

Initiativärende: Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål

Bakgrund och utredning

I ett ärende hos JO (dnr 4038-2009) hade anmälaren bl.a. kritiserat Kronofogdemyndigheten för handläggningstiden i ett utsökningsmål. Av anmälan och JO:s efterföljande utredning framgick bl.a. att det hade tagit Kronofogdemyndigheten sju månader att fatta beslut i anledning av en ansökan om verkställighet. I ärendet aktualiserades främst frågan om Kronofogdemyndighetens handläggning var förenlig med det skyndsamhetskrav som följer av 4 kap. 10 § utsökningsbalken. I samband med utredningen uppgav Kronofogdemyndigheten att handläggningstiden, mot bakgrund av att det aktuella ärendet inte var ett förtursärende hos myndigheten, under rådande arbetsbelastning fick anses som normal.

I ett beslut den 28 maj 2010 fann jag att det som framkommit i ärendet inte gav tillräcklig grund för någon kritik mot Kronofogdemyndigheten. Det var emellertid otillfredsställande att det aktuella målet tagit så lång tid att handlägga och att detta ansågs normalt. Jag beslutade därför att utreda Kronofogdemyndighetens handläggningstider för utsökningsmål.

Kronofogdemyndigheten anmodades att yttra sig över vissa angivna frågeställningar. En mer utförlig redovisning av yttrandet finns på www.jo.se, dnr 3101-2010. Myndigheten uppgav bl.a. följande om sina prioriteringsprinciper m.m.

Centrala direktiv från rikskronofogden anger att teamen ska prioritera ansökan om kvarstad, betalningssäkring, intrångsundersökning, vanlig och särskild handräckning samt mål/ärenden när fara är i dröjsmål, när risk finns att egendom skingras eller förstörs.

Vidare ska förstagångsgäldenärer prioriteras i såväl informations- som verkställighetsledet. Antalet gäldenärer som inte tidigare varit föremål för KFM:s hantering i verkställighetsprocessen uppgick till 70 543 under år 2009 och prognostiseras uppgå till 75 000 under år 2010.

Av Verkställighetspolicyn framgår att följande är prioriterat

- Nya ansökningar ska registreras samma dag de kommer in
- Interimistiska åtgärder och avhysningar ska hanteras med förtur

- Förstagångsgäldenärer ska hanteras med förtur och utredas noggrant
- Gäldenärer som kan antas ha tillgångar ska prioriteras
- Utmätning av kontanter, bankmedel och lön ska prioriteras före utmätning av annan egendom
- Förrättning är obligatorisk hos gäldenärer som bedriver näringsverksamhet och har verksamhetslokal

KFM anser att myndigheten genom att prioritera de gäldenärer som har tillgångar och förstagångsgäldenärer beaktar kravet på skyndsamhet i 4 kap. 10 § UB.

Innan UB infördes var huvudregeln att tillgångsundersökningen avslutades med förrättning hos gäldenären. Denna omständighet ska ses mot de intentioner som ges uttryck för i prop. 1980/81:8 s. 387 f. Vare sig lagstiftaren eller allmänheten hade under 1970-talet en annan bild av KFM:s agerande än att handläggaren utmätte lösöre i gäldenärens bostad. Att KFM avvaktade avitidens utgång var inte allmänt känt utan den gängse uppfattningen var att KFM omedelbart utmätte all egendom gäldenären hade i sin bostad.

Den referensram lagstiftaren genom föredragande statsråd hade vid tillkomsten av UB bygger på hur KFM hanterade de enskilda målen under 1970-talet. Alla enskilda mål kom då in i pappersform och akterna fördes helt manuellt. Efter utskrift av pappersakter med erforderliga bilagor sattes ärendet ut till förrättning på angiven bostadsadress eller verksamhetslokal. Någon registerforskning att jämföra med dagens omfattande IT-baserade sökmöjligheter fanns inte att tillgå.

Ett första förrättningsförsök genomfördes som regel inom 14 dagar. Var gäldenären eller annan närvarande genomfördes förrättningen genom okulär besiktning och genom att ställa frågor till gäldenären. Uppgav gäldenären eller hittade förrättningsmannen tillgångar som kunde bli föremål för utmätning togs dessa i anspråk. Var gäldenären inte hemma sattes ny tid ut, med information om att förrättningsmannen kan bereda sig tillträde med hjälp av låsmed. Vissa förfrågningar vidtogs mot bilregister och försäkringskassa efter genomförd bostadsförrättning för att klarlägga om gäldenären var registrerad som ägare eller innehade inkomst.

