvis. Om rekvisiten för häktning är uppfyllda och åtgärden kan leda till ett konkret resultat i utskökningsmålet bör Kronofogdemyndigheten dock som en yttersta möjlighet kunna begära en person häktad. Huruvida synnerliga skäl föreligger och om åtgärden är proportionerlig får sedan prövas av domstolen.

Vitesbelopp anpassas till dagens penningvärde

Enligt utskökningsbalken får en svarande, sökande eller tredje man kallas att inställa sig till förhör vid äventyr av vite om högst 1 000 kronor (2 kap. 10–11 §§). Eftersom Kronofogdemyndigheten mycket sällan kallar till förhör (se ovan) är det också ovanligt att Kronofogdemyndigheten använder en vitessanktion. I de fall en sådan har använts har vitesbeloppen bestämts till 500 kronor eller 1 000 kronor.

Enligt 2 kap. 15 § UB kan Kronofogdemyndigheten i samband med att den förelägger en svarande eller tredje man att fullgöra något enligt bl.a. 4 kap. 14 eller 15 § UB föreskriva ett vite till ett belopp som ”finnes behövligt”. I dessa fall kan alltså Kronofogdemyndigheten föreskriva ett vite som kan antas leda till önskad effekt.

Skillnaden mellan viten enligt 2 kap. 10–11 §§ och 2 kap. 15 § UB är att Kronofogdemyndigheten prövar frågan om utdömande av det förra medan frågan om utdömande av det senare prövas av tingsrätt (2 kap. 12 § och 2 kap. 15 § andra stycket UB).

Bestämmelserna i 2 kap. 10–11 §§ UB som anger ett vitesbelopp om 1 000 kronor har varit oförändrade sedan balkens ikraftträdande 1981. Det kan ifrågasättas om beloppet är tillräckligt kännbart för att ha någon effekt.

Om en gäldenär på grund av tredska inte betalar sina skulder eller medverkar vid Kronofogdemyndighetens tillgångsundersökning kan det finnas behov av högre och mer kännbara vitesbelopp. Vidare skulle möjligheten att stegvis kunna höja vitesbeloppet om den kallade inte inställer sig till det första förhöret kunna bidra till att Kronofogdemyndigheten kan genomföra fler förhör. Å andra sidan kan vitets storlek sakna betydelse för en gäldenär som anser att hans eller hennes skuldbörda redan är så stor att den är omöjlig att komma till rätta med. Slutsatsen är att ett vitesbelopp om 1 000 kronor kan vara tillräckligt kännbart för en gäldenär medan det för en annan gäldenär inte har någon effekt.

I detta sammanhang är det relevant att göra en jämförelse med de bestämmelser i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291) som reglerar domstolarnas möjligheter att använda vitesföreläggande som ett påtryckningsmedel för att förmå en part eller annan att inställa sig till en förhandling. I dessa bestämmelser finns det inte något lägsta eller högsta belopp angivet för vitets storlek¹⁶. Enligt 3 § lagen (1985:206) om vite ska vitet i dessa fall fastställas till ett belopp som med hänsyn till det som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt *kan antas förmå honom eller henne att följa det föreläggande som är förenat med vitet*. Inte heller i denna författning finns något lägsta eller högsta belopp för vitet angivet¹⁷. Tidigare uppgick vitet vid de allmänna domstolarna ofta till 2 000 kronor i den första kallelsen och 4 000 alternativt 5 000 kronor vid förhöjt vite. Under år 2014 beslutade tingsrätterna i Stockholmsregionen, Skåne samt tingsrätten i Göteborg att höja vitet till 4 000 kronor i den första kallelsen och till 8 000 kronor vid förhöjt vite.

¹⁶ Se t.ex. 9 kap. 7 §, 42 kap. 12 § och 45 kap. 15 § rättegångsbalken samt 14 § förvaltningsprocesslagen.

¹⁷ Vid tillkomsten av denna bestämmelse framhöll föredragande departementschefen (prop. 1984/85:96 s. 49) att myndigheten vid bestämmandet av vitets storlek kan ta hänsyn till tidigare tredska och till det som är känt om adressatens förmögenhetsförhållanden, men även till värdet av det föremål som avses med föreläggandet och till samhällsintresset av att föreläggandet följs. Han framhöll också att man på sådana områden som det förevarande normalt får räkna med en i viss mån schabloniserad tillämpning. I prop. 1986/87:89 s. 125 förklarade sig departementschefen ställa sig bakom en av *Rättegångsutredningen* framförd tanke på en allmän höjning av vitesbeloppen med bibehållande av principen om en prövning i det enskilda fallet av hur stort belopp som behövs för att få den kallade att inställa sig. Ett belopp i storleksordningen 1 000 kronor för normalfallet kunde enligt departementschefen inte te sig orimligt med det då gällande penningvärdet (Rune Lavin, Viteslagstiftningen, 17 oktober 2014, Zeteo, kommentaren till 3 §).

Vi anser att Kronofogdemyndighetens möjlighet att förelägga och döma ut vite för att förmå en person att inställa sig till ett förhör är en nödvändig förutsättning för att förfarandet under Kronofogdemyndighetens tillgångsutredning ska vara effektivt. Som ett led i att effektivisera och förenkla Kronofogdemyndighetens arbete med att utreda gäldenärens tillgångar anser vi att Kronofogdemyndighetens möjlighet att använda sig av en vitessanktion i högre utsträckning än i dag bör kunna anpassas så att vitesbeloppets storlek i varje enskilt fall blir ett effektivt påtryckningsmedel för att förmå en part eller någon annan att inställa sig enligt kallelsen.

Ett införande av en liknande reglering som den i 2 kap. 15 § UB, som innebär att Kronofogdemyndigheten i samband med kallelse till förhör får föreskriva vite till ett belopp som myndigheten anser behövs i det enskilda fallet, skulle ge myndigheten en möjlighet att göra en rimlig avvägning och individuell bedömning av vilket vitesbelopp som är lämpligt för att vitet ska få önskad effekt. En sådan bestämmelse kan dock knappast förenas med en rätt för Kronofogdemyndigheten att själv pröva utdömande av vitesbeloppet. I stället förutsätter ett fritt bestämt vitesbelopp att Kronofogdemyndigheten vänder sig till behörig tingsrätt för att få vitet utdömt. En sådan ordning framstår som onödigt betungande och resurskrävande för både Kronofogdemyndigheten och de allmänna domstolarna och skulle kunna få den effekten att myndigheten undviker att använda sig av en vitessanktion i kallelsen. Ett alltför högt vite kan också bli kontraproduktivt om vitet blir ytterligare en skuld som kommer att konkurrera med sökandens fordran på gäldenären.

Mot bakgrund av att alltför höga vitesbelopp i många fall inte kan antas ha någon påtaglig effekt och eftersom effektivitetsskäl talar för att Kronofogdemyndigheten själv ska få pröva utdömande av vitesbeloppen förordar vi därför i stället att det vitesbelopp som Kronofogdemyndigheten högst får föreskriva enligt 2 kap. 10 och 11 §§ UB anpassas till dagens penningvärde och höjs till 3 000 kronor.

Tredje man ska kunna hämtas till förhör

Det finns inte några lagliga förutsättningar för Kronofogdemyndigheten att förordna om hämtning av en tredje man som uteblir från ett förhör. Däremot får en tredje man som inte fullgör sina skyldigheter att lämna upplysningar enligt 4 kap. 15 § UB häktas om det föreligger synnerliga skäl (2 kap. 16 § UB). För att en tredje man ska kunna häktas förutsätts det att denne först har fått ett föreläggande som inte har följts. Däremot krävs inte att vite först har varit utsatt (prop. 1980/81:8 s. 246). Möjligheten att begära en tredje man som inte lämnar upplysningar häktad används mycket sällan.

I de fall en tredje man inte följer en kallelse till ett förhör och i de fall ett vitesföreläggande inte haft någon effekt, bör Kronofogdemyndigheten ha möjlighet att förordna om hämtning. Särskilt i de fall det finns ett behov av att snabbt kunna inhämta upplysningar om en gäldenärs tillgångar kan en sådan möjlighet vara mycket verkningsfull. Samtidigt är det viktigt att poängtera att möjligheten till hämtning bör användas med stor försiktighet. Kronofogdemyndigheten måste alltså i varje enskilt fall överväga om hämtning bör tillgripas eller om andra mindre ingripande åtgärder är tillräckliga. Innan hämtning sker bör, precis som vid hämtning av en svarande, vite ha varit förelagt.

Mot bakgrund av det nu anförda föreslår vi ett tillägg i 2 kap. 12 § andra stycket UB som innebär att även en tredje man som uteblir från förhör får hämtas.

Upplysningskyldigheten utökas och förtydligas

Gäldenären är enligt gällande reglering i 4 kap. 14 § första stycket UB skyldig att lämna de uppgifter om sina tillgångar som behövs i målet. Vidare ska gäldenären enligt 5 kap. 14 § UB lämna de uppgifter som är tillgängliga för honom eller henne och som behövs för Kronofogdemyndighetens prövning av vad som bör undantas från utmätning, dvs. för att Kronofogdemyndigheten ska kunna göra en bedömning av gäldenärens rätt till beneficium. Eftersom gäldenären inte kan förväntas känna till utskönningsbalkens bestämmelser krävs det däremot inte att gäldenären uttryckligen begär att viss egendom ska undantas från utmätning utan Kronofogde-

myndigheten ska självant iaktta att utmättningsförbuden respekteras.

Tredje mans upplysningsskyldighet i mål om utmätning regleras i 4 kap. 15 § UB. Av bestämmelsen framgår att tredje man är skyldig att uppge om gäldenären har en fordran hos honom eller henne eller något annat mellanhavande som kan vara av betydelse för bedömningen av om gäldenären har utmättningsbar egendom. Tredje man har även en skyldighet att ange mellanhavandets närmare beskaffenhet. Denna uppgiftsskyldighet är enligt balkens förarbeten begränsad till situationer då det föreligger ett rättsförhållande av ekonomisk betydelse i vilket gäldenären och tredje mannen har del (prop. 1980/81:8 s. 415). Denna bestämmelse bryter igenom eventuell sekretess (jfr 10 kap. 28 § OSL).

Trots att gällande reglering ålägger såväl gäldenären som tredje man en omfattande upplysningsskyldighet har Kronofogdemyndighetens rätt att ställa frågor ifrågasatts och Kronofogdemyndigheten har ibland nekats att få del av efterfrågad information. En sådan ordning är varken effektiv eller till gagn för ett rättssäkert utskökningsförfarande.

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna göra korrekta bedömningar i utskökningsmålet är det givetvis av vikt att myndigheten omgående får del av relevant information. Vi anser därför att innebörden av upplysningsskyldigheten bör förtydligas på det sätt som vi redovisar nedan.

Förtydligande av tredje mans upplysningsskyldighet

Kronofogdemyndigheten har uppgett att omfattningen av tredje mans upplysningsskyldighet i praktiken uppfattas som oklar. Exempelvis finns det en osäkerhet om vilka upplysningar banker är skyldiga att lämna ut.

I de fall en utmätning avser ett banktillgodohavande handlar det om sådan egendom som inte kan vara föremål för besittning i den mening som förutsätts för en tillämpning av presumptionsreglerna i 4 kap. 18 och 19 §§ UB. Det innebär att tillgodohavandet får utmätas om det framgår att egendomen tillhör gäldenären (4 kap. 17 § UB).

Tillgångsundersökningen underlättas naturligtvis om en bank lämnar ut ett fullständigt kontoutdrag där samtliga transaktioner på bankkontot, såväl insättningar som uttag, syns. Företrädare för vissa banker har dock ansett att banksekretessen hindrar utlämnande av fullständiga kontoutdrag. Kronofogdemyndigheten måste också ofta skicka separata förfrågningar till olika banker i en och samma koncern.

Enligt ordalydelsen av 4 kap. 15 § UB är tredje man skyldig att ange den närmare beskaffenheten av mellanhavandet med en gäldenär. Tredje mans upplysningsskyldighet är således inte begränsad och förevarande paragraf bryter annan sekretess, t.ex. banksekretessen. Detta innebär att när Kronofogdemyndigheten i ett enskilt ärende anser att det finns ett behov av att få ta del av information om tredje mans mellanhavande med gäldenären så är tredje man skyldig att lämna ut informationen. För bankers del innebär detta att om Kronofogdemyndigheten begär att få ta del av gäldenärens kontoutdrag, information om andra mellanhavanden med banken samt uppgifter om transaktioner, t.ex. information om transaktioner på fondkonton eller innehav av försäkringar och bankfack så är banken skyldig att lämna ut detta. Detta synsätt har även HD gett uttryck för i rättsfallet NJA 2009 s. 500 där HD konstaterade att Kronofogdemyndigheten med stöd av 4 kap. 15 § UB hade kunnat inhämta ett kontoutdrag för att utreda om det förekom andra medel än de som utmättes på kontot.

I sammanhanget bör dock uppmärksammas den begränsning som finns i 4 kap. 9 § UB, nämligen att Kronofogdemyndigheten ska vidta utredningsåtgärder i den utsträckning det behövs med hänsyn till bl.a. ansökans innehåll. I de fall Kronofogdemyndigheten hittar ett belopp som täcker utmätningssökandens fordran bör det således normalt inte göras någon förfrågan om transaktioner på bankkontot. Om det behövs för att Kronofogdemyndigheten ska kunna beakta gäldenärens eventuella rätt till beneficium har myndigheten dock rätt att begära in uppgifter om tillgodohavanden som överstiger den i målet aktuella fordran.

För att uppnå en trovärdig och effektiv utredning av gäldenärens tillgångar kan det i vissa fall vara av avgörande betydelse att Kronofogdemyndigheten på ett snabbt och enkelt sätt får del av uppgifter om tredje mans mellanhavande med gäldenären. Bedömningen av vilka uppgifter som Kronofogdemyndigheten har behov av kan i

princip bara göras av Kronofogdemyndigheten själv. Att det är Kronofogdemyndigheten som ska avgöra vilka upplysningar som är av betydelse för tillgångsutredningen är närmast en självklarhet men har ändå ifrågasatts i praktiken.

För att ytterligare effektivisera och underlätta Kronofogdemyndighetens arbete med att inhämta uppgifter från tredje man bör det därför införas ett förtydligande i 4 kap. 15 § UB som innebär att Kronofogdemyndigheten har rätt att från tredje man begära in de upplysningar som *Kronofogdemyndigheten bedömer* kan vara av betydelse för tillgångsundersökningen. Upplysningarna ska avse om gäldenären har en fordran hos tredje man eller annat *ekonomiskt mellanhavande* med tredje man. Begreppet *ekonomiskt mellanhavande* ska i detta sammanhang ges en vidsträckt betydelse. Exempelvis omfattas det förhållandet om en gäldenär och en tredje man är sambo av begreppet. Svaret på den frågan är ju av avgörande betydelse för om det föreligger ett sådant ekonomiskt mellanhavande mellan gäldenären och tredje man att besittningspresumtionen i 4 kap. 19 § första stycket UB är tillämplig.

Kronofogdemyndigheten ska kunna bestämma en senaste svarstid att lämna upplysningar

Enligt 4 kap. 14 och 15 §§ UB kan Kronofogdemyndigheten förena ett föreläggande med vite. Om det finns synnerliga skäl kan underlåtenheten att följa föreläggandet leda till häktning (2 kap. 15 och 16 §§ UB). Kronofogdemyndigheten kan också kalla till förhör vid äventyr av vite (2 kap. 10 och 11 §§ UB). En svarande som uteblir från förhör när kallelsen är förenad med vite får hämtas (2 kap. 12 § UB). I avsnitt 6.4.1 föreslår vi ett tillägg i nuvarande 2 kap. 12 § UB som innebär att även tredje man ska kunna hämtas till förhör.

Kronofogdemyndigheten förenar som regel inte en förfrågan om upplysningar med en vitessanktion eftersom det krävs att ett sådant föreläggande delges för att vitet ska kunna dömas ut. Ett delgivningsförfarande tar också ofta lång tid vilket är en nackdel vid brådskande ärenden som kvarstad och betalningssäkringar.

I dag finns det inte någon särskild tidsfrist inom vilken svaranden eller tredje man måste svara på en förfrågan enligt 4 kap. 14 eller 15 §§ UB. I praktiken kan det därför dröja lång tid innan svar

kommer in till myndigheten. Bestämmelserna bör därför kompletteras med reglering som innebär en skyldighet att lämna uppgifter *inom den tid som Kronofogdemyndigheten bestämmer*.

Upplysningsskyldighet om tillgångar i utlandet

Kronofogdemyndigheten har inte rätt att utöva exekutivt tvång i andra länder än i Sverige. Däremot kan Kronofogdemyndigheten med stöd av lagen (2011:1537) och förordningen (2011:1546) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen, under vissa förutsättningar begära handräckning utomlands för fordringar som avser ”skatter, avgifter och andra åtgärder”¹⁸.

Även om Kronofogdemyndigheten inte kan utmäta gäldenärens tillgångar som finns utomlands kan Kronofogdemyndigheten alltså med stöd av nu nämnda lag begära handräckning utomlands när det gäller indrivning av vissa offentligrättsliga fordringar. Mot bakgrund av denna möjlighet är det angeläget att Kronofogdemyndigheten också kan begära att få information om gäldenärens eventuella innehav av tillgångar och ekonomiska mellanhavanden utomlands. Sådan information kan också vara av betydelse vid Kronofogdemyndighetens beneficioprövning. Gäldenärens och tredje mans upplysningsskyldighet bör därför även omfatta uppgifter om gäldenärens tillgångar, tredje mans fordran hos gäldenären samt tredje mans ekonomiska mellanhavanden med gäldenären i utlandet. Detta bör tydliggöras och regleras i en särskild bestämmelse i anslutning till 4 kap. 14 och 15 §§ UB. Som en konsekvens av detta förslag bör det framgå av den tillgångsförteckning som gäldenären kan åläggas att fylla i på heder och samvete att även tillgångar i utlandet ska redovisas.

¹⁸ Lagen är en implementering av Rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010.

Tillträde till låsta trapphus

Bakgrund

Kronofogdemyndigheten har ett väl fungerande samarbete med större hyresvärdar för att kunna verkställa avhysningar. Inspektörerna får tillgång till portkoder eller nyckelbrickor för att komma in i låsta trapphus. Detta samarbete har dock inte till syfte att bereda Kronofogdemyndigheten tillträde till trapphusen vid utmättningsförrättningar. Kronofogdemyndigheten har påtalat att låsta trapphus är ett problem när myndigheten ska göra förrättningar i bostäder och lokaler. Problemet har blivit vanligare eftersom i princip alla bostadsrättsföreningar numera håller porten till trapphuset låst.

När Kronofogdemyndigheten ska utföra en förrättning i en bostad eller lokal tar förrättningsmannen kontakt med hyresvärden eller postleverantören för att få tillgång till portkod eller nyckelbrickor. I sista hand kan grannar eller andra personer öppna porten. Kronofogdemyndigheten har inte använt låsmed för att få tillträde till trapphus utan i stället satt ut förrättningen på nytt.

Kronofogdemyndigheten kan bereda sig tillträde till låsta trapphus

Vi har övervägt om det bör införas en uttrycklig reglering liknande den som finns i den finska utsökningsbalken som innebär en skyldighet för utövare av tele- eller postverksamhet att lämna ut gäldenärens adress- och telefonuppgifter samt annan kontaktinformation till förrättningsmannen. En sådan skyldighet skulle också kunna omfatta portkoder.

Post- och Telestyrelsen (PTS) som är tillsynsmyndighet för landets postoperatörer undersökte år 2003 vilka regler som gäller för att lämna ut portkoder. PTS kom fram till att det inte fanns några regler i den då gällande postlagen (1993:1684)¹⁹ som hindrade att portkoder lämnas ut, men att det för den skull inte är fritt fram att sprida koderna hur som helst. PTS rekommendation till fastighetsägarna var att lämna ut portkoderna till samtliga postoperatörer

¹⁹ Postlagen (1993:1684) upphävdes 2010-09-01 när den nya postlagen (2010:1045) trädde i kraft.

som står under PTS tillsyn. Enligt PTS är det i sin ordning om postoperatören delar med sig av informationen till konkurrenterna, men det måste ske på ett ansvarsfullt sätt så att portkoderna inte röjs för obehöriga, exempelvis reklamutdelare och försäljare. PTS konstaterade också att det får betraktas som en oskriven regel att samhällsfunktioner som polis, brandkår och delgivningsmän får portkoderna. PTS har i april 2015, efter kontakter med vår utredning, gjort bedömningen att det ovan redovisade uttalandet alltjämt står sig och att även Kronofogdemyndigheten är en sådan samhällsfunktion som bör få tillgång till portkoderna.

I första hand bör fastighetsägaren lämna ut portkod eller på annat sätt bereda Kronofogdemyndigheten tillträde till ett låst trapphus. I andra hand kan förrättningsmannen vända sig till ansvarig postoperatör. Det utsökningsrättsliga regelverket tillåter dessutom att Kronofogdemyndigheten anlitar en låssmed för att ta sig in i låsta trapphus (2 kap. 17 § UB och 3 kap. 2 § UF). Kronofogdemyndigheten har således redan i dag tillgång till de verktyg som krävs för tillträde till låsta trapphus. Det behöver därför inte införas någon ytterligare reglering på området.

6.4.2 Efterforsknings- och spaningsåtgärder

Våra bedömningar och förslag: I utsökningsbalkens fjärde kapitel införs en ny bestämmelse som tydliggör att Kronofogdemyndigheten får vidta de utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade för att utreda gäldenärens tillgångar. Det införs också nya bestämmelser i samma kapitel som ger uttryckligt lagstöd för att Kronofogdemyndigheten ska kunna genomföra registerkontroller och samverka och utbyta information med andra myndigheter.

En grundförutsättning för att Kronofogdemyndigheten ska leta efter tillgångar är att det finns ett utsökningsmål vid Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten ska inte ägna sig åt s.k. fishing expeditions som innebär att myndigheten planlöst letar efter tillgångar och därefter undersöker om tillgångar matchar någon gäldenär i ett pågående mål.

Det principiella förbudet mot fishing expeditions hindrar inte att Kronofogdemyndigheten genomför kontroller mot offentliga register eller samverkar med och tar emot information från andra myndigheter. Förbudet hindrar inte heller att andra myndigheter innan egendom lämnas ut eller pengar utbetalas samverkar med Kronofogdemyndigheten.

Underrättelseinformation ska, precis som i dag, hanteras av de brottsutredande myndigheterna. Det finns inte behov av någon reglering som möjliggör för Kronofogdemyndigheten att hantera underrättelseinformation.

Författningsstöd för vissa efterforsknings- och spaningsåtgärder

Vad som faller inom gränserna för Kronofogdemyndighetens tillgångsundersökning och hur långt myndigheten kan gå i sitt arbete med att utreda vilken egendom gäldenären har är ytterst en bedömningsfråga. Kronofogdemyndigheten har här bl.a. att förhålla sig till gällande nationella och internationella bestämmelser om enskildas rätt till personlig integritet och rätt till privat- och familjeliv. Samtidigt är det en förutsättning för ett effektivt utskökningsförfarande att Kronofogdemyndigheten får kännedom om huruvida gäldenären har egendom som kan utmätas. Att resultatet av Kronofogdemyndighetens tillgångsutredningar korrekt återspeglar gäldenärens faktiska tillgångar är också av stor betydelse för borgenärernas och allmänhetens förtroende för utskökningsförfarandet. Kronofogdemyndigheten är beroende av att få information av gäldenären själv men också från andra myndigheter samt enskilda juridiska och fysiska personer. Det ligger i sakens natur att Kronofogdemyndigheten inte passivt kan invänta att sådan information ska lämnas utan att myndigheten aktivt måste efterforska informationen. De rättsliga ramarna för hur långt Kronofogdemyndigheten får gå i sina efterforsknings- och spaningsåtgärder är förhållandevis vaga. Den avgörande frågan är hur långtgående skyddet av den personliga integriteten bör vara ställt i förhållande till intresset av ett effektivt utskökningsförfarande och sökandens intresse av att få betalt.

JO har i ett flertal beslut prövat och satt gränser för hur långt Kronofogdemyndigheten kan gå i sin efterforskande verksamhet

(se avsnitt 6.2.9). JO har i ett äldre beslut från 1984, *Moderna efterforskningsmetoder i skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet – en undersökning av laglighet och lämplighet* (1984:1), uppmärksammat behovet av tydligare författningsstöd när det gäller vilka efterforskningsåtgärder Kronofogdemyndighetens tjänstemän ska kunna vidta. Någon sådan reglering har dock inte införts i UB och det råder alltjämt osäkerhet inom Kronofogdemyndigheten om hur långt myndigheten kan gå i sina efterforskningsåtgärder.

En av Kronofogdemyndighetens uppgifter är att utöva tillsyn över att meddelade näringsförbud följs. I lagen (2014:836) om näringsförbud, som trädde i kraft i augusti 2014, anges i 44 § att Kronofogdemyndigheten, utöver att begära in vissa uppgifter från den som har näringsförbud och söka upp personen i dennes bostad, också får vidta de övriga utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade för att klarlägga hur personen försörjer sig. Av lagens förarbeten framgår att denna bestämmelse ska ses som en upplysning till Kronofogdemyndigheten att myndigheten, så länge det sker med respekt för den personliga integriteten, har rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att kunna genomföra en effektiv tillsyn. För att bedriva tillsyn ska Kronofogdemyndigheten t.ex. kunna efterforska material på internet samt bedriva viss spaning. I förarbetena poängteras dock att avsikten med bestämmelsen inte är att ändra på arbetsfördelningen mellan Kronofogdemyndigheten och polisen och i en särskild bestämmelse i lagen anges att Kronofogdemyndigheten har rätt att få hjälp av polismyndighet för att genomföra spaningsåtgärder. Kronofogdemyndigheten ska alltså endast ägna sig åt sådan spaning som är av enklare slag medan mera näringsgången spaning som är av utpräglat polisiärt slag ska överlåtas till polisen. Spaningsarbete ska också avbrytas så snart misstankar om överträdelse av näringsförbud har fått en sådan konkretion att det finns anledning att göra en polisanmälan. Den spaning som därefter kan behövas ska i stället göras inom ramen för polisens förundersökning (prop. 2013/14:215 s. 109).

Även om UB och lagen om näringsförbud har olika syften och bygger på olika systematik är det vår bedömning att en liknande reglering som införts i lagen om näringsförbud kan fylla en viktig funktion i UB för att tydliggöra Kronofogdemyndighetens möjligheter att utföra enklare efterforsknings- och spaningsåtgärder vid en tillgångsutredning. Vi föreslår därför att det införs en ny bestäm-

melse, 4 kap. 15 b §, som föreskriver att Kronofogdemyndigheten får vidta de utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade för att utreda gäldenärens tillgångar.

Vilka utrednings- och spaningsåtgärder är befogade?

Det är inte möjligt att uttömmande ange vilka utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade. Sådana bedömningar måste göras av Kronofogdemyndigheten i det enskilda fallet. Den övergripande ramen för utrednings- och spaningsåtgärderna torde dock vara om behovet av en viss åtgärd, med beaktande av proportionalitetsprincipen, väger tyngre än det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den det gäller eller andra motstående intressen. Kronofogdemyndigheten ska inte heller ägna sig åt sådana utrednings- och spaningsåtgärder som är utpräglat polisiära.

Utrednings- och spaningsåtgärder blir av naturliga skäl främst aktuella när det gäller gäldenärer som inte vill göra rätt för sig. Gäldenären kanske till och med försöker göra sin egendom oåtkomlig för verkställighet genom att anlita bulvaner som formellt står som ägare till egendomen eller genom att återropa skenavtal eller andra oriktiga handlingar. Kronofogdemyndigheten är i många fall hänvisad till de uppgifter som finns att hämta i olika offentliga register eller på internet samt till information som framkommit vid förrättning hos gäldenären eller vid samtal eller förhör.

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna utreda ett bulvanförhållande kan det krävas mer regelbundna iakttagelser. Genom spaningsåtgärder kan myndigheten t.ex. utreda om gäldenären ofta använder ett visst fordon trots att det är registrerat på någon annan eller om gäldenären faktiskt bor på en viss adress. Vi anser att Kronofogdemyndigheten bör kunna bedriva spaning på en allmän plats för att exempelvis få fram uppgifter om en gäldenär bor på en viss adress eller har besittning till viss egendom alternativt för att kontrollera trovärdigheten i vissa påståenden och verifiera uppgifter. Det är inte heller kontroversiellt att Kronofogdemyndigheten söker efter information på internet. Att Kronofogdemyndigheten frågar grannar, bekanta och arbetsgivare om t.ex. gäldenärens adress bör också, i de fall informationen inte kan inhämtas på något annat mindre ingripande sätt, kunna godtas. Det bör dock fram-

hållas att den som tillfrågas inte har någon skyldighet att svara på frågan (jfr tredje mans upplysningsskyldighet i 4 kap. 15 § UB).

Som nämnts ovan bör dock Kronofogdemyndigheten inte ha befogenheter att bedriva spaning som är av mer utpräglad polisiär art, exempelvis spaning genom användande av hemliga tvångsmedel såsom telefonavlyssning och kameraövervakning eller spaning som innefattar bevisprovokation.

Samtliga efterforsknings- och spaningsåtgärder som Kronofogdemyndigheten vidtar måste givetvis alltid föregås av noggranna överväganden i det enskilda fallet och vara väl förankrade inom myndigheten. Kronofogdemyndigheten måste också i varje enskilt fall iakttä de krav som ställs i såväl nationell som internationell rätt om respekt för den personliga integriteten. Åtgärderna förutsätter som regel att Kronofogdemyndigheten först har prövat mindre ingripande metoder såsom att fråga gäldenären själv och göra registersökningar i tillgängliga register.

Ett principiellt förbud mot fishing expeditions

Det finns inte någon entydig definition eller konkret reglering av begreppet fishing expedition i svensk rätt. I engelskan torde uttrycket ofta avse rättsliga åtgärder eller förhör som vidtas i undersökande syfte utan att det på förhand angetts vad åtgärden eller förhöret ska leda till. Fishing expeditions i Kronofogdemyndighetens verksamhet har behandlats av JO i beslutet *Moderna efterforskningsmetoder i skatte- och Kronofogdemyndigheternas verksamhet – en undersökning av laglighet och lämplighet*, 1984:1 (se avsnitt 6.2.9).

Eftersom samhället genomgått stora förändringar sedan 1980-talet finns det anledning för oss att diskutera vad det principiella förbudet mot fishing expeditions numera kan anses innebära för Kronofogdemyndigheten.

I det följande redovisar vi några av senare års diskussioner om begreppet fishing expeditions inom domstolars och några andra myndigheters verksamheter följt av vår syn på vad begreppet kan anses innebära för Kronofogdemyndighetens arbete med tillgångs-utredningar.

Fishing expeditions i domstol

I en artikel i Svensk Juristtidning år 2013 har det principiella förbudet mot fishing expeditions i domstol beskrivits som ”planlösa och svepande efterforskningar med domstolens hjälp”²⁰. Artikelförfattaren konstaterar att även om den svenska rättsordningen är emot fishing expeditions så har det inte införts något uttryckligt förbud mot företeelsen i sig. I den mån det går att tala om ett förbud kommer detta endast till uttryck i regler som föreskriver under vilka stränga förutsättningar en person t.ex. har en editionsplikt. Artikelförfattaren menar att det är genom ett strängt upprätthållande av dessa förutsättningar som domstolarna ska motverka fishing expeditions²¹.

Begreppet fishing expedition och editionsplikten har diskuterats i en skiljaktig mening i en dom meddelad av Högsta domstolen den 10 maj 2012 (mål nr Ö 1590-11). Målet handlade om överprövning av en skiljemans beslut att bevilja ett editionsyrkande avseende ett flertal fakturor. Tingsrätten ansåg att domstolen inte skulle överpröva skiljemannens bedömning och beviljade editionsyrkandet. Hovrätten var av en annan uppfattning och ändrade tingsrättens beslut. En oenig Högsta domstol fastställde tingsrättens beslut. Ett justitieråd hade en skiljaktig mening och ansåg att editionsyrkandet avsåg en fishing expedition. Det skiljaktiga justitierådet framhöll bl.a. att om det framgår i domstolens ärende att ett editionsyrkande endast syftar till att komma åt handlingar som kan underlätta för sökanden att lägga upp sin talan (s.k. fishing expedition), saknas en laglig förutsättning för ett editionsföreläggande och domstolen ska inte tillåta åtgärden.

²⁰ *Nordiskt fiskafänge* av Peter Westberg, SvJT 2013 s. 443.

²¹ Den indirekta regeln exemplifieras enligt följande:

”På parts yrkande är motparten skyldig att till domstolen lämna ut/ställa till förfogande sådana identifierade och existerande informationskällor som motparten innehar och som kan ha relevans som bevis för ett konkretiserat rättsfaktum som redan har åberopats i en påbörjad rättegång”.

Fishing expeditions i skatteförfarandet

Inom skatteområdet behandlas begreppet fishing expeditions bl.a. i kommentaren till OECD:s modellavtal för dubbelbeskattningsavtal. I modellavtalet finns en bestämmelse om informationsutbyte som även reglerar allmänna avståendegrunder för när en stat kan neka informationsutbyte (artikel 26)²². Bestämmelsen innebär att myndigheterna ska utbyta sådana upplysningar som *kan antas vara relevanta (foreseeably relevant)* vid tillämpningen av bestämmelserna i ett avtal. I kommentaren till modellavtalet förklaras vad som menas med *foreseeably relevant* enligt följande²³:

The standard of foreseeably relevance is intended to provide for exchange of information in tax matters to the widest possible extent and, at the same time, to clarify that Contracting States are not at liberty to engage in "fishing expeditions" or to request information that is unlikely to be relevant to the tax affair of a given tax payer.

I det svenska skatteförfarandet har begreppet fishing expeditions relativt nyligen behandlats av den statliga utredningen med namnet *Utredningen om rättssäkerhet i skatteförfarandet* (Fi 2012:02). Utredningen hade som övergripande uppdrag att lämna förslag på hur rättssäkerheten i vissa delar av skatteförfarandet kunde stärkas ytterligare utan att effektiviteten i Skatteverkets kontrollverksamhet eller kvaliteten i enskildas uppgiftslämnande till Skatteverket minskade. Motsvarande skulle även gälla för vissa förfaranden hos Tullverket. Utredningen hade bl.a. i uppdrag att analysera reglerna om s.k. tredjemansrevision och föreslå författningsändringar som ytterligare stärker rättssäkerheten.

Av utredningens kommittédirektiv (2012:14) framgår bl.a. att reglerna om tredjemansrevision ofta är föremål för diskussion och att synpunkterna ofta gäller integritetsaspekter som har att göra med att någon som inte är föremål för kontroll utsätts för revision

²² Artikel 26 i modellavtalet:

The competent authorities of the Contracting States shall exchange such information as *foreseeably relevant* for carrying out the provisions of this Convention or to the administration or enforcement of the domestic laws concerning taxes of every kind and description imposed on behalf of contracting states, or of their political subdivisions or local authorities, insofar as the taxation thereunder is not contrary to the Convention. The exchange of information is not restricted by articles 1 and 2. (Vår kursivering).

²³ Model Tax Convention on Income and on Capital, Condensed Version, 22 July 2010, OECD 2010, s. 398.

och att den som kontrolleras inte känner till det. Skatteverket har kritiserats för att utföra tredjemansrevision där myndigheten utan någon konkret misstanke om skatteundandragande eftersöker icke preciserade handlingar för att hitta något av intresse, ibland benämnt fishing expeditions. Vidare har det ifrågasatts om insamling av stora mängder uppgifter är ett effektivt arbetssätt för Skatteverket och om det är ett proportionerligt ingrepp i relation till den som har handlingarna. Även förhållandet till reglerna om möjligheten att begära att vissa handlingar ska undantas från kontroll, reglerna om banksekretess och advokaters klientmedelskonton har diskuterats och problematiserats i detta sammanhang.

Utredningen överlämnade betänkandet *Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet* (SOU 2013:62) i augusti 2013. Utredningen konstaterade att den generella tredjemanskontrollen har kritiserats bl.a. eftersom den ger det allmänna mycket stora möjligheter att inhämta information från tredjeman, men att dessa kontroller utgör ett mycket viktigt verktyg i myndigheternas arbete som inte kan ersättas av andra till buds stående kontrollmetoder. Utredningen ansåg därför att generella tredjemanskontroller genom revision och föreläggande även fortsättningsvis ska kunna användas. Utredningen föreslog att det uttryckligen ska framgå i lag att sådana kontroller är tillåtna samt att termerna tredjemansföreläggande och tredjemansrevision definieras i lagen.

Utredningen framhöll att samtliga tredjemanskontroller är underkastade de krav som ställs enligt proportionalitetsprincipen men att det kan vara svårt att bedöma om skälen för beslutet uppväger intrånget som beslutet innebär när skälet endast anges som kontroll av att en uppgiftsskyldighet har fullgjorts. Utredningen föreslog därför att det ska regleras att generella tredjemanskontroller endast får beslutas om det finns anledning att anta att uppgifter från den som revideras eller föreläggs är av betydelse för kontrollen. Generella tredjemanskontroller ska inte kunna ske planlöst utan det måste framgå att kontrollen är relevant med hänsyn till ändamålet med kontrollen.

Utredningen föreslog också regler som innebär att den som tredjemanskontrollen avser får möjlighet att begära att uppgifter och handlingar ska undantas från att läggas till grund för beskattning och tulltaxering. De uppgifter och handlingar som ska undan-

tas är desamma som de som ska undantas från kontroll enligt 47 kap. skatteförfarandelagen och 6 kap. 34 § tullagen. Skatteverket och Tullverket ska underrätta den som kontrollen avser om vilka uppgifter och handlingar som inhämtats genom tredjemanskontroll och som avses läggas till grund för myndighetens beslut om beskattning eller tulltaxering. Genom underrättelsen ska den som kontrollen avser även få upplysning om sin rätt att begära undantag hos verket. Ett beslut i anledning av begäran ska kunna omprövas och överklagas i vanlig ordning. Hos Skatteverket ska särskilt kvalificerade beslutsfattare göra omprövningarna. Ett beslut om undantag ska innebära att Skatteverket och Tullverket inte får återge eller åberopa innehållet i uppgiften eller handlingen. Betänkandets förslag i dessa delar bereds för närvarande i Regeringskansliet och har vid tidpunkten för vårt betänkandes tryckning ännu inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Fishing expeditions i samband med Konkurrensverkets undersökning om överträdelse av förbud i konkurrenslagen

I 5 kap. 3 § konkurrenslagen (2008:579) finns de grundläggande bestämmelserna om Konkurrensverkets platsundersökningar hos företag som är misstänkta för en överträdelse av i lagen närmare angivna förbud. Enligt bestämmelsen får det beslutas om en sådan undersökning om det finns anledning att anta att en överträdelse har skett. Av förarbetena framgår att det krävs en viss grad av misstanke om en att en överträdelse har skett, vilket innebär att Konkurrensverket inte får syssla med s.k. fishing expeditions (prop. 2013/14:135 s. 18 och prop. 1992/93:56 s. 108).

Om Konkurrensverket får del av uppgifter som ger stöd för att ett företag kan ha begått en annan överträdelse än den som pågående undersökning avser, alternativt att företaget begått ytterligare en överträdelse får detta material inte kopieras av verket eftersom det är utanför föremålet för och syftet med undersökningen. Det torde dock inte finnas något hinder för Konkurrensverket att på grundval av uppgifterna ansöka om att få göra en ny

platsundersökning hos företaget (jfr uttalande av EU-domstolen i mål C-583/13P Deutsche Bahn m.fl., p. 59.)²⁴.

Vad innebär det principiella förbudet mot fishing expeditions i utsökningsförfarandet?

Även om det inte finns ett i lag uttryckligt förbud för Kronofogdemyndigheten att ägna sig åt fishing expeditions är det vår uppfattning att Kronofogdemyndigheten inte bör ägna sig åt planlösa tillgångsundersökningar. Frågan är vilka efterforsknings- och spaningsåtgärder som kan uppfattas som fishing expeditions

Kronofogdemyndigheten har till uppgift att tvångsvis genomföra förpliktelser. Utgångspunkten måste vara att det finns en gäldenär i ett mål hos Kronofogdemyndigheten för att myndigheten ska börja leta efter tillgångar. Tillgångsundersökningen ska göras utifrån gäldenärens förhållanden och situation. Efterforsknings- och spaningsåtgärder som vidtas ska alltid bedrivas med ett konkret syfte. Ett principiellt förbud mot fishing expeditions inom ramen för tillgångsutredningen kan formuleras på så sätt att Kronofogdemyndigheten inte ska ägna sig åt utrednings- och spaningsåtgärder om de inte hänför sig till en konkret gäldenär i ett vid myndigheten pågående mål. Det är därför vår principiella uppfattning att Kronofogdemyndigheten inte ska söka efter tillgångar för att sedan undersöka om tillgångarna matchar någon gäldenär i ett pågående mål. Detta menar vi är sådana planlösa och svepande efterforskningar som inte är godtagbara.

Ett exempel på en otillåten fishing expedition skulle kunna vara om Kronofogdemyndigheten vänder sig till en båtklubb och begär ut listor över vilka som är medlemmar och äger båtar i en viss hamn, för att därefter kontrollera om någon av båtägarna förekommer i ett utsökningsmål enbart av det skälet att båtarna representerar ett högt värde. Skulle anledningen till kontrollen vara att Kronofogdemyndigheten förväntade sig att hitta särskilt många gäldenärer i en viss grupp människor skulle kontrollen vara ett än

²⁴ I målet *Deutsche Bahn m.fl.* slog EU-domstolen fast att det inte är förbjudet för kommissionen att inleda en undersökning i syfte att kontrollera eller komplettera uppgifter som den händelsevis fått kännedom om under en tidigare undersökning, om det av dessa uppgifter framgår att det förekommit beteenden som strider mot konkurrensreglerna.

mer tydligt exempel på en otillåten forskningsåtgärd. Däremot finns det naturligtvis inget som hindrar att Kronofogdemyndigheten undersöker om en viss gäldenär är båtägare eller begär ut en båtägarförteckning efter att ha fått indikationer om att en gäldenär är båtägare. Det är således ofta varken vad som kontrolleras eller hur kontrollen sker som avgör om kontrollen är godtagbar eller inte. I stället måste gränsdragningen mellan fishing expeditions och godtagbara efterforskningar göras utifrån syftet med efterforskningen.

Kronofogdemyndighetens uppdrag bör inte utvidgas till att även innefatta brottsutredande verksamhet på annat sätt än genom att lagstiftaren tydligt förändrar myndighetens uppdrag (se nedan). Efterforskningar angående egendom som kan antas vara åtkommen genom brottslig verksamhet ska vara förbehållen polisen. Att Kronofogdemyndigheten skulle söka efter egendom eller personer inom större kategorier och verksamhetsområden med utgångspunkten att där sannolikt förekommer brott och oegentligheter innebär, precis som JO framhöll i det ovan redovisade beslutet från 1984 (se avsnitt 6.2.9), en ökad risk för att personer som tillhör en viss grupp kan komma att behandlas på ett skönsmässigt och diskriminerande sätt. En fråga som uppkommit i detta sammanhang är om det är godtagbart att Kronofogdemyndigheten ägnar sig åt gäldenärskontroller i anslutning till polisens trafikkontroller. I JO:s ovan refererade beslut framhölls att vad som är lagligt respektive olagligt vid Kronofogdemyndighetens medverkan vid trafikkontroller formellt bör avgöras av om bilisten hålls kvar på platsen bara så länge som polisen behöver för sitt ingripande och sina kontroller eller om bilisten hålls kvar en längre tid än den som polisen behöver för sina författningsenliga kontroller. Om Kronofogdemyndighetens personal passar på att göra sina kontroller och besluta om sina åtgärder under den tid som polisen utför sina uppgifter ansåg JO att detta var ett utnyttjande av överskottsinformation och att Kronofogdemyndigheten då kunde utmäta egendom på plats. Men om personen hölls kvar för Kronofogdemyndighetens skull ansåg JO att det var fråga om olaglig maktanvändning.

Det ankommer på Kronofogdemyndigheten att själv bedöma om myndigheten utnyttjar sina resurser på bästa sätt genom att delta i trafikkontroller. Vi ser emellertid inga principiella hinder mot ett sådant arbetssätt.

Sedan JO:s uttalande år 1984 om fishing expeditions i utsökningförfarandet har utvecklingen inom Kronofogdemyndigheten och samhället i stort bl.a. inneburit att Kronofogdemyndighetens och andra myndigheters arbetsmetoder avsevärt har förändrats. Kronofogdemyndigheten är nu en central myndighet med regionkontor. Handläggare förväntas kunna arbeta med mål som avser gäldenärer bosatta på andra orter. Kronofogdemyndigheten gör färre förrättningar i gäldenärers bostäder än på 1980-talet. Teknikutvecklingen har lett till att kontroller i offentliga register, elektroniska informationsutbyten och automatiserade förfaranden numera är några av de effektivaste åtgärderna för att utreda gäldenärers tillgångar.

Samhälls- och teknikutvecklingen i förening med effektivitetskrav innebär således att registerslagningar, samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter, i elektronisk form och ofta genom automatiserade förfaranden, numera är mycket viktiga och nödvändiga verktyg i Kronofogdemyndighetens arbete med att utreda gäldenärers tillgångar. Att Kronofogdemyndigheten gör en registerslagning för att kontrollera om ett visst fordon är registrerat på en gäldenär i ett mål vid myndigheten kan inte anses som en planlös fishing expedition. Syftet är ju att klargöra om en gäldenär har tillgångar i form av motorfordon. Detta är godtagbart så länge syftet med registerslagningen är att kunna knyta tillgången till en viss gäldenär. Skulle myndigheten vid registerslagningen få information som visar att fordonet inte är registrerat på den gäldenär som föranledde tillgångsundersökningen, men väl en annan gäldenär i ett mål hos Kronofogdemyndigheten, torde det inte heller finnas något hinder för att myndigheten använder sig av den informationen vid genomförandet av tillgångsundersökningen i det andra målet (jfr det ovan redovisade uttalandet av EU-domstolen i mål C-583/13P Deutsche Bahn m.fl., p. 59.).

I dag finns det ett stort antal myndigheter som betalar ut ersättningar, bidrag eller andra ekonomiska förmåner till fysiska och juridiska personer. I andra fall kan det handla om att en myndighet har egendom i sin besittning som ska lämnas ut. Att en myndighet lämnar ut utmättningsbar egendom eller pengar till en gäldenär som är föremål för verkställighetsåtgärder hos Kronofogdemyndigheten, samtidigt som Kronofogdemyndigheten lägger resurser på att hitta och utmäta samma tillgångar är inte effektivt. Förfaranden

som innebär att myndigheter samverkar och utbyter uppgifter med varandra bör kunna godtas så länge informationsutbytet föranses av att uppgifterna kan vara relevanta för myndighetsutövning i ett enskilt fall. Att Kronofogdemyndigheten i så stor utsträckning det är möjligt använder sig av modern teknik och elektroniska eller automatiserade förfaranden kan dessutom leda till mindre ingripande integritetskränkningar för enskilda än andra utredningsmetoder som exempelvis förrättning i bostad.

Det principiella förbudet mot fishing expeditions kommer indirekt till uttryck i vårt förslag till en ny bestämmelse, 4 kap. 15 b § UB, som föreskriver att Kronofogdemyndigheten endast får vidta de utrednings- och spaningsåtgärder som är *befogade* för att utreda *gäldenärens* tillgångar. I det ligger att samtliga utrednings- och spaningsåtgärder ska vara underkastade en prövning av om åtgärdena är proportionerliga. De åtgärder som vidtas ska vara relevanta i förhållande till syftet med åtgärden. Vidare måste tillgångsutredningarna syfta till att finna tillgångar hos gäldenärer i pågående utredningsmål.

Uttryckligt lagstöd för registerkontroller och samverkan samt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter

Det bör framgå uttryckligen av lag att Kronofogdemyndighetens kontroller i offentliga register samt samverkan och utbyte av information mellan myndigheter i syfte att identifiera utmättningsbara tillgångar innan dessa lämnas eller betalas ut är befogade och godtagbara utredningsåtgärder (jfr JO:s uttalande från 1984). Vi föreslår därför att detta regleras i utredningsbalkens fjärde kapitel i den nya 15 b §.

Det bör även införas en generell bestämmelse i utredningsbalkens fjärde kapitel om samverkan och informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter. Vi föreslår en ny bestämmelse, 15 c §, enligt vilken det framgår att de myndigheter som regeringen bestämmer ska samverka och utbyta information med Kronofogdemyndigheten i syfte att utmättningsbara tillgångar som den myndigheten har i sin besittning ska kunna utmätas innan dessa lämnas ut eller utbetalas.

När de myndigheter som bör delta i ett sådant informationsutbyte har identifierats bör reglering om samverkan och informationsutbyte med Kronofogdemyndigheten införas i respektive myndighets regelverk. Det måste då också göras en översyn av respektive myndighets registerlagstiftning för att utesluta eventuella hinder mot utlämnande av uppgifter till andra myndigheter i elektronisk form (se våra överväganden i avsnitt 6.4.4).

Kronofogdemyndigheten ska inte hantera underrättelseinformation som inte har samband med ett pågående mål

Under senare år har Kronofogdemyndighetens uppgifter och uppdrag utvecklats från traditionell indrivningsverksamhet till att även innefatta uppgifter som har nära anknytning till brottsutredande verksamhet och mot att myndigheten ska ha en mer aktiv roll när det gäller bekämpning av grov organiserad brottslighet. Som vi har beskrivit i avsnitt 6.3.2 deltar Kronofogdemyndigheten sedan år 2008 i det myndighetsgemensamma arbetet om samverkan mot grov organiserad brottslighet.

Inom Kronofogdemyndigheten finns ett s.k. specialverkställighetsteam (S-team) vars främsta uppgift är att åstadkomma verkningfulla verkställighetsåtgärder när det gäller gäldenärer som misstänks för eller är dömda för ekonomisk eller grov organiserad brottslighet.

Genom det myndighetsgemensamma arbetet som bedrivs för att samverka mot grov organiserad brottslighet får Kronofogdemyndigheten ibland del av underrättelseinformation om personer som inte finns i något utskömningsmål vid Kronofogdemyndigheten. I vissa fall kan det finnas anledning att anta att personen i fråga kommer att få skulder som ska drivas in av Kronofogdemyndigheten, till exempel efter en skatterevision. Personen kan alltså inom en inte alltför avlägsen framtid komma att bli gäldenär i ett mål hos Kronofogdemyndigheten. Det saknas i dag reglering för hur information som Kronofogdemyndigheten får om personer som ännu inte figurerar i ett mål hos myndigheten ska hanteras och förvaras och fråga är om en sådan reglering bör införas.

Även om Kronofogdemyndighetens uppgifter och uppdrag har utvecklats till att innefatta samverkan med brottsutredande och

brottsbekämpande myndigheter har Kronofogdemyndigheten inte något mandat att själv bekämpa eller utreda brott. Om Kronofogdemyndigheten i ett mål om utmätning eller verkställighet för kvarstad för fordran eller betalningssäkring finner att gäldenären kan misstänkas för brott bör myndigheten anmäla detta till polis eller åklagare. Detsamma gäller om Kronofogdemyndigheten anser att en sådan gäldenär eller svaranden i ett annat utsökningsmål kan misstänkas för brott som avses i 17 kap. 13 § brottsbalken eller något annat brott som rör verkställigheten och som inte är av mindre betydelse (19 kap. 1 § UF).

Att Kronofogdemyndighetens uppdrag skulle utvidgas till att även avse hantering av information om personer som utreds för eller är misstänkta för brottslig verksamhet, men som ännu inte finns i något utsökningsmål, är främmande för Kronofogdemyndighetens verksamhet och syfte och förutsätter att lagstiftaren tydligt klagör att Kronofogdemyndigheten ska ha en helt annan roll än för närvarande. En sådan förändring skulle innebära ett grundläggande ingrepp i den nuvarande samhällsstrukturen och maktfördelningen mellan myndigheterna. Det finns heller ingenting som talar för att en sådan utveckling är ändamålsenlig eller av annan orsak önskvärd. Kronofogdemyndigheten ska därför inte utreda tillgångar i andra fall än när detta är ett led i ett pågående mål om verkställighet. Information som inte kan kopplas till något mål hos Kronofogdemyndigheten, men som kan vara av betydelse i en förundersökning, ska precis som i dag, uteslutande hanteras av de brottsutredande myndigheterna.

Vi föreslår inte någon reglering som möjliggör för Kronofogdemyndigheten att hantera underrättelseinformation som inte har samband med någon gäldenär i ett pågående mål hos Kronofogdemyndigheten. Det kan anmärkas att ny lagstiftning angående Kronofogdemyndighetens utbyte av information med andra myndigheter inom ramen för den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten trädde i kraft i augusti 2016 (se avsnitt 6.3.3).

6.4.3 Besittningskravet för att Kronofogdemyndigheten ska kunna distansutmäta egendom som anträffas av andra myndigheter behålls

Våra bedömningar: Kravet att lös egendom ska vara i tredje mans besittning för att distansutmätning ska vara möjlig bör bestå.

När egendom anträffas av en annan myndighet bör det fortfarande krävas att egendomen är omhändertagen med stöd av den myndighetens regelverk för att besittningskravet ska vara uppfyllt.

Bakgrund

Utsökningsbalkens besittningskrav

För att lös egendom ska kunna utmätas krävs att egendomen är tillgänglig vid utmätningsförrättningen. Om lösöre som tillhör en gäldenär anträffas hos en tredje man får säkerställandet av utmätningen som regel ske genom att egendomen tas i förvar, förseglas eller märks. Om egendom som finns i tredje mans besittning inte tas i förvar ska i stället förbud meddelas innehavaren att han eller hon inte utan Kronofogdemyndighetens tillstånd får lämna ut egendomen eller vidta någon annan åtgärd med den till skada för sökanden genom ett s.k. förbudsmeddelande. Om gäldenärens lösöre inte är i tredje mans besittning och Kronofogdemyndigheten inte själv hinner ta egendomen i förvar kan utmätning enligt 4 kap. 7 § första stycket UB inte ske²⁵.

När egendom anträffas av en annan myndighet har Kronofogdemyndigheten tolkat besittningskravet på så sätt att egendomen måste vara omhändertagen med stöd av den myndighetens regelverk. Denna bedömning har även JO gjort i ett beslut där polisen fick kritik för att, i samband med en trafikkontroll ha omhändertagit egendom efter att Kronofogdemyndigheten lämnat polisen ett förbudsmeddelande utan att det fanns stöd för ett omhänder-

²⁵ Särskilda bestämmelser gäller för registrerat skepp och luftfartyg i 4 kap. 7 § andra stycket UB.

tagande av egendomen enligt polisens egen lagstiftning²⁶. Egendomen ansågs alltså inte vara i polisens besittning på det sätt som föreskrivs i 6 kap. 7 § UB. I det JO-ärendet fick polisen även kritik för att inte ha dokumenterat eller i efterhand kunnat visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogdemyndigheten och att uppgiftslämnandet hade föregåtts av en sådan intresseavvägning som 10 kap. 27 § OSL kräver.

Kronofogdemyndighetens författningsförslag och vårt uppdrag

Kronofogdemyndigheten överlämnade år 2014 en promemoria med ett lagförslag till Justitiedepartementet. Förslaget har till syfte att möjliggöra för Polismyndigheten och eventuellt andra myndigheter att säkerställa egendom som påträffas hos gäldenärer utan att myndigheterna har omhändertagit egendomen enligt sitt eget regelverk och utan att Kronofogdemyndigheten är närvarande²⁷. Enligt förslaget bör utmätning av lösöre kunna ske när Kronofogdemyndigheten inte själv kan säkerställa utmätningen, men Polismyndigheten utan dröjsmål kan ta egendomen i förvar. Polismyndigheten ska alltså ges en möjlighet att omhänderta egendom utan att Kronofogdemyndigheten genomför förrättning och det ska införas en möjlighet att säkerställa vissa utmätningar genom Polismyndighetens försorg.²⁸ Förslaget innebär att det fortfarande är Kronofogdemyndigheten som fattar utmätningsbesluten och att kravet att utmätning ska säkerställas utan dröjsmål ska bestå. Polismyndigheten ska inte ges utrymme att vidta någon annan åtgärd än att ta lösöre i förvar enligt en begäran från Kronofogdemyndigheten. Enligt förslaget bör det inte komma i fråga att låta polismyndigheten söka efter tillgångar som ett led i verkställighet enligt UB. Inte heller ska utmätning ske om utmätningen inte kan säkerställas inom de tidsramar som gäller i dag.

²⁶ JO-beslut 2014-04-02 med dnr 584-2013 och 666-2013.

²⁷ Promemoria angående ändrad lagstiftning rörande skrivbordsutmätning, 2014-04-17 (dnr Ju2014/5600/L2).

²⁸ Förslaget innebär ett införande av en ny bestämmelse i 6 kap. UB, 12 a §, med följande lydelse: "Kronofogdemyndigheten har för tagande i förvar enligt 2, 4–8 och 12 §§ rätt att få biträde av polismyndighet." Ett tillägg skulle även kunna göras om biträde behövs från andra myndigheter.

Promemorian har överlämnats till vår utredning och vi har fått i uppdrag att överväga om det finns behov av att ge Kronofogdemyndigheten förbättrade möjligheter att, utan att själv vara närvarande, distansutmäta egendom som påträffas av andra myndigheter. Med begreppet distansutmätning avser vi även det förfarande som tidigare kallats för skrivbordsutmätning.

För att kunna ta ställning till frågan om det bör införas reglering som innebär utökade möjligheter att distansutmäta egendom som anträffas av andra myndigheter är det av intresse att närmare studera vilka möjligheter Kronofogdemyndigheten har att distansutmäta sådan egendom i dag. Ett eventuellt förslag om utökade möjligheter att distansutmäta egendom som anträffas av brottsutredande myndigheter kan komma att påverka dessa myndigheters arbete med att återföra brottsutbyten och motverka penningtvätt. Vi kommer därför även redovisa en översikt av bestämmelserna om förverkande av utbyte av brott, Rikspolisstyrelsens rekommendationer om hur polisen bör arbeta och prioritera när det gäller att återföra brottsutbyten samt pågående lagstiftningsarbete i Regeringskansliet om ändringar i bestämmelsen om s.k. utvidgat förverkande.

Kronofogdemyndighetens distansutmätning av lös egendom

Kronofogdemyndigheten har i handledningen *Distansutmätning och straffprocessuella tvångsmedel m.m.* (dnr 808 12552-10/112) beskrivit när distansutmätning sker och vilka kriterier som myndigheten anser ska vara uppfyllda.

Enligt handledningen är det i första hand vid s.k. tilläggsutmätningar som Kronofogdemyndigheten använder möjligheten att distansutmäta. Tilläggsutmätning görs när Kronofogdemyndigheten redan har utmätt en viss egendom och det sedan tillkommer nya skulder. Det görs då en tilläggsutmätning i samma egendom för de nya skulderna. När det gäller sakutmätningar får skulder förmänsrätt genom utmättningsbeslutet och de skulder för vilka tilläggsutmätningen sker får därför en sämre förmänsrätt än de skulder för vilka egendomen utmättes genom det första beslutet.

Kronofogdemyndigheten kan också besluta om distansutmätning när en gäldenär lämnar uppgifter om att han eller hon äger viss

egendom om uppgifterna bedöms som trovärdiga och går att kontrollera på ett enkelt sätt.

Det tredje fallet när Kronofogdemyndigheten utmäter egendom utan att den är omedelbart tillgänglig för myndigheten är när Polismyndigheten eller någon annan brottsutredande myndighet, t.ex. Ekobrottsmyndigheten eller Tullverket, ska lämna tillbaka egendom till en person, exempelvis i samband med att ett beslag hävs. Beslutet om utmätning fattas som regel under ett telefonsamtal där Kronofogdemyndigheten underrättas om att ett beslag ska hävas. Kronofogdemyndigheten meddelar per telefon eller fax att egendomen utmäts och att den andra myndigheten inte får lämna ut egendomen till den misstänkte eller till någon annan som gör anspråk på egendomen. Redan ett sådant muntligt förbudsmeddelande innebär att den myndighet som har omhändertagit egendomen blir förhindrad att lämna ut egendomen till någon annan än Kronofogdemyndigheten eller den som Kronofogdemyndigheten anvisar. Härefter ska den andra myndigheten delges ett förbudsmeddelande (6 kap. 7 § andra stycket UB och 6 kap. 11 § UF).

När Kronofogdemyndigheten har utmätt egendomen och förbudsmeddelande lämnats beslutar den myndighet som fått ett förbudsmeddelande att egendomen ska lämnas ut till Kronofogdemyndigheten och häver beslaget. Egendomen hämtas därefter av Kronofogdemyndigheten. Om det är skrymmande egendom sker inte alltid en fysisk förflyttning av egendomen utan kostnads- och vårdansvaret förs över på Kronofogdemyndigheten (t.ex. en båt som står uppställd på ett varv). Det förekommer också att Kronofogdemyndigheten utmäter beslagtagna egendom i ett tidigare skede av förundersökningen, när det ännu inte är klart vad som ska hända med den. Utmättningsbeslutet kan då formuleras som att utmätning sker med förbehåll för ett kommande förverkande eller liknande. I dessa fall leder Kronofogdemyndighetens förbudsmeddelande givetvis inte till att beslaget hävs.

Beslut om distansutmätning kan även fattas om egendom har tagits i förvar i avvaktan på att kvarstad ska utverkas. Ett annat exempel när distansutmätning kan ske är när egendom har omhändertagits för att förvaras för en intagens räkning enligt de regler som gäller för Kriminalvården eller Polismyndigheten när den intagne är i häkte eller polisarrest.

Kronofogdemyndigheten kan däremot inte besluta om utmätning från distans när polisen i samband med en husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller andra åtgärder har påträffat egendom, men inte omhändertagit egendomen med stöd av Polismyndighetens egna befogenheter. I dessa fall är det en förutsättning för utmätning att Kronofogdemyndigheten beslutar om utmätning på plats, under den tid polisingripandet eller motsvarande åtgärd pågår.

Kronofogdemyndighetens jourverksamhet

Kronofogdemyndigheten har en rikstäckande jourtelefon som är bemannad utanför ordinarie kontorstid för att ta emot uppgifter om tillgångar som har omhändertagits vid exempelvis polisingripanden hos gäldenärer som är misstänkta för grov organiserad brottslighet eller som är misstänkta för att ha samröre med sådan brottslighet. De som bemannar jourtelefonen har till uppgift att distansutmäta egendom som har tagits i beslag eller omhändertagits med stöd av det regelverk som gäller för Polismyndigheten och andra myndigheter som omfattas av satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. En förutsättning för att distansutmätning ska ske under jourtid är att det handlar om egendom som i annat fall ska lämnas tillbaka till gäldenären innan nästa arbetsdag börjar.

I Kronofogdemyndighetens handledning anges följande situationer när det kan bli aktuellt att under jourtid utmäta egendom från distans.

- En person som har anhållits försätts på fri fot efter att åklagaren på jourtid har hävt ett anhållningsbeslut, alternativt om ett yrkande om häktning har ogillats av jourdomstol, och egendom som har omhändertagits från den anhållne ska lämnas tillbaka.
- En person som har blivit föremål för tvångsåtgärder, som får bestå högst ett visst antal timmar, ska släppas innan nästa arbetsdag börjar. Egendom som har omhändertagits från den gripne ska då lämnas tillbaka.

- När det finns risk för att en person som är intagen i häkte eller polisarrest förfogar över den egendom som har omhändertagits för förvaring, trots att han eller hon inte kommer försättas på fri fot förrän nästa arbetsdag börjar.
- Jouråklagare har beslutat att ett beslag eller förvar inte ska fastställas utan beslutar att en sådan åtgärd ska hävas.
- En undersökningsledare beslutar att ett beslag inte ska bestå.
- När ett fordon har omhändertagits av Polismyndigheten för att förhindra trafikbrott och fordonet måste lämnas tillbaka innan nästa arbetsdag börjar.

Regelverket om förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet

Inledning

När ett brott har begåtts kan det, utöver straff och annan påföljd, medföra särskilda rättsverkningar som t.ex. förverkande. Att egendom förverkas innebär att den som begått ett brott berövas egendomen eller att han eller hon blir skyldig att betala ett angivet belopp till staten. Beslut om förverkande av utbyte av brott fattas av domstol.

Förverkande kan ske genom sakförverkande eller värdeförverkande. Sakförverkande innebär att ägaren eller rättighetsinnehavaren förlorar sin rätt till viss egendom. Värdeförverkande innebär förpliktelse för en gärningsman att betala ett visst belopp som bestäms av den uppskattade vinningen som gärningsmannen haft genom sin brottslighet. Med begreppet utbyte av brott avses både konkret egendom som någon har kommit över genom brott och det till penningbelopp uppskattade värdet av vad som åtkommit genom brott (prop. 2007/08:68 s. 36). Egendom som förklaras förverkad och värdet av sådan egendom tillfaller normalt staten.

Regler om förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet finns i 36 kap. brottsbalken (BrB). Andra regler som är av intresse finns i 26–28 kap. rättegångsbalken (RB) som bl.a. innehåller bestämmelser om kvarstad, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation.

Huvudregeln om förverkande

Enligt 36 kap. 1 § BrB ska utbyte av ett brott förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller det någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott, om mottagandet utgör ett brott enligt brottsbalken. I stället för det mottagna får dess värde förklaras förverkat. Om inte annat är särskilt föreskrivet, ska vad som nu nämnts också tillämpas i fråga om utbyte av ett brott och ersättning för kostnader i samband med ett brott enligt annan lag eller författning, om det är föreskrivet fängelse i mer än ett år för brottet. För att förverkande ska kunna ske enligt denna bestämmelse krävs att det finns ett styrkt samband mellan ett visst brott och det som ska förverkas.

Utvidgat förverkande – äldre bestämmelser och nya bestämmelser som trädde i kraft i juli 2016

Som en följd av Europeiska unionens råds rambeslut 2005/212/RIF om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott (förverkanderambeslutet) infördes i juli år 2008 regler om s.k. utvidgat förverkande i 36 kap. 1 b § BrB. Dessa regler är subsidiära i förhållande till huvudregeln i kapitlets 1 §.

Två förutsättningar ska vara uppfyllda för att det ska kunna beslutas om utvidgat förverkande. Den ena förutsättningen är att någon döms för ett brott som enligt straffskalan kan ge sex års fängelse eller mer. Exempel på sådana s.k. förverkandeutlösande brott är rån, grovt bedrägeri, grovt koppleri och grovt narkotikabrott. Utvidgat förverkande kan också användas när någon döms för vissa särskilt angivna brott som är allvarliga utan att för den skull träffas av den nu nämnda straffskaleavgränsningen. Bland dessa brott finns narkotikabrott och människosmuggling samt koppleri som inte är ringa. Utvidgat förverkande är även möjligt när någon döms för försök, förberedelse eller stämpling till ett förverkandeutlösande brott. Den andra förutsättningen som ska vara uppfylld för att det ska kunna beslutas om utvidgat förverkande är att det förverkandeutlösande brottet har varit av sådant slag att det kunnat ge ett ekonomiskt utbyte.

Utvidgat förverkande medger förverkande av egendom som utgör utbyte av brottslig verksamhet men det krävs inte att det som

förverkas kan knytas till ett visst konkret brott. Inte heller krävs att den som döms för det förverkandeutlösande brottet själv varit delaktig i eller haft kännedom om den brottsliga verksamheten. Liksom vid andra former av utbytesförverkande kan beslutet innebära att den som drabbas av förverkandet antingen berövas egendomen eller att han eller hon blir skyldig att betala ett belopp till staten.

Det är åklagaren som har bevisbördan för att den egendom som yrkas förverkad utgör utbyte av brottslig verksamhet. För att utvidgat förverkande ska få användas krävs dock inte att åklagaren fullt ut kan styrka detta samband utan det är tillräckligt att det framstår som klart mera sannolikt att egendomen utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet.

Utvidgat förverkande kan ske hos den dömda samt hos den som genom bodelning, arv, testamente eller gåva förvärvat egendomen av den dömda. Även den som på annat sätt förvärvat egendomen av den dömda och då vetat om eller haft skälig anledning att anta att den utgjorde utbyte av brottslig verksamhet kan drabbas av förverkande (36 kap. 5 a § BrB).

Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet får inte beslutas om det är oskäligt. Det finns därför en möjlighet för domstolen att helt underlåta förverkande eller att besluta om partiellt förverkande.

Vid utvidgat förverkande kan egendom i stor utsträckning sakförverkas och egendomen kan därför säkras genom beslag. Detta regleras i 27 kap. 1 § RB där det bl.a. framgår att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för en utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § BrB får tas i beslag. Det kan finnas behov av att genomföra en husrannsakan eller kroppsvisitation enligt bestämmelserna i 28 kap. RB för att genomföra ett beslag.

Egendom som inte kan bli föremål för ett beslag kan värdeförverkas och säkras genom kvarstad. Reglerna om kvarstad finns i 26 kap. RB. Förutsättning för att en domstol ska meddela ett beslut om kvarstad är att det finns en person som är skäligen misstänkt för ett brott och att det skäligen kan befaras att den misstänkte på något sätt undandrar sig att betala vad som kan komma att ådömas på grund av brottet (26 kap. 1 § RB). En fråga om kvarstad kan initieras av undersökningsledaren, åklagaren eller målsäganden.

Efter åtal får även domstol självant ta upp frågan om kvarstad (26 kap. 2 § RB).

I avvaktan på domstolens beslut om kvarstad får åklagaren ta egendom i förvar. Om det är fara i dröjsmål, får en polisman ta lös egendom i förvar. I sådant fall ska polismannen skyndsamt anmäla detta till åklagaren som omedelbart ska pröva om egendomen ska förbli i förvar (26 kap. 3 § RB).

På regeringens uppdrag har en särskild utredare sett över myndigheternas tillämpning av möjligheten att komma åt kriminellas brottsvinster genom s.k. utvidgat förverkande (*Utredningen om utvidgat förverkande m.m.*, Ju 2013:07). I utredningens uppdrag ingick att redovisa hur reglerna om utvidgat förverkande har tillämpats och mot bakgrund därav utvärdera om tillämpningen har visat på problem eller svårigheter med regleringen. Med utgångspunkt i resultatet av utvärderingen och regeringens ståndpunkt att utvidgat förverkande ska vara ett kraftfullt redskap i kampen mot organiserad brottslighet skulle utredningen lämna förslag till eventuella författningsändringar (dir. 2013:14). Genom tilläggsdirektiv (dir. 2014:22) fick utredningen även i uppdrag att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets kommande, men vid den tidpunkten ännu inte formellt antagna, direktiv om frysning och förverkande av utbyte av brott.

Betänkandet *För att brott inte ska löna sig* (SOU 2015:67) överlämnades till regeringen i juni 2015. Utredningen konstaterade bl.a. att utvidgat förverkande är ett mycket slagkraftigt redskap som, när det används, i huvudsak fungerar och då leder till indragning av brottsutbyte som med tidigare regler inte var åtkomligt för de brottsbekämpande myndigheterna. Utredningens uppfattning var dock att förverkandeformen skulle kunna användas i betydligt större utsträckning. Att utvidgat förverkande inte utnyttjas till sin fulla potential ansågs inte bero på problem eller svårigheter vid tillämpningen. Orsaken ansågs inte heller bero på brister i bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller på att en talan om utvidgat förverkande hos den tilltalade alltid måste väckas i samband med åtalet och att det därefter saknas möjlighet att skilja av en sådan talan från brottmålet. Utredningens utvärdering visade att de berörda myndigheterna utvecklat sitt arbete med brottsutbytesfrågor under senare år, bl.a. genom utbildning, metodstöd och vissa

nyrekryteringar, men utredningens intryck var att effekterna av dessa insatser är otillräckliga eller i vart fall fördröjda.

Med anledning av Sveriges genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen²⁹ konstaterade utredningen att direktivets krav i fråga om förverkande av vinning och hjälpmedel vid fällande brottmålsdom uppfylls av svensk rätt. Några lagändringar behövs därför inte i den delen. Däremot ansåg utredningen att det krävs lagstiftningsåtgärder med anledning av direktivets bestämmelse att det ska det vara möjligt att på grund av brott förverka utbyte och hjälpmedel även i fall när fällande brottmålsdom inte kunnat meddelas på grund av lagföringshinder. Vid genomförandet av detta åtagande både kan och måste det förutsättas att hindret för lagföring är oåterkalleligt. Utredningen föreslog därför en komplettering av brottsbalkens bestämmelse om förverkande vid den brottsliges död och vid åtalspreskription.

När det gäller EU-direktivets inverkan på de svenska reglerna om utvidgat förverkande konstaterade utredningen att de förverkandeutlösande brotten även fortsättningsvis bör pekats ut genom hänvisning till en generell faktor, nämligen straffskalan för den aktuella brottstypen, och genom en kompletterande brottskatalog som tar upp vissa särskilt angivna brott som inte träffas av hänvisningen. Liksom hittills ska även osjälvständiga brottsformer av de utpekade brotten kunna utlösa utvidgat förverkande. Det föreslogs en ändring som innebär att utvidgat förverkande ska kunna beslutas när någon döms för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer, i stället för dagens krav att någon ska dömas för ett brott för vilket är föreskrivet sex år eller mer. Dessutom föreslogs att de särskilt uppräknade brott som därutöver kan utlösa utvidgat förverkande skulle utökas med brotten dataintrång, utnyttjande av barn för sexuell posering, tagande av muta, givande av muta samt vissa fall av barnpornografibrott. Utöver detta ska enligt förslaget utvidgat förverkande också kunna utlösas av att någon döms för ett annat brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller mer och

²⁹ EU:s institutioner antog den 3 april 2014 formellt och slutligt den text som dessförinnan godkännts av företrädare för rådet och Europaparlamentet (EUT L 127, 29.4.2014, s. 39, med efterföljande rättelse i EUT L 138, 13.5.2014, s. 114). Direktivet skulle vara genomfört av medlemsstaterna senast den 4 oktober 2016.

som har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Även fortsättningsvis ska det vara en förutsättning för utvidgat förverkande att det förverkandeutlösande brottet har varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte.

I mars 2016 överlämnade regeringen propositionen (2015/16:155) *Utökade möjligheter till förverkande* till riksdagen. Regeringen föreslog de lagändringar som krävs för att genomföra EU:s direktiv om förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen. Det föreslogs även utökade möjligheter att förverka utbyte av brottslig verksamhet vid brott som har samband med organiserad brottslighet.

De nya bestämmelserna, som trädde i kraft i juli 2016, innebär att möjligheterna att förverka inte bara utbytet av ett konkret brott, utan även utbyte av en inte närmare preciserad brottslig verksamhet (utvidgat förverkande), utökas till att gälla vid fler brott. Utvidgat förverkande kan numera beslutas vid alla brott som har fyra års fängelse eller mer i straffskalan och som är av beskaffenhet att kunna ge utbyte. Utvidgat förverkande kan även beslutas vid t.ex. brott som har två års fängelse eller mer i straffskalan om brottet har utgjort led i en brottslighet som har utövats i organiserad form. Vidare har det införts utökade möjligheter att besluta om förverkande även utan samband med en fällande brottmålsdom. Om det genom den brottsliges död eller genom åtalspreskription står klart att påföljd inte längre kan dömas ut för hans eller hennes brott, ska en talan om förverkande av utbyte av ett brott eller av egendom som har använts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott ändå kunna prövas om stämning i mål om förverkande delgetts inom ett år från det att den omständighet inträffade som medför att påföljd inte längre kan dömas ut. Lagändringarna innebär även vissa anpassningar av möjligheterna att erkänna och verkställa förverkandebeslut från andra EU-medlemsstater.

Lagändringarna innebär således att möjligheterna att förverka brottsvinster utökas. Fler yrkanden om förverkande kommer att kunna framställas, i vissa fall kombinerade med yrkande om straffprocessuella tvångsmedel i syfte att säkra tillgångar inför beslut om och verkställighet av förverkande. I viss ytterligare utsträckning kan det vidare bli aktuellt att enligt den inom EU gällande ordningen hantera ärenden om erkännande och verkställighet av beslut

om förverkande, antingen på så sätt att svenska beslut översänds för verkställighet i andra medlemsstater eller att utländska beslut översänds hit. Eftersom förverkad egendom enligt 36 kap. 17 § brottsbalken tillfaller staten kan lagändringarna komma att kunna tillföra staten pengar (prop. 2015/16:155 s. 38).

Polismyndigheternas handläggning av förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet

Under år 2010 genomförde Riksrevisionen en granskning av statens insatser mot utbyte av brottslighet³⁰. I den granskningen ingick bl.a. landets polismyndigheter. Rapporten pekade på brister i polismyndighetens insatser. En del av kritiken var att polismyndigheterna inte fullt ut utnyttjar den befintliga lagstiftningen.

År 2011 beslutades att Rikspolisstyrelsen skulle inspektera polismyndigheternas handläggning av utbyte av brott. Inspektionen avgränsades till förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet enligt 36 kap. brottsbalken och omfattade t.ex. inte handläggningen av betalningssäkringar som görs i samverkan med Kronofogdemyndigheten.

I inspektionsrapporten *Inspektion av polismyndigheternas handläggning av förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet* (2012:7) konstaterades att reglerna om förverkande av utbyte av brott tillämpas, men i ringa omfattning. Kunskapen om regelverket ansågs vara begränsad till vissa medarbetare medan andra helt saknade kännedom om regelverket. En allmän uppfattning bland polismyndigheterna verkade vara att regelverket endast skulle tillämpas i samband med grov organiserad brottslighet. En tillämpning av reglerna kräver att en s.k. tillgångsutredning genomförs med syfte att utreda den misstänktes ekonomiska förhållanden. Många utredare underlåter på grund av bristande kunskap och erfarenhet att göra en sådan undersökning. En annan anledning som nämndes i rapporten var att det även inom Åklagarmyndigheten fanns brister i kunskapen om regelverket om förverkande och att åklagaren främst är inriktad på sakfrågan och sällan vidtar åtgärder för att brottets utbyte ska utredas.

³⁰ Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet (RIR 2010:26).

Inspektionstrappporten visade på tre särskilt viktiga faktorer för att regelverket om förverkande ska bli ett effektivt verktyg för att beröva gärningsmän utbytet av brott, nämligen kunskap om regelverket, samverkan och samsyn med åklagare och uppföljningssystem. Utöver en redovisning av de iakttagelser som gjorts hos de inspekterade myndigheterna innehåller rapporten en bilaga med vägledning om polisiära åtgärder i samband med förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet. I denna anges att det vid polismyndigheterna finns en god kännedom om att Kronofogdemyndigheten kan kontaktas via ett journalnummer när värdefull egendom som tillhör någon som kan antas ha skulder finns i polisens besittning. Inspektionsgruppens uppfattning var dock att förverkandereglererna bör tillämpas i första hand och att egendom bör tas i anspråk för betalning av skulder hos Kronofogdemyndigheten först om egendomen inte kan bli föremål för förverkande. En annan ordning skulle kunna leda till att en kriminell person blir skuldfri genom betalning med medel som kommer från brottslig verksamhet. Bestämmelserna om utvidgat förverkande bör således tillämpas i första hand³¹. Samtidigt framhölls att en bedömning bör göras i det enskilda fallet eftersom bedömningen kan bli en annan om betalningen skulle avse skulder som har sin grund i skadeståndsskyldighet på grund av brott, exempelvis i samband med grov misshandel eller våldtäkt.

År 2014 gjorde Rikspolisstyrelsen en ny inspektion med syfte att undersöka vilka åtgärder polismyndigheterna hade vidtagit till följd av rekommendationerna i den tidigare inspektionsrapporten, samt vilka resultat dessa medfört (2014:8). Inspektionen omfattade inte åtgärder genomförda inom ramen för den särskilda satsningen mot grov organiserad brottslighet. I tillägg till den tidigare rapportens tre angivna framgångsfaktorer för att regelverket om förverkande ska bli ett effektivt verktyg för att beröva gärningsmän utbyte av brott lade inspektionsgruppen till en fjärde faktor, nämligen fungerande och väl kända rutiner med ett utpekat ansvar för olika åtgärder. Andra rekommendationer avsåg styrdokument och uppföljning, utbildningsinsatser, framtagande av skriftliga rutiner samt samverkan och samråd med Åklagarmyndigheten. Det finns

³¹ Den 1 juli 2014 trädde lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott i kraft. I den lagen regleras möjligheterna att förverka egendom som varit föremål för penningtvätt.

för närvarande (juli 2016) inte några enhetliga nationella rutiner för hur Polismyndigheten ska handlägga frågor om förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet.

En ändring av besittningskravet när utmätningsbar egendom anträffas av andra myndigheter?

Enligt gällande ordning kan Kronofogdemyndigheten besluta om distansutmätning av lös egendom och meddela förbudsmeddelande avseende egendom som är i en annan myndighets besittning. För att egendomen ska anses vara i en annan myndighets besittning krävs att egendomen är omhändertagen med stöd av den myndighetens regelverk. För att myndigheten som har egendomen i sin besittning ska kunna lämna ut uppgifterna till Kronofogdemyndigheten krävs också att myndigheten gör en intresseavvägning enligt vad som föreskrivs i 10 kap. 27 § OSL samt att myndigheten dokumenterar vilka uppgifter som lämnas ut.

Kronofogdemyndigheten har redan i dag möjlighet att distansutmäta egendom som är i en brottsutredande myndighets besittning. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten inkom under januari till december år 2014 totalt 1 042 samtal till Kronofogdemyndighetens jourtelefon. Samtalen resulterade i 194 distansutmätningar till ett sammanlagt preliminärt värde om 4 107 819 kronor. När utmätning hindrats på grund av beneficiebestämmelserna har detta noterats. 235 samtal gällde personer som hade skulder och där det fanns en utmätningsbar tillgång, men där utmätning inte kunde ske av annan orsak än beneficiebestämmelser. Kronofogdemyndigheten har gjort antagandet att distansutmätning hade kunnat göras i dessa fall om Kronofogdemyndigheten haft polisens hjälp med att säkerställa utmätningen (statistiken är dock osäker eftersom handläggaren inte har haft i uppdrag att, förutom i beneficiefallen, notera orsaken till att utmätning inte skett). Det finns inte någon motsvarande statistik angående distansutmätningar på kontorstid.

Det kan antas att utredningsförfarandet skulle bli effektivare om Kronofogdemyndigheten kunde distansutmäta egendom som inte tagits om hand av någon annan myndighet med stöd av den myndighetens regelverk. En sådan ordning ger dock upphov till en rad frågeställningar.

I avsnitt 6.4.2 har vi ansett att det principiella förbudet mot s.k. fishing expeditions innebär att det måste finnas ett pågående mål i vilket det riktas krav mot en viss gäldenär för att Kronofogdemyndigheten ska påbörja en tillgångsutredning. Det ligger i sakens natur att inte heller andra myndigheter ska ägna sig åt otillåtna utredningsåtgärder för Kronofogdemyndighetens räkning. Om polisen t.ex. i samband med en trafik- eller rutinkontroll kontakter Kronofogdemyndigheten för att kontrollera om en viss person förekommer i ett mål hos Kronofogdemyndigheten utan att polisen haft anledning att omhänderta någon egendom kan det uppfattas som en otillåten utredningsåtgärd.

I de brottsutredande myndigheternas uppdrag ingår att undersöka om det går att förverka utbyte av brott och utbyte av brottslig verksamhet. Den möjligheten ska prövas framför möjligheten att utmäta egendom för att reglera skulder. En omvänd ordning skulle kunna leda till att en person som har begått brott blir skuldfri genom att betalning görs med pengar som kommer från brottslig verksamhet, dvs. att brottsvinster "tvättas" genom att införlivas i det legala systemet vid utmätning. Det är därför av stor vikt att de brottsbekämpande myndigheterna inte erbjuder Kronofogdemyndigheten möjlighet till distansutmätning innan möjligheterna till förverkande har uttömts.

Det kan också ifrågasättas om det ur resurs- och effektivitetssynpunkt är rimligt att myndigheter som i sin verksamhet anträffar utmätningbar egendom, utan att egendomen är föremål för ett ärende hos den myndigheten, ska kontrollera om en person är gäldenär i ett mål hos Kronofogdemyndigheten. Det skulle också vara synnerligen integritetskränkande och därmed knappast lämpligt att andra myndigheter, så fort de uppmärksammar att någon har egendom som skulle kunna utmätas, kontaktade Kronofogdemyndigheten³². För myndigheterna skulle det leda till svåra avvägningsfrågor. För enskilda skulle risken för att egendom skulle kunna komma att utmätas utan tydlig koppling till verkställighetsförfarandet kunna leda till ett avståndstagande från och ovilja inför kontakter med olika myndigheter. En sammanblandning av olika

³² Jfr JO:s uttalande i beslut den 3 oktober 2007 (dnr 4973-2006) som handlade om en anmälan om uppgifter som hade lämnats från ett häkte om en intagens tillgångar (se avsnitt 6.3.4).

myndigheters uppdrag och roller kan också i förlängningen skada allmänhetens förtroende för statliga myndigheter.

Skyldigheten att kontakta Kronofogdemyndigheten skulle naturligtvis kunna begränsas till vissa utpekade myndigheter. Det skulle också kunna ställas upp olika kriterier för när Kronofogdemyndigheten ska kontaktas, t.ex. om värdet på den anträffade egendomen uppgår till ett visst belopp. Sådana kriterier kan dock i sig skapa merarbete och ge upphov till olika utredningsinsatser och avvägningar i enskilda fall. Detta är inte en effektiv ordning. Det finns även en risk för att en myndighets kärnverksamhet urholkas om myndigheten ska börja utföra arbetsuppgifter som inte omfattas av den myndighetens uppdrag³³. En sådan ordning skulle också kunna innebära att myndigheten utförde uppgifter och gjorde bedömningar som den inte hade rätt kompetens för, vilket givetvis skulle påverka rättssäkerheten.

Sammantaget anser vi att egendom som anträffas av andra myndigheter även i framtiden måste vara omhändertagen med stöd av den myndighetens eget regelverk för att Kronofogdemyndigheten ska kunna distansutmäta egendomen.

6.4.4 Ökad samverkan genom elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter

Våra bedömningar och förslag: Ett elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och myndigheter som betalar ut utmätningsbara ersättningar och bidrag leder till en bättre kontroll av statens pengar, ett effektivare utskökningsförfarande och ett bättre ekonomiskt utfall för borgenärskollektivet.

Det införs reglering i utskökningsbalken som klargör att de myndigheter som regeringen bestämmer ska samverka och utbyta information med Kronofogdemyndigheten i syfte att möjliggöra utmätning av tillgångar innan dessa lämnas ut eller utbetalas.

³³ Jfr JO-beslutet (2015-10-19, dnr 987-2015) där Kriminalvården fick kritik för att ha utfört uppgifter som inte omfattades av Kriminalvårdens uppdrag när Kriminalvårdsanställda på Kronofogdemyndighetens uppdrag utrett intagnas skuldsättning (se avsnitt 6.3.4).

Regeringen bör ge Kronofogdemyndigheten i uppdrag att genom en förstudie kartlägga vilka myndigheter som Kronofogdemyndigheten bör samverka med i ett elektroniskt informationsutbyte. Kronofogdemyndigheten bör härefter, i samverkan med de berörda myndigheterna, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och behov och kostnader för anpassningar av respektive myndighets it-stöd.

Ett ökat elektroniskt informationsutbyte påverkar enskildas personliga integritet. Genom begränsningar angående vilken information som ska överlämnas samt information till enskilda säkerställs att ett ökat elektroniskt informationsutbyte är förenligt med krav på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Mot bakgrund av de effektivitetsvinster en utvidgning av avräkningslagens tillämpningsområde skulle kunna medföra kan det finnas anledning att på nytt överväga denna fråga. Sådana överväganden omfattas dock inte av vårt uppdrag utan frågan får utredas i särskild ordning.

Bakgrund

Myndigheters skyldighet att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten som kan vara av betydelse för bedömningen om en person har utmätningsbar egendom regleras i 4 kap. 15 § UB. Uppgiftsskyldigheten bryter eventuell sekretess och omfattar allt som hör till rättsförhållandet. Gällande regelverk möjliggör således att andra myndigheter i stor utsträckning kan svara på Kronofogdemyndighetens frågor om en persons ekonomiska mellanhavanden med myndigheten. Problemet är att Kronofogdemyndigheten i många fall inte känner till att en annan myndighet ska betala ut pengar till en person som är gäldenär i ett utskningsmål. Kronofogdemyndigheten ställer därför inte någon fråga till myndigheten.

Samhälls- och teknikutvecklingen i förening med effektivitetskrav innebär att samverka och informationsutbyte mellan myndigheter, företrädesvis i elektronisk form, numera kan utgöra mycket viktiga och nödvändiga verktyg i Kronofogdemyndighetens arbete med att utreda gäldenärers tillgångar. Sådant samverka kan också i vissa fall utgöra en mycket mer resurseffektiv tillgångsutredning än

förrättningar i gäldenärens bostäder eller lokaler. Elektroniska förfaranden som innebär att myndigheter samverkar och utbyter uppgifter med varandra kan inte betraktas som otillåtna utredningsåtgärder så länge informationsutbytet avser personer som förekommer i ett ärende vid någon av myndigheterna och uppgifterna kan vara relevanta för utmätningsåtgärder. Det är varken effektivt eller försvarbart ur resurssynpunkt att en myndighet lämnar ut utmätningsbar egendom eller betalar ut utmätningsbara pengar till en person för att en annan myndighet samtidigt ska lägga resurser på att hitta och utmäta tillgångarna. Ur enskildas perspektiv torde sådan myndighetssamverkan framstå som mindre integritetskränkande jämfört med att Kronofogdemyndigheten gör förrättning i bostaden eller spanar på personen.

Kronofogdemyndigheten har redan i dag olika former av etablerade elektroniska informationsutbyten med myndigheter. Vi är av uppfattningen att utredningsförfarandet skulle bli ännu effektivare om Kronofogdemyndigheten fick möjlighet till elektroniskt informationsutbyte med fler myndigheter.

Nedan beskriver vi översiktligt några befintliga elektroniska informationsutbyten, följt av överväganden hur ytterligare möjligheter för Kronofogdemyndigheten att samverka och utbyta information med andra myndigheter kan etableras.

Några befintliga elektroniska informationsutbyten

Innan Skatteverket betalar ut ett överskott på ett skattekonto till en skattskyldig ska Skatteverket ge Kronofogdemyndigheten möjlighet att avräkna beloppet mot andra restförda fordringar avseende allmänna mål, dvs. skulder som andra debiterande myndigheter lämnat till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Kronofogdemyndigheten ska också ges möjlighet att utmäta överskottet i enskilda mål (18 kap. 4–5 §§ skatteförfarandeförordningen). Skatteverket fullgör denna skyldighet genom ett automatiserat förfarande.

