

Allvarlig kritik mot Kronofogdemyndigheten för hanteringen av ansökningar om betalningsföreläggande m.m.

Beslutet i korthet: Under hösten 2019 tog JO emot många anmälningar med klagomål mot Kronofogdemyndigheten som rörde hanteringen av betalningsföreläggande. JO beslutade att utreda fem ärenden där myndigheten bl.a. låg efter med registreringen av manuella ansökningar.

I oktober 2018 skulle myndigheten ha sjösatt ett nytt it-system för ansökningar om betalningsföreläggande, men bytet sköts fram ett år. Under våren 2019 vidtogs dock vissa åtgärder inför it-bytet som påverkade de inledande handläggningstiderna. Utredningen hos JO har visat att tiderna under nästan ett år varit oacceptabelt långa för de manuella ansökningarna samt att skillnaden i den inledande handläggningstiden mellan dessa och de maskinella ansökningarna i perioder varit markant. Detta har lett till olägenheter för enskilda.

Kronofogdemyndigheten har inte kunnat iaktta det skyndsamhetskrav som gäller enligt tryckfrihetsförordningen för handlingsutlämnande. Det har varit svårt för sökandena att komma i kontakt med myndigheten och få svar på frågor. Myndigheten har inte levt upp till kraven på bl.a. service, information och effektivitet. JO anser också att den information som lämnats på webbplatsen om handläggningen har varit bristfällig och gör uttalanden om underrättelseskyldigheten enligt 11 § förvaltningslagen när ett avgörande förväntas bli väsentligt försenat.

JO menar att Kronofogdemyndigheten har brustit i planeringen och sjösättningen av det nya it-systemet och att ledningen även försummat att beakta de förvaltningsrättsliga kraven som gäller för ärendehandläggningen. JO understryker ledningens ansvar för att myndighetens uppgifter utförs rättssäkert, effektivt och enkelt för allmänheten och enskilda.

Kronofogdemyndigheten får sammantaget allvarlig kritik.

Bakgrund och anmälningar mot Kronofogdemyndigheten

Under hösten 2019 tog JO emot många anmälningar mot Kronofogdemyndigheten. Klagomålen handlade framför allt om att myndigheten låg efter med registreringen och handläggningen av de s.k. manuella ansökningarna om betalningsföreläggande.

Till de manuella ansökningarna räknas de som kommer in till Kronofogdemyndigheten på en blankett, i handskrivna brev eller via myndighetens e-tjänst.

Myndigheten tar också under vissa förutsättningar emot ansökningar digitalt över fil från inkassoföretag och andra aktörer som skickar in ett stort antal ansökningar per år. Dessa registreras automatiskt i myndighetens it-system och benämns maskinella ansökningar.

Inom ramen för detta ärende har JO utrett fem klagomål om Kronofogdemyndighetens hantering av manuell ansökan om betalningsföreläggande. Det har varit följande fem ärenden hos JO:

5796-2019

Den 16 maj 2019 ansökte AA (via Kronofogdemyndighetens e-tjänst) om betalningsföreläggande gentemot ett företag, med ett krav på 40 000 kronor. Myndigheten skickade den 17 juli 2019 en faktura till honom om en ansökningsavgift om 300 kronor som han betalade. Den 14 augusti 2019 skickade AA in sitt klagomål till JO och uppgav att myndigheten inte hade påbörjat handläggningen av hans ansökan.

6265-2019

Den 24 maj 2019 ansökte BB om betalningsföreläggande gentemot ett företag, med ett krav på ca 121 000 kronor. Den 4 september 2019 skickade BB in sitt klagomål till JO och uppgav att Kronofogdemyndigheten ännu inte hade skickat ut ett föreläggande till svaranden och inte heller hade underrättat honom om att ärendet skulle bli väsentligt försenat samt skälen till det.

6347-2019

Den 27 maj 2019 ansökte CC om betalningsföreläggande. Den 6 september 2019 skickade CC sitt klagomål till JO. Han uppgav att han vid telefonsamtal med Kronofogdemyndigheten tre dagar tidigare hade fått beskedet att något föreläggande ännu inte hade skickats ut till svaranden och att de inte kunde lämna någon information om när de skulle göra det.

6415-2019

Den 17 juni 2019 ansökte DD om betalningsföreläggande gentemot en fysisk person, med ett krav på ca 7 000 kronor. Den 9 september 2019 skickade DD sitt klagomål till JO och uppgav att ansökan ännu inte hade registrerats hos Kronofogdemyndigheten. Han framförde också ett skadeståndsanspråk gentemot myndigheten.

6758-2019

Den 26 juli 2019 ansökte EE om betalningsföreläggande. Den 21 september 2019 skickade EE sitt klagomål till JO och uppgav att inget hade hänt i hans ärende hos Kronofogdemyndigheten. Vid en kontakt med myndigheten hade han fått information om att man för tillfället registrerade ansökningar som kom

in i början av juni och att orsaken var ”semestertider, mycket balanser och systembyte”.

EE bifogade två meddelanden från Kronofogdemyndigheten till sin anmälan. De var daterade den 21 augusti respektive den 20 september 2019 och hade följande innehåll:

Vi ber om ursäkt för att du fått olika svar. Det stämmer att ansökan har kommit in till Kronofogden i juli. Dock är ansökan inte registrerad än då vi haft mycket balanser samt på grund av semestertider. Vi kommer att registrera alla ansökningar i sin tur och vi kommer att höra av oss till dig om vi behöver ytterligare information.

Vi handlägger ärenden i den turordning de inkommit till oss. Vi registrerar idag handlingar som inkommit till oss i början på juni. Detta är på grund av att vi under hösten genomför ett systembyte som skall förbättra vårt arbete mot er våra kunder.

JO:s inledande utredning

JO begärde in Kronofogdemyndighetens handläggarnoteringar i de två ansökningar om betalningsföreläggande som motsvarade JO:s ärenden med dnr 5796-2019 och 6265-2019. Myndigheten svarade den 26 augusti respektive den 13 september 2019 att några sådana inte fanns.

I JO:s ärende dnr 6347-2019 hämtades muntliga upplysningar in. Av dessa framgick att ansökan lämnades in till Kronofogdemyndigheten den 4 juni och att ett föreläggande skickades ut till svaranden den 6 september 2019. Något svar från svaranden hade den 23 september 2019 inte registrerats hos myndigheten.

Vidare tog JO del av information om handläggningstider och andra relevanta uppgifter om betalningsförelägganden som fanns på Kronofogdemyndighetens webbplats. Sammanfattningsvis framgick vid de olika tidpunkterna följande.

- a) Den 3 juli 2019 angavs att handläggningstiderna var längre och att myndigheten hade mycket begränsade möjligheter att besvara statusförfrågningar både via mejl och i telefon.
- b) Den 11 september 2019 förklarade myndigheten att digitala tjänster utvecklades för att ge bra service och att myndigheten under en övergångsperiod därför hade längre handläggningstider för exempelvis betalningsföreläggande. Därutöver informerades om att handläggningstiden, från det att en ansökan kom in till dess att handlingar skickades ut för delgivning, just då var för

maskinell ansökan: i genomsnitt 4 veckodagar och för närvarande 3 veckodagar

manuell ansökan: i genomsnitt 14 veckodagar och för närvarande 80 veckodagar.

- c) Den 26 september 2019 angavs att väntetiderna var längre för den som ansökte om betalningsföreläggande på blankett eller via Mina sidor på webbplatsen. Handläggningstiden för sådana ansökningar var normalt ca 14 dagar, men i slutet av månaden var den mer än fem gånger så lång, eller 80 dagar. Ansökningar som skickades in maskinellt uppgavs ha normala väntetider. Myndigheten förklarade att enskilda under hösten kunde få vänta på att få sitt ärende handlagt och bad om ursäkt för detta.

JO:s remiss till Kronofogdemyndigheten

Den 16 oktober 2019 uppmanades Kronofogdemyndigheten att lämna upplysningar om och yttra sig över det som anmälarna hade fört fram i de fem klagomålen som JO hade beslutat att utreda. Av yttrandet och myndighetens egen bedömning skulle det särskilt framgå hur handläggningen och handläggningstiderna vid tidpunkten för remissen förhöll sig till följande rättsliga reglering och frågor:

- a. Hur förhåller sig myndighetens handläggning av ansökningar om betalningsföreläggande till bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, om allas likhet inför lagen (dvs. likabehandlingsprincipen) med tanke på informationen på myndighetens webbplats om handläggningstiderna vid maskinell respektive manuell ansökan om betalningsföreläggande?