Kronofogdemyndigheten har elektronisk åtkomst till uppgifter i Försäkringskassans socialförsäkringsdatabas (LEFI Online). Exempel på uppgifter som Kronofogdemyndigheten har tillgång till är utbetalningar av sjukpenning, om gäldenären har barn och uppgift om gäldenärens arbetsgivare. Kronofogdemyndigheten har via För-

säkringskassans datasystem även tillgång till uppgifter från Pensionsmyndigheten, men endast angående personer som är aktuella i mål hos Kronofogdemyndigheten.³⁴ Det har tidigare ansetts att den elektroniska åtkomsten till LEFI Online varit s.k. direktåtkomst³⁵. Genom ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen i oktober 2015 (HFD 2015 ref. 61) har klargjorts, dels under vilka förutsättningar en handling som finns hos ett organ anses vara allmän handling hos ett annat organ till följd av teknisk tillgänglighet enligt 2 kap 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF), dels att begreppet direktåtkomst ska tolkas med utgångspunkt från 2 kap. 3 § andra stycket TF. När det gäller LEFI Online förfogar Försäkringskassan i varje enskilt fall över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut. Mottagande myndigheter, i det aktuella rättsfallet socialnämnderna, ansågs därför inte ha sådan teknisk tillgång som avses i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens dom är således förfaranden som ger tillgång till uppgifter i LEFI Online inte direktåtkomst.

Kronofogdemyndigheten utbyter även information med Jordbruksverket i syfte att möjliggöra utmätning av EU-stöd innan dessa utbetalas till mottagaren³⁶. Det var efter att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2005 s. 3 underkänt kvittning av jordbruksstöd som frågan om utmätning av stöden väcktes. Eftersom Kronofogdemyndigheten gjorde bedömningen att stöden var utmätningbara skapades en maskinell utmätningrutin. Informationsutbytet går till på så sätt att Kronofogdemyndigheten skickar en datafil till Jordbruksverket med namn på gäldenärer som, enligt Kronofogdemyndighetens uppgifter, kan antas vara mottagare av EU-stöd (t.ex.

³⁴ Av 114 kap. 18 § socialförsäkringsbalken (2010:110) framgår att direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen endast är tillåten i den utsträckning som anges i lag eller förordning. Bestämmelser om direktåtkomst finns i kapitlets 19–22 §§, i 3–4 §§ förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och i 11 § i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2004:1) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Enligt förordningens 4 d § får personnummer eller samordningsnummer i socialförsäkringsdatabasen lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Kronofogdemyndigheten för handläggning av ärenden som avser fordringar, återkrav och kontrollutredning.

³⁵ Elektroniskt informationsutbyte kan ske genom *direktåtkomst* till delar av ett datorsystem eller genom att informationen lämnas ut i *annan elektronisk form*.

³⁶ EU-stöd som betalas ut via Jordbruksverket består av jordbruksstöd, fiskestöd, projektstöd och marknadsstöd. En del av dessa stöd betalas ut för att den sökande ska kunna genomföra viss verksamhet och andra stöd lämnas för att den sökande ska underlätta att utföra viss verksamhet. Andra stöd lämnas för att sökanden exempelvis ska kunna göra större investeringar.

jordbrukare). Denna informationsöverföring sker automatiskt med den frekvens som överenskommits med Jordbruksverket. Jordbruksverket kontrollerar sina aktuella utbetalningar av EU-stöd mot den datafil som Kronofogdemyndigheten levererat och skickar därefter tillbaka en datafil med uppgift om de gäldenärer som ska få utbetalning och vilket belopp som är aktuellt. Hos Kronofogdemyndigheten görs därefter en kontroll av de gäldenärer som finns i datafilen och i förekommande fall skapas elektroniska förbudsmeddelande med uppgift om det belopp Kronofogdemyndigheten tar i anspråk. Förbudsmeddelandena levereras tillbaka till Jordbruksverket via datafil. Samtidigt skapas ett utmättningsbeslut som omfattar de skulder som vid utmätningstillfället kan ingå i utmättningsbeslutet. Beslutet expedieras och arkiveras automatiskt. Jordbruksverket betalar ut det förbudsmeddelade beloppet till Kronofogdemyndigheten i stället för till mottagaren. Till skillnad från informationsutbytena med Skatteverket och Försäkringskassan finns det inte något uttryckligt lagstöd för informationsutbytet med Jordbruksverket.

Ett effektivare utsköningsförfarande genom ett ökat elektroniskt informationsutbyte med andra myndigheter

Effektivitetsskäl talar för ett ökat elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter. Det är inte resurseffektivt att en statlig myndighet verkställer en utbetalning samtidigt som en annan statlig myndighet ska lägga stora resurser på att hitta och driva in beloppen i ett utsköningsmål. Det framstår därför som ändamålsenligt att andra statliga myndigheter regelmässigt ska bistå Kronofogdemyndigheten med information om utbetalningar samt möjliggöra utmätning av beloppen innan utbetalning sker. Ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter innebär en bättre kontroll av statens pengar. En effektivare tillgångsutredning leder till ett effektivare utsköningsförfarande och ett bättre utfall för borgenärskollektivet.

Mot ett ökat elektroniskt informationsutbyte kan anföras att myndigheters behandling av stora informationsmängder som är samlade så att uppgifter enkelt är sökbara på elektronisk väg innebär en risk för att enskilda personer utsätts för oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Om Kronofogdemyndigheten ges

utökade möjligheter att på elektronisk väg få information om andra myndigheters utbetalningar, kommer skyddet för enskildas personliga integritet att påverkas. Ett i lag reglerat informationsutbyte förekommer dock redan i dag när det gäller Skatteverkets, Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens utbetalningar. Det är svårt att hitta tillräckligt bärande argument mot en liknande ordning när det gäller andra myndigheters utbetalningar av utmättningsbara medel. Samtidigt kan inte det förhållandet att det redan i dag förekommer ett informationsutbyte med andra myndigheter, automatiskt leda till att det är ett acceptabelt intrång i den enskildes integritet att utbyta ännu fler uppgifter genom att involvera fler myndigheter i informationsutbytet. Risken för att det sker oacceptabla intrång i den personliga integriteten blir givetvis större ju fler uppgifter som delas mellan myndigheter, oavsett om uppgifterna var för sig är integritetskänsliga eller inte.

Rätten till personlig integritet är dock inte en absolut rättighet och den rättigheten måste vägas mot de fördelar som ett ökat elektroniskt informationsutbyte innebär. Nödvändiga skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten bör också kunna tillgodoses genom begränsningar av vilka uppgifter myndigheterna utbyter med varandra. Vidare kan oacceptabla integritetskränkningar förebyggas om enskilda får tydlig information om vilka uppgifter som kan komma att överföras mellan berörda myndigheter redan i samband med att den enskilde ansöker om en förmån eller ett bidrag hos någon av de myndigheter som omfattas av informationsutbytet.

Sammantaget anser vi att de fördelar som ett elektroniskt informationsutbyte innebär i form av en bättre kontroll av utbetalningar av statliga pengar, ett effektivare utskökningsförfarande och ett bättre utfall för borgenärskollektivet överväger det integritetsintrång som det kan komma att innebära för enskilda. Det är därför vår uppfattning att det bör införas ytterligare möjligheter för Kronofogdemyndigheten att samverka och utbyta information med andra myndigheter i samband med att dessa ska lämna ut egendom eller betala ut pengar som är utmättningsbara. Syftet med en sådan ordning skulle vara att Kronofogdemyndigheten ges möjlighet att säkra tillgångar till betalning av skulder innan den andra myndigheten verkställer utbetalningen.

Vad för slags elektroniskt informationsutbyte, med vilka myndigheter, vilken författningsreglering och vilket it-stöd behövs?

Direktåtkomst eller annat elektroniskt informationsutbyte?

Varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, utgör behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen är subsidiär till bestämmelser i annan lag eller förordning (2 §). I olika registerförfattningar som reglerar behandling av personuppgifter finns bestämmelser där det framgår i vilken omfattning personuppgifter får behandlas genom att lämnas ut till en extern mottagare utanför myndigheten och även när ett utlämnande får göras i elektronisk form till andra myndigheter eller enskilda. Anledningen till att registerförfattningar innehåller denna särreglering är att utlämnande av personuppgifter i elektronisk form anses medföra ökade risker för otillbörliga integritetsintrång.

Den tekniska utvecklingen har inneburit att det i dag finns många olika sätt för att överföra uppgifter elektroniskt och nya metoder tillkommer. För detta slags utlämnande av uppgifter används ofta begreppen *direktåtkomst* (i äldre författningar kallat *terminalåtkomst*) och *utlämnande på medium för automatiserad behandling*. Begreppen *direktåtkomst* och *utlämnande på medium för automatiserad behandling* kan uppfattas som oklara och de används inte heller på ett enhetligt sätt i olika registerförfattningar. Utöver dessa begrepp används även begreppet *elektronisk åtkomst*³⁷.

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst. Med direktåtkomst har vanligtvis menats att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. I begreppet ligger också att den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter mottagaren tar del av vid ett visst söktillfälle.³⁸ Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst beslutar således inte i varje enskilt fall om utlämnande av de uppgifter som den som har medgetts direktåtkomst väljer att ta

³⁷ Se SOU 2010:4 s. 364 ff. och SOU 2014:67 s. 252.

³⁸ Se prop. 2009/10:85 s. 168 och prop. 2011/12:45 s. 133.

del av. Vid direktåtkomst har ansetts att uppgifterna är utlämnade i tryckfrihetsförordningens mening redan i och med att direktåtkomst görs möjlig³⁹. En sådan åtkomst innebär att den mottagande myndigheten ges tillgång till en viss mängd uppgifter hos den utlämnande myndigheten och därmed fritt kan avgöra vilka av de tillgängliga uppgifterna som myndigheten ska ta del av. Den mottagande myndigheten ges också vanligtvis en möjlighet att hämta informationen till sin egen it-miljö och att bearbeta informationen där. Eftersom samtliga uppgifter som omfattas av en direktåtkomst anses utlämnade till den mottagande myndigheten får sådant här informationsutbyte betydelse för frågan om vilket behov av sekretessbrytande regler som direktåtkomsten ger upphov till.

Utlämnande på *medium för automatiserad behandling* avser utlämnande på elektronisk väg som inte utgör direktåtkomst. Inte heller detta begrepp har någon legaldefinition. Uttrycket *automatiserad behandling* finns i flera bestämmelser i personuppgiftslagen och har sedan kommit att användas i registerförfattningar som tillkommit efter personuppgiftslagens införande. Vad som avses med *medium för automatiserad behandling* som kan användas för utlämnande av information har varierat beroende på informationsteknikens utveckling. I äldre förarbeten talades det t.ex. om magnetband, skivminnen eller en handling med visuellt läsbar text, om texten var maskinläsbar och avsikten var att avläsning skulle ske maskinellt⁴⁰. I senare motivuttalanden anføres att utlämnande kan ske genom filöverföring, på diskett eller på annat sätt med hjälp av automatisk databehandling⁴¹.

Med dagens teknik kan utlämnande av information t.ex. ske genom e-post, på ett USB-minne eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat via ett elektroniskt kommunikationsnät. Vid mer omfattande uppgiftsutbyten mellan myndigheter är det ofta den senare metoden som används. Studiestödsdatalagen (2009:287) skiljer på begreppen utlämnande på medium för automatiserad behandling och utlämnande via elektronisk kommunikation (se 13 §). Med medium för automatiserad behandling avses ett fysiskt medium såsom diskett, USB-minne eller CD-skiva,

³⁹ Se prop. 2011/12:45 s. 143.

⁴⁰ Prop. 1979/80:146 s. 48.

⁴¹ Prop. 1995/96:201 s. 31.

medan utlämnanden via elektronisk kommunikation tar sikte på exempelvis e-post, SMS, eller skriftlig dialog i realtid via internet (se prop. 2008/09:96 s. 65 f.).

Den tekniska utvecklingen har lett till att skillnaderna mellan direktåtkomst och annat elektroniskt uppgiftslämnande på automatiserad väg blivit så små att det kan vara svårt att dra en gräns mellan dessa. Dessutom är begreppsbildningen på området oklar och registerförfattningarna saknar en enhetlig systematik. Frågan om det finns skäl att upprätthålla en åtskillnad mellan olika former av utlämnande är därför en av de frågor som har utretts av *Informationshanteringsutredningen* (Ju 2011:11)⁴².

Informationshanteringsutredningen gjorde bedömningen att direktåtkomst rättsligt sett innebär att gränsen mellan de uppgiftsutbytande myndigheterna i viss omfattning tas bort, vilket inte är en konsekvens av annat elektroniskt utlämnande. Hur den mottagande myndigheten väljer att använda direktåtkomsten har den utlämnande myndigheten inte någon befogenhet att påverka, eftersom de handlingar som omfattas av åtkomsten redan har lämnats ut. Korresponderande sekretessfrågor måste därför vara lösta på förhand liksom behov av sökbegränsningar hos den mottagande myndigheten, vilket kan medföra krav på lagstiftningsåtgärder. Enligt utredningen talar både principiella och rättsliga skäl för att en åtskillnad mellan direktåtkomst och annat utlämnande i elektronisk form görs. Varken den tekniska utvecklingen eller effektivitetsvinster och integritetsrisker som kan förknippas med olika åtkomstmetoder utgör skäl för att utmönstra den begreppsmässiga åtskillnaden. Ett utlämnande i elektronisk form som inte är direktåtkomst innebär, oavsett på vilket sätt det sker, inte att myndigheternas verksamhet rättsligt sett blandas samman. Något behov av att rättsligt skilja olika sådana former åt finns därför inte (SOU 2015:39 s. 135). *Informationshanteringsutredningens* betänkande bereds för

⁴² *Informationshanteringsutredningen* (Ju 2011:11) överlämnade slutbetänkandet *Myndighetsdatalag* (SOU 2015:39) den 8 april 2015. Utredningen har haft i uppdrag att se över den mycket omfattande registerlagstiftning som tillsammans med personuppgiftslagen och annan lagstiftning reglerar hur statliga och kommunala myndigheter ska behandla personuppgifter. Utredningen föreslår bl.a. att dagens regler reformeras och huvudsakligen ersätts av en ny lag – myndighetsdatalagen – med generella bestämmelser för myndigheters behandling av personuppgifter. Den nya lagstiftningen föreslås gälla för alla myndigheters hantering av personuppgifter med undantag för myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. Förslaget innebär en renodlad persondataskyddsreglering och ska alltså inte i något avseende reglera myndigheternas sakverksamhet.

närvarande i Regeringskansliet och har vid tidpunkten för vårt betänkandes tryckning inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Som vi nämnt ovan har frågan om direktåtkomst nyligen varit föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning. I det s.k. LEFI Online-målet (HFD 2015 ref. 61) kom domstolen fram till att direktåtkomst avgränsas genom en prövning av om berörda upptagningar ska anses vara förvarade hos mottagande myndighet enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF. Domstolen kom vidare fram till att teknisk tillgång enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF inte föreligger om ett utlämnande förutsätter att den utlämnande myndigheten reagerar på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut.

Utlämnande av information i elektronisk form som inte sker genom direktåtkomst medför inte samma behov av att analysera och eventuellt införa nya sekretessbestämmelser eftersom gränsen mellan myndigheterna inte öppnas upp. Det enda som ska ske rent tekniskt är att uppgifterna i någon form ska sändas över från den utlämnande till den mottagande myndigheten. Det är endast översändandet som behöver analyseras från säkerhetssynpunkt. Resultatet av den analysen kan styra i vilken form översändandet bör ske för att inga säkerhetsrisker ska uppstå vare sig för uppgifterna eller för myndigheten. Det kan exempelvis innebära att uppgifter som ska sändas över e-post bör krypteras. Den utlämnande och den mottagande myndigheten behandlar inte vid något tillfälle de aktuella personuppgifterna samtidigt såsom är fallet vid direktåtkomst. Det uppstår då inte heller några frågor om hur personuppgiftsansvaret ska eller bör fördelas vid sådan samtidig behandling. Ett sådant här utlämnande kräver inte heller några överväganden om vilka sökbegrepp den mottagande myndigheten ska få använda när den behandlar de uppgifter som hämtats in. De frågor som denna slags informationsöverföring väcker är av mer förvaltningsrättsligt slag, t.ex. vem som är behörig att på myndighetens vägnar fatta beslut om utlämnande, motivering av beslut om en begäran helt eller delvis inte bifalls och möjlighet för den myndighet som nekas att få ut uppgifter att överklaga (jfr 6 kap. 7 § andra stycket OSL).

Ett rutinmässigt utlämnande av uppgifter till en annan myndighet skulle kunna regleras på så sätt att det införs en särskild sekretessbrytande regel för de myndigheter som ska utbyta information. Om så inte sker kan ett rutinmässigt utlämnande i stället äga rum

med stöd av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, dvs. efter en avvägning mellan intresset av att skydda uppgifterna hos den utlämnande myndigheten och intresset hos den mottagande myndigheten av att få ut uppgifterna. Detta alternativ kräver i sig inte någon författningsreglering. Bestämmelserna i 10 kap. 27 § OSL bygger emellertid på att ett rutinmässigt utlämnande av sekretessreglerade uppgifter ska vara författningsreglerat. Om det i en lag eller annan författning föreskrivits att uppgifter ”bör” eller ”får” lämnas ut får det antas att lagstiftaren har bedömt att intresset av att uppgifter lämnas mellan myndigheter har företräde framför sekretessintresset. Även om det inte är fråga om en sådan absolut uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning och som avses i 10 kap. 28 § OSL, torde det finnas ett relativt begränsat utrymme för den utlämnande myndigheten att i en konkret utlämnande-situation göra en annan bedömning. I rättslig mening är det dock den utlämnande myndigheten som förfogar över och beslutar om uppgifterna faktiskt ska lämnas ut. Även vid ett rutinmässigt utlämnande som får stöd i en författningsbestämmelse som föreskriver att uppgifter ”får” lämnas ut, är det alltså den utlämnande myndigheten som hela tiden rättsligt förfogar över frågan om uppgifterna ska lämnas ut.

Som framkommit ovan finns det med dagens teknik stora möjligheter att etablera effektiva elektroniska informationsutbyten som inte är direktåtkomst. Mot bakgrund av den utveckling som skett på it-området torde det inte heller finnas behov av att ge Kronofogdemyndigheten direktåtkomst till andra myndigheters register, utan informationsutbytet kan ske elektroniskt genom annat automatiserat informationsutbyte. I detta sammanhang kan också nämnas att E-samverkansprogrammet⁴³ (eSam) i rapporten *Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form* (maj 2016) gjort bedömningen att det är ett rätts-säkerhetskrav att myndigheternas gränser i rättslig mening kan

⁴³ E-samverkansprogrammet (eSam) är ett samarbete mellan ett antal myndigheter och organisationer och har som verksamhetsmål att förvalta och vidareutveckla vissa av E-delegationens vägledningar och rapporter, bl.a. de juridiska, i takt med den tekniska utvecklingen och rättsutvecklingen inom området. I eSam ingår för närvarande Arbetsförmedlingen, bolagsverket, Centrala Studiestödsnämnden, E-hälsomyndigheten, Ekonomistyrningsverket, försäkringskassan, Jordbruksverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Polisen, Riksarkivet, Skatteverket, Sveriges kommuner och landsting, Tillväxtverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Migrationsverket, Naturvårdsverket och Pensionsmyndigheten.

upprätthållas. Med hänsyn till att gränsen mellan uppgiftsutbyttande myndigheter delvis tas bort vid direktåtkomst bör nya system för informationsutbyte inte utformas för direktåtkomst. eSam har också uppmärksammat att den nya EU-förordningen, dataskyddsförordningen⁴⁴, som ska utgöra en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU, ger stöd för att tjänster som införs för informationsutbyte mellan myndigheter inte bör bygga på direktåtkomst. Mot bakgrund härav är det vår uppfattning att det elektroniska informationsutbytet mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter inte bör vara utformat som en direktåtkomst utan kan utformas som ett elektroniskt eller automatiserat utbyte i annan form.

Enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL utgör sekretess inte hinder för att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Paragrafen är tillämplig när det gäller att lämna uppgifter såväl mellan två myndigheter som mellan två olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet när de är att anse som självständiga i förhållande till varandra. Den i avsnitt 6.2.4 behandlade bestämmelsen i 4 kap. 15 § UB är en sådan bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift kan lämnas från en myndighet till Kronofogdemyndigheten. I den bestämmelsen anges att tredje man är skyldig att lämna upplysningar om gäldenären har en fordran hos honom eller henne eller annat mellanhavande som kan vara av betydelse för bedömning om gäldenären har utmätningsbar egendom.

Även om Kronofogdemyndigheten redan i dag har lagstöd för att begära och få information från andra myndigheter, bör ett sådant rutinemässigt och systematiskt elektroniskt informationsutbyte som vi förespråkar ha ett uttryckligt stöd i lag. Vi föreslår därför att det införs en generell bestämmelse i utsökningsbalkens fjärde kapitel, 15 c §, som klargör att myndigheter ska samverka och utbyta information med Kronofogdemyndigheten i syfte att identifiera och utmäta utmätningsbara tillgångar som myndigheten har i sin besittning innan dessa lämnas ut eller utbetalas.

Det bör även införas reglering om samverkan och informationsutbyte med Kronofogdemyndigheten i respektive myndighets

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/680 av den 27 april 2016, publicerad i Official Journal den 4 maj 2016.

regelverk samt göras en översyn av respektive myndighets registerlagstiftning för att utesluta eventuella hinder mot utlämnande av uppgifter till andra myndigheter i elektronisk form.

Vilka myndigheter?

Som vi tidigare konstaterat är myndigheter redan i dag skyldiga att svara på frågor från Kronofogdemyndigheten. Fråga är vilka myndigheter som bör omfattas av en mer rutinmässig och systematiserad samverkan. I första hand bör det vara myndigheter som regelmässigt gör ovillkorade utbetalningar där mottagarna har rätt att använda pengarna till vad de vill. Villkorade utbetalningar eller bidrag som är avsedda till förutbestämda ändamål, t.ex. olika slags investeringar bör normalt sett inte föranleda samverkan. Myndigheter vars utbetalningar enligt lag är skyddade från utmätning bör inte delta i en sådan systematiserad samverkan som vi förespråkar.

Jordbruksverket utbetalar EU-stöd av olika slag. EU-stöd består av jordbruksstöd, fiskestöd, projektstöd och marknadsstöd. Andra stöd lämnas för att sökanden exempelvis ska kunna göra större investeringar. Det finns cirka 70–80 olika EU-stöd som avser skilda stödformer, exempelvis gårdsstöd, mjölkkvoter, ersättning enligt epizotilagen, stöd för att träda m.m. Stödformerna är uppbyggda på olika sätt och kan antingen utges för att bidra till eller ersätta intäkter (t.ex. stöd för att träda) eller ersätta utlägg (t.ex. sanering av gård och avlivning av djur efter smitta). Sedan några år sköter Jordbruksverket också utbetalningar av EU-stöd till fiskare.

Högsta domstolen har nyligen prövat om Jordbruksverkets utbetalning av EU-stöd för att öka arealen ädellövsskog är skyddat från utmätning enligt 5 kap. 6 § 1 UB. I beslut 2016-06-21 uttalade HD att EU-stöd för att öka ädellövsskog är beroende av att stödmottagaren utfört en prestation som innebär att ändamålet med stödet helt eller delvis redan är uppfyllt. Stödet har därför inte sådan karaktär som förutsätts för att det ska vara skyddat från utmätning enligt 5 kap. 6 § 1 UB (mål nr Ö 3450-15).

Mot bakgrund av de olika stödets syfte och uppbyggnad är det vår uppfattning att det inte är givet att HD:s nu redovisade resonemang om EU-stöd för att öka arealen ädellövsskog generellt kan appliceras på alla EU-stöd. Vi vill därför understryka att varje stöd-

form och den EU-rättsliga och nationella reglering som ligger till grund för stödet bör analyseras för sig innan utmätning av EU-stöd sker.

Myndigheter som bör samverka måste identifieras innan överväganden kan göras om behov av författningsreglering och it-stöd

I arbetet med att försöka identifiera vilka myndigheter som skulle kunna vara aktuella för ett elektroniskt informationsutbyte med Kronofogdemyndigheten har vi varit i kontakt med Ekonomistyrningsverket (ESV). Av uppgifter från ESV framgår att det för närvarande finns cirka 180 myndigheter som gör ovillkorade utbetalningar till enskilda (se bilaga 9).

Först när samverkansmyndigheter har identifierats kan det övervägas om det måste göras några ändringar i respektive myndighets registerlagstiftning och införas en reglering om samverkan med Kronofogdemyndigheten i respektive myndighets regelverk. De aktuella myndigheternas it-stöd måste också möjliggöra ett elektroniskt informationsutbyte. De kostnader som det kan innebära att utveckla otillräckliga it-stöd måste ställas mot de fördelar som det elektroniska utbytet kan komma att innebära.

Vi har inte inom ramen för vår utredningstid möjlighet att göra nu nämnda analyser. Vi anser därför att regeringen bör ge Kronofogdemyndigheten i uppdrag att genom en förstudie identifiera vilka myndigheter som Kronofogdemyndigheten bör ha ett elektroniskt informationsutbyte med. Kronofogdemyndigheten bör härefter, i samverkan med de berörda myndigheterna, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar samt kartlägga behov och kostnader för anpassningar av respektive myndighets it-stöd.

Särskilda överväganden när det gäller de brottutredande myndigheterna

Eftersom det förekommer att brottutredande myndigheter verkställer utbetalning eller återbetalning av pengar till enskilda bör även de kunna omfattas av den förstudie vi föreslår att Kronofogdemyndigheten ska få i uppdrag att göra.

För de brottsutredande myndigheterna kan det även finnas anledning att göra särskilda överväganden när det gäller hanteringen av beslagtagna egendom som inte kan förverkas. I detta sammanhang finns redan en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att distansutmäta egendomen.

Ett alternativ vi diskuterat är om Kronofogdemyndigheten regelmässigt bör informeras om en brottsutredande myndighet verkställer ett beslut om beslag. Kronofogdemyndigheten skulle i så fall kunna analysera informationen och kontakta myndigheten när Kronofogdemyndigheten gör bedömningen att beslagen är intressanta ur utsköknings synpunkt. En sådan ordning skulle emellertid innebära att Kronofogdemyndigheten får del av en mycket stor mängd information som inte är av relevans, exempelvis om bevisbeslag som inte har något som helst ekonomiskt värde. En sådan ordning skulle leda till ett omfattande administrativt merarbete för Kronofogdemyndigheten som inte står i relation till vad som kan uppnås i form av ökat indrivningsresultat genom en sådan informations skyldighet.

Ett annat alternativ som kan diskuteras är om Polismyndigheten och andra brottsutredande myndigheter, i samband med att ett beslag ska hävas och där förverkande inte kan ske, alltid ska kontrollera om den person som beslaget ska hävas till är svarande i ett mål vid Kronofogdemyndigheten förutsatt att den egendom som finns i beslag har ett ekonomiskt värde. En effektiv ordning för ett sådant informationsutbyte skulle kunna vara att den brottsutredande myndigheten ges elektronisk tillgång till delar av Kronofogdemyndighetens databas.

Ett utvidgat tillämpningsområde av lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter?

Vid återbetalning av skatter och avgifter finns bestämmelser om avräkning för många skulder som i dag handläggs som allmänna mål. Avräkning kan jämföras med kvittning och innebär att staten har möjlighet att först få sina fordringar betalda innan återbetalning sker. Vid indrivning i allmänna mål avräknas skulden hos Kronofogdemyndigheten enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter (avräkningslagen). De skatte- och avgiftsbelopp som kan avräknas framgår av avräkningslagens 1 §.

Lagen gäller för de flesta skatter och är också tillämplig inom tullområdet. Fordringar som gäldenären kan ha mot staten avseende bl.a. studiemedelsavgifter, fordonsskatt, felparkeringsavgifter, ROT- och RUT-ersättningar samt Jordbruksverkets utbetalningar av EU-stöd omfattas däremot inte. De motfordringar avräkning får göras för är sådana som tillkommer det allmänna, som verkställs hos Kronofogdemyndigheten och som drivs in enligt reglerna i indrivningslagen (2 § avräkningslagen). Som exempel avräknas gäldenärens fordran på överskott på skattekontot mot statens fordran på andra obetalda skatter. Det gäller även förrättningskostnader i utsokningsmål. Gäldenären har rätt att få ut vad som blir över efter det att avräkning skett. Avräkning har företräde framför utmätning.

Den myndighet som ska återbetala eller utbetala ett belopp enligt avräkningslagen ska undersöka om det finns någon skuld i ett allmänt mål hos Kronofogdemyndigheten som det utbetalningsbara beloppet kan avräknas mot. En sådan undersökning får underlåtas om en tillämpning av avräkningsförfarandet inte är försvarligt med hänsyn till kostnaderna (4 § första stycket avräkningslagen). Kronofogdemyndigheten får underlåta avräkning om anstånd med betalningen av det allmännas fordran beviljats med anledning av besvär eller i avvaktan på rättelse, om en tillämpning av avräkningsförfarandet inte är försvarlig med hänsyn till kostnaderna för detta eller om det i annat fall föreligger särskilda skäl att avstå från avräkning (5 § avräkningslagen). I Riksskatteverkets föreskrift RSFS 1985:20 anges i 1 § vissa beloppsgränser för när utbetalning får ske utan att den utbetalande myndigheten behöver göra en sådan undersökning som föreskrivs i avräkningslagens 4 §. I föreskriften sätts gränsen till 1 000 kronor. För vissa särskilt angivna utbetalningar är gränsen 300 kronor.

Som nämnts ovan finns det ett antal fordringar på statliga myndigheters åter- och utbetalningar som inte kan avräknas enligt avräkningslagen. Det hindrar emellertid inte att en myndighet tillämpar kvittning om de allmänna kvittningsförutsättningarna är uppfyllda. År 2001 gjorde Riksskatteverket (RSV) en hemställan till regeringen med förslag att utöka avräkningslagens tillämpningsområde till att även omfatta fordringar som avser bidrag, stöd eller

ersättning som Jordbruksverket betalar ut till enskilda⁴⁵. Framställan remitterades men fick stark kritik från några remissinstanser. Bland annat framhölls att enligt förarbetena till avräkningslagen är utgångspunkten för lagens tillämpningsområde skatte- och avgiftsområdet, men lagen är inte avsedd att tillämpas på alla offentligt rättsliga fordringar och utbetalningar av stöd och bidrag borde inte ingå i tillämpningsområdet (jfr prop. 1984/85:108 s. 41 f.). Vissa remissinstanser framhöll också att det behövde göras en djupare analys av förslaget för att kunna klarlägga dess följder, särskilt eftersom vissa kvittningar och avdrag sker med stöd av EU:s regler. Regeringen beslutade att inte vidta någon åtgärd med anledning av framställan.⁴⁶

Sedan avräkningslagen infördes har Högsta domstolen prövat ett antal frågor om avräkning och kvittning. I ett rättsfall har HD prövat frågan om kvittning mellan olika slags statliga fordringar och kommit fram till att kvittning är möjlig, även om huvudfordran och motfordran hänför sig till skilda förvaltningsmyndigheters områden (NJA 1986 s. 539). I rättsfallet NJA 2002 s. 668 kom HD fram till att skatteåterbäring kunde avräknas mot TV-avgift. I rättsfallet NJA 2005 s. 3, som handlade om att Kronofogdemyndigheten som ett led i verkställigheten av ett allmänt mål hade genomfört kvittning av EU-bidrag, uttalade HD att det varken i avräkningslagen eller i övrigt föreligger något stöd för att i ett utsköningsmål genomföra en kvittning på det sätt som Kronofogdemyndigheten hade gjort.

Som framgått ovan kvittar det allmänna vissa fordringar enligt de allmänna kvittningsreglerna utan Kronofogdemyndighetens medverkan. Skatteverket kvittar t.ex. regelbundet företagares fordringar på ROT-utbetalningar mot de skatteskulder som företagare har. Kvittningen sker genom ett manuellt förfarande. Om statens fordran är föremål för verkställighet skulle det givetvis vara mycket effektivare om Kronofogdemyndigheten kunde besluta om avräkning i dessa situationer. Mot bakgrund av de effektivitetsvinster en utvidgning av avräkningslagens tillämpningsområde skulle kunna medföra kan det finnas anledning att på nytt överväga denna fråga.

⁴⁵ RSV:s hemställan till FiDep den 20 juni 2001 (dnr 4484-01/100) om en utvidgning av avräkningslagen.

⁴⁶ Ärendenr Fi2001/02854/SKA/S3.

Frågan ryms dock inte inom vårt uppdrag utan får utredas i särskild ordning.

6.4.5 Beslut under tillgångsutredningen

Våra bedömningar och förslag: När Kronofogdemyndigheten har kommit fram till att gäldenären saknar tillgångar till full betalning av utmätningssfordran och att tillgångsundersökningen inte längre kommer att föranleda några ytterligare aktiva åtgärder från Kronofogdemyndigheten under bevakningstiden ska sökanden och gäldenären meddelas detta i ett särskilt upprättat beslut. I beslutet ska de skäl som ligger till grund för myndighetens ställningstaganden redovisas.

Om en sökande framställer en begäran att Kronofogdemyndigheten ska vidta någon ytterligare utredningsåtgärd, exempelvis en förrättning i gäldenärens bostad, ska Kronofogdemyndigheten fatta ett motiverat avslagsbeslut om den begärda åtgärden inte genomförs.

Kronofogdemyndighetens beslut att inte utmäta en tillgång eller att inte utföra en av sökanden begärd utredningsåtgärd ska gå att överklaga inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Nuvarande ordning för underrättelse av beslut under tillgångsutredningen

Om Kronofogdemyndigheten efter genomförd tillgångsutredning kommer fram till att gäldenären saknar tillgångar till full betalning av utmätningssfordringen underrättas sökanden och gäldenären om detta. Vidare ska information lämnas om vilka eventuella ytterligare utredningsåtgärder som Kronofogdemyndigheten avser att vidta. Denna underrättelse sker i dag genom en s.k. utredningsrapport. Av utredningsrapporten framgår vid vilket datum *utredningen är avslutad* och att gäldenären saknar kända utmätningssbara tillgångar för täckande av skulden.

Utredningsrapporten innehåller även information om vilka utredningsåtgärder Kronofogdemyndigheten har vidtagit i ett utsök-

ningsmål. Exempelvis anges från vilka register Kronofogdemyndigheten har hämtat in uppgifter. Under rubriken bedömning/åtgärd anges t.ex. att utmätningsbart värde saknas eller att bankmedel är utmätningsfri egendom. Om tillgångar har identifierats på gäldenärens bankkonto redovisas i vilken bank kontot finns men det anges inte vilket belopp som finns på kontot. Utredningsrapporten innehåller inte någon information om vilka eventuella ytterligare utredningsåtgärder som Kronofogdemyndigheten avser att vidta.

Enligt Kronofogdemyndighetens nuvarande handläggningsrutiner är den längsta bevakningstiden för en utredningsrapport 24 månader. Om det kommer in nya mål mot gäldenären under denna tid använder Kronofogdemyndigheten som regel den tidigare upprättade utredningsrapporten. En ny tillgångsundersökning öppnas endast om Kronofogdemyndigheten får en indikation om att det finns tillgångar.

Kronofogdemyndighetens utredningsrapport kan ligga till grund för en obeståndspresumtion enligt 2 kap. 8 § konkurslagen (1987:672). Enligt den bestämmelsen anses en gäldenär vara insolvent när det vid verkställighet enligt 4 kap. UB inom de senaste sex månaderna före konkursansökningen har framgått att gäldenären saknat tillgångar till full betalning av utmätningsfordringen. Den lagstadgade tiden på sex månader börjar löpa från den dag Kronofogdemyndigheten har beslutat att avsluta tillgångsutredningen mot gäldenären (NJA 1995 s. 548). Uppgiften i utredningsrapporten om att en gäldenär saknar utmätningsbara tillgångar används också av kreditupplysningsföretag. Företag som vill ta del av information om personers och företags skuldsituation som en del i bedömningen av kreditvärdighet kan abonnera på utdrag i kreditupplysnings syfte hos Kronofogdemyndigheten. I tjänsten ingår periodisk leverans av utdrag från Kronofogdemyndighetens register över betalningsförelägganden, skulder, utmätning och indrivning.

Kronofogdemyndigheten anser att utredningsrapporten är ett beslut som kan överklagas särskilt. Utredningsrapporten innehåller trots detta inte någon överklagandehänvisning. Frågan om en utredningsrapport är ett överklagningsbart beslut har bedömts olika i olika tingsrättsavgöranden.⁴⁷

⁴⁷ Se t.ex. Nacka tingsrätts beslut i ärendenr Å 2299-11, 3206-14 och 6141-12 och Göteborgs tingsrätts beslut i ärendenr Å 4909-12).

I följande avsnitt redovisar vi vår syn på utredningsrapporter samt hur vi anser att Kronofogdemyndighetens underrättelseskyldighet om beslut under tillgångsutredningen kan utföras på ett mer rättssäkert sätt.

Utredningsrapporten innehåller en sammanställning av överklagbara beslut

Gällande reglering om Kronofogdemyndighetens beslut och möjligheten att överklaga dessa

I UB benämns Kronofogdemyndighetens avgöranden *beslut*, både när det gäller avgöranden under själva förfarandet och slutliga avgöranden. Kronofogdemyndigheten vidtar också *faktiska åtgärder*. Det som i UB gäller för beslut gäller också i tillämpliga delar sådan åtgärd av Kronofogdemyndigheten som inverkar på parts eller tredje mans rätt (2 kap. 21 § UB).

Ett flertal av Kronofogdemyndighetens beslut i ett utsökningsmål handlar endast om förfarandet hos Kronofogdemyndigheten. Andra beslut är överspelade när målet avslutas. Om en sökande inte har framgång med en ansökan om verkställighet utgör detta inte hinder mot att en ny ansökan i samma sak tas upp till prövning. Det krävs som regel inte heller att nya eller ändrade förhållanden åberopas för att en sökande ska kunna komma in med en ny ansökan och framställa samma yrkande som framställt i ett tidigare utsökningsmål. Kronofogdemyndighetens beslut i utsökningsmål får alltså inte sådan rättskraft som en domstols dom. Kronofogdemyndighetens beslut under det exekutiva förfarandet kan, frånsett de undantag som anges i 18 kap. 5 och 6 §§ UB, överklagas särskilt. Besluten får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått denne emot (18 kap. 2 § UB).

Kronofogdemyndigheten är skyldig att motivera sina beslut i de fall det behövs. Beslut som endast är förberedande behöver i allmänhet inte motiveras⁴⁸. Sådana beslut som får överklagas ska även innehålla en upplysning om vad den som vill klaga måste rätta sig efter, dvs. en överklagandehänvisning. En sådan upplysning får

⁴⁸ Walin m.fl., Utsökningsbalken, (1 augusti 2013, Zeteo) kommentaren till 2 kap. 18 § UB.

dock utelämnas när den är uppenbart obehövlig (2 kap. 18 § UB). Så kan vara fallet för beslut som fattas under förfarandet.

Besluten i utredningsrapporten

Utredningsrapporten är ett dokument som innehåller en sammanställning av de beslut som har fattats under tillgångsundersökningen. Det framgår dock inte av utredningsrapporten vilka ställningstaganden och kriterier som har legat bakom varje enskilt beslut. Själva rapporten kallas inte för *beslut* och den innehåller inte heller någon information om möjligheten att överklaga.

Utredningsrapporten innebär inte heller att målet återredovisas till sökanden och utredningsrapporten får inte rättskraft. Sökanden kan även efter det att utredningsrapporten sammanställts underätta Kronofogdemyndigheten om eventuella tillgångar som gäldenären kan ha. Kronofogdemyndighetens expediering av en utredningsrapport innebär således inte att Kronofogdemyndigheten skiljer målet ifrån sig utan det finns kvar hos Kronofogdemyndigheten för verkställighet. Det finns inte något som hindrar att Kronofogdemyndigheten, efter det att en utredningsrapport har upprättats, återupptar tillgångsundersökningen och utmäter tillgångar hos gäldenären, exempelvis överskott på ett skattekonto eller lön. En enskild som är missnöjd med Kronofogdemyndighetens utredningsåtgärder eller har uppgifter om att gäldenären har utmätningsbar egendom kan underrätta Kronofogdemyndigheten om detta som då har att ta ställning till om ytterligare åtgärder ska vidtas. Utredningsrapporten kan därför inte sägas innebära ett meddelande om att tillgångsundersökningen är *avslutad*.

En annan ordning för underrättelse av beslut under tillgångsutredningen

Kronofogdemyndighetens beslut att inte utmäta vissa tillgångar är sådana beslut som går sökanden emot och ska således kunna överklagas av sökanden. Beslut som redovisas i en utredningsrapport är i många fall fattade i ett tidigare skede av tillgångsundersökningen vilket kan innebära att medel som Kronofogdemyndigheten har bedömt omfattas av gäldenärens beneficium inte finns kvar när

sökanden får del av utredningsrapporten. Inte heller framgår det av utredningsrapporten vilka ställningstaganden som ligger bakom ett beslut om att viss egendom inte har något utmätningsbart värde eller vilka proportionalitetsbedömningar som gjorts.

Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten är det inte särskilt vanligt att beslut att inte utmäta viss egendom överklagas av sökanden. En anledning till att så inte sker är troligtvis att sökanden inte vet om att det har fattats ett beslut. En annan anledning kan vara att sökanden inte får information om att besluten går att överklaga. Kronofogdemyndighetens beslut under tillgångsutredningen att inte utmäta en viss tillgång, blir därför sällan överprövade.

För att en sökande ska kunna framställa invändningar och få Kronofogdemyndighetens beslut under tillgångsutredningen rättsligt prövade krävs det att sökanden får del av beslutet i nära anslutning till det att beslutet fattas samt att beslutet är motiverat. Vidare bör beslutet innehålla en överklagandehänvisning. Vi anser därför att Kronofogdemyndigheten bör ändra sina rutiner för hur beslut under tillgångsutredningen dokumenteras och kommuniceras med berörda parter.

Kronofogdemyndigheten upprättar årligen drygt 230 000 utredningsrapporter som innehåller en sammanställning av beslut som fattats under tillgångsutredningen. Att införa en reglering som innebär att Kronofogdemyndigheten i direkt anslutning till varje beslut ska informera sökanden och gäldenären skulle innebära en kraftigt ökad administrativ börda för såväl Kronofogdemyndigheten som för de borgenärer som har en stor andel öppna mål hos Kronofogdemyndigheten. Av denna anledning är det inte lämpligt med en reglering som innebär att Kronofogdemyndigheten ska skicka ut varje enskilt beslut till sökanden och gäldenären löpande under tillgångsutredningen. I detta fall anser vi att effektivitetsskäl ska ha företräde framför de rättssäkerhetsskäl som kan tala för en sådan ordning.

Vi förordar i stället en ordning där Kronofogdemyndigheten, när myndigheten kommit fram till att gäldenären saknar tillgångar till full betalning av utmätningsfordran och att tillgångsundersökningen inte längre kommer att föranleda några ytterligare aktiva åtgärder från Kronofogdemyndigheten, ska meddela sökanden och gäldenären detta i ett särskilt upprättat beslut. Av beslutet ska de utredningsåtgärder som har vidtagits och de skäl som ligger till

grund för varje beslut att inte utmäta viss egendom redovisas. Vidare ska beslutet innehålla en överklagandehänvisning (se nedan). Ett sådant beslut kan, på motsvarande sätt som dagens utredningsrapport, ligga till grund för en presumtion om obestånd enligt 2 kap. 8 § konkurslagen (1987:672). Författningsstöd finns redan för ett sådant här förfarande och det krävs således endast en ändring av Kronofogdemyndighetens interna rutiner för hur beslut under tillgångsutredningen dokumenteras och utformas.

Sökanden ska kunna få en begäran om utredningsåtgärd överprövad

Enligt gällande ordning kan en borgenär anvisa egendom för utmätning och även lämna synpunkter på vilka utredningsåtgärder Kronofogdemyndigheten ska vidta i det enskilda målet. Regeringen har i ett lagstiftningsärende tagit ställning till frågan om en för rättning i gäldenärens bostad bör vara obligatorisk om sökanden begär det. Enligt regeringens mening är den lämpligaste ordningen att Kronofogdemyndigheten får avgöra när en bostadsförrättning ska göras efter att myndigheten beaktat omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 2006/07:34 s. 14 f.).

Vi anser att det även fortsättningsvis ska vara upp till Kronofogdemyndigheten att, efter att ha beaktat omständigheterna i det enskilda fallet, avgöra vilka utredningsåtgärder som bör vidtas i målet. Däremot måste en sökande ha möjlighet att få sin begäran om en viss utredningsåtgärd överprövad om Kronofogdemyndigheten anser att åtgärden inte ska vidtas. Om Kronofogdemyndigheten anser att en viss åtgärd inte ska genomföras ska sökanden få ett motiverat avslagsbeslut. Beslutet ska innehålla en överklagandehänvisning (se nedan). Författningsstöd finns redan för ett sådant här förfarande. Kronofogdemyndigheten bör anpassa sina rutiner för hur beslut dokumenteras och utformas så att sökanden tillförsäkras en reell möjlighet att få sin begäran om en viss utredningsåtgärd överprövad.

Överklagandefrister

Ett beslut under tillgångsutredningen som innebär att en viss egendom undantas från utmätning eller att en viss utredningsåtgärd inte ska vidtas medför inte att målet avslutas eller att frågan att inte vidta en viss utredningsåtgärd är slutligt avgjord. Nya beslut kan fattas och nya utredningsinsatser kan komma att göras under hela den tid som målet är öppet hos Kronofogdemyndigheten. Sökanden kan således återkomma med en ny begäran om att Kronofogdemyndigheten ska vidta en viss utredningsåtgärd.

I 18 kap 7 § UB regleras de tidsfrister som gäller vid överklagande av Kronofogdemyndighetens olika beslut. När det i bestämmelsen anges att överklagandefristen räknas från det att klaganden *delgavs* beslutet innebär det inte att Kronofogdemyndigheten aktivt måste säkerställa bevisning om när överklagandefristen börjar löpa. När ett överklagande kommer in gör myndigheten utifrån materialet i akten en bedömning av om överklagandet är i rätt tid. Kronofogdemyndigheten delger endast beslut när det finns ett sådant krav på delgivning i UF, exempelvis beträffande utmättningsbeslut (6 kap. 9 § UF) och beslut att avvisa ett överklagande (17 kap. 2 § UF).

För att en domstols prövning av Kronofogdemyndighetens beslut att inte utmäta eller att inte vidta begärd utredningsåtgärd ska kunna föranleda någon konkret åtgärd med verkningsfull effekt i det enskilda fallet måste besluten prövas relativt omgående.

Kronofogdemyndighetens beslut att inte utmäta en tillgång eller att inte vidta en av sökanden begärd utredningsåtgärd får enligt 18 kap. 7 § femte stycket UB överklagas inom tre veckor från det att klaganden delgavs beslutet. Men eftersom sökanden ofta inte får del av besluten kan sökanden i praktiken inte heller överklaga dem. För att komma tillrätta med detta skulle det kunna införas ett krav på att Kronofogdemyndigheten delger parterna. En ordning där varje beslut ska delges kräver dock mycket tid och resurser. Ett sådant förfarande skulle få kännbara praktiska och ekonomiska konsekvenser för Kronofogdemyndigheten och skulle även leda till ett mer utdraget förfarande.

En bättre ordning är att parterna får del av Kronofogdemyndighetens motivering av enskilda beslut utan formellt krav på delgivning. Eftersom vi inte förordar att Kronofogdemyndigheten ska

delge eller ens skicka ut varje enskilt beslut i samband med att beslutet fattas, kommer sökanden även i framtiden att få del av beslutet först en tid efter att beslutet fattats. Det kan tyckas att det skulle framstå som meningslöst för sökanden att överklaga ett beslut om det inte kan göras omedelbart. Vi menar dock att i vart fall professionella aktörer kan ha ett intresse att överklaga beslut även i ett senare skede för att skapa praxis och få vägledning för framtiden. Genom överklagande av ett enskilt beslut kan även uttalanden i form av rättsliga råd i praktiken bli föremål för en rättslig prövning genom ett överklagande av ett enskilt beslut som bygger på ett rättsligt råd. Med en sådan ordning ser vi inga principiella problem med att Kronofogdemyndigheten uttalar sig generellt om rättsläget i syfte att åstadkomma en enhetlig praxis.

I avsnitt 4.3.21 förordar vi att Kronofogdemyndigheten ska utforma ett webbaserat informationsverktyg så att parterna kan följa sitt mål och ta del av alla beslut som fattas. En sådan ordning skulle möjliggöra för parterna att på ett enkelt och effektivt sätt följa Kronofogdemyndighetens åtgärder. Det skulle också säkerställa parternas möjlighet att överklaga beslut som går dem emot.

7 Reglerna om beneficium vid utmätning

7.1 Inledning

Även om de allmänna förutsättningarna för utmätning är uppfyllda är det ändå inte säkert att all egendom som tillhör gäldenären kan utmätas. Viss egendom är nämligen undantagen från utmätning enligt bestämmelserna i utsökningsbalkens femte kapitel. Enligt dessa bestämmelser kan egendom vara undantagen från utmätning på grund av gäldenärens behov av egendomen, s.k. beneficieegendom, på grund av egendomens beskaffenhet eller på grund av särskilda föreskrifter. I avsnitt 7.2 redovisar vi en översikt av gällande reglering.

Utsökningsbalkens bestämmelser om gäldenärens beneficium ersatte med i princip oförändrad lydelse och innebörd motsvarande bestämmelser i 1877 års utsökningslag. Många av beneficiebestämmelserna är numera ålderdomliga. Vi har därför fått i uppdrag att, med beaktande av förändrade samhällsförhållanden, ta ställning till vilket behov som finns av att modernisera bestämmelserna. Denna fråga överväger vi i avsnitt 7.3.1.

Reglerna om utmätning av bostäder skiljer sig åt beroende på vilken slags bostad det handlar om. En bostadsrätt kan under vissa förutsättningar undantas från utmätning som beneficium medan någon motsvarande möjlighet inte finns för att undanta fastigheter. Fastigheter kan i stället bli föremål för utmätning i princip utan begränsningar under förutsättning att det finns ett övervärde. Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om de skillnader som finns i regelverket om beneficium vid utmätning av bostäder fortfarande är sakligt motiverad samt vid behov lämna förslag om hur skillnaderna kan undanröjas. Denna fråga överväger vi i avsnitt 7.3.2.

Oftast måste Kronofogdemyndigheten göra beneficiebedömningar i det inledande skedet av utökningsförfarandet och ibland på ett ofullständigt beslutsunderlag. Dessutom krävs förhållandevis ingående överväganden om en åtgärd är försvarlig och proportionerlig. En alltför generös tillämpning av beneficiebestämmelserna går ut över borgenärskollektivets intresse av att få betalt för sina fordringar medan en alltför strikt tillämpning av regelverket går ut över gäldenärens och deras familjers behov av grundläggande socialt skydd. I avsnitt 7.3.3 överväger vi om det bör göras någon ändring av Kronofogdemyndighetens möjligheter att ompröva beslut vid senare inträffade förhållanden.

I avsnitt 7.3.4 överväger vi frågan om Kronofogdemyndigheten bör tillerkänna gäldenärer schablonbeneficie och i så fall när schablonbeneficie kan bli aktuellt.

7.2 En översikt av gällande reglering

7.2.1 Undantag från utmätning med hänsyn till gäldenärens behov

Bestämmelserna i 5 kap. 1–4 §§ UB innehåller undantag från utmätning som har till syfte att beakta gäldenärens behov av att kunna försörja sig och sin familj, de s.k. beneficiereglerna. Syftet med beneficiereglerna är också att ge gäldenären ett visst skydd för sina personliga tillgångar.

Beneficiereglerna gäller bara om gäldenären är en fysisk person eller ett dödsbo och den avlidnes efterlevande behöver egendomen (5 kap. 3 § UB). De är således inte tillämpliga på juridiska personer. Om gäldenären har familj ska skälig hänsyn tas till vad familjen använder och behöver. Det måste avgöras från fall till fall vad som kan undantas och bedömningen kan bli olika beroende av om gäldenären är ensamstående, har familj eller om någon i familjen har särskilda behov på grund av sjukdom eller handikapp (5 kap. 2 § UB). Detta innebär att ett visst slags egendom kan utgöra beneficium för en gäldenär medan samma slags egendom utmäts i ett mål med en annan gäldenär.

En uppräknig av vilken egendom som kan undantas från utmätning enligt beneficiereglerna finns i 5 kap. 1 § 1–7 UB och redovisas nedan.

Kläder och föremål för personligt bruk

Enligt 5 kap. 1 § 1 UB undantas kläder och andra föremål som tjänar uteslutande till gäldenärens personliga bruk, till skäligt värde. Personliga föremål som en gäldenär har, exempelvis glasögon, enklare armbandsklocka och enklare smycken får alltså inte utmätas. Däremot kan lyxföremål som dyra pälsar och smycken utmätas. Enligt ett hovrättsavgörande (RH 2003:47) kunde en armbandsklocka värd 6 000 kronor utmätas men gäldenären fick behålla 200 kronor för att köpa en billigare klocka (jfr 5 kap. 4 § UB).

Utrustning i ett hem

Enligt 5 kap. 1 § 2 UB undantas möbler, husgeråd och annan utrustning som är nödvändig för ett hem och dess skötsel. Vanligt bohag som en kyl och frys omfattas av denna bestämmelse. Bedömningarna av vilken egendom som ska undantas påverkas till viss del på den allmänna standardförbättringen i samhället. I praxis har exempelvis en stereo, en TV-apparat och en dator som inte har ett betydande marknadsvärde undantagits från utmätning (se t.ex. NJA 1983 s. 364, NJA 1983 s. 642, NJA 1985 s. 494, RH 1988:59 och RH 2006:47). I sammanhanget kan tilläggas att teknisk utrustning ofta undantas från utmätning eftersom den bedöms sakna eller ha lågt andrahandsvärde, inte på grund av att egendomen anses utgöra beneficieegendom.

Egendom som behövs för gäldenärens försörjning

Arbetsredskap och annan egendom som behövs för gäldenärens förvärvsverksamhet eller yrkesutbildning samt djur, foder och sådant som i övrigt behövs för gäldenärens försörjning, allt till skäligt värde, ska undantas från utmätning enligt 5 kap. 1 § 3 UB. I detta fall blir beneficieprövningen och vad som undantas från utmätning beroende av gäldenärens sysselsättning. En bil som används av gäldenären för att ta sig till och från sitt arbete får undantas om gäldenären inte kan ta sig till arbetet med allmänna transportmedel (NJA 1978 s. 74).

Det finns inte någon lagreglerad gräns för hur stort belopp en gäldenär kan förbehållas enligt denna bestämmelse men frågan har prövats av HD, bl.a. i rättsfallen NJA 1984 s. 824 och 1985 s. 155 som handlade om utmätning av bilar. I dessa avgöranden uttalade HD att en riktpunkt för vad som kan anses vara ett skäligt värde är cirka 60 procent av prisbasbeloppet, men att det i varje enskilt fall måste göras en helhetsbedömning där hänsyn ska tas till egendomens art och behovet den ska fylla. Vidare bör Kronofogdemyndigheten beakta i vilken utsträckning egendomen har ett övervärde utöver vad som ska förbehållas för anskaffning av ersättningsföremål (jfr 5 kap. 4 § UB).

Egendom med personligt värde

Enligt 5 kap. 1 § 4 UB undantas föremål som har ett övervägande personligt värde för gäldenären om det skulle anses vara uppenbart obilligt att utmäta dessa. Exempel på vad som kan undantas enligt denna bestämmelse är släktklenoder och sällskapsdjur. Värdet på det som undantas kan dock inte vara alltför högt.

Hyresrätt

Hyresrätt kan upplåtas i en bostad eller lokal. Enligt 5 kap. 1 § 5 UB undantas hyresrätt till lägenhet som tjänar gäldenären till stadigvarande bostad eller behövs för gäldenärens förvärvsverksamhet, även om hyresrätten får överlåtas.

Enligt 12 kap. 32 § JB får en hyresrätt till en bostadslägenhet inte överlåtas utan hyresvärdens samtycke. Om överlåtelse sker får det inte tas ut någon ersättning. Enligt 12 kap. 65 § JB är det straffbart att överlåta en hyresrätt till en bostad mot ersättning. En hyresrätt till en bostadslägenhet har därför inte något legalt marknadsvärde och kan således inte heller utmätas.

När hyresrätten inte avser en bostad finns det däremot inte något förbud mot att ta ut ersättning vid överlåtelse. Om en hyresrätt avser en lägenhet som är avsedd för gäldenärens förvärvsverksamhet måste Kronofogdemyndigheten alltså pröva gäldenärens behov av hyresrätten för sin förvärvsverksamhet.

Bostadsrätt

En bostadsrättsförening är en form av ekonomisk förening. Att inneha en bostadsrätt innebär ett medlemskap i bostadsrättsföreningen. Till medlemskapet är kopplad en nyttjanderätt till en lägenhet i den fastighet som föreningen äger. Övergripande bestämmelser om bostadsrätter finns i bostadsrättslagen (1991:614). I den lagen hänvisas också till bestämmelser i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

Utöver bostadsrättsföreningar finns det andra slags bostadsföretag, nämligen bostadsföreningar, bostadsaktiebolag och handelsbolag för bostadsändamål. För dessa gäller inte bostadsrättslagen utan lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, aktiebolagslagen (2005:551) eller lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

En bostadsrätt till lägenhet som är gäldenärens stadigvarande bostad kan enligt 5 kap. 1 § 6 UB undantas från utmätning om inte gäldenären vid förvärvet av bostadsrätten har åsidosatt tillbörlig hänsyn mot sina borgenärer eller om det med hänsyn till gäldenärens behov och bostadsrättens värde är oskäligt att bostadsrätten undantas från utmätning. Enligt 20 § lagen (1981:775) om införande av utsökningsbalken gäller beneficiebestämmelsen även i fråga om andelsrätt i en förening, som inte är bostadsrättsförening, eller i ett handelsbolag eller ett aktiebolag, om det med andelsrätten följer rätt att besitta eller hyra en lägenhet.

Syftet med beneficiebestämmelsen för bostadsrätter är att gäldenären och dennes familj av sociala skäl ska vara skyddad från utmätning av den stadigvarande bostaden. Enligt uttalande i förarbeten ansågs en bostadsrättshavare vara i lika stort behov av skydd som en hyresgäst. Hänsynen till bostadsrättsinnehavarnas behov av skydd för sin bostad ansågs som regel väga tyngre än intresset av att kunna utnyttja det ekonomiska värde som finns i bostadsrätten för att tillgodose bostadsrättshavarens borgenärer. När det gällde frågan om det med hänsyn till bostadsrättens värde var oskäligt att den undantogs från utmätning uttalades att de avgifter som tas ut för nyproducerade bostadsrättslägenheter ofta skulle kunna utgöra vägledning. Om värdet inte översteg vad som kunde betecknas som normalt för en bostadsrätt till en lägenhet av den storlek och beskaffenhet som kunde anses skälig med hänsyn till gäldenärens behov, borde bostadsrätten vara undantagen från

utmätning¹. Vad som menas med att gäldenären har åsidosatt tillbörlig hänsyn mot sina borgenärer utvecklas inte närmare i förarbetena. I praxis har en gäldenär som redan var skuldsatt och som i stället för att bo kvar i sin hyresrätt skuldsatte sig ytterligare genom att skaffa en bostadsrätt ansetts ha åsidosatt tillbörlig hänsyn mot sina borgenärer. Bostadsrätten kunde därför utmätas (Svea hovrätts beslut i mål nr Ö 3118-84).

En bostadsrätt är inte skyddad från utmätning om gäldenären har upplåtit nyttjanderätten till någon utomstående person. Om en bostadsrätt utmäts ska bostadsrättsföreningen underrättas (6 kap. 3 § UB). Om gäldenären har lånat pengar för att köpa en bostadsrätt och lämnat bostadsrätten som säkerhet för lånet kan långgivaren i egenskap av panthavare, utan hinder av beneficieregeln, få bostadsrätten utmätt med stöd av 5 kap. 13 § första stycket UB.

I rättsfallen NJA 1987 s. 575 I och II konstaterade HD att prisutvecklingen på bostadsrätter "stigit kraftigt och långt utöver vad som motsvarar penningsvärdets fall". HD kom fram till att uttalandena i ovan nämnda förarbeten inte längre var tillämpliga för att uppnå regelns syfte. HD fastställde däremot inte någon fast summa som skulle kunna utgöra riktlinjer vid bedömningen av vilka värden som skulle kunna godtas som skäliga. I de fall som var föremål för HD:s prövning avsåg bostadsrätterna en lägenhet om fyra rum och kök till ett värde om cirka 275 000 kronor. I båda fallen ansågs gäldenärerna ha behov av sin lägenhet för sig och sin familj. HD kom fram till att 275 000 var ett så högt värde att det skulle vara oskäligt att undanta bostadsrätterna från utmätning.

Frågan om det var oskäligt att undanta en bostadsrätt från utmätning prövades därefter av HD i rättsfallen NJA 1989 s. 409 I–IV. I dessa avgöranden satte HD en gräns för vad som kunde anses skäligt i förhållande till beneficium och bostadssociala skyddsregler. HD uttalade bl.a. att vid bedömningen av om det med hänsyn till gäldenärens behov är oskäligt att bostadsrätten undantas från utmätning bör möjligheterna för gäldenären att få annan bostad på orten inte vägas in. Det förhållandet att en bostadsrätt är pantsatt bör inte inverka på skälighetsbedömningen utan till grund bör i stället läggas bostadsrättens värde utan pantförskrivningen. Olika värden på bostadsrätter bör inte godtas vid skälighetsbedöm-

¹ Kungl. Maj:ts proposition med förslag till bostadsrättslag m.m., nr 12 år 1971 s. 89 f.

ningen. Mot bakgrund av prisutvecklingen beträffande bostadsrätter och med beaktande av den genomsnittliga prisnivån för bostadsrätter i hela landet kom HD fram till att en allmän rikt-punkt vid skälighetsbedömningen skulle vara att utmätningsfrihet i vart fall skulle gälla för bostadsrättslägenheter vars värde inte i väsentlig mån översteg 200 000 kronor och att lägre gränsvärden borde kunna tillämpas när det gällde mindre bostadsrättslägenheter.

Frågan om vilka värden som kan godtas utan att det kan anses oskäligt att undanta en bostadsrätt från utmätning prövades på nytt av HD i rättsfallet NJA 2004 s. 373 som innehåller två avgöranden. I det ena avgörandet var det fråga om utmätning av en bostadsrätt på fyra rum och kök med ett värde om cirka 400 000 kronor. Bostadsrätten användes som bostad av två makar och deras tre barn. HD kom fram till att det var oskäligt att undanta bostadsrätten från utmätning och uttalade att utmätningsfrihet i vart fall ska gälla för sådana bostadsrätter som är avsedda som familjebostäder och vars värde inte i väsentlig mån överstiger 300 000 kronor, medan lägre värden ska gälla för mindre bostadsrättslägenheter. Det andra avgörandet handlade om en bostadsrätt på två rum och kök som hade ett värde om cirka 265 000 kronor. Bostadsrätten användes som bostad av en person. HD kom fram till att det var oskäligt att undanta bostadsrätten från utmätning på grund av dess värde. HD uttalade däremot inte vilket värde som skulle kunna godtas för att en bostadsrätt som inte är avsedd som familjebostad skulle kunna undantas från utmätning.

Pengar m.m.

Enligt 5 kap. 1 § 7 UB får pengar, banktillgodohavanden, annan fordran och förnödenheter, om inte annat är föreskrivet och tillgången skäligen fordras för underhåll åt gäldenären till dess inkomst som täcker behovet är att vänta undantas från utmätning. För att kunna undanta pengar m.m. från utmätning för längre tid än en månad krävs att det finns synnerliga skäl.

Med underhåll menas vad som behövs till mat, hyra, kläder och andra utgifter som är nödvändiga för gäldenärens uppehälle. Även särskilda utgifter för vård kan beaktas. Som huvudregel ska Kronofogdemyndigheten låta gäldenären behålla ett belopp som mot-

svarar gäldenärens faktiska levnadskostnader fram till nästa inkomst, vilket i de flesta fall är mindre än en månad.

I förarbeten och lagkommentarer till bestämmelsen finns uttalanden om att synnerliga skäl kan anses föreligga när gäldenären saknar inkomster, t.ex. vid arbetslöshet, eller när gäldenären får sina inkomster med långa tidsintervaller. Vid tillämpningen måste det även krävas att det finns någon garanti för att medlen kommer till avsedd användning och att gäldenären strävar efter att göra rätt för sig efter sin förmåga. Det framhölls att det inte bör bli fråga om några längre tider, knappast mer än ett kvartal.²

I rättsfallet RH 2008:64 ansåg Svea hovrätt att utmätning kunde ske av en gäldenärs banktillgodohavande, som i allt väsentligt utgjordes av outnyttjade förbehållsbelopp från tidigare utmätningar. Enligt gäldenären hade dessa förbehållsbelopp sparats för att gäldenären skulle kunna gå till tandläkaren och köpa glasögon. Detta hade gäldenären dock inte gjort, trots att en längre tid hade förflutit. Gäldenären hade i det fallet inte heller styrkt behovet av eller kostnaden för glasögon eller tandvård. I ett annat hovrättsavgörande ansågs det däremot föreligga synnerliga skäl för att undanta pengar från utmätning under längre tid på grund av gäldenärens behov av tandvård (Hovrätten för Övre Norrlands beslut 2013-04-03 i mål nr ÖÄ 962-12). I det fallet hade gäldenären under pågående löneutmätning sparat pengar för tandvårdskostnad och gäldenären hade styrkt behovet och kostnaden för tandvården genom intyg. Med hänsyn till gäldenärens begränsade inkomst och behovet av tandvård ansågs medlen därför kunna undantas från utmätning under en tid av tre månader.³

Frågan hur 5 kap. 1 § 7 UB ska tillämpas när det gäller utgifter som inte ska betalas varje månad utan som förfaller till betalning med längre tidsintervaller har aktualiserats i ett annat hovrättsavgörande (Göta hovrätts beslut 2009-06-09 i mål nr ÖÄ 1149-09). Målet gällde även frågor om hur utmätningsskyddet förhåller sig till reglerna om förbehållsbelopp vid utmätning av lön, och i det sammanhanget hur bestämmelsen ska tillämpas när påträffade bankmedel har sparats för betalning av kostnader som har beaktats när förbehållsbeloppet vid utmätning av lön bestämdes. Hovrättens

² Se bl.a. *Utsökningsrätt III* (SOU 1964:57), s. 237.

³ Detta beslut överklagades inte till HD.

slutsats blev att gäldenären hade visat att han en gång per år betalade försäkrings- och räntekostnader på ett bostadslån uppgående till ett visst belopp. Enligt gällande löneutmättningsbeslut hade gäldenären förbehållits ett belopp för att täcka sina bostadskostnader. Hovrätten ansåg att gäldenären hade visat att bankmedlen sparats för att täcka de vid årets slut kommande försäkrings- och lånekostnaderna. Enligt hovrätten fanns det i det förevarande fallet utrymme för att utsträcka tidsintervallet för utmätningsskyddet till att kunna omfatta längre tid än ett kvartal. Gäldenären fick därför behålla beneficium i bankmedel i upp till ett år.⁴

Enligt praxis från HD kan sparande i fondandelar omfattas av beneficiereglerna i UB och följaktligen undantas från utmätning på samma sätt som banktillgodohavanden (NJA 2012 s. 35, se bilaga 21). Däremot har HD uttalat att marknadsnoterade aktier inte kan undantas som beneficium med en analog tillämpning av 5 kap. 1 § 7 UB (NJA 2015 s. 839, se bilaga 28).

7.2.2 Undantag från utmätning på grund av egendomens beskaffenhet eller särskild föreskrift

I 5 kap. 5–12 §§ UB finns bestämmelser om undantag från utmätning på grund av egendomens beskaffenhet eller särskild föreskrift. När det gäller utmätning av lön och vissa andra förmåner hänvisar 5 kap. 11 § UB till bestämmelserna i utsökningsbalkens sjunde kapitel.

Egendom som inte får överlåtas

Egendom som till följd av sin beskaffenhet, enligt föreskrift vid gåva eller i testamente eller på annan grund som gäller mot envar inte får överlåtas får inte heller utmätas om inte annat följer av särskild föreskrift. Egendom som en gäldenär har förvärvat på kredit under förbehåll om återtaganderätt för kreditgivaren får utmätas trots överlåtelseförbud (5 kap. 5 § UB).

Om förbud mot utmätning i vissa andra fall gäller särskilda föreskrifter (5 kap. 10 § UB). Exempel på författningar som innehåller sådan föreskrift finns i bilaga 10.

⁴ Detta beslut överklagades inte till HD.

Att egendom inte får överlåtas kan ha sin grund i olika omständigheter. Ibland kan överlåtelse, vare sig överlåtelseförbud är föreskrivet i lag eller inte, vara utesluten redan på grund av egendomens beskaffenhet. Så är exempelvis fallet med rättigheter som är bestämda till sitt innehåll genom sin anknytning till den berättigades person, exempelvis rätt till familjerättsligt underhållsbidrag som inte är förfallet till betalning, testamentarisk nyttjanderätt och andra rättigheter av personlig natur.⁵

Anvisade medel

Enligt 5 kap. 6 § UB får utmätning inte ske av medel som för särskilt angivet ändamål har anvisats gäldenären av stat, kommun, annan menighet eller samfund, stiftelse eller inrättning med allmännyttigt syfte eller medel som har samlats in bland allmänheten om utmätning strider mot det angivna ändamålet. Detsamma gäller medel för begravning som tillfaller ett dödsbo på grund av en försäkring eller en utfästelse av en arbetsgivare upp till det för året gällande prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Efter utbetalning gäller förbudet mot utmätning så länge medlen hålls avskilda. Det förutsätts att det anvisade bidraget inte är beroende av en motprestation och att det inte är fråga om ett lån eller kredit eller ersättning för en utförd prestation.⁶

Skadestånd

Skadestånd som en person har fått rätt till på grund av personskada, frihetsberövande, falskt åtal eller ärekränkning eller annat sådant får inte utmätas under den tid beloppet innehas av den som ska utge det. Enligt författningskommentaren bör med ”annat sådant” förstås kränkning av den personliga integriteten på annat sätt än de uppräknade, t.ex. telefonförföljelse och andra metoder att bereda människor otrevnad. Om skadeståndet ska utgå som livränta, gäller utmätningförbudet rätten till livräntan.

⁵ Walin m.fl., Utsökningsbalken, (1 augusti 2013, Zeteo) kommentaren till 5 kap. 5 § UB.

⁶ Exempel på allmännyttiga syften är sociala, välgörande, religiösa, militära, politiska, vetenskapliga, konstnärliga, idrottsliga och allmänskulturella ändamål (Walın m.fl., Utsökningsbalken, 1 augusti 2013, Zeteo, kommentaren till 5 kap. 6 § UB).

Efter utbetalning av skadeståndet får utmätning inte ske av belopp som hålls avskilt. Detta gäller dock endast under förutsättning att skadeståndet ska tillgodose ett kvarstående försörjningsbehov eller om det enligt en beräkning med tillämpning av lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid gått mindre än två år sedan skadeståndet utbetalades (5 kap. 7 § UB).

Rätt till pension eller annan livränta

Rätt till pension eller till annan livränta än som avses i 5 kap. 7 § UB får inte utmätas i den mån rättigheten behövs för gäldenärens försörjning och för att gäldenären ska kunna fullgöra sin underhållsskyldighet. Detta gäller dock inte om gäldenären vid förvärvet av rättigheten har åsidosatt tillbörlig hänsyn mot sina borgenärer (5 kap. 8 § UB).

Rätten till pension eller livränta ska skiljas från utbetalning av pension eller livräntebeloppet. När en pensionsförsäkring tecknas uppstår en rätt för den försäkrade och en skyldighet för försäkringsbolaget. När ett visst förhållande inträffar, t.ex. att den försäkrade uppnår en viss ålder, ska försäkringsbolaget betala ut avtalat försäkringsbelopp.

Rätten till framtida utbetalningar har ett värde i sig, försäkringen har därför ett s.k. återköpsvärde. Återköpsvärdet ökar i takt med att premier betalas. I 58 kap. 18 § inkomstskattelagen (1999:1229) regleras i vilka fall den försäkrade får göra ett återköp av försäkringen, dvs. få ut ett engångsbelopp innan de avtalade försäkringsvillkoren inträtt. Av bestämmelsen framgår också bl.a. att bestämmelserna i inkomstskattelagens kap. 58 inte hindrar återbetalning av försäkringstagarens tillgodohavande enligt vad som närmare föreskrivs i 13 kap. 4 § äktenskapsbalken eller 15 kap. 8 § försäkringsavtalslagen (2005:104).

När Kronofogdemyndigheten prövar om pensionen eller livräntan behövs för gäldenären och dennes familj måste en framtidsprognos göras. Det är alltså inte endast det omedelbara behovet av försörjning som ska tillgodoses utan även behovet av försörjning på längre sikt. Ett skäligt utmätningfritt belopp bestäms ofta med ledning av vad som skulle ha utgått i statlig pension under motsvarande för-

hållanden⁷. Om rättighetens värde överstiger gäldenärens behov får den delas upp och överskjutande del kan då utmätas. I praktiken utmäts sällan rätten till pension. I stället tas de utfallande beloppen i anspråk genom löneutmätning.

För en närmare beskrivning av hur Kronofogdemyndigheten handlägger utmätning av livförsäkringar och individuellt pensionsparande hänvisas till Kronofogdemyndighetens dokument *Handledning för utmätning av individuellt pensionsparande* (832 306-16/121) och *Handledning för utmätning av livförsäkringar* (832 307-16/121).

Många olika slags försäkringar är skyddade mot utmätning genom bestämmelser i andra författningar än UB. Sådana bestämmelser finns bl.a. i 15 kap. försäkringsavtalslagen (2005:104) och i 5 kap. lagen (1993:931) om individuellt pensionsparande.

Upphovsrätt

Upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk får enligt 3 kap. 42 § lagen (1960:729) om upphovsrätt inte utmätas hos upphovsmannen själv eller hos någon, till vilken rätten övergått på grund av bodelning, arv eller testamente. Detsamma gäller för manuskript och konstverk som inte blivit utställt, utbjudet till salu eller på annat sätt godkänt för offentliggörande. Enligt 9 § förordningen (1962:652) om Sveriges författarfond kan rätten till författarpennning som inte är tillgänglig för lyftning inte överlätas. En sådan rätt får därför inte heller utmätas. Av 5 kap. 9 § UB framgår att när en rätt till ett litterärt eller konstnärligt verk eller annat sådant inte får utmätas får inte heller rätten till ersättning för utnyttjande av rättigheten utmätas innan denna har utnyttjats på det sätt som förutsätts för att vederlag ska kunna utgå och vederlaget kan beräknas.

7.2.3 Bestämmelser för pantsatt egendom m.m.

Bestämmelserna om förbud mot utmätning i 5 kap. 1–9 §§ UB hindrar inte att sådan egendom som avses där utmäts för en fordran som är förenad med panträtt eller retentionsrätt i egendomen.

⁷ Heuman, Specialprocess – Utsökning och konkurs, 7 uppl., s. 153.

Egendomen kan också utmätas om den har belagts med kvarstad för fordran eller tagits i anspråk genom betalningssäkring (5 kap. 13 § UB).

När ett beslut om kvarstad verkställs ska det göras en beneficieprövning enligt samma regler som gäller utmätning (16 kap. 13 § första stycket UB). Någon ny beneficieprövning ska inte göras vid en efterföljande utmätning.⁸

7.2.4 Övriga bestämmelser

Enligt 5 kap. 12 § UB får medel som inte får utmätas medan de inestår hos någon annan än gäldenären utmätas tidigast dagen efter utbetalningen till gäldenären. Denna bestämmelse har till syfte att komplettera de föreskrifter som innehåller förbud mot att utmäta vissa tillgångar eller som syftar till att begränsa möjligheten att utmäta tillgångar. Sådana föreskrifter finns i 5 kap. UB men också i andra författningar. Denna bestämmelse är även tillämplig i fråga om lön eller annan förmån som avses i 7 kap. UB och som får utmätas endast i där angiven ordning, medan den inestår hos arbetsgivaren respektive den som skall utge förmånen.

I första hand är det gäldenären som ska lämna de uppgifter som är tillgängliga för honom eller henne och som behövs för Kronofogdemyndighetens prövning av vad som bör undantas från utmätning. Kronofogdemyndigheten ska även beakta omständigheter som är kända eller enkla att fastställa (5 kap. 14 § UB).

En gäldenär har möjlighet att anvisa viss egendom för utmätning. Beneficiereglerna i 5 kap. 1–12 §§ hindrar då inte att egendomen utmäts. Kronofogdemyndigheten ska dock innan utmätning sker försäkra sig om att utmätningen inte uppenbart strider mot vad som är påkallat av hänsyn till gäldenärens eller dennes familjs behov (5 kap. 15 § UB).

⁸ Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl. s. 129.

7.3 Våra överväganden

7.3.1 Modernisering av beneficiebestämmelserna

Våra bedömningar och förslag: Eftersom en hyresrätt till en bostadslägenhet aldrig kan utmätas kan undantagsbestämmelsen i 5 kap. 1 § 5 UB för hyresrätt till gäldenärens bostad tas bort.

Det finns inte någon anledning att i beneficiehänseende göra skillnad mellan sparande på bankkonto och andra sparandeformer där sparandet enkelt går att omvandla till pengar. Vi föreslår därför en ändring i 5 kap. 1 § 7 UB som innebär att olika slags sparandeformer, fordringar och liknande tillgångar som enkelt kan realiserats eller omvandlas till pengar kan undantas från utmätning om inte annat är föreskrivet och tillgången varit avsedd och behövs för underhåll åt gäldenären.

För att uppnå en mer nyanserad bedömning och ett ökat utrymme att undanta pengar m.m. från utmätning för längre tid än en månad ändras 5 kap. 1 § 7 UB på så sätt att rekvisitet *synnerliga skäl* byts ut mot *särskilda skäl*.

Ordet *lyte* i 5 kap. 2 § UB ersätts med *allvarlig funktionsnedsättning*. Ändringen innebär en språklig utvidgning av tillämpningsområdet så att nedsättning av såväl fysisk, psykisk som intellektuell funktionsförmåga omfattas. Ändringen innebär en anpassning till hur bestämmelsen redan i dag tillämpas av Kronofogdemyndigheten.

Vissa ord och uttryck som används i beneficiekapitlet är ålderdomliga och omoderna. Dessa bör, utan att det innebär någon förändring i sak, anpassas till dagens språkbruk och samhällsförhållanden.

Ändring i 5 kap. 1 § 5 UB

Som vi redovisat i avsnitt 7.2.1 undantas från utmätning i 5 kap. 1 § 5 UB en hyresrätt till lägenhet som är gäldenärens stadigvarande bostad eller behövs för gäldenärens förvärvsverksamhet, även om hyresrätten får överlåtas. I förarbetena till bestämmelsen konstaterade departementschefen att det endast är sällan en hyresrätt till lägenhet överhuvudtaget kan utmätas. Detta eftersom rättigheten

måste vara överlåtbar för att kunna utmätas och det i regel krävs fastighetsägarens samtycke för överlåtelse av hyresrätt. Ett införande av beneficiebestämmelsen till skydd för hyresrätt ansågs ändå angeläget av sociala skäl eftersom utmätningsskyddet ansågs kunna få stor betydelse i enstaka fall (NJA II 1968 s. 541 f.).

Enligt 12 kap. 32 § jordabalken (JB) får hyresrätt till en bostadslägenhet inte överlåtas utan hyresvärdens samtycke. Redan av det skälet kan utmätning som regel inte genomföras. År 1973 blev det straffbart att ta ut ersättning för upplåtelse av bostadslägenhet genom en ändring av 12 kap. 65 § JB. Vid den tidpunkten fanns det bestämmelser i dåvarande hyresregleringslagen som bl.a. innebar att en hyresgäst som överlät sin hyresrätt till en bostadslägenhet som omfattades av lagens reglering, förbjöds att ta ut ersättning för överlåtelserna utöver vad som motsvarar den hyra hyresgästen betalat för tiden efter det att han eller hon avträdde lägenheten. Överträdelse av detta förbud kunde straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Hyresregleringslagens tillämpningsområde var dock förhållandevis begränsat och det fanns inte några andra bestämmelser om förbud mot att ta ut ersättning för anvisning av lägenhet som inte omfattades av hyresregleringen (prop. 1973:23 s. 94 f.). Genom en lagändring år 1978 (prop. 1977/78:175) skärptes straffbestämmelsen i 12 kap. 65 § JB.

En hyresrätt till en bostadslägenhet kan enligt dagens regelverk inte ha något marknadsvärde. En sådan hyresrätt kan därför inte heller utmätas. Det undantag som finns i 5 kap. 1 § 5 UB för hyresrätt till en bostadslägenhet fyller därför inte längre någon praktisk funktion och kan tas bort. I de fall hyresrätten inte avser en bostadslägenhet finns det däremot inte något förbud mot att ta ut ersättning vid överlåtelse. När hyresrätten avser en lägenhet som är avsedd för gäldenärens förvärvsverksamhet måste Kronofogdemyndigheten alltjämt pröva gäldenärens behov av hyresrätten för sin förvärvsverksamhet.

Ändringar i 5 kap. 1 § 7 UB

Enligt 5 kap. 1 § 7 UB får pengar, banktillgodohavanden, annan fordran och förnödenheter, om inte annat är föreskrivet och tillgången skäligen fordras för underhåll åt gäldenären till dess inkomst som täcker behovet är att vänta undantas från utmätning, dock inte utan synnerliga skäl för längre tid än en månad.

Beneficieregeln anpassas till dagens sparandeformer

HD har i rättsfallet NJA 2012 s. 35 (bilaga 21) uttalat att sparande i en värdepappersfond har väsentliga likheter med sparande på ett bankkonto. HD ansåg därför att även fondandelar omfattas av beneficieregler i UB och följaktligen ska kunna undantas från utmätning på samma sätt som banktillgodohavanden. HD uttalade att det framstår som något oegentligt att, såsom underinstanserna gjort, betrakta en fondandel i en investeringsfond som ”annan fordran”, men att det samtidigt står klart att en fondandel inte faller in under ordalydelsen av någon av de övriga tillgångar som räknas upp i 5 kap. 1 § 7 UB. HD konstaterade att sparande i en värdepappersfond numera är en vanlig sparform som har väsentliga likheter med sparande på ett bankkonto. Fondandelsägares rätt att omedelbart få sina andelar inlösta i pengar medför i förhållande till uttag från ett bankkonto inte någon praktisk skillnad när det gäller innehavarens möjligheter att disponera över likvida medel. Med hänsyn till dessa omständigheter ansåg HD att banktillgodohavanden och fondandelar i en värdepappersfond är likvärdiga för att syftet med den aktuella beneficieregeln ska kunna tillgodoses, nämligen att ge gäldenären skydd för skäligt behov av underhåll under en kortare tid.

I rättsfallet NJA 2015 s. 839 (bilaga 28) har HD intagit en annan ståndpunkt när det gäller marknadsnoterade aktier. HD kom fram till att marknadsnoterade aktier inte kan undantas som beneficium med en analog tillämpning av 5 kap. 1 § 7 UB.

Bakgrunden i målet är att Kronofogdemyndigheten hade beslutat om utmätning av en kvinnas aktier värda cirka 7 500 kronor för hennes skulder till Skatteverket. Kvinnan överklagade och hävdade att de utmäta aktierna upp till ett värde om cirka 4 500 kronor omfattades av hennes beneficium och skulle undantas från utmät-

ningen med hänsyn till hennes behov av att kunna betala arvode till sin gode man. Tingsrätten konstaterade att beneficiereglerna i utsökningsbalken visserligen inte innehåller någon bestämmelse som är direkt tillämplig på aktier men att aktieinnehavet har sådana likheter med andelar i en värdepappersfond att de kan jämföras med ett banktillgodohavande. Tingsrättens slutsats blev därför att aktierna omfattas av kvinnans beneficium och får undantas från utmätning. Tingsrätten undanröjde Kronofogdemyndighetens beslut och återförvisade målet till Kronofogdemyndigheten för prövning om egendomen skäligen behövdes för kvinnans underhåll. Hovrätten fastställde tingsrättens beslut.

HD ändrade hovrättens beslut och fastställde Kronofogdemyndighetens beslut om utmätning av aktierna. HD uttalade att aktier inte omfattas av utsökningsbalkens regler om undantag från utmätning och enligt lagförarbetena och rättspraxis finns det bara ett litet utrymme för att undanta tillgångar utan direkt stöd i utsökningsbalken. Eftersom marknadsnoterade aktier inte omedelbart kan ersättas av pengar som gäldenären kan använda för sitt underhåll, kan aktierna därför inte jämföras med ett banktillgodohavande.

Två justitieråd var skiljaktiga och uttalade att aktier av det slag som målet avsåg skulle kunna omfattas av bestämmelsen om gäldenärens beneficium i 5 kap. 1 § 7 UB. De framhöll att när det gäller möjligheten att disponera över likvida medel är sparande i marknadsnoterade aktier en minst lika likvid tillgång som den typ av fordringar som berörs i lagförarbetena. De framhöll vidare att skillnaden mellan aktiesparande och sparande på ett bankkonto eller ett värdepapperskonto får betraktas som marginell.

I dagens samhälle är sparande i värdepappersfonder och i marknadsnoterade aktier vanliga sparandeformer som för många har ersatt sparande på bankkonto. Precis som HD konstaterade i rättsfallet NJA 2012 s. 35 medför fondandelsägares rätt att omedelbart få sina andelar inlösta i pengar inte någon praktisk skillnad i förhållande till uttag från ett bankkonto när det gäller innehavarens möjligheter att disponera över likvida medel. Vi anser, precis som de två skiljaktiga justitieråden i rättsfallet NJA 2015 s. 839, att samma resonemang kan föras när det gäller marknadsnoterade aktier. Enligt vår mening finns det inte någon anledning att i beneficiehänseende göra någon skillnad mellan sparande på bankkonto och sparande i värdepappersfonder, marknadsnoterade aktier, obligationer eller

andra liknande sparandeformer som gäldenären förfogar över om tillgången enkelt går att realisera eller omvandla till pengar.

Att i utsökningsbalken uttömmande reglera vilka sparandeformer som ska kunna medföra att tillgångar undantas från utmätning är inte lämpligt. Den snabba utvecklingen på marknaden innebär att det hela tiden uppkommer nya sparandeformer. Vi menar att det som bör vara avgörande för om sparandet ska kunna undantas från utmätning är om tillgången enkelt kan realiserats eller omvandlas till pengar.

I lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden definieras finansiella instrument som överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, fondandelar och finansiella derivatinstrument. Definitionen kan utgöra en riktlinje och exempel på olika investerings- och sparandeformer som är vanliga i dag. Om den aktuella tillgången är lätt att realisera och omvandla till pengar måste bedömas i det enskilda fallet.

Den aktuella regleringen bör moderniseras så att den bättre återspeglar de sparandeformer som finns i dagens samhälle och så att den även går att tillämpa på framtida sparandeformer. Vi föreslår därför ett tillägg i 5 kap. 1 § 7 UB som innebär att pengar, banktillgodohavanden, annan fordran *eller liknande tillgång som enkelt kan realiserats eller omvandlas till pengar om inte annat är föreskrivet och tillgången varit avsedd och behövs för underhåll åt svaranden*, ska kunna undantas för gäldenärens underhåll (se nedan för ytterligare ändring i bestämmelsen). Detta innebär att beneficium för gäldenärens försörjning under den närmaste tiden kommer att kunna lämnas i något fler egendomsslag än i dag. Eftersom beneficiet är begränsat till den närmaste tiden och bara ska utgå en gång anser vi att det är en rimlig avvägning mellan gäldenärens behov av skäliga levnadsvillkor och borgenärens intresse av att få betalt.

Ett ökat utrymme för individuella bedömningar

För att kunna undanta pengar m.m. från utmätning för längre tid än en månad krävs enligt 5 kap. 1 § 7 UB att det finns *synnerliga skäl*. Som angetts ovan finns uttalanden i förarbeten och doktrin om att synnerliga skäl kan anses föreligga när gäldenären saknar inkomster, t.ex. vid arbetslöshet, eller när gäldenären får sina in-

komster med långa tidsintervaller. Några längre tider bör det inte bli fråga om, knappast mer än ett kvartal. Vidare måste det krävas att det finns någon garanti för att medlen kommer till avsedd användning eller åtminstone att detta kan antas bli fallet och att gäldenären strävar efter att göra rätt för sig efter sin förmåga.⁹

Även i dagens samhälle kan de flesta människor förvänta sin ”nästa inkomst” inom en månad. Det är dock inte helt ovanligt att exempelvis uppdragstagare som får betalt vid uppdragets slutförande, får utbetalningar med längre mellanrum än en månad. Det är också förhållandevis vanligt att människor sparar under längre tid för att kunna betala en större utgift som en omfattande tandläkarbehandling eller en årlig avgift, t.ex. arvode till en god man. Gäldenärer som sparar pengar på ett sparkonto riskerar att sparkapitalet utmäts. Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS) har påtalat att detta även gäller personer som har haft löneutmätning under många år och som har lyckats spara av sitt förbehållsbelopp vilket kan leda till att gäldenärer frestas att ”gömma undan pengar” från Kronofogdemyndigheten.

Även om det enligt gällande reglering finns utrymme för att undanta pengar m.m. för längre tid än en månad medför rekvisitet *synnerliga skäl* att huvudregeln bara kan frångås om det finns ovanliga och särskilt beaktansvärda omständigheter som talar för det. Som vi har redovisat i avsnitt 7.2.1 har Hovrätten för övre Norrland i ett beslut kommit fram till att det förelåg synnerliga skäl för att undanta sparade medel under en längre tid än en månad för att gäldenären skulle kunna betala tandvårdskostnader (mål nr ÖÄ 962-12). Det finns ett annat avgörande från Göta hovrätt som innebär att bankmedel som avsatts för att täcka kommande försäkrings- och lånekostnader kunde anses utgöra beneficium i upp till ett år (mål nr ÖÄ 1149-09).

Behovet av att kunna ta hänsyn till den enskildes ekonomiska situation och att kunna undanta pengar m.m. från utmätning för längre tid än en månad har enligt vår mening ökat. En ordning där gäldenärer frestas att ”gömma undan” pengar från Kronofogdemyndigheten är inte heller ändamålsenlig. Kronofogdemyndigheten bör därför kunna göra en mer nyanserad och inte alltför

⁹ *Utsökningsrätt III* (SOU 1964:57), s. 237, Walin m.fl., Utsökningsbalken, (1 augusti 2013, Zeteco) kommentaren till 5 kap. 1 § UB och Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl., s. 139.

restriktiv bedömning i samband med beneficieprövningen så att gäldenärer ges en ökad möjlighet att spara pengar under längre tid för att kunna betala större utgifter och räkningar som förfaller med längre tidsintervall. Vi föreslår därför att rekvisitet *synnerliga skäl* i 5 kap. 1 § 7 UB ändras till *särskilda skäl*.

Vid Kronofogdemyndighetens bedömning bör det läggas större vikt vid vad pengarna ska användas till än under hur lång tid de ska kunna undantas. Sparande till kostnader för sådant som gäldenärer som står under löneutmätning får förbehålla sig bör regelmässigt godtas. Precis som i dag måste det krävas att det finns någon garanti för att pengarna kan antas komma till avsedd användning och att gäldenären strävar efter att göra rätt för sig efter sin förmåga¹⁰. Det bör därför krävas att gäldenären kan visa att han eller hon har eller kommer att ha den aktuella kostnaden.

Ändring i 5 kap. 2 § UB

Bestämmelsen i 5 kap. 2 § andra stycket UB att Kronofogdemyndigheten vid beneficiebedömningen även ska beakta om gäldenären eller någon som tillhör hans familj lider av *lyte eller allvarlig sjukdom* infördes i utsökningslagen år 1968 och överfördes därefter till UB i oförändrat skick. I motiven till bestämmelsen anges att ”uppenbara sociala skäl talar för att den som har bristande kropps- eller själskrafter bör få sina särskilda behov beaktade så långt detta är möjligt och rimligt” (NJA II 1968 s. 545 f.).

”Lyte” är ett ålderdomligt uttryck och en olämplig beteckning som inte motsvarar dagens språkbruk. Begreppet lyte bör därför utmönstras ur utsökningsbalken och ersättas med ett modernare begrepp.

Synonymer till ”lyte” är *kroppsfel, defekt, missbildning, vanskaplighet, deformitet, ofullkomlighet* och *felaktighet*¹¹. I skadeståndslagens 5 kap. 1 § används begreppet ”lyte och men”, där ordet lyte används för att beteckna kroppsfel som kan sägas vanställa den skadelidande och som i olika situationer direkt kan iakttas av andra.

¹⁰ Jfr rättsfallet RH 2008:64 (se avsnitt 7.2.1).

¹¹ Norstedts svenska synonymordbok.

Vi anser att ordet ”lyte” bör bytas ut mot ”funktionsnedsättning”. Funktionsnedsättning definieras som *en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga*. En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana skador, tillstånd eller sjukdomar kan vara av bestående eller övergående natur¹². En sådan ändring innebär således även en utvidgning av tillämpningsområdet. Diagnoser som avser neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som ADHD, ADD, Aspergers syndrom, autism och Tourettes syndrom kommer att omfattas av bestämmelsens ordalydelse. Enligt bestämmelsens nuvarande ordalydelse beaktas endast *allvarlig* sjukdom. Mindre allvarliga funktionsnedsättningar bör inte beaktas särskilt vid beneficiebedömningen. Kronofogdemyndigheten beaktar redan i dag vissa nedsättningar av fysisk, psykisk och intellektuell funktionsförmåga. En ändring av ordet ”lyte” till ”funktionsnedsättning” skulle innebära både en språklig modernisering och en anpassning till praxis. Vi föreslår därför en ändring i 5 kap. 2 § UB som innebär att ordet ”lyte” ersätts med ”allvarlig funktionsnedsättning”.

Annan språklig översyn

Vissa ålderdomliga ord och uttryck bör ändras så att de bättre speglar dagens språkbruk och samhällsförhållanden. I vissa fall motiveras behovet av ändring av att bestämmelsen kommit att tillämpas på ett sätt som inte stämmer överens med ordalydelsen. De ändringar vi föreslår i följande bestämmelser är endast språkliga eller redaktionella och innebär inte någon ändring i sak.

- I 5 kap. 1 § 2 UB bör ”nödvändig för ett hem och dess skötsel” ändras till ”vanligt förekommande i ett hem”.

Uttrycken är inte synonymer. ”Nödvändig” har dock kommit att tillämpas som ”vanligt förekommande”. Ändringen innebär därför inte någon ändring i sak utan är endast en anpassning till dagens tillämpning.

¹² www.socialstyrelsen.se

- I 5 kap. 1 § 7 UB kan ordet ”förnödenheter” tas bort. Egendom som tidigare inbegripits i begreppet förnödenheter kommer i stället att omfattas av ”vad som är vanligt förekommande i ett hem” i 5 kap. 1 § 2 UB.

Bestämmelsen infördes i utsökningslagens 65 § 6 år 1968 (NJA II 1968 s. 542 ff.). Av förarbetena framgår bl.a. att tidigare bestämmelser i utsökningslagens 65 och 68 §§ gav skydd för ”nödtorftigt uppehälle” respektive ”nödigt underhåll”. När det gällde egendom som skulle få undantas för att trygga underhållsbehovet nämnde utsökningslagen i första hand ”förråd, som i huset finnes, dvs. förråd av livsmedel, bränsle och liknande förnödenheter”.

- I 5 kap. 7 § UB bör ”ärekränkning eller annat sådant” ersättas med ”ärekränkning eller annan kränkning av den personliga integriteten”.
- I 5 kap. 14 § UB bör ”utrönas utan omgång” ändras till ”som enkelt kan utredas”.

7.3.2 Bostadsrätter bör utmätas som småhusfastigheter

Vårt förslag: Bostadsrätter ska kunna utmätas på samma sätt som småhusfastigheter. Bestämmelsen om undantag från utmätning för bostadsrätter i 5 kap. 1 § 6 UB upphävs.

Bakgrund

En bostadsrätt som är en gäldenärs stadigvarande bostad kan under vissa förutsättningar undantas från utmätning. Det bakomliggande syftet med beneficiebestämmelsen för bostadsrätter är att gäldenären och dennes familj ska vara skyddade av bostadssociala skäl. Det finns inte någon motsvarande begränsning för utmätning av fast egendom, inte ens för en gäldenär som äger och använder en småhusfastighet som sin stadigvarande bostad.

Bestämmelsen att bostadsrätter kan undantas från utmätning har två undantag. En bostadsrätt kan utmätas om gäldenären vid förvärvet av bostadsrätten har åsidosatt tillbörlig hänsyn mot sina

borgenärer. Utmätning kan också ske om det med hänsyn till gäldenärens behov och bostadsrättens värde är oskäligt att bostadsrätten undantas.

Enligt gällande praxis ska bostadsrätter som är avsedda som familjebostäder och vars värde inte i väsentlig mån överstiger 300 000 kronor vara utmätningssvår, medan mindre bostadsrättslägenheter bara kan undantas från utmätning om värdet är lägre (NJA 2004 s. 373). När det gäller frågan om det kan anses oskäligt att undanta en bostadsrätt från utmätning med hänsyn till dess värde har HD i rättsfallen NJA 1989 s. 409 I–IV uttalat att det saknar betydelse om gäldenären endast betalat en mindre del av dess värde eller ett betydligt högre belopp vid förvärvet. Vid bedömningen av om bostadsrätten kan utmätas har det alltså inte någon betydelse hur stort övervärde bostadsrätten har, så länge utmätningen kan anses försvarlig enligt 4 kap. 3 § första stycket UB. En konsekvens av HD:s uttalande torde vara att en bostadsrätt värderad till en miljon kronor men som är belånad för 900 000 kronor kan utmätas medan en gäldenär som äger en bostadsrätt värderad till 200 000 kronor kan få behålla bostadsrätten även om den är obelånad.

Det riksgenomsnittliga kvadratmeterpriset för en bostadsrätt är i dag högre än för en villa. Kvadratmeterpriset för en bostadsrätt i Stockholms innerstad uppgick i januari 2016 till drygt 87 000 kronor medan det utanför storstadsområdena uppgick till drygt 19 000 kronor. Av tabellen nedan framgår det genomsnittliga kvadratmeterpriset för bostadsrätter och villor i januari 2016.¹³

¹³ Källa: Svensk Mäklarstatistik AB.

Tabell 7.1 Bostadsrätts- och villapriser i januari 2016

Genomsnittspris kronor/kvm

	Bostadsrätt	Villa
Riket	37 809	22 454
Stor-Stockholm	55 856	42 099
Centrala Stockholm	87 669	–
Stor-Göteborg	37 570	32 585
Centrala Göteborg	55 447	–
Stor-Malmö	24 137	23 332
Centrala Malmö	26 739	–
Ej storstad	19 697	15 513

Bostadsrätter bör kunna utmätas på samma sätt som småhusfastigheter

På grund av de senaste årens prisutveckling när det gäller bostadsrätter, särskilt i storstadsområdena, har bostadsrätterna kommit att representera mycket stora ekonomiska värden. I många fall har bostadsrätter högre värde än småhusfastigheter med motsvarande bostadsyta. Redan av denna anledning kan det ifrågasättas varför bostadsrättsinnehavare ska ha ett starkare utmätningsskydd för sin bostad än andra gäldenärer som investerat i sitt boende.

Bostadsrätterna i storstadsområdena har oftast ett så stort värde att det skulle vara oskäligt att undanta dem från utmätning. Däremot kan gäldenärer i andra delar av landet få behålla sin bostadsrätt som beneficium. En gäldenär som bor i en obelånad bostadsrätt som är värderad till ett belopp understigande 300 000 kronor kan således få behålla bostadsrätten på grund av beneficiereglerna medan en gäldenär som äger och bor i en småhusfastighet med motsvarande värde, riskerar att huset utmäts och säljs av Kronofogdemyndigheten.

Det är inte tillfredsställande att gäldenärer behandlas olika beroende på boendeform, var i landet de bor och hur prisutvecklingen

för bostäder utvecklas i olika delar av landet. Eftersom en bostadsrätt i många fall betingar ett högre värde än en småhusfastighet med motsvarande bostadsyta är det numera svårt att finna några bärande skäl för att bostadsrättsinnehavare ska särbehandlas vid utmätning. Vilken slags boendeform en gäldenär har bör inte heller kunna påverka borgenärernas rätt och möjligheter att få betalt för sin fordran. Bostadsrätter och småhusfastigheter bör därför likställas i utsökningsbalken.

Enligt utredningens direktiv bör en utgångspunkt för vår översyn av denna fråga vara att, oavsett vilken form av ägt boende som det rör sig om, stora övervärden i sådan egendom ska komma borgenärerna till godo. En ökad möjlighet att utmäta bostadsrätter innebär också att gäldenärer får större incitament att betala sin skuld redan innan frågan om utmätning aktualiseras alternativt i ett tidigt skede av utsökningsförfarandet. Vi föreslår därför att den nu gällande regleringen som innebär att bostadsrätter kan undantas som beneficium tas bort. Bostadsrätter kommer därmed att kunna utmätas på samma sätt som en småhusfastighet och gäldenärer och borgenärer kommer att behandlas lika oavsett var i landet den utmätningsbara bostaden finns. Detsamma kommer också att gälla för andelsrätt i förening som inte är bostadsrättsförening eller i handelsbolag eller aktiebolag om det med andelsrätten följer en rätt att besitta eller hyra en lägenhet (se ändring i 20 § lagen [1981:775] om införande av utsökningsbalken).

Även i dagens samhälle finns ett starkt socialt skyddsbehov för bostäder. Skyddsbehovet är emellertid detsamma för de som äger en småhusfastighet eller någon annan slags boendeform som för de som är bostadsrättsinnehavare. Detta skydd får tillgodoses genom att Kronofogdemyndigheten i varje enskilt utmätningsärende ska göra en försvarlighets- och proportionalitetsbedömning.

Förslaget kommer att innebära förändrade arbetsmetoder när Kronofogdemyndigheten utmäta bostadsrätter. Eftersom sådana arbetsmetoder redan i dag används vid utmätning av småhusfastigheter kommer förändringen inte att medföra några ökade kostnader för myndigheten.

Vår bedömning är att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

7.3.3 Omprövning vid senare inträffade förhållanden

Vår bedömning: Gälldenärens förhållanden vid tidpunkten för utmättningsbeslutet ska ligga till grund för Kronofogdemyndighetens beneficiebedömning. Om det senare under förfarandet framkommer nya uppgifter som innebär att egendomen, om beneficiebedömningen gjorts vid den senare tidpunkten inte skulle ha utmätts, bör Kronofogdemyndighetens beslut prövas och i förekommande fall ändras av domstol. Vi anser inte att Kronofogdemyndigheten ska kunna beakta nya omständigheter i ett omprövningsförfarande.

Bakgrund

Kronofogdemyndigheten kan häva eller rätta utmättningsbeslut om förutsättningarna i 4 kap. 33 och 34 §§ UB är uppfyllda. Kronofogdemyndigheten ska häva en utmätning om det blir utrett att utmätt egendom tillhörde tredje man. Utmätningen ska också hävas om försäljning av egendomen eller indrivning av utmätt fordran inte kan antas ge ett överskott som gör åtgärden försvarlig (4 kap. 33 § UB).

Om Kronofogdemyndigheten av annat skäl än som nämnts ovan kommer fram till att viss egendom inte *borde* ha utmätts ska rättelse ske. Rättelse får dock inte ske senare än två veckor från utmättningsbeslutet (4 kap. 34 § UB).

Bestämmelsen om möjligheten att rätta ett utmättningsbeslut är tillämplig beträffande både lös och fast egendom. Den medger också att rättelse begränsas till en del av den utmätta egendomen. Rättelse kan exempelvis ske i de fall utmätt egendom borde ingått i gälldenärens beneficium eller utmätning har skett i strid mot annan föreskrift som hindrar utmätning eller när utmättningsordningen har åsidosatts. Om egendomen överhuvudtaget inte borde ha utmätts ska utmätningen hävas. För att rättelse ska ske krävs att den är klart befogad och rättelsen måste som nämnts ovan ske inom två veckor från utmättningsbeslutet¹⁴. Denna tidsfrist har samband bl.a. med tiden för överklagande av utmätning. Sökanden och gälldenären

¹⁴ Walin m.fl., Utsökningsbalken, (1 augusti 2013, Zeteo) kommentaren till 4 kap. 33 § UB.

måste överklaga annan utmätning än löneutmätning inom tre veckor från delgivning av beslutet, medan tredje man får överklaga utan begränsning till viss tid (18 kap. 7 § andra stycket UB). Kronofogdemyndigheten ska ändra ett löneutmättningsbeslut enligt 7 kap. 10 § UB om det finns anledning till det, t.ex. därför att beslutet från början var oriktigt eller om förhållandena ändrats. Om det behövs ska Kronofogdemyndigheten själv ta initiativ till sådan ändring. Löneutmättningsbeslut kan överklagas utan inskränkning till viss tid (18 kap. 7 § första stycket UB). Även om beslutet har överklagats åligger det Kronofogdemyndigheten att självständigt ändra det, om det finns anledning till det.¹⁵

I doktrin har det förespråkats att överinstansen vid ett överklagande av ett beslut att undanta viss egendom från utmätning bör utgå från förhållandena vid tidpunkten för överinstansens beslut, medan att förhållandena vid tidpunkten för utmättningsbeslutet bör vara avgörande vid prövning av ett beslut att utmäta viss egendom. Ett skäl som framhållits för detta synsätt är att hänsyn bör tas till sökanden som kan antas ha förlitat sig på utmättningsbeslutet och därför avstått från att vidta andra åtgärder för att skydda sin fordran.¹⁶ I rättsfallet NJA 1983 s. 364, som handlar om utmätning av en stereoanläggning som gäldenären ansåg att han behövde använda som arbetsredskap, kom HD dock fram till att gäldenärens förhållanden vid tidpunkten för domstolens prövning var avgörande för om en tillgång ska anses vara möjlig att utmäta eller inte. HD:s nu redovisade synsätt torde dock inte gälla om gäldenären kan antas ha orsakat förändrade förhållanden i syfte att freda egendom från utmätning (jfr RH 1991:118).

Det bör krävas domstolsprövning vid omprövning

Kronofogdemyndigheten anser att det är oklart om myndigheten bör rätta, eller snarare ompröva, ett utmättningsbeslut om nya förhållanden inträffar inom tvåveckorsfristen för rättelse. Ett praktiskt exempel är en gäldenär som vid utmätningstillfället äger en bil men inte har något arbete. Om bilen utmäts och gäldenären därefter,

¹⁵ Walin m.fl., Utsökningsbalken, (1 augusti 2013, Zeteo) kommentaren till 7 kap. 10 § UB.

¹⁶ Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl., s. 129.

inom tvåveckorsfristen får ett arbete i vilket han eller hon behöver bilen blir frågan om Kronofogdemyndigheten kan rätta det tidigare meddelade utmätningsbeslutet trots att utmätningsbeslutet var korrekt när det fattades. Liknande frågeställningar kan uppkomma när ett utmätningsbeslut av en fordran har föregåtts av ett kvarstadsbeslut. I de fallen ska beneficieprövningen ske vid tidpunkten för verkställighet av kvarstaden (16 kap. 13 § första stycket UB) och någon ny beneficieprövning ska därför inte ske vid utmätning av egendomen. Enligt 5 kap. 13 § andra stycket UB hindrar beneficiebestämmelserna i kapitlets 1–9 §§ inte att utmätning sker av den kvarstadsbelagda egendomen. Detsamma gäller för fordran som har tagits i anspråk genom betalningssäkring. När utmätningen av egendomen sker kan gäldenärens förhållanden ha ändrats så att egendomen skulle ha utgjort beneficieegendom om prövningen hade gjorts då.

Vad som utgör beneficium enligt utsökningsbalkens bestämmelser beror i stor utsträckning på gäldenärens personliga förhållanden som exempelvis inkomst, bostad, familj och innehav av annan egendom än den som utmäts. Dessa förhållanden ändras över tiden. Det ligger därför i sakens natur att beräkningen av vad som ska förbehållas en gäldenär enligt beneficiereglerna kan leda till olika resultat vid olika tidpunkter.

Rättelse av ett utmätningsbeslut kan ske om det framkommer uppgifter som gör att egendomen inte *borde* ha utmäts (4 kap. 34 § UB). Sådan rättelse kan inte ske senare än två veckor från utmätningsbeslutet. Av förarbetena framgår att denna bestämmelse avser fall då hinder rätteligen har förelegat mot verkställighet eller om utmätt egendom hade bort ingå i gäldenärens beneficium eller utmätning har skett i strid mot annan föreskrift som hindrar utmätning eller om utmätningsordningen har åsidosatts. Om egendomen överhuvudtaget inte hade bort utmätas ska rättelsen gå ut på att utmätningen hävs. För rättelse krävs att den är klart befogad (prop. 1980/81:8 s. 491 f.).

Enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) kan en myndighet som meddelat ett beslut som första instans ändra beslutet om det är uppenbart att beslutet är oriktigt ”på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning”. Ändring får göras om det kan ske snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon part. Om Kronofogdemyndigheten ändrar ett beslut i ett utsökningsärende

blir det så gott som alltid till nackdel för en av parterna. Förvaltningslagens omprövningsbestämmelse är därför inte tillämplig. I de ovan beskrivna exemplen var beslutet vid utmätningstillfället respektive kvarstadsbeslutet korrekt, dvs. egendomen borde ha utmätts och kvarstaden verkställt. Om Kronofogdemyndighetens utmättningsbeslut var korrekt och varken försumlighet eller felaktighet har skett från myndighetens sida under förfarandet kan rättelse inte ske på grund av ändrade förhållanden efter utmättningsbeslutet även om beneficiebedömningen skulle ha utfallit annorlunda om den gjorts i ett senare skede.

Vi har övervägt om nuvarande ordning är effektiv och om Kronofogdemyndigheten bör ges en utökad möjlighet att, inom en viss tidsfrist, *ompröva* sina beslut på grund av ändrade förhållanden, till exempel när en gäldenärs förhållanden ändrats så att utmätt egendom kan antas utgöra beneficium¹⁷.

Om Kronofogdemyndigheten fick möjlighet att ompröva sina beslut på grund av senare inträffade förhållanden kan det antas att de allmänna domstolarna skulle belastas med färre överklaganden. Kronofogdemyndighetens administrativa arbete med att hantera överklagade beslut skulle därmed också minska. Däremot skulle själva omprövningsförfarandet i sig medföra en ökad arbetsbörda för Kronofogdemyndigheten. Eftersom Kronofogdemyndigheten vid omprövningen skulle komma att ändra utmättningsbeslut till nackdel för en enskild part skulle motparten behöva beredas tillfälle att yttra sig innan omprövningen. Ett omprövningsförfarande skulle därför inte bli mycket effektivare än dagens ordning. Det främsta argumentet mot ett förfarande där Kronofogdemyndigheten omprövar sina egna beslut är emellertid att det kan framstå som att en extra instans skapas med en tvåinstansprövning inom en och samma myndighet. Detta skulle kunna leda till att allmänhetens förtroende för myndigheten minskar och att dess opartiskhet ifrågasätts.

Ett omprövningsförfarande kan således ifrågasättas utifrån såväl effektivitetsskäl som utifrån de krav som ska vara uppfyllda för att utsokningsförfarandet ska vara rättssäkert och förutsebart. Vi anser därför att Kronofogdemyndighetens möjlighet till *rättelse* enligt

¹⁷ Den skyldighet som finns att ompröva löneutmättningsbeslut i 7 kap. 10 § UB berörs inte här.

4 kap. 34 § UB ska vara förbehållen fall där rättelsen avser felaktigheter som förelåg vid tiden för utmätningsbeslutet. Senare inträffade förhållanden, som skulle kunna leda till en annan beneficiebedömning än den som gjordes vid utmätningsbeslutet, bör således prövas av domstol. Vi föreslår därför inte någon bestämmelse som ger Kronofogdemyndigheten möjlighet att ompröva sina beslut på grund av senare inträffade förhållanden.

I detta sammanhang bör påpekas att Kronofogdemyndigheten med stöd av vår föreslagna bestämmelse i 1 kap. 5 § UB kan upphäva ett beslut som inte har fått laga kraft om det är uppenbart att beslutet inte är proportionerligt. Den situationen skiljer sig dock från den nu behandlade frågan. Våra överväganden om en lagfäst proportionalitetsprincip finns i avsnitt 4.3.12.

7.3.4 Schablonbeneficie ska bara lämnas i uppenbara fall

Våra bedömningar och förslag: Så kallat schablonbeneficie bör bara tillämpas när det är uppenbart att gäldenären har ett behov av beneficium.

Kronofogdemyndighetens möjlighet att i uppenbara fall lämna schablonbeneficie bör tydligt framgå av utsökningsbalkens bestämmelser. Vi föreslår därför ett tillägg i 5 kap. 14 § UB som innebär att Kronofogdemyndigheten ska kunna undanta pengar från utmätning när det är *uppenbart* att pengarna behövs för gäldenärens behov.

Schablonbeneficie bör inte lämnas när utmätning görs av ROT- och RUT-ersättning och Jordbruksverkets utbetalningar av EU-stöd.

Bakgrund

Den rättsliga grunden för att tillerkänna gäldenärer beneficium i bankmedel eller andra kontanta medel är skyddsbestämmelsen i 5 kap. 1 § 7 UB enligt vilken pengar, banktillgodohavanden, annan fordran och förnödenheter kan undantas från utmätning om tillgången behövs för gäldenärens underhåll, dock inte för längre tid

än en månad om det inte föreligger synnerliga skäl (vi föreslår en ändring av bestämmelsen i avsnitt 7.3.1).

Kronofogdemyndigheten tillämpar denna bestämmelse, i förening med Kronofogdemyndighetens skyldighet enligt 5 kap. 14 § UB att "förfara efter vad som är känt eller kan utrönas utan omgång", på så sätt att gäldenären tillerkänns ett s.k. schablonbeneficie om gäldenärens faktiska behov av beneficium är okänt eller otillräckligt utrett. Detta beräknas på olika sätt beroende på vilken typ av tillgång det är som är aktuell för utmätning.

Beräkning av schablonbeneficie när Kronofogdemyndigheten saknar fullständig utredning om gäldenärens behov

Om Kronofogdemyndigheten inte har några uppgifter om gäldenärens utgifter undantar myndigheten dels ett schablonbeneficie som motsvarar normalbeloppet vid löneutmätning dels en schablonkostnad för bostad på samma sätt som vid löneutmätning. Om utmätning av banktillgodohavanden sker mellan den 18:e och den sista dagen i månaden undantas ett belopp för verklig eller schablonmässigt uppskattad boendekostnad. Om utmätning sker under annan tid i månaden antas boendekostnaden vara betald.¹⁸

Av 7 kap. 5 § andra stycket UB framgår att bostadskostnaden ska beräknas särskilt och läggas till normalbeloppen vid löneutmätning. Enligt Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under 2016 (KFM A 2015:1), bilaga 14, ska gäldenärens förbehållsbelopp beräknas genom att den faktiska bostadskostnaden läggs till normalbeloppet. Med faktisk kostnad avses bostadskostnaden med avdrag för eventuellt förekommande tillägg och bidrag, exempelvis bostadstillägg, boendetillägg och bostadsbidrag. Om gäldenären bor på egen bostadsfastighet bör hänsyn tas till räntekostnader och nödvändiga driftskostnader samt till skälig amortering. Räntekostnader och

¹⁸ Kronofogdemyndighetens ställningstagande 15/08/IND/beneficium vid utmätning av bankmedel när det saknas uppgifter om gäldenärens behov (2010-03-01). Om det är aktuellt att utmäta bankmedel frågar Kronofogdemyndigheten banken om gäldenärens behållning på kontot. Eftersom banker inte ska behöva lämna ut mer uppgifter än nödvändigt om innehav på ett bankkonto frågar Kronofogdemyndigheten om tillgodohavande upp till det belopp som ska drivas in med ett tillägg om 25 000 kronor. 25 000 kronor anses täcka en "normalgäldenärs" behov av beneficium för sitt och sin familjs underhåll, men det faktiska beneficiebeloppet räknas sedan ut separat.

amortering på bostadslån bör endast beaktas om fastigheten har pantförskrivits för lånet. Om gäldenären bor i en bostadsrättslägenhet utgör månadsavgiften bostadskostnaden. Om bostadsrätten har pantförskrivits för ett lån beaktas räntekostnader och skälig amortering. Om bostadskostnaden inte är känd kan Kronofogdemyndigheten med ledning av kostnadsläget på orten beräkna kostnaden för en bostad av skälig storlek för gäldenären (s.k. schablonhyra).

I Kronofogdemyndighetens meddelande, Kronofogdemyndighetens information om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön (KFM M 2015:1), bilaga 15, anges att Försäkringskassans föreskrift om genomsnittlig och högsta godtagbara boendekostnad för år 2016 (FKFS 2015:7), bilaga 16, bör vara vägledande vid beräkning av schablonhyra. Kronofogdemyndigheten föreskriver vidare att innan schablonhyra tillämpas ska en utredning ske för att försöka fastställa den faktiska bostadskostnaden. Går det inte att få fram bostadskostnaden via gäldenären bör hyresvärden kontaktas. Schablonhyra tillämpas även när gäldenären bor i egen fastighet och det inte går att få fram den faktiska bostadskostnaden.

Schablonbeneficie ska bara lämnas i uppenbara fall

Företrädare för borgenärskollektivet har ifrågasatt att Kronofogdemyndigheten tillerkänner gäldenärer schablonbeneficie utan att pröva om gäldenären faktiskt har behov av detta för sin försörjning.

Frågan blir hur skyddsbestämmelsen i 5 kap. 1 § 7 UB bör tillämpas i förhållande till Kronofogdemyndighetens skyldighet att enligt 5 kap. 14 § UB ”förfara efter vad som är känt eller kan utrönas utan omgång”. I den senare bestämmelsen föreskrivs att ”gäldenären ska lämna de uppgifter som är tillgängliga för honom eller henne och som behövs för Kronofogdemyndighetens prövning av vad som bör undantas från utmätning”. Enligt förarbetena ska bestämmelsen ses som en ”osanktionerad komplettering av reglerna om gäldenärens upplysningsplikt i 4 kap. 14 § UB” (prop. 1980/81:8 s. 506). Utsökningsbalkens bestämmelser innebär således inte att Kronofogdemyndigheten, i avsaknad av upplysningar från gäldenären, skulle vara *skyldig* att lämna schablonbeneficie.

Från en borgenärs perspektiv finns det klara nackdelar med att gäldenärer får ett schablonbeneficie. Om det i efterhand visar sig att schablonbeneficiet är för högt kan det gå ut över sökandens möjlighet att få betalt för sin fordran. Ett för högt schablonbeneficie kan också leda till ett mer utdraget förfarande eftersom gäldenären inte har något incitament att lämna korrekta uppgifter om sin ekonomiska situation till Kronofogdemyndigheten. Gäldenärer som medvetet håller sig undan kontakt med Kronofogdemyndigheten får också schablonbeneficie oavsett om de har behov av det eller inte. Beroende på i vilken ordning Kronofogdemyndigheten hittar tillgångar hos gäldenären kan en gäldenär dessutom få schablonbeneficie två gånger, nämligen när schablonbeneficie först lämnas i bankmedel följt av ett maskinellt schablonbeneficie i samband med utmätning av ROT- och RUT-ersättningar eller EU-stöd (se nedan).

Alternativet till att lämna schablonbeneficie är att Kronofogdemyndigheten utmäter tillgångarna och att det sedan ankommer på gäldenären att ta fram uppgifter om vilken egendom som ska undantas på grund av beneficium. När gäldenären lämnat uppgifter om sitt behov av beneficium kan Kronofogdemyndigheten bedöma om beneficium i utmäta, men ännu inte utbetalda pengar, ska lämnas. I den situationen finns det inte något hinder för Kronofogdemyndigheten att rätta sitt beslut enligt 4 kap. 34 § UB. Gäldenären skulle därmed få ett incitament att fullgöra sin upplysningsskyldighet enligt 4 kap. 14 § och 5 kap. 14 § UB.

Det nu beskrivna alternativet lämnar dock gäldenären helt utan beneficieskydd i ett inledande skede av förfarandet. Om schablonbeneficie aldrig lämnades skulle det också leda till att Kronofogdemyndigheten behövde göra fler rättelser av utmätningsbeslut. Effektivitetsskäl och hänsyn till gäldenärens behov gör därför att vi anser att Kronofogdemyndigheten, i avsaknad av information från gäldenären och när det är uppenbart att beneficie ska lämnas, bör kunna lämna schablonbeneficie. Om behovet inte är uppenbart bör dock Kronofogdemyndigheten ställa krav på att gäldenärer fullgör sin upplysningsskyldighet för att de ska få beneficium.

Kronofogdemyndighetens möjlighet att i uppenbara fall lämna schablonbeneficie bör tydligt framgå av utsköningsbalkens bestämmelser. Vi föreslår därför ett tillägg i 5 kap. 14 § UB som innebär att Kronofogdemyndigheten ska kunna ge gäldenären ett schablon-

beneficie när det är uppenbart att pengarna behövs för gäldenärens behov.

Schablonbeneficie ska kunna lämnas för gäldenärens levnads-kostnader eftersom det är uppenbart att alla gäldenärer har sådana kostnader. Vi menar att sådant schablonbeneficie, precis som i dag, bör lämnas enligt de beräkningsmetoder som används vid löneutmätning.

Det får också anses uppenbart att fysiska personer har kostnader för boende. Enligt bestämmelserna om löneutmätning är bostadskostnaden en sådan kostnad som ska beräknas särskilt (7 kap. 5 § andra stycket UB). Om Kronofogdemyndigheten lämnar schablonbeneficie för bostadskostnad finns det givetvis en risk att schablonbeneficiet bestäms till ett för högt belopp, vilket i sin tur kan leda till att gäldenärer inte har något incitament att lämna korrekta upplysningar till Kronofogdemyndigheten. Det kan å andra sidan också finnas fall där schablonbeneficiet bestäms till ett för lågt belopp. Vi anser att såväl effektivitetsskäl som behovet av socialt skydd för enskilda väger över de eventuella nackdelar som schablonbeneficie för bostadskostnad kan innebära. När det inte går att utreda bostadskostnaden bör Kronofogdemyndigheten därför tillerkänna gäldenären ett schablonbeneficie för sådan kostnad.

Om den faktiska bostadskostnaden kan fastställas ska förbehållsbeloppet grundas på denna kostnad i stället för en schablonkostnad. Enligt Kronofogdemyndighetens allmänna råd bör förbehållsbeloppet för bostadskostnaden omfatta skälig amortering om gäldenären bor på egen fastighet¹⁹. Vi anser att frågan om förbehållsbeloppet ska omfatta amortering måste prövas från fall till fall. Amortering kan jämföras med sparande som inte bör inkräkta på gäldenärens betalningsutrymme. Å andra sidan kan lånevillkoren vara sådana att viss amortering är obligatorisk.

¹⁹ Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under 2016 (KFM A 2015:1).

Schablonbeneficie bör inte lämnas när utmätning görs av ROT- och RUT-ersättning och EU-stöd

Det är inte bara i samband med utmätning av bankmedel och andra kontanter som Kronofogdemyndigheten tillerkänner gäldenärer schablonbeneficie. Mot bakgrund av att 5 kap. 1 § 7 UB även föreskriver undantag från utmätning för "annan fordran" har Kronofogdemyndigheten bedömt att en gäldenärs fordran på s.k. ROT- och RUT-ersättning samt EU-stöd omfattas av skyddsregeln. Vid utmätning av sådan ersättning tillerkänner Kronofogdemyndigheten därför gäldenären ett schablonbeneficie i samband med utmätning av Skatteverkets utbetalningar av ROT- och RUT-ersättning och Jordbruksverkets utbetalning av EU-stöd.

I praktiken går utmätning av ROT- och RUT-ersättning och EU-stöd till på så sätt att Skatteverket respektive Jordbruksverket, innan utbetalningar sker, kontrollerar om Kronofogdemyndigheten avser att verkställa utmätning hos mottagaren. Om Kronofogdemyndigheten svarar myndigheten att ett visst belopp ska utmätas betalar Skatteverket respektive Jordbruksverket ut det förbudsmeddelade beloppet till Kronofogdemyndigheten i stället för till mottagaren.

Från och med april 2014 lämnar Kronofogdemyndigheten schablonbeneficie med 15 000 kronor per kalendermånad till enskilda näringsidkare som erhåller utbetalning av ROT- och RUT-ersättning från Skatteverket eller EU-stöd från Jordbruksverket. Beräkningen av det schablonmässiga beneficiebeloppet innefattar även utbetalningar som gäldenären fått från sin uppdragsgivare kopplat till ROT- eller RUT-ersättningen från Skatteverket. Detta innebär att Kronofogdemyndigheten utmäter pengar först när kalendermånadens utbetalning av ROT- och RUT-ersättning överstiger 7 500 kronor och utbetalning av EU-stöd överstiger 15 000 kronor. Schablonbeneficiet lämnas inte om löneutmätning pågår mot gäldenären och förbehållsbeloppet för den aktuella månaden därmed är tillgodosett.

År 2014 utfärdade Kronofogdemyndigheten 877 förbudsmeddelanden till Jordbruksverket och 8 558 förbudsmeddelanden avseende ROT- och RUT-ersättningar till Skatteverket. Motsvarande antal förbudsmeddelanden uppgick under år 2015 till 634 och 8 239.

Om Kronofogdemyndigheten efter genomförd utmätning av ROT- och RUT-ersättning eller EU-stöd hittar tillgångar på gäldenärens bankkonto ges inte något ytterligare beneficium, men om utmätning först görs från bankkonto lämnas ytterligare ett schablonbeneficium i samband med en senare utmätning av ROT- och RUT-ersättning eller EU-stöd. Detta har sin förklaring i att de senare besluten görs maskinellt och att Kronofogdemyndigheten därför inte har gjort någon individuell bedömning i det enskilda fallet.

Även om situationen kan vara olika från fall till fall torde ROT- och RUT-ersättningar samt utbetalningar av EU-stöd inte typiskt sett vara sådana ersättningar som är avsedda att bekosta gäldenärens levnads- och bostadskostnader. Kronofogdemyndighetens datorsystem känner inte av om gäldenären är ensamföretagare utan några anställda, vilket skulle kunna innebära att utbetalningen är en del av gäldenärens inkomst, eller om utbetalningen är avsedd att tillföras näringsverksamheten som sådan. Avdrag för schablonbeneficium görs således även när ersättningarna tillförs gäldenärens näringsverksamhet.

Sammantaget är det vår uppfattning att det generellt sett inte är uppenbart att gäldenärer som får utbetalningar av t.ex. ROT- och RUT-ersättningar samt EU-stöd, behöver pengarna för sitt uppehälle. Schablonbeneficium bör därför inte lämnas när utmätning sker av sådana ersättningar.

8 Löneutmätning

8.1 Inledning

Utmätning av lön innebär att Kronofogdemyndigheten beslutar att en gäldenärs arbetsgivare ska hålla inne och redovisa en del av gäldenärens lön till myndigheten i stället för till gäldenären. Genom den löneexekutiva reformen år 1996 avskaffades bl.a. reglerna om att löneutmätning endast kunde pågå under en begränsad tid. Löneutmätning kan numera pågå utan uppehåll under obegränsad tid. I utredningens direktiv (bilaga 1) har regeringen förklarat att den löneexekutiva reformen inneburit stora effektivitetsvinster och att reglerna om löneutmätning i huvudsak fungerar väl.

Enligt utredningens direktiv är ett av de övergripande syftena med vår utredning att vi ska se till att kraven på rättssäkerhet och socialt skydd för gäldenären och dennes familj upprätthålls. När det gäller löneutmätning anges att vi särskilt ska ta ställning till följande frågor.

- Bör reglerna om förbehållsbelopp anpassas till reglerna om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen? Hur ska en sådan anpassning i så fall ske?
- Kan reglerna om fastställande av normalbeloppet förändras?
- Bör reglerna om ändring av löneutmättningsbeslut justeras för att undvika omprövningar när förändringen av gäldenärens ekonomiska förhållanden är så liten att det inte kan anses ändamålsenligt att omprövning sker?
- Är proportioneringsprincipen sakligt motiverad och, om så bedöms vara fallet, ska principen lagfästas? Hur bör det i så fall ske?

- Bör en gäldenär som står under löneutmätning kunna tillgodoräkna sig umgängeskostnader? Hur ska det i så fall regleras?

I avsnitt 8.2 och 8.3 redovisar vi en översiktlig bakgrund till dagens löneutmätningssystem och gällande ordning. Kronofogdemyndighetens föreskrifter, allmänna råd och information om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön år 2016 (KFMFS 2015:1, KFM A 2015:1 och KFM M 2015:1) finns i bilagorna 13–15.

Våra överväganden finns i avsnitt 8.4. Utgångspunkterna för våra överväganden är att löneutmätningssystemet ska vara både effektivt och rättssäkert. Att löneutmätningssystemet ska vara effektivt innebär bl.a. att handläggningstiderna ska vara korta men också att endast en mindre andel ärenden behöver omprövas av Kronofogdemyndigheten och att antalet löneutmätningssystembeslut som överklagas är få. Regleringen måste vara tydlig och enkel att förstå och tillämpa. För de inblandade parterna ska det vara tydligt vilka kriterier som tillämpas vid beräkningen av förbehållsbeloppet.

I avsnitt 8.4.1 överväger vi om reglerna om fastställande av normalbeloppet kan förändras och om förbehållsbeloppet bör anpassas till reglerna om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. I det avsnittet tar vi även ställning till om en person som står under löneutmätning bör kunna tillgodoräkna sig umgängeskostnader och hur det i så fall ska regleras.

Frågan om reglerna om ändring av löneutmätningssystembeslut bör justeras för att undvika omprövningar när förändringen av de ekonomiska förhållandena är förhållandevis liten överväger vi i avsnitt 8.4.2.

Vår syn på proportioneringsprincipen och om denna princip bör lagfästas redovisar vi i avsnitt 8.4.3.

I avsnitt 8.4.4–8.4.8 överväger vi och tar ställning till andra frågor som på olika sätt har samband med ett effektivare och mer rättssäkert löneutmätningssystem. En fråga som avser delgivning av löneutmätningssystembeslut med arbetsgivare överväger vi i avsnitt 12.3.3.

När det gäller frågorna om reglerna för fastställande av normalbeloppet och om förbehållsbeloppet bör anpassas till reglerna om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen hänvisas bl.a. till Socialstyrelsens fastställda riksnorm för försörjningsstöd för år 2016. Riksnormen för år 2016 finns i bilaga 11. I detta sammanhang är även Konsumentverkets årliga beräkningar av vad som är rimliga kost-

nader för hushåll av olika storlek av intresse. Konsumentverkets beräkningar för år 2016 finns i bilaga 12.

8.2 1996 års löneexekutionsreform

Löneexekution var tidigare en sammanfattande benämning för utmätning av lön och införsel i lön. Båda formerna användes för att ta i anspråk en gäldenärs inkomst men det fanns vissa olikheter mellan de båda exekutionsformerna. I propositionen (1994/95:49) *Reformerad löneexekution och målhantering hos Kronofogdemyndigheten* föreslogs att utmätning av lön och införsel i lön skulle slås ihop till ett enhetligt system så att all löneexekution skulle komma att ske genom utmätning. Regeringen redovisade i huvudsak följande bakgrund och skäl för en löneexekutiv reform.

Införsel fick bara ske för fordran på underhållsbidrag och i de flesta s.k. allmänna mål, dvs. när fordringen var av offentligrättslig natur och tillkom staten eller något annat offentligt subjekt. Om gäldenären försattes i konkurs kunde konkursboet begära införsel. Löneutmätning fick ske för alla sorters fordringar. Införsel hade företräde framför löneutmätning. Detta innebar bl.a. att om en person ville ha löneexekution för en fordran på underhållsbidrag, var ansökan om införsel i lön den mest effektiva åtgärden eftersom denna verkställighetsform hade bäst rätt. Om samma sökande även ville få del av andra tillgångar, t.ex. överskjutande skatt eller annan lös egendom, fick sökanden också ansöka om utmätning. Det ansågs inte vara effektivt att reglerna för de olika exekutionsformerna var olika. De belopp som en gäldenär fick förbehålla sig för sitt uppehälle beräknades enligt olika normer och beräkningsgrunder vid utmätning av lön respektive införsel. Denna ordning med parallella beslut ansågs vara resurskrävande för alla inblandade.

Införsel fick ske utan någon tidsbegränsning. Utmätning av lön fick användas under högst sex månader samma kalenderår. Under en tvåårsperiod fick lönen inte tas i anspråk under längre tid än sex månader i följd. Dessa bestämmelser ansågs vara svårtillämpade och föranledde mycket arbete för såväl inblandade myndigheter som för arbetsgivarna.

Utmätning av lön fick inte ske under konkurs. Införsel kunde ske under konkurs om inte konkursförvaltaren tog gäldenärens lön

i anspråk för konkursboets räkning genom att begära att arbetsgivaren skulle redovisa en viss del av lönen till förvaltaren. Det sistnämnda förfarandet ansågs vara komplicerat och användes inte så ofta i praktiken. I stället ansökte också konkursförvaltaren om införsel för konkursboets räkning.

Den splittrade handläggningsordningen framhölls som ett annat reformskäl. Merparten av de allmänna målen var föremål för kontinuerlig bevakning och verkställighet, antingen tills de blev fullt betalda eller preskriberades. De enskilda målen återredovisades till sökanden så snart det hade konstaterats att verkställighet eller vidare verkställighet inte kunde ske. Av de enskilda målen som återredovisades återkom ungefär hälften under påföljande år. Denna ordning ansågs medföra mycket extra arbete och belastning för Kronofogdemyndigheten, borgenärerna, arbetsgivarna och gäldenärerna. En mer kontinuerlig handläggning av de enskilda målen ansågs leda till föranklingar.

Regeringen föreslog att den nya formen av löneutmätning, i likhet med vad som tidigare gällt för införsel, skulle kunna ske utan tidsbegränsning. Förslaget innebar också att anstånd skulle kunna ges under pågående löneutmätning. I huvudsak skulle den då gällande företrädesordningen behållas, nämligen att underhållsbidrag och skatter m.m. skulle ha företräde framför andra fordringar. Vidare skulle ett konkursbo kunna begära löneutmätning för att få del av gäldenärens lön. Samma förbehållsbelopp skulle gälla oavsett vilken sorts fordran löneutmätningen gällde. Förbehållsbeloppet skulle bestämmas med ledning av ett normalbelopp som innefattade alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnad, vilken skulle beräknas särskilt och läggas till normalbeloppet. Normalbeloppen för vuxna skulle ligga något högre än dåvarande normalbelopp vid införsel men lägre än dåvarande utmätningfria belopp vid utmätning av lön. Nivån på förbehållsbeloppet skulle vara högre än Socialstyrelsens vägledande norm för socialbidrag och därmed också högre än gränsen för vad som ansågs vara en skälig levnadsnivå enligt dåvarande bestämmelser i socialtjänstlagen. För barn skulle det göras en viss skillnad beroende på barnens ålder. Alla normalbelopp skulle räknas om årligen i förhållande till konsumentprisindex.

Riksdagen godtog, med några mindre ändringar, regeringens förslag (bet. 1994/95:LU6 och rskr. 1994/95:172). De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 april 1996.

8.3 Gällande ordning

Bestämmelserna om löneutmätning finns i utsökningsbalkens sjunde kapitel. Det är inte bara lön som kan utmätas enligt dessa bestämmelser utan även andra ersättningar såsom pension eller livränta, sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning och skattepliktiga kostnadsersättningar (7 kap. 1 § UB). Bestämmelserna om arbetsgivare gäller även för annan som utger sådan ersättning (7 kap. 2 § UB). Begreppet löneutmätning omfattar, om inte annat anges, även utmätning av de övriga ersättningar som kan utmätas enligt bestämmelserna om löneutmätning.

8.3.1 Villkor för löneutmätning

Precis som vid annan utmätning gäller att lön bara ska utmätas om det är försvarligt med hänsyn till det belopp som beräknas flyta in (7 kap. 3 § andra stycket UB). Vidare får lön bara tas i anspråk till den del lönen överstiger det belopp gäldenären behöver för sitt och familjens underhåll samt för betalning av fordran som har bättre rätt än den för vilken utmätning sker (7 kap. 4 § UB). Den del av lönen som inte får tas i anspråk genom utmätning (förbehållsbeloppet) bestäms med ledning av belopp som anges i 7 kap. 5 § UB. Beloppen multipliceras med ett tal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i oktober månad närmast föregående år och oktober 1993 (normalbelopp). Beloppen är 43 800 kronor för ensamstående, 72 360 kronor för sammanlevande makar och därmed jämställda, 23 240 kronor för varje barn till och med det kalenderår då barnet fyller sex år och 26 750 kronor för tid därefter. Normalbeloppet anses omfatta gäldenärens alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnaden. Bostadskostnaden beräknas särskilt och läggs till normalbeloppen.

Enligt bemyndigande i 7 kap. 4 § UF meddelar Kronofogdemyndigheten årligen föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. Enligt de föreskrifter som gäller för år 2016 (KFMFS 2015:1), bilaga 13, är normalbeloppet för en ensamstående gäldenär 4 679 kronor i månaden, för sammanlevande makar och därmed jämställda 7 729 kronor i månaden och för varje barn 2 482 kronor i månaden till och med det kalenderår barnet fyller sex år och 2 857 kronor i månaden för tiden därefter. Om

gäldenären har barn får han eller hon således behålla en viss summa för barnens underhåll. Summan är emellertid densamma för alla barn i ålderskategorin 0–6 år respektive 7–20 år trots att den faktiska kostnaden stiger med barnets ålder. Kostnaden för den äldre ålderskategorin är endast 15 procent högre än för de yngsta barnen trots att de faktiska kostnaderna enligt Konsumentverkets beräkningar för år 2016 är hela 127 procent högre för en pojke i åldern 15–17 år (3 840 kronor) än för ett barn yngre än ett år. (1 690 kronor).

I Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. (KFM A 2015:1), bilaga 14, behandlar Kronofogdemyndigheten bl.a. vilka levnadskostnader som normalbeloppen ska omfatta, vilka avvikelser som ska kunna göras därifrån och hur bostadskostnaden ska beräknas. Enligt de allmänna råden bör till vanliga levnadskostnader räknas i ett hushåll normalt förekommande utgifter såsom t.ex. kostnader för kost, kläder, tvätt, hygien, gas, hushållsel, telefon, internetuppkoppling, TV-avgifter, försäkrings- och medlemsavgifter samt mindre utgifter för tillfälliga behov. I de allmänna råden anges att Kronofogdemyndigheten kan göra avvikelser från normalbeloppen. Avdrag bör t.ex. göras om gäldenären har en regelbunden sidoinkomst. Tillägg bör t.ex. göras för familjens gemensamma kostnader för nödvändig barntillsyn och kostnader till följd av sjukdom. Tillägg bör även göras för gäldenärens betalning av fordran med företrädesrätt samt kostnader för fullgörande av tjänst.

Enligt det allmänna rådet bör den faktiska bostadskostnaden läggas till normalbeloppen. Med *faktisk kostnad* avses bostadskostnaden med avdrag för eventuellt förekommande tillägg och bidrag, exempelvis bostadstillägg, boendetillägg och bostadsbidrag. Om gäldenären bor på en egen bostadsfastighet bör hänsyn tas till räntekostnader och nödvändiga driftskostnader samt till skälig amortering. Räntekostnader och skälig amortering bör endast beaktas om fastigheten pantförskrivits för lånet. Om gäldenären bor i en bostadsrättslägenhet är det månadsavgiften som utgör bostadskostnaden. Räntekostnader och skälig amortering bör bara beaktas om bostadsrätten har pantförskrivits för lånet. Om bostadskostnaden inte är känd kan Kronofogdemyndigheten med ledning av kostnadsläget på orten beräkna en schablonkostnad för en bostad av skälig storlek för gäldenären (schablonhyra).

Om gäldenären är gift eller sambo och bor tillsammans med sin partner, bestäms gäldenärens förbehållsbelopp med beaktande av partners ekonomiska förmåga att bidra till betalningen av familjens gemensamma kostnader. Denna s.k. proportioneringsprincip är inte lagfäst utan framgår av Kronofogdemyndighetens allmänna råd. I Kronofogdemyndighetens allmänna råd (KFM A 2015:1), bilaga 14, förklaras proportioneringsprincipen enligt följande:

Om gäldenären lever tillsammans med make eller sambo och denna har inkomst, bör denna inkomst tas med vid beräkningen av gäldenärens förbehållsbelopp. Detta sker genom att gäldenärens förbehållsbelopp bestäms utifrån makes eller sambos förmåga att bidra till familjens gemensamma kostnader inklusive bostadskostnad. Dessa kostnader bör fördelas på så sätt att respektive make eller sambo svarar för den del av kostnaderna som motsvarar dennas inkomst i förhållande till deras sammanlagda inkomster (proportionering). Beräkningen sker på så sätt som framgår av avdelning I och II i blanketten KFM 9416. Vid beräkningen bör avdrag göras för preliminär skatt samt för kostnader för fullgörande av tjänst enligt vad som anges i punkt 3.3.2.

Enligt Kronofogdemyndighetens information om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. (KFM M 2015:1), bilaga 15, bör vid proportioneringen endast beaktas ersättning i vilken utmätning av lön m.m. får ske enligt 7 kap. 1 § UB och ersättning för arbetsinsats som fås av den som inte är arbetstagarer som gäldenärens makes eller sambos inkomst. Ett exempel på det senare är ersättning för arbete till delägare i aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag och ekonomiska föreningar¹.

8.3.2 Förfarandet

Innan ett beslut om löneutmätning meddelas ska gäldenären som huvudregel ges tillfälle att yttra sig (7 kap. 7 § UB). Underrättelse till gäldenären samt beslut om löneutmätning och beslut om ändring av ett sådant beslut ska meddelas enligt formulär som fastställs av Kronofogdemyndigheten (7 kap. 5 § UF).

¹ Kronofogdemyndighetens handbok *Utmätning* (Utgåva 7), s. 144 f. Andra exempel är ersättning vid entreprenadförhållanden, gratifikation, utbetalningar från landstinget till privatpraktiserande läkare (läkarvårdsersättning) och sjukgymnaster (sjukgymnastersättning), utbetalningar från landstinget och Försäkringskassan till privatpraktiserande tandläkare, ersättning som betalas ut i tantiem eller en andel i vinst och skattepliktigt vårdbidrag.

Kronofogdemyndighetens beslut ska ändras om det finns anledning till det, t.ex. därför att beslutet från början var oriktigt eller om förhållandena ändrats (7 kap. 10 första stycket UB). Om det inte är uppenbart obehövt ska gäldenären ges tillfälle att yttra sig innan en ändring beslutas som är till nackdel för gäldenären. Detta gäller dock inte om beslutet brådskar.

Om det behövs ska Kronofogdemyndigheten på eget initiativ ändra löneutmätningens beslut. Ändringsbeslut torde endast kunna avse framtiden, dvs. vad som ska utmätas och inte vad som redan har utmätts². I och med att utmätningens belopp har förfallit till betalning har sökanden fått en förmånsrätt som inte utan vidare kan upphävas. Annorlunda är det om utmätningens beslut hävs därför att det inte var lagligen grundat. I sådant fall ska innehållna och inneliggande belopp överlämnas till gäldenären.

Kronofogdemyndighetens löneutmätningens beslut kan överklagas utan inskränkning i tiden (18 kap. 7 § första stycket UB). Även om ett löneutmätningens beslut har överklagats åligger det Kronofogdemyndigheten att självständigt ändra det om det finns anledning till det. I sådana fall ska högre instans underrättas om ändringsbeslutet.³

På begäran av sökanden eller gäldenären får Kronofogdemyndigheten bevilja anstånd under pågående löneutmätning (7 kap. 11 § UB). Kronofogdemyndigheten kan avslå en anståndsansökan om anstånd bedöms vara olämpligt. Anstånd på begäran av gäldenären får bara beviljas om sökanden medger det eller om det finns särskilda skäl, exempelvis på grund av sjukdom, olycksfall eller annan liknande situation som gäldenären råkat ut för och inte kunnat råda över eller förutse. Att gäldenären ska ha semester kan inte ensamt motivera ett anstånd. Anstånd bör som regel vara kortvarigt.⁴

Ett beslut om anstånd gäller bara själva löneutmätningen. Utmätning av annan egendom kan ske även om anstånd med löneutmätning har beviljats (prop. 1994/95:49 s. 72 och 85). Utsökningsbalkens bestämmelser om uppskov, t.ex. i 4 kap. 10 § andra stycket, blir inte tillämpliga vid löneutmätning eftersom den tvångsvisa åtgärden, nämligen Kronofogdemyndighetens beslut om löneutmätning, redan har vidtagits.

² I RH 1998:36 ansågs att ändring av löneutmätningens beslut enligt 7 kap. 10 § UB inte kunde ske retroaktivt.

³ Walin m.fl., Utsökningsbalken (1 augusti 2013, Zeteo), kommentaren till 7 kap. 10 §.

⁴ Prop. 1994/95:49 s. 72.

8.3.3 Företrädesordningen

Vid löneutmätning har vissa fordringar företräde framför andra. Bestämmelser om företrädesordning finns i 7 kap. 13–19 §§ UB. Enligt 7 kap. 14 § UB gäller följande företrädesordning:

1. fordran som avser underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken och föräldrabalken. Detta gäller även sådant utländskt underhållsbidrag som får verkställas i Sverige, om bidragsfordringen vid verkställighetstillfället inte är äldre än fem år,
2. konkursbos fordran på gäldenärens lön enligt 3 kap. 4 § konkurslagen (1987:672), om lönen innehållits under konkursen,
3. fordran som avses i 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., närmare bestämt fordringar som regleras i:
 - lagen (1972:435) om överlastavgift,
 - lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,
 - vägtrafikskattelagen (2006:227),
 - lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,
 - lagen (1994:419) om brottsofferfond,
 - skatteförfarandelagen (2011:1 244),
 - lagen (1997:1 137) om vägavgift för vissa tunga fordon,
 - 19 kap. socialförsäkringsbalken,
 - lagen (2004:629) om trängselskatt, och
 - lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg, i fråga om avgifter på allmän väg.

Avdrag för preliminär skatt har företräde framför utmätning av lön (7 kap. 15 § första stycket UB). En arbetsgivare som har fått ett utmättningsbesked från Kronofogdemyndigheten ska därför först göra avdrag från bruttolönen med den anställdes preliminärskatt och sedan med det utmäta beloppet. Efter att preliminärskatten och löneutmätningens belopp har dragits av från bruttolönen ska den anställde minst ha kvar en nettolön som motsvarar förbehållsbeloppet.

8.3.4 Arbetsgivarens skyldigheter

Gäldenärens arbetsgivare ska delges Kronofogdemyndighetens beslut om utmätning i lön (7 kap. 10 § UF och bilagan till UF). Som nämnts ovan ska arbetsgivaren innehålla utmätningens belopp endast

till den del som lönen överstiger förbehållsbeloppet. Därefter ska utmätningens belopp betalas ut till Kronofogdemyndigheten på tid och sätt som myndigheten bestämmer (7 kap. 20 § UB). För tillämpningen av 7 kap. 20 § UB finns närmare föreskrifter i 7 kap. 11–15 §§ UF. Som regel ska redovisning av innehållna medel ske en gång i månaden, men om det finns särskilda skäl får Kronofogdemyndigheten bestämma andra intervall för arbetsgivarens redovisning (7 kap. 11 § UF).

Kronofogdemyndigheten kan bemyndigas av regeringen att besluta att det innehållna beloppet ska betalas ut till en annan myndighet än Kronofogdemyndigheten (7 kap. 20 § andra stycket UB). Om det finns särskild anledning till det kan en arbetsgivare åläggas att omedelbart betala ut det innehållna beloppet till Kronofogdemyndigheten (7 kap. 20 § tredje stycket UB). Om en arbetsgivare betalar ut lön i uppenbar strid mot ett beslut om löneutmätning eller om arbetsgivaren underlåter att inom föreskriven tid eller på anfordran betala ut det innehållna beloppet till Kronofogdemyndigheten, får det belopp som denne har eller skulle ha innehållit genast utmätas hos arbetsgivaren (7 kap. 21 § UB).

Om en gäldenär arbetar i någon annans förvärvsverksamhet utan lön eller mot en ersättning som uppenbart är för låg och utmätning därför inte kan ske eller endast kan ske med för lågt belopp, får Kronofogdemyndigheten ålägga arbetsgivaren att utge så mycket som hade kunnat tas ut genom utmätning, om skälig lön hade betalats för arbetet. Innan ett sådant beslut meddelas ska gäldenären och arbetsgivaren ges tillfälle att yttra sig. Om arbetsgivaren inte betalar ut belopp enligt beslutet får beloppet utmätas hos arbetsgivaren (7 kap. 21 och 22 §§ UB).

8.3.5 Särskilda bestämmelser

Om en arbetsgivare har hållit inne medel vid utmätning av lön i allmänt mål för fordran som avses i 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., är gäldenären inte längre betalningsskyldig för den del av fordringen som motsvaras av det innehållna beloppet, även om fordringen inte blir betald. Detsamma gäller när medel har innehållits för fordran som avser underhålls-

bidrag, om fordringen tillkommer Försäkringskassan enligt 19 kap. 29 § socialförsäkringsbalken (7 kap. 23 § UB).

Bestämmelserna om löneutmätning gäller bara inestående lön hos arbetsgivaren respektive annan förmån som finns hos den som ska utge förmånen. Om lönen eller förmånen har betalats ut till gäldenären får medlen i stället utmätas hos honom eller henne under förutsättning att de inte ska undantas från utmätning på grund av reglerna om beneficium i utsökningsbalkens femte kapitel (7 kap. 24 § UB).

8.3.6 Straffbestämmelse

I 7 kap. 25 § UB finns en straffbestämmelse. Enligt denna kan en arbetsgivare dömas till böter om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att inom föreskriven tid överlämna det belopp som skulle ha innehållits enligt beslutet om utmätning till Kronofogdemyndigheten.

8.4 Våra överväganden

8.4.1 Beräkning av normal- och förbehållsbelopp

Våra bedömningar och förslag: Kronofogdemyndigheten ska även fortsättningsvis fastställa ett normalbelopp som inte får tas i anspråk genom löneutmätning (del av förbehållsbeloppet). Normalbeloppen för barn ska justeras så att en barnfamilj får behålla ett högre belopp än i dag.

Kostnaderna för boende ska beräknas särskilt enligt samma principer som i dag.

Vilka kostnader i övrigt som ska kunna beaktas i löneutmätningens förfarandet bör regleras i utsökningsförordningen i stället för som i dag, i Kronofogdemyndighetens meddelanden.

För att en kostnad ska beaktas måste gäldenären framställa ett bestämt yrkande om vilka kostnader som bör beaktas. Om Kronofogdemyndigheten bedömer att det behövs måste gäldenären kunna presentera utredning om att han eller hon har haft eller kommer att ha den aktuella kostnaden. De kostnader som bör kunna beaktas är skäliga kostnader för:

1. fullgörande av tjänst,
2. umgänge med barn,
3. barntillsyn,
4. sjukdom,
5. tandvård,
6. glasögon och linser,
7. avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter, och
8. fordringar som anges i 7 kap. 14 § utsökningsbalken.

Om det finns särskilda skäl bör även andra kostnader än de som anges i punkterna 1–8 beaktas.

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har personer som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker enskildas möjligheter att leva ett självständigt liv.

Det ekonomiska biståndet består dels av ”försörjningsstöd” och dels av stöd till ”livsföringen i övrigt”. Försörjningsstödet består dels av en ”riksnorm” och dels av ”skäliga kostnader utanför normen” (se nedan). Riksnormen bestäms av regeringen inför varje nytt kalenderår (2016 års riksnorm finns i bilaga 11). Riksnormen tar hänsyn till hur många personer som finns i hushållet, barns och skolungdomars ålder, om barn och skolungdomar äter lunch hemma och om vuxna är ensamstående eller sambor. I riksnormen ingår kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, hygien, barn- och ungdomsförsäkring, förbrukningsvaror, dagstidning, telefon och TV-avgift.

Riksnormen för ett hushåll utgör summan av de personliga kostnaderna för hemmavarande barn och ungdomar, personliga kostnader

för vuxna och gemensamma hushållskostnader. Barn och ungdomars personliga kostnader beräknas numera för åtta olika åldersgrupper. Från och med år 2009 finns också åldersgruppen 19–20 år med i riksnormen. Det är ungdomar som går i grundläggande utbildning och som föräldrarna därför är underhållsskyldiga för och som ingår i föräldrarnas hushåll. År 2016 är de personliga kostnaderna för en ungdom som är 19–20 år 3 530 kronor, vilket är 91 procent högre än kostnaden för ett barn under ett år som är 1 840 kronor.

Riksnormen ska tillförsäkra den som söker ekonomiskt bistånd en skälig levnadsnivå. Vad som avses med skälig levnadsnivå är inte definierat i förhållande till ekonomiskt bistånd. Av förarbetsutalanden framgår att försörjningsstödet, och därmed riksnormens, innehåll och nivå bör bestämmas utifrån en jämförelse med ”vad människor i allmänhet kan kosta på sig”. Skäliga kostnader som ges utanför normen bör enligt förarbetena vara i nivå med vad låginkomsttagare har råd med⁵. Forskning som betonat konsumtionens sociala betydelse för aktivitet, delaktighet och integration i samhället har anförts som skäl för att försörjningsstödet bör tillåta en viss konsumtion.

Tillsammans med skäliga kostnader för den enskildes behov avgör riksnormen nivån på försörjningsstödet. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden beräkna kostnaderna till en högre nivå. Socialnämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för det. Kostnader för boende och andra behov där kostnaderna kan variera mycket ligger utanför riksnormen (se nedan).⁶

Det är kommunerna, i de flesta fall socialtjänsten, som ansvarar för att handlägga det ekonomiska biståndet. De flesta kommuner har egna riktlinjer som stöd för handläggning och beslutsfattande.

⁵ Socialstyrelsens rapport *Översyn av riksnormen* (2007), s. 10.

⁶ Enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen lämnas försörjningsstöd för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäliga kostnader enligt p. 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för det.

Riktlinjerna får dock inte strida mot lag, förarbeten och etablerad praxis och utgör endast ett stöd för socialtjänstens handläggning.

Vid en ansökan om ekonomiskt bistånd görs en individuell biståndsprövning. För att kunna beviljas ekonomiskt bistånd krävs att sökanden bor eller vistas i kommunen och att personen gör vad han eller hon kan för att försöka förändra sin situation. Behovet ska inte heller kunna tillgodoses på annat sätt, exempelvis genom att ansöka om ersättningar eller bidrag från Försäkringskassan eller genom att använda sparade medel. Vidare ska det personen ansöker om ingå i vad som krävs för att uppnå en ”skälig levnadsnivå”.

Under år 2013 fick 228 000 hushåll, totalt 411 000 personer, ekonomiskt bistånd. Av dessa var 132 000 kvinnor, 139 000 män och 140 000 var barn. De vanligaste orsakerna till ekonomiskt bistånd är att de vuxna i familjen saknar arbete, är sjuka eller är ensamstående föräldrar och inte klarar familjens försörjning på egen hand.⁷

Ett hushålls behov av försörjningsstöd räknas fram genom att riksnormens belopp för familjemedlemmarna läggs ihop med övriga skäliga kostnader som ligger utanför riksnormen. Från det beloppet dras sedan hushållets inkomster. Uträkningen kan beskrivas på följande sätt:

- + Personliga kostnader för varje hushållsmedlem
- + Hushållsgemensamma kostnader
- + Hushållets skäliga kostnader
- Hushållets inkomster
- = Hushållet eventuella nettobehov av försörjningsstöd

I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, (SOSFS 2013:1), ges rekommendationer till stöd för bedömningen av enskildas rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Enligt det allmänna rådet räknas barn och ungdomar som medlemmar i hushållet, både där de stadigvarande bor och där de vistas under umgängestid. Socialnämnden bör beräkna kostnaderna efter det antal dagar barnet eller ungdomen vistas hos respektive förälder.

⁷ www.socialstyrelsen.se

Särskilda skäl för beräkning av riksnormen till en högre nivå

I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd ges följande exempel på situationer när socialnämnden bör beräkna kostnaderna enligt riksnormen till en högre nivå.

- Om den enskilde av medicinska skäl har behov av dyrare kost.
- Om den enskilde betalar avgift för skolmåltider.
- Om den enskilde har höga livsmedelskostnader på grund av att kosten är inräknad i en avgift.
- Om den enskilde på grund av funktionsnedsättning eller andra skäl har svårigheter att upprätthålla kontakten med andra människor eller delta i samhällslivet och därför har extra utgifter, för t.ex. telefon och tidningar eller fritidsaktiviteter, som inte täcks av annat särskilt stöd.
- Om det är en förutsättning för att barn ska kunna delta i fritidsaktiviteter.
- Om det är en förutsättning för att en förälder ska kunna ha umgänge eller kontakt med sitt barn i en rimlig omfattning och därför har extra utgifter för t.ex. lek, fritid samt telefon.
- Om den enskilde har ett tillfälligt och visst behov av att köpa kläder och skor.
- Om ett spädbarn saknar nödvändig klädutrustning.
- Om den enskilde har tillfälligt höga kostnader, t.ex. för livsmedel, kläder och skor eller telefon, som beror på att han eller hon är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller för något annat brott.

Skäliga kostnader utanför riksnormen

Som nämnts ovan kan även vissa kostnader som ligger utanför riksnormen beaktas. Dessa kostnader, som räknas upp i 4 kap. 3 § 2 socialtjänstlagen, är skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Enligt det allmänna rådet ska socialnämnden vid bedömningen av vad som är skälig boendekostnad utgå från den

enskildes faktiska kostnad och behov av boende. Utgångspunkten bör vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Vid bedömningen bör hänsyn tas till barns behov av utrymme även hos den förälder där barnet enbart vistas under umgängestid. Den enskildes faktiska kostnader för avgifter till fackförening och arbetslöshetskassa liksom den enskildes faktiska kostnader för hushållsel och hemförsäkring om kostnaderna är skäliga, bör som regel godtas.

Livsföring i övrigt enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen

Om den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt, kan den enskilde få ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt. Enligt det allmänna rådet kan detta avse bl.a. följande kostnader.

- Hälso- och sjukvård
- Tandvård
- Glasögon
- Hemutrustning
- Flyttkostnader
- Spädbarnsutrustning
- Umgängesresor
- Avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter
- Rekreation
- Begravning
- Skulder

I det allmänna rådet ges anvisningar hur respektive kostnadspost bör beräknas. När det gäller hemutrustning avses sådan utrustning som behövs för att ett hem ska kunna fungera och för att tillgodose behov som matlagning, sömn, förvaring, rengöring och rekreation. Även radio, TV och dator med internetuppkoppling bör ingå i hem-

utrustning. Vid bedömning av behovet av dator med internetuppkoppling ska socialnämnden särskilt ta hänsyn till behovet hos barn och ungdomar som går i skolan. Socialnämnden kan även ge bistånd till underhålls-, reparations-, eller kompletteringskostnader avseende hemutrustning.

När det gäller umgängesresor anges att socialnämnden bör ge ekonomiskt bistånd till skäligen kostnader för att ett barn ska kunna umgås med en förälder som bor på annan ort. Med annan ort kan även avses en ort utanför Sverige. Vad en familj i allmänhet har råd med bör vara avgörande för vad som kan anses som skälig kostnad för resor och hur ofta bistånd bör ges till kostnader för umgänge. Vid denna bedömning bör socialnämnden även beakta vad som har reglerats genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal om umgänge. Förutom reskostnader bör även andra kostnader som är nödvändiga för att umgänget ska kunna komma till stånd ingå i biståndet, t.ex. kostnader för logi.

Om det finns särskilda skäl kan socialnämnden ge ekonomiskt bistånd till skäliga kostnader för rekreation. Som exempel nämns barnfamiljer som under lång tid på grund av ekonomiska problem inte har kunnat få någon form av semester och vuxna med långvariga medicinska eller sociala problem. Om det finns barn i hushållet, bör socialnämnden göra en särskild bedömning av barnets behov. Ekonomiskt bistånd till rekreation bör räcka t.ex. till en tåg- eller bussresa och logi. När det gäller barn bör biståndet räcka till kostnaden för t.ex. en koloni- eller lägervistelse.

Ekonomiskt bistånd till betalning av skulder bör endast beviljas om det är enda möjligheten för den enskilde att uppnå en skälig levnadsnivå. En individuell prövning ska göras och bistånd till skulder kan beviljas om socialnämnden gör bedömningen att det skulle få allvarliga sociala konsekvenser för den enskilde om skulden inte betalas, exempelvis skulder som avser boendekostnader eller hushållsel.

Regeringens syn på förbehållsbeloppets nivå

I samband med löneexekutionsreformen diskuterade regeringen bl.a. vilken nivå förbehållsbeloppet skulle ligga på (prop. 1994/95:49 s. 63 f.). Regeringen uttalade att det var självklart att förbehålls-

beloppet vid löneexekution borde ligga högre än den dåvarande normen för socialbidrag. Risken ansågs annars uppenbar för att gäldenären skulle förlora sitt incitament till öppet arbete. Det framhölls också som viktigt att den som är föremål för löneexekution inte därigenom automatiskt blir berättigad till socialbidrag. Som skäl för generösa förbehållsbelopp framhölls att löneutmätning kan pågå utan avbrott. Å andra sidan framhölls att införselinstitutet hade varit konstruerat på så sätt att förbehållsbeloppen hade varit relativt låga och löneavdragen hade kunnat göras utan tidbegränsning. Enligt regeringen hade det inte framkommit något som tydde på att den ordningen var ohållbar. Inte heller att incitamentet till öppet arbete skulle ha påverkats av om löneavdrag gjordes för skatter och underhållsbidrag eller för privata skulder. Regeringen ansåg att det fanns en risk för att indrivningen skulle bli lidande om förbehållsbeloppen höjdes så att de anpassades till Konsumentverkets beräkningar av hushållsutgifter. En sådan ordning skulle uppskattningsvis kunna undanta fordringar motsvarande ett tiotal miljoner kronor årligen från indrivning. Regeringen ansåg därför att det inte fanns tillräckliga skäl för att förorda en sådan ordning utan stannade vid att de förbehållsbelopp som användes vid införsel, med viss justering uppåt, var det lämpligaste att använda i det nya enhetliga löneutmätningssystemet.

Normalbeloppen för vuxna skulle ligga något högre än dåvarande normalbelopp vid införsel men lägre än dåvarande utmätningfria belopp vid utmätning av lön. Nivån på förbehållsbeloppet skulle därmed också bli högre än gränsen för vad som ansågs vara en skälig levnadsnivå enligt dåvarande bestämmelser i socialtjänstlagen.

Tabellen nedan utvisar hur utsökningsbalkens respektive socialtjänstlagens underlag för beräkningar av enskildas behov för sin försörjning utvecklats över tid. Beloppen avser en ensamstående vuxen utan barn.

Tabell 8.1 Jämförelse mellan utsökningsbalkens och socialtjänstlagens underlag för beräkningar av enskildas behov för sin försörjning

Beloppen, i kronor, avser en ensamstående vuxen utan barn

År	Normalbeloppet vid införsel ⁸	Utmätningfritt belopp vid utmätning av lön ⁹	Socialstyrelsens vägledande norm för socialbidrag ¹⁰	Riksnormen för försörjningsstöd ¹¹
1990	2 358	2 712	2 845	
1991	2 703	3 109	3 114	
1992	–	–	3 258	
1993	3 433	3 605	3 326	
1994	–	–	3 403	
1995	3 666	3 849	3 451	
1996 ¹²	3 752	3 939	3 451	
1997		3 810	3 050	
1998		3 864		2 321+563 = 2 884
1999		3 830		2 320+580 = 2 900
2000		3 866		2 400+600 = 3 000
2001		3 909		2 400+600 = 3 000
2002		4 006		2 520+620 = 3 140
2003		4 100		2 575+680 = 3 255
2004		4 152		2 650+720 = 3 370
2005		4 183		2 590+770 = 3 360
2006		4 204		2 600+820 = 3 420
2007		4 258		2 640+830 = 3 470
2008		4 374		2 700+850 = 3 550
2009		4 549		2 800+880 = 3 680
2010		4 482		2 800+880 = 3 680
2011		4 549		2 830+890 = 3 720

⁸ Källa: Kronofogdemyndigheten.

⁹ Källa: Kronofogdemyndigheten. Till dessa belopp kan olika tillägg göras för vissa faktiska utgifter.

¹⁰ Källa: *Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985–2005*, www.socialstyrelsen.se. Eftersom normen har täckt olika behov vid olika tidpunkter är det svårt att göra någon rättvisande jämförelse mellan de olika årens belopp.

¹¹ Källa: *Riksnormen för ekonomiskt bistånd 2006–2015*, www.socialstyrelsen.se. I denna tabell redovisas riksnormen för personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader. Till dessa belopp kan olika tillägg göras för vissa faktiska utgifter.

¹² Beloppen i andra och tredje kolumnen ändrades under året. Vi redovisar endast beloppen som gällde innan ändringen genomfördes.

2012	4 665	2 920+920 = 3 840
2013	4 683	2 950+930 = 3 880
2014	4 680	2 950+930 = 3 880
2015	4 675	2 950+930 = 3 880
2016	4 679	2 950+940 = 3 890

I dagens löneutmätning förfarande kan gäldenärer i vissa fall få förbehålla sig lägre belopp än vad de hade kunnat få i försörjningsstöd

I dagens löneutmätning förfarande kan gäldenärer, särskilt barnfamiljer, i vissa fall få behålla ett lägre belopp än vad familjen hade kunnat få i försörjningsstöd trots att normalbeloppen när de infördes i 7 kap. 5 § UB år 1995 beräknades till knappt 130 procent av basbeloppet och drygt 110 procent av den rekommenderade bruttonormen för socialbidrag¹³. Förklaringen är framför allt att kostnaderna för barn och ungdomar i de övre ålderskategorierna enligt Konsumentverkets beräkningar kommit att bli betydligt högre än kostnaderna för de yngsta barnen.

Konsumentverket gör varje år en beräkning av vad som är rimliga kostnader för hushåll av olika storlekar. Kostnaden för en pojke 15–17 år som äter all mat hemma utom lunch på vardagar är enligt dessa beräkningar 3 840 kronor, medan kostnaden för ett barn under ett år under motsvarande förhållanden är 1 690 kronor. Kostnaden för tonåringen är alltså 127 procent högre än för spädbarnet. Matkostnaden är mer än tre gånger så hög. Kostnaden för fritid och lek är mer än sju gånger högre. Tonårspojken har också till skillnad från det lilla barnet en kostnad för mobiltelefon. Den enda kostnaden som är högre för det lilla barnet är kostnaden för personlig hygien.

Som framgår av tabellen ovan är det utmätningfria beloppet vid löneutmätning för en ensamstående vuxen person högre än det belopp som en person kan erhålla inom ramen för socialtjänstens system med riksnormen som grund. Eftersom olika beräkningsmetoder och schabloner används för att fastställa gäldenärens förbehållsbelopp respektive enskildas behov av försörjningsstöd kan det ändå

¹³ Socialstyrelsens rapport *Översyn av riksnormen* (2007), s. 53.

uppstå situationer när en gäldenärs förbehållsbelopp kommer att understiga normen för försörjningsstöd. Exempel på skillnader mellan de två systemen är att kostnader för t.ex. hushållsel, hemförsäkring, avgift till arbetslöshetskassa och medlemskap i fackförening ligger utanför riksnormen för försörjningsstöd medan sådana kostnader ingår i Kronofogdemyndighetens normalbelopp och inte beaktas särskilt vid löneutmätning.

Den största skillnaden är dock tveklöst att samhällets syn på kostnaden för barn har förändrats. Riksnormen har åtta olika kostnadsklasser för hemmavarande barn och skolungdomar medan utsköningsbalkens regler föreskriver att Kronofogdemyndigheten ska fastställa ett belopp för barn under sju år och ett 15 procent högre belopp för barn över sju år. Förklaringen till detta får ses som historisk. När bestämmelsen infördes år 1995 sattes prisläget för år 1993 som referens. Socialbidragsnormen för barns personliga kostnader var år 1993 uppdelad i tre olika ålderskategorier. Personliga kostnader för barn och ungdomar mellan 11–20 år uppgick till 2 180 kronor och var 36 procent högre än de personliga kostnaderna för barn 0–3 år som uppgick till 1 606 kronor¹⁴.

I dag, 20 år senare, är de personliga kostnaderna för äldre barn och ungdomar, enligt Konsumentverkets beräkningar, betydligt högre än för de yngsta barnen. Kostnaderna för de äldre barnen och ungdomarna närmar sig kostnaderna för vuxna medan kostnaderna för de yngsta barnen fortfarande är betydligt lägre. Förklaringen ligger till stor del i att äldre barn och ungdomar anses ha behov av lek och fritid som inte kan tillgodoses kostnadsfritt. De anses också ha behov av tillgång till mobiltelefon och internet. År 2016 beräknar Konsumentverket att en ungdom på 19–20 år har personliga kostnader som är 127 procent högre än de personliga kostnaderna för ett barn under ett år. Detta synsätt har även fått genomslag i riksnormen. Enligt riksnormen, som styr storleken på försörjningsstödet, uppgår de personliga kostnaderna för 19–20-åringar till 3 530 kronor, vilket är 91 procent mer än de personliga kostnaderna för de yngsta barnen.

Eftersom utsköningsbalkens normalbelopp styrs av ett referensvärde från år 1993 har det inte skett någon motsvarande förskjutning i synen på personliga kostnader för äldre barn och ungdomar

¹⁴ Socialstyrelsens rapport *Normer för ekonomiskt bistånd* (socialbidrag) 1985–2005.

inom löneutmätningssystemet. Det gör att barnfamiljer med tonårsbarn eller hemmavarande ungdomar kan få mindre pengar kvar efter löneutmätning än vad familjen hade fått i försörjningsstöd. Skillnaderna är störst för hushåll med en vuxen och flera barn. Vid beräkningen av enskildas behov av försörjningsstöd kan dessutom vissa tillägg göras för inköp av sådant som i det enskilda fallet anses nödvändigt. Socialtjänsten kan t.ex., efter en individuell behovsbedömning, bevilja försörjningsstöd för skäliga kostnader för internetuppkoppling. Fram till och med år 2015 kunde kommunen även bevilja stöd för barns fritidsaktivitetskostnader med 3 000 kronor om året per barn. Denna s.k. fritidspeng har avskaffats och i stället har riksnormen från och med år 2016 höjts för barn för att kompensera för detta¹⁵. Någon motsvarande möjlighet till förbehåll för sådana kostnader finns inte i löneutmätningssystemet.

Följande räkneexempel för olika familjesituationer tydliggör att försörjningsstödet, särskilt för barnfamiljer med äldre barn, kan bli högre än vad samma familj hade fått behålla vid löneutmätning. En viktig skillnad är att försörjningsstödet tar hänsyn till om familjen t.ex. betalar avgift till arbetslöshetskassa, avgift till fackförbund, avgift till hyresgästförening samt har kostnader för hemförsäkring och hushållsel. Även andra kostnader kan beaktas beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I våra exempel har vi valt att beakta avgift till fackförbund samt kostnad för hushållsel och hemförsäkring. Vi har använt en schablon för dessa kostnader väl medvetna om att alla som får försörjningsstöd inte har sådana kostnader samt att kostnaderna kan variera både uppåt och nedåt. I bilaga 17 finns fler exempel.

¹⁵ I riksnormen för år 2016 har beloppet för barn i åldersgruppen 0–6 år höjts med 100 kronor jämfört med år 2015. För barn i åldersgruppen 7–18 år och för skolungdomar i åldersgruppen 19–20 år (hemmavarande ungdomar som går i gymnasiet) har beloppet höjts med 250 kronor. Syftet med höjningen är att barn i åldersgruppen 7–18 år i familjer med försörjningsstöd ska ha ekonomiska möjligheter att utöva fritidsaktiviteter. Normen för gemensamma hushållskostnader höjs med 10 kronor för att kompensera höjningen av TV-avgiften (www.socialstyrelsen.se).

Exempel 1 – En vuxen

Kronofogdemyndighetens normalbelopp (år 2016)
Ensamstående: 4 679 kronor

Riksnormen för försörjningsstöd (år 2016)

En vuxen: 2 950 + 940 kronor
Avgift till fackförbund: 300 kronor
Hushållsel: 400 kronor
Hemförsäkring: 100 kronor
Totalt: 4 690 kronor

Exempel 2 – två vuxna

Kronofogdemyndighetens normalbelopp (år 2016)
Makar: 7 729 kronor

Riksnormen för försörjningsstöd (år 2016)

Personliga kostnader makar: 5 320 kronor
Gemensamma hushållskostnader 1 050 kronor
Avgift till fackförbund: 300 + 300 kronor
Hushållsel: 400 kronor
Hemförsäkring: 100 kronor
Totalt: 7 470 kronor

Exempel 3 – En vuxen med två barn 13 och 15 år

Kronofogdemyndighetens normalbelopp (år 2016)

En vuxen: 4 679 kronor
Ett barn 13 år: 2 857 kronor
Ett barn 15 år: 2 857 kronor
Totalt: 10 393 kronor

Riksnormen för försörjningsstöd (år 2016)

En vuxen: 2 950 kronor
Gemensamma hushållskostnader: 1 320 kronor
Ett barn 13 år: 3 090 kronor
Ett barn 15 år: 3 500 kronor
Avgift till fackförbund: 300 kronor

Hushållsel: 400 kronor
Hemförsäkring: 100 kronor
Totalt: 11 660 kronor

Exempel 4 – två vuxna och två barn 10 och 15 år

Kronofogdemyndighetens normalbelopp (år 2016)

Makar och jämställda: 7 729 kronor
Ett barn 10 år: 2 857 kronor
Ett barn 15 år: 2 857 kronor
Totalt: 13 443 kronor

Riksnormen för försörjningsstöd (år 2016)

Personliga kostnader sambor: 5 320 kronor
Gemensamma hushållskostnader: 1 500 kronor
Ett barn 10 år: 2 660 kronor
Ett barn 15 år: 3 500 kronor
Avgift till fackförbund: 300 + 300 kronor
Hushållsel: 400 kronor
Hemförsäkring: 100 kronor
Totalt: 14 080 kronor

Riksnormen för försörjningsstöd bör inte ligga till grund för beräkningen av förbehållsbeloppet

Reglerna för ekonomiskt bistånd respektive reglerna för löneutmätning gäller för två helt olika system med olika syften. Det ekonomiska biståndet är vårt välfärdssystemets yttersta skyddsnät och är utformat för att ge tillfälligt ekonomiskt stöd vid korta perioder av försörjningsproblem. Bistånd ska endast ges när alla andra försörjningsmöjligheter är uttömda. Löneutmätningssystemet med fastställande av ett förbehållsbelopp handlar i stället om hur mycket inkomster en skuldsatt person ska få behålla för att klara av sin försörjning samtidigt som han eller hon ska betala av på sina skulder. En gäldenär kan stå under löneutmätning i flera år. Även om ekonomiskt bistånd också kan vara långvarigt är avsikten att bistånd endast ska utgå under en begränsad tid.

Det kan nämnas att förbehållsbeloppsberäkningen inom löneutmätningssystemet är vägledande eller styrande i andra sam-

manhang. Enligt 33 § skuldsaneringslagen (2016:675) är bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ UB om förbehållsbelopp vägledande vid beräkningar av vad som ska förbehållas skuldsaneringsgäldenären för dennes och dennes familjs försörjning i skuldsaneringsförfarandet. I juli 2016 infördes lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Lagen ställer upp försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd i två fall, dels vid anhöriginvandring, dels för permanent uppehållstillstånd för personer som har inkomster från anställning eller näringsverksamhet. I förordningen (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige preciseras försörjningskravet vid anhöriginvandring genom att anknytningspersonen ska ha inkomster som motsvarar förbehållsbeloppet vid löneutmätning.

Det ekonomiska biståndets begrepp ”skälig levnadsnivå” är en slags miniminivå. Det är därför naturligt att denna nivå ska gälla för alla människor i vårt samhälle. Det är inte rimligt att personer som står under löneutmätning och deras familjer, i vissa fall under flera år och på obegränsad tid, ska leva på ekonomiska nivåer som ligger under biståndssystemets ”skälig levnadsnivå”. Att förbehållsbeloppet för barnfamiljer kan komma att understiga de nivåer som kan utgå som försörjningsstöd var inte avsikten vid löneutmätningens reformen. I samband med löneexekutionsreformen framhöll regeringen just att det var självklart att förbehållsbeloppet vid löneexekution borde ligga högre än den dåvarande normen för socialbidrag. Risken ansågs annars uppenbar för att gäldenären skulle förlora sitt incitament till öppet arbete. Det framhölls också som viktigt att den som är föremål för löneexekution inte därigenom automatiskt skulle bli berättigad till socialbidrag. Ett annat skäl för generösa förbehållsbelopp angavs vara att löneutmätning kan pågå utan avbrott (prop. 1994/95:49 s. 63 f.).

Att personer som står under löneutmätning ska tillförsäkras en ”skälig levnadsnivå” på samma sätt som en person som uppbär försörjningsstöd innebär emellertid inte att gäldenären måste kunna förbehålla sig ett belopp som i alla delar motsvarar vad som kan utgå som försörjningsstöd. Försörjningsstöd innebär att samhället tar på sig en kostnad som bedöms nödvändig för en enskild person som inte kan försörja sig själv. Förbehållet för gäldenären bestäms efter en avvägning av vilket belopp gäldenären måste få behålla

innan överskottet tas i anspråk för betalning av hans eller hennes skulder. Personen som står under löneutmätning och en person som uppbär försörjningsstöd kan mycket väl ha levt under helt olika ekonomiska villkor före prövningen av behovet av försörjningsstöd respektive bestämningen av förbehållsbeloppet vilket i sin tur kan göra att behovet av att finansiera olika levnadskostnader eller särskilda inköp ser olika ut. Vi ser ett tydligt behov av att grundbeloppen i de båda systemen harmoniseras men är medvetna om att detta varken kommer eller bör leda till en total överensstämmelse mellan vad som kan utgå som försörjningsstöd och vad som gäldenären får förbehålla sig för sig och sin familj.

Ur principiell synpunkt kan det ifrågasättas att olika myndigheter ska räkna fram sina egna grundbelopp som i princip har samma syfte, nämligen att utgöra en slags miniminivå för levnadskostnader. Enligt dagens ordning gör myndigheterna skillnad på hur mycket det kostar att ha barn beroende på om det är barn till en person som står under löneutmätning eller om det är barn till en person som är berättigad till ekonomiskt bistånd. Det kan ifrågasättas om detta är en ändamålsenlig och rättvis ordning.

Vi har övervägt om riksnormen för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen borde ligga till grund för beräkningen av förbehållsbeloppet i löneutmätningssystemet. Den främsta fördelen skulle vara att två statliga system, som båda i grunden handlar om att försäkra enskilda en skälig levnadsnivå, skulle harmoniseras genom att ett och samma grundbelopp användes. Vidare torde ett harmoniserat system vara enklare att förstå och uppfattas som mer rättvist. Vi anser också att den differentiering som riksnormen för försörjningsstöd gör beträffande kostnader för barn i olika åldrar är högst rimlig och att det i dagens samhälle närmast är en självklarhet att de personliga kostnaderna för barn och ungdomar ökar i takt med att barnet blir äldre och därmed får större behov av en aktiv fritid och delaktighet samt integration i samhället.

Från och med år 2016 har riksnormen för barn höjts. För barn i åldersgruppen 0–6 år har beloppet höjts med 100 kronor jämfört med år 2015. För barn i åldersgruppen 7–18 år och för skolungdomar i åldersgruppen 19–20 år (hemmavarande ungdomar som går i gymnasiet) har beloppet höjts med 250 kronor. Syftet med höjningen är att barn i åldersgruppen 7–18 år i familjer med försörj-

ningsstöd ska ha ekonomiska möjligheter att utöva fritidsaktiviteter.

En mycket viktig aspekt är emellertid att regelsystemet vid löneutmätning måste vara enkelt och förutsebart. Både den som begär verkställighet och den som kan komma att bli föremål för verkställighet ska på förhand kunna överblicka konsekvenserna av ett beslut om löneutmätning. Nivån på riksnormen, och därmed försörjningsstödet, ändras varje år. Även normalbeloppet ändras årligen men till skillnad från riksnormen är ändringen endast en omräkning i förhållande till ett referensvärde som inte bygger på några egentliga överväganden. Att riksnormen årligen kan anpassas till samhällsutvecklingen är naturligtvis en styrka, men kan också i ett annat sammanhang bli en belastning. Kronofogdemyndighetens verksamhet ska vara effektiv och rättssäker. Det kan inte komma i fråga att Kronofogdemyndigheten, på ett liknande sätt som socialtjänsten, på detaljnivå ska ta ställning till enskildas behov. Det är därför nödvändigt att reglerna för normal- och förbehållsbelopp vid löneutmätning i viss mån är trubbigare och därmed enklare att förutse och tillämpa än de som gäller för försörjningsstöd. Det finns också ett egenvärde i att reglerna, naturligtvis så länge de leder till rimliga resultat, är beständiga över tid.

Den nuvarande ordningen för att bestämma normalbeloppen är knuten till ett referensvärde i likhet med vad som tidigare gällde för socialbidrag. Nackdelen med det systemet är att det uppstår en viss fördröjning innan förändringar i prisutvecklingen slår igenom. Den omständigheten att systemet med ett referensvärde kan leda till både över- och underkompensation var en anledning till att det beslutades att riksnormen för försörjningsstöd när den infördes 1998 ska grundas på de pris och konsumtionsstudier som Konsumentverket gör.¹⁶

När det gäller löneutmätning är behovet av förutsebara regler och ett effektivt förfarande överordnat behovet av en absolut relativ likabehandling över tid. Eftersom det närmast är en självklarhet att den som står under löneutmätning typiskt sett ska ha mer pengar kvar än vad samma person hade kunnat få i försörjningsstöd har vi övervägt en ordning som innebär att Kronofogdemyndigheten skulle utgå från riksnormen för försörjningsstöd och sedan göra ett visst

¹⁶ Propositionen (1996/97:124) *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 84.

procentuellt påslag. Olika räkneexempel visar emellertid att ett procentuellt påslag är ett trubbigt instrument som leder till oönskade tröskeeffekter. Vi har kommit fram till att nackdelarna med en sådan ordning är så påtagliga att fördelarna inte överväger.