Yttrandet bör innehålla en redogörelse för de olika sätten som finns för att anhängiggöra en ansökan om betalningsföreläggande för privatpersoner och företag och hur myndigheten handlägger dessa.

- b. Angående registreringen av allmänna handlingar och begäran om utlämnande av sådana handlingar – hur tar myndigheten hand om framställningar om utlämnande av ansökningarna om betalningsföreläggande vid utebliven registrering?

Yttrandet ska innehålla en redogörelse och bedömning från myndighetens sida i förhållande till 2 kap. 15–16 §§ tryckfrihetsförordningen, TF, samt 5 kap. 1–2 §§ och 6 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

- c. Den summariska processen ska vara snabb och enkel. Enligt t.ex. 25 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, BfL, ska svaranden föreläggas att yttra sig inom en viss tid från det att ansökningen delgavs honom eller henne, och denna tid får inte bestämmas till mer än två veckor, om det inte finns särskilda skäl.

Med anledning av bl.a. den angivna bestämmelsen ska yttrandet innehålla en redogörelse för och bedömning av vad som enligt myndigheten utgör en

normalt godtagbar handläggningstid för kontrollen av ansökningarna om betalningsföreläggande och utfärdandet av förelägganden, dvs. det inledande skedet vid den summariska processen.

- d. Hur förhåller sig myndighetens handläggning av ansökningarna om betalningsföreläggande till reglerna i 6, 7, 9 och 11 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL, om service, tillgänglighet och snabb handläggning samt åtgärder om handläggningen försenas?
- e. Hur omhändertar och åtgärdar myndigheten de klagomål som kommit in till myndigheten till följd av de handläggningstider som myndigheten nu har för ansökningar om betalningsföreläggande?
- f. Övrigt som JO bör känna till om myndighetens handläggning av ansökningar om betalningsföreläggande och det nya it-system som ska sättas i drift vid månadsskiftet oktober/november 2019.

Under hösten 2019 och vintern 2019/20 kom ytterligare anmälningar mot Kronofogdemyndigheten in med liknande eller angränsande klagomål. De avskrevs mot utredningen i detta ärende. Till följd av vad som påstods i några anmälningar tog JO del av den uppdaterade informationen som fanns på myndighetens webbplats. Den 25 november 2019 fanns en uppgift om att myndigheten sedan slutet av oktober inte meddelade utslag men gjorde bedömningen att kunna göra det igen den 2 december. Myndigheten upplyste vidare om att handläggningstiderna var långa för den som ansökte om betalningsföreläggande på blankett eller via Mina sidor på webbplatsen. Som förklaring till detta angavs att myndigheten höll på att ersätta ett gammalt it-system med ett nytt, vilket hade driftsatts den 28 oktober 2019. Den 2 december 2019 fanns en uppgift om att myndigheten återigen meddelade utslag.

Mot denna bakgrund anmodades Kronofogdemyndigheten att i sitt remissvar även beröra såväl det tillfälliga stopp för utslag som uppenbarligen hade blivit en konsekvens vid bytet av det gamla it-systemet som frågan om, och i så fall hur, detta byte hade påverkat ansökningar om avhysningar.

Kronofogdemyndighetens remissvar

Den 24 januari 2020 gav Kronofogdemyndigheten (rättschefen FF) in följande yttrande:

2 De fem remitterade målen om betalningsföreläggande

I det följande beskrivs handläggningen av de fem remitterade målen.

AA:s anmälan

Den 16 maj 2019 lämnade AA via Kronofogdens E-tjänst in en ansökan om betalningsföreläggande. Ansökan lades in i it-stödet samma dag. Den 20 augusti nedsatte AA via e-post det yrkade kapitalbeloppet. Kvarstående belopp i målet var då yrkad ersättning för ränta och avgifter samt ansökningsavgiften till Kronofogden. Målet registrerades i it-stödet den 27 augusti [...]. Föreläggande

för svaranden att yttra sig skickades samma dag. Delgivningskvittot inkom och registrerades den 4 september. Utslag meddelades den 17 september 2019 [...].

BB:s anmälan

Den 24 maj 2019 lämnade BB in en ansökan om betalningsföreläggande på Kronofogdens pappersblankett. Ansökan skannades in i it-stödet den 27 maj. Målet registrerades i it-stödet den 12 september [...]. Föreläggande för svaranden att yttra sig skickades samma dag. Den 24 september återkallade sökanden sin ansökan och målet avskrevs samma dag.

CC:s anmälan

Den 27 maj 2019 lämnade CC in en ansökan om betalningsföreläggande på Kronofogdens pappersblankett. Ansökan skannades in i it-stödet den 4 juni. Målet registrerades i it-stödet den 2 oktober [...]. Föreläggande för svaranden att yttra sig skickades samma dag. Delgivningskvittot inkom och registrerades den 9 oktober. Utslag meddelades den 22 oktober 2019 [...].

DD:s anmälan

Den 13 juni 2019 lämnade DD som firmatecknare för [...], in en ansökan om betalningsföreläggande på Kronofogdens pappersblankett. Ansökan skannades in i it-stödet den 17 juni. Målet registrerades i it-stödet den 26 september [...]. Föreläggande för svaranden att yttra sig skickades samma dag. En påminnelse skickades till svaranden den 9 oktober. Svaranden har ännu inte kunnat nås för delgivning.

EE:s anmälan

Den 26 juli 2019 lämnade EE in en ansökan om betalningsföreläggande. Ansökan skannades in i it-stödet den 31 juli 2019. Målet registrerades i it-stödet den 20 september [...]. Föreläggande för svaranden att yttra sig skickades samma dag. Svaranden bestred ansökan den 27 november. Sökanden underrättades den 28 november om bestridandet och har den 2 december begärt att målet ska överlämnas till tingsrätt för fortsatt handläggning. Målet överlämnades samma dag till Borås tingsrätt.

3 Kronofogdens bedömning

JO:s remiss aktualiserar ett antal frågeställningar gällande Kronofogdens handläggning. I det följande redogörs först för de mål om betalningsföreläggande som omfattas av JO:s remiss. Härfter behandlas generella frågor om tidpunkt för utskick av föreläggande, hantering av allmänna handlingar, underrättelse om försenad handläggning, service och tillgänglighet samt frågan om olika handläggningstider för initiala åtgärder vid manuella och maskinella ansökningar. Omständigheterna i sak gällande dessa frågeställningar finns i bilagd promemoria. Avslutningsvis lämnas en sammanfattande bedömning.

De fem remitterade målen

Samtliga fem mål registrerades i it-stödet först efter cirka tre till fyra månader. Detta lever enligt Kronofogdens bedömning varken upp till myndighetens interna målsättningar eller till de krav på skyndsamhet som får anses gälla för verksamheten. Kronofogden kan däremot konstatera att den fortsatta handläggningen varit skyndsamt. Ett av målen är ännu inte avgjort. Det beror på att svaranden inte kunnat nås för delgivning.

Tidpunkt för utskick av föreläggande

Det finns inte någon fastställd tidsfrist inom vilken Kronofogden ska skicka föreläggande till svaranden enligt 25 § lagen om betalningsföreläggande och handräckning (BfL). Lagen om betalningsföreläggande och handräckning präglas dock av att det handlar om ett summariskt snabbt förfarande för att hantera ostridiga skulder och andra förpliktelser. Bland annat får den tid inom

vilken svaranden ska föreläggas att yttra sig inte utan särskilda skäl bestämmas till mer än två veckor (25 § BfL). Kronofogden ska genast underrätta sökanden om svaranden bestrider ansökan (33 § BfL) och Kronofogden ska snarast meddela utslag om svaranden inte i rätt tid bestrider ansökningen (42 § BfL). Enligt förvaltningslagens allmänna krav ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § FL).

Kronofogdens målsättning är beträffande manuella ansökningar att ett föreläggande ska skickas ut till svaranden inom tio arbetsdagar från det att ansökan kom in till myndigheten. Såväl myndighetens handläggningsrutiner som it-stöd är uppbyggda för att skyndsamt och rättssäkert kunna hantera ett mycket stort antal ansökningar.

Som framgår av bifogad promemoria har Kronofogdens handläggningstid för manuella ansökningar från det att en ansökan görs till dess att ett föreläggande skickas ut till svaranden varit längre än normalt under 2019 och sedan oktober har den tiden varit cirka 3 månader. Handläggningstiden lever enligt Kronofogden varken upp till myndighetens interna målsättningar eller till de krav på skyndsamhet som får anses gälla för verksamheten.

Hantering av allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (1–2 §§). En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift (15 §). Den som så begär har också rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (16 §).

I 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om registrering av allmänna handlingar. Enligt dessa ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till myndigheten. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad (1 §). Beträffande handlingar som registreras ska det av registret framgå datum när handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör (2 §).

I avsnitt 3.3 i bifogad promemoria redogörs för hur Kronofogden hanterar allmänna handlingar i den uppkomna situationen med balanser vad gäller registrering av mål vid manuella ansökningar om betalningsföreläggande. Fram till driftsättning av det nya it-stödet i oktober 2019 var dessa ansökningar möjliga att identifiera utifrån sökandens person- eller organisationsnummer och ankomstdatum. Fram till oktober 2019 bedömer därför Kronofogden att myndighetens handläggning uppfyllde såväl tryckfrihetsförordningens bestämmelse om allmänna handlingars offentlighet som offentlighets- och sekretesslagens bestämmelse om registrering, även om det då var svårare att identifiera handlingarna än vad som hade varit önskvärt. I dagsläget är det mycket svårt att vid förfrågningar identifiera manuella ansökningar innan målet har registrerats. Den hanteringen uppfyller inte kraven i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Ett större arbete med att skyndsamt åtgärda detta pågår och beräknas vara klart i början av februari 2020.

Underrättelse om försenad handläggning, service och tillgänglighet

Enligt 6 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska också lämna den enskilde

sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 7 § förvaltningslagen ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Enligt 11 § förvaltningslagen ska en myndighet när ett avgörande i ett ärende som har inletts av en enskild part bedöms komma att bli väsentligt försenat, underrätta parten om detta och redovisa anledningen till förseningen. Syftet med regeln är främst att minska risken för att bristande information om hur handläggningen fortskrider ska leda till att onödigt irritation över fördröjningen uppkommer hos en enskild part. Bestämmelsen är utformad som en ovillkorlig skyldighet att underrätta de enskilda parterna om förseningen och orsaken till denna (se prop. 2016/17:180 s. 110 ff.)

Som framgått ovan har Kronofogden för närvarande långa handläggningstider vid manuella ansökningar innan ett mål om betalningsföreläggande registreras och ett föreläggande skickas ut till svaranden. Detta får enligt Kronofogdens bedömning anses medföra en väsentlig försening av avgörandet i målet, varför underrättelseskyldigheten i 11 § förvaltningslagen aktualiseras. I den uppkomna situationen, där ett stort antal sökanden har drabbats av förseningen och dessa dessutom är mycket svåridentifierade innan målet har registrerats, är det inte praktiskt möjligt för Kronofogden att underrätta varje enskild berörd sökande. Kronofogden har därför valt att lämna information som uppdateras veckovis om handläggningstiderna och orsaken till förseningen på myndighetens webbplats och att via brev informera de sökande som regelbundet lämnar in ett större antal ansökningar.

Eftersom Kronofogden i dagsläget har mycket svårt att identifiera manuella ansökningar innan målet har registrerats, kan myndigheten inte uppfylla sin serviceskyldighet och krav på tillgänglighet enligt 6–7 §§ förvaltningslagen vid frågor beträffande dessa. Som tidigare nämnts pågår ett större arbete med att skyndsamt åtgärda detta som beräknas vara klart i början av februari 2020.

Olika handläggningstider för initiala åtgärder vid manuella och maskinella ansökningar

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Frågan om olika handläggningstider mellan ansökningar (hos Migrationsverket) som gjorts via post och webb är förenligt med denna grundlagsbestämmelse behandlades av JO Renfors i JO 2015/16 s. 326. I beslutet anges:

En myndighet ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). Av bestämmelsen följer att lika fall ska behandlas lika och att en myndighets prioriteringar mellan ärenden i samma ärendeslag måste kunna motiveras med objektiva godtagbara skäl. Att t.ex. skilja ut kompletta ansökningar där det snabbt går att konstatera att uppehållstillstånd ska beviljas eller att ge förtur på grund av ett ärendes brådskande natur, är enligt min mening förenligt med såväl likhets- som objektivitetsprincipen. Att utan författningsstöd och enbart av effektivitetsskäl välja att handlägga webbansökningar snabbare än andra, i övrigt likvärdiga ansökningar, kan däremot inte anses förenligt med dessa principer. Det innebär att sakligt sett lika fall medvetet behandlas olika. Det kan dessutom inte förutsättas att alla som ansöker om uppehållstillstånd har tillgång till en dator eller på annat sätt har möjlighet att ge in en webbansökan.

En annan sak är att handläggningstiden kan variera något beroende på hur en ansökan har gjorts. Som exempel kan nämnas att det kan ta längre tid att handlägga en pappersansökan än en webbansökan om det är så att en pappersansökan måste skickas per post mellan två myndigheter medan en webbansökan kan sändas över elektroniskt.

I avsnitt 2.2–2.3 i den bilagda promemorian redogörs för de olika sätten att anhängiggöra en ansökan om betalningsföreläggande och hur de handläggs. Av redogörelsen framgår att möjligheten till maskinella ansökningar har tagits fram för att med bibehållen rättssäkerhet snabbt kunna hantera det mycket stora antalet ansökningar om betalningsföreläggande. De krav som ställs för att kunna ansöka maskinellt är huvudsakligen tekniska och motiveras i övrigt av skäl som enligt Kronofogdens bedömning är nödvändiga för att säkerställa en rättssäker och korrekt hantering. Förekomsten av maskinella ansökningar innebär inte en nedprioritering av manuella ansökningar – tvärtom. Den effektiva hanteringen frigör i normalfallet resurser för att skyndsamt kunna hantera de resurskrävande manuella ansökningarna. Vid normala förhållanden hos Kronofogden skiljer det några dagar i handläggningstid mellan manuella och maskinella ansökningar om betalningsföreläggande. Den skillnaden kan helt förklaras av att de maskinella ansökningarna i större utsträckning kan hanteras automatiserat och vanligtvis uppfyller formkraven. I dagsläget finns dock en stor skillnad i tiden till dess att ett föreläggande skickas ut till sökanden mellan manuella och maskinella ansökningar. I första hand beror det på att de maskinella ansökningarna registreras automatiskt i it-stödet. De påverkas därför i mindre eller ingen utsträckning av problem med registrering av mål. Skillnaden ökade dock från maj 2019 till följd av att Kronofogden av tekniska skäl var tvungen att säkerställa att alla registrerade mål var kompletta, annars skulle de inte föras över till det nya it-stödet vid datamigreringen. Detta bidrog till att skillnaderna i handläggningstid ökade (se avsnitt 3.2 i den bifogade promemorian).

Kronofogden bedömer att myndighetens ordning med manuella och maskinella ansökningar om betalningsföreläggande är väl förenlig med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Sammantagen bedömning

Den långa initiala handläggningstiden för manuella ansökningar om betalningsföreläggande lever enligt Kronofogdens bedömning inte upp till myndighetens interna målsättningar eller till de krav på skyndsamt som får anses gälla för verksamheten. Den medför också problem beträffande hanteringen av allmänna handlingar och myndighetens service till enskilda.

Kronofogden ser allvarligt på den uppkomna situationen och har vidtagit omfattande åtgärder för att så snart som möjligt komma till rätta med situationen. Grundregistreringen av samtliga manuella ansökningar kommer att åtgärda bristerna i hanteringen av allmänna handlingar och myndighetens service till enskilda. De långa handläggningstiderna innan föreläggande skickas ut till svaranden tar längre tid att komma till rätta med. Ett normalläge för betalningsföreläggande beräknas kunna nås under andra kvartalet 2020. Kronofogden beklagar de problem och olägenheter som den uppkomna situationen förorsakar.

Den bifogade promemorian över Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande hade följande innehåll:

2 Handläggningen av ansökningar om betalningsföreläggande

2.1 Allmänt om betalningsförelägganden

Den summariska processen är ett förfarande där den som har ett krav kan få det fastställt i ett utslag under förutsättning att den som kravet riktar sig emot inte

bestrider det. Förfarandet regleras i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BfL).

Handläggningen av betalningsföreläggande sker på fem orter i landet: Luleå, Östersund, Gävle, Uddevalla och Visby. I dagsläget är det cirka 145 årsarbetskrafter som handlägger betalningsförelägganden, exklusive förstärkningsinsatser.

Till Kronofogden inkom under 2018 drygt 1,3 miljoner ansökningar om betalningsföreläggande. Alla ansökningar handläggs i Kronofogdens it-stöd (tidigare det äldre it-stödet SUPRO, sedan den 28 oktober 2019 det nya it-stödet Sara). Hanteringen är starkt standardiserad och i stora delar automatiserad. Det är nödvändigt för att snabbt och rättssäkert kunna hantera det stora antalet ansökningar.