En annan viktig aspekt är att ju högre belopp en person får behålla vid löneutmätning, desto lägre belopp går till betalning av personens skulder. Ett högre förbehållsbelopp går således ut över borgenärerna. Det är i sin tur också till nackdel för gäldenären själv eftersom det tar längre tid för gäldenären att bli skuldfri. Vi har därför vägt intresset av att gäldenären får förbehålla sig ett belopp som garanterar en skälig levnadsstandard mot önskemålet om att ett så stort belopp som möjligt betalas av på gäldenärens skulder.

Sammantaget har vi kommit fram till att dagens ordning är ändamålsenlig. Kronofogdemyndigheten bör även i fortsättningen varje år bestämma ett normalbelopp som ska innefatta alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnad och sådana särskilda kostnader som i dag kan beaktas och som framgår av Kronofogdemyndighetens meddelande (bilaga 15). Normalbeloppet ska bestämmas i förhållande till ett referensvärde som räknas om med ledning av det allmänna prisläget. Det behöver emellertid fastställas nya referensvärden som tar betydligt större hänsyn till att barns personliga kostnader ökar med stigande ålder.

Referensvärdet har varit oförändrat i mer än 20 år. Vår analys visar att det finns ett tydligt behov av justering för barnfamiljer. Eftersom riksnormen för försörjningsstöd påverkas årligen av såväl prisändringar som politiska beslut är det sannolikt att referensvärdet kommer att behöva justeras på nytt för att återigen anpassas till riksnormen. Vi anser dock att behovet av effektivitet och förutsebarhet i löneutmätningsförfarandet gör att sådana justeringar bör föregås av noggranna överväganden och därför inte göras årligen utan först när det påvisas ett tydligt behov.

Precis som regeringen framhöll i samband med den löneexekutiva reformen är det viktigt att incitamentet till öppet arbete vidmakthålls hos de som står under löneutmätning. Om en person som står under löneutmätning lever på samma ekonomiska nivåer som en person som får ekonomiskt bistånd finns det givetvis en risk för att den som står under löneutmätning förlorar incitamentet till arbete. Den rimliga ordningen är därför att förbehållsbeloppet för en person som står under löneutmätning generellt sett ska vara

något högre än det som samma person hade kunnat få som ekonomiskt bistånd. Vi utvecklar vår syn på hur mycket högre denna nivå bör vara i avsnittet nedan.

Om förbehållsbeloppen ändras så att barnfamiljer tillförsäkras en högre levnadsstandard även om en eller båda föräldrarna har skulder som verkställs genom löneutmätning kommer det att leda till lägre intäkter för borgenärskollektivet. Med hänsyn tagen till syftet – att kraven på rättssäkerhet och socialt skydd för gäldenären och dennes familj upprätthålls och den positiva effekt det kan få i form av större incitament till öppet arbete – anser vi att de minskade intäkterna för borgenärskollektivet måste kunna godtas. Att personer som står under löneutmätning tillförsäkras en skälig levnadsnivå och därmed mår bättre med ökade möjligheter att bibehålla förmågan att försörja sig och sin familj kommer givetvis även borgenärerna till del. Konsekvenserna för borgenärskollektivet måste också vägas mot de samhällsekonomiska kostnader som ekonomiskt utanförskap medför. Vi återkommer till denna avvägning i ett senare avsnitt.

Normalbeloppet vid löneutmätning bör vara något högre än riksnormen för försörjningsstöd

För att vidmakthålla incitamentet till öppet arbete bör normalbeloppet vid löneutmätning vara något högre än riksnormen för försörjningsstöd. Tabell 8.1 visar att skillnaden mellan riksnormen och normalbeloppet för en ensamstående person var cirka 30 procent år 2001 och cirka 20 procent år 2016. Den som uppbär försörjningsstöd kan dessutom få bidrag till vissa utgifter som inte beaktas vid löneutmätning. Av än större betydelse är emellertid att normalbeloppet för de äldsta barnen år 2001 var 2 387 kronor att jämföras med riksnormen 2 130 kronor. År 2016 är normalbeloppet för barn över 7 år 2 857 kronor att jämföras med riksnormen 3 530 kronor. Vi föreslår därför att normalbeloppet vid löneutmätning justeras uppåt för barn och att samtliga normalbelopp bestäms i 2016 års prisläge. De nya normalbeloppen bör bestämmas till per år 56 200 kronor (4 683 kronor per månad) för ensamstående, 92 800 kronor (7 733 kronor per månad) för makar och sambor, 30 000 kronor (2 500 kronor per månad) för barn 0–6 år, 36 000 kronor (3 000 kronor per månad) för barn 7–10 år, 42 000 kronor

(3 500 kronor per månad) för barn 11–14 år och 48 000 kronor (4 000 kronor per månad) för barn över 15 år. Gällande ordning enligt 7 kap. 5 § UB är att brytpunkten för de olika ålderskategorierna för barn är kalenderår. Av praktiska skäl bör detta gälla även fortsättningsvis.

Enligt föräldrabalken upphör föräldrars underhållsskyldighet för barn när barnet fyller 18 år. Om barnet går i skolan efter denna tidpunkt är föräldrarna underhållsskyldiga under den tid som skolgången pågår, dock längst till dess barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning (7 kap. 1 § andra stycket FB). Kronofogdemyndigheten har i dag inte någon bevakning eller uppföljning av när föräldrarnas underhållsskyldighet upphör.

Som vi har sett i våra exempel ovan är behovet av att förändra normalbeloppen störst när det gäller barnfamiljer och särskilt barnfamiljer med ensamstående föräldrar och tonårsbarn eller ungdomar. Av exemplen framgår också att normalbeloppet för vuxna, särskilt de som är ensamstående, kan leda till att en enskild får förbehålla sig mindre vid löneutmätning än vad personen hade kunnat få i försörjningsstöd förutsatt att försörjningsstödet omfattar t.ex. kostnader för fackförbund, hushållsel och hemförsäkring. En höjning av normalbeloppet för vuxna som är ensamstående till 5 000 kronor i månaden och för makar och sambor till 8 000 kronor skulle därför kunna vara motiverad. Det skulle leda till att förbehållsbeloppen sammanlagt höjdes med omkring 360 miljoner kronor per år (se beräkning i avsnitt nedan). Vid den avvägning som måste göras mellan behovet av att garantera gäldenären en skälig levnadsstandard och att få en så effektiv löneutmätning som möjligt har vi emellertid stannat för att bara föreslå höjningar av normalbeloppen för barn. Den av oss just diskuterade höjningen av normalbeloppen även för vuxna skulle om lagstiftaren så önskar, emellertid enkelt kunna genomföras genom att normalbeloppen för ensamstående bestämdes till 60 000 kronor per år och normalbeloppen för makar och sambor till 96 000 kronor per år i 2016 års prisläge.

I bilaga 17 redovisar vi olika räkneexempel som visar hur mycket en person som står under löneutmätning får förbehålla sig som normalbelopp enligt dagens löneutmätningssystem jämfört med vårt förslag. Vi redovisar även hur mycket en person med samma familje-

situation skulle kunna få som bidrag enligt reglerna om försörjningsstöd i socialtjänstlagen samt Konsumentverkets beräkningar av rimliga kostnader för ett jämförbart hushåll.

Även med den av oss föreslagna höjningen av normalbeloppen för barn går det inte att i varje enskilt fall försäkra sig om att det slutliga förbehållsbeloppet för en viss enskild person kommer att bli högre än vad personen hade kunnat få i försörjningsstöd. Exempelvis har den som uppbär försörjningsstöd möjlighet att, efter en individuell behovsbedömning, få extra stöd för skäligena kostnader för internetuppkoppling. Även i fortsättningen kommer personer som står under löneutmätning att behöva göra val och prioriteringar mellan olika kostnader som kanske alla framstår som självklara för den som inte har löneutmätning.

Inom ramen för försörjningsstödet kan lämnas stöd för t.ex. inköp av viss hemutrustning, flyttkostnader, kostnader för spädbarnsutrustning, viss rekreation och kostnader för begravning av anhörig eller närstående. Dessa kostnader är högst individuella och ofta engångsvisa eller tillfälliga. Vi anser att sådana kostnader inte bör leda till ett högre förbehållsbelopp vid löneutmätning. I vissa situationer kommer en viss kostnad att utgå som försörjningsstöd, trots att kostnaden inte beaktas när förbehållsbeloppet bestäms för en person som står under löneutmätning. Vissa sådana kostnader skulle dock kunna beaktas inom ramen för löneutmätningssystemets anståndsförfarande (se avsnitt 8.4.4). Om gäldenären beviljas anstånd med löneutmätning skjuts verkställigheten upp och gäldenären får möjlighet att använda en del av sin inkomst till den särskilda utgiften. Dessutom finns det ett visst utrymme att beakta vissa oförutsedda, engångsvisa kostnader inom löneutmätningssystemet när det föreligger särskilda skäl (se nedan). Gränserna för detta utrymme får utvecklas inom rättstillämpningen.

Bostadskostnaden bör beräknas särskilt

Enligt gällande ordning beräknar Kronofogdemyndigheten gäldenärens bostadskostnad för sig och lägger den kostnaden till normalbeloppet. När bostadskostnaden inte är känd tillgodoräknas gäldenären kostnaden för en bostad av skälig storlek med ledning av kostnadsläget på orten, s.k. schablonhyra.

I Kronofogdemyndighetens information om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön (KFM M 2015:1), bilaga 15, anges att vid beräkning av schablonhyra bör 3 § Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2016 (FKFS 2015:7), bilaga 16, vara vägledande. Innan schablonhyra tillämpas ska en utredning göras för att försöka fastställa den faktiska bostadskostnaden. Går det inte att få fram bostadskostnaden via gäldenären kan hyresvärden kontaktas. När gäldenären bor i egen fastighet och det inte går att få fram uppgifter om den faktiska bostadskostnaden använder Kronofogdemyndigheten också en schablonhyra.

Bostadskostnaden är högst individuell och vår bedömning är att den, precis som i dag, ska beräknas särskilt. Det får förutsättas att alla personer som står under löneutmätning har kostnader för boende. När gäldenärens bostadskostnad inte går att utreda bör gäldenären därför, precis som i dag, förbehållas en schablonhyra. Vårt förslag innebär således inte någon ändring av gällande ordning för beräkningen av bostadskostnaden.

Kostnader för gäldenärens livsföring i övrigt

Det finns andra kostnader som avser gäldenärens livsföring i övrigt som precis som bostadskostnaden är högst individuella och som inte går eller är olämpliga att beakta inom ramen för normalbeloppet. Om dessa kostnader beräknas enligt schabloner finns det en risk för att enskildas skyddsbehov inte tillgodoses i tillräcklig omfattning. Det skulle också kunna bli så att enskilda i vissa fall skulle få förbehålla sig högre belopp än den faktiska kostnaden. Dessa kostnader bör i stället, precis som i dagens löneutmätningssystem, beräknas individuellt. Som huvudregel bör gäldenären förbehållas den faktiska kostnaden, så länge kostnaden är skälig. När det gäller umgängeskostnader som avser den dagliga livsföringen är vi dock av uppfattningen att schabloner ska kunna användas (se nedan).

För att en kostnad ska beaktas måste gäldenären framställa ett yrkande. Om Kronofogdemyndigheten bedömer att det behövs måste gäldenären kunna presentera utredning om att han eller hon har haft eller kommer att ha den aktuella kostnaden. Kronofogde-

myndigheten ska alltså inte på eget bevåg beakta kostnader eller använda schabloner. Kronofogdemyndigheten ska inte heller justera kostnaderna om inte gäldenären kommer in med en begäran om justering och underlag som utvisar den nya kostnaden.

Samtliga de kostnader som beaktas inom ramen för dagens löneutmättningsförfarande bör beaktas även i framtiden. Närmare vägledning för hur olika kostnader beräknas i dag finns i Kronofogdemyndighetens information om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön (KFM M 2015:1), bilaga 15. Vi föreslår inte några ändringar för hur dessa kostnader ska beräknas och vilka belopp som kan godtas som skäliga.

Mot bakgrund av HD:s praxis som innebär att personer som står under löneutmätning ska få förbehållas kostnader för umgänge med barn utvecklar vi vår syn på sådana kostnader i ett följande avsnitt.

Eftersom det inte går att förutse samtliga kostnader som kan behöva beaktas i löneutmättningsförfarandet i framtiden för att försäkra att en person som står under löneutmätning inte hamnar under ”skälig levnadsnivå” bör det, när det finns särskilda skäl, finnas en ventil för Kronofogdemyndigheten att beakta andra kostnader som avser gäldenärens livsföring. Vilka kostnader som ska kunna beaktas om det föreligger särskilda skäl och vad som ska krävas för att särskilda skäl ska anses föreligga bör utvecklas inom rättstillämpningen. Det bör dock inte vara frågan om sådana engångsvisa eller oförutsedda kostnader som är bättre lämpade att beakta inom anståndsförfarandet (se avsnitt 8.4.4). Ett exempel på en kostnad som vi anser skulle kunna beaktas vid fastställande av förbehållsbeloppet är om en löneutmätningsskyldig har särskilt höga reskostnader på grund av att barn bos växelvis hos föräldrarna. Som regel förutsätter växelvis boende dock att föräldrarna bor förhållandevis nära varandra vilket gör att de kostnader som uppkommer för barnets resor mellan föräldrarna och till och från skola som huvudregel inte ska beaktas. Avstånd som understiger fem mil enkel resa bör som regel inte anses medföra kostnader som ska påverka förbehållsbeloppet.

Regeringen bör besluta vilka kostnader som kan beaktas avseende gäldenärens livsföring i övrigt

Ett effektivt och rättssäkert förfarande kännetecknas bl.a. av att enskilda snabbt och enkelt kan utläsa vilka kostnader som kan beaktas och att tillämpningen av bestämmelserna är densamma i hela landet. Vi anser att regeringen bör besluta vilka kostnader avseende gäldenärens livsföring i övrigt som ska kunna beaktas i löneutmätning förfarandet i stället för att det som i dag endast framgår av ett meddelande från Kronofogdemyndigheten. Med en sådan ordning kan regeringen göra de anpassningar som kan komma att behövas till följd av justeringar av försörjningsstödet. Vi föreslår därför att kostnader som ska kunna beaktas avseende gäldenärens livsföring i övrigt räknas upp i utsökningsförordningens 7 kap. 4 § enligt följande.

- Kostnader för fullgörande av tjänst.
- Kostnader för umgänge med barn.
- Kostnader för barntillsyn.
- Kostnader för sjukdom¹⁷.
- Kostnader för tandvård.
- Kostnader för glasögon och linser.
- Avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter¹⁸.
- Fordringar som anges i 7 kap. 14 § utsökningsbalken (vissa fordringar med företrädesrätt, bl.a. underhållsbidrag).

Som angetts ovan får andra kostnader än de uppräknade beaktas om det finns särskilda skäl.

I 7 kap. 4 § utsökningsförordningen bemyndigas Kronofogdemyndigheten att meddela föreskrifter om hur kostnaderna ovan ska beräknas.

¹⁷ I detta rymms kostnader för hälso- och sjukvård och medicin, specialkost, sjukresor och färdtjänst.

¹⁸ I detta rymms kostnader för hemtjänst, god man och förvaltare, vårdavgifter vid vistelse på sjukhus eller behandlingshem, avgifter och matkostnader på särskilt boende för äldre och kostnader för hjälpmedel vid funktionshinder och liknande.

Kostnader för umgänge med barn ska beaktas i löneutmätningsförfarandet

En förälder som står under löneutmätning har tidigare inte tillgodoräknats kostnader som uppstår i samband med umgänge med ett barn som bor hos den andra föräldern. Denna rättstillämpning har inte varit lagreglerad utan det har framgått av Kronofogdemyndighetens riktlinjer att något tillägg till normalbeloppet inte skulle göras beträffande kostnader för umgänge med barn som inte varaktigt bodde tillsammans med gäldenären. Denna ordning fick i vissa fall till följd att föräldrar inte hade råd att umgås med sina barn. De utsökningsrättsliga reglerna kunde därmed komma i konflikt med reglerna i föräldrabalken om att barn ska ha rätt till umgänge med den förälder som barnet inte varaktigt bor tillsammans med.

Den 8 april 2015 meddelade HD beslut i ett ärende som handlade om löneutmätning och umgängeskostnader (NJA 2015 s. 211, bilaga 26) där HD frångick ovan beskriven praxis. Avgörandet handlar om en gäldenär vars tre barn vistades hos honom cirka tio dagar per månad. När Kronofogdemyndigheten beslutade att någon hänsyn inte skulle tas till umgängeskostnader överklagade gäldenären beslutet. Tingsrätten ändrade Kronofogdemyndighetens beslut om löneutmätning på så sätt att förbehållsbeloppet för den enskilde höjdes med 1 000 kronor med motiveringen att gäldenären hade hamnat mellan två regelsystem där utmätningsreglerna inte tar hänsyn till det omfattande umgänget. Tingsrätten ansåg att det fanns skäl att göra avvikelser från normalbeloppet varför förbehållsbeloppet höjdes, vilket fick till följd att det disponibla beloppet för utmätning sänktes. Hovrätten för västra Sverige fastställde tingsrättens beslut. HD framhöll att även barn som inte bor varaktigt hos gäldenären hör till dennes familj och att det vid löneutmätning hos en gäldenär därför finns anledning att beakta kostnader för umgänget med ett schablonmässigt bestämt belopp som är beroende av omfattningen av umgänget. HD ansåg att det saknades skäl att frånga vad underrätterna bestämt om förbehållsbeloppet. Enligt nu gällande praxis från HD kan umgängeskostnader alltså beaktas vid beräkningen av förbehållsbeloppet.

Ett argument som kan framhållas mot den av HD nu beslutade ordningen är att det blir borgenärskollektivet som indirekt får be-

tala för barnens umgängesrätt med sina föräldrar. Eftersom barn har en absolut rätt till umgänge med den förälder som det inte varaktigt bor hos ter det sig dock naturligt att en gäldenär ska få förbehålla sig kostnader för umgänge. Även om en höjning av förbehållsbeloppet i viss mån kommer att gå ut över borgenärskollektivets rätt att få betalt menar vi därför att detta är en rimlig ordning.

I det ovan nämnda rättsfallet accepterade HD det av underrätterna bestämda förbehållsbeloppet men uttalade sig inte om hur höga belopp som bör kunna godtas. Inte heller uttalade HD på vilket sätt kostnader för umgängesresor kan eller bör beaktas.

Med anledning av HD:s avgörande har Kronofogdemyndigheten beslutat att myndigheten på yrkande av en gäldenär kan medge tillägg till normalbeloppet för kostnader för umgänge med barn för vilka gäldenären är försörjningsskyldig. Tillägget uppgår till 40 kronor per dag och barn. Däremot ger Kronofogdemyndigheten inte något tillägg för kostnader för umgängesresor. Något tillägg ges inte heller för de kostnader som en gäldenärs make eller sambo har för umgänge med sina barn. Kostnader för umgänge med barn beaktas således inte vid tillämpning av proportioneringsprincipen (se avsnitt 8.4.3). För att Kronofogdemyndigheten ska medge tillägg för umgängeskostnader krävs att gäldenären begär det och gör sannolikt att denne har umgänge med barn. Rätten till tillägg påverkas inte av om gäldenären har rätt att göra umgängesavdrag eftersom detta för en restförd gäldenär inte frigör några medel att använda för umgänget¹⁹.

Enskilda kan få ekonomiskt bistånd till sin "livsföring i övrigt" för bl.a. umgängeskostnader. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) bör bistånd utgå för *skäliga kostnader* för att ett barn ska kunna umgås med en förälder som bor på annan ort. Med annan ort avses även ort utanför Sverige. Vad en familj i allmänhet har råd med bör vara avgörande för vad som är skälig kostnad för resor och hur ofta bistånd bör ges till kostnader för umgänge. Vid bedömningen bör även beaktas vad som har reglerats genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal om umgänge. Förutom reskostnader bör även andra kost-

¹⁹ Kronofogdemyndighetens beslut 2015-05-04 med dnr 832 10012-15/121.

nader som är nödvändiga för att umgänget ska kunna komma till stånd ingå i biståndet, t.ex. kostnader för logi.

Om barn till en person som står under löneutmätning ska försäkras rätt till umgänge med sin förälder måste föräldern få förbehålla sig pengar som behövs för umgänget. I det ingår kostnader för eventuella resor till och från ett umgänge samt de merkostnader som umgänget medför. Vår uppfattning är därför att såväl kostnader för umgänge som kostnader för resor och logi som föranleds av umgänget ska kunna beaktas i löneutmätningförfarandet. Eftersom kostnader för resor och logi är högst individuella bör schablonbelopp inte tillämpas. Det är däremot lämpligt att Kronofogdemyndigheten även fortsättningsvis använder schablonbelopp avseende kostnader för den dagliga livsföringen.

När det gäller umgängesresor bör skäliga kostnader för att ett barn ska kunna umgås med sin förälder som bor på annan ort beaktas. Med annan ort bör även avses en ort utanför Sverige. Avgörande för vad som bör vara skälig kostnad för resor och hur ofta kostnader för umgänge ska kunna beaktas bör precis som vid prövning av rätt till ekonomiskt bistånd anpassas till vad en familj i allmänhet har råd med. Vid denna bedömning bör Kronofogdemyndigheten beakta vad som har reglerats genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal om umgänge. I sammanhanget bör Kronofogdemyndigheten även beakta föräldrabalkens bestämmelse som innebär att om barnet bor tillsammans med endast en förälder, ska den föräldern ta del i kostnaderna för de resor som föranleds av barnets behov av umgänge med den andra föräldern efter vad som är skäligt med hänsyn till föräldrarnas ekonomiska förmåga och övriga omständigheter (6 kap. 15 b § första stycket FB). Förutom reskostnader bör även andra kostnader som är nödvändiga för att umgänget ska kunna komma till stånd kunna beaktas, t.ex. kostnader för logi.

Även barn som inte varaktigt bor hos gäldenären hör till dennes familj. Detsamma gäller för gäldenärens makes eller sambos barn. Vi menar därför att kostnader för umgänge även ska beaktas vid proportioneringen (se avsnitt 8.4.3).

Konsekvenser för borgenärskollektivet

Borgenärskollektivet kommer att påverkas av att normalbeloppen för barnfamiljer höjs

Genom löneutmätning betalas årligen cirka 3,6 miljarder kronor vilket motsvarar ungefär en tredjedel av Kronofogdemyndighetens totalt indrivna belopp om cirka 10,2 miljarder kronor. Löneutmätning är således en mycket effektiv verkställighetsform. Eftersom staten har företrädesrätt till löneutmätning före andra fordringar kommer vårt förslag att få störst betydelse för staten som borgenär, men även enskilda borgenärer kommer att påverkas.

Det kan hävdas att ett högre normal- och förbehållsbelopp vid löneutmätning går ut över borgenärernas intresse av att få så mycket betalt som möjligt. Löneutmätning är emellertid inte tidsbegränsad utan kan i princip pågå till dess skulderna är betalda. Ett högre förbehållsbelopp leder därför i normalfallet inte till lägre betalningsgrad utan bara till en längre betalningstid. Att löneutmätning kan komma att pågå under längre tid för att skulderna ska slutbetalas kan dock innebära vissa risker för att gäldenärens situation förändras till det sämre genom exempelvis sjukdom, arbetslöshet eller separation. Detsamma gäller om gäldenären blir underhållsskyldig för fler barn eller behöver en större bostad. Vidare kan förslaget komma att innebära att vissa personer som i dag skulle vara aktuella för löneutmätning, framöver inte kommer ifråga för löneutmätning överhuvudtaget eftersom det inte längre finns något överskott att utmäta. Detta innebär dock inte med nödvändighet inkomstförluster för borgenärskollektivet eftersom det kan finnas möjlighet att utmäta annan egendom. I detta sammanhang måste också framhållas att det på samma sätt som det finns risk för att gäldenärens situation utvecklas till det sämre över tid, även finns möjlighet att situationen förändras till det bättre, exempelvis genom en högre inkomst eller minskad försörjningsbörda. Det förhållandet att gäldenärens livssituation inte är statisk utan förändras över tid och att förändringarna inte går att förutse gör att det är mycket svårt att göra några konkreta beräkningar eller uppskattningar av de ekonomiska konsekvenserna av vårt förslag.

För offentlighetsrättsliga fordringar som drivs in enligt bestämmelserna i indrivningslagen finns det särskilda regler i lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. (SPL). Statens fordringar

enligt skatteförfarandelagen preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår de lämnades för indrivning. För övriga fordringar som omfattas av SPL gäller enligt huvudregeln att fordringarna preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår de förföll till betalning. En automatisk förlängning av preskriptionstiden uppkommer vid beslut om inledande av företagsrekonstruktion och skuldsanering eller om gäldenären medges skriftligt uppskov av Kronofogdemyndigheten. Det sker inte någon förlängning för att det pågår löneutmätning. I dessa fall gäller alltså en absolut preskription efter fem år. Varken Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten har någon statistik över antal fordringar och fordringsbelopp som i dag preskriberas innan full betalning. Eftersom det i vissa fall kan finnas en möjlighet att utmäta annan egendom i stället för lön behöver vårt förslag inte leda till någon större ökning av antalet fordringar som preskriberas.

Borgenärskollektivet kommer att påverkas av vårt förslag. I det följande beräknar vi hur mycket betalningar genom löneutmätning kan komma att minska. Minskningen måste dock ställas mot de samhällsekonomiska kostnaderna för ekonomiskt utanförskap. Vi har också valt att särskilt inrikta vårt förslag mot barnfamiljer eftersom de negativa konsekvenserna av ekonomiskt utanförskap är särskilt allvarliga för barn. Tabell 8.2 visar hur mycket större normalbeloppet per månad skulle bli med vårt förslag. Riksnormen för försörjningsstöd finns i bilaga 11. I bilaga 17 finns några olika räkneexempel där skillnaderna mellan löneutmätningssystemet, försörjningsstödet och Konsumentverkets beräkningar framgår.

Tabell 8.2 Barn som berörs av löneutmätning och effekten av ändrade normalbelopp i kronor

Antal barn är baserat på uppgifter från Kronofogdemyndigheten

Ålderskategori	Antal barn	Nuvarande normalbelopp	Föreslaget normalbelopp	Skillnad per barn
0–6 år	10 552	2 482	2 500	18
7–10 år	9 601	2 857	3 000	143
11–14 år	10 713	2 857	3 500	643
15–	14 440	2 857	4 000	1 143
Totalt	45 306	125 482 242	150 438 500	24 956 258

De sammanlagda normalbeloppen för de barnfamiljer som är föremål för löneutmätning skulle med vårt förslag öka med knappt 25 miljoner kronor per månad eller knappt 300 miljoner kronor (299 475 096 kronor) per år. Detta kan sättas i relation till att det årligen betalas 3,6 miljarder kronor genom löneutmätning. I juli 2016 pågick det löneutmätning hos cirka 100 000 personer. Det genomsnittliga löneutmätningens beloppet uppgår således till cirka 3 000 kronor per månad per person. Variationerna är emellertid stora i de enskilda fallen. Det finns personer som endast har ett utmätningens belopp om 200 kronor per månad, medan det finns andra som har utmätning med belopp överstigande 20 000 kronor per månad.

Att normalbeloppen ökar med 300 miljoner kronor per år innebär emellertid inte att löneutmätningen totalt sett skulle minska med så mycket som åtta procent. Det främsta skälet till detta är att många fortfarande skulle komma att betala hela sin skuld. Genom ett högre normalbelopp skulle det dock ta längre tid för gäldenären att bli skuldfri. Ett annat skäl är att en del gäldenärer har ett relativt litet utrymme som kan tas i anspråk genom löneutmätning. I detta avseende kan det antas att det generellt sett är barnfamiljerna som har lägre månatliga utmätningens belopp än de som inte har försörjningsskyldighet för barn eftersom de har högre normal- och förbehållsbelopp. Om en gäldenär har två barn i övre tonåren och hans eller hennes utmätningens bara belopp uppgår till 400 kronor per månad kommer vårt förslag att innebära att den här gäldenärens

normalbelopp höjs med 2 286 kronor per månad. För borgenärernas del blir intäktsförlusten emellertid inte 2 286 kronor utan 400 kronor.

Kronofogdemyndigheten har i dag inte någon bevakning av när en gäldenärs underhållsskyldighet mot barn upphör. Med vårt förslag om höjda normalbelopp för barnfamiljer får frågan om personen som står under löneutmätning är underhållsskyldig mot barn ännu större betydelse. Om en gäldenär har barn som är äldre än 18 år bör Kronofogdemyndigheten kunna utgå från att underhållsskyldigheten upphört om gäldenären inte gör gällande fortsatt underhållsskyldighet.

Det har inte varit möjligt för oss att beräkna intäktsförlusten för borgenärerna men vi kan konstatera att en höjning av normalbeloppet med knappt 300 miljoner kronor per år kommer att leda till att löneutmätningen inbringar mindre pengar, dock inte i storleksordningen 300 miljoner kronor.

Borgenärskollektivet påverkas av att kostnader för umgänge med barn beaktas i löneutmätningförfarandet

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2015 s. 211 (bilaga 26) fastslagit att kostnader för umgänge med barn ska beaktas i löneutmätningförfarandet. Kronofogdemyndigheten beaktar således redan i dag sådana kostnader. Vi föreslår att Högsta domstolens praxis ska kodifieras. Enligt vårt förslag ska umgängeskostnaderna även omfatta skäliga kostnader för eventuella resor till och från umgänge samt andra merkostnader som umgänget kan komma att medföra.

Att umgängeskostnaderna beaktas i löneutmätningförfarandet har naturligtvis konsekvenser för borgenärskollektivet. Eftersom vårt förslag i princip innebär en kodifiering av praxis har dessa konsekvenser redan inträffat. Den ytterligare minskning av betalning genom löneutmätning som vårt förslag kan innebära, torde ha en marginell påverkan på borgenärskollektivet.

Ekonomisk påverkan om även normalbeloppet för vuxna skulle komma att höjas

I juli 2016 pågick löneutmätning hos cirka 100 000 personer. Deras normalbelopp uppgår till 4 679 kronor per månad om de är ensamstående och 7 729 kronor om de är sambor. Enligt en uppskattning från Kronofogdemyndigheten är knappt 70 procent av alla som står under löneutmätning ensamstående. En höjning av normalbeloppet för ensamstående till 5 000 kronor i månaden och för makar och sambor till 8 000 kronor skulle således leda till att normalbeloppen höjdes med omkring 360–370 miljoner kronor per år (70 000 personer x 321 kronor för ensamstående x 12 månader och 30 000 x 271 kronor för makar eller sambor x 12 månader = 367 200 000 kronor per år). En höjning av normalbeloppet för vuxna med 360–370 miljoner kronor per år skulle komma att leda till att löneutmätningen inbringar mindre pengar, dock inte i storleksordningen 360–370 miljoner kronor (jfr resonemang i avsnitt ovan om konsekvenserna av att normalbeloppen för barnfamiljer höjs).

Samhällsekonomiska kostnaderna för ekonomiskt utanförskap

I juli 2016 fanns det 503 000 gäldenärer i Kronofogdemyndighetens register. Av dessa är cirka 440 000 fysiska personer och 60 000 är juridiska personer. Varje år tillkommer det cirka 100 000 första-gångsgäldenärer, dvs. gäldenärer som har sin första skuld för indrivning via Kronofogdemyndigheten. I juli 2016 pågick löneutmätning hos 99 829 gäldenärer. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten har 11 780 personer stått under löneutmätning i minst 5 år och 2 503 personer har haft löneutmätning i minst 10 år.

Att löneutmätning numera kan pågå år efter år har medfört att en del av de som står under löneutmätning kommit att kallas ”evighetsgäldenärer”. Det finns inte någon entydig definition av ”evighetsgäldenär”. När regeringen år 2007 tillsatte en utredning om ett samordnat insolvensförfarande definierade regeringen i kommittédirektiven (dir. 2007:29) evighetsgäldenärer som ”privatpersoner som är så skuldsatta att de inom en överskådlig framtid inte kan betala sina skulder”. Utredningen, som antog namnet *2007 års insolvensutredning* (Ju 2007:05), angav i sitt delbetänkande *Vägen tillbaka för överskuldssatta* (SOU 2008:82) att det saknades förut-

sättningar för att ge något precist svar på frågan om evighetsgäldenärernas antal och att det inte gick att göra någon närmare uppskattning utifrån tillgängliga data (SOU 2008:82 s. 18 f.).

När Kronofogdemyndigheten år 2012 inledde ett projekt kallat *Från verkställighet till skuldsanering* var syftet att fler av de gäldenärer som fanns i myndighetens register skulle ansöka om och beviljas skuldsanering. Kronofogdemyndigheten använde olika kriterier för att identifiera antalet evighetsgäldenärer. Ett av grundkriterierna var att gäldenärerna skulle vara fysiska personer som förekommit i Kronofogdemyndighetens register under minst fem år. Ett annat kriterie var att de inte bara hade skulder till det offentliga i allmänna mål. Kronofogdemyndigheten kom då fram till att det fanns ungefär 25 000 evighetsgäldenärer i Kronofogdemyndighetens register. Eftersom Kronofogdemyndigheten inte hade möjlighet att i sitt datasystem söka på löneutmätningens belopp och skuldstorlek tillsammans gick det inte att komma fram till om samtliga dessa s.k. evighetsgäldenärer var kvalificerat insolventa.²⁰

Forskning har visat att överskuldsatta är utsatta för en stor psykisk påfrestning vilket i sin tur kan leda till symtom som posttraumatisk stress med förhöjd risk för depression, ångest, självmord och hjärt- och kärlsjukdomar som följd²¹. Flera studier har funnit ett samband mellan överskuldsättning och ohälsa. Att precisera orsak och verkan har dock bedömts svårt eftersom sambandet kan verka åt båda hållen. Ohälsa kan öka risken för att bli överskuldsatt och överskuldsättning kan öka risken för att drabbas av ohälsa. Enligt *Utredningen om överskuldsättning* är överskuldsatta personer överrepresenterade inom socialtjänsten samt inom hälso- och sjukvården²². Enligt en rapport från Kronofogdemyndigheten år 2008 beräknades överskuldsättning kosta samhället 30–50 miljarder kronor om året på grund av att skuldsatta ofta drabbas av ohälsa²³.

Riksrevisionen har i en rapport från år 2015, *Överskuldsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?*, gjort en uppskattning av

²⁰ Riksrevisionens rapport *Överskuldsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?*, RIR 2015:14, s. 67 ff.

²¹ Konsumentverkets rapport 2014:12, s. 7.

²² Betänkandet *Överskuldsättning i kreditsamhället?* (SOU 2013:78), s. 58 och 61 ff.

²³ Kronofogdemyndighetens rapport *Alla vill göra rätt för sig – Överskuldsättningens orsaker och konsekvenser* (2008).

överskudsättningens kostnader i form av produktionsbortfall och kostnader inom socialförsäkringssystemen och sjukvården. Kostnaderna uppskattades till en lägsta nivå om totalt 8,3 miljarder kronor, varav 3,3 miljarder kronor avser sjukvård, 2,8 miljarder kronor produktionsbortfall och 2,2 miljarder kronor ersättning från socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen. I dessa beräkningar ingår inte kommunernas kostnader för försörjningsstöd och eventuellt bortfall av skatteintäkter. Riksrevisionen konstaterade att de samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnaderna för överskudsättning lågt räknat sannolikt vida överstiger kostnaderna för samhällets insatser för att hantera problemet.

Eftersom löneutmätning numera kan pågå kontinuerligt tills skulderna har blivit betalda finns det i dag personer som står under löneutmätning som under många år måste leva på ekonomiska nivåer som understiger vad som i övrigt i samhället anses vara en skälig levnadsnivå. Detta påverkar givetvis även gäldenärens familj.

Långt ifrån alla personer som står under löneutmätning är s.k. evighetsgäldenärer, men inom gruppen finns det personer som har löneutmätning som pågår under flera år och som, om de ansökte om det, sannolikt skulle kunna komma i fråga för skuldsanering. Men det finns också personer för vilka skuldsanering inte kan bli aktuellt och som därför kan stå under löneutmätning under mycket lång tid. Om dessa personer tvingas leva på ekonomiska nivåer som understiger det som i vårt samhälle anses vara en skälig levnadsnivå finns det en risk att de till följd av överskudsättningen drabbas av ohälsa och andra problem. En ändrad ordning som innebär att dessa personer får behålla en större del av sin inkomst kan därför leda till positiva effekter på denna grupps hälsa och sociala situation. Det kan vidare antas att förutsättningarna att hålla uppe betalningsförmågan blir större om gäldenären och dennes familj tillförsäkras en ekonomiskt godtagbar nivå.

8.4.2 Omprövning

Våra bedömningar och förslag: Kronofogdemyndigheten ska inte ändra ett beslut om utmätning av lön om resultatet av ändringen är obetydlig.

Det åligger den som står under löneutmätning att meddela Kronofogdemyndigheten de förändringar som är av betydelse för en eventuell omprövning av löneutmättningsbeslutet.

Bakgrund

Normalbeloppet fastställs för varje år. Även en mycket liten justering av normalbeloppet får till följd att i princip alla löneutmättningsbeslut måste omprövas. Det rör sig om ett stort antal beslut och föranleder mycket arbete för såväl Kronofogdemyndigheten som berörda arbetsgivare. Löneutmättningsbeslut ska även omprövas vid t.ex. förändringar i gäldenärens inkomstförhållanden.

Kronofogdemyndigheten beslutar årligen om cirka 100 000 grundbeslut om utmätning av lön och nästan lika många ändringsbeslut respektive beslut om att upphäva löneutmätning. Ett beslut om att upphäva en löneutmätning kan både bero på att en skuld är slutbetalad och att utrymme för löneutmätning inte längre finns. Kronofogdemyndigheten anser att omprövningarna är en betungande arbetsuppgift. Effektiviseringar har dock skett sedan Kronofogdemyndigheten i januari 2016 gått från manuella årliga omräkningar till maskinella omräkningar av normalbeloppen. Arbetsgivare och myndigheter som gör utbetalningar av lön eller andra ersättningar till personer som står under löneutmätning måste göra de justeringar som den årliga omräkningen innebär.

Kronofogdemyndigheten ska inte ändra ett beslut om utmätning av lön om resultatet av ändringen är obetydlig

I dagens löneutmätningssystem beaktas bara två olika ålderskategorier när det gäller kostnader för barn, nämligen om barnen är över eller under sju år. Vårt förslag i avsnitt 8.4.1 innebär att barn delas upp i fyra olika ålderskategorier. Eftersom brytpunkten, precis som i dag, ska vara kalenderår, kommer omräkningar på grund av att

gäldenärens barn går från en ålderskategori till en annan att göras i samband med att omräkning ändå görs med anledning av den årliga justeringen av normalbeloppen.

Enligt vårt förslag kommer Kronofogdemyndigheten, precis som i dag, att beakta vissa faktiska kostnader avseende gäldenärens livsföring i övrigt. Våra förslag innebär således att det även fortsättningsvis finns ett behov av att göra individuella beräkningar och att omräkning av grundbesluten måste göras vid ändrade förhållanden.

Löneutmätning förfarandet innebär en ingripande myndighetsutövning mot enskilda med långtgående verkningar för enskilda gäldenärer och deras familjer. Nya kostnader och behov kan uppkomma och andra behov och kostnader kan falla bort. För att försäkra enskilda en skälig levnadsnivå under hela löneutmätning förfarandet, som i princip kan pågå under ett obegränsat antal år, anser vi att löneutmätningssystemet måste vara flexibelt och att det måste finnas utrymme att ändra förbehållsbeloppet. I annat fall kan kravet på rättssäkerhet och enskildas rätt till en ”skälig levnadsnivå” inte upprätthållas. Regleringen i 7 kap. 10 § UB som innebär att ett beslut om utmätning ska ändras *om det finns anledning till det* bör således finnas kvar. Det är dock inte effektivt att Kronofogdemyndigheten ska behöva ändra ett beslut om löneutmätning om ändringen skulle sakna betydelse för sökanden och svaranden. Om normalbeloppet bara ändras med några kronor från ett år till ett annat och det inte ska göras några andra ändringar är det inte effektivt att Kronofogdemyndigheten omprövar en pågående löneutmätning. Ett konkret exempel är ändringarna i normalbeloppen åren 2013–2016. Det skiljde åtta kronor mellan den högsta och lägsta nivån men ändringarna innebar att Kronofogdemyndigheten, oavsett om det i det enskilda fallet fanns andra skäl till omprövning eller inte, fattade nya beslut i samtliga pågående löneutmätningssärenden vid tre tillfällen. Vi föreslår därför ett tillägg i 7 kap. 10 § UB som innebär att Kronofogdemyndigheten kan frånga huvudregeln att beslutet ska ändras om ändringen skulle vara obetydlig.

Kronofogdemyndigheten kommer även fortsättningsvis behöva räkna om samtliga löneutmätningss beslut varje år, men behöver inte skicka ut nya beslut i lika många mål som i dag. Kronofogdemyndigheten har uppskattat att detta kommer innebära att portokostnaderna för myndigheten minskar med cirka en miljon kronor om året. Vidare kommer arbetsgivare och myndigheter som är

mottagare av löneutmätningens beslut att göra administrativa effektivitets- och resursvinster eftersom färre ändringsbeslut kommer behöva hanteras.

Kronofogdemyndigheten bör beakta att barn byter ålderskategori, utan att gäldenären ska behöva kontakta myndigheten. När det gäller andra ändringar i gäldenärens ekonomiska situation faller det sig dock naturligt att det måste ankomma på gäldenären att informera Kronofogdemyndigheten om de ändrade förhållandena för att dessa ska kunna beaktas.

8.4.3 Proportioneringsprincipen lagfästs

Vår bedömning och förslag: Proportioneringsprincipen bör lagfästas i UB. Det införs en ny bestämmelse, 7 kap. 5 a § UB, som innebär att om svaranden lever tillsammans med make eller sambo och partnern har inkomst, ska denna inkomst beaktas vid beräkningen av svarandens förbehållsbelopp. Detta ska ske genom att familjens gemensamma kostnader inklusive bostadskostnad fördelas mellan svaranden och dennes partner utifrån deras individuella inkomster i förhållande till deras sammanlagda inkomster.

Bakgrund

Enligt 1 kap. 3 § äktenskapsbalken bestämmer varje make över sin egendom och svarar för sina skulder. I ett äktenskap ansvarar alltså vardera maken endast för sina egna skulder och en make kan inte bli skyldig att betala den andra makens skulder på den grunden att de är gifta. En borgenär kan inte heller kräva utmätning i en makes egendom för den andra makens skulder, utan utgångspunkten är att en fordringsägare bara kan få utmätning i den egendom som tillhör den skuldsatte personen.

Om utmätning ska göras hos en person som är gift och som varaktigt sammanbor med sin make och de har lös egendom i sin gemensamma besittning anses svaranden som ägare till egendomen, om det inte görs sannolikt att makarna är samägare till egendomen enligt lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt och det inte heller framgår att egendomen tillhör den andre maken eller någon annan.

Detsamma gäller när svaranden varaktigt sammanbor med annan under äktenskapsliknande förhållanden.²⁴ I dessa fall utgår alltså Kronofogdemyndigheten från att all lös egendom i gäldenärens hem tillhör den skuldsatta maken och att egendomen därför kan tas i anspråk och utmätas och även senare säljas för att täcka den aktuella skulden.

När det är aktuellt med löneutmätning tillämpar Kronofogdemyndigheten en s.k. proportioneringsprincip som innebär att om svaranden lever tillsammans med en make eller sambo som har inkomst, bestämmer Kronofogdemyndigheten svarandens förbehållsbelopp med beaktande av partners ekonomiska förmåga att bidra till betalningen av familjens gemensamma kostnader. Proportionsprincipen är inte lagfäst utan framgår av Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m. (KFM A 2015:1), bilaga 14. Proportionsprincipen bygger på bestämmelser i 6 kap. 1 och 2 §§ äktenskapsbalken som innebär att makar efter var och ens förmåga ska bidra till det underhåll som behövs för att deras gemensamma och personliga behov ska tillgodoses. Om det som den ena maken ska bidra med inte räcker till för den makens personliga behov eller för de betalningar som den maken annars utför för familjens underhåll, ska den andra maken skjuta till de pengar som behövs.

Följande räkneexempel tydliggör hur svarandens andel av de gemensamma kostnaderna beräknas. Svarandens inkomst efter avdrag för preliminär skatt och kostnad för resor till arbetet uppgår till 20 000 kronor. Motsvarande inkomst för make eller sambo är 10 000 kronor. Deras gemensamma kostnader utgörs av normalbelopp 7 729 kronor och bostadskostnad om 7 271 kronor, totalt 15 000 kronor.

$$\frac{20\,000 \times 15\,000}{20\,000 + 10\,000} = 10\,000 \text{ kronor}$$

Om makens eller sambons inkomst i stället uppgår till 30 000 kronor utfaller beräkningen av svarandens andel av de gemensamma kostnaderna enligt följande.

²⁴ 4 kap. 19 § första stycket UB.

$$\frac{20\ 000 \times 15\ 000}{(20\ 000 + 30\ 000)} = 6\ 000 \text{ kronor}$$

När svarandens make eller sambo har högre inkomster än svaranden blir svarandens förbehållsbelopp lågt medan det motsatta blir fallet om maken eller sambon har lägre inkomster än svaranden. Den praktiska konsekvensen av proportioneringsprincipen kan alltså bli att svarandens make eller sambo indirekt får betala svarandens skulder.

Proportioneringsprincipen bör lagfästas i UB

Det har framförts att proportioneringsprincipen inte längre bör tillämpas. Kronofogdemyndigheten har i en rapport, *Förenklad löneutmätning* (2009:3), föreslagit att proportioneringen slopas. Motiveringen var att en sådan förändring skulle göra systemet enklare att förstå för den enskilde och leda till en ökad acceptans för de beslut som fattas i löneutmätningförfarandet. Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst har i en skrivelse till utredningen framhållit att proportioneringsprincipen leder till att personer avstår från att flytta ihop och i vissa fall kan leda till separationer.

I löneutmätningförfarandet ifrågasätts proportioneringsprincipen ofta av makar och sambor som har högre inkomst än gäldenären. Å andra sidan kan tillämpningen av proportioneringsprincipen gynna de gäldenärer som har en make eller sambo som saknar eller har lägre inkomst än gäldenären. I detta sammanhang är det också av intresse att notera att vid socialtjänstens prövning av rätten till ekonomiskt bistånd räknas makars eller sambors inkomster som gemensamma. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) bör socialtjänsten endast undantagsvis ge ekonomiskt bistånd om den som har inkomst inte bidrar till familjens försörjning. Bistånd kan beviljas den ena parten i avvaktan på att den andra parten bidrar med sin inkomst eller uppfyller de villkor som socialtjänsten ställer på honom eller henne. Andra situationer när bidrag kan beviljas kan vara om den bidragssökande är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av den andra parten.

Vår uppfattning är att personer som väljer att leva ihop i de allra flesta fall har ett naturligt intresse av att leva i en ekonomisk gemenskap och bidra till den gemensamma försörjningen efter var och ens förmåga. Det får även anses föreligga en moralisk skyldighet att bidra ekonomiskt till familjemedlemmarnas personliga och gemensamma behov. Den omständigheten att personer väljer att bo tillsammans får långtgående konsekvenser för deras ekonomi och livsföring. Att vara två som delar på boende- och hushållskostnader är i allmänhet betydligt billigare än att själv ansvara för dessa kostnader. Även om det inte kan bortses från risken att proportioneringsprincipen någon gång kan leda till att personer antingen avstår från att flytta ihop eller separerar när en av parterna är aktuell i ett löneutmätningförfarande anser vi att proportioneringsprincipen är en naturlig följd av samhällets och medborgarnas syn på vad valet att leva tillsammans innebär. Att slopa proportioneringen skulle innebära ett omotiverat avsteg från principen att personer som lever tillsammans ska bidra till deras gemensamma och personliga behov. Sammantaget anser vi att proportioneringsprincipen är både rimlig och sakligt motiverad.

Proportioneringsprincipen kan få förhållandevis ingripande ekonomiska konsekvenser för enskilda. För att löneutmätningförfarandet ska vara förutsägbart, effektivt och rättssäkert är det därför vår uppfattning att det inte är tillräckligt att principen endast kommer till uttryck i Kronofogdemyndighetens rekommendationer. En bestämmelse om proportionering bör därför införas i UB, lämpligen som en ny paragraf i utsökningsbalkens sjunde kapitel.

8.4.4 Anstånd

Våra bedömningar och förslag: Svaranden ska kunna få anstånd under pågående löneutmätning för t.ex. nyanskaffning av beneficieegendom eller för att betala oförutsedda utgifter.

Vi föreslår ett tillägg i bestämmelsen om anstånd där vi klargör att vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl för anstånd svarandens och dennes familjs personliga och ekonomiska omständigheter ska beaktas.

Det bör inte införas några utmätningfria månader i löneutmätningförfarandet.

Bakgrund

Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst har i en skrivelse till utredningen påtalat att gäldenärer regelmässigt bör kunna få anstånd eller utmätningsfritt under två månader per år för att på så sätt få andrum, komma ikapp, få ekonomisk möjlighet till nyanskaffning m.m. Vi har därför övervägt om det bör införas utmätningsfria månader i löneutmätningens förfarandet.

Utmättningsfria månader i löneutmätningens förfarandet?

Innan den löneexekutiva reformen genomfördes kunde löneutmätning pågå under högst sex månader per kalenderår. Övriga månader var betalningsfria. Detta fick bl.a. till följd att personer som stod under löneutmätning fick ett naturligt avbrott i förfarandet och möjlighet till viss ekonomisk återhämtning. Enligt dagens ordning pågår löneutmätning utan avbrott och under obegränsad tid. På begäran av sökanden eller gäldenären kan dock Kronofogdemyndigheten bevilja anstånd under pågående löneutmätning. Anstånd under löneutmätning innebär att den ”pausas” under viss tid. Om gäldenären begär anstånd får det beviljas endast om sökanden medger det eller om det finns särskilda skäl (7 kap. 11 § UB). Av Kronofogdemyndighetens allmänna råd (bilaga 14) framgår att den tid som löneutmätning pågått och beräknas pågå bör beaktas vid bedömningen av om det finns särskilda skäl. Exempel på när Kronofogdemyndigheten beviljar anstånd är när beneficieegendom har gått sönder och behöver repareras eller ersättas, vid oförutsedda händelser som exempelvis sjukdom eller när en gäldenär har större kostnader för att kunna delta i en anhörigs begravning.

Vid översynen av löneutmätningssystemet diskuterade regeringen om det borde införas ett system med s.k. frimånader under löneutmätningens förfarandet (prop. 1994/95:49 s. 58 ff.). Regeringen konstaterade att det inte kunde bortses från risken för att ett system med frimånader skulle kunna uppmuntra till manipulationer och kom fram till att den enda möjligheten för ett effektivt och lättillgängligt system för löneutmätning är att all löneutmätning i princip ska fortgå utan tidsbegränsningar på samma sätt som enligt dåvarande system med införsel. Att systemet inte skulle bli oskäligt betungande för gäldenären skulle i stället säkerställas genom rimliga för-

behållsbelopp och genom möjligheter att bevilja anstånd med verkställigheten.

Frågan har härefter diskuterats på nytt i en rapport av Riksskatteverket (RSV rapport 2000:6 s. 89 f.). Anledningen att frågan togs upp igen var att det ansågs att den säkerhetsventil som möjligheten att beviljas anstånd skulle utgöra inte tillämpades så som det var tänkt. Riksskatteverkets slutsats blev trots det att det inte var lämpligt att införa betalningsfria månader i löneutmätningsförfarandet. Som skäl framhölls påverkan på indrivningsresultatet men också befarade risker för manipulation. Det gick enligt Riksskatteverket inte att bortse från att gäldenär och arbetsgivare skulle kunna komma överens om att t.ex. övertidsersättning skulle betalas ut vid just de tillfällen som frimånaderna inföll. Riksskatteverket utgick i stället från att en generösare tillämpning av anståndsreglerna skulle ge en tillräcklig lättnad.

I propositionen (prop. 2015/16:125) *Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldsatta att börja om på nytt* föreslår regeringen bl.a. en lagändring som innebär att personer som har skuldsanering ska ha två betalningsfria månader, juni och december, varje år. Regeringen framhåller bl.a. att skuldsanering bör vara ett naturligt steg för en gäldenär som hamnat i en omöjlig situation och att det därför är viktigt att betalningsplanen utformas på ett sådant sätt att den inte avskräcker gäldenärer från att ansöka om skuldsanering. Vidare får inte skuldsaneringen innebära en för hård belastning på gäldenären och dennes familj under den tid som betalningsplanen löper, oavsett längden på löptiden. Två betalningsfria månader om året skulle innebära en välkommen ventil under den tid som gäldenären genomför sina skuldsaneringsbetalningar och förbättra förutsättningarna för gäldenären att klara av skuldsaneringen och bli rehabiliterad. Vidare menar regeringen att förslaget kan bidra till att fler s.k. evighetsgäldenärer som i dag står under löneutmätning väljer att ansöka om skuldsanering. I detta sammanhang nämns att skuldsaneringsinstitutet skiljer sig från löneutmätningensinstitutet på det sättet att det vid skuldsanering är bestämt redan från början vilket belopp som gäldenären ska betala varje månad och att detta belopp inte är tänkt att ändras under skuldsaneringen. Betalningsfria månader kan därför inte avfärdas med samma argument som för löneutmätning. Lagändringarna träder i kraft i november 2016.

Enligt vår mening är de ovan anförda skälen mot utmätningsfria månader i löneutmätningförfarandet, i förening med praktiska och administrativa tillämpningssvårigheter, så starka att det inte bör införas utmätningsfria månader i löneutmätningförfarandet. Utmätningsfria månader inom löneutmätningförfarandet skulle dessutom kunna motverka regeringens syfte att fler personer som har löneutmätning ska välja att ansöka om skuldsanering. Vi föreslår därför inte att det ska införas några utmätningsfria månader i löneutmätningförfarandet. I stället menar vi att anståndsinstitutet ska kunna ge de personer som står under löneutmätning tillfälle att nyansskaffa beneficieegendom eller betala oförutsedda utgifter.

En ändamålsenlig användning av anståndsinstitutet

Ekonomiskt bistånd utgör samhällets yttersta skyddsnät som endast ska träda in vid kortare perioder av försörjningssvårigheter. Till skillnad från de som erhåller försörjningsstöd har personer som står under löneutmätning en inkomst, och dessutom ett ekonomiskt utrymme för att kunna betala av på sina skulder. Det kan därför inte förutsättas att ekonomiskt bistånd ska beviljas löneutmätningsskyldiga för nyanskaffning av beneficieegendom eller ökade kostnader på grund av sjukdom och olycksfall annat än i akuta fall. I stället bör löneutmätningförfarandets anståndsinstitut tillämpas. Anståndsinstitutet är därför en viktig säkerhetsventil för att livssituationen för personer som står under löneutmätning inte ska bli ohållbar och för att de inte ska riskera att leva under en skälig levnadsnivå.

Under år 2015 behandlade Kronofogdemyndigheten 1 727 ansökningar om anstånd. Det finns inte någon tillgänglig statistik över hur många av dessa ansökningar som ledde till att anstånd beviljades. Med beaktande av att det totala antalet grundbeslut om löneutmätning samma år uppgick till drygt 100 000, kan det i vart fall konstateras att anståndsinstitutet inte har kommit att tillämpas i någon större omfattning.

En anledning till att inte fler gäldenärer ansöker om anstånd kan vara att de inte känner till att möjligheten finns eller vet hur de ska gå till väga. Även om personer som står under löneutmätning får skriftlig information om möjligheten att ansöka om anstånd kan

det finnas anledning för Kronofogdemyndigheten att som ett led i sin processledning (se avsnitt 5.3.2) förklara för gäldenärer vad som gäller och vad som krävs för att anstånd ska kunna beviljas.

En annan fråga är om Kronofogdemyndigheten med gällande regelverk har möjlighet att bevilja anstånd i tillräcklig omfattning eller om det behövs författningsändringar som ger större möjligheter att beakta enskildas situation och eventuella oförutsedda utgifter, exempelvis på grund av sjukdom eller olycksfall.

Kronofogdemyndigheten är i dag mycket restriktiv med att bevilja anstånd vid flera tillfällen. Om en gäldenär har beviljats anstånd vid ett tillfälle är möjligheten att få anstånd en gång till mycket liten. Vid bedömningen av den senare anståndsansökan beaktar myndigheten hur lång tid som förflutit sedan det förra anståndet och skälen för anståndsbegäran.

Vi anser att en gäldenär ska kunna beviljas anstånd flera gånger om det finns skäl för det. Den enskildes och dennes familjs faktiska situation och ekonomiska omständigheter samt den tid under vilken löneutmätningen har pågått, bör vägas in i bedömningen av om anstånd ska kunna beviljas igen. Hur ofta anstånd ska kunna beviljas måste avgöras efter en bedömning av behoven i det enskilda fallet. Vi föreslår därför ett tillägg i 7 kap. 11 § UB som klargör att vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl för anstånd ska svarandens och dennes familjs personliga och ekonomiska omständigheter beaktas. I detta ligger att Kronofogdemyndigheten också ska väga in hur länge löneutmätningen har pågått.

8.4.5 Försvarlighets- och proportionalitetsbedömningen vid löneutmätning

Våra bedömningar: En försvarlighets- och proportionalitetsbedömning måste göras i varje enskilt fall av löneutmätning.

Den nedre gränsen för när löneutmätning ska inledas bör sänkas till 100 kronor.

Bakgrund

Enligt 4 kap. 3 § första stycket UB ska utmätning bara ske när det belopp som kan beräknas flyta in, efter avdrag för kostnader som uppkommer efter utmätningen, ger ett överskott som gör åtgärden försvarlig. Vid bedömningen om ett beräknat överskott är sådant att utmätningen kan anses försvarlig bör enligt lagmotiven hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. till Kronofogdemyndighetens arbetsinsats och olägenheterna för gäldenären (prop. 1993/94:50).

När det gäller löneutmätning finns sedan den 1 januari 1996 en liknande bestämmelse i 7 kap. 3 § andra stycket UB enligt vilken det framgår att utmätning av lön bara ska ske om det är försvarligt med hänsyn till det belopp som kan beräknas flyta in. I förarbetena till bestämmelsen anges att löneutmätning inte ska beslutas, om det endast finns ett mycket litet utrymme för det. Bestämmelsen är en kodifiering av praxis och den utgör en motsvarighet till den ovan nämnda bestämmelsen i utsökningsbalkens fjärde kapitel (prop. 1994/95:49 s. 83). I doktrin har uttalats att det krävs en ”någorlunda storlek” på det belopp som utmäts i samband med löneutmätning²⁵.

Vid bedömningen om löneutmätning ska beslutas måste Kronofogdemyndigheten också beakta Europakonventionen och Europadomstolens praxis vilket innebär att löneutmätning inte får vara mer ingripande, omfattande eller varaktig än att den står i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden.

Den nedre beloppsgränsen för när löneutmätning ska inledas bör sänkas

Kronofogdemyndigheten tillämpar en riktlinje som Riksskatteverket beslutade om år 1994²⁶. Den riktlinjen togs fram för att beakta de ändringar som då infördes i utökningsbalken, bl.a. bestämmelsen i 4 kap. 3 § UB om försvarlighetsbedömningen.

Enligt riktlinjen ska vid övervägande om löneutmätning ska ske, den beräknade intäkten vägas mot olägenheten för gäldenären och

²⁵ Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl. 2012, s. 365.

²⁶ Riksskatteverkets riktlinje för löneexekution med anledning av förändringar i utsökningsbalken 1994-02-01, dnr 985-94/702.

arbetsinsatsen för Kronofogdemyndigheten. Vidare ska arbetsinsatsen för gäldenärens arbetsgivare tas med i beräkningen. Enligt riktlinjen bör löneutmätning bara verkställas om det belopp som beräknas vara disponibelt för löneutmätning uppgår till minst 200 kronor vid varje lönetillfälle. Skuldens storlek saknar betydelse.

Under år 2014 övervägde Kronofogdemyndigheten att från och med den 1 januari 2015 justera den ovan angivna beloppsgränsen för när löneutmätning ska ske från 200 kronor till 400 kronor. En sådan höjning ansågs vara motiverad utifrån det förhållandet att löneindex för löntagare förändrats sedan år 1994. Vidare framhölls att europarättens betydelse ökat sedan gränsen för löneutmätning senast höjdes år 1994.

Enligt uppgifter från Kronofogdemyndigheten fanns det år 2014 cirka 100 000 löneutmättningsbeslut. Av dessa omfattade 2 858 beslut ett disponibelt belopp mellan 200 och 399 kronor (per den 1 juli 2014). Det sammanlagda utmätningens beloppet för besluten inom dessa beloppsgränser uppgår till cirka 10,2 miljarder kronor per år. En höjning av gränsen för löneutmätning skulle således innebära ett motsvarande årligt intäktsbortfall för borgenärerna. Detta bortfall kan jämföras med att det totala belopp som drevs in genom löneutmätning år 2014 uppgick till 3,4 miljarder kronor. Bortfallet skulle således utgöra mindre än 0,5 procent av det totala beloppet. Kronofogdemyndigheten bedömde att avvägningen mellan inkomstbortfallet för borgenärerna och nyttan för gäldenärerna innebar en klar övervikt för gäldenärerna. En höjning av beloppsgränsen till 400 kronor ansågs mer proportionerligt än gällande ordning. Höjningen skulle även komma att minska de administrativa kostnaderna för arbetsgivare eftersom ett mindre antal löneutmättningsbeslut skulle behöva administreras.

Kronofogdemyndighetens övervägande att höja beloppsgränsen har fått kritik, bl.a. av Skatteverket och Svensk Inkasso. Kronofogdemyndigheten har beslutat att inte genomföra ändringen.

Vi har diskuterat om dagens ordning med en förutbestämd nedre beloppsgräns för om löneutmätning överhuvudtaget ska kunna komma i fråga är lämplig och ändamålsenlig.

Kronofogdemyndighetens ovan beskrivna tillämpning av en nedre beloppsgräns för när löneutmätning ska inledas innebär att det inte blir någon löneutmätning när det belopp som beräknas vara disponibelt för löneutmätning understiger 200 kronor. Gäldenären får

alltså behålla upp till 200 kronor per månad som annars hade kunnat utbetalas till en borgenär. Om det disponibla beloppet för löneutmätning uppgår till 201 kronor utmäts däremot hela beloppet och något "extra beneficium" blir inte aktuellt.

Det går att ha principiella synpunkter på att Kronofogdemyndigheten genom tillämpning av denna nedre beloppsgräns i förväg har beslutat vad som kan anses vara försvarligt för att löneutmätning överhuvudtaget ska kunna komma i fråga. Detta är en fråga som vi menar bör prövas i varje enskilt fall och som ska kunna överprövas av domstol. Det är varken lämpligt eller möjligt att på förhand ta ställning till vad som kan anses vara försvarligt i alla kommande enskilda fall. Däremot bör det vara acceptabelt att det finns en absolut nedre lägsta gräns för när det överhuvudtaget inte är kostnadseffektivt att inleda ett löneutmätningförfarande. Motiven till en nedre beloppsgräns är ju att när kostnaderna för själva löneutmätningförfarandet bedöms bli högre än den nytta det kan antas medföra kan utmätning inte anses vara försvarlig. I första hand är det Kronofogdemyndighetens och arbetsgivares kostnader för att genomföra och verkställa löneutmätningen som bör beaktas. Fråga blir då på vilken nivå denna gräns bör ligga.

Merparten av den tid som Kronofogdemyndigheten lägger ner i utsokningsärenden torde ha att göra med själva tillgångsutredningen som görs oavsett om utredningen leder till löneutmätning, någon annan, eller ingen verkställighetsåtgärd. Sedan den nu tillämpade riktlinjen antogs har den tekniska utvecklingen i samhället, främst utvecklingen av modernt it-stöd, inneburit att det blivit både enklare och mindre kostsamt att hantera löneutmätningens beslut för såväl Kronofogdemyndigheten som för arbetsgivare. Löneutmätning torde också vara en mer kostnadseffektiv åtgärd för Kronofogdemyndigheten än utmätning och försäljning av fast eller lös egendom. Detta talar för att den nu tillämpade nedre beloppsgränsen snarare ska sänkas än höjas.

För en gäldenär kan det som regel inte anses vara till fördel att löneutmätningförfarandet väljs bort till förmån för andra utsokningsrättsliga åtgärder. Löneutmätning kan ju innebära att gäldenären och dennes familj får behålla annan egendom, exempelvis en fastighet eller bostadsrätt. Även en löneutmätning som pågår under flera års tid, måste i de flesta fall vara att föredra framför tvångsvis försäljning av en bostad. Verkställigheten i sig är okomplicerad och

innebär, till skillnad från en tvångsvis försäljning, ingen risk för värdeförstöring. Även om utmätningens beloppet är lågt måste det också vara till fördel för gäldenären att skulderna avbetalas. Alternativet är ju att gäldenären fortsätter att bygga upp en skuldsättning trots ett visst betalningsutrymme. I sammanhanget måste också beaktas att för en enskild sökande kan det vara av stort värde att det sker i vart fall någon betalning av hans eller hennes fordran.

Sammantaget anser vi således att starka skäl talar för att den nedre gränsen för om löneutmätning överhuvudtaget ska inledas bör sänkas i stället för att höjas. Vi förordar därför att den nedre gränsen justeras till 100 kronor.

Om det finns flera borgenärer som ska dela på utmätningens beloppet kan de administrativa kostnaderna för att ta emot ett belopp bli högre än det belopp som ska utbetalas. Vi föreslår därför att 13 kap. 20 a § UB ska upphävas och att annan reglering införs i 13 kap. 1 § UB som innebär att om det sammanlagda belopp som tillkommer en borgenär understiger 100 kronor ska beloppet bara betalas ut om det finns särskilda skäl (se avsnitt 9.4.15).

Proportionalitetsbedömningen vid löneutmätning

Ur en gäldenärs perspektiv torde löneutmätning i de flesta fall vara att föredra framför tvångsvis försäljning av egendom. Proportionalitetsbedömningen behöver därför främst göras i förhållande till sökandens rätt och det men löneutmätning kan innebära för denne, i stället för snabbare betalning av fordran genom tvångsvis försäljning av annan fast eller lös egendom. Med andra ord – hur lång tid kan det krävas att en borgenär ska behöva vänta för att få sin fordran fullt betald?

Praxis visar att proportionalitetsbedömningen kan utfalla olika. Nacka tingsrätt har i ett beslut daterat 2014-07-25 godtagit löneutmätning under 63 månader i stället för försäljning av en bostadsrätt med ett högt övervärde (mål nr Ä 3163-14). Skatteverket överklagade beslutet till Svea hovrätt som ändrade tingsrättens beslut och fastställde Kronofogdemyndighetens beslut om utmätning av bostadsrätten (mål nr ÖÄ 7747-14). Beslutet överklagades till HD som inte meddelade prövningstillstånd. I ett beslut från Göteborgs tingsrätt daterat 2014-10-29 har löneutmätning godtagits under en

tid av åtta år i stället för utmätning av en bostadsfastighet och pantbrev tillhörande fastigheten (mål nr Ä 12086-14). I det fallet konstaterade tingsrätten att ”det är en tidsutdräkt som sträcker sig långt utöver vad sökanden i normalfallet bör kunna tvingas utstå i väntan på betalning när det finns annan egendom att tillgå”, men kom vid proportionalitetsbedömningen fram till att gäldenärens svåra sjukdom och behov av handikappanpassad bostad övervägde borgenärens rätt till omedelbar betalning. Beslutet överklagades inte.

Praxis visar att det måste finnas ett utrymme för att göra individuella proportionalitetsbedömningar i varje enskilt fall. Om Kronofogdemyndigheten vid sin bedömning kommer fram till att löneutmätning är mer ingripande, omfattande eller mer varaktig än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden ska myndigheten inte besluta om löneutmätning utan välja utmätning av annan egendom. Vid denna bedömning måste storleken på det belopp som kan beräknas komma in genom löneutmätning ställas i relation till hur länge borgenären måste vänta på att få hela sin fordran betald. Hur lång tid en borgenär ska behöva vänta på att få sin fordran betald måste alltså avgöras från fall till fall. Frågan om proportionalitetsbedömning behandlas utförligt i avsnitt 4.3.12.

8.4.6 Ökad partsinsyn

Vårt förslag: När Kronofogdemyndigheten har utvecklat ett webbaserat informationsverktyg (se avsnitt 4.3.21) ska parterna få tillgång till samtliga beslut som fattas i löneutmätningförfarandet, dvs. beslut om utmätning, fördelning och utbetalning. Gäldenären ska kunna följa hur skuldsituationen förändras under hela förfarandet.

Tillgång till modern teknik leder till ett mer transparent, rättssäkert och effektivt löneutmätningförfarande

Enligt gällande ordning upprättar inte Kronofogdemyndigheten fördelnings- och utbetalningsbeslut i utsökningsmålen. En gäldenär som står under löneutmätning har inte heller möjlighet att följa de betalningar som görs eller hur mycket som kvarstår att betala på

respektive skuld. Eftersom beslut om fördelning och utbetalning som regel inte skickas ut, får parterna i praktiken inte heller besked om när respektive överklagandefrist går ut.

Vi anser att utsökningsförfarandet skulle bli mer transparent, rättssäkert och effektivt om parterna på ett enkelt och smidigt sätt kan följa vad som händer i utsökningsmålet och får del av alla beslut som fattas. Om parterna får sådan inblick torde parternas ifrågasättande och benägenhet att överklaga besluten minska. För löneutmätningförfarandet kommer ett sådant system även innebära att gäldenären kan följa de utbetalningar som sker och hur skulderna minskar hos respektive fordringsägare varje månad. Det skulle också kunna öka gäldenärens betalningsmotivation.

Eftersom Kronofogdemyndigheten hanterar en stor mängd beslut om löneutmätning varje år skulle det vara administrativt tidskrävande och mycket kostsamt om Kronofogdemyndigheten skulle skicka samtliga beslut till parterna. Ett sådant förfaringsätt är inte heller i linje med dagens teknikutveckling och hur uppgifter kommuniceras i samhället i övrigt. Det kan inte heller förutsättas att samtliga parter vill ha del av all information. En modernare, effektivare och på sikt mycket mer kostnadsbesparande ordning är i stället att it-stödet hos Kronofogdemyndigheten utvecklas så att parterna får webbaserad tillgång till uppgifterna i sitt eget mål.

I avsnitt 4.3.21 föreslår vi att Kronofogdemyndigheten ska utveckla sitt it-stöd så att ett webbaserat informationsverktyg kan användas där parterna kan logga in och följa vad som händer i sitt utsökningsmål. När ett sådant system finns på plats bör parterna få tillgång till samtliga beslut som fattas i löneutmätningförfarandet, dvs. både beslut om utmätning, fördelning och utbetalning. Gäldenären ska även kunna följa hur skuldsituationen förändras under hela förfarandet. Löneutmätningförfarandet blir på så sätt mer transparent samtidigt som gäldenärens incitament att medverka vid löneutmätningen kan komma att öka. Det kan även förmodas att Kronofogdemyndigheten kommer behöva besvara färre frågor om parterna får webbaserad tillgång till ärendet.

8.4.7 Företrädesordningen

Vår bedömning: Det finns skäl att överväga om dagens företrädesordning vid löneutmätning bör upprätthållas. En ändring av bestämmelsen om företräde för de fordringar som anges i 7 kap. 14 § UB kräver bl.a. ingående överväganden om ekonomiska konsekvenser. Vi anser därför att företrädesordningen vid löneutmätning bör utredas i särskild ordning.

Bakgrund

I samband med 1996 års löneexekutionsreform som innebar en övergång till ett enhetligt löneutmätninginstitut behölls i princip den tidigare företrädesordningen vid löneexekution. I prop. 1994/95:49 (s. 56 ff.) diskuterade regeringen bl.a. frågan om skatter och allmänna avgifter m.m. överhuvudtaget skulle ha något företräde framför privata fordringar. Regeringen kom fram till att det inte var motiverat att ändra på företrädesordningen för skatter och liknande vid löneexekution enbart därför att begreppet införsel avskaffades och för att ett nytt enhetligt löneexekutivt institut skulle införas. När det gällde frågan vilka fordringar som skulle ha företrädesrätt avvisade regeringen ett förslag som hade lämnats av Riksskatteverket som innebar att de fordringar som skulle få företrädesrätt var de som fick avräknas enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Regeringen konstaterade att Riksskatteverkets förslag skulle innebära en utvidgning jämfört med det dåvarande tillämpningsområdet för införsel på så sätt att bl.a. TV-avgifter och studiemedelsavgifter skulle komma att omfattas. Regeringen kom fram till att det saknades skäl att avgränsa gruppen av företrädesrätt vid löneutmätning på något annat sätt än det som skett i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Den företrädesordning som tidigare gällde vid löneexekution när införselsinstitutet användes har alltså i princip behållits oförändrad inom dagens löneutmätningförfarande. Bestämmelserna om företrädesordningen finns i 7 kap. 14 § UB. Enligt bestämmelsen har en fordran som avser underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken eller föräldrabalken bästa rätt. Löneutmätning för fordran avseende återbetalningsskyldighet för utgivet underhållsstöd har

sedan den 1 januari 2005 inte längre företräde enligt bestämmelsens första punkt men väl enligt bestämmelsens tredje punkt, som avser sådana fordringar som anges i 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Före 1995 års reform av löneexekutionen kunde vid en gäldenärs konkurs konkursförvaltaren begära att arbetsgivaren till konkursboet redovisade den del av gäldenärens lön som, efter skatteavdrag, uppenbart översteg vad som behövdes för gäldenärens och hans familjs underhåll och för annan underhållsskyldighet. Konkursboets rätt att ta i anspråk överskjutande del av gäldenärens lön och andra förmåner har i dagens löneutmätningförfarande reglerats som en möjlighet för konkursboet att få till stånd löneutmätning under konkursen. Konkursboets anspråk i detta hänseende har enligt bestämmelsens andra punkt företrädesrätt efter underhållsbidrag. En förutsättning för företrädesrätten är att innehållandet av lönen har skett under konkursen.

När det gäller fordringar som avses i bestämmelsens tredje punkt hänvisas till 2 § lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid löneutmätning har staten företräde för skatter och avgifter. Som redan angetts ifrågasattes det företräde som staten hade under det lagstiftningsarbete som föregick reglerna om den nya enhetliga löneutmätningen. I propositionen uppmärksammades frågan om skatter och allmänna avgifter m.m. överhuvudtaget skulle ha något företräde framför privata fordringar vid utmätning av lön. Regeringen ansåg dock att det inte var motiverat att ändra på företrädesordningen för skatter och liknande fordringar vid löneexekution enbart därför att man, inom ramen för en i huvudsak teknisk översyn av löneexekutionen, avskaffar begreppet införsel och inför ett enhetligt löneexekutivt institut (prop. 1994/95:49 s. 56 f.).

Det finns skäl att överväga om statens företräde vid löneutmätning bör bestå

Företrädare för borgenärskollektivet har påtalat att gällande bestämmelse i 7 kap. 14 § 3 UB om företräde för vissa statliga fordringar som avses i 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. bygger på ett ålderdomligt synsätt med förhållandevis oklara motiv. Att vissa allmänna mål går före de enskilda målen är till förfång för enskilda borgenärer och till fördel för det allmänna.

Denna fråga har tidigare övervägts av *Förmånsrättskommittén* som bl.a. hade i uppdrag att ta ställning till om statens förmånsrätt för skatter och avgifter borde slopas. I huvudbetänkandet *Nya förmånsrättsregler* (SOU 1999:1) föreslogs bl.a. att den allmänna förmånsrätten för skatter som gäller vid konkurs skulle avskaffas. *Förmånsrättskommittén* ansåg att det inte förelåg tillräckliga skäl för att behålla företrädesrätten vid löneutmätning. Redan det förhållandet att den konkurrerande utmätningensborgenär som drabbas av statens förmånsrätt kan ointetgöra denna genom att sätta gäldenären i konkurs, varvid utmätning för skattefordringen inte längre blir möjlig framhölls som en tillräcklig motivering. I värsta fall skulle företrädesrätten kunna bli konkursdrivande. Detta eftersom *Förmånsrättskommittén* föreslog att statens förmånsrätt i konkurs skulle upphöra (SOU 1999:1 s. 193).

Regeringen behandlade *Förmånsrättskommitténs* förslag i prop. 2002/03:49. Regeringens bedömning var att statens företrädare för skatter och avgifter vid löneutmätning bör behållas. Regeringen framhöll att ett av reformens huvudsakliga syften med att den allmänna förmånsrätten för skatter och avgifter avskaffas var att förbättra förutsättningarna för rekonstruktion av företag. Löneutmätning gäller däremot enbart en person som uppbär lön eller liknande ersättning och blir därför inte aktuell i fråga om företag. Enligt regeringens mening fanns det därför inte anledning att i förevarande sammanhang överväga att avskaffa statens företrädare vid löneutmätning utan ansåg att det får övervägas i annat sammanhang (prop. 2002/03:49 s. 75).

En ändring av bestämmelserna om företrädesordning för skatter och avgifter vid löneutmätning kommer att få negativa konsekvenser för statsfinanserna. Ekonomiska beräkningar av det faktiska bortfallet kräver förhållandevis ingående undersökningar och analyser.

I utredningens kommittédirektiv (bilaga 1) har regeringen förklarat att reglerna om löneutmätning i huvudsak fungerar väl och regeringen har pekat på särskilda frågor som utredningen ska överväga när det gäller löneutmätning. Redan mot bakgrund av hur utredningens direktiv utformats är det tveksamt om en översyn av företrädesordningen vid löneutmätning omfattas av utredningens uppdrag. Till detta kommer att det finns ett behov av analyser av de ekonomiska konsekvenserna som avskaffandet av statens företrädesrätt vid löneutmätning kan komma att få. Med tanke på utred-

ningens uppgifter i övrigt och den tid som gäller för uppdraget är det inte möjligt för oss att överväga dessa frågor. Vi anser därför att regeringen bör överväga att låta en utredning i särskild ordning analysera denna fråga.

8.4.8 Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 23 § UB?

Vår bedömning: De särskilda bestämmelserna i 7 kap. 23 § UB bör finnas kvar.

De särskilda bestämmelserna i 7 kap. 23 § UB bör finnas kvar

Enligt 7 kap. 23 § UB gäller att om arbetsgivaren har innehållit pengar vid utmätning av lön i allmänt mål för fordran som avses i 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., är gäldenären inte längre betalningsskyldig för den del av fordringen som motsvaras av det innehållna beloppet, även om beloppet inte kan tas ut hos arbetsgivaren. Detsamma gäller när pengar har innehållits för fordran som avser underhållsbidrag, om fordringen tillkommer Försäkringskassan enligt 19 kap. 29 § socialförsäkringsbalken.

Gällande reglering skyddar svaranden när löneutmätning har beviljats och arbetsgivaren håller inne utmätningens beloppet, men inte fullgör sin skyldighet att redovisa beloppet till Kronofogdemyndigheten. Denna reglering bör finnas kvar.

9 Tvångsvis försäljning och redovisning av pengar

9.1 Inledning

Utredningen har fått i uppdrag att ta ställning till hur bestämmelserna om exekutiv försäljning av fast egendom kan moderniseras och om bestämmelserna som gäller för försäljning av lös egendom behöver förändras ytterligare.

Det ingår också i vårt uppdrag att ta ställning till om de skillnader som finns i regelverket om utmätning och försäljning av olika former av ägt boende alltjämt är sakligt motiverade, samt vid behov lämna förslag hur skillnaderna kan undanröjas.

Det finns en rad olika slags bostadsformer som är lös egendom och som kan bli föremål för utmätning. Exempel är bostadsrätter eller annan lös egendom som har nyttjanderätt till boende, t.ex. bostadsföreningar, bostadsaktiebolag och handelsbolag för bostadsändamål.¹ Ett annat exempel är byggnader som står på någon annans än husägarens mark, s.k. byggnad på ofri grund. När vi i det följande diskuterar utmätning av bostäder som är lös egendom har vi avgränsat uppdraget till bostadsrätter och andra jämförbara andelar i nyttjanderätt till bostad. I det fortsatta benämner vi samtliga dessa bostadsformer bostadsrätter. Även annan lös egendom kan utgöra en persons bostad, t.ex. olika slags fordon och båtar. Sådana bostäder omfattas inte av våra överväganden i denna del. Detta innebär dock inte att det är uteslutet att utsokningsbalkens bestämmelser om bostäder kan tillämpas på annan egendom som utgör en enskild persons hem (jfr Europadomstolens praxis om när ett boende bör kunna betraktas som ett hem).

¹ För de senare gäller inte bostadsrättslagen utan lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, aktiebolagslagen (2005:551) eller lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

Frågan om de skillnader som finns mellan olika boendeformer när det gäller möjligheten att undanta bostäder som beneficium är sakligt motiverad har vi övervägt i avsnitt 7.3.2. Andra frågor om utmönstring av skillnader som finns i regelverket när det gäller utmätning och tvångsvis försäljning av bostäder, beroende på om bostaden är fast eller lös egendom, behandlar vi i detta kapitel.

I den avslutande fasen av utmätningprocessen ska pengar redovisas och betalas ut till borgenärerna. Vi har fått i uppdrag att ta ställning till hur bestämmelserna i utsökningsbalkens trettonde kapitel om redovisning av influtna medel kan förenklas och i övrigt moderniseras.

En översikt av gällande reglering som kan vara av intresse för de frågor vi närmare ska diskutera finns i avsnitt 9.2. En översiktlig beskrivning av de lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2014 som hade till syfte att modernisera försäljningsförfarandet av utmätt lös egendom finns i avsnitt 9.3. Våra överväganden finns i avsnitt 9.4.

9.2 Gällande rätt

9.2.1 Fast egendom

Allmänt om fast egendom

Följande definition av fast egendom finns i 1 kap. 1 § jordabalken (JB):

Fast egendom är jord. Denna är indelad i fastigheter. En fastighet avgränsas antingen horisontellt eller både horisontellt och vertikalt. Om fastighetsbildning finns särskilda bestämmelser. Sämjedelning är utan verkan².

Bestämmelsen kompletteras av 2 kap. JB om vad som är *tillbehör* till fastighet.

I utsökningsbalken avses med fast egendom fastighet, visst område av fastighet, samfällad mark samt andel i och villkorlig rätt till

² Sämjedelning innebär att det inte är tillåtet med privat jorddelning utan att förvärv av område av fastighet alltid måste följas av ansökan om fastighetsbildning inom viss tid. Detsamma gäller vid förvärv av andel av fastighet med villkor om att andelen ska utbrytas och vid förvärv av mark som är samfällad för flera fastigheter och förvärv av fastighets andel i samfällad mark (se 4 kap. 7–9 §§ JB)

sådan egendom (1 kap. 11 § UB). Även andel i tomträtt och villkorlig rätt till tomträtt eller andel däri följer reglerna för fast egendom. Det som sägs i UB om tomträtt gäller även vattenfallsrätt (9 § UP). Vattenfallsrätt kan inte längre upplåtas men finns kvar på grund av äldre upplåtelser.³

I Lantmäterimyndighetens fastighetsregister finns information om samtliga fastigheter i Sverige. Fastighetsregistret innehåller bl.a. uppgifter om ägare och inteckningar i fastigheten. Kronofogdemyndigheten har direktåtkomst till fastighetsregistret.

Bestämmelserna om fast egendom skiljer sig i många avseenden från de som gäller för lös egendom. Särskilda bestämmelser finns t.ex. för överlåtelse och pantsättning av fast egendom.

En köpare av en fastighet får sakrättsligt skydd mot säljarens borgenärer när ett köpekontrakt skrivs. Enligt jordabalkens formkrav måste köpekontraktet vara skriftligt (4 kap. 1 § JB).

Den som har förvärvat en fastighet ska ansöka om inskrivning (lagfart) hos inskrivningsmyndigheten. När lagfart beviljats kan förvärvaren förfoga rättsligt över fastigheten. Lagfartsinnehavaren kan använda sin fastighet som säkerhet för lån och ansöker då hos en av Lantmäteriverkets inskrivningsmyndigheter om inteckning på ett visst belopp. Om en ansökan om inteckning beviljas utfärdas ett skriftligt pantbrev som bevis på att en inteckning beviljats i fastigheten för samma belopp. I samband med att lånet betalas ut överlämnas pantbrevet till kreditgivaren som på så sätt får en säkerhet i fastigheten för sin fordran. Pantbrev utfärdas numera i elektronisk form, s.k. datapantbrev, genom att Lantmäteriverket registrerar inteckningen i ett datoriserat pantbrevsregister.

En fastighetsägare kan i princip ta ut ett obegränsat antal pantbrev i sin fastighet. Det är långivaren som måste bedöma pantbrevets värde som säkerhet. Ett pantbrev har förmånsrätt i samma ordning som motsvarande inteckning har beviljats i fastigheten. Tidigare uttagna pantbrev har därför bättre säkerhet än de som uttagits senare. Innehavare av ett pantbrev kan låta anteckna det i fastighetsregistret. Innehavaren blir då bl.a. försäkrad om att få information om fastigheten blir aktuell för exekutiv försäljning.

³ Walin m.fl., Utsökningsbalken (1 augusti 2013, Zeteo), kommentaren till 1 kap. 11 § UB.

Utmätning av fast egendom

För att en fastighet överhuvudtaget ska kunna utmätas krävs att de allmänna förutsättningarna för utmätning är uppfyllda, dvs. fastigheten ska tillhöra gäldenären samt vara överlåtbar och ha ett förmögenhetsvärde. Utmätningen ska också förväntas ge ett överskott som gör åtgärden försvarlig (4 kap. 3 § första stycket UB).

Om en gäldenär har lagfart på en fastighet får utmätning ske, om det inte framgår att egendomen tillhör någon annan (4 kap. 24 § UB). När en gäldenär har lagfart på en fastighet krävs det stark bevisning för att någon annan ska anses vara ägare. Om en person påstår sig ha köpt en fastighet av en utmätningsgäldenär och innehar köpehandlingar men inte har sökt lagfart kan det finnas anledning att misstänka en skenöverlåtelse⁴.

Något som inte är helt ovanligt är att makar eller sambor bor i en fastighet som bara en av dem har lagfart på trots att de båda har bidragit ekonomiskt till förvärvet med avsikt att äga fastigheten tillsammans och ha den som sin gemensamma bostad. I sådana situationer kan den som inte har lagfart på fastigheten ha en dold samäganderätt till fastigheten. I rättsfallet NJA 1985 s. 615 konstaterade HD att så länge äganderätten är dold kan fastigheten inte utmätas för den dolde ägarens skulder. Däremot kan den rätt som den dolde ägarens obligationsrättsliga anspråk utgör bli föremål för rättighetsutmätning.

En fastighet kan utmätas i allmänna och enskilda mål för panthavares eller andra borgenärsfordringar och kan bli föremål för exekutiva åtgärder på flera olika sätt. Om en borgenär har ett pantbrev eller en andrahandspantstättning som säkerhet för en förfallen fordran kan borgenären genom den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten eller genom att ansöka om stämning vid tingsrätt yrka att det ska fastställas att fordringen ska ha förmånsrätt i fastigheten, s.k. betalningsfastställelse. När ett utslag eller en dom har meddelas ska fastigheten anses omedelbart utmätt (4 kap. 27 § UB). När en andel av en fastighet är utmätt kan Kronofogdemyndigheten enligt vissa förutsättningar besluta att hela fastigheten ska säljas genom s.k. indrag av egendomen. Ett ägarhypotek i ett pantbrev kan utmätas för ägarens skulder. På begäran av borge-

⁴ Gregow, Tredje mans rätt vid utmätning, s. 305 ff.

nären kan Kronofogdemyndigheten därefter ta fastigheten i anspråk. Fastigheten anses då utmätt (9 kap. 14 § UB). Om en fastighetsägare försätts i konkurs kan förvaltaren begära att Kronofogdemyndigheten säljer fastigheten (8 kap. 6 § konkurslagen). I sådana fall tillämpas utsökningsbalkens bestämmelser (8 kap. 1 § UB).

Försäljning av fast egendom

Bestämmelser om försäljning av utmätt fast egendom finns i utsökningsbalkens tolfte kapitel och kompletteras av bestämmelser i utsökningsförordningens tolfte kapitel.

Som huvudregel ska utmätt fast egendom säljas på offentlig auktion (12 kap. 1 § UB). Särskild försäljning av tillbehör till fastigheten sker enligt bestämmelserna om försäljning av lös egendom (12 kap. 15 § första stycket UB). Att försäljning av fast egendom på auktion ska vara offentlig innebär att allmänheten ska ha tillträde. Vid försäljning på auktion bestäms köpeskillingen genom bud och överbud till dess budgivningen upphör (8 kap. 3 § UF). Vid försäljning av fastighet på auktion lämnas buden muntligen.

En utmätt fastighet får också säljas under hand om en sådan försäljning bedöms vara mer ändamålsenlig än en försäljning på auktion och om förutsättningarna i 12 kap. 57 § är uppfyllda (se nedan).

Förberedande åtgärder

I 12 kap. 3–5 §§ UB regleras vilka förberedande åtgärder som ska vidtas inför en försäljning av utmätt fast egendom. En utmätt fastighet ska beskrivas och värderas så fort det är lämpligt med hänsyn till det fortsatta förfarandet (12 kap. 3 § UB). Beskrivningen och värderingen ska ske under en och samma förrättning om inte särskilda skäl föranleder att värderingen sker vid en särskild förrättning efter beskrivningen (12 kap. 2 § UF). Om det behövs får en sakkunnig person anlitas för beskrivning och värdering av fastigheten. Beskrivning och värdering av en fastighet är förberedelse till senare beslut och får inte överklagas särskilt (18 kap. 6 § andra stycket UB och prop. 1980/81:8 s. 857 ff.). En fastighetsägare och andra kan dock framföra anmärkningar mot

beskrivning och värdering och om anmärkningarna är befogade bör rättelse ske⁵.

Fastighetens ägare är skyldig att på begäran ta fram bl.a. de handlingar som visar äganderätten till fastigheten samt information om eventuella rättigheter som belastar fastigheten. Kronofogdemyndigheten ska även på annat sätt försöka ta fram utredning i dessa avseenden samt om vilken belastning en viss rättighet utgör samt vilken ersättning som utgår (12 kap. 4 § UB).

Pantbrev som gäller i fastigheten och som inte är belånat får tas i förvar av Kronofogdemyndigheten och får därefter inte pantförskrivnas utan myndighetens tillstånd. Särskild reglering gäller för datapantbrev (12 kap. 5 § UB). Även denna reglering innebär att Kronofogdemyndigheten kan förhindra pantsättning i utmätt fastighet.

Förvaltning av utmätt fastighet

I 12 kap. 6–10 §§ UB finns bestämmelser om förvaltningen av utmätt fastighet, ägarens befogenheter, sysslomannaskap m.m.

Tidsfrist för försäljning

Som huvudregel ska en utmätt fastighet säljas inom fyra månader från utmätningen (12 kap. 11 § UB). I fall som avser betalningsfastställelse med utmätningssverkan beträffande fastigheten samt exekutiv försäljning som ska ske på begäran av förvaltaren i fastighetsägarens konkurs (se 4 kap. 27 § och 8 kap. 1 § tredje stycket UB) gäller att fastigheten som huvudregel bör säljas inom fyra månader från den tidpunkt begäran om försäljning kom in till Kronofogdemyndigheten. Anstånd får inte utan synnerliga skäl medges för längre tid än ett år från nu nämnda tidpunkt. Angiven tidsfrist för försäljning gäller inte i allmänna mål (12 kap. 69 § UB).