Ansökningarna delas upp i tre kategorier hos Kronofogden; manuella ansökningarna, maskinella ansökningar med filtillstånd och maskinella ansökningar med kvalitetstillstånd. I det följande beskrivs de olika kategorierna.

2.2 Registrering av manuella ansökningar om betalningsföreläggande

En ansökan om betalningsföreläggande kan komma in till Kronofogden via till exempel Kronofogdens blankett, handskrivna brev eller myndighetens e-tjänst. Samtliga ansökningar och andra handlingar som kommer in på papper skannas till Kronofogdens it-stöd. Ansökningar som kommer in via e-tjänsten skannas inte utan visas som en elektronisk handling i it-stödet.

Eftersom ansökningar kan komma in på ett flertal olika sätt och inte är standardiserad i sin utformning kan dessa inte registreras automatiskt i it-stödet. Detta är i dagsläget inte heller möjligt beträffande ansökningar på blankett eller via e-tjänsten. Det krävs därför att en handläggare manuellt registrerar uppgifterna från ansökan i Kronofogdens it-stöd. Ansökningarna betecknas därför i Kronofogdens hantering som manuella ansökningar. I samband med att ansökan registreras granskar handläggaren om ansökan uppfyller formkraven i 9–19 §§ BfL och tar ställning till om den behöver kompletteras eller ska avvisas. Uppfylls formkraven skickas ett föreläggande ut i samband med registreringen till svaranden om att yttra sig över ansökan.

Det är relativt vanligt att ansökningar från privatpersoner och företag med få ansökningar per år behöver kompletteras och det krävs ibland kvalificerad bedömning innan föreläggandena skickas ut till svaranden. Normalt registreras en ansökan inom två arbetsdagar och ett föreläggande skickas till svaranden inom tio arbetsdagar.

2.3 Maskinella ansökningar om betalningsföreläggande

Ett flertal av ansökningarna om betalningsföreläggande kommer från inkassoföretag och andra aktörer med ett mycket stort antal ansökningar per år. För att kunna hantera dessa erbjuder Kronofogden under vissa förutsättningar möjlighet att lämna in ansökningar digitalt via fil. Det innebär att ett mål registreras automatiskt i myndighetens it-stöd. Sådana ansökningar betecknas som maskinella ansökningar i Kronofogdens hantering. Sett till antalet mål utgör dessa en betydande del, cirka 1,1 miljoner av totalt 1,3 miljoner ansökningar år 2018. Maskinella ansökningar delas upp i de med filtillstånd och de med kvalitetstillstånd.

Filtillstånd

Ingivare som har många ansökningar kan ansöka hos Kronofogden om ett så kallat filtillstånd. I dagsläget har ett sjuttiototal ingivare filtillstånd. Ett sådant tillstånd innebär att sökanden skickar in sina ansökningar digitalt och med förbestämd information till Kronofogden som gör att ett mål automatiskt registreras i Kronofogdens it-stöd. För att kunna skicka in mål på detta sätt ställs stora krav på sökandens it-miljö (se bilaga 1) [*här utelämnad, JO:s anm*] och kräver också att Kronofogden vidtar åtgärder för att anslutning ska kunna ske.

Maskinella ansökningar med filtilstånd kan hanteras snabbare än manuella eftersom registreringen sker automatiskt och de som regel är kompletta. Varje ansökan måste dock, liksom manuella ansökningar, granskas av en handläggare innan ett föreläggande kan skickas ut till svaranden.

Kvalitetstillstånd

2011 fick Kronofogden ett regeringsuppdrag att utreda möjligheten att införa ett kvalitetssäkrat ansökningsförfarande för betalningsförelägganden gällande inkassoärenden. Myndigheten tog fram och implementerade ett förfarande med så kallade kvalitetstillstånd för ansökningar om betalningsföreläggande. För att beviljas kvalitetstillstånd krävs det att sökanden har tillstånd att bedriva inkassoverksamhet enligt inkassolagen och därigenom står under Datainspektionens tillsyn, har ett visst antal ansökningar per år och har lämnat in kompletta och korrekta ansökningar under viss tid. Med de krav som uppställs för kvalitetstillstånd har hela det inledande förfarandet från registrering av mål till utskick av föreläggande till svaranden kunnat automatiseras (se krav i bilaga 2) [*här utelämnad, JO:s anm.*]. Ansökningar registreras därför och förelägganden skickas ut till svaranden utan manuella insatser av handläggare vid Kronofogden. Eftersom i princip inga handläggarresurser krävs för denna hantering medför detta att ansökningar med kvalitetstillstånd kan handläggas mycket snabbt utan att det påverkar handläggningen av andra ansökningar negativt.

3 Handläggningstider för manuella ansökningar om betalningsföreläggande

3.1 Handläggningstider för manuella ansökningar innan betalningsföreläggande skickas ut

För manuella ansökningar om betalningsföreläggande har handläggningstiden från det att en ansökan görs till dess att ett föreläggande skickas ut till svaranden under 2019 varit längre än normalt. I början av 2019 var handläggningstiden cirka en månad för att sedan sjunka under våren. Från försommaren började dock handläggningstiderna öka. I oktober 2019 var handläggningstiden cirka 3 månader. Idag beräknas den tiden fortfarande till cirka tre månader. Efter att det nya it-stödet driftsattes i oktober 2019 har det av tekniska skäl inte varit möjligt att ta fram exakta uppgifter om handläggningstider. Ett arbete pågår med att skyndsamt komma tillrätta med detta (se avsnitt 4).

3.2 Orsaker till längre handläggningstider för manuella ansökningar

Kronofogden bedriver ett mångårigt och komplicerat arbete med att ersätta myndighetens gamla stordatorsystem, bland annat it-stödet SUPRO. Arbetet är nödvändigt för att kunna effektivisera och höja rättssäkerheten i myndighetens verksamhet och för att kunna erbjuda moderna e-tjänster. För att möta de kostnader som digitaliseringen innebär har Kronofogden under flera år behövt effektivisera verksamheten. Mot den bakgrunden har bemanningen generellt sett minskat. Detta har även gällt verksamheten för betalningsföreläggande, även om minskningen där varit marginell. Av olika skäl har samtidigt arbetsbelastningen ökat för betalningsföreläggandeverksamheten. I det följande behandlas de viktigaste orsakerna till den ökade arbetsbelastningen.

Ökat antal manuella ansökningar

Antalet manuella ansökningar om betalningsföreläggande har ökat med 11 procent sedan 2018. Det innebär att 2019 inkom det cirka 21 000 fler manuella ansökningar än 2017.

Driftsättning av det nya it-stödet under 2019

Det nya it-stödet skulle enligt plan ha driftsatts i oktober 2018. Kort innan den planerade driftsättningen kunde Kronofogden konstatera att det fanns brister i it-stödet. För att säkerställa att systemet fungerade utan att riskera några väsentliga fel i verksamheten som skulle kunna påverka rättssäkerheten valde Kronofogden att skjuta upp driftsstarten. En konsekvens av detta nödvändiga beslut var att

verksamheten fick lägga ytterligare resurser på testning och utbildning innan driftsättningen i oktober 2019.

För att data från öppna mål i det gamla it-stödet skulle kunna föras över till det nya it-stödet var de av tekniska skäl tvungna att vara kompletta. Från maj 2019 behövde Kronofogden därför säkerställa att alla dessa mål granskades och kompletterades, vilket påverkade registreringen av mål.

Driftsättningen av det nya it-stödet medförde ett tillfälligt produktionsbortfall. Handläggningen stoppades ett antal dagar i samband med driftsättningen då samtliga mål migrerades och funktionaliteten i det nya systemet verifierades. Vidare innebar driftsättningen att handläggarna gick över till nya arbetssätt med bland annat gemensam inkorg för hela betalningsföreläggandeverksamheten. Dessa nya arbetssätt tar tid att etablera och vidareutveckla.

Fler ansökningar med kvalitetstillstånd än tidigare har inte kunnat hanteras automatiserat i det nya it-stödet, utan kräver manuella insatser av handläggare. Även andra automatiserade rutiner i systemet har krävt ökad manuell hantering, det gäller till exempel meddelande av utslag och överföring av dessa till myndighetens system för verkställighet. Detta har försvårat myndighetens arbete med att skyndsamt komma tillrätta med problemen med de manuella ansökningarna.

För att säkerställa en rättssäker hantering efter att det nya it-stödet driftsatts har myndigheten behövt kontrollera att alla bestridanden, återkallelser och nedsättningar hanterats av systemet. Efter driftsättningen fram till den 2 december 2019 utfärdade Kronofogden därför inte utslag i mål om betalningsföreläggande och handräckning. Det påverkade särskilt ansökningar om avhysning eftersom dessa mål normalt handläggs prioriterat utan dröjsmål.