⁵ Walin m.fl., Utsökningsbalken (1 augusti 2013, Zeteo), kommentaren till 12 kap. 3 § UB.

Utlösnings- och anslutningsrätt

Sakägare har under vissa förutsättningar rätt att lösa ut utmätnings-sökanden. Sakägare har också vissa möjligheter att ansluta sig till förfarandet (12 kap. 12–13 §§ UB).

Försäljning av fastighetstillbehör

I 12 kap. 14–17 §§ UB finns särskilda bestämmelser om försäljning av fastighetstillbehör.

Åtgärder före försäljning på auktion

Bestämmelser om vilka åtgärder som ska företas före auktion, såsom kungörande och underrättelse, finns i 12 kap. 18–22 §§ UB.

Bevakningssammanträde

En auktion för försäljning av fast egendom ska föregås av ett bevakningssammanträde. Vid bevakningssammanträdet ska Kronofogdemyndigheten lämna en kortfattad redogörelse för innehållet i handlingarna och för vidtagna åtgärder. Innehavare av fordran eller rättighet som bör iakttas vid auktionen ska uppmanas att anmäla den. Om fordran eller rättigheten har anmälts hos Kronofogdemyndigheten före sammanträdet ska det meddelas. Sakägarna ska ges tillfälle att yttra sig över anmälda anspråk och över de villkor som gäller för försäljningen. Om tillbehör har sålts för sig behandlas särskilt hur den behållna köpeskillingen för tillbehöret ska användas om det inverkar på villkoren för fastighetens försäljning (12 kap. 23 § UB).

Sakägarförteckning

När förhandlingen vid bevakningssammanträdet har avslutats ska det upprättas en sakägarförteckning (12 kap. 24–31 §§ UB). I sakägarförteckningen ska, förutom exekutionsfordringen, följande upptas:

1. fordran som skall utgå med förmånsrätt enligt 6 § 1 eller 7 § 1 eller 2 förmånsrättslagen (1970:979) och som förfaller till betalning senast den tillträdesdag som anges i 36 §,
2. fordran som är förenad med panträtt i fastigheten,
3. nyttjanderätt, servitut eller rätt till elektrisk kraft som besvärar fastigheten, om rättigheten är inskriven eller grundar sig på skriftlig handling som är tillgänglig eller avser hyra av en bostadslägenhet i en fastighet, som är taxerad som hyreshusenhet, om hyresgästen har tillträtt lägenheten, dock ej sådan rättighet som skall bestå oavsett fastighetens försäljning,
4. förrättningskostnaderna.

Om fastigheten hör till konkursbo, upptas även arvode och annan kostnad för fastighetens förvaltning under konkursen (12 kap. 25 § UB).

I 12 kap. 29–31 §§ UB räknas upp vad som i övrigt ska anges i sakägarförteckningen. Det s.k. skyddsbeloppet, som är det sammanlagda beloppet av fordringar med bättre rätt än exekutionsfordringen och förrättningskostnaderna samt vilka fordringar som är skyddade är exempel på vad som ska finnas med (12 kap. 29 § 1 UB).

Bestämmelser om beräkning av fordringsbeloppen, ordningsföljden mellan fordringar m.m. finns i 12 kap. 26–28 §§ UB.

Villkor för försäljning på auktion

De närmare villkoren för försäljning på auktion finns i 12 kap. 32–37 §§ UB. Vid försäljningen ska skyddsbeloppet täckas av köpeskillingen för fastigheten, behållen köpeskillning för tillbehör i den mån den enligt sakägarförteckningen ska användas till betalning av fordringar inom skyddsbeloppet, behållen avkastning och andra medel som finns att tillgå (12 kap. 32 § UB).

Som tillträdesdag räknas den dag då fördelningssammanträdet enligt kungörelse ska äga rum. Kronofogdemyndigheten kan dock medge inroparen att ta hand om fastigheten eller del av den redan före tillträdesdagen. Om den förre ägaren inte har någon annan bostad kan Kronofogdemyndigheten låta honom eller henne bo kvar på fastigheten i högst tre månader efter tillträdesdagen (12 kap. 36 § UB).

Auktion och vissa rättsföljder av auktion

Bestämmelser om själva auktionen finns i 12 kap. 38–44 §§ UB. I kapitlets 45–48 §§ anges vissa rättsföljder av en auktion.

Gemensamt intecknade fastigheter

Särskilda bestämmelser som gäller gemensamt intecknade fastigheter finns i 12 kap. 49–55 §§ UB.

Försäljning under hand

Enligt 12 kap. 57 § UB får en utmätt fastighet säljas under hand, om en underhandsförsäljning bedöms vara mer ändamålsenlig än försäljning på auktion och det är tillförlitligt utrett vilka fordringar och rättigheter som belastar fastigheten. Vid bedömningen av om en försäljning under hand är mer ändamålsenlig ska särskilt beaktas om det kan leda till en högre köpeskillning än försäljning på auktion. Fastigheten får inte säljas under hand om en inskriven rättighet har sämre rätt än en fordran som är förenad med panträtt om fordringen inte täcks av köpeskillningen såvida inte innehavaren av fordringen samtycker till försäljningen. En fastighet som är gemensamt intecknad med en annan fastighet får inte säljas under hand.

Precis som vid auktion ska det vid underhandsförsäljning upprättas en sakägarförteckning (12 kap. 58 § UB). Någon kungörelse behöver inte utfärdas. Det förutsätts att alla fordringar och rättigheter som belastar fastigheten är kända. Innan en fastighet bjuds ut till försäljning under hand ska ägaren och sökanden ges tillfälle att yttra sig (12 kap. 59 § UB).

Inteckningsansvar efter exekutiv försäljning

Enligt 6 kap. 12 § JB innebär en exekutiv försäljning att in-teckningar blir utan verkan om inte Kronofogdemyndigheten beslutar om fortsatt in-teckningsansvar enligt 12 kap. 56 § eller 12 kap. 58 § UB.

Försäljning av villkorlig rätt till fastighet eller av andel i fastighet m.m.

I 12 kap. 62–68 §§ finns bestämmelser om försäljning av villkorlig rätt till fastighet eller av andel i fastighet.

9.2.2 Lös egendom

Allmänt om lös egendom

Lös egendom är sådan egendom som inte är fast egendom (se avsnitt 9.2.1 ovan angående begreppet fast egendom i jordabalken respektive utsökningsbalken). I följande avsnitt ges en översikt av bestämmelserna i utsökningsbalkens nionde kapitel om exekutiv försäljning av lös egendom följt av en beskrivning av de särskilda bestämmelser som gäller för utmätning och exekutiv försäljning av bostadsrätt.

Försäljning av lös egendom

I utsökningsbalkens nionde kapitel finns bestämmelser om försäljning av lös egendom i allmänhet och indrivning av utmätt fordran m.m. Kapitlet gäller inte för registrerat skepp eller registrerat luftfartyg och in-tecknade reservdelar till luftfartyg som regleras särskilt i balkens tionde och elfte kapitel. Nionde kapitlet kompletteras av bestämmelser i utsökningsförordningens nionde kapitel.

Precis som fast egendom kan utmätt lös egendom säljas på offentlig auktion eller under hand. Försäljning på auktion och försäljning under hand är i princip likställda och Kronofogdemyndigheten bör välja det alternativ som kan förväntas ge bäst resultat. Som huvudregel ska lös egendom säljas inom två månader från utmätningen (9 kap. 2 § UF).

Kronofogdemyndigheten får uppdra åt advokat, fastighetsmäklare eller annan lämplig person att hålla auktion och aktier, obligationer eller andra värdepapper får säljas genom värdepappersinstitut (9 kap. 1 § UB och 9 kap. 3 § UF).

Den som får i uppdrag att sälja utmätt egendom på auktion ska följa bestämmelserna i kap. 8 och 9 UB samt UF. Kronofogdemyndigheten kan meddela föreskrifter om den lägsta köpeskillning som får godtas och om försäljningen i övrigt samt om tid för redovisning av influtna medel (9 kap. 4 § UF).

Försäljning på auktion

Bestämmelser för försäljning på auktion finns i 9 kap. 2–7 §§ UB. En auktion ska kungöras i god tid och på lämpligt sätt. Om det kan förutses att ett sammanträde behöver hållas för fördelning av köpeskillingen, ska kungörelsen innehålla uppgift om sammanträdet. Sökanden, gäldenären och annan känd sakägare vars rätt berörs av försäljningen ska underrättas särskilt i god tid. Efter en lagändring den 1 oktober 2014 kan underrättelse underlåtas om det är uppenbart obehövligt (9 kap. 2 § UB). Exempel på när en särskild underrättelse inte behövs är när det står klart att en sakägare redan har fått föreskriven information om auktionen och om ett eventuellt sammanträde (prop. 2013/14:43 s. 22).

Om det behövs ska Kronofogdemyndigheten på auktionen lämna en kortfattad redogörelse för vad som förekommit i målet. En borgenär som har rätt till betalning ur egendomen ska, när det finns anledning till det, uppmanas att anmäla sin fordran. Vidare ska villkoren för försäljningen anges (9 kap. 3 § UB).

Ett bud får inte godtas om det är sannolikt att en avsevärt högre köpeskillning kan uppnås. Om en tredje man har handpanträtt eller retentionsrätt i utmätt egendom och egendomen ska säljas för fordran med sämre rätt, får försäljning bara ske om köpeskillingen räcker till betalning av tredje mannens fordran. Även om nu nämnda förutsättningar inte är uppfyllda kan dock ett bud godtas om samtliga berörda sakägare medger det (9 kap. 4 § UB).

Enligt 9 kap. 5 § UB ska köpeskillingen betalas genast efter det att ett bud har godtagits. Egendomen ska hållas inne till dess full betalning sker. Om köpeskillingen eller handpenning inte betalas

genast efter det att budet har godtagits, ska egendomen bjudas ut på nytt. Kronofogdemyndigheten får ge anstånd med betalningen utom i fråga om handpenning. Om anstånd har beviljats blir budet ogiltigt om full betalning inte sker inom föreskriven tid.

I 9 kap. 6 § UB finns bestämmelser om genomförande av ett nytt försäljningsförsök när tidigare försök inte har lett till att egendomen blivit såld. Om det inte lämnas något bud som godtas och fullföljs genom att köpeskillingen eller handpenningen betalas genast eller inom föreskriven tid för anstånd ska ett nytt försäljningsförsök göras om inte sökanden avstår från det. Om två auktioner har hållits utan att egendomen har blivit såld och om det saknas anledning att anta att egendomen kan säljas inom rimlig tid, ska det inte göras något nytt försäljningsförsök. Om en ny auktion ska hållas, gäller kapitlets 2–5 §§. Anmälan av en fordran som har skett för en auktion gäller även för ett senare försäljningsförsök. Om ett nytt försäljningsförsök inte ska göras, ska utmätningen hävas. Detta gäller dock inte medel som har influtit eller inflyter med anledning av redan vidtagna åtgärder.

I 9 kap. 7 § UB regleras hur handpenningen ska tas i anspråk när ett bud har blivit ogiltigt på grund av att budgivaren inte betalat hela köpeskillingen.

Försäljning under hand

Utmätt egendom bör säljas under hand om det är sannolikt att det kan leda till högre köpeskillning och det även i övrigt är ändamålsenligt (9 kap. 8 § UB). Sökanden, gäldenären och annan känd sakägare vars rätt beror av försäljningen ska, om det finns anledning, ges tillfälle att yttra sig i frågan. Försäljning under hand får inte ske om det i egendomen finns eller är oklart om det finns sjö- eller luftpanträtt samt det inte är känt vem som gör anspråk på sådan panträtt eller var han eller hon uppehåller sig.

Innan egendom säljs under hand ska anbud tas in. I fråga om försäljningsvillkoren tillämpas kapitlets 4 och 5 §§. Om anbudet inte godtas ska auktion som huvudregel sättas ut (9 kap. 9 § UB). I sådana fall, eller om köpet blir ogiltigt på grund av att full betalning inte sker inom föreskriven tid hänvisas till motsvarande bestämmelser vid försäljning på auktion.

Begäran om anbud ska ske genom kungörelse i Post- och inrikes Tidningar och på Kronofogdemyndighetens eller annan lämplig webbplats, eller på annat lämpligt sätt. Förfarandet bör inte vara mera omfattande än vad som krävs med hänsyn till egendomens beskaffenhet och övriga omständigheter (9 kap. 14 § UF). En kungörelse, genom vilken anbud infordras, ska innehålla upplysningar som kan antas vara av betydelse för den som vill avge anbud (9 kap. 15 § UF). I kungörelsen bör särskilt följande anges:

1. den egendom som ska säljas,
2. tid och plats för visning av egendomen,
3. anbudstidens utgång,
4. den tidpunkt till vilken en anbudsgivare är bunden av sitt anbud,
5. om anbud ska lämnas i ett förseglat kuvert,
6. om anstånd kan lämnas med betalningen,
7. den lägsta köpeskillingen som kan godtas om gäldenären ska förbehållas visst belopp för att kunna anskaffa ersättningsegendom,
8. att egendomen säljs i det skick som den befinner sig i vid försäljningstillfället.

Anbud ska avges skriftligen, om inte Kronofogdemyndigheten bestämmer annat (UF 9 kap. 16 §).

Övriga bestämmelser

Särskilda bestämmelser gäller för försäljning av egendom som gäldenären innehar under förbehåll om återtaganderätt (9 kap. 10 § UB). Paragrafen hänvisar till bestämmelser i konsumentkreditlagen (2010:1846) och lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare m.fl. Bestämmelser om indrivning av utmätt fordran finns i 9 kap. 11–13 §§ UB och om åtgärder efter utmätning i pantbrev m.m. i 9 kap. 14–16 §§ UB.

Utmätning och försäljning av bostadsrätt

Formkraven vid överlåtelse av bostadsrätter finns i bostadsrättslagen (1991:614) medan det är bestämmelserna i köplagen (1990:931) som tillämpas beträffande fel, överlåtelseskick och köparens undersökningsplikt.

En överlåtelse av en bostadsrätt blir giltig i förhållande till överlåtarens borgenärer först när bostadsrättsföreningen underrettats om överlåtelsen. Innan bostadsrättsföreningen har underrättats kan alltså bostadsrätten utmätas för en fordran mot överlåtaren. En pantsättning av en bostadsrätt får sakrättsligt skydd när bostadsrättsföreningen underrättas om pantsättningen.

Det finns inte något centralt register över bostadsrätter i Sverige utan det är den lokala bostadsrättsföreningen som ansvarar för att föra förteckning över de lägenheter som är upplåtna med bostadsrätt. Uppgifter om pantsättning av en bostadsrätt framgår av bostadsrättsföreningens förteckning. Förteckningarna kan föras med automatisk databehandling eller på annat liknande sätt (9 kap. 8 § bostadsrättslagen). De kan också bestå av ett lösblads- eller kortsystem. Medlemsförteckningen ska för varje medlem innehålla uppgifter om hans eller hennes namn och postadress och om den bostadsrätt som han eller hon har. Styrelsen ska hålla förteckningen tillgänglig för den som vill ta del av den (9 kap. 9 § bostadsrättslagen). Lägenhetsförteckningen ska för varje lägenhet ange lägenhetens beteckning, belägenhet, rumsantal och övriga utrymmen, dagen för Bolagsverkets registrering av den ekonomiska plan som ligger till grund för upplåtelsen, bostadsrättshavarens namn och insatsen för bostadsrätten. Uppgifterna ska genast föras in i lägenhetsförteckningen när en lägenhet upplåts med bostadsrätt. Underrettas föreningen om att en bostadsrätt har pantsatts eller om att någon uppgift i förteckningen har ändrats ska detta genast antecknas. Vid en överlåtelse av en bostadsrätt ska en kopia av överlåtelseavtalet fogas till förteckningen på lämpligt sätt. Dagen för anteckningen ska anges (9 kap. 10 § bostadsrättslagen).

Utmätning av bostadsrätt

Utmätning av bostadsrätt säkerställs genom att bostadsrättsföreningen underrättas om utmätningen (6 kap. 3 § andra stycket UB). Detsamma gäller i fråga om utmätning av andelsrätt i någon annan förening än bostadsrättsförening eller i ett handelsbolag eller aktiebolag, om det med andelsrätten följer en rätt att besitta eller hyra en lägenhet (20 § första stycket UP). Sådan underrättelse ska delges (6 kap. 11 § UF).

Försäljning av bostadsrätt

Reglerna för försäljning av lös egendom gäller även exekutiv försäljning av bostadsrätt. Vid försäljning av lös egendom som har ett betydande värde måste exekutionstiteln ha fått laga kraft innan egendomen kan säljas exekutivt om inte gäldenären samtycker till försäljningen (8 kap. 4 § andra stycket UB).

I samband med att lös egendom utmäts ska förrättningsmannen värdera denna (6 kap. 9 § UB). I de flesta fall låter Kronofogdemyndigheten en sakkunnig värdera bostadsrätten. Värderingsmannen brukar då också beskriva bostadsrätten på motsvarande sätt som utmäta fastigheter ska beskrivas enligt 12 kap. 3 § UB. Vidare redovisas bl.a. bostadsrättsföreningens stadgar, årsredovisning och lägenhetsförteckning samt planritningar och annat som kan vara av värde inför försäljningen⁶.

Vid exekutiv försäljning av en bostadsrätt har bostadsrättsföreningen enligt 7 kap. 16 a § bostadsrättslagen (1991:614) särskild förmånsrätt, s.k. legal panträtt, för vissa av sina fordringar. Förmånsrätten avser i första hand insatsen och årsavgiften. Denna förmånsrätt har företrädare framför pantavarnas fordringar. I sammanhanget bör uppmärksammas att en bostadsrättsförening också kan ta ut upplåtelse-, överlåtelse- och pantsättningsavgifter. För att bostadsrättsföreningen ska kunna ta ut dessa avgifter krävs att det anges särskilt i föreningens stadgar. Om stadgarna innehåller en sådan bestämmelse får föreningen förmånsrätt även för dessa avgifter. Förmånsrätten omfattar även dröjsmålsränta enligt räntelagen.

⁶ Kronofogdemyndighetens handbok om utmätning.

Bostadsrättsföreningen är skyldig att underrätta eventuella pant-havare om bostadsrättshavaren inte betalar sina avgifter. Om för-eningen inte gör det kan den legala panträtten minska till förmån för panthavaren (7 kap. 31 § bostadsrättslagen).

Den exekutiva försäljningen avser bostadsrätten och inte själva lägenheten. Den som köper bostadsrätten får tillgång till lägenheten när han eller hon antas som medlem i bostadsrättsföreningen (6 kap. 1 § bostadsrättslagen). Om bostadsrättsföreningen inte antar den som köpt bostadsrätten vid en exekutiv försäljning som medlem är föreningen skyldig att lösa bostadsrätten mot skälig ersättning (6 kap. 5 § bostadsrättslagen). Kronofogdemyndigheten ska utfärda köpehandling när försäljningen av bostadsrätten fått laga kraft och köpeskillingen har betalats (9 kap. 12 a och 18 §§ UF).

Kronofogdemyndigheten kan också tvångsförsälja en bostadsrätt på begäran av bostadsrättsföreningen när nyttjanderätten har förverkats och bostadsrättshavaren har sagts upp. En tvångsförsäljning sker för att upplösa rättsförhållandet mellan bostadsrättsföreningen och bostadsrättshavaren. Förverkande kan exempelvis ske på grund av att bostadsrättshavaren inte har betalat sina avgifter, på grund av att bostadsrätten vanvårdats eller om bostadsrättshavarens skyldigheter åsidosätts på andra sätt (7 kap. 18 § bostadsrättslagen). Kronofogdemyndigheten ska bara genomföra en tvångsförsäljning när förverkandefrågan inte är tvistig eller framstår som klar (prop. 1995/96:17 s. 36 och 63). En köpare av en bostadsrätt kan få handräckning enligt 8 kap. 18 § UB för att få tillgång till lägenheten.

Bestämmelser om tvångsförsäljning av bostadsrätter finns i 8 kap. bostadsrättslagen och i övrigt tillämpas utskönningsbalkens bestämmelser om försäljning av lös egendom.

9.2.3 Indrag av egendom

Den så kallade indragningsregeln finns i 8 kap. 8 § UB och innebär att om utmätning har skett av andel i viss egendom som tillhör två eller flera och om lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt (samäganderättslagen) är tillämplig, kan Kronofogdemyndigheten, på yrkande av sökanden, gäldenären eller annan delägare förordna att hela egendomen ska säljas. När någon av nu nämnda sakägare har

framställt ett sådant yrkande ska de övriga sakägarna ges tillfälle att yttra sig över yrkandet.

När det gäller frågor om hinder för försäljningen gäller 6 och 7 §§ samäganderättslagen. I rättsfallet NJA 1991 s. 597 kom HD fram till att ett avtal mellan delägare att samäganderättslagen inte är tillämplig utgör hinder mot tillämpning av indragningsregeln. Den tolkningen frångick dock HD i pleniavgörandet NJA 2007 s. 455. I det rättsfallet prövade HD vilken verkan ett avtal mellan delägarna att 6 § samäganderättslagen inte ska vara tillämplig på samäganderättsförhållandet har gentemot en delägares borgenärer. HD kom fram till att ett sådant avtal inte utgör hinder mot indragning av egendomen.

Om ett yrkande om indrag av egendomen bifalls anses hela egendomen utmätt. Försäljning får dock inte ske förrän beslutet har fått laga kraft. Lös egendom som snabbt faller i värde eller som kräver alltför kostsam vård får säljas tidigare i likhet med vad som gäller om gäldenären ägt hela egendomen (8 kap. 9 § första stycket UB). Efter försäljning av egendomen fördelar Kronofogdemyndigheten köpeskillingen mellan de olika delägarna i förhållande till deras lotter.

När en andel i viss egendom utmätts ska sökanden och annan delägare än gäldenären underrättas om beslutet (6 kap. 13 § UF). De sakägare som berörs av att sökanden, gäldenären eller någon annan delägare begär att hela egendomen ska säljas ska ges tillfälle att yttra sig över yrkandet (8 kap. 8 § UB). Yrkandet ska delges med föreläggande för mottagaren att yttra sig inom viss tid. Ett beslut om indrag av egendom delges den eller de sakägare som beslutet har gått emot (6 kap. 14 UF). Försäljning av egendomen får som huvudregel inte ske förrän beslutet om försäljning har fått laga kraft. Om ett yrkande om indrag av hela egendomen inte framställs eller om yrkandet om indrag avslås ska den utmätta andelen säljas enligt bestämmelser som gäller för utmätt rättighet (8 kap. 9 § UB).

9.2.4 Samäganderättslagen

Samäganderättslagen är tillämplig när två eller flera tillsammans äger viss egendom. I samäganderättslagens 1 § anges på vilken slags egendom lagen är tillämplig. De egendomsslag som räknas upp är

fastighet, lös sak, aktie, obligation och skuldebrev. I 20 § jämställs tomträtt med fastighet. Egendom som inte återfinns i uppräknningen är exempelvis bostadsrätt, hyresrätt och arrende⁷. Inskränkningar av lagens tillämpningsområde finns i 19 §.

För att kunna förfoga över det samägda godset i dess helhet och för att förvalta godset krävs samtliga delägars samtycke (2 §). Detta innebär att varje delägare har ett starkt skydd mot att majoriteten fattar beslut som strider mot minoritetens uppfattning. Samtidigt innebär detta risker för att nödvändiga åtgärder inte kan genomföras när delägarna inte kommer överens.

Om delägarna inte kommer överens kan delägare ansöka om att domstol ska förordna en god man att omhänderta godset (3 §). Om inte något annat avtalats mellan delägarna kan även varje delägare ansöka hos domstol om att det samägda godset ska bjudas ut till försäljning på offentlig auktion för samtliga delägars räkning. Rätten får dock inte förordna om försäljning om en delägare visar synnerliga skäl för anstånd (6 §).

Av samäganderättslagens 19 § framgår att det finns särskilda bestämmelser beträffande egendomsförhållanden som rör vissa rättssubjekt, exempelvis särskilda bestämmelser i äktenskapsbalken och sambolagen (2003:376) för makar och sambor.

9.2.5 Makars och sambors föfoganderätt över egendom

Äktenskap eller samboförhållanden inverkar inte i sig på makars eller sambors rätt att äga och förvalta egendom, men om egendomen är giftorättsgods eller samboegendom kan maken eller sambon ha anspråk på hälften av egendomen när äktenskapet eller samboförhållandet upplöses.

Som huvudregel får en make eller sambo bestämma över sin egendom. För viss egendom, exempelvis gemensam bostad och bohag, finns det dock rådighetsinskränkningar i föfoganderätten. Enligt äktenskapsbalkens 7 kap. 5 § får en make inte utan den andra makens samtycke:

⁷ Se avsnitt 9.4.11 om samäganderättslagens analoga tillämpning på annan egendom än den som räknas upp i lagens 1 och 20 §§.

1. avhända sig, låta inteckna, hyra ut eller på annat sätt med nyttjanderätt upplåta fast egendom som utgör makarnas gemensamma bostad,
2. avhända sig, pantsätta, hyra ut eller på annat sätt med nyttjanderätt upplåta annan egendom som utgör makarnas gemensamma bostad, eller
3. avhända sig eller pantsätta makarnas gemensamma bohag.

Vad som nu nämnts gäller dock inte för bostad eller bohag som är den ena makens enskilda egendom på grund av villkor vid arv, testamente eller gåva. En make får inte heller utan den andra makens samtycke avhända sig, låta inteckna, hyra ut eller på annat sätt med nyttjanderätt upplåta fast egendom som inte utgör makarnas gemensamma bostad, om egendomen är giftorätts gods. Detta gäller dock inte om mål om äktenskapsskillnad pågår och maken har förvärvat egendomen efter det att talan om äktenskapsskillnad väcktes. Regleringen som gäller för fast egendom gäller också för tomträtt.

Det har inte någon betydelse om den gemensamma bostaden utgör fast egendom eller annan egendom, exempelvis en bostadsrätt. Syftet med bestämmelsen är inte att skydda maken mot den andre makens borgenärer utan den har till syfte att förhindra ett kringgående av övertaganderätten vid en bodelning (prop. 1986/87:1 s. 63 och 135 f.).

För det fall en av makarna har gjort någon av ovan nämnda rättshandlingar i strid med bestämmelsen kan den andra maken som huvudregel vända sig till domstol för att få en förklaring att rättshandlingen är ogiltig och att egendomen ska återgå. Ogiltigförklaring kan dock inte ske vid överlåtelse eller pantsättning av bohag om den nya innehavaren har fått egendomen i sin besittning i god tro (7 kap. 9 § äktenskapsbalken). Liknande bestämmelser finns för sambor i sambolagens 23–25 §§.

Av det nu nämnda följer att om makar eller sambor har samäganderätt till egendom, blir de ömsesidigt beroende av varandras samtycke såvitt avser förfoganden över respektive andel i egendomen. Som huvudregel krävs den andre makens/sambons samtycke för att sälja en samägd fastighet eller bostadsrätt.

9.2.6 Redovisning av influtna medel

I den avslutande fasen av utmätningsprocessen ska influtna medel redovisas genom att fördelas mellan och betalas ut till borgenärerna. Resterande belopp ska betalas till gäldenären. I utsökningsbalkens trettonde kapitel finns bestämmelser om hur redovisningen ska ske. Bestämmelserna kompletteras av bestämmelser i utsökningsförordningens trettonde kapitel. Vissa bestämmelser gäller inte i allmänna mål (13 kap. 21 § UB). Kompletterande bestämmelser om redovisningen i vissa allmänna mål finns i 20 § och 21 § indrivningsförordningen (1993:1229).

Allmänna bestämmelser

Pengar som har kommit in i ett utmätningssmål ska redovisas så snart som möjligt. När beloppet är ”ringa” får Kronofogdemyndigheten vänta med redovisningen om det kan antas att ytterligare belopp kommer in (13 kap. 1 § UB). Vid bedömningen av vad som är ett ringa belopp kan hänsyn tas till vem som är mottagare av beloppet. För en enskild person kan utbetalning av ett förhållandevis lågt belopp ha betydelse, medan det för ett stort företag kan vara utan betydelse om samma belopp redovisas omedelbart eller först något senare (prop. 1980/81:8 s. 679). Pengar som har kommit in i ett utsökningsmål ska göras räntebärande. Detta krav gäller dock inte om det kan antas att utbetalning kommer göras inom två veckor från det att pengarna kom in till myndigheten (13 kap. 1 § UF).

Som huvudregel ska pengarna redovisas inom två veckor. Undantag får göras från denna tidsgräns om det uppstår hinder eller om det finns särskilda skäl (13 kap. 3 § första meningen UF). Exempel på vad som anses vara särskilda skäl är om det ska hållas ett fördelningssammanträde efter försäljning av egendom och fördelningssammanträdet inte kommer att kunna hållas inom tvåveckorsfristen⁸. Redovisning av ett belopp som bedömts som ringa bör som huvudregel inte dröja längre än tre månader (13 kap. 3 § andra meningen UF).

⁸ Kronofogdemyndighetens handbok om utmätning.

Bestämmelserna gäller även för ränta som utgår på pengarna till och med fördelningsdagen (se 13 kap. 6 § UB). Den som är berättigad till pengarna har rätt till ränta på belopp som inestår efter fördelningsdagen (13 kap. 2 § UB).

När en köpare har ställt säkerhet för handpenning och köpeskillingen inte betalas inom föreskriven tid, ska Kronofogdemyndigheten ta säkerheten i anspråk om det behövs för betalning av det köparen ska stå för. Detsamma gäller för säkerhet som annan sakägare enligt 12 kap. 39 § eller 12 kap. 54 § UB ställt för belopp som ska redovisas (13 kap. 3 § UB). Säkerhet för handpenning ska alltså inte automatiskt tas i anspråk utan först om det under förfarandet visar sig att det behövs för att köparens betalningsansvar ska fullgöras (prop. 1980/81:8 s. 681).

Fördelning

Om det finns flera borgenärer som har rätt till betalning ska pengarna fördelas mellan dem. När det är oklart hur pengarna ska fördelas mellan borgenärerna eller om det är särskilt föreskrivet i UB ska Kronofogdemyndigheten hålla ett fördelningssammanträde (13 kap. 4 § första stycket UB). Bestämmelser som föreskriver obligatoriskt fördelningssammanträde finns för registrerat skepp, registrerat luftfartyg och intecknade reservdelar till luftfartyg samt när fast egendom sålts på auktion (10 kap. 6 §, 11 kap. 1 § och 12 kap. 20 § UB). Exempel på situationer när fördelningssammanträde kan behövas, men där det inte är obligatoriskt, är när fast egendom har sålts under hand och när förfarandet har avbrutits före försäljning av registrerat skepp, registrerat luftfartyg, intecknade reservdelar eller fast egendom och pengar finns tillgängliga. Det kan också behövas ett fördelningssammanträde efter försäljning av lös egendom när fördelning av medel ska ske och det finns flera borgenärer som konkurrerar. När det inte är föreskrivet obligatoriskt fördelningssammanträde är det upp till Kronofogdemyndigheten att bedöma om det är oklart hur medlen ska fördelas och om fördelningssammanträde därför ska hållas (prop. 1980/81:8 s. 682).

Om ett fördelningssammanträde inte har blivit utsatt i samband med kungörandet av en auktion ska fördelningssammanträdet kungöras särskilt när det behövs med hänsyn till okända sakägare eller

om det finns något annat skäl. Sökanden, gäldenären och andra kända sakägare ska kallas till sammanträdet (13 kap. 4 § andra stycket UB).

När ett beslut om fördelning meddelas utan att fördelningssammanträde hållits ska Kronofogdemyndigheten underrätta sakägarna om beslutet, om det inte är uppenbart onödigt (13 kap. 11 § UF). Som regel underrättas sakägarna inte när det är maskinella beslut. Det har inte ansetts nödvändigt att särskilt delge sakägarna Kronofogdemyndighetens beslut om fördelning. Sakägarna anses som regel tillräckligt tillgodosedda genom utbetalningen enligt beslutet (prop. 1980/81:8 s. 684). Ett fördelningsbeslut kan överklagas inom tre veckor från beslutet (18 kap. 7 § tredje stycket UB).

Vid ett fördelnings-sammanträde ska Kronofogdemyndigheten redogöra för vad som ska fördelas och vilka fordringar som har anmälts eller som ska beaktas utan anmälan (13 kap. 5 § UB). Exempel på fordringar som ska beaktas utan att de har anmälts är fordringar med handpanträtt eller retentionsrätt eller säkerhet i form av pantbrev m.m. i något av specialobjekten (8 kap. 11 §, 10 kap. 12 §, 11 kap. 3 § och 12 kap. 27 § UB). Enligt 17 kap. 6 § UB ska förrättningskostnader tas ut utan särskild begäran.

En fordran som ska beaktas ska tas upp med det belopp den uppgår till på fördelningsdagen. Den dag fördelningssammanträdet ska hållas är fördelningsdag, även om det finns hinder mot att verkställa fördelningen den dagen. Om det inte hålls något fördelningssammanträde är den dag Kronofogdemyndigheten meddelar beslut fördelningsdag (13 kap. 6 § första och tredje stycket UB). Av förarbetena framgår att principerna för att bestämma en slutdag ska tillämpas även om det bara finns en borgenär (prop. 1980/81:8 s. 685 f.)⁹. I praxis har dagen för Kronofogdemyndighetens beslut om utbetalning ansetts som slutdag i ett fall med bara en borgenär (RH 2010:65).

Vid bedömningen av om en fordran är förenad med särskild förmånsrätt i en fastighet ska ett pantbrev vars belopp är bestämt i utländsk valuta räknas om till svenska kronor enligt den kurs som

⁹ I lagberedningens förslag angavs att det för ränteberäkningen är angeläget att kunna hålla sig till en bestämd och för samtliga fordringar gemensam slutdag. Beträffande ränta sades att den ska beräknas till och med fördelningsdagen. De principer som anges i paragrafen bör även tillämpas om det bara finns en borgenär. Den föreslagna ordningen ansågs ändamålsenlig.

gäller på fördelningsdagen. Pantbrevets belopp får dock inte sättas högre än det belopp som har tagits upp i sakägarförteckningen (12 kap. 27 § fjärde stycket och 13 kap. 6 § andra stycket UB).

Vid fördelningen räknas även sådan förrättningskostnad som avser endast det aktuella målet som fordran. Om en borgenär begär betalning för en fordran som inte har anmälts i tid, ska utdelning utgå av eventuellt överskott (13 kap. 6 § fjärde och femte stycket UB).

Det står parterna fritt att komma överens om hur pengarna ska fördelas. Om alla berörda sakägare är överens ska fördelningen göras i enlighet med överenskommelsen (13 kap. 9 § UB). En överenskommelse kan ingås muntligt vid fördelningssammanträdet, men medgivanden kan också lämnas skriftligen till Kronofogdemyndigheten. Det är inte tillräckligt att närvarande sakägare är överens. Medgivande krävs dock inte från en borgenär vars fordran oavsett överenskommelsen inte kan få del i tillgängliga medel (prop. 1980/81:8 s. 691).

Om en fordran eller därmed förenad förmånsrätt är beroende av villkor eller är tvistig, eller om förmånsrätt är beroende av att sökt in-teckning beviljas, ska Kronofogdemyndigheten avsätta det belopp som belöper på fordringen i avvaktan på att villkoret uppfylls eller förfaller eller tvisten eller frågan om in-teckning blir slutligt avgjord (13 kap. 7 § första stycket UB). När medel avsätts enligt vad som nu beskrivits ska Kronofogdemyndigheten bestämma hur beloppet ska fördelas om det visar sig att beloppet helt eller delvis faller bort, t.ex. om det ska tillkomma annan borgenär än den för vars fordran det har beräknats (13 kap. 8 § UB).

Om en borgenärs fordran eller förmånsrätt är tvistig ska borgenären, om det inte av särskilda skäl är obehövt, föreläggas att väcka talan om rätten till medlen mot de sakägare som medlen ska tillkomma om borgenärens anspråk faller bort. Borgenären går miste om sin rätt till medlen om borgenären inte väcker talan inom en månad från delfående av föreläggandet. Rätten går dock inte förlorad om motparten inom den nu angivna tiden väcker talan mot borgenären (13 kap. 7 § andra stycket UB).

Om fördelning av pengarna inte utan betydande olägenhet för parterna kan avslutas utan att tvisten har blivit avgjord, ska Kronofogdemyndigheten i stället för att avsätta pengar för den tvistiga fordringen själv pröva tvisten om det är ändamålsenligt (13 kap. 7 §

tredje stycket UB). Med parterna avses alla som är beroende av fördelningen. Kronofogdemyndigheten bör t.ex. pröva tvisten själv om en större del av tillgängliga medel behöver avsättas i väntan på domstolsprövning och saken berör flera borgenärer. Detta kan bli aktuellt i samband med fördelning efter försäljning av skepp eftersom det kan uppträda flera borgenärer med anspråk på sjöpanträtt. Om Kronofogdemyndigheten ska pröva tvisten anses talan väckt vid den tidpunkt borgenären anmälde sitt anspråk. Om anmälan inte uppfyller de krav som gäller för en stämningsansökan i tvistemål ska Kronofogdemyndigheten uppmana borgenären att avhjälpa bristen (2 kap. 22 § UB). Kronofogdemyndigheten ska kalla parterna till en muntlig förhandling. Tvisten kan prövas även om någon part uteblir från förhandlingen. Rättegångsbalkens bestämmelser om bevisning i tvistemål, med undantag för den närmast obsoleta regeln om häktning vid vittnes tredska, gäller. Tvisten avgörs i samband med fördelning av de medel som tvisten rör. Avgörandet tas upp i beslutet om fördelningen (2 kap. 23 § UB). Kronofogdemyndighetens beslut kan överklagas till tingsrätt (se 18 kap. 1 § UB). Om ett överklagande av Kronofogdemyndighetens beslut om fördelning av medel bifalls gäller det även till förmån för den som inte själv har överklagat beslutet (18 kap. 15 § UB).

Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten är det mycket ovanligt att Kronofogdemyndigheten själv prövar fördelningstvister vid ett sammanträde. I de flesta fall hanteras frågorna i stället inom ramen för Kronofogdemyndighetens beslut om fördelning där myndigheten fattar beslut på tillgängligt underlag. Ett överklagande av Kronofogdemyndighetens fördelningsbeslut handläggs i tingsrätten enligt bestämmelserna i lagen (1996:242) om domstolsärenden. Om en part i stället föreläggs att väcka talan enligt 13 kap. 7 § andra stycket UB handläggs målet som ett tvistemål enligt rättegångsbalkens bestämmelser.

Särskilda bestämmelser om registrerat skepp, registrerat luftfartyg, intecknade reservdelar till luftfartyg och fast egendom

När registrerat skepp, registrerat luftfartyg, intecknade reservdelar till luftfartyg eller fast egendom har sålts på auktion, ska avkastning av egendomen, ersättning som har betalats in med anledning av ett

misslyckat försök att sälja egendomen och tillskott som någon har betalat för att bevara sin rätt vid försäljningen fördelas tillsammans med köpeskillingen för egendomen. Medel som har flutit in genom särskild försäljning av tillbehör till fastighet ska fördelas samtidigt som köpeskillingen för fastigheten (13 kap. 10 § första stycket UB). Detsamma gäller när en fastighet har sålts under hand (13 kap. 11 § UB). Om det inte framgår att fordran understiger det som anges i sakägarförteckningen ska fördelningen ske i enlighet med vad som anges i den. Utdelning för en fordran som inte har tagits upp i förteckningen utgår endast av ett eventuellt överskott (13 kap. 10 § andra och tredje stycket UB).

Om förfarandet avbryts utan att egendomen har blivit såld, ska medel som flutit in fördelas enligt vad som föreskrivs i 13 kap. 10 § UB om en sakägarförteckning har upprättats. I annat fall ska medlen fördelas enligt de grunder som gäller för upprättande av en sakägarförteckning. Annan borgenär än sökanden har dock endast rätt att få betalning ur medlen om dennes fordran är förenad med panträtt på grund av in-teckning och då bara för ränta och kostnader. När fastighetstillbehör har sålts för sig ska borgenär vars fordringar har rätt i fastigheten få utdelning om de inte har avstått från betalning enligt vad som föreskrivs i 12 kap. 16 § UB. Detta gäller även om fastigheten inte säljs (13 kap. 12 § UB).

Avräkning

I 13 kap. 13 § UB regleras i vilken ordning medel ska avräknas på en borgenärs fordran när denne inte får fullt betalt. Medel som tillkommer en borgenär avräknas på ränta och annan biförpliktelse före fordrans kapitalbelopp om inte borgenären har begärt något annat före fördelningen eller utbetalningen. Det finns inte någon reglering som anger i vilken ordning avräkning ska göras på biförpliktelser. Enligt förarbetena bör rättegångskostnad avräknas före ränta på fordrans kapitalbelopp. Ränta på rättegångskostnad bör avräknas före själva rättegångskostnaden (prop. 1980/81:8, s. 697). I 10 kap. 11 § första stycket UB, 11 kap. 1 § UB och 12 kap. 26 § första stycket UB finns särskilda bestämmelser om ordningen mellan fordrans kapitalbelopp och biförpliktelser när utmätning har skett

av registrerat skepp, registrerat luftfartyg, intecknade reservdelar till luftfartyg och fastighet.

Utbetalning

Av 13 kap. 14 § UB följer att det krävs att säkerhet ställs för att utbetalning av influtna medel ska få ske:

1. om utmätning har skett med stöd av 3 kap. 5 § 1 UB eller 3 kap. 6 § UB (verkställighet på grund av dom) och exekutionstiteln inte har fått laga kraft eller utmätning har skett på grund av utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande eller handräckning och gäldenären har sökt återvinning eller överklagat,
2. om utmätning har skett hos dödsbo för fordran som inte var förenad med särskild förmånsrätt i egendomen och den tid som anges i 8 kap. 6 § första stycket UB inte har gått till ända,
3. om rätten till medlen är beroende av ett överklagande av utmätningen eller den utmäta egendomens försäljning eller av talan som avses i 4 kap. 20–22 eller 26 § UB,
4. om fördelning som har skett vid fördelningssammanträde inte har fått laga kraft,
5. om i annat fall tvist råder om vem som är betalningsberättigad.

Säkerheten ska bestå av pant, borgen eller företagshypotek. Borgen ska ställas såsom för egen skuld och ska vara solidarisk om den ingås av två eller flera personer gemensamt. Kronofogdemyndigheten ska pröva säkerheten om den inte är godkänd av den till vars förmån säkerheten ställs. Om en bank eller annan jämförbar penninginrättning ska ställa säkerhet får Kronofogdemyndigheten godta en utfästelse av penninginrättningen att infria den förpliktelse som säkerheten ska avse. Säkerheten ska tas i förvar av Kronofogdemyndigheten (2 kap. 25 § UB). Staten, kommun, landsting och kommunalförbund är undantagna från kravet att ställa säkerhet (2 kap. 27 § första stycket UB).

Den 1 april 1996 infördes en kompletterande bestämmelse till 13 kap. 14 § UB. Enligt 13 kap. 14 a § gäller att ovan nämnda punkten 3 och, om det inte finns särskilda skäl, punkten 5 inte ska

tillämpas vid löneutmätning för underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken eller föräldrabalken. Ett överklagande av ett beslut om löneutmätning för underhållsbidrag medför således inget krav på säkerhet för att utbetalning ska ske. Det föreligger inte heller hinder för utbetalning om det är tvistigt vem som är betalningsberättigad såvida det inte finns särskilda skäl.

Om Kronofogdemyndigheten på grund av tvist har avsatt medel enligt 13 kap. 7 § första stycket UB och om tvisten har prövats av domstol, får pengarna betalas ut till vinnande part innan avgörandet fått laga kraft efter att säkerhet har ställts. I annat fall får pengar som har avsatts betalas ut mot säkerhet till den borgenär för vilken de har avsatts eller, om denne inte vill få utbetalt pengarna, till den som i andra hand är berättigad till dem (13 kap. 15 § UB). Ett överklagande av en verkställd fördelning hindrar inte att Kronofogdemyndigheten betalar ut belopp som inte berörs av överklagandet (13 kap. 16 § UB).

När Kronofogdemyndigheten ska betala ut pengar ska myndigheten iaktta vad som i allmänhet gäller om skyldighet för en borgenär att visa eller återställa ett fordringsbevis eller säkerhet som har lämnats för fordran (13 kap. 17 § första stycket UB). Löpande skuldebrev kan nämnas som ett exempel på fordringsbevis som måste uppvisas eller återställas i samband med att borgenären vill lyfta betalning¹⁰. Kronofogdemyndigheten kan medge undantag från skyldigheten att visa upp pantbrev i skepp eller fastighet, företagsinteckningsbrev eller skuldebrev som är in-tecknat i annan egendom om det inte finns ett allmänt krav på att skuldebrevet ska visas upp eller återställas (13 kap. 17 § andra stycket UB). Om köparen åberopar att den som enligt sakägarförteckningen är berättigad till betalning har medgett vederbörande avräkning på köpeskillingen ska Kronofogdemyndigheten pröva överenskommelsen enligt vad som föreskrivs i 13 kap. 17 § första och andra stycket UB (13 kap. 17 § tredje stycket UB). Detta innebär att fordringsbevis och säkerhet ska visas på samma sätt som om borgenären lyfter betalning. När betalning har gjorts på en fordran som grundas på en handling där det krävs att den uppvisas ska Kronofogdemyndigheten göra en anteckning om betalningen på handlingen. Om en fordran infrias helt genom betalningen ska handlingen lämnas till

¹⁰ Se 21 § lagen (1936:81) om skuldebrev och 2 kap. 2 § UB.

gäldenären. I annat fall ska den lämnas till borgenären (13 kap. 21 § UF).

Borgenären måste inom ett år från det att fördelningen fick laga kraft visa fordringsbeviset eller i övrigt fullgöra vad som krävs enligt 13 kap. 17 § UB för att få lyfta medlen. I annat fall får Kronofogdemyndigheten, mot säkerhet och om inte särskilda skäl föreligger, betala ut medlen till den som i andra hand är berättigad till dem (13 kap. 18 § UB). Om alla berörda sakägare medger det kan Kronofogdemyndigheten betala ut medel utan att säkerhet ställs (13 kap. 19 § UB).

Om ett beslut om fördelning eller utbetalning ändras, ska Kronofogdemyndigheten om det begärs utsöka vad som ska betalas tillbaka. Ställd säkerhet får då tas i anspråk. Detsamma gäller om medel som någon har fått lyfta enligt kapitlets 14 § eller 15 § ska tillkomma annan sakägare, eller om borgenär har fått lyfta medel enligt 18 § och den som har bättre rätt till medlen anmäler sig och fullgör vad som krävs för betalning till honom eller henne (13 kap. 20 § UB).

I 13 kap. 20 a § regleras hur utbetalning av små belopp ska hanteras. Om influtna medel ska fördelas mellan flera mål och det belopp som ska betalas ut i något av målen understiger 100 kronor, ska beloppet, enligt huvudregeln, i stället fördelas mellan övriga mål där fordringen inte fått full täckning. Kronofogdemyndigheten är inte skyldig att betala ut belopp som understiger 25 kronor. Om beloppet inte betalas ut, tillfaller det staten.

Om det går lång tid mellan försäljning och fördelning av köpeskillingen är detta något som kan drabba inte bara borgenärerna utan även gäldenären. I målet *Rousk mot Sverige* (se avsnitt 4.3.12 och bilaga 20) noterar Europadomstolen att det återstående beloppet från den exekutiva försäljningen av Rousks hem betalades ut till Rousk först den 27 januari 2004 trots att han var skyldig att flytta från sitt hem redan den 1 oktober 2003. Europadomstolen fann att Rousk härigenom åsamkades en ytterligare ekonomisk börda som, under omständigheterna i målet, framstår som överdriven, i synnerhet med tanke på hans behov av att hitta ett nytt hem.

9.3 Införandet av moderna auktionsmetoder för utmätt lös egendom

Kronofogdemyndigheten lämnade år 2010 en rapport till Justitiedepartementet med förslag till ändringar i bl.a. utsökningsbalken när det gällde frågor om försäljning av utmätt lös egendom¹¹. I propositionen (2013/14:43) *Moderna auktionsmetoder för utmätt lös egendom* behandlade regeringen ett antal av förslagen. Riksdagen godtog regeringens förslag (bet. 2013/14:CU16 och rskr. 2013/14:167). Författningsförslagen trädde i kraft den 1 oktober 2014.

Genom lagändringarna infördes bl.a. åtgärder för att effektivisera försäljningen av utmätt lös egendom såsom fordon och bostadsrätter på offentlig auktion och för att anpassa förfarandet till modern teknik. Författningsändringarna innebär bl.a. att Kronofogdemyndighetens försäljning av utmätt lös egendom kan ske genom budgivning på internet, s.k. e-auktion. Regeringen framhöll att ett sådant förfarande är snabbare, billigare och når fler spekulanter. En sådan ordning leder i regel till högre priser och därmed ett bättre resultat för borgenären och gäldenären.

Kungörandet av en försäljning moderniserades. Kungörelser, dvs. information och annonsering inför en offentlig auktion ska i första hand ske på internet i Post- och Inrikes Tidningars, Kronofogdemyndighetens eller någon annans webbplats, i stället för som tidigare var fallet i papperstidningar. Motsvarande ska även gälla vid en konkursförvaltares försäljning av konkursboets egendom på auktion.

En annan förändring gäller underrättelser om en försäljning av lös egendom på offentlig auktion till sökanden, gäldenären och andra kända sakägare vars rätt berörs av försäljningen. Lagändringen innebär att Kronofogdemyndigheten inte längre behöver underrätta kända sakägare särskilt om det är uppenbart obehövligt. Den tidigare obligatoriska underrättelseskyldigheten ansågs innebära en onödig och tidskrävande hantering utan några egentliga fördelar.

I Kronofogdemyndighetens rapport lämnades ytterligare förslag till modernisering av försäljningsförfarandet som regeringen av olika skäl valde att inte gå vidare med. I avsnitt 9.4.2 redovisar vi

¹¹ Kronofogdemyndighetens rapport *Försäljning av utmätt lös egendom* (2010:3).

översiktligt dessa förslag och regeringens motivering till varför dessa inte genomfördes. För fullständiga förslag och motiveringar hänvisas till Kronofogdemyndighetens rapport och regeringens proposition.

9.4 Våra överväganden

9.4.1 Ett modernt budgivningsförfarande för försäljning av fast egendom m.m. på offentlig auktion

Våra bedömningar och förslag: Förfarandet för försäljning av fast egendom på offentlig auktion bör moderniseras och teknik-anpassas så att det blir möjligt att sälja egendomen genom såväl muntligt som skriftligt budgivningsförfarande. Utsökningsbalken och utsökningsförordningen ändras så att budgivning kan ske även på annat sätt än muntligen, t.ex. elektroniskt via internet. Vi föreslår motsvarande författningsändringar som reglerar auktionsförfarandet vid försäljning av registrerat skepp, registrerat luftfartyg och in-tecknade reservdelar till luftfartyg.

Kronofogdemyndigheten ska efter hörande av sökanden, svaranden och annan känd sakägare vars rätt berörs av försäljningen bestämma auktionsform.

Om Kronofogdemyndigheten håller auktion på plats med muntliga bud bör intressenter ges möjlighet att delta i budgivningen via videolänk från något av Kronofogdemyndighetens kontor. Kronofogdemyndigheten bör även kunna bestämma att bud ska kunna lämnas på annat sätt så att olika budgivningssätt kan kombineras i ett och samma auktionsförfarande.

Bakgrund

Några av lagändringarna som infördes efter förslag i propositionen (2013/14:43) *Moderna auktionsmetoder för utmätt lös egendom* syftade till att effektivisera försäljningen av lös egendom på offentlig auktion och att anpassa förfarandet till modern teknik. Författningsändringarna innebär bl.a. att Kronofogdemyndighetens försäljning av utmätt lös egendom numera kan ske genom budgivning på internet (e-auktion). Regeringen framhöll att ett sådant förfarande

är snabbare, billigare och når fler spekulanter samt att en sådan ordning som regel leder till högre priser och därmed ett bättre resultat för borgenären och gäldenären.

En modernisering av försäljningsförfarandet

Nuvarande bestämmelser om försäljning av fast egendom på offentlig auktion är utformade för auktioner som hålls på traditionellt vis, på en plats där de som är intresserade är fysiskt närvarande och lämnar bud muntligen.

Samma fördelar som kan uppnås genom exekutiv försäljning av lös egendom på e-auktion skulle kunna uppnås om det var möjligt att sälja fast egendom på e-auktioner. Genom ett försäljningsförfarande som möjliggör användandet av modern teknik och internet förbättras förutsättningarna för spekulanter att delta i budgivningen oavsett var i världen de befinner sig. Detta kan i sin tur leda till ett bättre ekonomiskt resultat, vilket gynnar såväl borgenärs- som gäldenärskollektivet. Bestämmelserna för försäljning av fast egendom på offentlig auktion bör därför, precis som bestämmelserna för försäljning av lös egendom på offentlig auktion, teknikanpassas till dagens samhällsutveckling och till moderna försäljningsmetoder.

För att möjliggöra budgivning över internet behöver ändringar göras i utsökningsbalkens och utsökningsförordningens bestämmelser som reglerar förfarandet för en offentlig auktion av fast egendom. Den reglering som ansågs hindra försäljning av utmätt lös egendom på e-auktion var utsökningsförordningens uttryckliga krav på muntlighet vid budgivning samt utsökningsbalkens bestämmelser i nionde kapitlet som förutsatte muntlig budgivning. Utsökningsbalkens begrepp ”inrop” ersattes av det mer neutrala begreppet ”bud”. Begreppet bud ansågs tydligare innefatta även bud som lämnas på annat sätt än muntligen, t.ex. elektroniskt via internet eller skriftligen. Genom denna ändring ansågs de nya reglerna för auktionsförfarandet inte heller låsta vid dagens teknik, utan försäljningssätten kan kontinuerligt och teknikoberoende anpassas till den fortsatta utvecklingen. Vi föreslår därför motsvarande ändringar i de centrala bestämmelserna som reglerar offentlig auktion av fast egendom. Bestämmelser som berörs är bl.a. 12 kap.

38–44 och 51, 54–55 §§ UB samt 8 kap. 3 § UF. Bland annat byts ordet ”inrop” ut mot ”bud”, ”inropare” byts ut mot ”budgivare”, ”den som ropat in” byts ut mot ”den som vunnit budgivningen” och ”ropa ut” byts ut mot ”bjuda ut”. Följdändringar görs i andra bestämmelser.

De fördelar vi ser med möjligheten att sälja fast egendom på e-auktion gäller även för Kronofogdemyndighetens försäljning av registrerat skepp, registrerat luftfartyg och intecknade reservdelar till luftfartyg. Vi föreslår därför motsvarande författningsändringar i bestämmelser som reglerar auktionsförfarandet vid försäljning av registrerat skepp, registrerat luftfartyg och intecknade reservdelar till luftfartyg.

Det ankommer på Kronofogdemyndigheten att bestämma auktionsform

Även om det blir möjligt att sälja fast egendom på e-auktion finns det givetvis fall när det är mer ändamålsenligt att hålla en traditionell auktion på plats.

Ett exempel på när det skulle kunna vara olämpligt med försäljning på e-auktion är tvångsvis försäljning av fastighet med upplåten nyttjanderätt (12 kap. 33 § UB) och där bestämmelserna i 12 kap. 39 § UB om dubbla utrop ska tillämpas. En sådan försäljning är förhållandevis komplicerad och torde oftast inte lämpa sig för e-auktion.

Av 12 kap. 39 § UB framgår att om en rättighet som upplåtits i fastigheten har bättre rätt än utsökningsfordran så är den skyddad vid försäljning utan något särskilt förbehåll. Om rättigheten har sämre rätt än utsökningsfordran ska Kronofogdemyndigheten göra en skadlighetsbedömning. Prövningen går ut på att bedöma om det finns anledning att anta att rättigheten belastar fastigheten till beaktansvärd skada för innehavare av fordran med bättre rätt. Om det saknas sådan anledning ska rättigheten särskilt förbehållas vid försäljningen. När rättigheten kan antas påverka fordringar med bättre rätt så ska rättigheten inte förbehållas. I stället ska prövas hur rättigheten påverkar fastighetens värde vid budgivningen. Detta görs genom att fastigheten först ropas ut utan förbehåll för rättigheten och därefter ropas ut med förbehållet. Om flera rättigheter är upplåtna i fastigheten sker flera ”utrop”. Det bud som skyddar flest

rättigheter har företräde. Det finns även en möjlighet för en rättighetshavare att göra tillskott för att skydda sin rättighet. Om det görs ett sådant tillskott när det finns flera rättigheter, men tillskottet inte ensamt kan skydda rättigheten, kan det bli aktuellt med ett särskilt ”utrop” för att bedöma om rättigheten ändå ska skyddas. Att borgenären godtar ett bud ska medföra att fordringen vid tillämpning av bestämmelsen anses täckt.

Som framgår ovan kan olika frågor behöva bedömas och hanteras under pågående auktion. Om flera ”utrop” ska göras ska betalning av handpenning ske efter varje ”inrop”. Om ”inropet” inte ska bestå ska handpenningen återlämnas. Dessutom måste ett tillskott som görs av en rättighetshavare hanteras under själva förfarandet. Bedömningen av vilket bud som har företräde kan komma att påverkas av borgenärens agerande. Eftersom förfarandet är komplicerat behöver Kronofogdemyndigheten förklara för budgivare vad som gäller vid de olika ”utropen”.

Försäljning av en fastighet med en rättighet som särskilt har förbehållits och där endast ett ”utrop” ska ske torde kunna säljas på e-auktion. Exempel på sådan försäljning är när en hyreshusenhet ska säljas och det finns lokalhyreskontrakt som ska fortsätta att gälla efter försäljningen. Intressenter kan då informeras om att rättigheten gäller efter försäljningen och få del av nyttjanderättskontraktet.

Det är varken möjligt eller lämpligt att göra en heltäckande bedömning av vilken auktionsform som är den lämpligaste i en viss situation. Denna fråga bör övervägas av Kronofogdemyndigheten i samband med att sakägarförteckningen upprättas i respektive försäljningsärende. Företrädare för borgenärskollektivet har framhållit att det i vissa fall kan ligga i borgenärens intresse att det hålls en offentlig auktion på fastigheten där budgivarna är närvarande. Anledningen till det är att det i vissa fall kan krävas ingående diskussioner med intressenter, som kan få påverkan på det slutliga försäljningspriset. För att inte någon sakägares rätt ska eftersättas bör det införas en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att fråga sakägarna om de har någon synpunkt på vilken auktionsform som bör användas i det enskilda försäljningsärendet. Eftersom det kan finnas många sakägare och dessa kan ha olika uppfattning i frågan bör sakägarna inte ges någon beslutanderätt. Det bör således ankomma på Kronofogdemyndigheten att besluta om auktionsform.

Den som är missnöjd med Kronofogdemyndighetens beslut om auktionsform kan överklaga detta i samband med ett överklagande av själva försäljningen.

Enligt 12 kap. 18 § UB bestämmer Kronofogdemyndigheten tid och plats för auktion på fastighet. Vi föreslår ett nytt första stycke i bestämmelsen som föreskriver att senast när sakägarförteckning har upprättats ska sökanden, svaranden och annan känd sakägare vars rätt berörs av försäljningen ges tillfälle att yttra sig om budgivningsförfarandet. I bestämmelsens andra stycke görs ett tillägg där det framgår att Kronofogdemyndigheten även ska besluta om auktionsform.

Även om det blir möjligt att sälja fast egendom, registrerat skepp, registrerat luftfartyg och intecknade reservdelar till luftfartyg på e-auktion kommer det, som framgått ovan, att finnas försäljningsärenden när Kronofogdemyndigheten bedömer att det lämpligaste är att hålla en traditionell auktion på plats med muntliga bud. Vid en sådan auktion bör intressenter ges möjlighet att följa och delta i auktionen via videolänk från något av Kronofogdemyndighetens kontor. Det bör också vara möjligt att lämna bud på annat sätt än muntligen vid en traditionell auktion, så att olika budgivningssätt kan kombineras. Det krävs inte några författningsändringar för att detta ska bli möjligt.

9.4.2 Ytterligare modernisering av reglerna om försäljning av utmätt lös egendom?

Våra bedömningar och förslag: Bostadsrätter ska, precis som fast egendom, kunna lämnas för tvångsvis försäljning under hand till fastighetsmäklare. Det införs kompletterande reglering i 9 kap. 3 § UF som innebär att Kronofogdemyndigheten får ge fastighetsmäklare i uppdrag att bjuda ut bostadsrätt till försäljning under hand.

Kronofogdemyndighetens tillämpning av bestämmelsen i 9 kap. 5 § UB – att betalning för lös egendom som förvärvats på offentlig auktion ska göras *genast* efter ett bud har godtagits – som innebär att Kronofogdemyndigheten godtar att betalning erläggs inom 48 timmar är lämplig och förenlig med såväl lagtextens

utformning som dagens betalmetoder. Det finns därför inte behov av någon författningsändring i 9 kap. 5 § UB.

Det finns inte tillräckliga skäl att frångå regeringens bedömningar i propositionen (2013/14:43) *Moderna auktionsmetoder för utmätt lös egendom* beträffande de förslag som inte genomfördes. Vi föreslår inte några ytterligare förändringar i regelverket för att modernisera auktionsmetoderna för lös egendom.

Bakgrund

I propositionen (2013/14:43) *Moderna auktionsmetoder för utmätt lös egendom* behandlade regeringen ett antal förslag till ändringar som framfördes i Kronofogdemyndighetens rapport *Försäljning av utmätt lös egendom* (2010:3). I avsnitt 9.3 har vi översiktligt redovisat de lagändringar som genomfördes och som trädde i kraft den 1 oktober 2014.

Även om genomslagskraften av de nya reglerna ännu inte kunnat utvärderas har Kronofogdemyndigheten kunnat konstatera att de nya reglerna bl.a. inneburit att Kronofogdemyndighetens kostnader för kungörelser, auktionslokaler och förvaring av egendom minskat samt att betydligt fler spekulanter kan delta i budgivningen. Även om det ännu inte finns någon tillgänglig statistik är den allmänna uppfattningen hos försäljningshandläggarna att försäljningspriserna har ökat.

I vissa avseenden har de genomförda lagändringarna ännu inte fått fullt genomslag i Kronofogdemyndighetens praktiska arbete. För att Kronofogdemyndigheten t.ex. ska kunna använda sig av nätauktioner i större utsträckning krävs fortsatt utveckling av myndighetens it-system. Under år 2016 kommer samtliga fem försäljningsteam börja sälja lös egendom via nätauktion.

När vi har övervägt behovet av att ytterligare modernisera reglerna om försäljning av utmätt lös egendom har vi utgått från de av Kronofogdemyndighetens förslag som inte genomfördes av regeringen. Nedan redovisar vi översiktligt Kronofogdemyndighetens förslag och regeringens bedömningar, följt av våra överväganden.

Kronofogdemyndighetens förslag att utmönstra begreppen "auktion" respektive "under hand" vid försäljning av lös egendom

Kronofogdemyndigheten föreslog att 9 kap. 1 § UB ändras så att Kronofogdemyndigheten ska ges möjlighet att bestämma på vilket sätt en försäljning ska ske, utan begränsning till de alternativa former som gäller i dag. En yttre ram föreslogs gälla genom en bestämmelse om att valet av försäljningsform ska styras av intresset att uppnå bästa möjliga resultat. Någon huvudform för försäljningen pekas inte ut och begreppen "auktion" respektive "under hand" utmönstras ur 9 kap. UB samt andra författningar där förfarandet är reglerat. Kronofogdemyndigheten ska i stället mera fritt få avgöra hur försäljningen ska genomföras. Avgörandet ska inte bara utgå från det ekonomiska resultat som kan förväntas för gäldenären och borgenärerna utan hänsyn bör också tas till sådana kostnader hos Kronofogdemyndigheten som inte får tas ut ur köpeskillingen och som belastar staten.

Motiven till förslaget var att lös egendom är av mycket skiftande slag och försäljningsvärdet varierar från några hundralappar till flera miljoner. Det finns därför behov av ett flexibelt förfarande. Försäljningen ska som huvudregel föregås av ett budgivningsförfarande. Det gäller dock inte om ett sådant förfarande är uppenbart onödigt. Därigenom öppnas ett visst utrymme för försäljning till fast pris. Intresset av ett smidigt, snabbt och kostnadseffektivt förfarande motiverar förslaget om visst utrymme att genomföra försäljningar till fast pris. Exempel på när det skulle vara förmånligt med försäljning till fast pris är situationer när det är uppenbart att varken en auktion eller ett anbudsförfarande kommer att leda till ett högre pris utan endast till att försäljningen fördröjs. Som exempel nämns försäljning av egendom med lågt värde där det på den privata marknaden vanligtvis förekommer handel med varorna till en viss prisbild. Som exempel nämns cd-skivor och dvd-filmer. Ett annat exempel är när ett varulager ska säljas och utfallet gynnas av en styckevis försäljning direkt till konsumenterna. Vid en försäljning till fast pris ska det inte råda någon tvekan om marknadsvärdet.

En annan fråga som Kronofogdemyndigheten uppmärksammade är hur parter och andra sakägare ska kunna påverka det sätt som försäljningen genomförs på. Enligt nuvarande 9 kap. 8 § UB ska

sökanden, gäldenären och annan känd sakägare vars rätt beror av försäljningen beredas tillfälle att yttra sig om det finns anledning till det. Enligt rapporten är det ytterst sällan sakägarna har synpunkter på valet av försäljningsform. Kronofogdemyndighetens förslag innebar att bl.a. 9 kap. 8 § upphävs.

Regeringen konstaterade att en konsekvens av rapportens förslag skulle bli att försäljningen i många avseenden i själva verket blir oreglerad (prop. 2013/14:43 s. 14). I sammanhanget framhöll regeringen att exekutiv försäljning av utmätt egendom innebär en ingripande tvångsåtgärd mot gäldenären. Regeringen ansåg därför att rättssäkerhetsskäl talar för en tydligt reglerad och förutsebar försäljningsordning som gäldenären, borgenären och övriga sakägare kan förhålla sig till. Samtidigt är det nödvändigt att balansera kravet på förutsebarhet mot fördelarna med flexibilitet i förfarandet, så att borgenären och gäldenären kan få bästa möjliga utfall vid en försäljning. Regeringen ansåg dock inte att det förelåg något vägande behov av att genomföra förslag som inte var motiverade av att kunna använda modern teknik i samband med försäljning av lös egendom i allmänhet. Mot den bakgrunden kom regeringen fram till att den gällande uppdelningen av exekutiv försäljning genom antingen offentlig auktion eller försäljning under hand bör behållas.

Vidare ansåg regeringen att det alltjämt är motiverat att försäljningen grundas på ett auktionsförfarande, dvs. att priset för egendomen bestäms genom budgivning i öppen konkurrens mellan spekulanter som själva anger vilket pris som de är beredda att betala. En möjlighet att sälja till fast pris föreslogs därför inte.

Kronofogdemyndighetens förslag om ändrad betalningstid vid försäljning av utmätt lös egendom på offentlig auktion

Enligt gällande ordning är huvudregeln att betalning av köpeskillning efter försäljning på offentlig auktion ska ske *genast* efter det att ett bud godtagits (9 kap. 5 § UB). Enligt 9 kap. 19 § UF får anstånd med betalning av köpeskillningen lämnas endast om köpeskillningen överstiger 10 000 kronor. Anstånd får lämnas för längre tid än en månad endast om det finns särskilda skäl. Enligt 9 kap. 20 § UF gäller att om anstånd lämnas med betalningen ska handpenningen utgöra tio procent av köpeskillningen eller det högre belopp som Kronofogdemyndigheten bestämmer.

Kronofogdemyndigheten föreslog att betalningstiden vid försäljning av utmätt lös egendom på offentlig auktion skulle ändras så att betalning ska ske *snarast* i stället för *genast*. Kronofogdemyndigheten framhöll att med då gällande försäljningssätt fanns det inte några problem med att köpeskillingen skulle betalas *genast*. Den vanligaste situationen var att egendomen ropades in på en auktion. Köparen fanns då på plats och betalningstransaktionen kunde genomföras omedelbart. Kronofogdemyndigheten framhöll att vid en elektronisk auktion på internet är situationen en annan och köparen måste då få längre tid på sig. Kronofogdemyndigheten föreslog därför att tidpunkten för betalningen borde anpassas till de nya sätten att sälja på så sätt att den nya bestämmelsen utformas så att köpeskillingen ska betalas *snarast*.

Regeringen konstaterade att rapportens förslag om att betalning i stället ska ske *snarast* innebär att betalningstidpunkten blir mindre förutsägbar och att den kan fördröjas (prop. 2013/14:43 s. 16). I och med att det nya förfarandet innebär att auktioner kommer att kunna hållas utan att köparen är närvarande på plats kommer kontant betalning inte bli möjlig. Förutsättningarna för att kunna betala *genast* torde emellertid inte bli sämre när försäljningen sker genom e-auktion än vid en traditionell auktion eftersom köparen kan betala med t.ex. betal- eller kreditkort. Mot bakgrund härav ansåg regeringen att tidpunkten för betalning av köpeskillingen som huvudregel även i fortsättningen bör vara *genast* efter det att budet har godtagits av Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndighetens förslag att frånga principen om åtminstone två försäljningsförsök och nya regler om ianspråktagande av handpenning

Enligt nuvarande reglering krävs minst två försäljningsförsök på auktion innan försäljningsförfarandet får avbrytas av det skälet att egendomen inte går att sälja (9 kap. 6 § andra stycket UB). Kronofogdemyndigheten föreslog att den grundläggande principen om att åtminstone två försäljningsförsök ska göras skulle överges.

Motiven var att försäljningsmetoderna med ett nytt försäljningsförfarande blir effektivare och mer uttömmande. Det finns därför inte längre någon anledning att upprätthålla kravet på två försäljningsförsök innan förfarandet får avbrytas. Antalet försälj-

ningsförsök kommer därmed minska och med det även kostnaderna som är förenade med dem. Antalet försäljningsförsök bör i stället styras av vad som är lämpligast i det enskilda fallet. Det kan förväntas att ett nytt försäljningsförsök i normalfallet innebär byte av försäljningsmetod.

Ändringar föreslogs även i 9 kap. 7 § UB som innebär att nuvarande regler om ianspråktagande av handpenning när ett inrop på auktion har blivit ogiltigt anpassas till det nya försäljningsförfarandet och blir tillämpliga på alla försäljningsformer. Genom den nya lydelsen kommer en handpenning kunna tas i anspråk även inom ramen för ett och samma försäljningsförsök. Enligt nuvarande bestämmelser kan det ske först om Kronofogdemyndigheten genomför ett nytt försäljningsförsök. Den begränsningen är naturlig mot bakgrund av att det enligt dagens regler är obligatoriskt med ett nytt försäljningsförsök när ett inrop blivit ogiltigt för att köparen inte har betalat hela köpeskillingen.

Det moderniserade förfarandet innebär bl.a. att Kronofogdemyndigheten i en motsvarande situation ska kunna fortsätta försäljningen utan att inleda ett nytt försäljningsförsök. Det kan leda till att det näst högsta budet godtas. Även om det torde bli ovanligt kan det också leda till att försäljningen avbryts med hänvisning till att egendomen inte går att sälja inom rimlig tid. Precis som i dag ska det dock bara gå att förverka handpenningen när det har genomförts ett nytt försäljningsförsök.

I nuvarande lydelse av 9 kap. 7 § UB innehåller första stycket en uppräknig av de förrättningskostnader som ska betalas genom användande av handpenningen när ett bud har blivit ogiltigt. Den av Kronofogdemyndigheten föreslagna nya lydelsen innebär att uppräknigen ersätts med begreppet ”onyttiga förrättningskostnader”. Någon ändring i sak avsågs inte.

Regeringen konstaterade att möjligheten till e-auktioner innebär att ett förnyat försök ofta kan genomföras enklare och till lägre kostnad än tidigare. Enligt regeringens bedömning fanns det därför inte skäl att begränsa ansträngningarna till endast ett försök. Regeringen ansåg därför att det saknades anledning att genomföra Kronofogdemyndighetens förslag om hur handpenning ska kunna tas i anspråk (prop. 2013/14:43 s. 16).

Kronofogdemyndighetens förslag att kungörelseförfarandet delas upp i två olika förfaranden

Bestämmelser om i vilka fall kungörande ska ske finns i utsökningsbalken medan närmare bestämmelser om själva förfarandet finns i utsökningsförordningen.

Kronofogdemyndigheten föreslog att kungörandets olika funktioner – att marknadsföra försäljningen respektive att nå okända borgenärer och sakägare – ska delas upp i två olika förfaranden. Vidare föreslog myndigheten att en försäljning alltid ska marknadsföras, men att kungörande ska begränsas till de fall när det kan antas att det finns okända borgenärer. Enligt förslaget ska marknadsföring av försäljning ske på andra sätt och utan de formkrav som gäller för kungörande.

Kronofogdemyndighetens förslag innebar bl.a. ändringar i 9 kap. 2 § UB. Utgångspunkten för den föreslagna lydelsen är de åtskilda syften som i fortsättningen ska vara förenade med marknadsföring och information respektive kungörelser. Kronofogdemyndigheten ska genomföra särskilda insatser för att marknadsföra försäljningen. I dagens reglering finns inte någon uttrycklig sådan skyldighet. Kronofogdemyndigheten ska även lämna information om försäljningen som är av betydelse för spekulanter och andra. Det kan t.ex. röra sig om försäljningsvillkor och rättsliga förhållanden.

Genom den föreslagna lydelsen av 9 kap. 2 § UB blir underrettelseskyldigheten en huvudregel som kommer att gälla oberoende av försäljningssätt. Möjligheten att underlåta underrättelser tar sikte på situationen att det står klart att en sakägare redan fått information om försäljningen och – om sakägaren är borgenär – hans eller hennes fordran är känd för Kronofogdemyndigheten (denna del av förslaget genomfördes).

När det gäller försäljning av fast egendom framhöll Kronofogdemyndigheten att det som beskrivits om marknadsföringen av försäljning av lös egendom även gäller vid försäljning av fast egendom. Kungörandeformen är inte ändamålsenlig. I stället bör Kronofogdemyndigheten få ansvar för att genomföra de marknadsföringsinsatser som är motiverade med hänsyn till försäljningsobjektet och de presumtiva köparna. Det ansågs dock inte möjligt att överge det obligatoriska kungörelseförfarandet när det gäller försäljning av fastigheter på auktion. Skälet för det är bl.a. att det för fastigheter

kan förekomma andra rättigheter än betalningsfordringar och att vissa av dem måste anmälas för att bli beaktade och i vissa fall skyddade. Kronofogdemyndighetens utredning kan inte klarlägga sakägarkretsen med tillräcklig säkerhet. I det sammanhanget är nyttjanderätter som inte är inskrivna ett särskilt problem vid utredningen. Syftet att nå ut med information till sakägarna motiverar således obligatoriska kungörelser även i fortsättningen.

Eftersom förhållandena vid försäljning av registrerade skepp, registrerade luftfartyg samt intecknade reservdelar till luftfartyg är så likartade föreslogs förändringarna för fast egendom även gälla för sådan egendom.

Regeringens bedömning var att en uppdelning av kungörandets syften inte skulle innebära några påtagliga fördelar (prop. 2013/14:43 s. 18). Regeringen konstaterade att de nya möjligheter som teknikutvecklingen innebär både kan effektivisera kungörandeförfarandet och minska kostnaderna. Dessa förhållanden bör tas till vara och inte leda till en inskränkning till de fall där kungörande ska ske. En inskränkning skulle öka risken för att okända borgenärer inte får kännedom om en försäljning och är således ägnad att försämra rättssäkerheten. En uppdelning är inte heller nödvändig för att modernisera och anpassa kungörandeförfarandet. Enligt regeringen saknas det tillräckliga skäl för att dela upp kungörandets funktioner i skilda förfaranden eller att inskränka de fall där kungörande av en försäljning ska ske.

Fastighetsmäklare ska kunna sälja utmäta bostadsrätter under hand

De försäljningsformer som finns för utmätt lös egendom är offentlig auktion eller försäljning under hand (9 kap. 1 § UB). Försäljning på offentlig auktion innebär att försäljning sker i ett öppet förfarande genom bud och överbud medan försäljning under hand innebär infordran av bud i ett öppet eller slutet förfarande.

Enligt utsökningsförordningens 9 kap. 3 § får Kronofogdemyndigheten uppdra åt auktionsföretag, advokater, fastighetsmäklare eller andra lämpliga personer att sälja lös egendom på offentlig auktion. En fastighetsmäklare kan således anförtros att sälja en bostadsrätt på offentlig auktion. Från och med den 1 oktober 2014 får bostads-

rätter också säljas på en av Kronofogdemyndigheten anordnad e-auktion.

Bestämmelserna för försäljning av lös egendom under hand finns i 9 kap. 8 och 9 §§ UB och kompletteras av bestämmelser i 9 kap. 13–18 §§ UF. Vid försäljning under hand ska begäran om anbud göras genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningars och Kronofogdemyndighetens eller någon annans webbplats, eller på annat lämpligt sätt. Förfarandet bör inte vara mera omfattande än vad som krävs med hänsyn till egendomens beskaffenhet och övriga omständigheter (9 kap. 14 § UF). En sådan kungörelse ska innehålla upplysningar som kan antas vara av betydelse för den som vill lämna ett anbud (9 kap. 15 § UF). Om inte Kronofogdemyndigheten bestämmer annat ska anbud lämnas skriftligen (9 kap. 16 § UF).

Det finns inte någon möjlighet för Kronofogdemyndigheten att uppdra åt en fastighetsmäklare att sälja en bostadsrätt under hand. Vid försäljning av fast egendom under hand är huvudregeln däremot att Kronofogdemyndigheten ska ge en registrerad fastighetsmäklare eller någon annan lämplig person i uppdrag att bjuda ut fastigheten till försäljning. Om det med hänsyn till fastighetens beskaffenhet eller i övrigt framstår som ändamålsenligt, kan Kronofogdemyndigheten själv begära in anbud (12 kap. 29 § UF).

I det ovan redovisade lagstiftningsärendet uttalade regeringen i samband med sitt ställningstagande att det inte bör införas ett friare försäljningsförfarande som bl.a. skulle innebära att begreppen offentlig auktion och försäljning under hand utmönstras ut balken, att inte heller möjligheten att lämna uppdrag till tredje man att genomföra försäljning bör ändras. Några egentliga skäl angavs dock inte för detta ställningstagande och regeringen uttalade i sammanhanget att den hade för avsikt att tillsätta denna utredning. I våra kommittédirektiv har vi uttryckligen fått i uppdrag att ta ställning till om de skillnader som finns i regelverket för utmätning och försäljning av olika former av ägt boende alltjämt är sakligt motiverade, samt vid behov lämna förslag hur skillnaderna kan undanröjas.

Om det införs en möjlighet att anlita fastighetsmäklare för försäljning av bostadsrätter under hand torde försäljningsförfarandet bli effektivare. Vi anser, precis som Kronofogdemyndigheten framhöll i sin rapport, att en fastighetsmäklare med sina kontakter och spekulantregister får anses ha bättre förutsättningar än Kronofogde-

myndigheten att nå potentiella köpare. En fastighetsmäklare kan visa bostadsrätten flera gånger, hjälpa till med kalkyler för boendekostnader och förmedla kontakter med kreditgivare. Försäljning med hjälp av en fastighetsmäklare bör därför kunna ge ett bättre pris. Anlitande av fastighetsmäklare för att sälja bostadsrätter under hand kan således gynna såväl gäldenärs- som borgenärskollektivet. Eftersom arbetsuppgifter som i dag utförs av Kronofogdemyndigheten i stället kan tas om hand av en fastighetsmäklare kommer en sådan ordning även innebära en minskad arbetsbelastning för Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten har uppskattat att om denna möjlighet införs kommer ungefär 1,2 årsarbetskrafter att frigöras för att kunna arbeta med andra arbetsuppgifter.

Enligt vår bedömning äventyrar inte en reglering som möjliggör tvångsvis försäljning av bostadsrätter under hand genom en fastighetsmäklare de krav som måste ställas på att förfarandet ska vara rättssäkert. En fastighetsmäklare har den kompetens som krävs för att sälja en bostad, oavsett om den utgör fast eller lös egendom. Enligt 9 kap. 4 § UF ska den som får i uppdrag att sälja utmätt egendom åläggas att följa föreskrifterna i 8 och 9 kap. UB och i UF. Dessutom kan Kronofogdemyndigheten meddela föreskrifter om den lägsta köpeskillning som får godtas och om försäljningen i övrigt.

Som anförts ovan finns det många fördelar med att det införs en möjlighet att anlita fastighetsmäklare för att sälja bostadsrätter under hand. Några egentliga nackdelar finns inte. Det finns inte heller några sakliga skäl varför det inte ska gå att sälja en bostadsrätt under hand med hjälp av en fastighetsmäklare när det är möjligt för fast egendom. Vi föreslår därför att det införs en kompletterande reglering i 9 kap. 3 § UF som innebär att Kronofogdemyndigheten får ge fastighetsmäklare i uppdrag att bjuda ut bostadsrätt till försäljning under hand.

Dagens betalmetoder möjliggör att betaluppdrag genomförs ”genast”

Köpeskillingen för lös egendom som sålts på auktion ska enligt gällande reglering i 9 kap. 5 § UB betalas ”genast” efter ett bud har godtagits. Kronofogdemyndighetens förslag var att regleringen skulle

ändras till ”snarast” eftersom budgivare inte längre måste vara på plats och att betalning därför inte kan erläggas genast.

Dagens betalmetoder innebär att uppdrag om överföring av pengar kan göras ”genast”, t.ex. genom internetbank. Även om betaluppdrag genomförs ”genast” innebär det dock inte alltid att pengarna blir direkt tillgängliga på mottagarens konto, utan det kan ta någon eller några bankdagar.

Kronofogdemyndigheten tillämpar gällande reglering på så sätt att betalning ska ha erlagts inom 48 timmar. Vi anser att denna praxis är lämplig och förenlig med såväl lagtextens utformning som dagens betalmetoder. Det finns därför inte något behov av någon författningsändring i 9 kap. 5 § UB.

Inga ytterligare förändringar i regelverket för försäljning av utmätt lös egendom

En utmönstring av begreppen ”offentlig auktion” och ”försäljning under hand” skulle kunna innebära en regelförenkling. Samtidigt går det, precis som regeringen framhöll, att ha principiella synpunkter på att öppna upp försäljningsförfarandet så att Kronofogdemyndighetens försäljning i många avseenden blir oreglerad. Eftersom försäljning av utmätt egendom innebär en ingripande tvångsåtgärd mot gäldenären krävs det en tydligt reglerad och förutsebar försäljningsordning som samtliga sakägare kan förhålla sig till. Vår slutsats är därför att det inte finns tillräckliga skäl för att frånga regeringens nyligen gjorda bedömning i denna fråga.

I tillägg till de av regeringen anförda skälen mot att göra det möjligt att sälja lös egendom till ett fast pris anser vi att kraven på ett rättssäkert och transparent utsökningsförfarande ger stöd för att försäljningspriset även fortsättningsvis bör bestämmas genom budgivning mellan spekulanter som själva anger vilket pris som de är beredda att betala. Möjligheten att sälja lös egendom till fast pris skulle kunna leda till att parter ifrågasätter det av Kronofogdemyndigheten förutbestämda priset, vilket kan innebära att fler beslut överklagas. I det sammanhanget kan det ifrågasättas om det är lämpligt att frågan om ett visst bestämt pris är det riktiga prövas av domstol. I en del fall kan det uppkomma behov av att anlita sakkunnig expertis för värdering av egendomen. Effektivitets- och

kostnadsskäl talar således också för att det är den utmäta egendomens marknadsvärde som bör styra försäljningspriset.

Vi anser att möjligheten för sakägare att yttra sig i frågan om försäljningen bör ske under hand (9 kap. 8 UB) ska finnas kvar. Även om sakägare mycket sällan har synpunkter på försäljningsformen är det av vikt att enskilda kan få insyn i förfarandet och har möjlighet att påverka på vilket sätt försäljningen sker. I detta sammanhang kan tilläggas att vi i avsnitt 9.4.1 föreslår en liknande reglering när det gäller frågan om vilken auktionsform som bör användas vid tvångsvis försäljning av fast egendom på auktion.

När det gäller de övriga förslag som regeringen valde att inte genomföra – förslagen om ändring av bestämmelserna om två försäljningsförsök, ianspråktagande av handpenning samt om uppdelning av kungörelseförfarandet – har det inte framkommit några andra skäl som ger anledning för oss att göra några andra bedömningar än de som regeringen gjorde i det tidigare lagstiftningsärendet. Vi föreslår därför inte några ytterligare förändringar i regelverket för att modernisera auktionsmetoderna för lös egendom.

9.4.3 Harmoniserade tidsfrister och möjlighet att bevilja anstånd

Våra bedömningar och förslag: De tidsfrister och möjligheter som finns att bevilja anstånd för försäljning av fast egendom bör även gälla vid försäljning av bostadsrätter.

Även en tredje man som berörs av en försäljning av utmätt egendom ska kunna begära anstånd med försäljningen.

När en begäran om anstånd prövas ska Kronofogdemyndigheten särskilt beakta om försäljningen avser svarandens eller tredje mans hem.

De tidsfrister och möjlighet till anstånd som i dag gäller för tvångsvis försäljning av annan lös egendom bör bestå.

Bakgrund

I utsökningsbalkens åttonde kapitel finns allmänna bestämmelser om exekutiv försäljning m.m. I enskilda mål ska försäljning av utmätt egendom ske utan dröjsmål, om det inte uppstår något hinder för det. På begäran av sökanden eller gäldenären får Kronofogdemyndigheten bevilja anstånd med försäljningen. Om anståndet begärs av gäldenären får anstånd bara beviljas om sökanden medger det eller särskilda skäl föreligger (8 kap. 3 § UB). I de allmänna målen ska försäljning av utmätt egendom ske utan dröjsmål, om det inte uppstår något hinder eller om Kronofogdemyndigheten meddelar anstånd (8 kap. 19 § UB). Den praktiska skillnaden mellan de enskilda och de allmänna målen är att Kronofogdemyndigheten inte är lika bunden av de tidsfrister för försäljning som anges i 10–12 kap. UB när det är ett allmänt mål. I praktiken förutsätter ett beslut om anstånd i allmänna mål att gäldenären ansöker om det men frågan kan även tas upp av Kronofogdemyndigheten själv i egenskap av borgenärsföreträdare. I avsnitt 9.4.8 överväger vi om dagens särreglering för mål som ska handläggas enligt indrivningslagen bör bestå.

I förarbetena till 8 kap. 3 § UB anges att utmätt egendom i allmänhet bör säljas i ganska nära anslutning till utmätningen. Mer än ett par månader bör som regel inte få förflyta innan försäljning äger rum. Kronofogdemyndigheten kan dock skjuta något på försäljningen om ett bättre pris kan uppnås eller om det på så sätt blir möjligt att sammanföra försäljningen av viss egendom med försäljning av annan utmätt egendom. Det sägs vidare i förarbetena att det får ankomma på regeringen att vid behov meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av bestämmelsen så att alltför stora olikheter i praxis undviks. Exempel på särskilda skäl för anstånd är att det är lämpligare att sälja egendomen vid en senare tidpunkt, om efterfrågan av aktuell egendom är säsongbetonad eller om gäldenären oförskyllt har råkat i tillfälliga betalningssvårigheter och det finns anledning att anta att gäldenären ska skaffa medel till att betala sin skuld (prop. 1980/81:8 s. 564–565).

Harmoniserade tidsfrister och möjlighet att bevilja anstånd vid försäljning av fast egendom och bostadsrätter

Bestämmelserna om tidsfrister och anstånd vid Kronofogdemyndighetens försäljning av en bostadsrätt följer reglerna för försäljning av annan lös egendom. Eftersom bostadsrätter har ett betydande värde måste exekutionstiteln ha fått laga kraft innan en bostadsrätt kan säljas av Kronofogdemyndigheten om inte gäldenären samtycker till försäljningen (8 kap. 4 § andra stycket UB).

Av 9 kap. 2 § UF följer att om inte hinder uppstår eller anstånd beviljas ska försäljning ske inom två månader från utmätningen om inte särskilda skäl föreligger. Anstånd får inte utan synnerliga skäl medges utöver sex månader från utmätningen. Bestämmelser om hinder för försäljningen finns i 8 kap. 4–7 § UB.

För en utmätt fastighet gäller i stället att den bör säljas inom fyra månader från utmätningen eller, i fall som avses i 4 kap. 27 § UB (särskild förmånsrätt som fastställts av domstol eller Kronofogdemyndigheten) eller 8 kap. 1 § tredje stycket UB (exekutiv försäljning under konkurs), från det att begäran om försäljning kom in till Kronofogdemyndigheten, om inte hinder möter eller anstånd beviljas enligt 8 kap. 3 § UB. Anstånd får inte utan synnerliga skäl medges utöver ett år från nämnda tidpunkt (12 kap. 11 § UB).

Kronofogdemyndighetens försäljning bör som huvudregel ske snabbt och effektivt. De tidsfrister och möjlighet till anstånd som i dag gäller vid tvångsvis försäljning av lös egendom är generellt sett enligt vår bedömning ändamålsenliga och bör bestå.

Eftersom Kronofogdemyndighetens försäljning av en persons bostad innebär påtagliga sociala konsekvenser för svaranden och dennes familj, oavsett om bostaden är fast eller lös egendom, finns det anledning att i detta avseende ha en annan syn på vilka tidsfrister och möjlighet att bevilja anstånd som bör gälla. Det finns inte heller några bärande skäl för att olika tidsfrister och möjlighet att bevilja anstånd ska gälla beroende på om bostaden är fast eller lös egendom. Det finns därför skäl att harmonisera dessa bestämmelser. Den lämpligaste ordningen är att bestämmelserna som gäller vid försäljning av fast egendom även blir tillämpliga vid försäljning av bostadsrätter.

Vi föreslår ett tillägg i 8 kap. 3 § UB som innebär att vid försäljning av bostadsrätt, eller annan jämförbar andel i nyttjanderätt

till bostad, ska vad som föreskrivs om tidsfrister och anstånd i 12 kap. 11 § UB gälla. En sådan reglering innebär att tidsfristen för försäljning av bostadsrätter blir två månader längre än i dag och att möjligheten att bevilja anstånd utökas från sex månader till ett år.

I avsnitt 4.3.12 redovisar vi den s.k. Rousk-domen och vår syn på dess innebörd. Vi konstaterar bl.a. att utsökningsförfarandet måste omfatta en proportionalitetsbedömning där olika motstående intressen vägs mot varandra samt att det vid en sådan bedömning måste tas särskild hänsyn till om en verkställighetsåtgärd kränker rätten till respekt för privat- och familjeliv och hem. Vi anser att rätten till respekt för den enskildes hem innebär att hemmet inte bara ska tillmätas ett ekonomiskt värde utan också ett särskilt rättighetsvärde. Detta innebär att Kronofogdemyndigheten inte bara ska se till det ekonomiska utfallet när någon riskerar att förlora sitt hem utan också ska beakta att den enskildes hem har ett särskilt rättighetsskydd. I många situationer tillgodoses detta genom den s.k. utmättningsordningen som innebär att den egendom som kan tas i anspråk med minst kostnad, förlust eller annan olägenhet för gäldenären ska väljas i första hand. Men vi anser att det särskilda skyddet för hemmet i Europakonventionen också, i vissa undantagssituationer, kan innebära att en gäldenärs hem ska kunna skyddas från utmätning trots att det inte finns någon annan utmättningsbar egendom.