Balanser skapar balanser

De långa handläggningstiderna medför i sig ytterligare frågor för verksamheten att hantera. Mål kompletteras och uppgifter ändras eller blir inaktuella, vilket kräver ytterligare handläggningsåtgärder. Dessutom genererar de långa handläggningstiderna frågor och synpunkter från sökandena. När de långa handläggningstiderna väl har uppstått kräver de i sig själv extra arbetsinsatser för att hanteras.

3.3 Handlingsutlämnande, information och service i den uppkomna situationen

Ansökningar om betalningsföreläggande registreras i Kronofogdens it-stöd. Normalt sett registreras ett mål om betalningsföreläggande i nära anslutning till att ansökan har kommit in till Kronofogden, skannats och lagts in i systemet. Handlingar kan då vid förfrågningar snabbt identifieras och lämnas ut. Kronofogden har genom myndighetens kundservice en effektiv organisation för att skyndsamt lämna ut allmänna handlingar och hantera andra frågor från allmänheten. I den uppkomna situationen när vissa mål inte skyndsamt registreras uppstår problem i vissa avseenden.

Hantering av handlingar i mål som inte har registrerats och information till sökande
I det tidigare it-stödet var handlingarna sökbara utifrån svarandens person- eller organisationsnummer och ankomstdatum redan i samband med skanning. Det var därför möjligt att söka fram ansökningar som ännu inte registrerats i ett mål, även om det var mer omständligt än för handlingar i registrerade mål. I det nya it-stödet, som driftsattes i oktober 2019, är handlingarna som ännu inte registrerats i ett mål inte sökbara om inte metadata för dem manuellt har registrerats (så kallad grundregistrering). Det medför att varje enskild efterfrågad handling innan den har försetts med metadata eller registrerats i ett mål måste eftersökas manuellt, vilket med nuvarande balanser är mycket tidskrävande. I dagsläget är det därför mycket svårt att vid förfrågningar identifiera manuella ansökningar innan målet har registrerats. En större förstärkningsinsats pågår med

att skyndsamt grundregistrera ansökningar. Det arbetet beräknas vara klart i närtid, i början av februari 2020.

I den uppkomna situationen, där ett stort antal sökanden har drabbats av förseningen och dessutom är mycket svåridentifierade innan målet har registrerats, är det inte praktiskt möjligt för Kronofogden att underrätta varje enskild berörd sökande om förseningarna i handläggningen. Kronofogden har därför valt att lämna information om handläggningstiderna och orsaken till förseningen på myndighetens webbplats, www.kronofogden.se. Denna information uppdateras veckovis. Dessutom informeras sökanden som lämnar in ett större antal ansökningar regelbundet via e-post. Information lämnas också till sökande som kontaktar Kronofogden. Problemen gör dock att det är svårt att svara på specifika frågor om en ansökan innan målet har registrerats.

4 Åtgärder för att komma tillrätta med problemen

Kronofogden har vidtagit en rad omfattande åtgärder för att korta handläggningstiderna. Normala handläggningstider för manuella ansökningar, där föreläggande skickas ut inom tio arbetsdagar, beräknas kunna nås under andra kvartalet 2020.

Särskild arbetsgrupp

En arbetsgrupp sattes samman under ledning av biträdande rikskronofogden för att så snabbt som möjligt identifiera nödvändiga åtgärder och säkerställa att dessa skyndsamt genomfördes.

Kraftfull förstärkningsinsats

Alla enheter inom produktionsavdelningen har i uppdrag att – till dess handläggningstiderna för de manuella ansökningarna är på normala nivåer – medverka i arbetet med handläggning av betalningsförelägganden. Förstärkningsinsatsen, som startades vecka 46 2019, består av ett fyrtiotal årsarbetskrafter och är helt inriktad på att handlägga manuella ansökningar.

I nuläget fokuserar insatsen på att grundregistrera samtliga manuella ansökningar. Målsättningen är att samtliga ansökningar ska vara grundregistrerade och därmed sökbara i it-stödet i början av februari 2020. Samtliga handlingar kommer då att skyndsamt kunna identifieras vid förfrågningar.

Förbättringar i det nya it-stödet

Så kallad interimdrift pågår fortfarande för det nya it-stödet. Det innebär att systemet är under ständig tillsyn och att löpande förbättringar görs efterhand som problem uppmärksammas. Det pågår även ett arbete för att säkerställa att en större andel av de maskinella ansökningarna kan hanteras automatiserat. Vidare utvecklar Kronofogden nu ett statistik- och uppföljningsverktyg som ger bättre möjligheter att styra och följa upp verksamheten samt ge bättre information till myndighetens kunder.

Förstärkt produktionsstyrning och utvecklade arbetssätt

För att effektivisera betalningsföreläggandeverksamheten förstärker myndigheten den dagliga produktionsstyrningen. Därigenom säkerställs att resurserna används optimalt, t.ex. genom att förhindra att flaskhalsar uppstår. Kronofogden ska också vidareutveckla och kvalitetssäkra de nya arbetssätt som det nya it-stödet innebär.

Anmälarna i de fem remitterade ärendena gavs tillfälle att kommentera Kronofogdemyndighetens remissvar.

Kompletterande utredning inför JO:s beslut

Under tiden JO:s remiss hanterades av Kronofogdemyndigheten uppdaterades informationen om de inledande handläggningstiderna på myndighetens

webbplats. Med handläggningstid avsågs, som tidigare, tiden från det att myndigheten tog emot en ansökan tills den skickade ut handlingar för delgivning. Vid varje tidpunkt uppgick denna tid enligt följande.

I fråga om de *maskinella ansökningarna*:

- a) den 15 oktober 2019: 2 veckodagar
- b) den 10 februari respektive den 10 mars 2020: ca 1–60 dagar
- c) den 20 april 2020: ca 1–30 dagar
- d) den 11 maj 2020: ca 7 dagar.

Handläggningstiderna under b–c) sades vara beroende av kvaliteten på s.k. indata.

I fråga om de *manuella ansökningarna*:

- a) den 15 oktober 2019: 104 veckodagar
- b) den 10 februari respektive den 10 mars 2020: ca 3–4 månader
- c) den 20 april 2020: ca 75 dagar
- d) den 11 maj 2020: ca 21 dagar.

I anslutning till informationen om handläggningstiderna under b–c) fanns en upplysning om att det kunde finnas äldre ärenden.

JO:s bedömning

Inledningsvis vill jag upplysa om att JO inte har till uppgift att pröva frågor om skadestånd. Jag kommer därför inte att utreda DD:s skadeståndsanspråk.

Kronofogdemyndigheten har i sitt remissvar redogjort för relevant rättslig reglering. Jag hänvisar därför dit, men kommer i det följande även beröra andra föreskrifter som är av betydelse för min bedömning.

Kronofogdemyndighetens uppgifter och den summariska processen

En av Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är betalningsföreläggande (1 § förordningen [2016:1333] med instruktion för Kronofogdemyndigheten, instruktionen). Därutöver ska myndigheten verka bl.a. för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att överskuldssättning motverkas. Myndigheten ska också tillhandahålla information och god service så att allmänhet och företag har goda förutsättningar för att kunna fatta långsiktiga och hållbara beslut. Vidare har myndigheten till uppgift att bidra till ett väl fungerande samhälle och ska utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för såväl allmänhet och företag som myndigheten (2–3 och 5 §§ instruktionen).

Den s.k. summariska processen flyttades från tingsrätterna till Kronofogdemyndigheten i början av 1990-talet. Syftet med reformen var att genom en snabb, enkel och billig hantering vid en och samma myndighet åstadkomma ett verkställbart avgörande i sådana fall där det inte finns någon tvist mellan parterna. Sålunda kan utebliven betalning många gånger bero på bristande betalningsförmåga eller trilska, snarare än att det råder någon egentlig tvist om en fordran. Genom införandet av lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, BfL, upphävdes lagen om lagsökning och betalningsföreläggande samt handräckningslagen. BfL skulle innebära en mer ändamålsenlig handläggning och ett mer lättillgängligt regelsystem. BfL trädde i kraft den 1 januari 1992 (SFS 1991:362).

Även om BfL har genomgått flera förändringar kvarstår att den summariska processen ska vara snabb, enkel och billig. I samband med införandet av lagen framhölls särskilt att snabbheten skulle främjas om förfarandet sågs som ett förstadium till verkställighet. Någon egentlig tvistelösning skulle därför inte äga rum inom ramen för den summariska processen. Att det summariska förfarandet gjordes så enkelt som möjligt var viktigt för både sökandena och svarandena. Systemet skulle följaktligen vara lätt att förstå och använda, t.ex. genom att det inte skulle ställas några höga krav på svarandens invändningar mot sökandens anspråk. Slutligen uttalades att förfarandet blev billigare än den ordinära tvistemålsprocessen vid tingsrätt. Ansökningsavgiften var lägre och det skulle ställas mindre krav på utformningen av ansökan. (Se prop. 1989/90:85 s. 22 f.)