Kronofogdemyndigheten bör även kunna ta viss hänsyn till en tredje man som berörs av en försäljning av utmätt egendom. Vi föreslår därför att även en tredje man ska kunna begära anstånd med försäljningen. Enligt vårt förslag ska Kronofogdemyndigheten efter begäran av svaranden eller tredje man få bevilja anstånd om den som begärt utsökning (sökanden) medger det eller om det finns särskilda skäl. Vi föreslår även ett tillägg till bestämmelsen i 8 kap. 3 § som tydliggör att Kronofogdemyndigheten särskilt ska beakta om försäljningen avser svarandens eller tredje mans hem när en begäran om anstånd prövas. Att försäljningen avser egendom som är någons hem kommer således att kunna få betydelse vid prövning av frågan om anstånd med försäljningen ska kunna beviljas inom gällande tidsramar.

9.4.4 Harmoniserade försäljningsavgifter

Våra bedömningar och förslag: Avgifterna vid tvångsvis försäljning av fast egendom och bostadrätter harmoniseras. Förberedelseavgift, försäljningsavgift samt minimi- och maxavgift ska beräknas på samma sätt som enligt gällande ordning för försäljning av fast egendom.

Det införs en maxavgift för tvångsvis försäljning av lös egendom. Maxavgiften bestäms på samma sätt som för fast egendom och bostadrätter. Särskilda kostnader som kan uppkomma, t.ex. löpande kostnader för att hantera och förvara lös egendom innan försäljningen ska fortfarande kunna tas ut i enlighet med 13 § i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten.

Frågan om storleken på försäljningsavgifterna är på rätt nivå och om de motsvarar nedlagt arbete hos Kronofogdemyndigheten kräver ingående överväganden utifrån flera aspekter. Vår uppdragstid är begränsad och vi har ansett det nödvändigt att prioritera andra frågor framför denna. Frågan kan övervägas i ett annat sammanhang.

Gällande reglering av förberedelse- och försäljningsavgifter

Gällande reglering om förberedelse- och försäljningsavgifter finns i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten (avgiftsförordningen). När det gäller registrerat skepp, skeppsbygge, registrerat luftfartyg, in-tecknade reservdelar till luftfartyg, fastighet eller tomträtt tas en förberedelseavgift ut när kungörelse om försäljning på exekutiv auktion sker i Post- och Inrikes tidningar och på Kronofogdemyndighetens eller annans lämpliga webbplats eller när egendomen lämnas till försäljning under hand. För fastighet eller tomträtt uppgår förberedelseavgiften till en procent av taxeringsvärdet. Om det inte finns något taxeringsvärde uppgår förberedelseavgiften till en procent av ett belopp som motsvarar 75 procent av det värde som har fastställts för egendomen vid värderingen (9 § avgiftsförordningen).

Enligt avgiftsförordningens 10 § tas en försäljningsavgift ut när egendom säljs exekutivt. I bestämmelsen anges också vissa fall när

någon sådan avgift inte ska tas ut, t.ex. när en fastighet säljs under hand med anlåtande av fastighetsmäklare. Storleken på försäljningsavgiften varierar beroende på vilken slags egendom det är som säljs. Försäljningsavgiften är fyra procent av köpeskillingen om inget annat anges. Vid försäljning av registrerat skepp, registrerat skeppsbygge, registrerat luftfartyg, in-tecknade reservdelar till luftfartyg, fastighet eller tomträtt är försäljningsavgiften i stället två procent av underlaget för beräkning av förberedelseavgift (11 § avgiftsförordningen).

I avgiftsförordningens 12 § anges en mini- och maxigräns för förberedelseavgift eller summan av förberedelseavgift och försäljningsavgift. Enligt den bestämmelsen ska förberedelseavgiften eller, i förekommande fall, summan av förberedelseavgift och försäljningsavgift uppgå till lägst ett belopp som motsvarar 20 procent och högst ett belopp som motsvarar 150 procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid tidpunkten för inlämnande av kungörelse eller överlämnande som avses i 9 § avgiftsförordningen¹². Mini- och maxigränsen gäller bara för de egendomslag för vilka Kronofogdemyndigheten tar ut förberedelseavgift. Anledningen till den särskilda begränsningsregeln är att avgiften måste vara bestämd på förhand när det ska upprättas en sakägarförteckning¹³.

En tillämpning av bestämmelserna leder till att det för t.ex. fast egendom och tomträtt utgår förberedelseavgift och, i förekommande fall, förberedelse- och försäljningsavgift, med lägst 20 procent av prisbasbeloppet (8 860 kronor för år 2016) och högst 150 procent av prisbasbeloppet (66 450 kronor för år 2016). För annan egendom, t.ex. en bostadsrätt, utgår en försäljningsavgift om fyra procent av köpeskillingen. För en småhusfastighet som säljs för 5 000 000 kronor blir alltså den maximala kostnaden för förberedelse- och försäljningsavgift 66 450 kronor (år 2016). Ytterligare kostnader kan uppkomma, t.ex. kostnad för syssloman, försäkring och visning. Kostnaderna tas ur köpeskillingen. Om det inte blir någon försäljning får den som har begärt försäljningen betala kostnaderna till Kronofogdemyndigheten. När en bostadsrätt säljs uppgår försäljningsavgiften till fyra procent av köpeskillingen. Säljs en

¹² För inkomståret 2016 är prisbasbeloppet 44 300 kronor.

¹³ Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl., s. 398.

bostadsrätt för 5 000 000 kronor uppgår alltså försäljningsavgiften till 200 000 kronor. Gällande reglering innebär således att kostnaderna för att sälja en bostadsrätt kan bli avsevärt mycket högre än kostnaderna för att sälja en småhusfastighet med motsvarande värde.

Kronofogdemyndighetens kostnader för att sälja fast egendom och bostadsrätter

År 2014 inledde Kronofogdemyndigheten 3 744 ärenden som avsåg försäljning av fast egendom och bostadsrätter. Av dessa ärenden ledde 1 075 stycken till försäljning medan resterande avslutades på annat sätt. Detta innebär att 29 procent av de inkomna ärendena avslutades med en försäljning. Andelen ärenden som avslutats med en försäljning har legat konstant under de senaste åren.

Enligt Kronofogdemyndighetens beräkningar uppgick den genomsnittliga kostnaden för försäljning av fast egendom och bostadsrätter år 2014 till 17 853 kronor. Kostnaden avser de direkta kostnaderna totalt för verkställigheten med tillägg för verkställighetens andel av myndighetens overheadkostnader. Kronofogdemyndighetens sammanlagda kostnader för försäljning av fastigheter och bostadsrätter har beräknats med utgångspunkt från den nu redovisade styckekostnaden till 66,8 miljoner kronor för år 2014.

Kronofogdemyndighetens kostnader för försäljning av lös egendom

Eftersom tvångsvis försäljning av lös egendom avser vitt skilda slag av tillgångar, exempelvis husgeråd, fordon och djur, ger den genomsnittliga styckekostnaden inte en rättvisande bild. Olika slags egendom medför också olika höga kostnader för att hantera egendomen. Försäljning av djur kan t.ex. innebära höga kostnader för uppställning. Sådana kostnader kan täckas genom en särskild avgift för särskilda kostnader som uppkommer i målet (13 § avgiftsförordningen).

Enligt Kronofogdemyndighetens tidredovisningssystem år 2014 avsåg cirka 35 100 timmar försäljning av lös egendom. Detta motsvarar cirka 1,7 procent av den totala tid som lades ned på verkställighet inom Kronofogdemyndigheten under året. Den totala kostnaden för verkställighet uppgick år 2014 till cirka 1,3 miljarder

kronor. Om vi antar att tidsredovisningen också är relevant för fördelningen av kostnaderna skulle Kronofogdemyndighetens kostnader för försäljning av lös egendom (undantaget bostadsrätter) under det året uppgå till knappt 21,9 miljoner kronor.

Harmoniserade försäljningsavgifter för fast egendom och bostadsrätter

Eftersom bostadsrätter i dag kan kosta lika mycket som och ibland mer än småhusfastigheter får de olika avgifterna vid Kronofogdemyndighetens försäljning och avsaknaden av en begränsningsregel för avgiften vid försäljning av lös egendom stora konsekvenser. Såväl gäldenärs- som borgenärskollektivet går miste om möjligheten att tillgodogöra sig försäljningsintäkter som i stället tillfaller staten i form av en avgift. I vissa fall kan dagens avgiftssystem innebära att avgifterna överstiger Kronofogdemyndighetens kostnader.

Det finns inte några sakliga skäl för att förberedelse- och försäljningsavgiften för Kronofogdemyndighetens försäljning av t.ex. bostadsrätter ska beräknas annorlunda än för småhusfastigheter. Detsamma gäller regleringen i avgiftsförordningens 12 § om min- och maxigräns för försäljningsavgiften som i dag endast är tillämplig när förberedelseavgift utgår, dvs. vid försäljning av bl.a. fastighet, registrerat skepp och tomträtt men inte när enbart försäljningsavgift utgår, t.ex. vid försäljning av en villa på ofri grund eller en bostadsrätt.

Förberedelserna inför en försäljning av en småhusfastighet och en bostadsrätt torde vara i princip desamma. Det finns inte heller något som ger stöd för att det regelmässigt är mer komplicerat eller förenat med högre kostnader att förbereda och genomföra en försäljning av bostäder som är lös egendom än småhusfastigheter. Hur mycket arbete som måste läggas ner i varje försäljningsärende torde i huvudsak påverkas av andra faktorer, exempelvis bostadens läge och skick. En bostad på ett attraktivt läge som betingar ett högt försäljningspris kan vara lättsåld medan en bostad på ett mindre attraktivt läge kan vara svårsåld även om försäljningspriset är lågt.

Vi anser att avgifterna vid tvångsvis försäljning för fast egendom och bostadsrätter bör harmoniseras på så sätt att det ska utgå en förberedelseavgift i båda fallen samt att försäljningsavgifterna ska beräknas på samma sätt. Eftersom det alltid kan antas uppkomma

en kostnad för staten bör det också finnas en minimiavgift. Precis som det i dag finns en maxgräns för försäljningsavgifterna för fast egendom bör det också finnas en sådan gräns vid försäljning av bostadsrätter.

Ett system med avgifter som fullt ut motsvarade kostnaderna skulle kräva en reglering som innebär att förberedelse- och försäljningsavgifterna bestäms utifrån den arbetsinsats varje enskilt försäljningsärende kräver. Att Kronofogdemyndigheten i varje enskilt ärende ska redovisa nedlagd tid och övriga kostnader skulle innebära onödig administration och är därmed inte effektivt. Ett sådant system skulle också kunna leda till att parter utan grund ifrågasätter Kronofogdemyndighetens tidsredovisning vilket i sin tur kan leda till obefogade överklaganden till domstol.

En nackdel med nuvarande avgiftssystem är att avgifternas storlek styrs av värdet eller en preliminär värdering av värdet, av taxeringsvärdet eller av det slutliga försäljningspriset. Avgiften behöver inte på något sätt återspegla den arbetsinsats som försäljningsärendet krävt. För en högt värderad men lättsåld bostad kommer avgiften bli hög medan den blir lägre vid försäljning av en lågt värderad och svårsåld bostad. Eftersom avgifterna inte är kopplade till kronofogdemyndighetens arbetsinsats kan det finnas anledning att uppmärksamma gränsdragningen mellan vad som är en skatt och vad som är en avgift. En skatt karakteriseras ofta som ett tvångsbidrag till det allmänna medan en avgift kan karakteriseras som en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Gränsdragningen har betydelse eftersom riksdagen inte får delegera beslutanderätten angående skatter till regeringen eller myndigheter. Däremot kan regeringen efter riksdagens bemyndigande meddela föreskrifter om offentligt rättsliga avgifter. Denna behörighet kan i sin tur överlåtas till förvaltningsmyndighet eller kommun.

Även om försäljningsavgifterna inte är direkt kopplade till faktisk nedlagd arbetstid betalas avgiften för en specifik uppgift. Den avgiftsreglering som i dag gäller för försäljning av fast egendom är väl inarbetad och får anses fungera väl. Det förhållandet att det finns ett maxtak för försäljningsavgifterna innebär att avgifterna inte riskerar att bli oproportionerligt höga. Vi anser att samma reglering bör gälla vid försäljning av bostadsrätter. Det kommer att

leda till att avgifterna i högre omfattning än i dag motsvarar den faktiska kostnaden för försäljningen.

För en bostadsrätt skulle förberedelseavgiften komma att uppgå till en procent av ett belopp som motsvarar 75 procent av det värde som har fastställts för egendomen vid värderingen och försäljningsavgiften till två procent av samma belopp. Avgiftsförordningens 12 § om mini- och maxigräns för försäljningsavgiften, som endast är tillämplig när förberedelseavgift utgår, skulle då även komma att omfatta försäljningar av bostadsrätter. Det innebär att avgiften skulle bli densamma vid försäljning av småhus och bostadsrätter med samma värde.

En maxavgift vid försäljning av lös egendom

Kronofogdemyndighetens försäljning av t.ex. en fastighet torde generellt vara förenat med mer arbete och högre kostnader för staten än Kronofogdemyndighetens försäljning av exempelvis en dyrbar tavla. Som framkommit ovan kan försäljningsavgiften för lös egendom som har ett högt värde, enligt gällande ordning, komma att vida överstiga de faktiska kostnaderna för försäljningen. En sådan avgift kan snarare liknas vid en skatt än en avgift som är avsedd att täcka kostnaderna för själva förfarandet eftersom försäljningsavgiften inte står i proportion till motprestationen. Det finns därför goda skäl för att även vid försäljning av lös egendom införa ett maxtak för försäljningsavgiften. Maxbeloppet bör vara samma som det som gäller för fast egendom. De särskilda kostnader som kan uppkomma, t.ex. löpande kostnader för att hantera och förvara lös egendom innan försäljning, ska fortfarande kunna tas ut i enlighet med avgiftsförordningens 13 §.

Storleken på försäljningsavgifterna bör övervägas i annat sammanhang

Frågan om dagens försäljningsavgifter är på rätt nivå och om de motsvarar nedlagt arbete hos Kronofogdemyndigheten kräver ingående överväganden utifrån flera aspekter. Eftersom vår uppdragstid är begränsad har vi ansett det nödvändigt att prioritera andra frågor framför denna. Frågan kan övervägas i ett annat sammanhang.

9.4.5 Skydd för sökande utan förmånsrätt i bostadsrätt

Vårt förslag: Bostadsrätt får utmätas för en fordran som inte är förenad med särskild förmånsrätt i egendomen endast om sökanden begär det.

Enligt 4 kap. 5 § UB gäller att registrerat skepp, registrerat luftfartyg, in-tecknade reservdelar till luftfartyg eller fast egendom endast får utmätas för en fordran som inte är förenad med särskild förmånsrätt i egendomen om sökanden begär det. Om inte sökanden har klargjort sin inställning till denna fråga i ansökan ska Kronofogdemyndigheten enligt 6 kap. 6 § UF fråga sökanden om han eller hon begär att egendomen ska utmätas.

Syftet med bestämmelsen är att en sökande, som inte har förmånsrätt i en viss egendom, aktivt ska ta ställning till om egendomen ska utmätas. Om egendomen inte säljs på grund av att skyddsbeloppet inte uppnås måste sökanden nämligen betala kostnaderna i målet. Mot bakgrund av att vi anser att förfarandet vid försäljning av fast egendom och bostadsrätt i huvudsak bör vara detsamma föreslår vi att denna bestämmelse också ska gälla bostadsrätter och annan jämförbar andel som medför nyttjanderätt till bostad.

9.4.6 Kronofogdemyndigheten ska hålla bevakningssammanträde när det behövs

Våra förslag: Kronofogdemyndigheten ska avgöra om bevakningssammanträde behövs.

Om bevakningssammanträde inte ska hållas ska Kronofogdemyndigheten bestämma en senaste dag när fordran eller rättigheter senast ska anmälas.

Bakgrund

Vid Kronofogdemyndighetens försäljning av fast egendom ska ett bevakningssammanträde hållas antingen samma dag som auktionen eller en lämplig dag före auktionen (12 kap. 19 § UB). Innehavarna

av en fordran eller rättighet som bör iakttas vid auktionen ska uppmanas att anmäla den senast vid bevakningssammanträdet (12 kap. 20 och 23 §§ UB). Bevakningssammanträdet hålls oftast direkt före auktionen. När bevakningssammanträdet har avslutats upprättas en sakägarförteckning (12 kap. 24 § UB). Parterna är alltså på förhand införstådda med vilka fordringar som kan beaktas vid fördelningen.

När bostadsrätter säljs upprättas inte någon sakägarförteckning. I stället upprättas en preliminär fordringssammanställning som tar upp de i förväg bevakade fordringarna. En borgenär som vill bevaka en fordran kan anmäla den senast vid fördelningen, som i regel hålls cirka fyra veckor efter auktionen. Beslut om vilka fordringar som har förmånsrätt fattas först vid fördelningen. Kronofogdemyndigheten är inte bunden av den preliminära fordringssammanställningen.

Bevakningssammanträde när det behövs

I många försäljningar av fast egendom är fordringar och rättigheter tillräckligt utredda utan att det hålls ett bevakningssammanträde. Att Kronofogdemyndigheten i sådana fall ändå ska ha ett bevakningssammanträde är inte en ändamålsenlig och effektiv ordning. Å andra sidan kan det finnas försäljningsärenden beträffande lös egendom där det skulle kunna finnas ett behov av att hålla ett bevakningssammanträde och i samband med sammanträdet fastställa en sakägarförteckning.

Gällande bestämmelser om obligatoriskt bevakningssammanträde vid försäljning av fast egendom bör därför ändras så att Kronofogdemyndigheten i stället är fri att bestämma när det behöver hållas ett bevakningssammanträde. En utgångspunkt bör dock vara att Kronofogdemyndigheten innan auktionen ska upprätta en sakägarförteckning. Om fordringar inte tas upp i sakägarförteckningen innebär det ju att dessa får utdelning bara om det uppkommer ett överskott (13 kap. 10 § tredje stycket UB). Om en försäljning ska ske på avvikande villkor ska det antecknas i sakägarförteckningen.

Om ett bevakningssammanträde inte hålls måste sakägarförteckningen ändå fastställas vid en särskild förrättning. En sådan förrättning behöver dock inte vara offentlig utan kan ske som en s.k.

skrivbordsförrättning. I stället för att anmäla rättigheter vid ett bevakningssammanträde bör det finnas en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att bestämma en senaste dag till vilken anmälan av fordran eller rättighet ska ske.

Vi föreslår därför att 12 kap. 19 § första stycket UB ändras så det inte längre är obligatoriskt med bevakningssammanträde utan Kronofogdemyndigheten får besluta om ett sådant ska hållas. Det införs ett nytt andra stycke som föreskriver att om det inte ska hållas ett bevakningssammanträde ska Kronofogdemyndigheten bestämma en senaste dag när fordran eller rättigheter senast ska anmälas. Följdändringar görs i andra bestämmelser samt i utsökningsförordningens 12 kap. 20–21 och 23 §§.

Vi föreslår även ändringar i 9 kap. 2 § UB som innebär att Kronofogdemyndigheten ska kunna besluta om bevakningssammanträde för lös egendom om det behövs.

9.4.7 Ett förstärkt skydd för den som köper utmätt egendom?

Våra bedömningar och förslag: Det bör inte införas någon reglering som innebär ytterligare möjligheter att frånträda köp av utmätt egendom.

En köpare av utmätt egendom bör i första hand skyddas mot att egendomen skadas eller förstörs genom att egendomen är försäkrad.

Det bör framgå av sakägarförteckningen och Kronofogdemyndighetens kungörelser av auktion eller infordrande av anbud om det finns gällande försäkring för egendomen.

Om en utmätt fastighet inte är försäkrad bör det särskilt vägas in vid bedömningen av om tidigare ägare ska få rätt att bo kvar på fastigheten efter köparens tillträdesdag.

Bakgrund

Utmätt egendom som säljs på auktion anordnad av Kronofogdemyndigheten anses såld i befintligt skick. Att egendomen säljs i det skick som den befinner sig i vid försäljningstillfället innebär dock inte någon garanti för att egendomen är i det skicket när köparen

övertar egendomen genom tillträde till fast egendom eller besittning till lös egendom. Köparen är inte skyddad mot att egendomen skadas i tiden mellan det att handpenning betalats fram till köpet fullbordats.

Det är ett både praktiskt och rättsligt problem när den utmäta egendomen förändras till det sämre efter försäljningen men före köparens tillträde eller besittningsövergången. Köparen riskerar att få betala ett överpris för den köpta egendomen. Om köparen väljer att frånträda köpet riskerar köparen att inte få tillbaka handpenningen. Det är inte heller självklart att köparen kan angripa auktionen rättsligt genom att överklaga och få den upphävd alternativt få nedsett köpeskillning, eftersom det i underrättspraxis uttalats att försäljningen inte innefattar något beslut som gått köparen emot. Denna fråga har inte prövats av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2013 s. 1040 (bilaga 23) som avsåg frågan om det fanns förutsättningar att återbetala en handpenning som betalats vid en exekutiv auktion inom ramen för fördelningsförfarandet efter en ny auktion.

I det följande redovisar vi gällande reglering och viss praxis på området. Därefter överväger vi hur köpare av utmätt egendom bör skyddas mot skador som uppkommer på den köpta egendomen efter att handpenningen är betald men innan köpet fullföljts och köparen har fått tillgång eller tillträde till egendomen.

Verkan av utmätning

I 4 kap. 29–31 §§ UB regleras verkan av utmätning. Enligt 29 § första stycket gäller att när utmätning har beslutats får gäldenären inte till skada för sökanden förfoga över egendomen genom överlåtelse eller på annat sätt, om inte Kronofogdemyndigheten efter att ha hört sökanden, medger det av särskilda skäl. Bestämmelsen avser i första hand rättsliga dispositioner, såsom överlåtelse eller upplåtelse av panträtt i egendomen eller avstående från rättighet som har blivit utmätt.

Enligt kapitlets 31 § ger utmätning Kronofogdemyndigheten rätt att vidta de åtgärder beträffande egendomen som behövs för att sökandens rätt ska tillvaratas. Kronofogdemyndigheten har samma befogenheter som tillkommer egendomens ägare med den inskränkningen att myndigheten inte får väcka talan vid domstol eller svara i

mål angående egendomen. Kostnad som föranleds av åtgärd enligt denna bestämmelse utgör i allmänhet sådan förrättningskostnad som avses i utskökningsbalkens sjuttonde kapitel. Kostnaden ska alltså tas ut i målet och sökanden är skyldig att förskotta kostnaden och svara för kostnaden, om den inte kan tas ut ur pengar som betalats in i målet (prop. 1980/81:8 s. 485). Det torde ha varit med stöd av denna bestämmelse som Kronofogdemyndigheten tidigare tecknade försäkringar för utmäta fastigheter (se nedan).

Utskökningsbalkens bestämmelser om handpenning

Lös egendom

Vid försäljning av lös egendom på auktion gäller enligt 9 kap. 5 § UB att köpeskillingen ska betalas genast efter det att ett bud har godtagits. Det finns dock en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att medge anstånd med betalningen utom när det gäller handpenningen. Egendomen lämnas inte ut till köparen förrän full betalning skett. Om köpeskillingen eller handpenningen inte betalas genast efter det att budet har godtagits, ska egendomen bjudas ut på nytt. Om Kronofogdemyndigheten har beviljat anstånd med betalningen, men betalning inte sker inom föreskriven tid, blir budet ogiltigt.

Om ett bud har förklarats ogiltigt ska erlagd handpenning användas till betalning av förrättningskostnaderna för den förra auktionen och för vård och förvaltning av egendomen från det att budet blev ogiltigt till dess att den nya auktionen hålls. Om köpeskillingen blir lägre vid den nya auktionen än det bud som godtogs vid den förra auktionen ska det som finns kvar av handpenningen användas för att täcka skillnaden. Det som inte behöver tas i anspråk ska återlämnas när köpeskillingen vid den nya auktionen har betalats. Om egendomen inte säljs på den nya auktionen är hela handpenningen förverkad. Om en ny auktion inte hålls ska handpenningen användas till betalning av förrättningskostnader som inte har kommit till nytta. Det som inte behöver tas i anspråk ska återlämnas (9 kap. 7 § UB).

Motsvarande bestämmelser gäller vid försäljning av lös egendom under hand.

Fast egendom

Enligt 12 kap. 35 § första stycket UB är den som köper en utmätt fastighet på auktion skyldig att lämna handpenning som med vissa begränsningar som framgår av 12 kap. 34 § UB motsvarar en tiondel av köpeskillingen, dock inte mindre än de förrättningskostnader som ska utgå från fastigheten. Enligt 12 kap. 35 § fjärde stycket UB ska den obetalda delen av den kontanta köpeskillingen betalas senast vid fördelningssammanträdet. Om betalningsskyldigheten inte fullföljs är inropet ogiltigt (12 kap. 41 § tredje stycket UB). När ny auktion hålls efter att det första inropet blivit ogiltigt ska handpenningen tas i anspråk i den mån det behövs för att sammanlagt samma belopp ska uppnås som vid den första auktionen jämte viss ränta från tillträdesdagen till och med den nya tillträdesdagen och för att även förrättningskostnaderna med anledning av den nya auktionen ska täckas. Om fastigheten inte säljs vid den nya auktionen är hela handpenningen förverkad (12 kap. 43 § UB). Handpenning som förverkats kan enligt lagförarbetena inte bli föremål för jämkning enligt 36 § avtalslagen (prop. 1971:20 s. 243).

När egendomen sålts på auktion och handpenningen har betalats är egendomen ännu inte i köparens besittning. Tillträdesdag är den dag då fördelningssammanträdet ska hållas. Kronofogdemyndigheten kan dock medge köparen att ta hand om fastigheten eller del av den före tillträdesdagen (12 kap. 36 § första stycket UB). Efter tillträdesdagen svarar köparen för ägares skyldigheter (12 kap. 46 § första stycket UB).

Om den tidigare ägaren inte har någon annan bostad kan Kronofogdemyndigheten tillåta denne att bo kvar på fastigheten högst tre månader efter tillträdesdagen (12 kap. 36 § tredje stycket UB). Frågan måste uppmärksammas senast vid bevakningssammanträdet. Uppgift om tidigare ägares rätt att bo kvar ska tas upp i sakägarförteckningen (12 kap. 30 § UB).

Köparens rätt att i vissa fall frånträda köpet och återfå handpenningen regleras i 12 kap. 48 § UB. Om auktionen överklagas ska köparen ändå fullgöra sin betalningsskyldighet enligt vad som föreskrivs i 12 kap. 35 § fjärde stycket UB. Köparen får också, trots ett överklagande tillträda fastigheten på den bestämda dagen om inte annat förordnats av domstolen (se bestämmelserna i 18 kap. 12 och 19 §§ UB). Om köparen på grund av domstols förordnande inte får

tillträda fastigheten och om hindret inte är hävt inom tre månader från den bestämda tillträdesdagen, får köparen frånträda köpet och få tillbaka erlagd betalning jämte ränta. Köparen ska i sådant fall anmäla detta till Kronofogdemyndigheten medan hindret fortfarande består.

Domstolspraxis

I ett äldre hovrättsavgörande, rättsfallet RH 1991:22, hade en köpare betalat handpenning efter att ha köpt en fastighet på Kronofogdemyndighetens auktion. Några dagar före fördelningssammanträdet visade det sig att gäldenären hade fört bort fastighetstillbehör. Eftersom fastighetstillbehören inte återfördes betalade köparen inte resterande del av köpeskillingen vid fördelningssammanträdet. Köpet förklarades ogiltigt och ny auktion utlystes. Handpenningen togs i anspråk enligt 12 kap. 43 § UB.

Hovrätten konstaterade att det enligt 12 kap. 43 § UB inte föreskrivs någon möjlighet att underlåta att ta handpenningen i anspråk i den aktuella situationen och att frågan varken behandlas i förarbetena eller i lagkommentaren till tillämpliga bestämmelser i utsökningsbalken. Hovrätten framhöll att fastigheten vid fördelningssammanträdet inte varit i det skick som köparen förväntat sig. Underlåtenheten att betala resterande del av köpeskillingen hade således inte skett i illojalt syfte utan hade sin grund i att fastigheten försämrats. Hovrätten ansåg att köparen hade giltig orsak att inte fullgöra sin betalningsskyldighet. Eftersom försämringen av fastigheten hade skett efter att auktionen fått laga kraft hade köparen inte heller haft anledning att överklaga auktionen och försöka få den hävd. Hovrätten konstaterade vidare att om fastighetstillbehören bortförts innan auktionen fått laga kraft talade allt för att auktionen hade upphävts om den överklagats. Hovrättens slutsats blev att om giltig orsak förelegat för en köpare att inte fullgöra sin betalningsskyldighet så bör handpenningen inte tas i anspråk. I det aktuella fallet hade fastigheten försämrats efter det att auktionen fått laga kraft. Köparen ansågs ha giltig orsak att inte fullfölja köpet. Handpenningen skulle därför återbetalas till köparen.

Torkel Gregow har ifrågasatt riktigheten av hovrättens bedömning med följande argument (Utsökningsrätt, 4 uppl. s. 312).

Huvudfrågan är vem som bär risken för en försämring av fastigheten efter auktionstillfället. En sådan försämring kan ske genom tillgrepp eller skadegörelse av någon helt utomstående eller genom olycks-händelse eller – som här – genom otillåtna åtgärder från gäldenärens sida. Det kan erinras om att möjlighet finns att förordna en syssloman att omhänderta fastigheten under förfarandet (12:9) och att medge inroparen att ta vård om fastigheten före tillträdesdagen (12:36 1 st.). Det bör också hållas fast vid att exekutiv försäljning inte utgör ett avtal, varigenom en säljare utfäster att egendomen har vissa egenskaper på tillträdesdagen, utan sker genom ett myndighetsbeslut, som för övrigt innebär att egendomen säljs i befintligt skick.

Det har visserligen förutsatts att köprättsliga bestämmelser i viss utsträckning kan tillämpas analogt på exekutiv försäljning. Utrymmet för detta är dock inte så stort. Kanske borde det begäras att köparen betalade köpeskillingen och vände sig mot gäldenären för att återfå tillbehören eller utfå ersättning för dem. Nu blev troligen resultatet i stället att fastigheten kom att säljas på nytt utan tillbehören och alltså till ett lägre pris, vilket troligen gick ut över borgenärerna.

I rättsfallet NJA 2013 s. 1040 hade en person köpt en fastighet på exekutiv auktion. Efter det att köparen hade betalat handpenning, men innan tillträdet, brandskadades fastigheten. Köparen betalade därför inte resterande köpeskillning. Köparen överklagade auktionen men hovrätten avvisade överklagandet med hänvisning till att beslutet inte kunde anses ha gått köparen emot. Vid ny auktion på fastigheten tog Kronofogdemyndigheten större delen av handpenningen i anspråk. Köparen överklagade och begärde att handpenningen skulle återbetalas. Varken tingsrätt eller hovrätt gjorde någon annan bedömning än Kronofogdemyndigheten. HD avslög överklagandet och uttalade att bestämmelserna i 12 kap. 43 § UB inte lämnar Kronofogdemyndigheten något utrymme för att göra undantag från vad som föreskrivs om ianspråktagande av handpenning. HD framhöll vidare att klagandens anspråk på återbetalning av handpenningen inte kunde beaktas inom ramen för fördelningsförfarandet. HD framhöll också att frågan om klaganden hade kunnat få anspråket på återbetalning prövat efter överklagande av den första auktionen inte var föremål för prövning.

Några bestämmelser i försäkringsavtalslagen

Regler om försäkringsrättsligt skydd för säljare och köpare av skadeförsäkrad egendom

När egendom är skadeförsäkrad är det inte ovanligt att även andra än ägaren kan ha ett intresse av att egendomen bevaras. Till exempel har borgenärer som har panträtt eller annan säkerhetsrätt i egendomen ett intresse av att säkerheten inte ska försämrats. Den som har tagit hand om egendomen för förvaring, transport eller reparation vill inte bli skadeståndsskyldig om egendomen skadas eller blir stulen. En köpare som står risken för skada på egendomen under dess transport vill skydda sig mot att behöva utge köpeskillingen trots att egendomen skadas. Sådana intressenter kan således behöva ett skydd om egendomen skadas, helst utan att de själva ska behöva teckna en försäkring.

Bestämmelsen i 9 kap. 1 § försäkringsavtalslagen (2005:104) är avsedd att reglera vilka som skyddas av en försäkring. Bestämmelsen är dispositiv och annat kan avtalas i försäkringsavtalet. Enligt bestämmelsen gäller en försäkring som avser värdet av en fastighet eller värdet av en fast eller lös sak till förmån för:

1. försäkringstagaren,
2. någon annan som har en mot försäkringstagarens borgenärer skyddad äganderätt, tomträtt eller säkerhetsrätt till egendomen, dock inte sjöpanträtt eller luftpanträtt, och
3. den som annars bär risken för egendomen i samband med dess överlåtelse.

Oavsett vad som har avtalats gäller dock försäkringen till förmån för den som har förmånsrätt i fast egendom eller tomträtt. Övriga kategorier av tredje män än de som räknas upp ovan får tillgodose sitt skyddsbehov genom en egen försäkring eller genom avtal med försäkringstagaren, vilken ofta är egendomens ägare.

Den ovan nämnda punkten 3 ger ett skydd åt både säljare och köpare som bär risken för egendomen i samband med dess överlåtelse, oavsett om de också är sakrättsligt skyddade. De anses då ha del i försäkringens värde. När det gäller andra som bär risken för egendomen på grund av ett avtal – t.ex. om en transportör eller

förvarare åtar sig att svara för skador oavsett vållande – omfattas deras intresse av försäkringen bara om detta föreskrivs i försäkringsavtalet eller om de själva är försäkringstagare.¹⁴

Av 9 kap. 2 § FAL framgår att om det föreskrivs i försäkringsavtalet att en försäkring som avses i 1 § ska upphöra om äganderätten övergår till någon annan, gäller försäkringen ändå under sju dagar efter riskens övergång till förmån för en fysisk person som har förvärvat egendomen huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet, i den mån dennes skada inte omfattas av någon annan försäkring på egendomen. Har försäkringen sagts upp av någon annan anledning än överlåtelsen, är dock uppsägningen giltig också mot den nye ägaren. Exempel på uppsägning på annan grund än överlåtelsen är när försäkringen sagts upp på grund av premiedröjsmål. Då gäller alltså uppsägningen även mot den nye ägaren¹⁵.

I 9 kap. 3 § FAL behandlas konsekvenserna för de försäkrade av vissa kontraktsbrott från försäkringstagarens sida. Reglerna är tvingande. Enligt bestämmelsens första stycke gäller att om försäkringen gäller till förmån för en borgenär med förmånsrätt i fast egendom eller tomträtt, kan försäkringsbolaget inte åberopa mot borgenären att bolaget enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 1–3 §§ eller 8 kap. 8–10 §§ FAL är helt eller delvis fritt från ansvar på grund av att någon annan eftersatt sin upplysningsplikt eller anmälningsplikt. I den mån försäkringsbolaget är fritt från ansvar mot försäkringstagaren, kan det återkräva utgiven ersättning av denne med samma rätt som borgenären haft.

I bestämmelsens andra stycke utvidgas skyddet för vissa försäkrade borgenärer också vid premiedröjsmål. Om borgenärens namn och adress har anmälts hos försäkringsbolaget, ska vad som föreskrivs i första stycket även gälla bolagets rätt till ansvarsfrihet på grund av dröjsmål med premien, dock bara under fjorton dagar från det att bolaget avsände ett meddelande om dröjsmålet till borgenären. Detsamma gäller för någon annan som har en mot försäkringstagarens borgenärer skyddad äganderätt, tomträtt eller säkerhetsrätt till egendomen (dock inte sjöpanträtt eller luftpanträtt).

¹⁴ Bertil Bengtsson, Försäkringsavtalsrätt, (1 april 2015, Zeteo), kommentaren till 9 kap. 1 § FAL.

¹⁵ Bertil Bengtsson, Försäkringsavtalsrätt, (1 april 2015, Zeteo), kommentaren till 9 kap. 2 § FAL.

Försäkringsbolaget kan enligt 9 kap. 4 § FAL med verkan mot en försäkrad avtala med försäkringstagaren om ändring eller uppsägning av försäkringsavtalet och ge denne en uppsägning eller något annat meddelande om försäkringen. Gäller försäkringen till förmån för borgenär med förmånsrätt i fast egendom eller tomträtt och har en sådan anmälan gjorts hos försäkringsbolaget som avses i 9 kap. 3 § andra stycket FAL, får dock ett avtal eller en åtgärd som är av väsentlig betydelse för borgenärens säkerhet verkan mot borgenären först en månad efter det att bolaget har avsänt ett meddelande om detta till borgenären. Av 9 kap. 4 § andra stycket FAL framgår att försäkringsbolaget inte kan åberopa att försäkringstagaren kunnat företräda övriga försäkrade om annat följer av avtal eller särskilt rättsförhållande mellan dem och försäkringsbolaget är i ond tro.

9 kap. 5 § FAL reglerar vissa frågor om företrädesrätten till försäkringsersättningen efter försäkringsfall. Ytterligare regler om de försäkrades ställning efter försäkringsfall finns i 9 kap. 6 § FAL.

Försäkringsbolags kontraheringsplikt

I 3 kap. 1 § försäkringsavtalslagen (2005:104) regleras försäkringsbolags kontraheringsplikt. Kontraheringsplikten innebär att ett försäkringsbolag i princip inte får vägra en konsument att teckna en sådan försäkring som bolaget normalt tillhandahåller allmänheten när bolaget har fått de uppgifter som behövs. Bolaget kan vägra att erbjuda en försäkring om det finns särskilda skäl med hänsyn till risken för framtida försäkringsfall, den avsedda försäkringens art eller någon annan omständighet. Bestämmelsen är delvis densamma som den nu upphävda konsumentförsäkringslagens reglering men gäller i motsats till den bestämmelsen för all försäkring för konsumenter. Bestämmelsens syfte är att konsumenter i princip ska ha det försäkringsskydd som de önskar, om det inte finns vägande försäkringsmässiga skäl att vägra skyddet.

När försäkringsavtalslagen trädde i kraft år 2006 infördes kontraheringsplikten även för personförsäkringar (11 kap. 1 och 3 §§ FAL). Denna kontraheringsplikt gäller för individuella personförsäkringar, dvs. sjuk-, olycksfalls- och livförsäkringar som tecknas hos ett försäkringsbolag för en viss individ. Kollektiva personförsäkringar,

såsom privat gruppförsäkring eller kollektivavtalsgrundad försäkring, omfattas inte av kontraheringsplikten. I det lagstiftningsarbete som föranledde den nya försäkringsavtalslagen framhölls att personförsäkringar har ett stort socialt värde och att starka skäl talade för att en kontraheringsplikt borde gälla vid sådana försäkringar. Samtidigt stod det klart att det inte går att meddela försäkringar i alla fall, bl.a. eftersom privata individuella försäkringar bygger på att det är möjligt att bedöma vilka risker som finns i det enskilda fallet. I förarbetena uttalades bl.a. att privat försäkringsverksamhet inte bedrivs efter liknande linjer som socialförsäkring och att lagstiftaren inte bör ingripa i försäkringsbolagens produktutveckling genom tvingande civilrättsliga regler. Premier och andra försäkringsvillkor måste utformas med utgångspunkt i den risk som försäkringen ska täcka och premien för varje försäkring ska täcka de skador som kan förväntas drabba det försäkrade kollektivet. Syftet med lagstiftningen var alltså inte att försäkringsbolagen skulle tvingas att avvika från den försäkringstekniska bedömningen av risken. Om riskprovningen skiftar mellan olika försäkringsbolag, ska det enskilda försäkringsbolaget ha en skyldighet och i princip en rätt att hålla sig till sin egen praxis. Avslag, premiehöjningar och särskilda villkor är tillåtna när de i det enskilda fallet har klart stöd av en försäkringsteknisk bedömning av hälsotillståndet och den därmed sammanhängande risken för framtida försäkringsfall (se propositionen 2003/04:150, *Ny försäkringsavtalslag*, s. 244 f. och 497 f.). Kontraheringsplikten gäller inte i förhållande till offentlig verksamhet.

Produktfrihet och fri premiesättning

Försäkringsavtalslagen utgår i stor utsträckning från den s.k. *produktfrihetsprincipen*. Principen innebär att försäkringsbolagen i princip ska ha frihet att försäkra de risker som de anser lämpligt och göra de undantag som framstår som lämpliga från försäkringstekniska och andra synpunkter. I förarbetena angavs angående individuell konsument- och personförsäkring att försäkringens sakliga omfattning, de risker den ska täcka och liknande frågor om försäkringsproduktens utformning bara i speciella avseenden borde göras till föremål för lagreglering. Enligt regeringen borde försäk-

ringsbolagen i princip inte åläggas att meddela försäkringar i strid mot försäkringstekniska eller andra vägande ekonomiska hänsyn. Regeringen framhöll också att det var viktigt att lagen inte hindrade försäkringsbolagen från att utveckla nya försäkringsformer för att möta nya behov (prop. 2003/04:150 s. 139, 185 och 274). En variant av produktfrihetsprincipen är vad som har kallats *den fria premiesättnings princip*. Den principen innebär att försäkringsbolaget får bestämma premien efter försäkringstekniska grundsatser, dvs. med hänsyn till riskens och kostnadernas storlek¹⁶.

Kammarkollegiets försäkringsverksamhet

Kammarkollegiet erbjuder olika försäkringar som skyddar myndigheternas verksamhet, bl.a. verksamhets-, följdskade- och egendomsförsäkring. Enligt 4 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering får en myndighet träffa en överenskommelse med Kammarkollegiet om att Kammarkollegiet ska överta myndighetens risker i ekonomiskt avseende och dess ansvar för skadereglering. En sådan överenskommelse får dock inte avse vissa uppräknade undantag, t.ex. risker och skadereglering där anspråk på ersättning ska handläggas av Justitiekanslern enligt bestämmelserna i 3 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten eller framställs med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) i övrigt.

Av förordningens 5 § framgår att en myndighet inte får teckna eller låta teckna försäkring för statens egendom, ansvarighet eller i övrigt för skador som staten ska ersätta hos ett enskilt försäkringsföretag. Om det finns särskilda skäl får Kammarkollegiet besluta om undantag från denna bestämmelse.

Kronofogdemyndigheten har inte anslutit sig till det statliga försäkringssystemet.

¹⁶ Utredningen om rätten till personförsäkrings betänkande *Rätten till personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd*, SOU 2016:37, s. 90.

Det bör inte införas någon reglering som innebär ytterligare möjligheter att frånträda köp av utmätt egendom

I 14 kap. 3 och 4 §§ UB regleras vad som gäller om den av Kronofogdemyndigheten sålda egendomen rätteligen inte tillhörde svaranden i målet eller om denne inte hade full förfoganderätt över den sålda egendomen. Vad som i övrigt gäller när egendomen är behäftad med fel är inte reglerat i utsökningsbalken.

I förarbetena till utsökningsbalkens fjortonde kapitel sägs att en tvångsvis försäljning av utmätt egendom i första hand bör betraktas som en offentligrättslig förrättning och att den som är missnöjd med försäljningen får försöka angripa denna genom överklagande (jfr 18 kap. 7 § tredje stycket UB) eller genom särskilda rättsmedel (jfr 18 kap. 20 § UB). Sedvanliga köprättsliga eller avtalsrättsliga bestämmelser kan inte tillämpas fullt ut vid exekutiva försäljningar. I förarbetena förutsätts att köprättsliga regler i viss utsträckning kan komma att tillämpas, även om försäljningen inte upphävts efter överklagande. I sådant fall kan enligt förarbetena talan föras i vanlig rättegång (prop. 1980/81:8 s. 725 f. samt 1222 ff.).

I propositionen (2013/14:43) *Moderna auktionsmetoder för utmätt lös egendom* berördes frågan om möjligheten för köpare att ångra köp av egendom som sålts på Kronofogdemyndighetens auktion översiktligt enligt följande (s. 15).

Den mer allmänna frågan om huruvida särskilda regler om konsumentköp eller köprättsliga regler över huvud taget bör vara tillämpliga när varor säljs exekutivt har behandlats i andra sammanhang. Bland annat uppmärksammades frågan vid utsökningsbalkens tillkomst samt vid tillkomsten av konsumentköplagen (1990:932). Det anfördes då att exekutiv försäljning har reglerats som en offentligrättslig förrättning, som kan överklagas, och att det därför i praktiken inte torde finnas något större utrymme för att vid sidan härav använda allmänna köprättsliga regler. Det ansågs dock inte kunna uteslutas att en exekutivköpare kunde ha vissa av de befogenheter som tillkommer en vanlig köpare, även om det endast kunde bli fråga om en begränsad tillämpning (se prop. 1980/81:8 s. 725 f. och 1223 f.). Frågan har överlämnats åt rättstillämpningen att avgöra (se prop. 2001/02:134 s. 23 f.).

Som framgått ovan är köparens möjligheter att skydda sig mot skador som uppkommer på egendomen efter att handpenningen betalats fram till tillträdet begränsade. Enligt gällande ordning kan köparen frånträda köpet genom att underlåta att betala slutlikvid. Köparen riskerar då att förlora handpenningen. Av HD:s avgör-

ande i rättsfallet NJA 2013 s. 1040 följer att Kronofogdemyndigheten inte har någon möjlighet att återlämna handpenningen i en sådan situation. Utrymmet för att vid sidan av nu gällande bestämmelser tillämpa allmänna köprättsliga regler vid en tvångsvis försäljning är mycket begränsat. Generalklausulen i 36 § avtalslagen går inte att tillämpa beträffande handpenning som förverkats enligt regeln i 12 kap. 43 § UB. Beslutet om försäljning kan överklagas till domstol. Enligt underrättspraxis kan en köpare dock inte få en auktion upphävd eller köpeskilling nedsatt genom att överklaga auktionen, eftersom beslutet inte ansetts gå köparen emot. I NJA 2013 s. 1040 tog HD inte ställning till om auktionen kunde överklagas.

Vi har övervägt om det bör införas en lagstadgad möjlighet för köpare av utmätt egendom att, utan att förlora handpenningen, frånträda ett köp när den köpta egendomen inte är i det skick som den var när handpenningen betalades. Det skulle exempelvis kunna införas en reglering i utsökningsbalken som innebär att om det finns *synnerliga skäl* ska köparen kunna frånträda köpet och få tillbaka handpenningen. En alternativ reglering skulle kunna vara att handpenningen ska tas i anspråk om det inte är *uppenbart oskäligt* att så sker.

En sådan reglering skulle innebära att det fanns en ventil för fall när det skulle vara direkt stötande att köparen förlorade sin handpenning. Regleringen skulle dock kunna uppmuntra till otillbörliga förfaranden från såväl den tidigare ägaren som från en köpare som ångrat sitt köp. Vidare skulle regleringen leda till att Kronofogdemyndigheten i de aktuella fallen måste göra ingående och inte helt okomplicerade prövningar av när det finns förutsättningar för återbetalning av handpenningen. Dessa prövningar skulle i sin tur föranleda en ökad andel överklaganden till domstol. Att skapa ett relativt komplicerat system som skulle kunna komma att tillämpas vid ett inte helt försumbart antal tvångsvisa försäljningar för att komma till rätta med stötande resultat i ett fåtal fall, är varken effektivt eller processekonomiskt försvarbart. Vi föreslår därför inte någon reglering som innebär ytterligare möjligheter att frånträda köp av utmätt egendom.

Köpare av utmätt egendom bör i första hand skyddas genom att egendomen hålls försäkrad

Vår uppfattning är att köparen i första hand ska uppnå skydd mot skada eller förlust genom att den utmäta egendomen i så stor utsträckning som möjligt hålls försäkrad. Eftersom gäldenärer i princip alltid har ett intresse av att försäljningspriset för den utmäta egendomen blir så högt som möjligt torde det finnas ett incitament för gäldenären att medverka till att egendomen är försäkrad. Enligt gällande bestämmelser i försäkringsavtalslagen har en köpare av egendom som är försäkrad ett visst skydd genom säljarens försäkring. Dessa bestämmelser torde även gälla vid försäljning av utmätt egendom. Problemet uppkommer således när det saknas försäkring för den utmäta egendomen.

Det finns inte någon reglering om köparens möjligheter att teckna försäkring för utmätt egendom innan köpet har fullbordats och köparen fått besittning eller tillträde till egendomen. Frågan behandlas i kommentaren till 12 kap. 36 § UB där det nämns att det inte torde föreligga något hinder för inroparen att, under eget betalningsansvar, teckna en försäkring. Vidare nämns att inroparen kan vidta nödvändiga åtgärder på egen bekostnad för att bevara fastighetens värde. Om Kronofogdemyndigheten medger att köparen får ta vård om fastigheten eller del av denna får köparen i princip agera som en ägare¹⁷.

Enligt Kronofogdemyndighetens erfarenhet vill försäkringsbolag inte försäkra utmätt egendom eftersom risken är för hög. Kronofogdemyndigheten har tidigare tecknat försäkringar för utmäta fastigheter, men upphörde med detta för några år sedan. Efter några försäkringsfall ville försäkringsbolaget inte förlänga avtalet eftersom försäkringspremierna inte var tillräckligt höga för att täcka försäkringsfallen. I dag tecknas därför inte någon försäkring av myndigheten utan spekulanter och köpare av fast egendom hänvisas att själva ta kontakt med försäkringsbolag för att ordna med en försäkring. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten har köpare av utmätt egendom haft vissa svårigheter att teckna en försäkring. Försäkringsbolagen har ansett att det är svårt att värdera risken för att försäkringsfall ska inträffa och i en del fall har

¹⁷ Walin m.fl., Utsökningsbalken (1 augusti 2013, Zeteo), kommentaren till 12 kap. 36 § UB.

försäkringsbolag inte velat försäkra egendomen innan köpet fullbordats, dvs. efter fördelningssammanträdet. Kronofogdemyndigheten försäkras normalt sett inte heller utmätt lös egendom. Om egendomen förvaras externt ställer myndigheten dock som krav att uppdragstagaren har adekvata försäkringar för sin verksamhet så att skador vid t.ex. brand och stöld ersätts.

Utredningen har samrått med branschorganisationen Svensk Försäkring som efter att ha inhämtat uppgifter från sina medlemsföretag bekräftat att försäkringsbolagen normalt sett tillhandahåller försäkring för fast egendom som säljs på Kronofogdemyndighetens auktion först från tidpunkten för köparens tillträde, dvs. från dagen för fördelningssammanträdet vilket i normalfallet är den tidpunkt som sammanfaller med riskövergången. Ett försäkringsbolag belyste frågan om det skulle kunna vara möjligt att teckna en försäkringslösning där det försäkringsbara intresset är den erlagda handpenningen. Någon sådan försäkringslösning tillhandahålls dock inte i dag.

Även om det rent principiellt inte torde föreligga några rättsliga hinder för en köpare att teckna en försäkring på den köpta egendomen innan tillträdet kommer köparen således i praktiken inte kunna försäkra den utmätta egendomen innan köparen har fått tillträde eller besittning till den. Det är inte lämpligt att föreslå några inskränkningar av den gällande produktfrihetsprincipen genom att tvinga försäkringsbolagen att tillhandahålla vissa produkter.

Myndigheter kan använda sig av Kammarkollegiets försäkringar. Om avsaknaden av privata försäkringslösningar visar sig vara ett stort problem kan regeringen överväga att ge Kammarkollegiet i uppdrag att tillhandahålla en lämplig försäkringslösning för egendomen eller handpenningen, som i så fall skulle tecknas av Kronofogdemyndigheten, att gälla fram till den nye köparen har fått tillträde till den köpta egendomen. En sådan ordning skulle innebära att staten tar över ett ansvar som i dag åvilar gäldenären eller borgenärskollektivet, men skulle kunna motiveras med att det är ett samhällsintresse att upprätthålla förtroendet för utsökningsförfarandet och Kronofogdemyndighetens verksamhet. Försäkringen skulle avse ett begränsat antal situationer under förhållandevis korta tidsperioder. Att utmätt egendom är försäkrad torde kunna påverka priset på egendomen i positiv riktning, vilket skulle gynna såväl gäldenärs- och borgenärskollektivet som det allmänna.

När det inte finns någon försäkring för den utmäta egendomen anser vi att detta på ett tydligare sätt än i dag ska komma att utgöra ett köpevillkor som spekulanter kan ta ställning till vilket i sin tur kan komma att påverka försäljningspriset. Vi föreslår därför ett tillägg i 12 kap. 30 § UB som innebär att det ska framgå av saksägareförteckningen om det finns någon försäkring för egendomen. I förekommande fall kan det även finnas en hänvisning till gällande försäkringsvillkor. När det inte gått att få fram några uppgifter om huruvida egendomen är försäkrad bör detta framgå. Motsvarande uppgift bör framgå av Kronofogdemyndighetens kungörelser av auktion eller infordrande av anbud. Intresserade köpare har med denna information möjlighet att väga de risker som köpet kan innebära mot det pris man är beredd att betala för egendomen. En sådan hänvisning innebär givetvis inte någon garanti att försäkringen inte kan komma att sägas upp under tiden som försäljningsförfarandet pågår. Det får ankomma på intresserade köpare att hålla sig underrättade om förändringar i försäkringsavtalet.

Om den förre ägaren inte har någon annan bostad kan Kronofogdemyndigheten enligt 12 kap. 36 § UB tillåta honom eller henne att bo kvar på fastigheten högst tre månader efter tillträdesdagen. Detta måste uppmärksammas senast vid bevakningssammanträdet och uppgift om tidigare ägares rätt att bo kvar ska tas upp i saksägarförteckningen (12 kap. 30 § UB). Eftersom köparens möjligheter att fullt ut förfoga över den köpta egendomen om tidigare ägare tillåts bo kvar under viss tid inskränks torde också denna uppgift kunna påverka det slutliga försäljningspriset.

Om den tidigare ägaren tillåts bo kvar kan det innebära en ökad risk att fastigheten förstörs eller skadas. Frågan om egendomen är försäkrad bör därför särskilt vägas in vid Kronofogdemyndighetens bedömning av om tidigare ägare ska få rätt att bo kvar på den utmäta fastigheten. Detta bör uttryckligen framgå av 12 kap. 36 § UB.

9.4.8 Behövs särreglering för indrivningsmål i bestämmelserna om tidsfrister för försäljning av utmätt egendom?

Våra bedömningar och förslag: Tidsfristerna för försäljning av utmätt egendom bör vara desamma i alla slags mål. Undantagsbestämmelserna i 8 kap. 19 §, 10 kap. 24 § och 12 kap. 69 § upphävs.

Gällande reglering

I utsökningsbalkens åttonde kapitel finns allmänna bestämmelser om exekutiv försäljning m.m. I det som i dag är enskilda mål ska försäljning av utmätt egendom ske utan dröjsmål, om det inte uppstår något hinder för det. På begäran av utmätningssökanden eller gäldenären får Kronofogdemyndigheten bevilja anstånd med försäljningen¹⁸. Om anståndet begärs av gäldenären får det bara beviljas om utmätningssökanden medger det eller om det finns särskilda skäl (8 kap. 3 § UB).

Av 9 kap. 2 § UF följer att om inte hinder uppstår eller anstånd beviljas ska försäljning ske inom två månader från utmätningen om inte särskilda skäl föreligger. Anstånd får inte utan synnerliga skäl medges utöver sex månader från utmätningen. Bestämmelser om hinder för försäljningen finns i 8 kap. 4–7 §§ UB.

Enligt 8 kap. 19 § UB gäller inte kapitlets 3 § för de allmänna målen¹⁹. För dessa gäller i stället att försäljning av utmätt egendom ska ske utan dröjsmål, om det inte uppstår hinder eller om Kronofogdemyndigheten meddelar anstånd.

För en utmätt fastighet gäller enligt 12 kap. 11 § UB att den bör säljas inom fyra månader från utmätningen eller, i fall som avses i 4 kap. 27 § eller 8 kap. 1 § tredje stycket UB, från det att begäran om försäljning kom in till Kronofogdemyndigheten, om inte hinder möter eller anstånd beviljas enligt 8 kap. 3 § UB. Anstånd får

¹⁸ I avsnitt 9.4.3 föreslår vi att anstånd ska kunna beviljas även efter begäran av tredje man som berörs av försäljningen.

¹⁹ Även om det inte uttryckligen framgår av 8 kap. 19 § UB gäller inte heller 8 kap. 4 § första och andra stycket UB för de allmänna målen. Detta följer av en jämförelse med 3 kap. 23 § första stycket UB.

inte utan synnerliga skäl medges utöver ett år från nämnda tidpunkt (12 kap. 11 § UB). Enligt 12 kap. 69 § UB gäller inte det som föreskrivs i 12 kap. 11 § UB i allmänna mål. Samma tidsfrister gäller för utmätt skepp (10 kap. 3 § UB) och utmätt luftfartyg (11 kap. 1 § UB hänvisar till bestämmelserna om utmätt skepp). Enligt 10 kap. 24 § gäller inte 10 kap. 3 § i allmänna mål.

Samma tidsfrister bör gälla för alla mål

Att bestämmelserna om tidsfrister för tvångsvis försäljning inte gäller i det som i dag är allmänna mål innebär i princip att Kronofogdemyndigheten är friare när det gäller att välja tidpunkt för försäljningen och att Kronofogdemyndigheten kan överskrida gällande tidsfrister när försäljningen ska göras för en fordran till stat eller kommun. Regleringen är således till förmån för den enskilde gäldenären. Detta talar för att särregleringen bör finnas kvar. Det har dock framkommit att Kronofogdemyndigheten inte tillämpar bestämmelserna om tidsfrister annorlunda, eller i vart fall inte förmånligare för gäldenären, i det som i dag är allmänna mål. Eftersom vi strävar efter regelförenkling genom att så långt det är möjligt utmönstra skillnaderna mellan det som i dag är allmänna och enskilda mål föreslår vi att den särreglering som finns för det som i dag benämns allmänna mål tas bort.

9.4.9 Utmätta försäkringsbelopp som inte förfallit till betalning

Våra bedömningar och förslag: Att utmätta försäkringsbelopp inte kan drivas in när försäkringen enligt försäkringsavtalet ännu inte förfallit till betalning är en brist i lagstiftningen som påverkar effektiviteten i utsköningsförfarandet.

Det utsköningsrättsliga regelverket innehåller nödvändiga bestämmelser för att utmätta försäkringsbelopp ska kunna drivas in.

Det bör införas kompletterande reglering i inkomstskattelagen (1999:1229) så att lagens bestämmelser om återköpsförbud inte hindrar indrivning av utmätta belopp. Ett förslag om tillägg i 58 kap. 18 § inkomstskattelagen som innebär att det ska

vara möjligt att utmäta belopp från en pensionsförsäkring bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vi lämnar därför inte något författningsförslag i denna del.

Vi föreslår ett tillägg i 15 kap. 3 § UB som tydliggör att ett beslut om utmätning innebär att det utmäta beloppet omedelbart förfaller till betalning och får utkrävas från försäkringsbolaget.

Bakgrund

Det finns många olika bestämmelser om utmätning och undantag från utmätning när det gäller försäkringar. Dessa finns bl.a. i 5 kap. 8 § UB och 15 kap. försäkringsavtalslagen (2005:104).

Huvudregeln i 15 kap. 1 § försäkringsavtalslagen är att en försäkring och ersättning som utfaller från den kan tas i anspråk för försäkringstagarens och någon annan berättigads skulder i enlighet med vad som föreskrivs i lagens femtonde kapitel och i lagstiftningen i övrigt. I kapitlets följande paragrafer räknas en rad undantag upp. Med lagstiftningen i övrigt avses t.ex. bestämmelsen 5 kap. 8 § UB om beneficium avseende rätt till pension och viss livränta.

Vi har diskuterat om samtliga undantag från utmätning som gäller för försäkringar bör samlas i UB men kommit fram till att detta inte är en lämplig ordning. Det främsta argumentet mot en sådan reglering är att den skulle bli mycket omfattande. UB skulle därmed tyngas av en omfattande reglering för en trots allt begränsad fråga.

En praktiskt viktig fråga när det gäller utmätning av försäkringar är att det i vissa situationer finns en bristande samordning mellan bestämmelserna i inkomstskattelagen (1999:1229), försäkringsavtalslagen (2005:104) och UB som leder till att försäkringsbolag inte kan betala ut de utmäta medlen om de inte förfallit till betalning enligt försäkringsavtalet. Kronofogdemyndigheten kan därför inte driva in de utmäta beloppen.

I detta sammanhang är HD:s uttalande i rättsfallet NJA 2013 s. 540 av intresse (bilaga 22). Bakgrunden i målet är att Kronofogdemyndigheten beslutade att utmäta ett belopp om 13 010 kronor i en kollektiv tjänstepensionsförsäkring i Försäkringsbolaget Skandia som var tecknad för en person (SE) på dennes liv. Det

utmättningsbara beloppet beräknades i enlighet med 15 kap. 3 § försäkringsavtalslagen (2005:104). Enligt den bestämmelsen får en livförsäkring innan något försäkringsfall har inträffat i viss omfattning utmätas för försäkringstagarens skulder. Utmätningen avsåg SE:s skulder i allmänna och enskilda mål. I syfte att säkerställa utmätningen skickade Kronofogdemyndigheten ett förbudsmeddelande till Skandia i egenskap av sekundogäldenär. Därefter begärde Kronofogdemyndigheten med stöd av 9 kap. 11 § UB att Skandia skulle betala det utmätta beloppet till Kronofogdemyndigheten. Skandia ansåg sig förhindrad att betala det utmätta beloppet till Kronofogdemyndigheten på grund av att någon utbetalning inte kunde ske från SE:s försäkring enligt försäkringsavtalet och att det inte heller fanns något stöd i lag för en sådan utbetalning.

Till följd av Skandias ställningstagande förelade Kronofogdemyndigheten utmättningsborgenärerna att väcka talan mot Skandia i egenskap av sekundogäldenär (9 kap. 11 § tredje stycket och 4 kap. 23 § första stycket UB). Föreläggandet innebar att utmättningsborgenärerna skulle yrka att Skandia skulle utge det utmätta beloppet till SE. Skatteverket väckte talan mot Skandia och yrkade att Skandia på grund av beslutet om utmätning skulle förpliktas att utge 13 010 kronor till SE. Skandia bestred käromålet på samma grunder som bolaget ansett hindra utbetalning av det utmätta beloppet till Kronofogdemyndigheten.

Tingsrätten och hovrätten förpliktade Skandia att i egenskap av sekundogäldenär utge det utmätta beloppet till SE. Domstolarna ansåg att regeln i 15 kap. 3 § försäkringsavtalslagen (2005:104) skulle sakna betydelse om det utmätta beloppet inte kunde drivas in som en förfallen fordran. Domstolarnas slutsats var därför att beslutet om utmätning innebar att SE hade en fordran uppgående till det utmätta beloppet mot Skandia och att fordran förföll till betalning genom utmätningen.

Skandia överklagade till HD som ogillade Skatteverkets talan²⁰. HD kom fram till att en livförsäkring som utmätts enligt 15 kap. 3 § försäkringsavtalslagen (2005:104) inte var förfallen till betalning på det sätt som förutsätts för tillämpning av 9 kap. 11 § UB om indrivning av utmätt fordran. Enligt 58 kap. 6 § inkomstskattelagen (1999:1229) får en sådan försäkring bara betalas ut under vissa

²⁰ Justitierådet Lambertz var skiljaktig och fastställde hovrättens domslut.

förutsättningar, som inte förelåg i detta fall. Med hänvisning till 27 § lagen (1936:81) om skuldebrev konstaterade HD också att borgenären inte har bättre ställning än utmätningsgäldenären, dvs. försäkringstagaren. HD uttalade även att frågan om försäkringen skulle ha kunnat tas i anspråk på något annat sätt inte var föremål för prövning i målet. Hänvisning gjordes till 9 kap. 12 och 13 §§ UB.

Behov av kompletterande reglering för att möjliggöra indrivning av utmätt försäkringsbelopp som inte förfallit till betalning

Det torde ha varit lagstiftarens syfte att det som är utmätningbart enligt 15 kap. 3 § försäkringsavtalslagen också ska kunna komma utmätningborgenärerna till godo. Hur de utmätta beloppen ska kunna drivas in när de ännu inte förfallit till betalning är dock inte reglerat.

Gällande ordning påverkar effektiviteten i utsköningsförfarandet negativt. I dag utmäter Kronofogdemyndigheten försäkringar men borgenärer kan få vänta i flera år på att det utmätta beloppet kan drivas in. Det är inte en tillfredsställande ordning att Kronofogdemyndigheten ska avstå från att utmäta tillgångar på grund av brister i lagstiftningen. För Kronofogdemyndigheten är det dessutom en administrativ belastning att ha utmätningar öppna i flera år.

I promemorian *Ny försäkringsavtalslag* (Ds 1993:39) redovisades att Föreningen Sveriges Kronofogdar i ett remissyttrande hade efterlyst förtydliganden av hur det utmätta beloppet skulle tas i anspråk för betalning till utmätningborgenärerna. Bedömningen i promemorian var att beloppet – så som föreningen ansett – borde utmätas som en fordran hos försäkringsbolaget. Att hänvisa till möjligheten att återköpa försäkringen ansågs mindre lämpligt. Enligt promemorian hör dock regler om dessa frågor hemma i utsköningsbalken och behovet av ändring av vissa bestämmelser i denna fick övervägas i annat sammanhang (Ds 1993:39 s. 336 f.). Frågan har därefter inte behandlats av lagstiftaren.

Att utmätta försäkringsbelopp inte kan drivas in är givetvis en brist som bör åtgärdas. Det behövs kompletterande regler som möjliggör indrivning av utmätt försäkringsbelopp som inte förfallit till betalning. Fråga är i vilket eller vilka regelverk kompletterande

regler bör införas. Nedan redovisar vi vår syn på relevanta regelverk och vilka lagstiftningsåtgärder som behövs.

Utsökningsbalken innehåller nödvändiga bestämmelser för att utmäta försäkringar ska kunna drivas in

Enligt 4 kap. 31 § UB ger utmätning Kronofogdemyndigheten rätt att vidta åtgärder med den utmäta egendomen för att kunna tillvarata sökandens rätt. I detta sammanhang har Kronofogdemyndigheten samma befogenheter som egendomens ägare. Kronofogdemyndigheten är dock förhindrad att väcka talan vid domstol eller svara i mål angående den utmäta egendomen. Kronofogdemyndigheten kan t.ex. avbryta preskription av en utmätt fordran eller bevaka en fordran i sekundogäldenärens konkurs. Kronofogdemyndigheten kan också säga upp en utmätt fordran till betalning, t.ex. ett banktillgodohavande för vilket viss uppsägningstid gäller (prop. 1980/81:8 s. 480 ff.). För en försäkring som enligt försäkringsavtalet inte går att säga upp i förtid är Kronofogdemyndigheten emellertid, på samma sätt som försäkringens innehavare, förhindrad att säga upp försäkringen till förtida utbetalning.

Av 9 kap. 11 § UB följer att om en utmätt fordran är förfallen till betalning, ska Kronofogdemyndigheten utan dröjsmål uppmana sekundogäldenären att betala sin skuld till Kronofogdemyndigheten. Vid indrivning av en utmätt fordran enligt denna bestämmelse kan sekundogäldenären med verkan mot sökanden göra gällande samma invändningar som han eller hon hade kunnat göra gällande mot fordringsborgenären, dvs. utmätningsgäldenären. När en fordran har utmätts intar alltså utmätningsborgenären i materiellt hänseende samma ställning som utmätningsgäldenären i förhållande till sekundogäldenären. Om fordran enligt försäkringsvillkoren inte har förfallit till betalning är bestämmelsen i 9 kap. 11 § UB därför inte tillämplig (se HD:s slutsats i NJA 2013 s. 540).

En utmätt fordran kan säljas om den inte kan drivas in inom rimlig tid (9 kap. 13 § UB). Vad som är rimlig tid framgår inte av bestämmelsen. Enligt lagberedningen ansågs det kunna bli nödvändigt med försäljning om borgenären skulle få vänta ett eller flera år. Vid utmätning av vissa försäkringar eller andel därav kan det dröja flera år innan förfallotidpunkten inträffar och indrivning kan ske. Förutsättningarna för att Kronofogdemyndigheten skulle kunna

sälja en utmätt försäkring eller andel av den är därmed uppfyllda. Det går dock att ha principiella synpunkter på det lämpliga i att sälja en försäkring som är knuten till en person. Marknadsvärdet för en sådan försäkring kan antas vara förhållandevis lågt och en sådan försäljning skulle sannolikt kunna leda till en värdeförlust som varken gynnar gäldenären eller borgenären. Det kan också ifrågasättas om det är en praktiskt genomförbar lösning för försäkringsbolagen att ha olika delägare i försäkringar som normalt är tecknade på en person²¹.

Enligt 9 kap. 12 § UB gäller att om en utmätt fordran inte är förfallen till betalning får Kronofogdemyndigheten träffa avtal med sekundogäldenären om förtida betalning av fordringen och om nedsättning av fordringens belopp. Denna bestämmelse ger alltså Kronofogdemyndigheten befogenhet att ingå avtal med exempelvis ett försäkringsbolag, om uppsägning och förtida utbetalning av en fordran på försäkringsbelopp. Ett sådant avtal kan dock av naturliga skäl inte träffas om det inte finns några lagliga förutsättningar för att säga upp försäkringen.

Inkomstskattelagen behöver kompletterande reglering

Enligt 58 kap. 6 § inkomstskattelagen (1999:1229) får en pensionsförsäkring inte betalas ut till den försäkrade på annat sätt än som ålderspension, sjukpension eller efterlevandepension. Trots den bestämmelsen får en pensionsförsäkring återköpas under vissa i 58 kap. 18 § givna förutsättningar samt om Skatteverket medger det. Bestämmelserna i 58 kap. hindrar inte återbetalning enligt 13 kap. 4 § äktenskapsbalken och 15 kap. 8 § försäkringsavtalslagen. De senare bestämmelserna behandlar vissa möjligheter till återbetalning från försäkringsgivaren vid bodelning mellan makar respektive vid försäkringstagarens konkurs. Till skillnad från de fall som ut-

²¹ Jfr justitierådet Lambertz skiljaktiga mening i NJA 2013 s. 540 (p. 9). ”En tänkbar annan möjlighet är att utmätningen avser den utmättningsbara delen av försäkringen som en rättighet, och att denna rättighet säljs. Om förvärvaren i ett sådant fall inte kan få ut beloppet från försäkringsbolaget innan det förfaller till betalning enligt försäkringsavtalet, kommer emellertid det belopp som en sådan försäljning inbringar normalt att ligga långt under det belopp som är tillgängligt för utmätning. Det medför ett betydligt sämre utfall och man kan utgå från att en sådan ordning inte är avsedd”.

tryckligen anges i 58 kap. 18 § inkomstskattelagen har något undantag inte föreskrivits för när försäkringarna utmäts.

För att möjliggöra indrivning av utmäta försäkringsbelopp som ännu inte förfallit till betalning bör det införas kompletterande reglering i inkomstskattelagen. Ett alternativ som vi diskuterat är om regleringen bör möjliggöra återköp av pensionsförsäkringen. Ett återköp innebär att försäkringen avslutas och att försäkringsföretaget betalar ut det belopp som motsvarar värdet av försäkringen²². Beloppet som betalas ut ska då beskattas som inkomst av tjänst. Eftersom utmätning inte inverkar på försäkringsavtalets innehåll och inte innebär att försäkringsavtalet avslutas torde detta alternativ vara mindre lämpligt.

Ett annat alternativ som vi diskuterat är att det införs en kompletterande reglering i 58 kap. 18 § inkomstskattelagen som innebär att bestämmelserna i kapitlet inte hindrar återbetalning av belopp som utmäts enligt utsökningsbalken. Under vår utredningstid har *Tjänstepensionsbeskattningsutredningen* (Fi 2012:03) i betänkandet *Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna* (SOU 2015:68) uppmärksammat bristen i den skatterättsliga lagstiftningen och konstaterat att eftersom gällande skatteregler inte hindrar att en pensionsförsäkring överläts genom utmätning, framstår det som ändamålsenligt att skattereglerna inte heller ska utgöra ett hinder för utmätning av belopp enligt försäkringsavtalslagen. *Tjänstepensionsbeskattningsutredningen* har därför föreslagit ett tillägg i 58 kap. 18 § inkomstskattelagen som innebär att bestämmelserna i kapitlet inte hindrar utmätning av belopp av en pensionsförsäkring. Det utmäta beloppet anses som pension enligt 10 kap. 5 § första stycket 4 inkomstskattelagen (s. 308 ff.). Lagförslaget bereds i Regeringskansliet. Vi lämnar därför inte något författningsförslag i denna del.

²² Se prop. 1993/94:85 s. 51, "Ett återköp innebär att försäkringsbolaget frigörs från sina förpliktelser mot försäkringstagaren genom en utbetalning av det aktuella återköpsvärdet på den i förtid annullerade livförsäkringen."

Förtydligande i försäkringsavtalslagen

Enligt vår bedömning är det en brist att det inte framgår hur belopp som utmätts med stöd av 15 kap. 3 § försäkringsavtalslagen ska kunna komma utmätningborgenärerna till godo. Förarbetena till försäkringsavtalslagen ger inte heller någon vägledning i frågan hur det utmätningbara beloppet ska drivas in efter ett beslut om utmätning (prop. 2003/04:150). Det kan dock inte ha varit lagstiftarens avsikt att införa bestämmelser som gör det möjligt att utmäta belopp innan försäkringens förfallotidpunkt, utan att det utmätta beloppet ska betalas ut.

Ett sätt för att tydliggöra regelverket är att införa ett tillägg i 15 kap. 3 § försäkringsavtalslagen som tydliggör att det utmätta beloppet, oaktat de villkor som gäller för försäkringen, förfaller till omedelbar betalning genom ett beslut om utmätning. En sådan reglering skulle vara i linje med följande uttalande av justitierådet Lambertz i dennes skiljaktiga mening i NJA 2013 s. 540:

Det sagda talar för att 15 kap. 3 § försäkringsavtalslagen tolkas så – i brist på uttrycklig reglering – att det utmätta beloppet förfaller till betalning genom utmätningen och får utkrävas från försäkringsbolaget.

Utredningen har samrått med branschorganisationen Svensk Försäkring. Enligt Svensk Försäkring bevakar försäkringsbolagen inte aktivt utmätta belopp. Dagens ordning medför således inte några administrativa problem för försäkringsbolagen. Svensk Försäkring har uttalat att det som talar för den av utredningen övervägda lagändringen är att det blir möjligt för försäkringsbolagen att betala ut de utmätta beloppen och att det skulle bli en klarhet i regleringen. Å andra sidan har framhållits att det skulle innebära en avvikelse från den allmänna principen att sekundogäldenären, dvs. försäkringsbolaget, kan göra gällande samma invändningar mot sökanden som kan göras gällande mot fordringsborgenären (försäkringstagaren eller den försäkrade).

När det är möjligt att utmäta belopp innan försäkringens förfallotidpunkt ska det också gå att driva in det utmätta beloppet. Det torde också ha varit lagstiftarens avsikt. Vi föreslår därför ett tillägg i 15 kap. 3 § UB som tydliggör att ett beslut om utmätning innebär att det utmätta beloppet omedelbart förfaller till betalning och får utkrävas från försäkringsbolaget.

Svensk Försäkring har i sammanhanget även uppmärksammat utredningen på att det finns behov av andra lagändringar. Den ena lagändringen rör de justeringar av återbäring som försäkringsbolagen kan göra vid återköp och flytt enligt försäkringsrörelselagens (2010:2043) bestämmelser i 11 kap. 18 §, 12 kap. 69 § och 13 kap. 23 §. Enligt Svensk Försäkring bör sådana justeringar även kunna göras vid utmätning och det bör även klargöras om det kan finnas behov av retroaktiva villkorsändringar. Den andra lagändringen rör förmånsbestämda försäkringar där den s.k. pensions-tilläggsmetoden tillämpas. Fråga är om även de kommer att beröras och hur man ska hantera att det för dessa inte finns något individualiserat försäkringskapital. Dessa frågor omfattas dock inte av vår utrednings uppdrag. De behov som kan finnas av ytterligare lagändringar i FAL får därför utredas i särskild ordning.

9.4.10 Utsökningsbalkens bestämmelser om indrag av egendom och Europakonventionen

Våra bedömningar och förslag: Utsökningsbalkens bestämmelser om indrag av egendom strider inte mot Europakonventionens bestämmelser om rätten till skydd för hemmet och egendomsskyddet.

En tredje man som berörs av Kronofogdemyndighetens försäljning av indragen egendom ska kunna begära anstånd med försäljningen.

Inledning

Utsökningsbalkens bestämmelser om indrag av samägd egendom kan innebära tvångsvis försäljning av egendom som tillhör en delägare som inte är gäldenär. För att bestämmelserna om indrag ska kunna tillämpas krävs att samäganderättslagen är tillämplig, direkt eller analogt.

Eftersom en tvångsvis försäljning i normalfallet ger ett sämre utfall än en ordinär försäljning finns det en risk för att ett indragsförfarande får negativa konsekvenser för övriga delägare i den indragna egendomen. Vi har därför övervägt om utsökningsbalkens

bestämmelser om indrag är förenliga med Europakonventionen och dess bestämmelser om rätten till skydd för hemmet och egendomsskyddet. Vi har även övervägt om det bör införas ytterligare reglering för att i någon mån skydda tredje man vid Kronofogdemyndighetens indrag och försäljning av dennes egendom.

Indragsförfarandet är förenligt med rätten till skydd för hemmet och egendomsskyddet

Enligt Europakonventionens artikel 8 är rätten till respekt för privat- och familjelivet en av de rättigheter som tillkommer var och en. Skyddet för hemmet är en viktig del av rätten till respekten för privat- och familjelivet. Bestämmelsen avser i första hand att skydda enskilda mot godtyckliga ingripanden men anses även innefatta skyldigheter för det allmänna att se till att respekten för privat- och familjelivet upprätthålls i förhållandet mellan enskilda. Offentliga myndigheter får bara inskränka rättigheten om det har stöd i lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. landets ekonomiska välstånd eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Enskildas rätt till respekt för sin egendom regleras i Europakonventionens första tilläggsprotokolls första artikel. Enligt den bestämmelsen får ingen berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna rättsgrundsatser. Egendomsskyddet inskränker dock inte en stats rätt att genomföra lagstiftning som anses nödvändig t.ex. för att säkerställa betalning av skatter eller andra avgifter eller böter eller viten. Ingrepp i de nu nämnda rättigheterna måste vara proportionerliga med hänsyn till det som ska uppnås med åtgärden.

Indragsförfarandet har stöd i utskottets utredningsbalkens bestämmelse i 8 kap. 8 § UB och har som övergripande syfte att se till att borgenärer får betalt för sina fordringar. För att indragsförfarandet ska aktualiseras krävs att samäganderättslagen är tillämplig. Samäganderättslagens huvudsakliga syfte är att ge möjligheter för de som gemensamt äger egendom att på ett effektivt och smidigt sätt hantera förvaltning och ägande av egendomen. Lagen tillhandahåller en viktig tvistlösningsmekanism när enskilda inte kan enas om hur gemensamt ägd egendom ska förvaltas. När samäganderättslagen

tillämpas i civilrättsliga egendomstvister mellan enskilda är det vår bedömning att förfarandet inte torde kunna aktualisera något ansvar för staten enligt Europakonventionens bestämmelse om egendomsskydd (jfr Europadomstolens uttalande i målet *Reiz mot Rumänien*, avsnitt 2.2.3). När Kronofogdemyndigheten, med stöd av offentlighetsrättsliga bestämmelser i utsökningsbalken, använder sig av samäganderättslagens möjligheter att tvångsvis sälja samägd egendom för en av delägarnas skulder är situationen emellertid annorlunda. I detta fall är det vår bedömning att Europakonventionens bestämmelser måste beaktas.

Enligt gällande ordning ska sökanden och annan delägare än gäldenären underrättas om beslutet när en andel i viss egendom utmätts. De sakägare som berörs av att sökanden, gäldenären eller någon annan delägare begär att hela egendomen ska säljas ska ges tillfälle att yttra sig över yrkandet. Yrkandet ska delges med föreläggande för mottagaren att yttra sig inom viss tid. Ett beslut om indrag av egendom delges den eller de sakägare som beslutet har gått emot och försäljning av egendomen får som huvudregel inte ske förrän beslutet om försäljning har fått laga kraft. Förfarandet är således förenat med processuella rättssäkerhetsgarantier.

Om indragningsregeln inte tillämpas måste Kronofogdemyndigheten först utmäta och sälja gäldenärens andel i egendomen för sig. Detta kan i praktiken leda till att egendomen blir svårsåld och torde även ofta innebära ett lägre försäljningspris. Den nya delägaren måste därefter, med stöd av samäganderättslagens bestämmelser, begära att hela egendomen säljs. Möjligheten till indrag av egendom innebär således dels processekonomiska fördelar med ett effektivare och snabbare förfarande där försäljning av hela egendomen kan göras i ett sammanhang, dels i allmänhet ett bättre ekonomiskt utfall.

När samägd egendom säljs av Kronofogdemyndigheten efter indrag får enskilda delägare ersättning ur försäljningslikviden motsvarande det som belöper på deras andel av egendomen. Den del av försäljningslikviden som avser annan delägars andel än gäldenärens används alltså inte till betalning av sökandens fordran. Eftersom Europadomstolen bl.a. har uttalat att konventionsbestämmelsen om egendomsskyddet inte anses innefatta krav på att ersättning måste motsvara det fulla värdet av egendomen (se Europadomstolens uttalande i målet *James m.fl. mot Förenade Kungariket*, av-

snitt 2.2.3) kan inte det förhållandet att en tvångsvis försäljning ofta ger ett sämre utfall än en ordinär försäljning anses vara oförenligt med Europakonventionen. Det kan inte heller bortses från att anledningen till att egendomen säljs av Kronofogdemyndigheten är att en av delägarna inte har betalat sina skulder. Den skuldsatte delägaren och övriga delägare har haft möjlighet att, antingen i samförstånd eller genom det förfarande som föreskrivs i samägandearättslagen, sälja sin egendom genom ett ordinärt förfarande för att undvika tvångsvis försäljning.

Mot bakgrund av det nu anförda är det vår bedömning att utsokningsbalkens bestämmelse om indrag av egendom inte strider mot Europakonventionens bestämmelser om rätten till hem och egendomsskyddet så länge vidtagna åtgärder är proportionerliga med hänsyn till det som ska uppnås med åtgärderna.

En möjlighet för tredje man att begära anstånd med försäljning av utmätt egendom

Som nämnts ovan är indragsförfarandet förenat med processuella rättssäkerhetsgarantier som innebär att de som berörs av indrag av egendom har möjlighet att yttra sig och att få beslutet om indrag av egendomen rättsligt prövat innan tvångsvis försäljning av hela egendomen sker. En tredje man som berörs av ett indragsförfarande har dock inte någon möjlighet att begära anstånd med försäljningen medan såväl sökanden som gäldenären kan begära anstånd enligt reglerna i 8 kap. 3 § UB. På begäran av gäldenären får anstånd beviljas endast om sökanden medger det eller särskilda skäl föreligger. Som exempel på särskilda skäl för anstånd har i förarbetena anförts om det är lämpligare att sälja egendomen vid en senare tidpunkt, om efterfrågan av egendomen är säsongsbetonad eller om gäldenären oförskyllt har råkat i tillfälliga betalningssvårigheter och det finns anledning att anta att han eller hon kommer att skaffa pengar till att betala sin skuld (prop. 1980/81:8 s. 565).

En tredje man som berörs av ett försäljningsförfarande, vilket även innefattar indragsförfarandet, har oftast samma beaktansvärda intressen som svaranden i målet. Som vi har konstaterat i avsnitt 9.4.3 bör därför en tredje man, av i princip samma skäl som svaranden, kunna begära anstånd med försäljningen. Vi har därför föreslagit att det införs en kompletterande reglering i 8 kap. 3 § UB

som innebär att en tredje man vars rätt berörs av en försäljning ska kunna begära anstånd med densamma. Precis som i dag gäller när gäldenären begär anstånd, bör tredje mans begäran om anstånd beviljas endast om sökanden medger det eller särskilda skäl föreligger. Vi föreslår också ett tillägg i bestämmelsen där det klargörs att när en begäran om anstånd prövas ska Kronofogdemyndigheten särskilt beakta om försäljningen avser svarandens eller tredje mans hem. Med denna reglering möjliggörs att hänsyn i större utsträckning kan tas till Europakonventionens bestämmelser om rätten till hem och egendomsskyddet.

9.4.11 Samäganderättslagen bör moderniseras

Våra bedömningar: Samäganderättslagens bestämmelser om bl.a. fast egendom är enligt praxis analogt tillämpliga på bostadsrätter. Det innebär bl.a. att om en andel i en bostadsrätt utmäts kan resterande andelar dras in och säljas exekutivt i ett samlat förfarande enligt utsökningsbalkens bestämmelser om indrag.

Samäganderättslagen är ålderdomlig och är i behov av en översyn så att den bättre återspeglar dagens samhällsförhållanden och den praxis som utvecklats beträffande lagens tillämpning. Utöver bostadsrätter kan det finnas annan egendom som bör omfattas av lagens tillämpningsområde. Överväganden om en lagreglerad utvidgning av samäganderättslagens tillämpningsområde samt en samlad översyn och modernisering av lagen omfattas inte av vårt uppdrag utan bör bli föremål för ett särskilt lagstiftningsärende.

Bakgrund

Samäganderättslagen är tillämplig när två eller flera tillsammans äger fastighet, lös sak, aktie, obligation och skuldebrev. Lagförslaget i propositionen till riksdagen omfattade bara fastighet och lös sak. Aktie, obligation och skuldebrev lades till efter förslag av

lagutskottet (NJA II 1905 nr 4 s. 17)²³. Senare har i lagens 20 § gjorts ett tillägg där det anges att tomträtt jämställs med fastighet. Egendom som inte återfinns i lagens uppräkningsområde är exempelvis bostadsrätt. Inskränkningar av lagens tillämpningsområde finns i 19 § där bl.a. vissa samfälligheter och egendomsförhållanden som rör makar och sambor undantas.

Det har diskuterats om uppräkningsområdets omfattning av de egendomsslag som finns i samäganderättslagens 1 och 20 §§ är uttömmande eller endast exemplifierande. En uppfattning är att uppräkningsområdets omfattning i lagen inte är uttömmande och att lagen är tillämplig på bostadsrätt och andel i ekonomisk förening men att lagen inte gäller för begränsad sakrätt till fast egendom eller fordringsrätt som inte är grundad på värdepapper²⁴.

I förarbetena till utsökningsbalkens bestämmelser om indrag anges att uppräkningsområdets omfattning i samäganderättslagen inte torde vara uttömmande (prop. 1980/81:1 s. 580).

När det gäller frågan om samäganderättslagen omfattar bostadsrätter har Torkel Gregow kommit fram till att en tolkning av samäganderättslagen utifrån dess lydelse och syfte leder till slutsatsen att bostadsrätter inte omfattas av lagen (Ds 1994:7, *Bostadsrätt – bostadsrättsföreningens och panthavares rätt till betalning, tvångsförsäljning m.m.*, s. 83 f.). Samtidigt framhåller han att det finns visst utrymme för ett annat synsätt eftersom lagen är gammal och det i princip inte verkar ha särskilt prövats om tillämpningsområdet för samäganderättslagen borde vidgas när nya företeelser i rättslivet tillkommit. Han konstaterar vidare att samäganderättslagens bestämmelser i och för sig synes lämpade även för vissa andra typer av lös egendom, till exempel bostadsrätter.

Frågan om samäganderättslagens tillämplighet på bl.a. bostadsrätter har efter de ovan refererade uttalandena prövats av HD. I rättsfallet NJA 1995 s. 478 kom HD fram till att samäganderättslagen inte är direkt tillämplig på bostadsrätt, men att lagen däremot går att tillämpa analogt. Motiveringen till detta ställningstagande

²³ Lagutskottet anförde bl.a. att enligt förslaget alla rättigheter av vad art som helst skulle vara uteslutna, att det inte fanns något giltigt skäl för en så stark begränsning, att betänkligheter visserligen torde möta mot att utsträcka lagens tillämpning till alla rättigheter men att lagens bestämmelser däremot utan olägenhet torde kunna tillämpas på sådana bevis om rättigheter som i den allmänna rörelsen behandlades i likhet med lösa saker.

²⁴ Undén, Sakrätt avseende lös egendom, 10 uppl., 1976, s. 153 f.

var att en bostadsrätt som förmögenhetsobjekt är nära besläktad med äganderätten till en fastighet. HD utgick alltså från att uppräkningsen i samäganderättslagen är uttömmande och gjorde en skillnad mellan lagens direkta tillämpningsområde och möjligheten att tillämpa samäganderättslagens bestämmelser analogt. I det avgörandet ansågs dock inte finnas tillräckligt starka skäl för att analogivis utvidga tillämpningsområdet för utsökningsbalkens indragningsregel i 8 kap. 8 § UB till att gälla också vid utmätning av en andel i en bostadsrätt.²⁵

Genom ett pleniavgörande den 12 mars 2015 i rättsfallet NJA 2015 s. 72 har HD ändrat ståndpunkt och kommit fram till att utmätning av andel av bostadsrätt ska kunna följas av indragning enligt bestämmelserna i 8 kap. 8–9 §§ UB. I avgörandet hänvisar HD bl.a. till domstolens uttalanden i rättsfallet NJA 1995 s. 478 där domstolen ansåg att samäganderättslagen i sina väsentliga delar är analogt tillämplig på bostadsrätter och konstaterar att denna rättsgrundsats bör ligga fast. HD uttalade bl.a. att starka sakliga och systematiska skäl medför att indragningsregeln bör ges samma tillämpningsområde som samäganderättslagens bestämmelser om försäljning av hela egendomen och att det inte finns några särskilda skäl att ta undan just bostadsrätter från tillämpningen av indragningsregeln. Inte heller finns det enligt HD något utrymme för att göra skillnad mellan fall när bostadsrätten ägs av makar eller sambor och andra fall av samägande. Samma ordning bör enligt HD gälla vid utmätning av en andel i en bostadsrätt som vid utmätning av en andel i en fastighet. Likheten mellan bostadsrätt och fast egendom som förmögenhetstillgång anfördes som motiv för att samägandet vid båda egendomsslagen ska kunna upplösas enligt 6 § samäganderättslagen, direkt eller analogt tillämpad. HD:s praxisändring innebär att exekutiv försäljning av en bostadsrätt som ägs av flera nu kan göras i ett sammanhang.

²⁵ I ett senare avgörande från HD, NJA 1998 s. 552, ansåg HD att samäganderättslagen i "sina väsentliga delar" är analogt tillämplig på bostadsarrende vid försäljning av bostadshus som arrendatorerna äger gemensamt. Därefter uttalade HD i NJA 2006 s. 678 i frågan om 6 § samäganderättslagen skulle anses vara analogt tillämplig på en samägd arrenderätt att lagen framför allt fyller ett konfliktlösningsbehov och att det behovet inte är begränsat till sådan egendom som nämns i samäganderättslagens 1 eller 20 §§.