Som jag nyss framhöll har det som uttalades om den summariska processen vid reformen i början av 1990-talet i allt väsentligt sin giltighet än i dag. Den som har en klar och förfallen fordran men inte får frivilligt betalt i rätt tid kan alltså välja att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten, som ett enkelt och snabbt alternativ för att driva in sitt krav. Svaranden ska sedan inom en viss kortare tid svara på föreläggandet och ange om han eller hon går med på kravet eller motsätter sig det. Om svaranden medger kravet eller inte svarar alls ska myndigheten meddela utslag i enlighet med ansökan. Utslaget är verkställbart. Om det blir tvist om ett krav överlämnas i stället målet till tingsrätten, där den sedvanliga tvistemålsprocessen tar vid. På det sättet rör sig många gånger den summariska processen om enklare krav medan omstridda fordringar eller mer komplicerade tvister inledningsvis normalt prövas av en tingsrätt inom ramen för en ordinär tvistemålsrättegång.

Av Kronofogdemyndighetens remissvar framgår att antalet ansökningar om betalningsföreläggande under 2018 uppgick till drygt 1,3 miljoner. Den summariska processen används alltså flitigt av privatpersoner och företag och har stor betydelse för systemet kring indrivning av fordringar. Det är därför av vikt att systemet fungerar rättssäkert och effektivt. Det är vidare angeläget att myndigheten säkerställer en snabb och lättåtkomlig handläggning och även i övrigt verkar i enlighet med sin instruktion.

Inledande handläggningstider

Den som har en fordran som innebär en betalningsförpliktelse kan alltså antingen väcka talan i allmän domstol eller ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Vid bedömningen av vad som kan utgöra en godtagbar inledande handläggningstid för den summariska process som detta ärende behandlar kan det därför vara av intresse att jämföra med vad som gäller för den ordinära tvistemålsprocessen.

Det finns ingen föreskriven frist inom vilken en ansökan om stämning ska utfärdas. Av 42 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, RB, framgår endast att rätten, om en ansökning om stämning i ett tvistemål inte avvisas, ska utfärda stämning på svaranden. Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, RF, liksom artikel 6.1 i Europakonventionen ska en rättegång genomföras inom skälig tid. Detta har förstås betydelse även för domstolens inledande åtgärder. I brottmål har JO ansett att stämning inte bör utfärdas senare än inom ett par veckor efter det att stämningsansökan kommit in till rätten (se t.ex. JO 1989/90 s. 30). Det är inte lika enkelt att ha en bestämd uppfattning om den tid inom vilken en ansökan om stämning i ett tvistemål bör utfärdas. Sådana ansökningar kan avse enklare förhållanden men innehåller inte sällan mer komplexa frågeställningar. Och någon motsvarighet till den förundersökning som regelmässigt har genomförts innan åklagaren väcker ett åtal har inte förekommit. Det är självklart att rätten i samband med att en ansökan om stämning i ett tvistemål kommer in, måste granska om den innehåller yrkanden som kräver omedelbar prövning. Därutöver har jag svårt att ha en annan uppfattning än den som JO tidigare har haft. Sålunda bör stämning i ett tvistemål utfärdas snarast möjligt efter det att rätten konstaterat att stämningsansökan uppfyller förutsättningarna och de lagliga kraven (jfr bl.a. JO 1982/83 s. 24 och 1986/87 s. 31). Som jag redan varit inne på har den grundlagsskyddade rätten till en rättegång inom skälig tid betydelse för vad som i detta sammanhang kan anses godtagbart.

Det finns inte heller någon lagstadgad tidsfrist inom vilken Kronofogdemyndigheten ska förelägga svaranden att yttra sig över en ansökan om betalningsföreläggande. Liksom myndigheten gjort i sitt remissvar kan jag konstatera att BfL innehåller flera bestämmelser som ger uttryck för att processen ska vara snabb och enkel. Den tid inom vilken svaranden ska yttra sig över ansökan får t.ex. bestämmas till mer än två veckor endast om det finns särskilda skäl (25 §). Om svaranden motsätter sig ansökan ska sökanden genast underrättas om det, och om svaranden inte inom rätt tid invänder ska myndigheten snarast meddela utslag (33 och 42 §§).

Kronofogdemyndigheten har förklarat att en manuell ansökan, sedan den granskats mot de formella krav som den enligt BfL ska uppfylla, normalt registreras inom två arbetsdagar. Myndighetens målsättning är vidare att ett föreläggande ska skickas ut till svaranden inom tio arbetsdagar från det att ansökan kom in. Som tidigare sagts ska den summariska processen erbjuda ett snabbare och enklare förfarande än en tvistemålsrättegång i domstol. Jag kan

mot bakgrund av vad jag nu redogjort för anse att den inledande samlade handläggningstiden för betalningsförelägganden normalt borde kunna vara något kortare men har inte tillräcklig anledning att rikta kritik i detta avseende.

Av remissvaret och utredningen framgår att den inledande handläggningstiden, alltså från det att ansökan kom in fram till dess att föreläggandet skickades till svaranden, redan i början av 2019 var en månad för manuella ansökningar och att tiden snart blev allt längre. Fram till nyligen uppgick denna handläggningstid till flera månader. Jag är mycket kritisk till detta. Samma sak kan för övrigt konstateras för en del av de maskinella ansökningarna under tidsperioden.

Den s.k. likabehandlingsprincipen och olika handläggningstider

En förvaltningsmyndighet ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäta saklighet och opartiskhet, se 1 kap. 9 § RF. Bestämmelsen ger uttryck för principerna om likabehandling och objektivitet. En myndighets valda arbetsätt och prioriteringar mellan ärenden av samma ärendeslag måste således motiveras med objektivt godtagbara skäl.

Kronofogdemyndigheten har redogjort för att en ansökan om betalningsföreläggande kan göras manuellt eller maskinellt och att den sistnämnda gruppen i sin tur delas upp mellan sökanden som har s.k. filtillstånd och de som har s.k. kvalitetstillstånd. Enligt myndigheten innebär hanteringen av maskinella ansökningar inte någon nedprioritering av de manuella ansökningarna, eftersom den effektiva hanteringen av de maskinella i normalfallet frigör resurser som kan användas för att skyndsamt hantera de mer resurskrävande manuella ansökningarna. I remissvaret framhålls att det vid normala förhållanden skiljer endast några dagar i handläggningstid mellan de manuella och de maskinella ansökningarna.

Jag kan konstatera att möjligheten till maskinella ansökningar har tagits fram för att med bibehållen rättssäkerhet snabbt kunna hantera det mycket stora antalet sådana ansökningar. Och maskinella ansökningar med kvalitetstillstånd har utvecklats efter ett särskilt regeringsuppdrag. Det framtagna systemet för maskinella ansökningar med fil- eller kvalitetstillstånd innebär således, som jag uppfattar det, ett säkerställande av kvaliteten på handläggningen. Denna ordning liksom det förhållandet att handläggningstiden mellan de skilda sätten för ansökningar vanligen skiljer sig ett par dagar kan inte direkt ses som ett avsteg från likabehandlingsprincipen (jfr JO 2015/16 s. 326).

De manuella ansökningarna har emellertid sedan maj 2019 haft oacceptabelt långa inledande handläggningstider. Av remissvaret framgår att ca 200 000 ansökningar är manuella av de ca 1,3 miljoner ansökningar som årligen kommer in till Kronofogdemyndigheten. Förutsättningarna för den som ansöker om betalningsföreläggande manuellt varierar och det kan t.ex. inte uteslutas att alla inte har möjlighet att ens skicka in sin ansökan elektroniskt. Oavsett formen för en ansökan handlar en ansökan om betalningsföreläggande sakligt sett om samma sak, nämligen att få sin fordran hanterad och verkställbar snabbt och

enkelt. Det är minst lika angeläget för en enskild företagare eller en privatperson som själv ansöker manuellt att få sin ansökan om betalningsföreläggande handlagd inom rimlig tid som det är för de större ingivarna. Sedan våren 2019 har myndigheten inte kommit i närheten av en likabehandling tidsmässigt mellan de manuella och de maskinella ansökningarna, och i perioder har skillnaden i handläggningstider varit markant. Visserligen bör ett byte av it-system kunna betraktas som ett objektiva godtagbart skäl för tidsmässiga skillnader under en kortare period. Det förberedande arbetet och uppföljningen av införandet av ett nytt digitalt ärendesystem liksom vilka åtgärder i övrigt och prioriteringar som en myndighet har vidtagit måste dock vägas in vid bedömningen av om skillnader i hanteringen av olika ärenden är godtagbara. Det är inte förhållandet för Kronofogdemyndigheten. Sålunda kan myndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande under stora delar av 2019 fram till nyligen inte anses ha varit förenlig med likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § RF.

Utebliven registrering av ansökningar och begäran om utlämnande av allmänna handlingar

Kronofogdemyndigheten har i sitt remissvar redogjort för relevant reglering om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF och om registrering av sådana handlingar enligt 5 kap. OSL. Jag vill tillägga följande.

En myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen (4 kap. 1 § OSL). Vidare ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten (5 kap. 1 § OSL). Någon bestämd tidsgräns anges inte i OSL, men det har ansetts ligga i sakens natur att registreringen ska göras så snart det är praktiskt möjligt. I normalfallet innebär det att en handling bör registreras senast påföljande arbetsdag. (Se bl.a. JO 2007/08 s. 565 och JO:s beslut den 13 mars 2018, dnr 3905-2017 och 3949-2017.)

Redan i maj 2019 inledde Kronofogdemyndigheten överföringen av uppgifter från det gamla till det nya it-stödet och har uppgett att registreringen av de manuella ansökningarna då började att fördröjas. Myndigheten har som orsak till detta förklarat att ansökningarna behövde granskas och säkerställas, bl.a. att de var kompletta. Hur lång den inledande registreringstiden blev i samband med detta arbete har myndigheten inte angett, men jag kan konstatera att det genom utredningen är klarlagt att problemen fortsatt.

Kronofogdemyndigheten har anfört att ansökningarna kunnat identifieras utifrån sökandens person- eller organisationsnummer och ankomstdatum fram till driftsättningen av det nya it-stödet i oktober 2019. Sålunda menar myndigheten att handläggningen fram till dess uppfyllde kraven i TF och OSL, även om det

var svårare att identifiera handlingarna än vad som hade varit önskvärt. Det framgår vidare av remissvaret att de ansökningar som inte hade registrerats vid driftsättningen av det nya it-stödet i oktober 2019 inte var sökbara om inte metadata hade registrerats manuellt (s.k. grundregistrering). Som jag uppfattar myndigheten var det därför mycket svårt att, vid förfrågningar, identifiera manuella ansökningar innan de hade registrerats fullt ut i systemet. Svårigheterna kvarstod när remissvaret gavs in i januari 2020.

Av de enskilda klagomålen men även det som i övrigt framkommit här kan jag inte dra annan slutsats än att Kronofogdemyndigheten redan i maj 2019 faktiskt låg efter med registreringen av de manuella ansökningarna. Dröjsmålen var uppe i över tre månader i slutet av september 2019. Registreringen av ansökningarna har sålunda under lång tid inte varit förenlig med OSL. Vidare har myndigheten inte haft möjlighet att med det skyndsamhetskrav som gäller enligt TF tillmötesgå den enskildes begäran om att få handlingar utlämnade. Jag ser allvarligt på detta.

Service, underrättelser och information

Förvaltningslagens bestämmelser gäller vid ärendehandläggningen hos Kronofogdemyndigheten, om inte någon annan lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från FL (se 4 § FL). Detta är en skillnad i förhållande till 1986 års förvaltningslag, som innehöll vissa generella begränsningar (se dåvarande 32 §). Kronofogdemyndigheten ställde sig under remissbehandlingen av betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) tveksam till denna förändring. I förarbetena till den nya förvaltningslagen framhöll dock regeringen bl.a. att den rågång mellan förvaltning och rättegång som motiverade det generella undantaget för den exekutiva verksamheten inte hade upprätthållits i samband med reformen av den summariska processen och överföringen av dessa mål till Kronofogdemyndigheten. Vidare konstaterade regeringen att specialregleringen av vissa förfaranden även fortsättningsvis skulle ha företräde framför förvaltningslagen. Sammanfattningsvis ansågs att det inte fanns några bärande skäl för att begränsa förvaltningslagens tillämpningsområde när det gäller ärenden enligt, såvitt nu är av intresse, BfL. (Se prop. 2016/17:180 s. 35 f. och bl.a. 66 § BfL samt förordningen [1991:1339] om betalningsföreläggande och handräckning.)

Som framgått av Kronofogdemyndighetens remissvar har myndigheten haft svårt att identifiera manuella ansökningar och inte heller kunnat svara på frågor från sökandena. Av informationen på webbplatsen framgår vidare att allmänheten i perioder haft begränsade möjligheter att komma i kontakt med myndigheten. Det som nu redovisats har bekräftats i klagomålen till JO. Myndigheten har alltså inte kunnat leva upp till de förvaltningsrättsliga kraven på service, tillgänglighet och effektivitet som gäller för verksamheten enligt 6, 7 och 9 §§ FL eller vad som föreskrivs i dessa avseenden i 3 och 5 §§ instruktionen.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen. Detta framgår av 11 § FL. Bestämmelsen, som inte hade någon motsvarighet i 1986 års förvaltningslag, kompletterar den allmänna bestämmelsen om myndigheternas serviceskyldighet i 6 § FL.

I samband med att 11 § FL infördes konstaterade regeringen att många myndigheter lämnar generell information om handläggningstider för vissa ärendeslag på sin webbplats, men menade att värdet av sådan information många gånger kunde framstå som begränsat. Motsvarande skäl som motiverar skyldigheten för en myndighet att kommunicera tillfört material med en part motiverade enligt regeringen införandet av en skyldighet för myndigheterna att på eget initiativ informera parten om att ärendet har fördröjts. Avsikten med underrättelseskyldigheten enligt 11 § sades främst vara att minska risken för att bristande information om hur handläggningen fortskrider ska leda till en onödig irritation över fördröjningen hos en enskild part. Vidare ansågs det angeläget, och i linje med principerna om god förvaltning, att den enskilde inte hålls ovetande om vad som händer i ärendet. För att regleringen inte ska belasta myndigheterna i onödan är bestämmelsens tillämpningsområde begränsat till helt klara fall av förseningar. Vid bedömningen av om ett avgörande kommer att bli väsentligt försenat ska bl.a. vägas in den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan förväntas ha för den enskilde, t.ex. om den fråga som ska prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. (Se a. prop. s. 105 f. och s. 295 f.)

En underrättelse enligt 11 § FL ska innehålla en redovisning av anledningen till förseningen. Hur utförlig förklaringen ska vara ska ses i ljuset av syftet med bestämmelsen. Enskilda ska i rimlig utsträckning kunna planlägga sina förehavanden i avvaktan på beslutet. Underrättelsen kan lämnas muntligen eller skriftligen eller, om myndigheten har möjlighet att kommunicera med den enskilde genom en elektronisk tjänst, genom samma tjänst. (Se a. prop. s. 111 och s. 296.)

Kronofogdemyndigheten har i remissvaret förklarat att man valt att fullgöra underrättelseskyldigheten enligt 11 § FL genom att lämna upplysningar om situationen kring ansökningar om betalningsföreläggande och de beräknade handläggningstiderna på sin webbplats. Såvitt framgått har detta gjorts sedan sommaren 2019. Myndigheten har redovisat olika anledningar till förseningen, framför allt har det varit bytet och uppdateringen av it-systemet som angetts som förklaring. Men även semestertider och det förhållandet att myndigheten tagit emot betydligt fler ansökningar om betalningsföreläggande har nämnts som åtminstone bidragande orsaker till de långa handläggningstiderna. Informationen har uppdaterats kontinuerligt och myndigheten har även beklagat de besvär som förseningarna kan ha orsakat sökandena. Enligt remissvaret har

sökande som regelbundet lämnar in ett större antal ansökningar också informerats via brev.

Redan under senvåren 2019 måste det ha stått klart att avgöranden i ärenden om betalningsföreläggande, åtminstone efter manuella ansökningar, skulle komma att bli väsentligt försenade. Det har därmed funnits en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att underrätta respektive sökande om detta. Jag kan inte uppfatta regleringen i 11 § FL på annat sätt än att underrättelseskyldigheten gäller i förhållande till varje enskild part och att anledningen i det särskilda fallet till den förväntade förseningen då ska anges. För att fullgöra sin underrättelseskyldighet har det alltså enligt min mening inte varit tillräckligt när myndigheten endast lämnat generell information på webbplatsen. Samtidigt kan jag konstatera att verksamheten som rör betalningsföreläggande är en masshantering och det kan diskuteras hur underrättelseskyldigheten för sådana ärenden lämpligen bör fullgöras. Det har alltså varit frågan om ett mycket stort antal ärenden och sökande. Även om det är myndigheten som bär ansvaret för de uppkomna bristerna kan jag ha förståelse för att, som myndigheten har varit inne på, det har varit förenat med stora praktiska svårigheter att underrätta var och en av de berörda sökandena. Med hänsyn till de krav som gäller enligt 11 § FL kan Kronofogdemyndigheten emellertid inte undgå kritik i denna del.