Samäganderättslagen bör moderniseras

Som framkommit ovan utgår HD från att samäganderättslagen endast är direkt tillämplig på sådan egendom som uttryckligen räknas upp i lagens 1 och 20 §§, men att lagen kan tillämpas analogt på annan egendom, bl.a. bostadsrätter.

Även de som gemensamt äger en bostadsrätt har behov av regler för att kunna hantera förvaltning och ägande av egendomen på ett effektivt och smidigt sätt samt av den tvistlösningsmekanism som samäganderättslagen ger. I dag är en bostadsrätt som förmögenhetstillgång många gånger att jämföra med en fastighet. Gällande praxis från HD innebär att samäganderättslagen i sina väsentliga delar är analogt tillämplig på bostadsrätter. Vid utmätning av en andel i bostadsrätt kan resterande andelar dras in och hela bostadsrätten kan säljas exekutivt i ett samlat förfarande enligt utsökningsbalkens bestämmelser om indrag.

Att dessa för bostadsrättsinnehavare viktiga frågor regleras genom en analogvis tillämpning av en över hundra år gammal lag kan inte anses vara en tillfredsställande eller rättssäker ordning.²⁶ Samäganderättslagen är ålderdomlig och i behov av en översyn så att den bättre återspeglar dagens samhällsförhållanden. Det finns därför skäl att överväga om bostadsrätter ska läggas till i samäganderättslagens 1 § så att lagen blir direkt tillämplig på bostadsrätter. Ett sådant förslag kräver dock förhållandevis ingående överväganden av vilka andra konsekvenser detta kan få för tillämpningen av samäganderättslagen i stort. Överväganden måste i sådant fall också göras om vad som ska gälla för andra slags bostadsföretag, t.ex. bostadsföreningar, bostadsaktiebolag och handelsbolag för bostadsändamål för vilka lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, aktiebolagslagen (2005:551) eller lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag gäller i stället för bostadsrättslagen. Det kan inte heller uteslutas att även annan slags egendom uttryckligen bör omfattas av samäganderättslagens tillämpningsområde. Dessa överväganden görs lämpligast i ett sammanhang. Överväganden om en

²⁶ Jfr HD:s uttalande i NJA 1995 s. 478: "Samäganderättslagen är nästan sekelgammal och kan därför, även om den ändrats vid åtskilliga tillfällen, inte anses innefatta en helt tidsenlig reglering av rättsområdet i fråga. Domstolarna måste därför ha stor frihet att vid tillämpningen av lagen beakta den rättsutveckling som ägt rum sedan lagens tillkomst. Uppräkningen av egendoms kategorier i lagens 1 § bör inte hindra att lagen analogt tillämpas också på andra därmed jämförbara förmögenhetsobjekt."

ytterligare utvidgning av samäganderättslagens tillämpningsområde samt en samlad översyn och modernisering av lagen omfattas inte av våra direktiv utan bör bli föremål för ett särskilt lagstiftningsärende. Fram till dess att lagstiftaren har övervägt dessa frågor är frågan om indrag av bostadsrätt kan ske löst i praxis.

9.4.12 Behov av ett centralt bostadsrättsregister

Vår bedömning: Ett centralt bostadsrättsregister skulle vara av värde för såväl kreditgivare som gäldenärskollektivet. Ett sådant register skulle även påtagligt underlätta Kronofogdemyndighetens arbete med att utmäta bostadsrätter. Att föreslå en ordning för ett centralt bostadsrättsregister ligger utanför våra direktiv. Denna fråga bör därför behandlas i särskild ordning.

Bakgrund

Både utredningens expertgrupp och referensgrupp har framhållit att det finns ett behov av att det införs ett enhetligt system för registrering av bostadsrätter som snabbt och enkelt kan ge upplysning om bostadsrättsinnehavare och pantsättningar. Denna fråga har tidigare utretts och beretts i regeringskansliet.

En statlig utredning, *Bostadsrättsutredningen*, har föreslagit att ett bostadsrättsregister och ett system för bostadsrättsinteckningar ska införas (SOU 1998:80). Förslaget innebar bl.a. ett införande av ett inteckningssystem för bostadsrätter liknande det som gäller för fastigheter. Enligt förslaget ska det vidare byggas upp ett centralt statligt bostadsrättsregister över alla bostadsrätter. Lantmäteriverket ska vara ansvarigt för registret, men en ny myndighet ska stå för prövning och registrering.

Frågan om inrättandet av ett bostadsrättsregister har härefter bl.a. behandlats i departementspromemorian *Bostadsrättsregister – några modeller för registrering av bostadsrätter* (Ds 2007:12). I promemorian behandlades främst två redan framförda förslag. Det ena förslaget är det som *Bostadsrättsutredningen* lämnade och det andra förslaget har tagits fram av en projektgrupp med representanter från några av de stora bostadsrättsorganisationerna och

Svenska Bankföreningen. Enligt båda förslagen bör det införas ett enhetligt system för registrering av bostadsrätter. Förslagen syftar också till att förbättra förhållandena vid pantsättning. Utredaren presenterade även ett eget förslag. Utredaren ansåg att inte något av de båda förslagen som varit utgångspunkten för utredningsuppdraget borde väljas, bl.a. med motiveringen att *Bostadsrättsutredningens* förslag var onödigt ingripande. Enligt utredaren fanns det anledning att överväga ett tredje alternativ som kan ta till vara bra delar från båda förslagen. Enligt utredaren behövs ett centralt bostadsrättsregister för att snabbt och enkelt ge upplysning om bostadsrätter. Registerinnehållet ska koncentreras till uppgifter om bostadsrättshavare, pantsättningar och den information som behövs för att knyta dessa uppgifter till en viss lägenhet. Även vissa uppgifter om förvärv (pris m.m.) behöver registreras. Dagens modell för pantsättning kan i princip behållas. Panträtten bör dock registreras vid källan, dvs. av kreditinstituten. Genom registreringen får panträtten sakrättsligt skydd. Även uppgifter om bostadsrätts-havaren och bostadsrätten bör registreras vid källan, närmare bestämt av bostadsrättsföreningarna och deras förvaltare. Någon myndighetsprövning av överlåtelser ska inte ske. Enligt utredaren talade övervägande skäl för ett statligt bostadsrättsregister under Lantmäteriverkets ansvar som sköts av användarna med direktåtkomst för kreditgivare, bostadsrättsföreningar, förvaltare och mäklare. Denna promemoria bereds inte längre i Regeringskansliet.

I en motion till riksdagen i oktober 2013 (motion 2013/14:C408) yrkades att riksdagen skulle tillkännage behovet av att upprätta ett statligt centralt bostadsrättsregister. I motionen anfördes bl.a. att registret borde vara uppbyggt på ungefär samma sätt som dagens inskrivningsregister med lagfarter och inteckningar. I Civilutskottets betänkande (bet. 2013/14:CU9) föreslogs att riksdagen skulle avslå motionen. Skälen för detta var att det mot bakgrund av att det pågick diskussioner mellan företrädare för Justitiedepartementet och bostadsrättsorganisationer i frågan om ett bostadsrättsregister inte fanns skäl för riksdagen att nu pröva frågorna om ett bostadsrättsregister och hur ett sådant register i så fall bör vara utformat. Kammarkens biföll utskottets förslag i februari 2014.

Enligt uppgifter till utredningen bereds frågan om inrättandet av ett centralt bostadsrättsregister inte längre i Regeringskansliet. Det är vår bedömning att ett centralt bostadsrättsregister skulle vara av

värde för såväl kreditgivare som gäldenärskollektivet. Ett sådant register skulle även påtagligt underlätta Kronofogdemyndighetens arbete med att utmäta bostadsrätter. Att föreslå en ordning för ett centralt bostadsrättregister ligger utanför våra direktiv. Denna fråga bör behandlas i särskild ordning.

9.4.13 Kravet på obligatoriskt fördelningssammanträde tas bort

Våra förslag: Kronofogdemyndigheten ska hålla ett fördelningssammanträde när det är oklart hur pengar ska fördelas eller om Kronofogdemyndigheten i annat fall anser att det behövs.

Kronofogdemyndigheten ska besluta om tillträdesdag. Kungörelsen om auktion ska innehålla uppgift om tillträdesdag, om det ska hållas ett bevakningssammanträde och om det ska hållas ett sammanträde för fördelning av köpeskillingen.

Bakgrund

Reglerna om fördelning av inplutna medel innebär att Kronofogdemyndigheten ska hålla ett fördelningssammanträde när det är oklart hur pengarna ska fördelas eller när det är särskilt föreskrivet att ett fördelningssammanträde ska hållas (13 kap. 4 § UB). Föreskrift om obligatoriskt fördelningssammanträde finns vid försäljning på auktion av registrerat skepp, registrerat luftfartyg, intecknade reservdelar till luftfartyg och fast egendom. När det inte är föreskrivet obligatoriskt fördelningssammanträde är det upp till Kronofogdemyndigheten att bedöma om det är oklart hur pengarna ska fördelas och om fördelningssammanträde därför ska hållas (prop. 1980/81 s. 682).

Det bör ankomma på Kronofogdemyndigheten att bestämma när det behövs ett fördelningssammanträde

Det finns inte några sakliga skäl för att Kronofogdemyndigheten alltid ska vara tvungen att hålla ett fördelningssammanträde när viss slags egendom sålts. I stället bör Kronofogdemyndigheten få bestämma när det finns skäl att hålla ett fördelningssammanträde

oavsett vilken slags egendom det är som har sålts. Fördelningssammanträde bör hållas när Kronofogdemyndigheten anser att det är oklart hur pengarna ska fördelas eller om Kronofogdemyndigheten anser att sammanträdet behövs av andra skäl.

Exempel på situationer när fördelningssammanträde kan behövas, men där det i dag inte är obligatoriskt, är när fast egendom har sålts under hand och när förfarandet har avbrutits före försäljning av registrerat skepp, registrerat luftfartyg, intecknade reservdelar till luftfartyg eller fast egendom och det finns pengar som ska fördelas. Det kan också behövas ett fördelningssammanträde efter försäljning av lös egendom när fördelning av pengar ska ske och det finns flera borgenärer som konkurrerar.

Enligt 12 kap. 36 § UB är tillträdesdagen vid försäljning av fast egendom på offentlig auktion den dag som fördelningssammanträdet enligt kungörelsen ska hållas. Om fördelningssammanträde inte längre är obligatoriskt krävs det att Kronofogdemyndigheten särskilt beslutar om tillträdesdag. Det bör därför införas en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att besluta om tillträdesdag.

Kronofogdemyndigheten bör besluta om tillträdesdag samt huruvida bevakningssammanträde och fördelningssammanträde ska hållas innan Kronofogdemyndigheten kungör auktionen. Om fördelningssammanträde ska hållas ska dagen för fördelningssammanträdet även fortsättningsvis vara tillträdesdag.

Beräkningen av borgenärernas rätt till ränta enligt 13 kap. 6 § UB påverkas inte av att bestämmelserna om obligatoriskt fördelningssammanträde tas bort. Enligt den bestämmelsen anses fördelningssammanträdet vara den dag fördelningssammanträdet ska hållas. Om det inte hålls något fördelningssammanträde beräknas räntan till och med den dag Kronofogdemyndighetens beslut meddelas som fördelningssammanträde. När det inte behövs något fördelningssammanträde beräknas räntan alltså till och med den dagen som Kronofogdemyndigheten meddelar beslut.

Eftersom nuvarande bestämmelser om obligatoriskt fördelningssammanträde även gäller för tvångsvis försäljning av registrerat skepp (10 kap. UB), registrerat luftfartyg och intecknade reservdelar till luftfartyg (11 kap. UB som hänvisar till bestämmelserna i 10 kap.) krävs även följdändringar i de bestämmelser som reglerar försäljningsförfarandet för denna slags egendom. Det krävs även andra följdändringar i UB och UF.

9.4.14 En tydligare reglering om hur borgenärens rätt till ränta ska beräknas

Vårt förslag: Ett förtydligande införs i 13 kap. 2 § UB som klargör att om pengar inte kan betalas ut i samband med fördelningsdagen ska utbetalningen innefatta inlåningsränta på beloppet från fördelningsdagen fram till dess utbetalning sker.

Bakgrund

I utsökningsbalkens trettonde kapitel finns bestämmelser som reglerar tidpunkten för beräkning av ränta när utmätning har skett. När det finns borgenärer i två eller flera mål som har rätt till betalning ska pengarna fördelas mellan dem. Fordringarna ska tas upp med de belopp de uppgår till på fördelningsdagen (13 kap. 1 § första stycket UB). Det förhållandet att pengar i vissa fall inte betalas ut, t.ex. på grund av att utsökningstiteln inte fått laga kraft, hindrar inte att Kronofogdemyndigheten reserverar pengarna för en viss borgenär.

I 13 kap. 2 § UB, som hänvisar till 13 kap. 6 § UB, regleras hur ränta som löper på pengar som kommit in i utsökningsmålet ska hanteras. Bestämmelserna tar sikte på den ränta som uppkommer efter att Kronofogdemyndigheten, i enlighet med bestämmelsen i 13 kap. 1 § UF, gjort pengarna räntebärande. I 13 kap. 6 § UB anges att beräkningen av en fordran ska ske per fördelningsdagen. I tredje stycket anges att fördelningsdagen är den dag till vilken fördelningssammanträde är utsatt eller, om något sammanträde inte hålls, den dag Kronofogdemyndighetens beslut meddelas.

I förarbetena anges att när det är fråga om flera fordringar som ska fördelas ska fordringarna tas upp till de belopp som de uppgår till på fördelningsdagen. Om fördelat belopp inte kan betalas ut i samband med fördelningsdagen, ska ränta som uppkommer efter fördelningsdagen tillkomma borgenären. Borgenären har då rätt till "den bankränta som upplöpt på beloppet" (1980/81:8 s. 680 f.). Förarbetsuttalandena kan tolkas som att den ränta som löper enligt exekutionstiteln stoppas i samband med fördelningssammanträdet eller Kronofogdemyndighetens beslut om fördelning, och att bankränta på beloppet ska utgå för tiden därefter fram till själva utbetal-

ningen. När det är fråga om flera borgenärer ska, vid beräkningen av en fordran, ränta som löper enligt en exekutionstitel beaktas fram till fördelningsdagen. Eventuell dröjsmålsränta enligt exekutionstiteln upphör således att löpa vid denna tidpunkt och någon kvarstående fordran att beakta i detta sammanhang finns inte. Det finns emellertid olika uppfattningar om hur förarbetena ska tolkas.

Situationen kan bli en annan när utmätning skett till förmån för endast en borgenär och någon formell fördelning därför inte behövs. Beslutet att pengarna ska tillfalla borgenären fattas då i allmänhet i samband med utbetalningen. I förarbetena anges att ränta på borgenärens fordran i sådana fall ska beräknas till och med den dag Kronofogdemyndigheten beslutar om utbetalning. Vissa undantag finns dock angivna. Om dröjsmålet beror på borgenären, t.ex. för att denne inte visar upp ett skuldebrev, upphör ränteberäkningen på fordran. När ett belopp avsätts på grund av tvist om bättre rätt till medlen bör beslutet att avsätta medlen räknas som betalning (prop. 1980/81:8 s. 680 och 686).

Innebörden av HD:s slutsats i rättsfallet NJA 2013 s. 1084 (bilaga 25) är att ränta enligt exekutionstiteln ska beräknas till och med den dag Kronofogdemyndigheten beslutar om utbetalning. HD kom fram till att det saknar betydelse för ränteberäkningen om gäldenären gör en nedsättning eller en villkorlös betalning till Kronofogdemyndigheten. Varken en nedsättning eller en villkorlös inbetalning till Kronofogdemyndigheten utgör en sådan betalning att dröjsmålsränta slutar löpa på beloppet. Dröjsmålsräntan fortsätter att löpa fram till och med den dag Kronofogdemyndigheten beslutar om utbetalning. HD uttalade dock inte om samma princip borde gälla när det finns flera inneliggande mål.

Utredningens referensgrupp har anfört att förarbetena till UB inte är tydliga när det gäller beräkning av ränta och att det under alla omständigheter behöver förtydligas i UB vad som gäller för borgenärs rätt till ränta när pengar som kommit in i ett mål inte kan betalas ut i samband med Kronofogdemyndighetens beslut om fördelning eller vid fördelningssammanträdet. Referensgruppen ifrågasätter även en ordning som kan innebära att ränteberäkningen blir olika beroende på om det är en eller flera borgenärer.

En jämförelse med ränteberäkningen vid utdelning i konkurs

En konkurs avslutas i normalfallet genom avskrivning eller utdelning. I 10 kap. 4 § konkurslagen (1987:672) regleras vilka utbetalningar som kan bli aktuella i samband med avskrivning av en konkurs. I konkurslagens tolfte kapitel regleras när en konkurs kan avslutas genom en frivillig uppgörelse eller ackord och vilka betalningar som då kan bli aktuella.

När en konkurs inte avskrivs eller läggs ned på grund av frivillig uppgörelse eller ackord, ska utdelning ske enligt reglerna i konkurslagens elfte kapitel. Huvudregeln är att utdelning ska ske så snart all tillgänglig egendom har omvandlats till pengar (11 kap. 2 § konkurslagen). Utdelning av tillgångar som blir tillgängliga för utdelning efter konkursens slut kan ske genom efterutdelning (11 kap. 19–21 §§ konkurslagen). Den närmare tidpunkten för utdelningen bestäms av förvaltaren. Konkurskostnaderna och boets skulder ska betalas först. Därefter ska utdelning ske i enlighet med den rätt till betalning som tillkommer borgenärerna och som bestäms genom bestämmelserna i konkurslagen och förmånsrättslagen (1970:979).

Konkursförvaltaren ska upprätta ett utdelningsförslag. Alla de fordringar och förmånsrätter som dittills har bevakats eller efterbevakats i konkursen eller, när bevakning inte har behövts, de fordringar och förmånsrätter som dittills har gjorts gällande eller annars är kända för förvaltaren ska beaktas i utdelningsförslaget. Förslaget ska ange beloppet av varje upptagen borgenärs fordran med den ränta på vilken utdelning ska beräknas, den förmånsrätt som följer med fordringen och den utdelning som belöper på fordringen (11 kap. 4 § första stycket konkurslagen).

Bestämmelser om ränteberäkning finns bl.a. i 5 kap. 11 och 12 §§ konkurslagen. För en fordran som är förenad med förmånsrätt och som löper med ränta, ska räntan beräknas till den dag som utdelningsförslaget upprättas. Om medlen betalas ut i förskott ska räntan beräknas till dagen för utbetalningen. För en fordran som är förenad med förmånsrätt, som inte löper med ränta men som hade kunnat göras räntebärande genom delgivning av stämning eller av ansökan om betalningsföreläggande, ska ränta beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) från dagen för konkursbeslutet, om fordringen då var förfallen till betalning och annars från den senare dag när fordringen förfaller till betalning. Räntan ska beräknas till samma

dag som gäller för en fordran med förmånsrätt som löper med ränta. För fordringar utan förmånsrätt beräknas ränta mellan borgenärerna från dagen för konkursbeslutet endast om boet räcker till betalning av mer än beloppet av alla fordringar i konkursen utan förmånsrätt, i förekommande fall inberäknat vid konkursbeslutet upplupen ränta. Röntan bestäms med tillämpning av vad som nämnts ovan beträffande fordringar som är förenade med förmånsrätt (5 kap. 11 § konkurslagen). En fordran som inte löper med ränta före förfallodagen ska nuvärdesberäknas till det belopp som efter fem procents årlig ränta utgör fordringens värde den dag utdelningsförslaget upprättas eller dagen för konkursbeslutet (5 kap. 12 § konkurslagen). En liknande bestämmelse finns i 2 kap. 28 § UB.

När pengar som har tilldelats en borgenär i ett utdelningsförslag betalas ut, har borgenären också rätt till den ränta som har upplupit på medlen från den dag utdelningsförslaget upprättades (11 kap. 13 § konkurslagen). Av specialmotiveringen till bestämmelsen framgår att förvaltaren är skyldig att sätta in boets medel på bankräkning och att den upplupna röntan som belöper på ett visst utdelningsbelopp från dagen när utdelningsförslaget upprättades ska gottgöras borgenären. Borgenären är endast berättigad till den verkliga ränta som belöper på utdelningsbeloppet. Det är således inte fråga om någon anknytning till de i röntelagen angivna röntnivåerna. Rätten till ränta avser vidare endast ränta på det belopp som faktiskt betalas ut (prop. 1986/87:90 s. 340).

Det bör förtydligas att röntten till ränta enligt utsökningstiteln upphör i samband med fördelningssammanträdet eller vid beslut om fördelning

Vi har övervägt om ränta enligt en utsökningstitel ska fortsätta att löpa efter fördelningssammanträde eller Kronofogdemyndighetens beslut om utbetalning. Den inbördes fördelningen borgenärerna emellan skulle i sådant fall kunna komma att ändras efter fördelningssammanträdet eller Kronofogdemyndighetens beslut om fördelning. Det skulle också innebära att en borgenär skulle kunna ha rätt

till en högre räntesats än den som faktiskt utgått på beloppet efter att Kronofogdemyndigheten placerat pengarna²⁷.

En sådan ordning är enligt vår bedömning inte lämplig. I synnerhet när det går lång tid från fördelningssammanträde alternativt beslut om fördelning till utbetalning skulle en sådan reglering komma att få påtagliga ekonomiska konsekvenser för gäldenären. Detta gäller särskilt om det rör sig om många borgenärer eller höga belopp.

En lämpligare ordning, som enligt vår uppfattning är gällande rätt och som också är i linje med principerna för ränteberäkningen vid utdelning i konkurs, är att om pengar inte kan betalas ut i samband med fördelningsdagen ska ränta utgå enligt vad som föreskrivs i utsökningstiteln fram till fördelningssammanträdet eller Kronofogdemyndighetens beslut om fördelning. För tiden därefter ska endast bankränta utgå. Om det bara är en borgenär fattas beslutet om fördelning normalt genom utbetalningen. Det blir då aldrig aktuellt för Kronofogdemyndigheten att göra pengarna räntebärande.

Den osäkerhet som finns när det gäller beräkningen av borgenärs rätt till ränta påverkar effektiviteten i utsökingsförfarandet negativt. Parter bör kunna få klara besked om till vilken dag ränta enligt utsökningstiteln ska beräknas. En tydligare reglering torde leda till färre överklaganden. Vi föreslår därför att gällande ordning för ränteberäkningen förtydligas i 13 kap. 2 § UB.

9.4.15 En ändrad ordning för utbetalning av små belopp

Vårt förslag: Om det sammanlagda belopp som tillkommer en borgenär understiger 100 kronor ska beloppet bara betalas ut om det finns särskilda skäl. Pengar som inte kan betalas ut till den betalningsberättigade borgenären ska i första hand fördelas mellan övriga mål där fordringen inte har fått full täckning. Kan betalning inte ske till någon annan borgenär ska pengarna återbetalas till svaranden. Om utbetalning eller återbetalning inte är möjlig

²⁷ Enligt 13 kap. 1 § UF är Kronofogdemyndigheten skyldig att göra pengarna räntebärande.

inom tio år tillfaller pengarna staten. Om pengar ska tillfalla staten, gäller det även inlåningsränta.

Bakgrund

I 13 kap. 20 a § UB regleras hur utbetalningar av små belopp ska hanteras. Bestämmelsens första stycke infördes den 1 februari 1994 och behandlar det fallet när det finns flera mål och det belopp som ska betalas ut i något av målen understiger 100 kronor (prop. 1993/94:50 s. 295 f.). Beloppet ska då i stället fördelas mellan andra mål, dvs. mål som enligt den första fördelningen skulle få minst 100 kronor men som inte blir fullt betalda. Bestämmelsen ska tillämpas om inte särskilda skäl föranleder något annat. En motsvarande reglering finns i 11 kap. 13 a § konkurslagen (1987:672). I den bestämmelsen anges inte vad som gäller om ingen borgenär vid den första fördelningen får minst 100 kronor. Det kan antas att det då anses föreligga särskilda skäl för att en eller några av borgenärerna får del av beloppen.

Enligt 13 kap. 20 a § andra stycket UB är Kronofogdemyndigheten inte skyldig att betala ut belopp som understiger 25 kronor. Om beloppet inte betalas ut tillfaller det staten.

I skattelagstiftningen finns liknande reglering om hur återbetalning vid avstämning på skattekonto ska ske. Enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) ska en återbetalning vid avstämning på skattekonto inte göras av belopp som understiger 100 kronor såvida det inte finns särskilda skäl för återbetalning (64 kap. 4 § 1). Paragrafen har ersatt motsvarande reglering som fanns i 18 kap. 7 § i den nu upphävda skattebetalningslagen (1997:483). I motiven till den bestämmelsen anges att särskilda skäl för återbetalning av belopp som är mindre än 100 kronor kan vara att den skattskyldige ska flytta från Sverige eller har avlidit. I det sistnämnda fallet ska beloppet betalas ut till dödsboet. Det kan också vara fråga om en juridisk person som ska upplösas. Om överskottet på skattekontot inte har kunnat betalas tillbaka på grund av att kontohavarens adress inte är känd eller på grund av någon annan omständighet som beror på kontohavaren, ska beloppet stå kvar på skattekontot. Ett överskott som inte har kunnat betalas tillbaka inom tio år tillfaller staten. Om överskottet, utan hänsyn till inlåningsränta, understiger

100 kronor, ska det tillfalla staten redan efter tre år om inga andra registreringar än ränta har gjorts på skattekontot under den tiden och ett försök att betala tillbaka beloppet har misslyckats. Om ett överskott ska tillfalla staten, gäller det även intäktsräntan (64 kap. 9–10 §§ skatteförfarandelagen).

En annan ordning för utbetalning av små belopp

Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten uppgår summan av s.k. små belopp som i slutändan tillfaller staten till cirka 350 000 kronor per år. I detta belopp ingår de belopp som avses i 13 kap. 20 a § andra stycket UB men också belopp över 25 kronor som Kronofogdemyndigheten återbetalat till gäldenärer, men som inte lösts ut och som kommer i retur till myndigheten. Belopp som en gäldenär inte löser ut står kvar på Kronofogdemyndighetens konto i tio år. Om gäldenären inte gör anspråk på beloppet under denna tid tillfaller det staten.

För statskassan är dessa belopp försumbara och är inte heller en intäkt som staten kan eller bör räkna med. Gällande reglering innebär däremot negativa ekonomiska konsekvenser för såväl borgenärs- som gäldenärskollektivet. Det är inte självklart att de borgenärer som enligt fördelningen tilldelas belopp under 100 kronor ska bli utan betalning. Det framstår även som stötande att när det bara finns borgenärer som tilldelas belopp under 25 kronor, behöver Kronofogdemyndigheten inte betala ut beloppen utan beloppen tillfaller i stället staten. Om det finns många borgenärer som vardera tilldelas ett belopp under 25 kronor kan den totala summan som tillfaller staten komma att uppgå till inte helt obetydliga belopp. Denna ordning missgynnar gäldenären som fått sina pengar utmätta, utan att pengarna används för att reglera någon skuld.

Utbetalning av pengar innebär inte några påtagliga kostnader för Kronofogdemyndigheten, men för betalningsmottagaren kan det vara förenat med kostnader att lösa ut pengarna. Vid utbetalning av små belopp kan kostnaderna i vissa fall bli högre än det belopp som betalats ut. Det är således befogat att det alltjämt finns en reglering som ger Kronofogdemyndigheten möjlighet att avvakta med utbetalning om beloppen som ska betalas ut är små. Med små belopp menar vi belopp som understiger 100 kronor.

Vi föreslår att 13 kap. 20 a § UB upphävs och att det införs ett nytt andra och tredje stycke i 13 kap. 1 § UB som innebär att om det sammanlagda belopp som tillkommer en borgenär understiger 100 kronor ska beloppet bara betalas ut om det finns särskilda skäl. Ventilen särskilda skäl bör tillämpas om det t.ex. står klart att det aldrig alternativt först efter flera år kommer att ha utmätts tillräckligt mycket pengar så att utbetalningen uppgår till 100 kronor. Om en utbetalning inte löses ut av den betalningsberättigade borgenären utan beloppet kommer i retur till Kronofogdemyndigheten ska pengarna i första hand fördelas mellan övriga mål där fordringen inte har fått full täckning. Om det inte finns några andra betalningsberättigade borgenärer, eller om pengarna inte löses ut och kommer i retur, ska pengarna återbetalas till svaranden i målet.

Belopp som inte har gått att betala ut till varken betalningsberättigade borgenärer eller till svaranden ska, precis som i dag, stå kvar på Kronofogdemyndighetens konto och göras räntebärande. Om ingen gör anspråk på pengarna inom tio år ska pengarna tillfalla staten. Utgångspunkten för beräkning av tioårsfristen bör vara dagen för Kronofogdemyndighetens beslut om fördelning av pengarna. Om ett belopp ska tillfalla staten, gäller det även inlåningsräntan.

9.4.16 Återkrav i mål som handläggs enligt indrivningslagen

Vårt förslag: Om ett beslut om fördelning eller utbetalning ändras så att återbetalning ska ske på grund av utmätning för en fordran som handläggs enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. är det inte den myndighet som företräder staten hos Kronofogdemyndigheten utan den myndighet vars krav har föranlett utmätningen som ska betala tillbaka. Detta tydliggörs genom ett tillägg i 13 kap. 20 § UB.

Otydlighet i dagens regelverk leder till svårigheter för Kronofogdemyndigheten att återkräva pengar

Om ett beslut om fördelning eller utbetalning ändras, ska Kronofogdemyndigheten utsöka vad som ska betalas tillbaka om det begärs. Ställd säkerhet får då tas i anspråk. Detsamma gäller pengar

som någon har fått utbetalt enligt 13 kap. 14 eller 15 §§ UB som ska tillkomma annan sakägare, eller om borgenär har fått utbetalt pengar enligt 13 kap. 18 § UB och den som har bättre rätt till pengarna anmäler sig och fullgör vad som krävs för att ta emot betalning (13 kap. 20 § UB). Detta gäller inte för det som i dag kallas allmänna mål (13 kap. 21 § UB), fortsättningsvis mål som handläggs enligt indrivningslagen. I de målen betalas pengar ut innan utmätningsbeslutet har fått laga kraft. Om det blir aktuellt med återbetalning har myndigheter som regel omgående återbetalat pengarna till Kronofogdemyndigheten. Eftersom stat, kommun, landsting och kommunalförbund inte behöver ställa säkerhet finns det inte någon säkerhet att ta i anspråk i dessa mål.

Många myndigheter är s.k. uppbördsmyndigheter för andra myndigheter. Eftersom pengarna ofta har betalats ut till den myndighet för vilken utmätning skett när Kronofogdemyndigheten meddelar ett ändrat beslut om fördelning eller utbetalning, har uppbördsmyndigheten inte ansett sig böra betala tillbaka några pengar. Uppbördsmyndigheten har inte heller ansett sig böra kräva tillbaka pengarna från den myndighet som mottagit pengarna.

Eftersom reglering saknas har det uppstått situationer där varken uppbördsmyndigheten eller den myndighet för vilken utmätning skett ansett sig vara återbetalningsskyldig. Kronofogdemyndigheten måste emellertid betala tillbaka pengarna till svaranden. Avsaknaden av reglering kan därför få till följd att Kronofogdemyndigheten får stå kostnaden. För att komma till rätta med detta bör det införas ett förtydligande i 13 kap. 20 § UB som klargör att det är den myndighet vars krav har föranlett utmätningen som är skyldig att betala tillbaka pengarna när ett beslut om fördelning eller utbetalning av en fordran som handläggs enligt indrivningslagen ändras.

9.4.17 Särreglering för redovisning av pengar i indrivningsmål

Vår bedömning: Frågan om behovet av särreglering när det gäller redovisning av utmäta pengar i mål som ska handläggas enligt indrivningslagen är av sådan systemövergripande karaktär att den får utredas i annat sammanhang.

Behovet av särreglering i utsökningsbalkens trettonde kapitel får utredas i ett annat sammanhang

I utsökningsbalkens trettonde kapitel finns bestämmelser som reglerar hur redovisning av utmäta pengar ska gå till. Hur redovisningen ska göras när sökanden är staten eller kommun i det som i dag är allmänna mål är i princip inte reglerat i utsökningsbalkens trettonde kapitel. Enligt 13 kap. 21 § UB gäller inte kapitlets 1, 13, 14 och 20 §§ för sökanden i allmänt mål. I sådant mål gäller inte heller 4–6 §§, 7 § första–tredje styckena, 8 och 9 §§ annat än om fördelning ska ske med enskild borgenär eller om det är särskilt föreskrivet att fördelningssammanträde ska hållas. Bestämmelsen i 7 § tredje stycket får inte tillämpas i allmänt mål, om sökandens fordran berörs av tvisten. Av 13 kap. 5 § UF framgår att särskilda bestämmelser gäller i fråga om redovisning till sökanden i allmänna mål.

Av förarbetena till 13 kap. 21 § UB framgår att lagberedningen inte hade föreslagit några uttryckliga undantag från kapitlets tillämpning i allmänna mål. Lagberedningen utgick från att regeringen skulle kunna meddela avvikande föreskrifter från balken. Föredraganden konstaterade att frågan om redovisning till staten respektive kommun var reglerad i särskilda författningar, bl.a. i den då gällande medelsförvaltningskungörelsen (1964:886) och att regleringen av denna fråga även fortsättningsvis borde hållas utanför utsökningslagstiftningen. Föredraganden framhöll att efter utmätning i ett allmänt mål kan det ibland finnas en enskild borgenär som har anspråk på betalning, t.ex. om utmätningen skett av handpantsett egendom eller in-tecknad egendom. Ett annat fall som angavs var att egendomen även utmäts för en enskild borgenärs fordran. För en enskild borgenär borde därför kapitlets bestämmelser tillämpas även om utmätningen hade skett på grund av statens respektive en kommuns fordran som drivits in i ett allmänt mål. Det förhållandet att en enskild borgenär kan konkurrera med staten respektive en kommun kan därför medföra att vissa bestämmelser i kapitlet bör bli tillämpliga på målet i dess helhet (prop. 1980/81:8, s. 709 f.).

I dag regleras frågan om redovisning av utmäta pengar till staten respektive kommun främst i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar (indrivningslagen) och förordningen (1993:1138) om indrivning av statliga fordringar (indrivningsförordningen).

Eftersom utsökningsbalken är subsidiär till annan lagstiftning kommer således dessa bestämmelser att gälla framför utsökningsbalken, även utan att bestämmelserna om redovisning uttryckligen undantas från tillämpning på de mål som ska hanteras enligt indrivningslagen. Det kan därför ifrågasättas om det i utsökningsbalken verkligen behövs uttrycklig särreglering som föreskriver undantag för bestämmelserna i detta kapitel. Å andra sidan kan en sådan bestämmelse utgöra viktig information vilket leder till att regelverket blir tydligare.

För att göra en heltäckande översyn av vilken särreglering som fortfarande behövs och vilken särreglering som fortfarande är motiverad i annan lagstiftning krävs förhållandevis ingående överväganden utifrån flera aspekter som inte kan göras inom ramen för vår utredningstid. Frågan är dessutom av sådan systemövergripande karaktär som vi har avgränsat från vårt uppdrag (se avsnitt 1.4). Frågan om behovet av särreglering när det gäller redovisning av utmätta pengar i mål som ska handläggas enligt indrivningslagen får därför utredas i ett annat sammanhang. I 13 kap. 21 § UB föreslår vi därför endast de följdändringar som föranleds av våra övriga förslag.

10 Avhysning

10.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv (bilaga 1) ska vi ta ställning till om reglerna om avhysning beträffande tidsfrister och förutsättningar för anstånd är ändamålsenliga, om tidsfristerna möjliggör för svarenden att få den hjälp han eller hon behöver samt hur reglerna i övrigt bör vara utformade för att parterna i större utsträckning ska kunna uppnå frivilliga överenskommelser. Utredningens uppdrag är även att ta ställning till hur Kronofogdemyndighetens hantering av avhysningsgods kan effektiviseras. Vidare ska vi överväga om det i övrigt finns behov att ändra reglerna om avhysning i syfte att uppnå en ändamålsenlig ordning.

I avsnitt 10.2 redovisar vi en översikt av gällande ordning. Vår redovisning av gällande ordning och våra överväganden avser i första hand eller när inget annat anges när avhysning ska ske från en bostad. Med bostad menar vi småhusfastighet, bostadsrätt eller hyresrätt. I avsnitt 10.3 beskriver vi översiktligt regeringens arbete för att motverka hemlöshet.

Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.

I avsnitt 10.4.2 överväger vi en fråga om tilläggsavgift och prövning av yrkande om inhibition i mål som överlämnas till tingsrätt från Kronofogdemyndigheten. Denna fråga är inte begränsad till just verkställighet av avhysning, men den otydlighet som uppmärksamhets kan få särskilt allvarliga konsekvenser i avhysningsmålen.

Våra överväganden om ökade möjligheter för parterna att uppnå frivilliga överenskommelser, i bl.a. avhysningsmål finns i kapitel 5.

10.2 Gällande ordning

10.2.1 Hyreslagens bestämmelser

Bestämmelser som reglerar hyresavtal och hur de kan avslutas finns i jordabalkens (1970:994) tolfte kapitel som kallas för hyreslagen.

Ett hyresavtal kan avslutas genom att hyresvärden säger upp hyresavtalet med tillämpning av avtalad uppsägningstid eller genom att en bestämd hyrestid löper ut. Hyresgästen kan ha rätt till förlängning av hyresavtalet. Frågan om avtalet ska förlängas prövas av hyresnämnden. Om hyresnämnden kommer fram till att det inte finns skäl att förlänga avtalet upphör det att gälla.

Om hyresrätten är förverkad på grund av hyresgästens avtalsbrott kan hyresvärden säga upp hyresavtalet i förtid. Enligt 12 kap. 42 § första stycket JB är en hyresrätt förverkad:

1. om hyresgästen, när det gäller bostadslägenhet, dröjer med att betala hyran mer än en vecka efter förfallodagen.
2. om hyresgästen, när det gäller lokal, dröjer med att betala hyran mer än två vardagar efter förfallodagen.
3. vid otillåten överlåtelse eller upplåtelse av hyresrätten i andra hand.
4. om lägenheten används för andra ändamål än som avsetts eller hyresgästen låter utomstående bo i lägenheten till men för hyresvärden.
5. vid vållande till ohyra.
6. om lägenheten på annat sätt vanvårdas eller hyresgästen åsidosätter sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten när han eller hon använder lägenheten.
7. om hyresgästen utan giltig ursäkt vägrar hyresvärden tillträde till lägenheten.
8. om hyresgästen åsidosätter avtalsenlig skyldighet som går utöver dennes skyldigheter enligt hyreslagen och det är av synnerlig vikt för hyresvärden att skyldigheten fullgörs.
9. om lägenheten till väsentlig del används för näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del eller används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning.

I 12 kap. 44 § JB finns vissa skyddsregler med begränsningar i rätten för en hyresvärd att skilja en hyresgäst från dennes bostadslägenhet vid bristande hyresbetalning. Hyresgästen får behålla sin bostad om betalning sker inom tre veckor efter att han eller hon delgavs underrättelse om sin rätt att återvinna hyresrätten, den s.k. återvinningsfristen. Om hyresrätten avser en lokal är motsvarande frist två veckor.

När det är fråga om en bostadslägenhet måste hyresvärden meddela uppsägningen och anledningen till denna till socialnämnden i den kommun där lägenheten finns. Om socialnämnden, inom ovan nämnda tre veckor, skriftligen meddelar hyresvärden att socialnämnden åtar sig betalningsansvaret för hyran, får hyresgästen inte skiljas från lägenheten. Detsamma gäller om hyresgästen varit förhindrad att betala hyran på grund av sjukdom eller annan liknande oförutsedd omständighet och hyran betalas så snart det är möjligt, dock senast när tvisten om avhysning avgörs i första instans. Liknande bestämmelser finns för bostadsrätter i 7 kap. 18–25 §§ bostadsrättslagen (1991:614).

10.2.2 Socialtjänstlagen och kommuners ansvar för socialtjänsten

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har varje kommun ansvar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 §). Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 §). Genom biståndet ska den enskilde försäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Försörjningsstöd ska lämnas för skäliga kostnader till livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift, boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa (4 kap. 3 §).

Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Sådan verksamhet ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv genom

att t.ex. komma in på arbetsmarknaden eller på en utbildning. Innan beslut fattas ska socialnämnden samråda med Arbetsförmedlingen. Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats honom eller henne, får fortsatt försörjningsstöd vägras eller sättas ned (4 kap. 4 och 5 §§ socialtjänstlagen).

Bistånd till hyresskulder

När en hyresvärd säger upp en hyresgäst ska socialnämnden underlättas (12 kap. 44 § första stycket 1 JB). Socialnämnden ges då möjlighet att undersöka om det finns behov för sociala myndigheter att vidta några åtgärder.

Enligt socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) bör socialnämnden endast ge ekonomiskt bistånd till betalning av skulder om det är enda möjligheten för den enskilde att uppnå en skälig levnadsnivå. När det skulle få allvarliga sociala konsekvenser för den enskilde om skulden inte betalades kan bistånd beviljas, exempelvis när det gäller skulder för boendekostnader eller hushållsel. Det finns inte några rikstäckande generella riktlinjer för när det finns skäl att lämna bistånd för betalning av en hyresskuld utan det måste göras en individuell prövning av behovet. Om det är en barnfamilj som ska avhysas ska socialnämnden särskilt beakta barnrättighetsperspektivet (se nedan). Att barnets intressen särskilt ska beaktas innebär dock inte att barnets bästa alltid ska vara avgörande för vilka beslut som fattas. Barnrättighetsperspektivet kan nämligen stå i strid med andra intressen. Vid bedömningen ska olika förslag och lösningar analyseras och vägas mot varandra (prop. 1996/97:124 s. 99 f.).

Barnrättighetsperspektivet i socialtjänstlagen

Genom en lagändring den 1 januari 1998 stärktes barnrättighetsperspektivet i socialtjänstlagen. Lagändringen innebär bl.a. att hänsyn ska tas till barns bästa när åtgärder rör barn (1 kap. 2 § socialtjänstlagen). Med barn avses personer som är under 18 år. Den närmare innebörden av barnets bästa är inte definierad i lagen utan ska avgöras utifrån en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet.

Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen har socialnämnden bl.a. en skyldighet att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. I nära samarbete med hemmen ska socialnämnden främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdomar och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdomar som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. I Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga (SOSFS 2006:12), ges rekommendationer hur en utredning som rör barn ska läggas upp och vad den ska innehålla samt om åtgärder och uppföljning i frågor som rör barn.

I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa ska socialnämnden samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Socialnämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd (5 kap. 1 a § socialtjänstlagen). Tystnadsplikt och sekretess regleras i socialtjänstlagens femtonde kapitel och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

10.2.3 Utsökningsbalkens bestämmelser om avhysning

Inledning

Avhysning innebär att Kronofogdemyndigheten verkställer en skyldighet för en tidigare ägare eller nyttjanderättshavare att flytta från fast egendom, en bostadslägenhet eller något annat utrymme.

Reglerna för Kronofogdemyndighetens handläggning av avhysningsärenden finns i 16 kap. 1–9 §§ UB och i 16 kap. UF. När någon egenmäktigt har skaffat sig besittning till ett utrymme avlägsnas personen enligt reglerna i 16 kap. 11–12 a §§ UB om verkställighet i annat fall, s.k. handräckning.

Avhysning när en hyresrätt har förverkats, de s.k. *förverkandefallen*, innebär att Kronofogdemyndigheten skiljer en tidigare nyttjanderättshavare från besittningen till en fastighet eller en del av en fastighet och att personens egendom flyttas därifrån. Besittningen övergår därefter till sökanden som oftast är fastighetsägaren, men även kan vara en hyresgäst eller bostadsrättshavare som upplåtit utrymmet med nyttjanderätt. Den mot vilken verkställighet söks kallas svarande.

Förverkandefallen ska skiljas från när en tidigare ägare eller nyttjanderättshavare inte flyttar från en fastighet eller bostadsrätt som sålts genom Kronofogdemyndighetens försorg. Kronofogdemyndigheten kan då hjälpa köparen att komma i besittning av det han eller hon köpt och avlägsna den tidigare ägaren eller nyttjanderättshavaren genom handräckning enligt 8 kap. 18 § UB. I den fortsatta framställningen kallar vi dessa fall för *handräckning efter tvåårig försäljning av en bostad*. Då gäller i tillämpliga delar vad som sägs om avhysning och handräckning i 16 kap. 2–9, 11 och 12 §§ UB. I dessa fall är det alltså fråga om Kronofogdemyndighetens medverkan till att genomförd försäljning fullbordas genom att köparen, som i många fall inte haft något tidigare rättsförhållande eller annan relation med svaranden i utsökningsmålet, får besittning till bostaden.

För att Kronofogdemyndigheten ska genomföra en avhysning eller avlägsna en person måste det finnas en exekutionstitel som innehåller en förpliktelse för svaranden att flytta eller som fastställer att personen saknar besittningsrätt. I det följande beskrivs de olika exekutionstitlar som förekommer vid avhysning.

Dom eller tredskodom

En dom eller tredskodom som innehåller en förpliktelse för svaranden att flytta kan ligga till grund för verkställighet om den har fått laga kraft eller om domen innehåller ett särskilt förordnande om att domen får verkställas även om den inte har fått laga kraft (3 kap. 3 och 9 §§ UB).

Domstolars möjlighet att förordna att en dom får verkställas innan den har fått laga kraft regleras i 17 kap. 14 § första stycket RB. Enligt den bestämmelsen får rätten förordna om verkställighet innan laga kraft när det finns skäl till det. När det finns anledning, ska rätten därvid föreskriva att säkerhet ska ställas för skadestånd som parten kan bli skyldig att utge om domen ändras. I motiven till denna bestämmelse anförde Processlagsberedningen att rätten vid bedömningen av frågan om omedelbar verkställighet skulle medges skulle beakta både den vinnande partens intresse av att omedelbart kunna realisera sitt anspråk och den skada och olägenhet som skulle kunna orsakas den förlorande parten genom verkställigheten. Stor betydelse måste tilläggas den större eller mindre sannolikheten

av en ändring av domen vid fullföljd av målet till högre rätt.¹ I detta sammanhang kan nämnas regleringen i 3 kap. 22 § UB om rättsverkningarna när en exekutionstitel upphävs. Om en exekutionstitel upphävs ska sökt verkställighet omedelbart ställas in och redan vidtagen åtgärd för verkställighet ska såvitt möjligt återgå. Enligt bestämmelsens tredje stycke är sökanden skyldig att ersätta skada som svaranden har lidit genom verkställigheten.

Ett beslut att domen får verkställas innan den har fått laga kraft kan vid överklagande av målet hindras genom att högre rätt beslutar att verkställighet tills vidare inte får ske (50 kap. 8 § andra stycket och 55 kap. 8 § andra stycket RB).

En part mot vilken en tredsokodm har meddelats får hos den rätt där talan väckts söka återvinning inom en månad från den dag då domen meddelades. Om återvinning inte söks står domen fast i den del den gått parten emot (44 kap. 9 § RB). I 44 kap. 10 § RB finns bestämmelser om förfarandet efter en part beviljats återvinning av en tredsokodm. Enligt författningskommentaren bör ett beslut om inhibition av en tredsokodm förutsätta ett yrkande eftersom målet är dispositivt, men det förhållandet att målet är dispositivt bör knappast medföra att det ställs samma krav på återopande av de inhibitionsgrundläggande omständigheterna som när det gäller återopandet av rättsfakta inför målets avgörande. Vidare anges att återvinningssökanden i materiellt hänseende torde behöva göra sannolikt att tredsokodomen kommer att ändras och att han eller hon lider skada av att verkställighet får ske. Om verkställighet inte kan ske eller redan har avslutats går det inte att besluta om inhibition. Till de omständigheter som kan leda till att beviskravet bör höjas eller sänkas hör sådant som storleken av den skada som kan drabba återvinningssökanden om inhibition inte beviljas, möjligheten att återställa det ursprungliga förhållandet om inhibition inte beviljas, hur långt en verkställighet kan ha hunnit, hur ingående den tidigare prövningen har varit, huvudfrågans beskaffenhet samt det intresse som den redan vinnande parten kan ha av att inhibition inte kommer till stånd. I kommentaren framhålls vidare att det inte kan uteslutas att det enligt Europakonventionen kan finnas en rätt till muntlighet i vissa av de fall där den rättighet som den inhibitions-

¹ Fitger m. fl., Rättegångsbalken (oktober 2013, Zeteo) kommentaren till 17 kap. 14 § RB.

sökande parten har faktiskt skulle komma att gå förlorad och alltså inte kunna återställas, om inhibition inte meddelas.²

Stadfäst förlikning och verkställbar medlingsöverenskommelse

En av domstol stadfäst förlikning eller en medlingsöverenskommelse som har förklarats verkställbar av domstol enligt vilken svaranden har åtagit sig att flytta får verkställas som en dom som har fått laga kraft, om inte annat beslutas med anledning av talan mot domen eller beslutet eller talan om ogiltigförklaring av förlikningen eller medlingsöverenskommelsen (3 kap. 13 § UB).

En förlikning som är stadfäst av en hyresnämnd får verkställas som en dom som har fått laga kraft om inte hovrätten bestämmer något annat (21 b och 32 §§ lagen [1973:188] om arrendenämnder och hyresnämnder).

Utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande och handräckning

Ett utslag eller beslut i mål om handräckning som avser annat än betalningsskyldighet, t.ex. skyldighet att avflytta eller vidta rättelse efter olovlig besittningsrubbnig, verkställs som en dom som har fått laga kraft om inte något annat beslutas med anledning av ansökan om återvinning eller överklagande (3 kap. 12 § UB).

En svarande som är missnöjd med ett utslag i ett mål om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning (avhysning eller skyldighet att fullgöra något annat än betalning) kan ansöka om återvinning inom en månad från dagen för utslaget. Om återvinning har sökts i rätt tid ska målet överlämnas till den tingsrätt som är behörig att handlägga målet (52–54 §§ lagen om betalningsföreläggande och handräckning). Den som är missnöjd med ett utslag i ett mål om särskild handräckning kan överklaga utslaget hos tingsrätten inom tre veckor från dagen för utslaget. Detsamma gäller om sökanden i ett mål om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning är missnöjd med ett utslag (55 § lagen om betalningsföreläggande och handräckning). Vid överklagande av Kronofogdemyndighetens utslag och beslut samt vid handläggningen i domstol tillämpas 18 kap. 1 och

² Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2013, Zeteo) kommentaren till 44 kap. 10 § RB.

8–11 §§ utsökningsbalken (58 § lagen 1990:746 om betalningsföreläggande och handräckning)³.

Det finns inte något uttryckligt lagstöd i RB som ger tingsrätten befogenhet att förordna om inhibition i samband med en ansökan om återvinning eller överklagande av ett utslag, utan befogenheten framgår indirekt av bestämmelser i UB, exempelvis av 3 kap. 12 § UB⁴.

Enligt 60 § lagen om betalningsföreläggande och handräckning ska Kronofogdemyndighetens utslag anses som en tredsdom. Tingsrättens prövning av ett yrkande om inhibition i samband med en ansökan om återvinning av ett utslag torde således göras enligt samma principer som vid ansökan om återvinning av en tredsdom (se ovan).

Beslut av hyresnämnd

Om en hyresvärds talan om att ett hyresavtal ska upphöra att gälla bifalls, får hyresnämnden efter yrkande av hyresvärden, i beslutet förplikta hyresgästen att flytta vid den tidpunkt då lägenheten ska lämnas (13 a § första stycket lagen om arrendenämnder och hyresnämnder).

Om hyresavtalet upphör att gälla på grund av att hyresrätten är förverkad får hyresnämnden, om hyresvärden yrkar det och det finns skäl för det, bestämma att beslutet om åläggande för hyres-

³ 18 kap. 11 § UB har upphävts genom lag 1996:248.

⁴ Jfr följande uttalande av Hans Eklund i Inhibition – Om verkställighetsförbud m.m. i judiciell process, inom förvaltningsrätten och i utsökningsförfarandet, 1998, s. 32 ff.

”Den inhibitionsreglering som finns beträffande i UB omnämnda inhibitionssituationer är med några undantag ofullständig. Det framgår nämligen inte direkt – varken i UB eller någon annanstans – att domstolen har en behörighet att inhibera. I en del fall finns det dock regler i RB som ger inhibitionsinstansen en uttrycklig behörighet att inhibera i en i UB omnämnd inhibitionssituation. Inhibitionsmöjligheten följer i övriga inhibitionsfall endast indirekt av UB:s regler där det framgår att exekutionstiteln får verkställas ”om ej annat förordnas”. Dessa regler är sålunda inte några ”direkta” inhibitionsregler utan endast indirekta sådana. De riktar sig ju i första hand till kronofogdemyndigheten och inte till domstolen.

Att tingsrättens möjligheter att inhibera tredsdom, lagsökningsutslag och slutbevis i mål om betalningsföreläggande endast framgick indirekt av UB påpekades av JO i remissyttrandet över promemorian (Ds 1988:71) Ny summarisk process. JO föreslog därför att saken skulle regleras genom att det infördes en bestämmelse i RB om att rätten på yrkande på part fick förordna att tredsdom eller utslag tills vidare inte skulle gälla. Departementschefen ansåg att tanken var riktig men ville försöka kartlägga praxis för att kunna ge några vägledande regler om under vilka närmare omständigheter inhibition borde beviljas innan förslag kunde läggas fram. Även jag anser att inhibitionsmöjligheten bör framgå klarare, helst i RB, och att det behövs riktlinjer för i vilka fall inhibition bör beviljas. Min förhoppning är att denna avhandling kan bidra till formulerandet av sådana riktlinjer.”

gästen att flytta får verkställas även om det inte har fått laga kraft. I sådant fall ska hyresnämnden, om det finns anledning, föreskriva att hyresvärden ska ställa säkerhet för skadestånd som han eller hon kan bli skyldig att betala om beslutet ändras (13 a § andra stycket lagen om arrendenämnder och hyresnämnder).

Enligt 32 § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder får ett beslut av hyresnämnden enligt 13 a § andra stycket om omedelbar verkställighet verkställas som lagakraftätagande dom, om hovrätten inte bestämmer något annat. Detsamma gäller om hyresnämnden med stöd av 31 § första stycket bostadsförvaltningslagen har bestämt att beslut enligt 13 eller 15 § eller 25 § första stycket i den lagen ska gälla genast.

Förordnande av domstol i mål om äktenskapsskillnad eller om bodelning mellan sambor

I mål om äktenskapsskillnad kan domstolen i ett beslut bestämma vem av makarna som ska ha rätt att bo kvar i den gemensamma bostaden (14 kap. 7 § äktenskapsbalken). Vid ett sådant förordnande är den andre maken skyldig att genast flytta från bostaden (14 kap. 8 § andra stycket äktenskapsbalken). Beslutet får verkställas som en dom som har fått laga kraft. Motsvarande bestämmelser finns i sambolagen, där 28 och 29 §§ reglerar förhållandet när bostaden ingår i en bodelning och 31 § kan tillämpas om målet gäller rätten att överta en bostad.

Om avflyttning inte sker enligt domstolens beslut kan Kronofogdemyndigheten, efter begäran av den som ska bo kvar, avhysa den som ska flytta (prop. 1986/87:1 s. 210).

Underrättelser

Innan en avhysning verkställs ska svaranden få tillfälle att yttra sig muntligt eller skriftligt. Om svaranden inte har känt hemvist och om det inte gått att klarlägga var han eller hon uppehåller sig, får avhysningen verkställas även om svaranden inte fått tillfälle att yttra sig. När det gäller delgivning av handlingar tillämpas delgivningslagen (2010:1932). Under vissa förutsättningar får kungörelsedelgivning användas, alternativt får handlingen lämnas i delgivningsmottagarens

hemvist eller på lämplig plats i anslutning till dennes hemvist. Är svaranden bosatt utomlands får handlingen skickas med post till den utländska adressen (16 kap. 2 § UB).

Om det handlar om avhysning från en bostad ska Kronofogdemyndigheten alltid underrätta socialnämnden i den kommun där bostaden finns om avhysningsansökan samt om tiden för avhysningsförrättningen. Om det finns särskild anledning gäller detsamma för avhysningar som inte är bostäder (16 kap. 2 § UF). Samma dag som socialnämnden tar emot underrättelsen om tiden för avhysningsförrättningen ska den skicka tillbaka en bekräftelse på mottagande av underrättelsen samt ange vem som är ansvarig handläggare av ärendet. En kopia av bekräftelsen ska också skickas till den som avhysningen avser (5 kap. 4 § socialtjänstförordningen).

Tidsfrister, anstånd och uppskov

En avhysning ska genomföras så att skälig hänsyn tas både till sökandens intresse och till svarandens situation. Om det går ska avhysningen genomföras inom fyra veckor från det att nödvändiga handlingar kom in till Kronofogdemyndigheten. Avhysning får ske tidigast en vecka från det att svaranden fick tillfälle att yttra sig eller, om svaranden är bosatt utomlands, två veckor från när underrättelse skickades till svaranden (16 kap. 3 § UB).

Om det behövs av hänsyn till svaranden får Kronofogdemyndigheten bevilja anstånd med avhysningen. Anstånd kan beviljas under högst två veckor från utgången av ovan nämnda fyra veckor. Om det finns synnerliga skäl och skälig ersättning betalas för hela anståndstiden får anstånd dock beviljas i högst fyra veckor (16 kap. 4 § första stycket UB). Ersättningen ska i första hand avse hyreskostnad och annan ersättning som hade utgått till hyresvärden om ett hyresförhållande fortfarande hade förelegat⁵. Avhysning får genomföras även mot en inneboende eller annan tredje man och anstånd kan då meddelas om det behövs av hänsyn till denne (16 kap. 8 § andra stycket UB).

Det finns även möjlighet för sökanden att medge uppskov med avhysningen. Om uppskovet pågår längre än sex månader från dagen

⁵ Walin m.fl., Utsökningsbalken (1 augusti 2013, Zeteo), kommentaren till 16 kap. 4 § UB.

för ansökan, är ansökan förfallen, om det inte finns särskilda skäl att godta ytterligare uppskov (16 kap. 5 § UB). Att ansökan förfallit inverkar dock inte på exekutionstitelns giltighet. Sökanden kan återkomma med en ny ansökan om avhysning och åberopa samma exekutionstitel.

Det bör uppmärksammas att ett nytt hyresförhållande i vissa fall kan anses ha uppkommit mellan parterna. I rättsfallet NJA 2008 s. 910, som dock gällde en annan situation än att uppskov beviljats, hade hyresvärden dröjt med att ansöka om avhysning i mer än sex månader efter att avhysningsbeslutet vann laga kraft. Under tiden hade hyresvärden skickat hyresavier till hyresgästen och tagit emot hyresbetalningar. Hyresgästen invände att det fanns hinder mot verkställighet eftersom ett nytt hyresförhållande hade uppstått. HD ansåg att det inte gick att bortse från invändningen och kom därför fram till att det förelåg hinder mot verkställighet.

Verkställighet av avhysningen

Kronofogdemyndigheten ska förbereda avhysningen så att onödig skada undviks och att avhysningen kan verkställas så enkelt och billigt som möjligt (16 kap. 3 § UF).

Det förekommer att svaranden redan innan avhysningsförrättningen har tömt lägenheten och lämnat ifrån sig nycklarna. Kronofogdemyndigheten behöver då inte verkställa någon avhysning.

Om svaranden och eventuellt andra personer vägrar lämna lägenheten kan Kronofogdemyndigheten begära biträde av polisen om det behövs för att avhysningen ska kunna genomföras (3 kap. 3 § UF).

Avhysning får även genomföras mot en inneboende eller annan tredje man som hindrar sökanden i utövningen av hans eller hennes rätt. Det förutsätter att det är uppenbart att den tredje mannen saknar fog att motsätta sig verkställigheten. När det finns anledning och om det är möjligt ska Kronofogdemyndigheten underrätta tredje man om avhysningen i förväg. Underrättelsen ska delges om frågans beskaffenhet kräver det (16 kap. 5 § UF).

Om svaranden inte var närvarande vid avhysningsförrättningen ska han eller hon underrättas skriftligen om verkställd avhysning. Detsamma gäller en tredje man som berörs. Om det är ändamålsenligt ska sådana underrättelser delges (16 kap. 7 § UF).

Kronofogdemyndigheten använder olika förfaringssätt när avhysningar ska verkställas. Tillvägagångssätten beskrivs nedan. Hur Kronofogdemyndigheten hanterar avhysningsgods beskriver vi i avsnitt 10.4.5.

Lås- och namnbyte

Det är vanligt att personal från Kronofogdemyndigheten tillsammans med en låssmed byter lås och namnskylt på dörren. Avhysningen anses verkställd när svaranden är skild från besittningen till lägenheten och hyresvärden har tagit hand om egendomen.

Direktavhysning

Ett alternativ är att Kronofogdemyndigheten verkställer avhysningen och tömmer utrymmet direkt. Egendom transporteras bort och magasineras.

Sökanden tar hand om egendom

Om Kronofogdemyndigheten kommer överens med sökanden kan denne få ansvara för att ta hand om egendomen i lägenheten, antingen genom att låta egendomen stå kvar i lägenheten med en uppmaning till svaranden att hämta den eller genom att transportera den till ett förråd. Sökanden har i dessa fall en skyldighet att förvara egendomen i tre månader samt att underrätta svaranden innan den säljs eller forslas bort. Sökanden har rätt att ta betalt ur egendomen för förvaringskostnaderna. Detta förfaringssätt kan inte användas om svaranden har en ny bostad eller anvisar en plats som han eller hon vill att egendomen flyttas till.

Stegvis avhysning

Kronofogdemyndigheten kan också verkställa en avhysning genom s.k. stegvis avhysning. Kronofogdemyndigheten skiljer svaranden från besittningen till lägenheten genom att byta lås och ta bort namnet från dörren. Till skillnad från det förfaringssätt som beskrivits ovan,

behåller Kronofogdemyndigheten ansvaret för egendomen. Någon eller några dagar efter att förrättningen påbörjats genom låsbyte, transporterar Kronofogdemyndigheten bort och magasinerar egendomen. Fördelarna med denna metod jämfört med direktavhysning är att Kronofogdemyndigheten kan beräkna tidsåtgången för att packa och tömma lägenheten i förväg och därmed planera hur och när egendomen ska transporteras på ett bättre sätt.

Föreläggande att flytta

Om det är lämpligt och om sökanden medger det får Kronofogdemyndigheten förelägga svaranden att själv fullgöra sin förpliktelse att flytta (16 kap. 9 § UB). Ett sådant föreläggande kan förenas med vite (2 kap. 15 § UB).

10.2.4 Avhysning när barn berörs

Av Kronofogdemyndighetens statistik framgår att 472 barn berördes av en verkställd avhysning år 2015. Detta är en ökning med cirka tre procent jämfört med år 2014 då antalet barn som berördes uppgick till 459 vilket var det minsta antalet sedan Kronofogdemyndigheten började föra statistiken år 2008. Sammanlagt rör det sig om 249 avhysningar år 2015 vilket är en ökning med cirka sex procent jämfört med år 2014 då antalet avhysningar uppgick till 234. Ytterligare 1 581 barn riskerade att beröras av en avhysning, som inte verkställdes av olika skäl.

Enligt statistiken för år 2015 hade 75 procent av barnen sin permanenta bostad hos den avhysta föräldern eller föräldrarna, 14 procent var växelvis boende och elva procent var s.k. umgängesbarn. I de ärenden som avsåg barns permanenta bostad var det i cirka 60 procent av fallen en ensamstående förälder som avhystes. Av dessa var cirka 81 procent kvinnor.

I cirka 22 procent av de verkställda avhysningarna av barnfamiljer hade hyresgästen redan lämnat lägenheten men inte återlämnat den till hyresvärden. I 53 avhysningar var barn närvarande vid själva avhysningstillfället. Vid åtta av avhysningarna där barn berördes var socialtjänsten inte närvarande. Detta är en förbättring jämfört med

år 2013 då socialtjänsten inte var närvarande vid 16 avhysningar men oförändrat jämfört med år 2014.

Antalet barn som berörts av en verkställd avhysning är olika stort i olika län. Jämfört med år 2014 är antalet barn som berörts av avhysning år 2015 färre i elva av landets län, oförändrat i ett län och större i nio län.

Tabellen nedan (tabell 10.1) utvisar antalet inkomna och verkställda avhysningsmål samt hur många barn som berördes av verkställda avhysningar under åren 2011–2015⁶.

Tabell 10.1 Inkomna och verkställda avhysningsmål 2011–2015

Kronofogdemyndighetens statistik

År	2011	2012	2013	2014	2015
Inkomna	9 224	8 814	8 490	7 071	6 684
Verkställda	2 802	2 616	2 532	2 225	2 224
Barn berörda av verkställd avhysning	663	569	504	459	472

Åldern på barn som berördes av en verkställd avhysning år 2015 framgår av tabell 10.2.

⁶ Statistiken avser samtliga avhysningar, dvs. inte endast avhysning från bostad.

Tabell 10.2 Ålder på barn som berörts av verkställd avhysning år 2015

Kronofogdemyndighetens statistik

Barnens ålder	Andel barn
0–1 år	7,0 %
2–3 år	12,9 %
4–5 år	14,0 %
6–7 år	12,3 %
8–9 år	11,5 %
10–11 år	9,9 %
12–13 år	8,0 %
14–15 år	12,1 %
16–17 år	12,3 %

Kronofogdemyndighetens riktlinjer för bemötande av barn⁷

Enligt Kronofogdemyndighetens interna riktlinjer ska en förrättning ställas in om den enda som är hemma när myndigheten kommer till platsen är ett barn och det inte går att få någon kontakt med föräldrarna. Om det kan misstänkas att gäldenären håller sig undan eller om förrättningen brådskar, exempelvis vid kvarstad och betalningssäkring, kan dock andra avvägningar behöva göras. Huvudregeln kan även behöva frångås vid visningar inför en exekutiv försäljning. Att en förrättning ska ställas in om ett barn är ensamt hemma gäller dock inte vid avhysningsförrättningar. Anledningen till det är att det i samband med verkställighet av en avhysning har uppkommit kostnader för t.ex. anlitan av låssmed samt transport- och magasineringsspersonal. I stället anges i Kronofogdemyndighetens riktlinjer att socialtjänsten bör vara närvarande vid avhysningen om barn kommer att beröras. Om barn är hemma och om socialtjänsten inte är på plats ska personalen från Kronofogdemyndigheten kontakta socialtjänsten. Om barnets föräldrar inte kan förklara för barnet vad som ska hända är det i första hand socialtjänstens ansvar att göra det. Om socialtjänsten behöver stöd eller inte är närvarande ska Kronofogdemyndighetens personal kunna förklara för barnet vad som ska hända.

⁷ Kronofogdemyndighetens riktlinje för bemötande av barn (dnr 831 26846-15/121).

För att barn inte ska behöva se hur deras hem packas ihop och töms har Kronofogdemyndigheten beslutat att metoden *direktavhysning* bör undvikas när myndigheten har kännedom om att det finns barn som kan bli berörda av avhysningen. I stället bör t.ex. metoden *stegvis avhysning* användas.⁸

10.3 Något om regeringens arbete för att motverka hemlöshet

I regeringens hemlöshetsstrategi 2007–2009, *Många ansikten, mångas ansvar*, införde regeringen en ny strategi mot hemlöshet. Ett av delmålen var att antalet vräkningar skulle minska och att inga barnfamiljer skulle tvingas lämna sina hem.

I januari 2012 tillsatte regeringen en nationell hemlöshetssamordnare som fick i uppdrag att ge kommunerna stöd i deras arbete med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Hemlöshetssamordnaren skulle ge kommunerna stöd i att skapa långsiktiga och hållbara strukturer och fungerande rutiner i arbetet samt uppmärksamma det s.k. vräkningsförebyggande arbetet. Ett särskilt fokus skulle läggas på familjer med barn som riskerar att vräkas.

I slutrapporten *Bostad sökes* (juni 2014) redovisades bl.a. resultaten av de dialoger som hemlöshetssamordnaren hade fört med kommuner samt diskuterades hur arbetet med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden kan förändras och förbättras på lokal, regional och nationell nivå. En slutsats i rapporten är att kostnaderna för akuta boendelösningar på exempelvis vandrarhem och hotell i många fall är väldigt höga men att det inte finns någon samlad överblick på nationell nivå vilka kostnader kommunerna har för att åtgärda hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Hemlöshetssamordnarens bedömning var att de samhällsekonomiska kostnaderna för hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden behöver utredas.

En del i hemlöshetssamordnarens uppdrag var att uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet i kommunerna, med särskilt fokus på familjer med barn som riskerar att vräkas. Hemlöshetssamord-

⁸ Kronofogdemyndighetens beslut 2014-10-03, dnr 832 28544-14/121.

narens erfarenhet var att det vräkningsförebyggande arbetet bedrivs på en mängd olika sätt i olika kommuner. I många kommuner bedrivs ett effektivt och bra arbete medan det var hemlöshets-samordnarens uppfattning att arbetet behöver utvecklas, förbättras och intensifieras i andra kommuner. I detta sammanhang hänvisades till Socialstyrelsens öppna jämförelser om hemlöshet år 2012 som visade att sex av tio kommuner saknade skriftliga rutiner för att förebygga vräkningar av familjer med barn.

Enligt hemlöshets-samordnaren behöver arbetet med preventiva åtgärder intensifieras ytterligare för att främja kvarboende och i mesta möjliga mån förhindra att människor förlorar sina bostäder. Vidare efterlystes en uppdatering av Socialstyrelsens och Kronofogdemyndighetens år 2008 gemensamt framtagna vägledning för kommuner och andra aktörer i det vräkningsförebyggande arbetet⁹.

En annan åtgärd som hemlöshets-samordnaren uppmärksammade var det i Socialdepartementet då pågående arbetet med att ta fram ett lagförslag om ett förtydligande i socialtjänstlagen om socialnämndens ansvar att arbeta för att förebygga och motverka att familjer med barn måste flytta till följd av vräkning. Samordnaren framhöll att ett sådant förtydligande i socialtjänstlagen skulle öka förutsättningarna för vräkningshotade familjer med barn att få bo kvar i sina bostäder. Ett liknande lagförslag har tidigare framförts av Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten i rapporten *Vräkning av barnfamiljer – kommundialog om hur kommuner kan arbeta förebyggande* (2013).

Som ett led i regeringens strategi att motverka hemlöshet har bl.a. länsstyrelserna fått olika regeringsuppdrag. I januari 2015 rapporterade länsstyrelserna ett regeringsuppdrag de haft under perioden 2012–2014 att stödja kommunerna i planeringen av arbetet med att motverka hemlöshet. Länsstyrelserna har gett stöd till kommunerna att utveckla verktyg för att motverka utestängning från bostadsmarknaden och hemlöshet genom exempelvis riktlinjer för bostadsförsörjningen, regional samverkan, ägardirektiv till allmännyttan och vräkningsförebyggande arbete¹⁰. I regleringsbrevet för år 2015 fick länsstyrelserna i uppdrag att under år 2015 ge fortsatt stöd till kommunerna att bl.a. förebygga avhysningar med ett

⁹ Vägledningen *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänst och andra aktörer*.

¹⁰ *Hemlöshet – en fråga om bostäder* (Länsstyrelserna 2015).

särskilt fokus på familjer med barn. Länsstyrelserna ska särskilt föra fram behovet av att i ägardirektiv betona de kommunala bostadsföretagens sociala och allmännyttiga roll. Som en del av detta uppdrag redovisade länsstyrelserna i december 2015 rapporten *Ägardirektiv till allmän nytta*.

10.4 Våra överväganden

10.4.1 Behov av ytterligare skyddsregler när en hyresrätt är förverkad?

Våra bedömningar och förslag: Om hyreslagens återvinningsfrister bör utredas kan det göras i ett särskilt lagstiftningsärende.

Frågan om det bör införas ett direkt lagstöd för domstolar att efter överklagande eller en ansökan om återvinning av en tredskodom eller ett utslag från Kronofogdemyndigheten att meddela inhibition och särskild reglering som innebär att domstolar i mål om avhysning från bostad ska kunna meddela inhibition ex officio och utan att motparten får tillfälle att yttra sig bör övervägas i särskild ordning.

Vid en avvägning mellan fastighetsägarens behov av ett effektivt och snabbt avhysningsförfarande och svarandens behov av en bostad och tid för att åtgärda sin situation är det vår bedömning att det finns tillräckliga skyddsregler när det gäller verkställighet av en avhysning. Vi bedömer också att gällande tidsfrister när det gäller avhysning är ändamålsenliga och väl avvägda.

Kronofogdemyndigheten har en skyldighet att beakta proportionalitetsprincipen och kan också, om förutsättningarna i vår föreslagna bestämmelse 15 kap. 3 § UB är uppfyllda, bevilja anstånd med verkställighet av en avhysning. I bestämmelsen om anstånd tydliggörs att när en begäran om anstånd prövas ska Kronofogdemyndigheten särskilt beakta om svaranden eller tredje man ska avhysas från sitt hem. Vi anser inte att det behövs några ytterligare möjligheter att skjuta upp verkställigheten av en avhysning.

Inledning

I det följande överväger vi om gällande regelverk innehåller tillräckliga skyddsregler när det gäller avhysning från en bostad i de s.k. förverkandefallen. Våra överväganden när det gäller skyddsregler och processuella rättssäkerhetsgarantier vid handräckning efter tvångsvis försäljning av en bostad finns i avsnitt 4.3.13.

Eventuella ändringar av hyreslagens återvinningsfrister får utredas i ett särskilt lagstiftningsärende

I hyreslagen (12 kap. JB) finns vissa skyddsregler som begränsar en hyresvärds rätt att skilja en hyresgäst från dennes bostadslägenhet vid bristande hyresbetalning. Hyresgästen får behålla sin bostad om betalning sker inom tre veckor efter att han eller hon delgavs under rättelse om sin rätt att återvinna hyresrätten, den s.k. återvinningsfristen. Om hyresrätten avser en lokal är motsvarande frist två veckor.

När det är fråga om en bostadslägenhet måste hyresvärden meddela uppsägningen och anledningen till denna till socialnämnden i den kommun där lägenheten finns. Om socialnämnden, inom ovan nämnda tre veckor, skriftligen meddelar hyresvärden att nämnden åtar sig betalningsansvaret för hyran, får hyresgästen inte skiljas från lägenheten. Detsamma gäller om hyresgästen varit förhindrad att betala hyran på grund av sjukdom eller annan liknande oförutsedd omständighet och hyran betalas så snart det är möjligt, dock senast när tvisten om avhysning avgörs i första instans. Liknande bestämmelser finns för bostadsrätter i 7 kap. 18–25 §§ bostadsrättslagen (1991:614).

Det är angeläget att skyddsreglerna och reglerna om avhysning är utformade på ett sätt som ger den enskilde tillräckligt utrymme för att själv försöka ordna sina förhållanden. Dessutom måste det finnas en faktisk möjlighet för sociala myndigheter att i ett tidigt skede utreda behov av och ge den hjälp som behövs för att undvika att en person blir av med sin hyresrätt, t.ex. genom att initiera diskussioner för att uppnå en frivillig överenskommelse.

Ett sätt att stärka hyresgästers ställning och motverka avhysningar skulle kunna vara att förlänga återvinningsfristen i hyreslagen. Det måste dock beaktas att alltför långa återvinningsfrister kan komma att medföra påtagliga ekonomiska olägenheter för fastighetsägaren.

Alltför långtgående skyddslagstiftning för hyresgäster på bekostnad av fastighetsägares rätt till sin egendom skulle även kunna stå i strid med Europakonventionens bestämmelse om egendomsskydd (se avsnitt 2.2.3). En förlängning av återvinningsfristen skulle också kunna få som konsekvens att det blir svårare för redan socialt utsatta personer att få ett hyreskontrakt. Frågor om förlängning av återvinningsfristen i hyreslagstiftningen kräver således förhållandevis ingående överväganden. Sådana överväganden omfattas inte av vårt uppdrag. Om återvinningsfristerna ska ses över bör det göras i ett särskilt lagstiftningsärende.

Skyddsregler i det utsökningsrättsliga regelverket

Avhysning från en bostad är mycket ingripande för svaranden och dennes familj. Det är därför viktigt att det finns tillräckliga skyddsregler för de som riskerar att avhysas samtidigt som sökandens rätt att komma i besittning av sin egendom måste tillgodoses.

För att en dom eller tredsakdom med förpliktelse för svaranden att avflytta ska få verkställas krävs att domen har fått laga kraft eller att domen innehåller ett särskilt förordnande om att den får verkställas även om den inte har fått laga kraft. Vi har inte tillgång till statistik över hur vanligt det är att det framställs yrkande att avhysningen ska få verkställas innan laga kraft. Vår uppfattning är dock att sådana yrkanden är relativt vanliga och att de ofta får bifall. När en hyresrätt är förverkad enligt hyreslagens regler ligger det i sakens natur att avhysningen bör få verkställas skyndsamt.

Domstols förordnande att verkställighet får ske även om domen inte har fått laga kraft kan vid överklagande av målet sättas ur spel genom att högre rätt beslutar om inhibition, dvs. beslutar att underrettens beslut tills vidare inte får verkställas. För att domstolen ska överväga om inhibition ska meddelas krävs att det framställs ett inhibitionsyrkande.

Även en hyresnämnd kan, efter yrkande av hyresvärden och om det finns skäl för det, bestämma att beslutet om åläggande för hyresgästen att flytta får verkställas även om det inte fått laga kraft. I dessa fall kan hovrätten, efter överklagande av beslutet, meddela inhibition.

Inom ramen för den summariska processen vid Kronofogdemyndigheten är förfarandet förenklat. I dessa fall är det Kronofogdemyndigheten som prövar sökandens rätt. Om ansökan bestrids överlämnas målet till domstol, men om svaranden inte svarar inom föreskriven tid meddelar Kronofogdemyndigheten ett utslag. Utslaget får verkställas som en dom som har fått laga kraft (i avhysningsfallen enligt 3 kap. 12 § UB). Om svaranden ansöker om återvinning kan denne även framställa ett yrkande om inhibition. Om rätten inte meddelar inhibition påbörjar Kronofogdemyndigheten omedelbart verkställighet av avhysningen.

I normalfallet krävs för inhibition i ett dispositivt mål att det kan anses sannolikt att det kommer att ske en ändring och att det är sannolikt att klaganden lider en skada eller olägenhet om inhibition inte beviljas. Beviskravets höjd kan dock påverkas av bl.a. storleken av den skada som kan drabba parten och möjligheten att återställa det ursprungliga förhållandet om inhibition inte beviljas¹¹.

Mot bakgrund av att avhysning från en bostad innebär långt gående olägenheter och konsekvenser för den som ska avhysas och för dennes familj är vi av uppfattningen att beviskravet redan i dag kan och bör sättas lägre än att det ska vara sannolikt att ändring kommer att ske. Det bör i normalfallet vara tillräckligt att det framförts någon invändning som kan ge domstolen anledning att överväga ändring. Beviskravets höjd måste också påverkas av den intresseavvägning som ska göras mellan den som riskerar att avhysas och den som begärt avhysning. Här bör domstolen bl.a. beakta avhysningens konsekvenser för den som riskerar att avhysas och dennes familj samt att det både är komplicerat och förenat med kostnader att återställa det ursprungliga förhållandet om en avhysning redan har verkställts när utsökningstiteln upphävs. Domstolen kan vid den bedömningen utgå från att en avhysning i princip alltid är till skada och olägenhet för avhysnings svaranden, såvida det inte framkommer att denne redan har flyttat eller kommer att flytta frivilligt. I en situation där överprövning begärts torde detta dock vara sällsynt.

¹¹ Jfr bl.a. kommentaren till 44 kap. 10 § RB (Fitger m.fl., Rättegångsbalken, oktober 2013, Zeteo).

Bör det införas ett krav att utsökningstiteln ska ha fått laga kraft innan verkställighet av en avhysning?

Vi har övervägt om det som huvudregel ska krävas en utsökningstitel som fått laga kraft för att en avhysning från bostad ska få verkställas. Undantag skulle kunna göras om det finns särskilda skäl, t.ex. om hyresrätten är förverkad på grund av vållande till ohyra eller annan sanitär olägenhet samt störande uppträdande. Att det föreligger särskilda skäl för verkställighet innan laga kraft måste i så fall framgå av utsökningstiteln och förutsätter således att det gjorts en prövning i sak. En sådan ordning skulle därmed utesluta att ett utslag från Kronofogdemyndigheten kan läggas till grund för avhysning från en bostad innan utslaget har fått laga kraft. En hyresvärd som vill skaffa en utsökningstitel som innebär att avhysningen får verkställas omedelbart kommer därför behöva ansöka om stämning vid allmän domstol alternativt vända sig till hyresnämnd i stället för att använda den summariska processen vid Kronofogdemyndigheten.

Eftersom avhysningsmål inte ska handläggas med förtur kan det ta lång tid innan en utsökningstitel har fått laga kraft. Om det alltid skulle krävas laga kraft för avhysning trots att hyresrätten var förverkad, skulle det få stora negativa konsekvenser för fastighetsägarna. En utdragen domstolsprocess skulle kunna medföra stora ekonomiska olägenheter för en fastighetsägare som inte får tillgång till sin egendom. Vidare skulle, på motsvarande sätt som om återvinningsfristerna i hyreslagen förlängdes (se föregående avsnitt), en alltför långtgående skyddslagstiftning för hyresgäster på bekostnad av fastighetsägares rätt till sin egendom kunna stå i strid med Europakonventionens bestämmelse om egendomsskyddet. Dessutom finns det risk för att svarandens skuldbörda ackumuleras under tiden som domstolsprocessen pågår, något som varken gynnar sökanden eller svaranden. Det finns även risk att den nu övervägda ordningen skulle kunna få som konsekvens att det blir svårare för redan socialt utsatta personer att få ett hyreskontrakt.

Sammantaget anser vi att nackdelarna med den nu diskuterade lösningen är större än den nytta den skulle kunna medföra. Vi föreslår därför inte någon reglering som innebär att avhysning som huvudregel ska få ske först efter att utsökningstiteln fått laga kraft.

Bör det införas utökade möjligheter för domstol att meddela inhibition?

Som framgått ovan kan domstolar och hyresnämnder förordna att verkställighet av en avhysning får ske innan domen, tredsdomen eller beslutet har fått laga kraft. Vidare kan ett utslag från Kronofogdemyndigheten som innebär att en person förpliktas att flytta verkställas innan laga kraft. Om domen, beslutet eller utslaget överklagas eller återvinns kan domstolen meddela inhibition. Eftersom avhysningsmål är dispositiva krävs att parten framställer ett inhibitionsyrkande för att domstolen ska pröva frågan.

Ett problem med gällande ordning är att svaranden inte alltid känner till möjligheten att framställa ett yrkande om inhibition. Detta kan få till följd att avhysningen verkställs innan utsökningstiteln har fått laga kraft. Så är givetvis fallet i alla mål där verkställighet får ske innan utsökningstiteln har fått laga kraft men eftersom avhysning från en bostad är en av de mest ingripande åtgärder enskilda och deras familjer kan utsättas för kan det finnas skäl att se annorlunda på avhysningsmål jämfört med andra mål.

Vid en ”felaktig” avhysning är det svårare att reparera skadan, dvs. återställa den avhystes besittning, jämfört med vad som gäller vid utmätning av pengar eller annan egendom. En ny nyttjanderättshavare kan ha flyttat in i bostaden vilket komplicerar saken ytterligare. För sökanden finns det också en risk, att han eller hon om utsökningstiteln upphävs kan behöva ersätta svaranden för den eventuella skada denne orsakats, exempelvis om svaranden efter avhysningen har haft kostnader för en annan bostad (se 3 kap. 22 § UB).

Ett annat problem som har uppkommit på senare tid är följande. I samband med att ansökningsavgifterna vid domstol höjdes den 1 juli 2014 genomfördes en lagändring som innebär att om ett mål om betalningsföreläggande eller handräckning har överlämnats från Kronofogdemyndigheten till en tingsrätt för fortsatt handläggning, ska en tilläggsavgift tas ut av den som var sökande vid Kronofogdemyndigheten. Tilläggsavgiften ska tas ut av tingsrätten när målet kommit in dit. Om sökanden vid Kronofogdemyndigheten trots föreläggande inte betalar in tilläggsavgiften ska ansökan avvisas. Om Kronofogdemyndigheten meddelat ett utslag i målet, ska utslaget

undandröjas (prop. 2013/14:77 s. 14 f.).¹² Som nämnts ovan verkställer Kronofogdemyndigheten avhysningen trots att utslaget inte har fått laga kraft om domstolen inte meddelar ett beslut om inhibition. Skulle sökanden inte betala in tilläggsavgiften kommer tingsrätten att avvisa målet och undandropa utslaget. Avhysningen kan i det skedet redan vara verkställd. Vidtagen verkställighet ska då återgå, om det är möjligt.

Gällande regelverk kan alltså få som konsekvens att svaranden redan är avhyst när utsökningstiteln ändras av domstol eller undandrops på grund av att sökanden inte har betalat in föreskriven tilläggsavgift.

När någon överklagar ett beslut från Kronofogdemyndigheten i ett utsökningssmål får tingsrätten redan i dag besluta om inhibition, utan yrkande och utan kommunikation med motparten. Detta har motiverats bl.a. med att enskilda parter inte kan antas känna till möjligheten till inhibition. Tingsrätten ska därför självmant ta upp frågan, när det finns anledning till det. Vi anser att samma skäl gör sig gällande vid återvinning av en utsökningstitel som innehåller ett beslut om avhysning från bostad.

Som ett led i att stärka svarandens ställning i avhysningssmål och för att undvika svåra och komplicerade ”återställandesituationer” skulle ett alternativ kunna vara att domstol ex officio, dvs. utan yrkande, ska få meddela inhibition när den ska pröva en ansökan om återvinning av en tredskodom eller ett utslag från Kronofogdemyndigheten som avser avhysning från bostad. En sådan bestämmelse skulle således innebära att avsaknaden av ett formellt inhibitionsyrkande inte hindrar att domstol prövar om inhibition ska meddelas.

Om inte inhibitionsfrågan handläggs skyndsamt finns det en risk att Kronofogdemyndigheten har verkställt avhysningen innan frågan avgjorts. En sådan bestämmelse som vi nu överväger borde därför även föreskriva att domstolen får besluta om inhibition utan att motparten har beretts tillfälle att yttra sig. Eftersom ett inhibitionsbeslut gäller tills vidare får detta när som helst omprövas av domstolen. Detta innebär att domstolen kan ändra inhibitionsbeslutet om det i ett senare skede, exempelvis efter kommunikering

¹² I avsnitt 10.4.2 gör vi bedömningen att ett yrkande om inhibition vid överlämnande till tingsrätt ska prövas av tingsrätten även om tilläggsavgift enligt 61 a § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning inte betalats in.

med motparten, står klart att avhysningen bör få verkställas innan utsökningstiteln fått laga kraft. Så kan t.ex. vara fallet om det framkommer att anledningen till avhysningen är vållande till ohyra eller annan sanitär olägenhet samt störande uppträdande.

Som framgår av avsnitt 10.2.3 finns det inte något uttryckligt lagstöd i rättegångsbalken som ger tingsrätten befogenhet att förordna om inhibition i samband med en ansökan om återvinning av ett utslag, utan denna befogenhet framgår indirekt av bestämmelser i utsökningsbalken. Eftersom utsökningsbalkens bestämmelser i första hand riktar sig till Kronofogdemyndigheten och inte till domstolarna, bör den nu övervägda regleringen införas i rättegångsbalken. I detta sammanhang skulle det även kunna införas en generell bestämmelse om domstols möjlighet att meddela inhibition i andra mål än avhysningsmålen. En sådan reglering skulle kunna ha följande lydelse:

”En domstol som ska pröva en ansökan om återvinning av en tredskodom eller ett utslag från Kronofogdemyndigheten får besluta att verkställighet tills vidare inte får ske.

I mål om avhysning från bostad får domstolen besluta enligt första stycket utan yrkande och utan att motparten har fått tillfälle att yttra sig.”

Det är vår bedömning att en sådan bestämmelse skulle stärka avhysningssvarendens ställning. Särskilt utsatta personer som har svårt att ta till vara sin egen rätt skulle skyddas eftersom det inte skulle krävas att det framställs ett inhibitionsyrkande för att domstolen skulle pröva frågan. Att föreslå författningsändringar i rättegångsbalken ligger dock utanför ramen för vad som omfattas av vårt uppdrag och kräver ingående överväganden. Vi lämnar därför inte något författningsförslag i denna fråga.

Utsökningbalkens tidsfrister är ändamålsenliga

När ett avhysningsmål kommer in till Kronofogdemyndigheten underrättar Kronofogdemyndigheten svaranden om avhysningsmålet samtidigt som denne bereds tillfälle att yttra sig. Enligt gällande tidsfrister i UB ska avhysning, om det är möjligt, verkställas inom fyra veckor från det att nödvändiga handlingar kom in till Kronofogdemyndigheten. Avhysning får ske tidigast en vecka från när svaranden

fick tillfälle att yttra sig eller, om svaranden är bosatt utomlands, två veckor från det att underrättelse skickades till svaranden.

Vid avhysning från en hyresrätt har svaranden redan i ett tidigare skede haft möjlighet att återvinna sin hyresrätt enligt hyreslagens bestämmelser. Ansökan om avhysning kommer således inte som en överraskning för svaranden. Vid en avvägning mellan fastighetsägarens behov av ett effektivt och snabbt avhysningsförfarande och svarandens behov av tid för att åtgärda sin situation är det vår bedömning att de tidsfrister som finns i dagens regelverk är ändamålsenliga och väl avvägda.

Det bör inte införas ytterligare möjligheter att skjuta upp verkställigheten av en avhysning

När Kronofogdemyndigheten handlägger ett avhysningsmål är det formella beslutet om avhysning fattat. Kronofogdemyndighetens uppgift i detta skede är att verkställa avhysningen. Den åtgärd som Kronofogdemyndigheten kan vidta för att ta hänsyn till svarandens sociala situation är att bevilja anstånd, som i normalfallet medges under högst två veckor från utgången av den tid inom vilken avhysningen enligt 16 kap. 3 § andra stycket UB ska verkställas. Om det finns synnerliga skäl och om skälig ersättning betalas för hela anståndstiden kan anstånd medges för längre tid, högst fyra veckor. Exempel på när anstånd beviljas är om svaranden i samband med en avhysningsförrättning förklarar att han eller hon har en ny lägenhet på gång. Synnerliga skäl för anstånd anses föreligga när någon är på väg att flytta till ett nytt boende eller om svaranden eller någon i dennes familj har blivit akut sjuk. Grundläggande vid Kronofogdemyndighetens anståndsbedömning är att något ska kunna förbättras för svaranden genom anståndet under anståndstiden. Kronofogdemyndigheten är därför restriktiv med att bevilja ett anstånd på grund av sjukdom som uppkom före beslutet om avhysningen om ingenting förändras genom ett anstånd. Det finns inte någon tillgänglig statistik över hur många anstånd som beviljas.