När det gäller själva informationen på webbplatsen vill jag tillägga följande. Kronofogdemyndigheten ska tillhandahålla information och god service så att allmänhet och företag har goda förutsättningar för att kunna fatta långsiktiga och hållbara beslut (3 § instruktionen). Den allmänna information som en myndighet lämnar på sin webbplats ska vara korrekt, tydlig och rättvisande (se bl.a. JO 2016/17 s. 102, JO:s beslut den 26 mars 2012, dnr 1238-2011, och den 3 april 2020, dnr 8346-2018). Kronofogdemyndigheten har på webbplatsen sedan sommaren 2019 uppgett bl. a.: ”under en övergångsperiod har vi längre handläggningstider”, ”just nu har vi längre väntetider”, ”under en övergångsfas” och, senare, ”under resten av hösten”. Detta har inte gett en rättvisande bild av det bekymmersamma läget. Informationen har i stället förmedlat intrycket att problemen snart skulle vara åtgärdade och att de manuella ansökningarna om betalningsföreläggande inom kort åter skulle bli en framkomlig väg för borgenärer att snabbt få betalt för sina enkla fordringar. Jag anser vidare att myndigheten borde ha lämnat ytterligare upplysningar om andra sätt för den enskilde att få sin fordran fastställd. Även om rätten till ersättning för rättegångskostnader kan vara begränsad enligt 18 kap. 3 a § RB menar jag att myndigheten t.ex. kunde ha redogjort för möjligheten att väcka talan i tingsrätt och begära tredskodom. Myndigheten kunde också närmare ha beskrivit hur en borgenär och gäldenär kan komma överens om en avbetalningsplan.

Jag håller det inte för otroligt att Kronofogdemyndigheten har fått in klagomål till följd av de långa handläggningstiderna. Remissvaret innehåller inte någon redogörelse för hur klagomål i förekommande fall har omhändertagits. Jag utgår

från att myndigheten inom rimlig tid behandlar eventuella klagomål i enlighet med vad som gäller för en sådan hantering.

Något ytterligare om bytet av it-systemet och dess konsekvenser

I det föregående har flera av de konsekvenser som Kronofogdemyndighetens byte av it-systemet fått för enskilda redovisats. Av såväl remissvaret som anmälningar till JO har det dessutom framgått att det under en period varit stopp i myndighetens utfärdande av utslag i mål om betalningsföreläggande eller handräckning och att handläggningstiden för ansökningar om avhysningar har påverkats. Det har alltså varit fråga om ytterligare negativa följder för enskilda.

Det nya it-systemet för ansökningar om betalningsföreläggande skulle enligt Kronofogdemyndigheten ha satts i drift i oktober 2018. Sedan brister i systemet uppdagades sköts driftstarten upp ett år, dvs. till oktober 2019. Myndigheten har alltså haft lång tid på sig att förbereda bytet, utbilda sin personal och planera en för enskilda personer och företag rättssäker, kostnadseffektiv och enkel handläggning av ärenden inom den summariska processen. Till det kommer att antalet manuella ansökningar hade ökat med 11 procent sedan 2018 och att det kommit in ca 21 000 fler sådana ansökningar 2019 jämfört med 2017. Det är därför förvånande att myndigheten inte varit bättre förberedd på bl.a. de längre handläggningstider som uppstod redan i maj 2019 och som har rått fram till nyligen. Myndighetens remissvar saknar enligt min mening en djupare analys av orsakerna till att bytet av it-systemet kunde få så långtgående negativa konsekvenser. Jag noterar dock att myndigheten vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med problemen. Det är givetvis positivt. Det är emellertid anmärkningsvärt att myndigheten inte har kunnat hantera bytet av it-systemet och ärendehanteringens av betalningsförelägganden på ett bättre sätt.

Under 2019 granskade Riksrevisionen förekomsten av föråldrade it-system hos ett drygt sextiotal myndigheter, däribland Kronofogdemyndigheten. Fokus för granskningen var om myndigheterna och regeringen gjorde tillräckligt för att hantera de problem som föråldrade it-system innebar. Den övergripande slutsatsen var att flertalet myndigheter inte gjorde det. Riksrevisionen menade att problemet var så allvarligt och utbrett att det innebar ett hinder för en fortsatt effektiv digitalisering av statsförvaltningen. Myndigheterna rekommenderades bl.a. att utveckla sitt sätt att arbeta med föråldrade it-system, se rapporten Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering (RiR 2019:28). Jag kan instämma i rekommendationen för Kronofogdemyndigheten.

Hanteringens av de fem remitterade ärendena förtjänar kritik

Kronofogdemyndigheten har i sitt remissvar redogjort för den tid det tog att registrera anmälningarna i vart och ett av de fem remitterade ärendena. Sålunda har det enligt myndigheten tagit mellan tre och fyra månader från det att respektive ansökan om betalningsföreläggande kom in till dess att den registrerades. Jag konstaterar att handläggningstiderna har varit för långa och att

myndighetens service och tillgänglighet inte har levt upp till de krav som gäller för verksamheten. Jag är förstås mycket kritisk till detta.

Kronofogdemyndigheten har gjort gällande att den fortsatta handläggningen av ansökningarna har varit skyndsam. Jag har ingen anledning att ifrågasätta uppgiften.

Kronofogdemyndigheten får sammantaget allvarlig kritik

JO har under senare år återkommande riktat kritik mot olika delar av Kronofogdemyndighetens verksamhet. Ett sådant område har varit myndighetens medelshantering. JO har konstaterat bl.a. att dröjsmål med registrering av inbetalda medel lett till att skulder funnits kvar i myndighetens indrivnings- och utskningsdatabas och att inbetalda medel registrerats på fel gäldenär eller betalats ut till fel borgenär. Detta har i sin tur medfört såväl felaktiga betalningsanmärkningar och utmätningar som sena återbetalningar till gäldenärer eller utbetalningar till borgenärer. (Se bl.a. JO:s beslut den 31 maj 2016, dnr 3029-2015, beslut den 27 juni 2017, dnr 1589-2016, dnr 3689-2016 och dnr 4024-2016, JO 2018/19 s. 244, JO:s beslut den 22 januari 2018, dnr 2003-2017, JO 2019/20 s. 239 samt JO:s beslut den 31 mars 2020, dnr 3110-2019.)

Ett annat område som varit föremål för kritik från JO vid upprepade tillfällen under senare år har varit Kronofogdemyndighetens långa handläggningstider i skuldsaneringsärenden (se bl.a. JO 2017/18 s. 160, JO:s beslut den 28 september 2018, dnr 7704-2017, och den 24 juni 2019, dnr 4238-2018).

Mitt ärende rör en annan av Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter, den om betalningsföreläggande. Jag har konstaterat flera brister i denna verksamhet. Således har bl.a. handläggningstiderna för de manuella ansökningarna varit oacceptabelt långa under cirka ett år, och motsvarande har i perioder gällt för de maskinella ansökningarna. Vidare har registreringen av de manuella ansökningarna inte följt vad som gäller enligt OSL och myndigheten har saknat möjlighet att iaktta både TF:s krav på skyndsamhet vid handlingsutlämnande och de krav som FL ställer på t.ex. service och information.

Jag kan inte dra någon annan slutsats än att Kronofogdemyndighetens ledning brustit i planeringen inför och vid sjösättningen av det nya it-systemet i oktober 2019 samt att ledningen då också försummat att i tillräcklig utsträckning beakta de förvaltningsrättsliga kraven som gäller för ärendehandläggningen. Bristerna har lett till och riskerat leda till stora olägenheter för enskilda. Detta är allvarligt. Jag vill understryka att det är ledningens ansvar att se till att myndighetens uppgifter utförs på ett sätt som är rättssäkert, effektivt och enkelt.

Kronofogdemyndigheten förtjänar sammantaget allvarlig kritik.

Avslutning

Till följd av mina uttalanden och kritiken mot Kronofogdemyndigheten skickar jag ett exemplar av detta beslut till Regeringskansliet (Finansdepartementet) för kännedom.

Ärendena avslutas.