Kronofogdemyndigheten kan också agera när det finns anledning att misstänka att barn far illa. Efter sekretessprövning kan myndigheten göra en anmälan till socialtjänsten. I dag förekommer det också att Kronofogdemyndigheten, även om det inte finns någon grund för att medge anstånd med avhysningen, avstår från att

verkställa en avhysning där barn berörs när socialtjänsten inte är närvarande, för att i stället sätta ut till en ny avhysningsförrättning. Enligt Kronofogdemyndighetens statistik var socialtjänsten inte närvarande i åtta fall där barn berördes av avhysning år 2015.

Eftersom det inte ingår i vårt uppdrag att kartlägga och analysera socialtjänstens s.k. vräkningsförebyggande arbete kan vi inte uttala oss om varför socialtjänsten inte deltar vid alla avhysningar som rör barn och om det finns några brister i socialtjänstens rutiner och arbets sätt. Däremot kan vi konstatera att Kronofogdemyndigheten indirekt får ett socialt ansvar för uppgifter som primärt åligger socialtjänsten när socialtjänsten inte agerar eller deltar vid en avhysningsförrättning som berör barn. Detta är varken en ändamålsenlig eller effektiv ordning.

I avsnitt 5.3.1 föreslår vi ett tillägg i nuvarande reglering i 16 kap. 4 § UB (vår föreslagna 15 kap. 3 § UB) som innebär Kronofogdemyndigheten får medge anstånd med avhysningen om det behövs för att Kronofogdemyndigheten ska kunna verka för att parterna träffar en frivillig överenskommelse.

Vi anser också att det i bestämmelsen bör tydliggöras att när en begäran om anstånd prövas ska Kronofogdemyndigheten särskilt beakta om svaranden eller tredje man ska avhysas från sitt hem. Detta klargör att det har betydelse om en avhysning berör någons hem när frågan om anstånd inom gällande tidsramar prövas.

Vi har övervägt om det även bör införas en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att avstå från verkställighet, alternativt medge ytterligare anstånd med verkställighet av avhysningen av sociala skäl, t.ex. när en barnfamilj ska avhysas utan att socialtjänsten är närvarande. Vi anser dock att en sådan bestämmelse inte bör införas. Motiven för det är att Kronofogdemyndigheten, den verkställande myndigheten, inte ska ta över uppgifter som är socialtjänstens ansvar. Eventuella brister inom socialtjänsten måste åtgärdas inom ramen för socialtjänstens regelverk och verksamhet och ska inte lösas genom att ansvaret för en samhällsfunktion flyttas över på en annan myndighet som har ett helt annat uppdrag. Det bör således inte byggas in några ytterligare möjligheter i det utsökningsrättsliga regelverket för Kronofogdemyndigheten att av sociala skäl skjuta upp eller avstå från att verkställa en avhysning. Kronofogdemyndigheten kan dock genom en tillämpning av proportionalitetsprincipen (se av-

snitt 4.3.12), i vissa undantagssituationer ändå komma fram till att det föreligger hinder mot en avhysningsförrättning.

10.4.2 Tilläggsavgift och prövning av yrkande om inhibition i mål som överlämnas till tingsrätt från Kronofogdemyndigheten

Vår bedömning: Om det framställs ett yrkande om inhibition i ett mål som överlämnats till tingsrätt från Kronofogdemyndigheten ska tingsrätten pröva yrkandet även om tilläggsavgift enligt 61 a § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning inte betalats in.

Bakgrund

Avgifter vid de allmänna domstolarna

Enligt förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna (avgiftsförordningen) ska en ansökningsavgift betalas av den som inleder ett mål eller ärende i domstol (2 §). Ansökningsavgiften ska betalas när målet eller ärendet inleds (4 §). Om avgiften inte betalas ska domstolen förelägga käranden eller sökanden att betala den¹³. Om föreläggandet inte följs ska domstolen avvisa ansökan¹⁴.

Ansökningsavgiften är en ersättningsgill rättegångskostnad i tvistemål (18 kap. 8 och 8 a §§ rättegångsbalken). Bestämmelserna gäller även i bl.a. domstolsärenden där enskilda är motparter till varandra (32 § ärendelagen). Detta innebär att en kärande eller sökande som har betalat en ansökningsavgift kan få ersättning av motparten för avgiften om hans eller hennes talan får bifall.

Ansökningsavgifterna höjdes den 1 juli 2014. Avgiften i ett ordnärt tvistemål och ärende som avser säkerhetsåtgärd enligt 15 kap. rättegångsbalken är för närvarande 2 800 kronor (år 2016). I de s.k. förenklade tvistemålen som rör ett krav under ett halvt prisbasbelopp (22 150 kronor för år 2016) där 1 kap. 3 d § första stycket rätte-

¹³ Se t.ex. 42 kap. 3 § rättegångsbalken och 9 § ärendelagen.

¹⁴ Se t.ex. 42 kap. 4 § rättegångsbalken och 10 § ärendelagen.

gångsbalken ska tillämpas samt tvistemål enligt förordningen (EG) nr 861/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande är ansökningsavgiften för närvarande 900 kronor (år 2016).

Den summariska processen vid Kronofogdemyndigheten

Enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BfL) kan en sökande ansöka om betalningsföreläggande eller handräckning hos Kronofogdemyndigheten. En utgångspunkt är att yrkandet inte är tvistigt och att muntlig bevisning inte åberopas. Handläggningen sker i ett skriftligt summariskt förfarande som i princip har till syfte att kontrollera om svaranden har någon invändning mot sökandens krav (prop. 1989/90:85 s. 18). Om svaranden inte bestrider ansökan i rätt tid avslutar Kronofogdemyndigheten förfarandet genom att meddela ett verkställbart utslag i enlighet med ansökan (42 § BfL). Om ansökan bestrids av svaranden, kan sökanden begära att målet överlämnas till tingsrätten för fortsatt handläggning (33–36 §§ BfL). Målet kan även överlämnas till tingsrätt om svaranden inom viss tid ansöker om återvinning av ett meddelat utslag (52–54 §§ BfL).

I tingsrätten handläggs målet enligt rättegångsbalkens bestämmelser om rättegången i tvistemål. Talan anses väckt i tingsrätten när ansökan om betalningsföreläggande eller handräckning kom in till Kronofogdemyndigheten. De av sökanden ingivna handlingarna anses som en stämningsansökan och stämning anses utfärdad när tingsrätten förordnar om målets handläggning (60 § BfL).

I det summariska förfarandet betalar sökanden en ansökningsavgift. Kostnaden för en ansökan om betalningsföreläggande eller handräckning hos Kronofogdemyndigheten är för närvarande 300 kronor (år 2016). Före den 1 juli 2014 betalades inte någon ytterligare avgift när målet överlämnades till tingsrätt.

I samband med att ansökningsavgifterna vid domstol höjdes den 1 juli 2014 genomfördes en lagändring som innebär att om ett mål om betalningsföreläggande eller handräckning har överlämnats från Kronofogdemyndigheten till en tingsrätt för fortsatt handläggning, ska en tilläggsavgift tas ut av den som var sökande vid Kronofogde-

myndigheten¹⁵. Skälen som framhölls för införandet av en tilläggsavgift var att höjda ansökningsavgifter i domstol skulle kunna innebära en risk för att den summariska processen skulle komma att användas i huvudsakligt syfte att undgå den högre ansökningsavgiften i domstol. Avgiftshöjningen i domstol skulle således kunna få negativa bieffekter i form av merarbete för berörda förvaltningsmyndigheter, en mindre ändamålsenlig handläggning av målen och ärendena i fråga och uteblivna inkomster för staten. Ett annat skäl som framhölls för införandet av tilläggsavgiften var att den som vänder sig till allmän domstol och tar dess tjänster i anspråk också ska bidra till att täcka den kostnad som uppkommer där.

Med hänsyn till skälen bakom införandet av tilläggsavgiften ansåg regeringen att skyldigheten att betala tilläggsavgift skulle vara oberoende av om målet inleds i tingsrätt på sökandens begäran eller på svarandens begäran genom ansökan om återvinning.

Tilläggsavgiften ska, precis som ansökningsavgiften, tas ut av tingsrätten när målet kommit in dit. Om sökanden vid Kronofogdemyndigheten inte betalar in tilläggsavgiften trots ett avgiftsföreläggande ska ansökan avvisas. Om Kronofogdemyndigheten meddelat ett utslag i målet, ska utslaget undanröjas (61 a § andra stycket BfL).

I förarbetena angavs vidare att konsekvenserna av lagändringarna innebär att tingsrätten, när ett mål lämnats över från det summariska förfarandet hos Kronofogdemyndigheten, ska se till att avgiften betalas innan *handläggningen* av målet inleds i tingsrätten. Detta kan innebära att tingsrätten måste skicka ett föreläggande till den som var sökande vid Kronofogdemyndigheten att betala avgiften. Även om detta innebär ett nytt moment i handläggningen av de aktuella målen konstaterade regeringen att tingsrätten redan enligt tidigare gällande ordning var skyldig att kontrollera om handlingarna i de mål som överlämnats svarade mot de krav som gäller för en ansökan om stämning enligt 42 kap. rättegångsbalken samt vid behov skicka kompletteringsföreläggande. Med hänvisning till regeringens uttalande i propositionen om några delgivningsfrågor konstaterade regeringen att det dessutom i regel saknas anledning att delge föreläggandet. Införandet av en tilläggsavgift torde därför i praktiken

¹⁵ Motsvarande reglering infördes för mål om administrativ hävning av firma eller varumärke som överlämnats från berörd registreringsmyndighet till domstol.

inte komma att innebära annat än begränsat merarbete för tingsrätterna (prop. 2013/14:77 s. 18).

Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2014. Aktuell reglering finns i 61 a § BfL. Efter överlämnande till tingsrätt från Kronofogdemyndigheten tas tilläggsavgift ut med 600 kronor i tvistemål där 1 kap. 3 d § första stycket rättegångsbalken ska tillämpas och med 2 500 kronor i annat tvistemål (se bilaga till avgiftsförordningen).

Tingsrätten ska pröva ett yrkande om inhibition även om tilläggsavgiften inte betalats in

Verkställighet av Kronofogdemyndighetens utslag får påbörjas och i vissa fall genomföras fullt ut även om utslaget inte fått laga kraft (jfr reglering i nuvarande 3 kap. 11 och 12 §§ UB). Tingsrätten kan emellertid avbryta verkställigheten genom att meddela inhibition på yrkande av svaranden. Frågan är om ett yrkande om inhibition kan prövas innan den som var sökande vid Kronofogdemyndigheten betalat föreskriven tilläggsavgift.

Enligt förarbetena till införandet av tilläggsavgifter i domstol ska tingsrätten se till att tilläggsavgiften betalats innan *handläggningen* av målet inleds i tingsrätten (prop. 2013/14:77 s. 18). Vad som i detta fall menas med *handläggningen* preciseras inte närmare. Frågan om tingsrätten bör pröva ett inhibitionsyrkande i mål där Kronofogdemyndigheten meddelat utslag och målet överlämnats till tingsrätt efter att återvinning och inhibition begärts av svaranden berörs inte.

Yrkanden om inhibition ska prövas skyndsamt. Att inhibitionsyrkandet kan prövas innan tilläggsavgiften betalats in framstår därför som den enda rimliga ordningen och förefaller också vara den vanligaste tolkningen i domstolarna. I annat fall skulle sökanden, genom att förhålla sig passiv och inte betala in tilläggsavgiften, kunna hindra svaranden från att få till stånd en prövning av inhibitionsyrkandet. Detta är inte rättssäkert och står inte heller i rimlig proportion till de olägenheter och kostnader det skulle kunna medföra att återställa redan genomförda verkställighetsåtgärder. Vi anser inte att det finns behov av någon lagstiftningsåtgärd.

10.4.3 Förtydligande av underrättelseskyldigheten mellan Kronofogdemyndigheten och socialnämnden

Vår bedömning: För att säkerställa att socialnämnden får del av Kronofogdemyndighetens underrättelser om avhysningsmål bör Kronofogdemyndigheten alltid kontrollera att socialnämnden mottagit underrättelsen.

Kronofogdemyndigheten bör alltid kontrollera att socialtjänsten mottagit en underrättelse om avhysning

Vid avhysning från en bostad ska Kronofogdemyndigheten alltid underrätta socialnämnden om avhysningsansökan samt om tiden för avhysningsförrättningen. Om det finns särskild anledning gäller detsamma för avhysningar från annat än bostäder (16 kap. 2 § UF). När Kronofogdemyndigheten underrättar socialnämnden om tiden för avhysningen ska socialnämnden samma dag skicka en bekräftelse av mottagandet till Kronofogdemyndigheten. I bekräftelsen ska det anges vem som är ansvarig handläggare vid socialnämnden. En kopia av bekräftelsen ska också skickas till den som avhysningen avser (5 kap. 4 § socialtjänstförordningen). Samtidigt som underrättelsen skickas till socialnämnden skickar Kronofogdemyndigheten underrättelse och föreläggande till svaranden att yttra sig.

I detta skede, vilket alltså bara är någon eller några veckor innan inplanerad avhysningsförrättning, är svarandens och socialnämndens möjlighet att förhindra avhysning beroende av om hyresvärden vill gå med på en uppgörelse med hyresgästen eller socialnämnden. Det finns inte längre någon möjlighet att stoppa avhysningen mot sökandens vilja genom att skulden betalas eller att socialtjänsten tar över hyreskontraktet. Det är därför av största vikt att socialnämnden agerar snabbt och effektivt för att minska olägenheterna för svaranden. Om Kronofogdemyndighetens underrättelse av någon anledning aldrig når socialnämnden blir följden att det inte utses någon ansvarig handläggare som kan utreda behovet av stödinsatser och delta vid avhysningsförrättningen.

Det förekommer att socialnämnden inte skickar tillbaka någon bekräftelse på mottagandet. Enligt dagens handlägningsrutiner gör Kronofogdemyndigheten inte någon kontroll av om socialnämnden

faktiskt har mottagit underrättelsen om avhysningsmålet. Det finns alltså en risk att underrättelser kommer bort i hanteringen.

Om socialnämnden inte bekräftar mottagandet bör Kronofogdemyndigheten alltid kontrollera att socialnämnden faktiskt har tagit emot underrättelsen om avhysningsmålet. Detta kan göras via telefon eller e-post. En sådan ordning kräver inte några lagstiftningsåtgärder utan det är tillräckligt med en instruktion i Kronofogdemyndighetens interna handläggningsrutiner.

10.4.4 Behov av ytterligare vägledning och lagstiftning inom socialtjänstens område?

Vår bedömning: Frågan om hur kommuner bör arbeta för att förebygga och motverka avhysningar och eventuella behov av ändringar i socialtjänstlagen omfattas inte av vårt uppdrag. Frågan kan utredas i ett särskilt lagstiftningsärende.

Det pågår för närvarande en revidering av Socialstyrelsens och Kronofogdemyndighetens år 2008 gemensamt framtagna vägledning för kommuner och andra aktörer i det vråkningsförebyggande arbetet. Denna är vid tidpunkten för vårt betänkandes tryckning inte klar.

Kronofogdemyndigheten och Barnombudsmannen har tidigare lämnat ett förslag om att det bör införas ett förtydligande i socialtjänstlagen om socialnämndens ansvar att arbeta för att förebygga och motverka att familjer med barn måste flytta till följd av att de blir vräkta¹⁶. Behovet av en sådan reglering uppmärksammades också i den nationella hemlöshetssamordnarens slutrapport (se avsnitt 10.3)¹⁷. Förslagen har ännu inte föranlett någon ändrad lagstiftning eller andra åtgärder och det finns inte något pågående lagstiftningsarbete i Regeringskansliet.

¹⁶ Följande två förslag lämnades.

– En vråkningsbestämmelse bör införas i socialtjänstlagen som ställer krav på förebyggande åtgärder. Socialtjänsten ska vara skyldig att arbeta uppsökande och förebyggande när en familj med barn riskerar att vräkas.

– För att förebygga vräkningar som berör barn måste socialtjänsten ha möjlighet att säkerställa att hyran betalas direkt till hyresvärderna när en familj får ekonomiskt bistånd. Detta bör tydliggöras i socialtjänstlagen.

Förslagen har inte remissbehandlats.

¹⁷ Denna rapport har inte remissbehandlats.

Frågan om hur kommuner bör arbeta för att förebygga och motverka avhysningar och eventuella behov av lagstiftningsåtgärder i socialtjänstlagen omfattas inte av vårt uppdrag. Vi kommer därför inte behandla dessa frågor. Vi vill samtidigt framhålla att kommuners arbete i detta avseende kan ha positiva effekter för parternas möjlighet att nå samförståndslösningar innan ett mål om avhysning inleds vid Kronofogdemyndigheten. Fler samförståndslösningar leder till färre avhysningar, vilket också får positiva konsekvenser bl.a. genom att kommunerna inte behöver finansiera kostsamma akuta boendelösningar på exempelvis vandrarhem och hotell. Det kan därför finnas anledning att utreda dessa frågor i ett särskilt lagstiftningsärende.

10.4.5 En effektivare hantering av avhysningsgods

Våra förslag: I samband med en avhysningsförrättning från en bostad ska Kronofogdemyndigheten få kasta egendom som uppenbart saknar värde eller av annat skäl inte bör förvaras. Innan egendomen kastas ska parterna underrättas, om åtgärden kan ha betydelse för dem.

Bestämmelsen som reglerar avhysning från bostad moderniseras språkligt, utan att det innebär någon ändring i sak, genom att begreppet *bortskaffas* ändras till *kastas* och begreppet *anmanas* ändras till *uppmannas*.

Att svaranden med bindande verkan redan i ett tidigt skede av avhysningsförfarandet kan förklara att han eller hon inte är intresserad av viss egendom bör framgå av Kronofogdemyndighetens interna handläggningsrutiner.

Kronofogdemyndigheten bör få hantera egendom som anträffas vid genomförande av verkställighet av handräckning och annan säkerhetsåtgärd än kvarstad i annat än en bostad enligt vad som föreskrivs för avhysning från annat än bostad.

Bakgrund

Avhysning från bostad

Kronofogdemyndighetens skyldighet att ombesörja transport av egendom som ska forslas bort, hyra utrymme för förvaring av egendomen och vidta andra liknande åtgärder som krävs med anledning av en avhysning från bostad regleras i 16 kap. 6 § UB. Innan någon sådan här åtgärd vidtas ska parterna underrättas, om åtgärden kan ha betydelse för dem. Den som tar emot egendomen för förvaring har rätt till skälig ersättning av svaranden. Om egendomen inte har hämtats tre månader efter avhysningen, får den som har tagit emot egendomen sälja den och ta ut sin fordran ur köpeskillingen eller, om det är uppenbart att egendomen saknar försäljningsvärde, bortskaffa den. Innan egendomen säljs eller avlägsnas ska svaranden, om han eller hon kan nås, uppmanas att hämta egendomen. En sådan uppmaning ska skickas i rekommenderat brev till svarandens kända adress. I övrigt tillämpas 5–7 §§ samt 10 § första och andra styckena lagen (1985:982) om näringsidkares rätt att sälja saker som inte har hämtats. Vid tillämpningen av dessa bestämmelser ska vad som sägs om beställaren avse svaranden och vad som sägs om näringsidkaren avse den som har mottagit egendomen för förvaring.

Avhysning från annat än bostad

Om avhysning ska ske från annat än en bostad och svaranden inte tar hand om egendom som ska forslas bort och lämpligt förvaringsutrymme inte heller kan ordnas, får Kronofogdemyndigheten förordna att egendomen ska säljas. Om det kan antas att egendomen saknar försäljningsvärde får den förstöras. Om egendomen tillhör tredje man får den bara säljas eller förstöras om tredje man underlåter att ta hand om egendomen. Innan ett sådant förordnande meddelas ska svaranden och eventuell tredje man ges tillfälle att yttra sig. Försäljning av egendomen görs enligt de bestämmelser som gäller för utmätt lös egendom i allmänhet, dvs. enligt utsökningsbalkens åttonde och nionde kapitel, med den skillnaden att även bud som understiger vad som kan anses vara egendomens marknadsvärde får antas (16 kap. 7 § UB).

Beträffande genomförandet av verkställighet av handräckning och annan säkerhetsåtgärd hänvisar 16 kap. 12 § till bestämmelserna i 16 kap. 6 § UB. Det innebär bl.a. att Kronofogdemyndigheten vid behov får ombesörja transport av egendom, hyra utrymme för förvaring eller vidta andra liknande åtgärder samt att myndigheten är skyldig att magasinera egendom som uppenbarligen saknar värde i tre månader innan den får *bortskaffas* (kastas).

Kostnader

Kronofogdemyndighetens hantering av avhysningsgods innebär många gånger praktiska svårigheter och kostar mycket pengar. Kostnaden för magasinering tas i första hand ut av svaranden och stannar i andra hand på staten. År 2014 kostade magasinering av avhysningsgods sammanlagt 9 730 883 kronor. Av den totala magasineringskostnaden fick staten stå för 9 192 807 kronor. För år 2015 uppgick totalkostnaden till 9 368 723 kronor. Av denna kostnad fick staten stå för cirka 8 900 000 kronor.

Lagstöd för att Kronofogdemyndigheten vid avhysning från bostad ska få kasta egendom som uppenbart saknar värde eller av annat skäl inte bör förvaras

Nuvarande reglering i 16 kap. 6 § UB utgår från att allt avhysningsgods som anträffas i en bostad kan magasineras i tre månader. Detta är dock inte alltid möjligt. Kronofogdemyndigheten kan t.ex. inte transportera bort och magasinera egendom som är brandfarlig eller angripen av ohyra. Redan i dag kastar Kronofogdemyndigheten sådan egendom. I avsaknad av lagstöd är det dock osäkert om och i vilken utsträckning myndigheten verkligen får göra det.

Vi föreslår att det införs ett tydligt lagstöd som befäster en redan i dag praktiserad ordning och undanröjer den osäkerhet som finns om hur avhysningsgods ska hanteras. Vi föreslår därför ett tillägg i nuvarande 16 kap. 6 § UB (vår föreslagna 15 kap. 5 § UB) som innebär att *egendom som uppenbart saknar värde eller av annat skäl inte bör förvaras får kastas i samband med avhysningsförrättningen*. Innan sådan åtgärd vidtas ska parterna underrättas om det kan ha betydelse för dem.

Bestämmelsen moderniseras språkligt genom att begreppet *bortskaffas* ändras till *kastas* och begreppet *anmanas* ändras till *uppmanas*. Dessa ändringar innebär inte någon förändring i sak.

En effektivare hantering av övrigt avhysningsgods som anträffas i bostad?

En annan fråga som vi övervägt är om det bör införas en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att kasta egendom som svaranden inte visar intresse för och som uppenbart saknar ekonomiskt värde eller har ett lågt försäljningsvärde redan i samband med avhysningen från en bostad. Enligt dagens bestämmelser måste denna egendom transporteras bort och magasineras i tre månader innan den kan kastas. Som framkommit ovan stannar den största delen av magasineringskostnaderna på staten.

Avhysning från en bostad är en av de mest ingripande utsköningsåtgärder enskilda kan råka ut för. Dessutom påverkar avhysningen inte bara svaranden, utan även svarandens familj och eventuell annan tredje man som bor eller tillfälligt uppehåller sig i bostaden. Det går alltså inte att bortse från att egendom som tillhör andra än svaranden kan komma att transporteras bort från bostaden.

I ett sammanhang där en person precis förlorat sin bostad och kanske ännu inte har någon ersättningsbostad är tre månader inte särskilt lång tid. Med beaktande av de olägenheter en avhysning innebär för svaranden och övriga som påverkas av avhysningen anser vi att gällande reglering om att egendom inte får kastas förrän efter tre månader är rimlig och bör bestå.

Svaranden bör ges möjlighet att redan i ett tidigt skede av avhysningsförfarandet avstå från sin egendom. I vissa fall kan ”onödig” magasinering med därtill förenade kostnader undvikas om svaranden medger att egendom kastas. När frågan aktualiseras bör svaranden också upplysas om skyldigheten att svara för de transport- och magasineringskostnader som uppstår i målet. En sådan ordning kräver inte några lagstiftningsåtgärder utan kan införas genom en ändring av Kronofogdemyndighetens interna handläggningsrutiner.

En effektivare hantering av avhysningsgods vid verkställighet av handräckning eller annan säkerhetsåtgärd än kvarstad

Vad som gäller vid verkställighet av handräckning eller annan säkerhetsåtgärd än kvarstad regleras i nuvarande 16 kap. 12 § UB (vår föreslagna 16 kap. 2 § UB) som hänvisar till nuvarande 16 kap. 6 § UB (vår föreslagna 15 kap. 5 § UB), dvs. bestämmelsen som reglerar hur avhysningsgods ska hanteras när avhysning verkställs i en bostad.

När verkställigheten sker i annat än en bostad är det en mer ändamålsenlig ordning att Kronofogdemyndighetens skyldigheter att hantera egendom följer bestämmelsen som gäller vid avhysning från annat än en bostad. Vi föreslår därför ett tillägg i nuvarande 16 kap. 12 § UB (vår föreslagna 16 kap. 2 § UB) som hänvisar till våra föreslagna bestämmelser i 15 kap. 5 och 6 §§ UB. En sådan ändring kommer innebära att Kronofogdemyndigheten vid verkställighet i annat än en bostad inte behöver magasinera egendom i lika stor utsträckning som i dag.

11 Avgifter och rättegångskostnader

11.1 Inledning

Utsökningsbalkens sjuttonde kapitel innehåller bestämmelser om kostnader hos Kronofogdemyndigheten. Bestämmelser om förrättningskostnader har meddelats i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten. I fråga om rättegångskostnader som uppstår i överklagade utsökningsärenden vid tingsrätt, hovrätt eller HD är bestämmelserna i rättegångsbalkens artonde kapitel tillämpliga (se 18 kap. 1 § tredje stycket UB och 32 § lagen [1996:242] om domstolsärenden).

I våra direktiv (bilaga 1) anges det inte att vi särskilt ska överväga frågor om avgifter och rättegångskostnader i utsökningsförfarandet. I avsnitt 1.4 har vi avgränsat vårt uppdrag på så sätt att vi inte överväger större systemövergripande förändringar eller större ändringar i frågor som rör statens finanser, t.ex. avgifters storlek och de skillnader som finns i dessa avseenden mellan mål där sökanden är staten och enskilda borgenärer. I vårt uppdrag ligger dock att föreslå andra åtgärder för ett effektivare utsökningsförfarande och att överväga om viss praxis bör kodifieras. Mot denna bakgrund överväger vi i detta kapitel vissa särskilda frågor om avgifter och rättegångskostnader i utsökningsförfarandet.

Enligt direktiven ska vi överväga frågor om de skillnader som finns i regelverket för olika former av ägt boende alltså är sakligt motiverade, samt vid behov lämna förslag hur skillnaderna kan undanröjas. Inom ramen för denna fråga överväger vi om skillnaderna när det gäller avgifter vid tvångsvis försäljning alltså är motiverade. Dessa överväganden finns i kapitel 9.

11.2 Våra överväganden

11.2.1 Lagtekniska ändringar tydliggör att såväl sökanden som svaranden kan medges befrielse från att betala förrättningskostnaderna

Vårt förslag: Lagtekniska ändringar görs i utsökningsbalkens sjuttonde kapitel som tydliggör att såväl sökanden som svaranden kan befrias från skyldighet att betala förrättningskostnader.

Gällande reglering om ansvaret för förrättningskostnaderna

Utsökningsbalkens sjuttonde kapitel innehåller bestämmelser om kostnaderna hos Kronofogdemyndigheten. Enligt 17 kap. 1 § UB får det tas ut en årlig grundavgift för allmänna kostnader vid handläggningen av utsökningsmål. Det får även i övrigt tas ut ersättning för statens kostnader, s.k. förrättningskostnader, för förfarandet hos Kronofogdemyndigheten.

Bestämmelser om förrättningskostnader har meddelats i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten. Ersättning för förrättningskostnaderna tas ut i utsökningsmål och andra mål om verkställighet i form av grundavgift, förberedelseavgift, försäljningsavgift och särskild avgift, s.k. utsökningsavgifter, om inte annat är särskilt föreskrivet. Någon avgift tas inte ut om ansökan avvisas eller inte föranleder någon verkställighetsåtgärd (2 och 3 §§ förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten).

Sökandens ansvar för förrättningskostnader regleras i 17 kap. 2–5 §§ UB och bestämmelser om uttagandet av förrättningskostnaderna finns i kapitlets 6–11 §§. Särskild föreskrift finns i 12 § beträffande parternas kostnader i tvist vid fördelning.

Enligt 17 kap. 2 § UB ansvarar sökanden mot staten för förrättningskostnaderna i målet om inte annat gäller enligt kapitlets 3 eller 4 §§ eller enligt särskild föreskrift. Om sökanden inte betalar ny grundavgift inom förelagd tid får Kronofogdemyndigheten skriva av målet. När det gäller kostnader för en åtgärd som har begärts av någon annan än sökanden i målet, ska den som begärt åtgärden anses som sökande. När en fastighet har dragits in i försäljning av en gemensamt intecknad fastighet enligt 12 kap. 49 § UB ska sökanden i målet ansvara även för kostnader som uppkommer på grund av

indragningen, om han eller hon har sämre rätt än den som har begärt indragning.

Enligt 17 kap. 3 § UB ansvarar sökanden inte för förrättningskostnaderna för utmätning enligt 7 kap. 21 § UB eller för handräkning enligt 8 kap. 18 § UB som behövs för att en köpare ska komma i besittning av lös egendom eller bostad. Sökanden ansvarar inte heller för förrättningskostnaderna i mål om utmätning för fordran som vid utmätning av lön har företrädesrätt enligt 7 kap. 14 § UB. Vid avhysning ansvarar sökanden inte för kostnader för förvaring av svarandens egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda svaranden mot förlust. Detsamma gäller för kostnader för försäljning enligt nuvarande 16 kap. 7 § UB. Av 17 kap. 4 § första stycket UB följer att om det finns särskilda skäl får Kronofogdemyndigheten medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala förrättningskostnaderna.

Om Kronofogdemyndigheten begär det ska sökanden förskotta förrättningskostnader som sökanden ansvarar för. Av 17 kap. 5 § första stycket UB framgår uttryckligen att staten, kommun, lands- ting och kommunalförbund inte är skyldiga att lämna sådant förskott. Enligt bestämmelsens andra stycke får Kronofogdemyndigheten ställa in verkställighet och häva vidtagna åtgärder om förskott inte betalas inom förelagd tid. Om förskottet avser en grundavgift får målet skrivas av.

En ny rubrikingelning för att tydliggöra gällande ordning

Som framgått ovan gäller enligt 17 kap. 4 § första stycket UB att Kronofogdemyndigheten får medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala förrättningskostnaderna, om det finns särskilda skäl. Enligt uttalande i förarbeten och HD:s nedan återgivna uttalande i rättsfallet NJA 2008 s. 115 är denna reglering även tillämplig för svaranden.

Enligt 17 kap. 4 § första stycket UB får Kronofogdemyndigheten, om det finns särskilda skäl, medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala förrättningskostnaderna. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1995. I den tidigare lydelsen reglerade bestämmelsen endast möjligheten att befria en sökande från det ansvar för kostnaderna som ålägs denne i 17 kap. 2 §. När det gällde svarandens betalningsskyldighet för kostnaderna fanns före den 1 januari 1995 en regel i 18 § förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogde-

myndigheten. Den regelns första stycke hade, såvitt nu är av intresse, i huvudsak samma lydelse som nuvarande bestämmelse i 17 kap. 4 § första stycket UB. Beslut enligt dåvarande 18 § första stycket i förordningen fick inte överklagas.

Av förarbetena till 1995 års lagändring framgår att avsikten med ändringen var att enhetligt i UB reglera möjligheterna att medge befrielse från att betala förrättningskostnaderna. Det uttalades att bestämmelsen är avsedd att kunna användas i fråga om såväl sökandens som svarandens ansvar (prop. 1994/95:92 s. 53 och 66).

Genom att 17 kap. UB i övrigt lämnades oförändrat vid lagändringen år 1995 kom bestämmelsen i 4 § att stå kvar efter underrubriken ”Sökandens ansvar för förrättningskostnader”. Övriga bestämmelser under denna rubrik gäller enbart sökandens ansvar. Såväl ordalydelsen av 4 § som förarbetena ger emellertid klart uttryck för att bestämmelsen är tillämplig även när som i detta fall det är svaranden som begärt befrielse från att betala grundavgift. Kronofogdemyndigheten har också prövat B.-G.J:s begäran med utgångspunkt i bestämmelsen.

Som tingsrätten angett får enligt 18 kap. 5 § 4 UB ett beslut av Kronofogdemyndigheten i en fråga som avses i 17 kap. 4 § första stycket inte överklagas. Överklagandeförbudet kan inte anses stå i strid med rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Hovrättens beslut skall därför upphävas och tingsrättens avvisningsbeslut fastställas.

Gällande ordning bör tydliggöras. Vi föreslår därför att det närmast före 17 kap. 4 § införs en ny rubrik med lydelsen *Undantag från skyldigheten att betala förrättningskostnader* och att det i bestämmelsens första stycke införs ett förtydligande enligt vilket det framgår att Kronofogdemyndigheten får befria sökanden eller svaranden från skyldigheten att betala förrättningskostnaderna. Vidare föreslår vi att det närmast före 17 kap. 5 § införs en ny rubrik med lydelsen *Sökandens skyldighet att betala förrättningskostnader i förskott*.

11.2.2 Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 17 kap. 13 § UB?

Våra bedömningar och förslag: Vi föreslår inte någon ändring av gällande undantag från bestämmelserna i 17 kap. 2 och 3 §§ samt 4 § första stycket UB för mål som ska handläggas enligt indrivningslagen. Frågor om statens ansvar för förrättningskostnader i utsökningsmål får utredas i särskild ordning.

Av 17 kap. 5 § UB framgår att bl.a. stat och kommun inte är skyldiga att förskottera förrättningskostnader. Det behövs därför inte något uttryckligt undantag för denna bestämmelse i 17 kap. 13 § UB. Hänvisningen till kapitlets 5 § tas bort.

Inledning

Utsökningsavgifter tas ut även i allmänna mål, men staten och kommuner är i egenskap av sökande befriade från skyldigheten att betala förrättningskostnader när kostnaderna inte kan betalas av svaranden. Som en konsekvens är stat och kommun också befriade från skyldigheten att betala förskott för förrättningskostnader.

Enligt 17 kap. 13 § UB gäller inte bestämmelserna i kapitlets 2 och 3 §§, 4 § första stycke och 5 § om sökandens ansvar för förrättningskostnader i allmänna mål.

Även om det inte uttryckligen framgår av 17 kap. 13 § UB är inte heller 17 kap. 11 § andra stycket UB tillämplig i allmänna mål. Enligt den bestämmelsen gäller att om sökanden inte har förskotterat förrättningskostnad för vilken han eller hon ansvarar och kostnaden inte heller får eller har kunnat tas ut hos svaranden i målet får kostnaden genast utsökas hos sökanden.

Frågor om statens ansvar för förrättningskostnader i utsökningsmål får utredas i särskild ordning

Företrädare för borgenärskollektivet har framfört synpunkter på att staten i egenskap av borgenär inte har ett sekundärt ansvar för förrättningskostnaderna i utsökningsmålen. Det har framförts att gällande ordning innebär att staten i sin egenskap av borgenär, belastar utsökningsförfarandet med kostnader i utsökningsmål där det inte går att utmäta pengar hos svaranden som ens täcker förrättningskostnaderna. De har ifrågasatt om gällande ordning är rimlig och om den överhuvudtaget är i överensstämmelse med de regler som finns för finansiering av statlig verksamhet och avgiftsuttag. Detta är en sådan systemövergripande fråga som vi har avgränsat från vårt uppdrag (se avsnitt 1.4). Frågan får således utredas i särskild ordning. Vi föreslår därför inte någon ändring av gällande

undantag från bestämmelserna i 17 kap. 2 och 3 §§ samt 4 § första stycket UB för mål som ska handläggas enligt indrivningslagen.

Det behöver inte föreskrivas något uttryckligt undantag från 17 kap. 5 § UB

I 17 kap. 5 § UB regleras möjligheten för Kronofogdemyndigheten att begära att sökanden förskotterar förrättningskostnader som sökanden ansvarar för. Om förskott inte betalas inom förelagd tid får Kronofogdemyndigheten ställa in verkställigheten och häva vidtagna åtgärder. Om förskottet i stället avser en grundavgift får myndigheten skriva av målet. Av bestämmelsen framgår uttryckligen att stat, kommun, landsting och kommunalförbund inte är skyldiga att lämna förskott. Det behövs därför inte något uttryckligt undantag för denna bestämmelse i 17 kap. 13 § UB (jfr 17 kap. 11 § UB som inte heller gäller i indrivningsmålen men som inte uttryckligen undantagits). Vi föreslår därför att 17 kap. 13 § UB ändras på så sätt att hänvisningen till 5 § tas bort. Vi föreslår även redaktionella ändringar i bestämmelsen.

11.2.3 Sökanden ska inte betala någon avgift för utmätning på grund av skadestånd

Vårt förslag: Personer som utsatts för brott ska inte betala särskilda avgifter i mål om utmätning för skadestånd som utdömts på grund av brottet.

Personer som utsatts för brott ska inte ansvara för särskilda avgifter i mål om utmätning av skadestånd på grund av brottet

Enligt 15 § förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten gäller att i mål om utmätning för skadestånd på grund av brott behöver sökanden inte betala grundavgift, förberedelseavgift eller försäljningsavgift. Sökanden kan dock bli ansvarig för annan särskild avgift enligt förordningens 13 §. Den särskilda avgiften motsvarar som regel den faktiska kostnaden och kan därför i vissa fall komma att uppgå till betydande belopp.

Syftet med regleringen i förordningens 15 § torde vara att en person som utsatts för brott och som därför har fått rätt till skadestånd inte ska behöva betala för att Kronofogdemyndigheten driver in det utdömda skadeståndet. Det är ologiskt att sökanden ska behöva riskera att betala särskilda avgifter som kan uppkomma i målet. Vi föreslår därför att även särskilda avgifter ska undantas i förordningens 15 §.

Konsekvensen av detta förslag är att staten i större utsträckning kan behöva stå det slutliga kostnadsansvaret för särskilda avgifter i utsökningssmål på grund av skadestånd. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten uppgick de särskilda avgifterna som slutligen kom att belasta sökande på grund av utmätning av skadestånd till drygt 3 000 kronor år 2015. Denna kostnad kan givetvis variera kraftigt över åren och går inte helt att förutse. I sammanhanget kan kostnaden dock antas uppgå till ett högst försumbart belopp för staten. Den föreslagna ändringen har ett positivt signalvärde och kan få stor betydelse för enskilda personer som utsatts för brott.

11.2.4 Statens ansvar för rättegångskostnader

Våra bedömningar: HD har i rättsfallet NJA 2015 s. 374 fastställt principen att en enskild som vinner ett överklagat utmätningssmål, under vissa förutsättningar har rätt att få ersättning av staten för rättegångskostnader även när utmätningen skett för skattefordringar eller liknande. Denna princip bör lagfästas i lagen (1996:242) om domstolsärenden. Det bör också övervägas om principen även bör bli tillämplig i andra ärenden där staten inte är att betrakta som enskild part. Den frågan omfattas inte av vårt uppdrag utan bör utredas i särskild ordning. Vi lämnar därför inte något författningsförslag. Vid en sådan översyn kan även statens möjligheter att såsom vinnande part få sina rättegångskostnader ersatta övervägas.

Gällande ordning

Utsökningsbalkens artonde kapitel innehåller bestämmelser om överklagande av beslut och särskilda rättsmedel i utsökningsmål. Kompletterande föreskrifter finns i utsökningsförordningens sjuttonde kapitel. Enligt 18 kap. 1 § UB överklagas Kronofogdemyndighetens beslut till tingsrätt. Om inte något annat anges i kapitlet är lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) tillämplig när överklaganden i utsökningsmål prövas.

Enligt ärendelagens 32 § gäller att i ett ärende där enskilda är motparter till varandra får domstolen med tillämpning av rättegångsbalkens artonde kapitel förplikta den ena parten att ersätta den andra partens kostnader i ärendet eller det som i domstolen betalats med allmänna medel. Bestämmelsen gäller inte när staten är part. Om ett statligt organ är part i ärendet och har samma ställning som en privat fysisk eller juridisk person, t.ex. därför att staten innehar en fastighet, kan staten dock behandlas som en enskild part vid tillämpning av bestämmelsen (prop. 1995/96:115 s. 117 f.).

Tidigare praxis

Enligt tidigare praxis har det inte varit möjligt att tillerkänna någon ersättning för rättegångskostnader i ett mål om utmätning för t.ex. skatter och böter. Skälet för detta var att staten vid utmätning av sådana fordringar inte är att anse som en enskild part.

Rättsfallet NJA 2000 s. 109 behandlar frågan om en tredje man som hade överklagat ett beslut om utmätning av bl.a. böter och skatt och fått beslutet upphävt kan få ersättning för sina kostnader. Utmätningen hade hävts efter ett överklagande av den tredje mannen, som hade gjort gällande äganderätt till den utmäta egendomen. Enligt HD sänkades det förutsättningar för att med stöd av 32 § ärendelagen tillerkänna den tredje mannen ersättning för rättegångskostnader eftersom staten intog ställning som allmän part i ärendet. I ett särskilt tillägg skrev justitierådet Torkel Gregow "... *Mot bakgrund härav framstår det som angeläget att det införs möjlighet att utdöma ersättning för kostnader även när utmätningensfordringen utgörs av skatter, böter och andra liknande anspråk*".

I rättsfallet NJA 1998 s. 443 uttalade HD att i ett ärende där gäldenären hade överklagat ett beslut om utmätning för uttagande

av böter, skatt och felparkeringsavgifter kunde staten inte jämföras med en enskild part. I och med denna bedömning saknades det enligt HD anledning att tillämpa 32 § ärendelagen.

I rättsfallet NJA 2012 s. 896 prövade HD i plenum en något annorlunda situation, nämligen verkställighet av betalningsskyldighet för en privaträttslig skuld där staten genom Skatteverket på grund av utmätning trätt i den enskilde fordringsägarens ställe. HD:s majoritet redogjorde för den praxis som redovisats ovan och kom därefter fram till att staten i ett sådant fall som det nu aktuella bör anses som en enskild part, trots att fordringen är utmätt för skatteskulder. Till skillnad från de ovan nämnda avgörandena handlade alltså detta mål om verkställighet avseende betalningsskyldighet för en privaträttslig skuld, där Skatteverket på grund av utmätning hade trätt i den enskilde fordringsborgenärens ställe och sökte verkställighet av fordringen för dennes räkning. I en skiljaktig mening ansåg fem justitieråd att rättsläget borde ändras på så sätt att domstolarna borde ändra tolkningen av 32 § ärendelagen så att kostnadsreglerna i rättegångsbalkens artonde kapitel i fortsättningen ska tillämpas i överklagade utskökningsmål såvitt avser tvist mellan allmän part som borgenär och tredje man. Två andra justitieråd ansåg att det krävdes en författningsändring för att bryta den praxis som slagits fast i NJA 2000 s. 109.

Europadomstolens dom i målet *Stankiewicz mot Polen*

I en dom från Europadomstolen den 6 april 2006 i målet *Stankiewicz mot Polen* (ECHR 46971/99) konstaterade domstolen att avsaknaden av möjligheten att få ersatt sina rättegångskostnader, i vissa fall kan strida mot Europakonventionens bestämmelse om rätten till en rättvis rättegång. Bakgrunden i det målet var att en privatperson hade köpt en fastighet på offentlig auktion. Den polska staten överklagade genom den allmänne åklagaren köpet. Köparen vann slutligen processen. Enligt polsk lagstiftning kunde köparen inte få ersatt sina rättegångskostnader eftersom åklagaren var part i ett civilrättsligt mål. Europadomstolen kom fram till att det förhållandet att den vinnande parten inte kunde få ersättning för sina rättegångskostnader innebar ett brott mot Europakonventionens bestämmelse om rätt till en rättvis rättegång. Domstolen förklarade

att vid prövningen av om det föreligger en kränkning ska den rättsliga bakgrunden och omständigheterna i det enskilda fallet bedömas. Särskilt ska det beaktas hur komplicerat ärendet varit och vilket belopp det avsett.

Ändrat rättsläge genom HD:s uttalande i rättsfallet NJA 2015 s. 374

Rättsläget i Sverige har ändrats genom ett pleniavgörande från HD den 12 juni 2015 (NJA 2015 s. 374 finns i bilaga 27). HD uttalade i det rättsfallet att en enskild som vinner ett överklagat utmätningssmål, under vissa förutsättningar har rätt att få ersättning av staten för rättegångskostnader även när utmätningen sker för skattefordringar eller liknande. Det bör enligt HD krävas att kostnaderna varit befogade med hänsyn till sakens beskaffenhet. Vid bedömningen ska vägas in att handläggningen enligt ärendelagen är förenklad. I sina skäl hänvisade HD till den grundlagsfästa rätten till en rättvis rättegång i 2 kap. 11 § regeringsformen som har sitt ursprung i artikel 6.1 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter, och konstaterade att det i vissa fall strider mot grundlagen om den enskilde inte ges rätt till ersättning av staten för sina rättegångskostnader.

Det aktuella målet hade krävt omfattande bevisning och avsåg en stor mängd egendom med ett sammantaget högt värde. HD ansåg att det därför hade varit befogat att den enskilde anlitat ett ombud för att bevaka sin rätt och att Skatteverket skulle ersätta dennes rättegångskostnader i tingsrätten och hovrätten. Sju justitieråd var skiljaktiga i fråga om motiveringen.

Möjligheten för enskild part att få rättegångskostnader ersatta när staten är motpart bör lagfästas

Den princip som HD fastställt i rättsfallet NJA 2015 s. 374 om möjligheten att få ersättning för rättegångskostnader i utmätningssmål när staten är motpart grundar sig på bestämmelser i svensk grundlag och Europakonventionen. Den nu gällande regleringen i 32 § ärendelagen som begränsar möjligheten att få rättegångskostnader ersatta till fall då enskilda är motparter till varandra strider

således mot de nu nämnda bestämmelserna och den princip som fastställts av HD. Ärendelagens 32 § bör därför ändras.

Den av HD fastställda principen har uttalats i samband med prövningen av ett utmättningsmål. Mot bakgrund av Europadomstolens uttalande i rättsfallet *Stankiewicz mot Polen* som innebär att det under vissa förutsättningar är i konflikt med rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att en enskild som vinner ett mål mot staten inte har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader kan denna princip också komma att bli tillämplig i andra slags ärenden. I samband med en översyn av ärendelagen bör det därför övervägas om enskilda i vissa fall bör kunna få sina rättegångskostnader ersatta. Den frågan omfattas dock inte av vårt uppdrag utan bör utredas i särskild ordning. Vi lämnar därför inte något författningsförslag i ärendelagen. För utmättningsmålen är frågan tills vidare besvarad i praxis.

I andra sammanhang kan staten uppträda som part i domstol och yrka ersättning för sina rättegångskostnader. Eftersom staten nu i en del fall kommer vara betalningsskyldig för rättegångskostnader när staten är förlorande part i ett ärende som handläggs enligt ärendelagen kan det i samband med en översyn av ärendelagen även finnas anledning att överväga statens möjligheter att som vinnande part få sina rättegångskostnader ersatta.

12 Överklagande- och delgivningsfrågor

12.1 Inledning

Överklagande- och delgivningsfrågor är inte en av de särskilt utpekade frågorna i våra direktiv (bilaga 1), däremot nämns att en viktig del av en modernisering av utsökningsbalken är att säkerställa att reglerna är enkla och tydliga, att utsökningsförfarandet ska vara förutsebart, att det behöver vara tydligt för parterna vilka olika moment som ingår i förfarandet, vilka beslut som fattas och vilka åtgärder som vidtas samt i vilka skeden som invändningar och överklaganden kan göras. Vidare är vårt uppdrag att uppmärksamma och beakta Sveriges internationella åtaganden och följa och beakta relevant arbete som pågår i Regeringskansliet. Utredningen har också haft i uppdrag att särskilt följa arbetet med anledning av Europadomstolens dom den 21 juni 2012 i målet *Olsby mot Sverige* (ECHR 36124/06). I detta ligger frågor som rör möjligheterna för parterna att ta del av och överklaga de beslut som fattas i utsökningsförfarandet. Vi har därför valt att överväga vissa frågor om överklagande och delgivning. Utredningstiden har dock inte tillåtit oss att göra en genomgripande översyn av bestämmelserna om överklagande och delgivning. I avsnitt 12.2 redovisar vi gällande rätt. Våra överväganden finns i avsnitt 12.3.

12.2 Gällande rätt

12.2.1 Inledning

Utsökningsbalkens artonde kapitel innehåller bestämmelser om överklagande av beslut i utsökningsmål och om särskilda rättsmedel i sådana mål. Kompletterande föreskrifter finns i utsökningsförordningens sjuttonde kapitel. Om inte något annat föreskrivs i artonde kapitlet gäller ärendelagen vid överklagande i utsökningsmål (18 kap. 1 § tredje stycket UB).

Kronofogdemyndighetens beslut överklagas till den tingsrätt som regeringen har föreskrivit med hänsyn till var svaranden har sitt hemvist (18 kap. 1 § första stycket UB och 17 kap. 1 § UF). Tingsrättens beslut överklagas till hovrätten (39 § ärendelagen). Hovrättens beslut överklagas till Högsta domstolen (HD). För att ett överklagande ska tas upp i hovrätten och HD krävs att prövningstillstånd har meddelats.

I princip alla beslut som fattas i utsökningsförfarandet kan överklagas särskilt. De undantag som finns räknas upp i 18 kap. 5 och 6 §§ UB (se nedan). Beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Sökanden eller svaranden får klaga även över att beslut gör intrång i tredje mans rätt. Ett beslut vid tvångsvis försäljning av fast egendom genom vilket en rättighet har förbehållits enligt 12 kap. 33 § andra stycket UB får endast överklagas av den som har bestritt att ett sådant förbehåll görs.

12.2.2 Beslut som inte får överklagas

Enligt 18 kap. 5 § 1 UB får beslut genom vilket en begäran om rättelse av utmätning enligt 4 kap. 33 eller 34 § eller av kvarstad för fordran enligt 16 kap. 13 § som har lämnats utan bifall inte överklagas. I stället får den som är missnöjd överklaga själva utmätning- eller kvarstadsbeslutet.

När en fastighet säljs av Kronofogdemyndigheten på auktion ska vissa rättigheter särskilt förbehållas enligt 12 kap. 33 § UB. Om Kronofogdemyndigheten kommer fram till att en rättighet inte kan förbehållas enligt bestämmelsens andra stycke får det beslutet inte överklagas (18 kap. 5 § 2 UB). Detta hindrar dock inte att rättigheten kan skyddas genom förbehåll vid auktionen enligt 12 kap.

39 § UB. Den bestämmelsen förutsätter dock att förbehållet inte påverkar fordringar med bättre rätt än rättigheten.

Ett beslut som innebär att en förrättningsman har förklarats jävig får inte överklagas (18 kap. 5 § 3 UB). Vidare gäller förbud mot att överklaga beslut om befrielse från skyldighet att betala förrättningskostnader (18 kap. 5 § 4 UB).

Om Kronofogdemyndigheten i verkställighetsmålet kommer fram till att det finns anledning att anta att en skiljedom är ogiltig och om det inte pågår en rättegång om den frågan ska Kronofogdemyndigheten enligt 3 kap. 16 § UB förelägga sökanden att väcka talan i saken mot svaranden. Ett sådant beslut får inte överklagas (18 kap. 5 § 5 UB).

Enligt 18 kap. 6 § första stycket UB får beslut som rör kallelse till förhör hos Kronofogdemyndigheten enligt 2 kap. 10 eller 11 §§ UB inte överklagas. Kronofogdemyndighetens beslut att döma ut förelagt vite eller annan påföljd får dock överklagas.

Beslut som endast är av förberedande karaktär till andra beslut och som inte rör tredje man får inte överklagas särskilt. Undantag från överklagandeförbudet gäller om målet onödigt uppehålls genom beslutet (18 kap. 6 § andra stycket UB). Exempel på förberedande beslut är värdering och beskrivning av utmätt egendom eller beslut att utfärda en kungörelse om auktion. Dessa beslut får överklagas i samband med överklagande av senare beslut, t.ex. utmätningsbeslut eller försäljning.

En sakägarförteckning får bara överklagas i samband med att försäljning eller beslut om fördelning av pengar överklagas (18 kap. 6 § tredje stycket UB).

12.2.3 Överklagandefrister

Det gäller olika tidsfrister för överklagande för olika slags beslut som fattas inom ramen för utskökningsförfarandet. Tidsfristerna regleras i 18 kap. 7 § UB. Innan vi redogör för gällande reglering redovisar vi översiktligt den kritik Sverige fick i det s.k. Olsbymålet och den författningsändring som nyligen gjorts i 18 kap. 7 § UB med anledning av kritiken.

Författningsändring med anledning av Europadomstolens dom den 21 juni 2012 – *Olsby mot Sverige* (ECHR 36124/06)

Bakgrunden i målet

Olsby hade en skatteskuld som hade anhängiggjorts hos Kronofogdemyndigheten för indrivning. I början av augusti 2005 under rättade Kronofogdemyndigheten Olsby att myndigheten skulle göra en utmätningsförrättning i hans bostad den 17 augusti 2005. Den 19 augusti 2005 utmätte Kronofogdemyndigheten ett tillgodohavande om cirka 9 000 kronor på Olsbys bankkonto. Ett bevis om utmätningen skickades till Olsby samma dag. Olsby blev dock inte delgiven beviset förrän den 8 september 2005. Olsby hade från det datumet tre veckor på sig att överklaga utmätningen. Kronofogdemyndigheten hade dock redan den 24 augusti 2005 fattat beslut om utbetalning av de utmäta pengarna till staten som borgenär. Kronofogdemyndighetens tvångsvisa försäljningar samt beslut om fördelning eller utbetalning ska överklagas inom tre veckor oavsett om klaganden fått del av beslutet eller inte. Utbetalningsbeslutet fick således laga kraft den 15 september 2005. I en skrivelse som kom in till Kronofogdemyndigheten den 20 september 2005 begärde Olsby rättelse av utmätningen. Begäran avslogs i beslut samma dag. Olsby överklagade utmätningsbeslutet inom ramen för den tre veckor långa överklagandetiden. Den 19 oktober 2005 avvisade tingsrätten överklagandet¹. Beslutet motiverades med att ett överklagande av en utmätning som inkommit sedan beslut om utbetalning av utmäta penningbelopp fått laga kraft inte kan tas upp till prövning (jfr NJA 1990 s. 166). Efter att Olsby utan framgång fullföljt talan till högsta instans nådde målet Europadomstolen.

Europadomstolens slutsats och författningsändring med anledning av kritiken mot Sverige

Europadomstolen konstaterade att Olsby hade överklagat utmätningen inom den gällande överklagandefristen men ändå inte hade kunnat få domstol att pröva överklagandet på grund av att beslutet om utbetalning dessförinnan hade fått laga kraft. Europadomstolen

¹ Stockholms tingsrätts beslut i mål nr Ä 26064-05.

kom fram till att Olsby därigenom, i strid mot art. 6.1 Europakonventionen, hade förvägrats rätt till en rättvis rättegång.

Europadomstolens kritik mot Sverige i Olsby-målet ledde till en lagändring i 18 kap. 7 § UB som trädde i kraft den 1 januari 2016².

Lagändringen innebär att gäldenärer numera har bättre möjligheter att överklaga utmätningsbeslut och ta till vara sin rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Efter lagändringen är det möjligt för en gäldenär att överklaga fördelnings- och utbetalningsbeslut minst lika länge som utmätningsbeslutet. Genom denna nya reglering tryggas således gäldenärens möjligheter att få utmätningsbeslutet prövat i domstol när det överklagats i rätt tid och domstolen kan också ändra ett utbetalningsbeslut som har följt på utmätningsbeslutet. För fordringsägarna kan lagändringen få som konsekvens att de inte med säkerhet kan förlita sig på att de får behålla de pengar de fått utbetalda såvida inte det bakomliggande utmätningsbeslutet vunnit laga kraft.

Gällande överklagandefrister

Av 18 kap. 7 § första och andra stycket UB följer att Kronofogdemyndighetens beslut om löneutmätning får överklagas utan inskränkning i tiden. Andra beslut om utmätning ska överklagas av sökanden eller svaranden inom tre veckor från det att beslutet delgavs den klagande. Tredje man får överklaga utmätningen utan inskränkning i tiden. Om Kronofogdemyndigheten efter utmätning av andel i viss lös eller fast egendom förordnar att hela egendomen ska säljas enligt 8 kap. 8 § UB får försäljning enligt 8 kap. 9 § första stycket UB som regel inte ske förrän beslutet har fått laga kraft. En liknande situation behandlas i 12 kap. 49 § tredje stycket UB som rör indragning av gemensamt intecknad fastighet. Beslut om försäljning enligt 8 kap. 9 § UB samt beslut om indragning enligt 12 kap. 49 § UB får överklagas särskilt inom tre veckor från att klaganden delgavs beslutet.

Enligt 18 kap. 7 § tredje stycket UB ska en exekutiv försäljning överklagas inom tre veckor från försäljningen och ett beslut om fördelning eller utbetalning ska överklagas inom tre veckor från

² Se propositionen (2014/15:136) *Gäldenärers möjligheter att överklaga utmätningsbeslut*.

beslutet. Svaranden får dock överklaga ett sådant beslut inom den tid inom vilken utmättningsbeslutet ska överklagas, om den löper ut senare.

Den som anser att ett mål onödigt uppehålls genom ett förberedande beslut får överklaga beslutet utan inskränkning till viss tid (18 kap. 7 § fjärde stycket UB). Kronofogdemyndighetens beslut i andra fall ska överklagas inom tre veckor från det att beslutet delgavs den klagande (18 kap. 7 § femte stycket UB).

12.2.4 Förfarandet i samband med ett överklagande

Förfarandet hos Kronofogdemyndigheten

Ett överklagande ska ges in till Kronofogdemyndigheten. De uppgifter som överklagandet ska innehålla framgår av 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen). Eftersom det inte finns något krav i ärendelagen att överklagandet ska vara undertecknat går det att skicka in ett överklagande även i elektronisk form.

Det ankommer på Kronofogdemyndigheten att rättidspröva överklagandet. Har överklagandet inte kommit in i rätt tid ska Kronofogdemyndigheten avvisa överklagandet. Om överklagandet inte avvisas ska Kronofogdemyndigheten så snart som möjligt skicka över detta och övriga handlingar i målet till behörig tingsrätt (18 kap. 9–10 §§ UB och 17 kap. 1 § UF). När Kronofogdemyndigheten skickar över handlingarna till tingsrätten ska myndigheten bifoga ett eget yttrande om det inte anses obehövligt (17 kap. 3 § UF). Meddelar Kronofogdemyndigheten ytterligare beslut i målet innan det första överklagandet har prövats ska myndigheten underätta tingsrätten, eller om tingsrättens beslut har överklagats, högre rätt (17 kap. 4 § UF).

Förfarandet i tingsrätten

Som nämnts ovan gäller bestämmelserna i ärendelagen för förfarandet i tingsrätten om inte något annat särskilt nämns i utsökningsbalkens artonde kapitel. Enligt 11 § ärendelagen gäller att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, är förvaltningsmyndigheten motpart till den enskilde sedan handlingarna i

ärendet överlämnats till domstolen. I 18 kap. 1 § tredje stycket UB föreskrivs ett undantag från den bestämmelsen som innebär att Kronofogdemyndigheten inte ska vara part i överklagade utsökningsmål.

Enligt ärendelagens bestämmelser är förfarandet i tingsrätten som huvudregel skriftligt, men när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande kan tingsrätten kalla till sammanträde (13 § ärendelagen). Om det begärs av en enskild part ska sammanträde hållas. Undantag gäller om ärendet inte ska prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om sammanträde av annat skäl inte behövs (14 § ärendelagen).

Även om Kronofogdemyndighetens beslut överklagas fortsätter verkställigheten om inte något annat föreskrivs i UB eller förordnas av domstol (2 kap. 19 § UB). Enligt 18 kap. 12 § UB får tingsrätten, utan att motparten dessförinnan har getts tillfälle att yttra sig över överklagandet, förordna att någon åtgärd för verkställighet tills vidare inte ska vidtas, eller om det finns synnerliga skäl, att en redan vidtagen åtgärd ska hävas. När det gäller utmätning av lön för underhållsbidrag får förordnandet inskränkas till att avse att inlutna medel inte ska betalas ut. Tingsrätten får också omedelbart förordna att åtgärd för verkställighet ska genomföras och bestå till dess annat förordnas. För att ett förordnande om inhibition ska meddelas krävs det inte något formellt yrkande om ett sådant beslut. Denna ordning är motiverad bl.a. av att enskilda parter inte kan antas känna till möjligheten till inhibition. Tingsrätten ska alltså självmant ta upp frågan, när det finns anledning till det³.

Ett beslut varigenom en förrättningsman har förklarats jävig får inte överklagas (18 kap. 5 § 3 UB). Däremot får ett beslut som innebär att en jävsinvändning har ogillats överklagas. Enligt 18 kap. 13 § UB gäller att den omständigheten att ett beslut har meddelats av en jävig förrättningsman inte ska leda till att beslutet hävs om jävet uppenbarligen inte har inverkat på beslutet.

Om ett överklagande av ett visst beslut bifalls får även ett senare beslut i målet hävas när det kan ske, om det beslutet har samband med det förra beslutet och inte hade fått laga kraft mot klaganden när han eller hon överklagade det första beslutet (18 kap. 14 § UB). I sammanhanget bör påpekas att hänsyn till tredje mans rätt kan

³ Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl. s. 424. Detsamma gäller enligt 26 § ärendelagen.

hindra att en redan vidtagen åtgärd hävs. Som exempel kan nämnas att om tredje man skulle bli skyldig att återlämna egendom som han eller hon köpt, måste som regel också köpeskillingen återställas och pengarna måste då finnas tillgängliga⁴.

Om ett överklagande av ett beslut om fördelning av pengar bifalls, gäller det till förmån även för den som inte själv har överklagat beslutet (18 kap. 15 § UB).

Enligt 18 kap. 16 § UB gäller att tingsrättens beslut i en fråga som överklagats dit, precis som Kronofogdemyndighetens beslut, ska gälla omedelbart. Beslutet får verkställas även om det har överklagats, såvida inte högre rätt beslutar om inhibition. Om tingsrättens beslut innebär att en vidtagen åtgärd ska hävas gäller dock att åtgärden inte ska återgå förrän tingsrättens beslut har fått laga kraft, såvida det inte särskilt har förordnats att så ska ske.

Bestämmelser om överklagande av tingsrättens beslut och särskilda rättsmedel finns i 18 kap. 17, 19 och 20 §§ UB.

12.2.5 Delgivning av beslut

Inledning

Delgivning är myndigheters sätt att i författningsreglerade former lämna underrättelser, kallelser, beslut m.m. till fysiska och juridiska personer. I de flesta fall är det myndigheten som sköter delgivningen. På begäran av part kan myndigheten besluta att parten själv får sköta delgivningen, s.k. partsdelgivning. Hos Kronofogdemyndigheten används partsdelgivning normalt endast i den summariska processen.

Delgivning har till syfte att säkerställa bevisning om att mottagaren har fått del av den delgivna handlingen. Dagen för delgivning kan t.ex. vara utgångspunkt för beräkning av tid för överklagande. Delgivning kan också vara en förutsättning för att vite ska kunna dömas ut.

Bestämmelser om delgivning som är av betydelse för utskökningsförfarandet finns huvudsakligen i utskökningsbalken, utskökningsförordningen, delgivningslagen (2010:1932) och delgivningsförordningen (2011:154). I delgivningslagen finns bestämmelser

⁴ Walin m.fl., Utskökningsbalken, (1 augusti 2013, Zeteo) kommentaren till 18 kap. 14 § UB.

om hur delgivning ska genomföras medan annan lagstiftning reglerar vad som ska delges. Delgivningslagen är subsidiär till särskilda delgivningsbestämmelser i andra författningar (1 § andra stycket delgivningslagen).

I det följande redovisar vi översiktligt vissa bestämmelser om underrättelser och delgivning i utökningsförfarandet som är av intresse för frågor vi övervägt.

Underrättelse om mål om verkställighet avseende betalning

Innan utmätning sker ska Kronofogdemyndigheten som huvudregel underrätta gäldenären om målet (4 kap. 12 § första stycket UB). I underrättelsen lämnas upplysning om vem som är sökande, vilken exekutionstitel ansökan grundas på, fordringsbeloppets storlek samt inom vilken tid betalning ska ske för att hindra utmätning. Denna tidsfrist kallas "avitid". Avitiden är som regel 14 dagar efter avsändandedagen. Om gäldenären har en adress i utlandet är avitiden 30 dagar.

Om det finns risk för att gäldenären skaffar undan eller förstör egendom eller om saken är brådskande behöver underrättelse inte ske. Underrättelse behövs inte heller om gäldenären saknar känt hemvist och det inte har gått att klarlägga var gäldenären finns (4 kap. 12 § andra stycket UB).

Underrättelser ska lämnas enligt särskilt formulär som fastställs av Kronofogdemyndigheten. Underrättelsen ska delges gäldenären om målets beskaffenhet kräver det (6 kap. 1 § första och andra stycket UF). Om det är lämpligare får underrättelser med samma innehåll som om formulär använts lämnas muntligt. I praktiken skickas underrättelser som regel i lösbrev och delges mycket sällan i betalmål.

Underrättelse och delgivning av beslut om utmätning

När överklagandetiden räknas från delgivning av beslutet ska Kronofogdemyndigheten delge beslutet om det är särskilt föreskrivet eller om det i annat fall är av betydelse för det fortsatta förfarandet (4 kap. 4 § UF).

När Kronofogdemyndigheten har fattat beslut om utmätning ska gäldenären underrättas skriftligen om det. Underrättelsen ska lämnas enligt formulär som fastställs av Kronofogdemyndigheten. Underrättelsen ska delges om det inte är känt att gäldenären inte kan anträffas. Delgivning behövs dock inte om utmätningen avser belopp som ska betalas tillbaka enligt 64 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) eller om värdet av det utmätta inte motiverar kostnaderna för delgivning.

I underrättelsen informeras gäldenären att han eller hon inte utan Kronofogdemyndighetens medgivande får förfoga över den utmätta egendomen till skada för utmätningsborgenären och att en överträdelse av detta förbud kan leda till ansvar för brott (6 kap. 9 § UF).

När det gäller underrättelser om utmätning av lön finns särskilda bestämmelser. Underrättelser ska lämnas enligt vad som anges i den tabell som är fogad som bilaga till förordningen (7 kap. 10 § UF). Enligt bilagan ska följande beslut delges.

- Beslut om utmätning av lön.
- Beslut om att arbetsgivaren ska anpassa sättet för löneutbetalning.
- Beslut om utmätningsbeloppet eller hävande av utmätning.
- Beslut om skyldighet för arbetsgivaren att betala i arbetstagarens ställe.

Några andra bestämmelser om delgivning

Om det framställs ett yrkande om indrag av egendom enligt 8 kap. 8 § UB ska övriga sakägare delges ett föreläggande att yttra sig inom viss tid. Kronofogdemyndighetens beslut i frågan ska delges den eller de sakägare som beslutet gått emot (6 kap. 14 § UF).

Om ett pantbrev har utmätts ska sökanden underrättas om beslutet⁵. Detsamma gäller när ett skuldebrev som är in-tecknat i luftfartyg eller reservdelar till luftfartyg har utmätts hos den in-tecknade egendomens ägare. Om Kronofogdemyndigheten beslutar att

⁵ Bestämmelser om åtgärder efter utmätning av pantbrev finns i 9 kap. 14–16 §§ UB.

den in-tecknade egendomen ska tas i anspråk ska gäldenären under-rättas. En sådan underrättelse ska delges såvida det inte är känt att gäldenären inte kan anträffas (6 kap. 15 § UF).

När en fastighetsägare ges tillfälle att yttra sig över ett yrkande om indragning av gemensamt in-tecknad fastighet enligt 12 kap. 49 § andra stycket andra meningen UB ska yrkandet delges med föreläggande att yttrande ska inkomma inom viss tid. Beslut i frågan ska delges den som har yrkat indragning och fastighetens ägare om beslutet har gått dem emot (12 kap. 22 § UF).

Kronofogdemyndighetens beslut att avvisa ett överklagande ska delges klaganden (17 kap. 2 § UF).

12.3 Våra överväganden

12.3.1 En inskränkning i möjligheten att överklaga vissa beslut som fattas under utsökningsförfarandet?

Våra bedömningar: Det bör inte införas några ytterligare in-skränkningar i möjligheten att överklaga beslut som fattas under utsökningsförfarandet.

Rättssäkerhet överväger effektivitet

I utsökningsprocessen fattas en mängd beslut löpande, utan att det alltid uppfattas av parterna. I princip kan samtliga dessa beslut överklagas särskilt av sökanden, svaranden och tredje man. Vi har övervägt om utsökningsförfarandet bör effektiviseras genom att vissa beslut som fattas under utsökningsförfarandet och som i dag får överklagas särskilt, endast ska få överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut i målet.

En inskränkning av möjligheten att överklaga beslut skulle leda till såväl resurs- och effektivitetsvinster som processekonomiska besparingar. Effektivitetsskälerna måste dock vägas mot kraven på rättssäkerhet. En stor del av vårt uppdrag handlar om att säkerställa att utsökningsförfarandet ska vara transparent, att reglerna ska vara enkla och tydliga och att utsökningsförfarandet ska bli förutsebart för parterna. Ett rättssäkert utsökningsförfarande innebär bl.a. att parterna får del av de beslut som fattas i ett ärende och att parterna

kan få besluten överprövade när Kronofogdemyndighetens bedömningar och beslut ifrågasätts. Bestämmelserna som reglerar förfarandet får inte strida mot Europakonventionen och andra internationella instrument som Sverige förbundit sig att följa.

Enligt gällande ordning upprättar inte Kronofogdemyndigheten fördelnings- och utbetalningsbeslut i utsökningsmålen. Eftersom beslut om fördelning och utbetalning som regel inte skickas ut, får parterna i praktiken inte heller besked om när respektive överklagandefrist går ut. Vi menar att det inte är en tillfredsställande ordning och vi lämnar förslag till hur dessa frågor bör hanteras i framtiden (se avsnitt 4.3.21 och 8.4.6). Vidare föreslår vi i avsnitt 6.4.5 en annan ordning för underrättelse av beslut under tillgångsutredningen och att sökanden ska kunna få en begäran om en viss utredningsåtgärd överprövad.

Vi har inte kunnat identifiera några beslut som i dag får överklagas särskilt men där vi anser att det skulle vara tillräckligt att de får överklagas i samband med slutligt beslut. Eftersom praktiskt taget varje beslut som fattas av Kronofogdemyndigheten i ett utsökningsmål har betydelse för parterna på ett eller annat sätt och eftersom besluten kan ha mycket långtgående ekonomiska och sociala verkningar för enskilda är det vår bedömning att rättssäkerhetsskäl och rätten till domstolsprövning överväger de effektivitetsskäl som talar för att begränsa överklagandemöjligheterna i utsökningsförfarandet.

12.3.2 Partsställningen vid överklagande som avser förrättningskostnaderna

Vårt förslag: Kronofogdemyndigheten ska vara part i mål som avser överklagande av förrättningskostnader.

När ett överklagande avser förrättningskostnaderna ska Kronofogdemyndigheten vara part

I 11 § ärendelagen fastslås den förvaltningsrättsliga principen att när en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut är myndigheten motpart till den enskilde. I 18 kap. 1 § tredje stycket UB

har det föreskrivits undantag från denna bestämmelse som innebär att Kronofogdemyndigheten inte ska vara part i överklagade utsökningsmål. Detta har tolkats så att det gäller även i mål som avser överklagande av Kronofogdemyndighetens beslut att ta ut förrättningskostnader från svaranden eller sökanden.

Bakgrunden till att Kronofogdemyndigheten inte ska vara part i ett överklagat utsökningsmål är att när Riksskatteverket var chefsmyndighet var det inte lämpligt att en enskild kronofogdemyndighet skulle vara part i målet eftersom det skulle kunna uppstå ett motsatsförhållande mellan kronofogdemyndigheten och Riksskatteverket.⁶

Vi anser att det numera finns skäl att ha en annan syn på Skatteverkets respektive Kronofogdemyndighetens möjligheter att uppträda som part när ett överklagat utsökningsmål enbart rör uttag av förrättningskostnaderna. Skälen för denna uppfattning utvecklas i det följande.

År 2006 avvecklades de regionala kronofogdemyndigheterna och en ny riksomfattande myndighet, Kronofogdemyndigheten, inrättades (prop. 2005/06:200). År 2008 blev Kronofogdemyndigheten helt fristående i förhållande till Skatteverket och de s.k. offensiva borgenärsuppgifterna överfördes till Skatteverket (prop. 2006/07:99). Den ansvarsfördelning som tidigare fanns mellan Riksskatteverket och kronofogdemyndigheter och som låg till grund för regleringen i 18 kap. 1 § tredje stycket andra meningen UB gäller således inte längre.

Överklagade utsökningsmål som endast eller delvis avser förrättningskostnaderna kräver att Skatteverket frågar Kronofogdemyndigheten vilka åtgärder som vidtagits i målet, vad kostnaderna avsett, om alla kostnader är rimliga, m.m. I dessa frågor är Skatteverket således ”bunden” av Kronofogdemyndighetens bedömningar och tidigare vidtagna åtgärder. Samtidigt är Kronofogdemyndigheten beroende av att företrädaren för Skatteverket lägger ned nödvändig engagemang i tvisten, trots att frågan inte rör Skatte-

⁶ I förarbetena uttalas bl.a. följande (prop. 1995/96:115 s. 93): ”I utsökningsärenden och skuldsaneringsärenden är det en kronofogdemyndighets beslut som överklagas till tingsrätt. Det förekommer endast i mycket begränsad omfattning några allmänna intressen som inte redan med nu gällande regler är representerade på partssidan. Om myndigheten blev part i händelse av överklagande skulle detta kunna leda till att den kom att stå i motpartsställning till sin överordnade myndighet, Riksskatteverket. För den skull bör de berörda ärendena undantas från ärendelagens bestämmelser om beslutsmyndighetens medverkan som part.”

verket. Enligt gällande ordning kan Kronofogdemyndigheten inte påverka Skatteverkets agerande och Kronofogdemyndigheten kan inte heller överklaga ett beslut som är till Kronofogdemyndighetens nackdel.

I sammanhanget bör också nämnas Högsta domstolens pleniavgörande den 12 juni 2015, rättsfallet NJA 2015 s. 374 (bilaga 27). HD kom fram till att staten, precis som andra parter, kan bli ansvarig för att betala motpartens rättegångskostnader i överklagade utmätningssmål. Det är oklart om den av HD uttalade principen gäller alla slags utsökningsmål. Mot bakgrund av Europadomstolens uttalande i rättsfallet *Stankiewicz mot Polen* (se avsnitt 11.2.4) som innebär att det under vissa förutsättningar är i konflikt med rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att en enskild som vinner ett mål mot staten inte har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader kan det dock inte uteslutas att statens rättegångskostnadsansvar kan komma att aktualiseras även i andra utsökningsmål än just utmätningssmål. Det finns således en risk att Skatteverket, utan att ha något egentligt eget intresse av utgången i målet, kan komma att bli ersättningsskyldig för motpartens rättegångskostnader om målet rör förrättningskostnaderna. Skulle Skatteverket bestämma sig för att inte gå in i någon process för att inte riskera bli betalningsskyldig för motpartens rättegångskostnader har Kronofogdemyndigheten inte heller någon möjlighet att få en domstolsprövning i Kronofogdemyndighetens intresse.

Sammantaget anser vi att det varken är lämpligt, effektivt eller processekonomiskt godtagbart att Skatteverket ska driva mål i den del de avser förrättningskostnaderna. I stället bör Kronofogdemyndigheten vara part i överklagade mål om förrättningskostnader. Detta bör framgå genom ett tillägg i nuvarande bestämmelse i 2 kap. 30 § UB (vår föreslagna 3 kap. 31 § UB) samt i 18 kap. 1 § tredje stycket UB.

12.3.3 En effektivare ordning för delgivning av vissa beslut

Våra bedömningar och förslag: Det införs en ändring i utsökningsförfordningen så det blir möjligt för Kronofogdemyndigheten att använda sig av förenklad delgivning av handlingar till personer med postadress utomlands.

Grundbeslut om löneutmätning och ändringsbeslut där utmätningens belopp höjs ska inte längre delges arbetsgivare.

Övriga beslut om utmätning bör som huvudregel delges.

Det kan utredas om förenklad delgivning skulle kunna användas i alla verkställighetsmål mot en svarande om förutsättningarna är uppfyllda i ett av målen.

Förenklad delgivning utomlands när det bedöms lämpligt

Enligt 4 kap. 5 § UF gäller att när en handling ska delges utomlands ska mottagaren avkrävas skriftligt erkännande att han eller hon fått handlingen. Detta ska ske genom att rekommenderad försändelse med mottagningsbevis eller särskild blankett för erkännande används. Bestämmelsen hindrar således att Kronofogdemyndigheten tillämpar s.k. förenklad delgivning när mottagaren har postadress utomlands trots att delgivningslagen tillåter detta om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet. Kronofogdemyndigheten har uppskattat att delgivning utomlands förekommer i mellan 50 och 100 ärenden per år.

En situation som nämns i delgivningslagens förarbeten när det i vissa fall kan vara olämpligt att använda förenklad delgivning är just när delgivningsmottagaren har postadress utomlands. Vid prövningen om förenklad delgivning kan användas utomlands måste särskilt beaktas dels den främmande statens inställning till att andra stater delger personer som befinner sig på dess territorium med post, dels om postgången i landet kan antas ske tillräckligt snabbt och tillförlitligt (prop. 2009/10:237 s. 133).

HD har i rättsfallet NJA 2006 s. 588 kommit fram till att det förhållandet att en tilltalad i brottmål har adress utomlands inte utgör något absolut hinder mot att använda förenklad delgivning av kallelse till huvudförhandling med föreläggande att inställa sig personligen vid påföljd att överklagandet annars förefaller.

I förordningen (2013:982) om bistånd med delgivning utomlands och i Sverige har det förhållandevis nyligen införts nya bestämmelser kring delgivning i utlandet. Det tidigare regelverket avseende det internationella delgivningssamarbetet ansågs i stora delar vara föråldrat och spritt i en mängd olika författningar. De nya bestämmelserna ersatte flera av de författningar som reglerade för-

farandet och formkraven för det internationella delgivnings-samarbetet samt tydliggjorde vissa förutsättningar när delgivning ska ske utomlands eller bistånd med delgivning lämnas i Sverige. I förarbetena uttalades bl.a. att det nya regelverket och de särskilda regler som gäller gränsöverskridande delgivning i förvaltningsrättsliga mål och ärenden är tillräckliga och inte bör föranleda några ytterligare förändringar när det gäller dessa mål och ärenden (prop. 2012/13:182 s. 21). De utsökningsrättsliga bestämmelserna nämndes dock inte särskilt.

Vi anser att Kronofogdemyndigheten, precis som andra myndigheter, bör kunna använda sig av förenklad delgivning när mottagaren har postadress utomlands om det bedöms lämpligt (jfr 4 § andra stycket delgivningslagen: ”Delgivning får inte ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivnings-ärendet”). Vi föreslår därför en ändring i 4 kap. 5 § andra stycket UF som gör det möjligt att använda denna delgivningsform när en handling ska delges utomlands om det är lämpligt.

Arbetsgivare ska inte längre delges beslut om löneutmätning

Enligt bilagan till utsökningsförordningen ska arbetsgivare till personer som står under löneutmätning delges samtliga grundbeslut om löneutmätning. Även beslut om ändring eller upphävande enligt 7 kap. 10 § UB ska delges arbetsgivare. Om ett beslut innebär att utmätningsbeloppet sänks räcker det dock att arbetsgivaren underrettas om beslutet. Besluten behöver inte delges sökanden och gäldenären.

I dag delges arbetsgivare genom att besluten skickas i en försändelse med s.k. vitt kort som arbetsgivaren ska underteckna och skicka tillbaka för att bekräfta delgivning. Kronofogdemyndigheten fattar årligen cirka 300 000 grund-, ändrings- och upphävandebeslut avseende löneutmätning (ungefär lika många av varje slag). Kronofogdemyndigheten har uppskattat att cirka 30 procent av ändringsbesluten avser en sänkning av utmätningsbeloppet. Dessa beslut behöver inte delges. Återstående cirka 270 000 beslut ska enligt dagens regler delges arbetsgivare. Försäkringskassan är uppskattningsvis mottagare av cirka 30 procent av besluten. Försäkrings-

kassan delges genom elektronisk kvittens. Övriga omkring 140 000 beslut skickas via post med delgivningskvitto.

På grund av det stora antalet löneutmättningsbeslut är delgivningsförfarandet mycket arbets- och kostnadskrävande. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten uppgår kostnaden för svarsförsändelsen, dvs. den del som ska skickas tillbaka till Kronofogdemyndigheten, till sex kronor per försändelse. Det krävs även handläggare som tar mot och registrerar inkomna delgivningskvitton, vilket uppskattningsvis motsvarar en årlig tidsåtgång på mellan 0,8–1 årsarbetskrafter.

I de allra flesta fall torde arbetsgivare ta del av och följa under rättelser om löneutmätning även om de inte formellt delges besluten. År 2014 lade Kronofogdemyndigheten upp 24 mål mot arbetsgivare som inte följde löneutmättningsbeslut. I endast ett av dessa fall gjordes en polisanmälan. År 2015 lade Kronofogdemyndigheten endast upp 10 mål mot arbetsgivare och endast en polisanmälan gjordes.

De resurser som läggs på att delge arbetsgivare grundbeslut och ändringsbeslut där utmättningsbeloppet höjs är enligt vår mening inte proportionerliga till den nytta delgivningen kan medföra. En effektivare och mer kostnadsbesparande ordning är att det formella kravet att arbetsgivare ska delges grundbeslut om löneutmätning och ändringsbeslut där utmättningsbeloppet höjs slopas och att delgivning endast används när det finns ett tydligt behov, exempelvis om det finns någon indikation på att arbetsgivaren inte kommer att redovisa pengarna enligt beslutet. Så kan t.ex. vara fallet om arbetsgivaren är närstående till gäldenären eller om arbetsgivaren inte följt Kronofogdemyndighetens beslut i andra mål. Om en sådan ändring genomförs har Kronofogdemyndigheten uppskattat att det skulle innebära en årlig besparing om 1,4–1,8 miljoner kronor, varav 500 000–700 000 kronor avser personalkostnader och 0,9–1,1 miljoner kronor avser portokostnader.

Det går inte att bortse från att ett slopat delgivningskrav i enstaka fall skulle kunna innebära att en arbetsgivares inbetalningar med anledning av löneutmättningsbeslutet fördröjs. I så fall kan Kronofogdemyndigheten initiera delgivning av beslutet. Därefter kan Kronofogdemyndigheten genast utsöka hos arbetsgivaren vad denne skulle ha innehållit (7 kap. 21 § UB). För att en arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att inom före-

skriven tid betala in belopp som anges i löneutmätningsbesluten ska kunna dömas till böter enligt 7 kap. 25 § UB måste det givetvis också krävas att det går att visa att arbetsgivaren fått del av beslutet. När detta blir aktuellt blir det också fortsättningsvis upp till Kronofogdemyndigheten att säkra bevisning om att arbetsgivaren fått del av det aktuella beslutet.

Övriga beslut om utmätning bör som huvudregel delges

I avsnitt 12.2.5 redovisar vi gällande bestämmelser om när beslut ska delges och när delgivning inte krävs. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten delges beslut om utmätning ofta långt efter det att utmättningsbeslutet verkställts och pengarna är utmäta. Om pengar har utmätts från ett bankkonto har svaranden ofta redan fått information om utmätningen via bankkontoutdrag.

Enligt 6 kap. 9 § UF får Kronofogdemyndigheten underlåta delgivning om värdet av det utmäta inte motiverar kostnaderna för delgivning. Kostnaderna för delgivning är olika i olika delar av landet. Det kostar t.ex. mer att delge i norra Sverige på grund av de långa avstånden. Kronofogdemyndigheten har i dag som rutin att om den utmäta egendomens värde inte bedöms överstiga 5 000 kronor är det tillräckligt med ett delgivningsförsök och ett försök att nå gäldenären per telefon.

Vi har övervägt om kravet att beslut om utmätning som huvudregel ska delges kan slopas och ersättas med att Kronofogdemyndigheten skickar underrättelser i lösbrev men har kommit fram till att en sådan ändring skulle vara alltför ingripande och påverka rättssäkerheten i utskökningsförfarandet negativt. Vidare är det vår uppfattning att det inte bör fastställas några fasta värdegränser för när Kronofogdemyndigheten ska kunna underlåta delgivning utan den frågan måste prövas i det enskilda ärendet.

Den lagändring som infördes i 18 kap. 7 § UB med anledning av den kritik Sverige fick av Europadomstolen i målet *Olsby mot Sverige* innebär att det är möjligt för en gäldenär att överklaga fördelnings- och utbetalningsbeslut minst lika länge som utmättningsbeslutet. När svaranden inte blir delgiven ett utmättningsbeslut kan besluten således komma att överklagas flera år efter att de utmäta beloppen har betalats ut till fordringsägarna. För fordringsägarna

kan lagändringen därför innebära att de inte med säkerhet kan förlita sig på att de får behålla pengarna. Det är således numera ännu mer angeläget att Kronofogdemyndigheten på ett effektivt sätt kan delge svaranden utmättningsbeslutet.

En möjlighet till effektivare delgivning skulle kunna vara under rättelse genom dubbla försändelser till den adress där gäldenären är skriven. En sådan ordning skulle emellertid innebära att det infördes en helt ny delgivningsform som avviker från delgivningslagens formkrav. Om det ska införas nya delgivningsformer bör det göras genom ändringar i delgivningslagen efter övervägande om i vilka situationer olika delgivningsformer ska kunna användas. Det ankommer inte på vår utredning att göra de överväganden som krävs för att införa nya delgivningsformer. Vi har därför inte utrett behovet av nya delgivningssätt.

Delgivningsförfarandet torde kunna effektiviseras genom att Kronofogdemyndigheten i större utsträckning än i dag börjar använda sig av alternativa delgivningsformer till delgivning med s.k. vitt kort, exempelvis muntlig delgivning eller förenklad delgivning enligt vad som föreskrivs i delgivningslagen (2010:1932). Detta skulle kunna leda till viktiga effektivitetsvinster i Kronofogdemyndighetens handläggning utan att rättssäkerheten åsidosätts.

En utvidgad tillämpning av reglerna om förenklad delgivning?

Enligt delgivningslagens 24 § får förenklad delgivning användas av en myndighet vid delgivning med den som är part eller har liknande ställning i ett mål eller ärende, om denne har fått information av myndigheten om att delgivningssättet kan komma att användas i målet eller ärendet. Förenklad delgivning får inte användas vid delgivning av en handling som inleder ett förfarande.

I annan lagstiftning finns bestämmelser om utvidgade möjligheter att tillämpa reglerna om förenklad delgivning. En sådan bestämmelse finns t.ex. i 33 kap. 6 § rättegångsbalken (RB). Enligt den bestämmelsen hindrar delgivningslagens 24 § inte att en tilltalad delges stämning och andra handlingar i ett brottmål genom förenklad delgivning. För att förenklad delgivning ska få användas krävs att den tilltalade vid ett personligt sammanträffande med någon av de i bestämmelsen uppräknade personalkategorierna inom

Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen har delgetts information om att förenklad delgivning kan komma att användas i tingsrätten. Det krävs dessutom att stämningen och bifogade handlingar skickas till den tilltalade inom tio veckor från det att informationen delgavs.

Utöver de krav som uppställs i rättegångsbalken krävs att andra förutsättningar enligt delgivningslagen är uppfyllda. Det innebär bl.a. att delgivning inte sker på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet (4 § andra stycket delgivningslagen). Enligt förarbetena kan det vara olämpligt att använda förenklad delgivning om brottsmisstanken har ändrats sedan informationen delgavs. Ett annat exempel när det kan vara olämpligt att använda förenklad delgivning är om den misstänkte varit påverkad eller av annan anledning kan antas ha haft svårt att ta till sig innebörden av förenklad delgivning⁷.

En annan bestämmelse som innehåller särreglering i förhållande till delgivningslagens 24 § finns i 60 a § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Enligt den bestämmelsen får förenklad delgivning användas i tingsrätten när målet har överlämnats till tingsrätten efter att Kronofogdemyndigheten har meddelat ett utslag och svaranden har ansökt om återvinning om den som ska delges under handläggningen hos Kronofogdemyndigheten har fått information om att sådan delgivning kan komma att användas i målet i tingsrätten.

Vi har diskuterat om Kronofogdemyndigheten skulle kunna få använda förenklad delgivning i alla verkställighetsmål med samma svarande, om information om förenklad delgivning har delgetts svaranden i ett av målen. Till skillnad från särregleringen i rättegångsbalken och lagen om betalningsföreläggande och handräckning skulle den förenklade delgivningen komma att ”återanvändas” inom en och samma myndighet. ”Återanvändningen” skulle komma att avse flera olika mål trots att ingen inledande information delgetts i varje enskilt mål.

Det är uppenbart att en möjlighet att ”återanvända” information om förenklad delgivning i samtliga nya verkställighetsmål vid Kronofogdemyndigheten skulle leda till påtagliga effektivitetsvinster och resursbesparingar. Det skulle emellertid innebära en

⁷ Propositionen (2009/10:237) *Ny delgivningslag*, s. 270.

relativt genomgripande förändring mot nuvarande ordning som innebär att den som delges med förenklad delgivning alltid har fått information om att förenklad delgivning kan komma att användas i det aktuella målet eller ärendet. En sådan förändring kräver ingående överväganden som också bör omfatta delgivningsfrågor inom andra verksamhetsområden än utsökningsförfarandet. Denna fråga får därför utredas i annan ordning.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnads krediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.
74. Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. Ju.
75. Översyn av skattereglererna för
delägare i fåmansföretag. Fi.
76. Skatt på finansiell verksamhet. Fi.
77. En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
Del 1 + Del 2. U.
78. Ordning och reda i välfärden. Fi.
79. En känneteckensrättslig reform. Ju.
80. En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. Ku.
81. Ett modernare utskökningsförfarande. Ju.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldradelighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

En översyn av överskottsmålet. [67]

Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. [75]

Skatt på finansiell verksamhet. [76]

Ordning och reda i välfärden. [78]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Företsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]

Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnads krediter. [68]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]

Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]

Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk. [74]

En känneteckensrättslig reform. [79]

Ett modernare utsokningsforfarande. [81]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi
om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

En inkluderande kulturskola på egen
grund. [69]

En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. [80]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter
och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för
Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda od-
ling av genetiskt modifierade
växter i Sverige. [22]

En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlags-
rapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges
landsbygder – landsbygdernas utveck-
ling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och
pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon
– försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

En utökad beslutanderätt för Konkurrens-
verket. [49]

Till sista utposten. En översyn av postlag-
stiftningen i ett digitaliserat samhälle.
[54]

Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. [72]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. [55]

Ökad insyn i välfärden. [62]

Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige
med barn. [73]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]

Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]

Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]

På goda grunder
– en åtgärds garanti för läsning, skriv-
ning och matematik. [59]

Det stämmer! – ökad transparens och mer
lika villkor. [66]

En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
[77]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden
om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]

Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. [57]