Förrättning i bostad och verksamhetslokal var obligatorisk men gav mycket sällan som resultat att någon lös egendom utmättes. Utmätning av fast egendom eller panträtter i enskilda utskningsmål förekom mycket sällan. Däremot kunde sökande med skriftliga fordringsbevis där fast egendomen pantsatts genom lagsökningsförfarandet vid tingsrätten ansöka om att fastigheten skulle tas i mät och säljas exekutivt. Denna uppgift överfördes 1992 till KFM genom lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (prop. 1989/90:85).

KFM:s uppfattning är att risken för att gäldenären undanskaffar eller förstör utmätningsbar egendom inte ökar med de prioriteringar som nu tillämpas av KFM. Undandragande av egendom efter avitidens utgång förekommer ytterst sällan. Den gäldenär som vill undanhålla egendom från utmätning kan agera helt lagligt innan en fastställd exekutionstitel föreligger och målet kommer till KFM för verkställighet.

De ekonomiska resurserna för att bedriva verksamheten är för närvarande mycket ansträngda. Resurstilldelningen inom verkställighetsprocessen följer den fördelningsmodell av resurser som processägaren beslutat om vid ingången av varje verksamhetsår. Arbetsbelastningen är därför relativt jämt fördelad mellan de olika avdelningarna, enheterna och teamen. I snitt har en handläggare inom verkställighetsprocessen 316 gäldenärer att handlägga löpande och variationerna mellan avdelningarna visar ett spann på mellan 274 och 339 gäldenärer per handläggare.

Beträffande möjligheterna att korta handläggningstiderna anförde Kronofogdemyndigheten bl.a. följande.

KFM handlägger mål men utreder gäldenärens tillgångssituation allt med syftet att borgenärerna ska få sina anspråk tillgodosedda samtidigt som gäldenärens rättigheter och likabehandling ska tillgodoses. Genom 2008 års lagändring handlägger KFM de enskilda och allmänna målen efter samma principer. KFM agerar partsneutralt och behandlar alla lika.

— — —

Sammanfattningsvis anser Kronofogdemyndigheten att vi med de tillämpade prioriteringsrutinerna och den gäldenärsanpassade verkställigheten handlägger såväl de enskilda som de allmänna målen enligt Utsökningsbalken. Gäldenärens tillgångssituation är under kontinuerlig bevakning och borgenärerna får bättre utdelning än vad som var fallet vid utsökningsbalkens tillkomst.

Rättslig reglering

Enligt 4 kap. 10 § första stycket utsökningsbalken (UB) ska utmätning ske så snart som möjligt efter det att de handlingar som behövs har kommit in till myndigheten.

I den före utsökningsbalken gällande utsökningslagen föreskrevs i 88 c § en tidsfrist om fyra veckor inom vilken Kronofogdemyndigheten skulle hålla utmätningförrättning. Eftersom en sådan tidsfrist vållade praktiska svårigheter för Kronofogdemyndigheten togs den bort när utsökningsbalken trädde i kraft den 1 januari 1982.

I förarbetena betonades emellertid vikten av att en utmätning sker utan dröjsmål. Föredragande statsrådet underströk att slopandet av tidsfristen inte fick leda till att de faktiska tidsfristerna för utmätning överlag förlängdes. Han uttalade vidare att även den vid tiden gällande fyraveckorsfristen i vissa situationer kunde vara alltför lång, exempelvis om det förelåg en påtaglig risk för att gäldenären skulle undanskaffa egendom. (Se prop. 1980/81:8 s. 387 f.)

Bedömning

JO:s granskning är rättslig. Den fråga som belysts i denna utredning är om handläggningen av utsökningsmål sker inom i lagen uppställda tidsramar. Enligt 4 kap. 10 § utsökningsbalken ska utmätning ske ”så snart som möjligt” efter det att de handlingar som behövs kommit in till myndigheten.

Före 1982 gällde en tidsfrist om fyra veckor. När den togs bort betonades i förarbetena att det likväl var viktigt att utmätning sker utan dröjsmål. Även vissa andra synpunkter av liknande innebörd framfördes. De allmänna uttalanden som gjordes av lagstiftaren kan emellertid inte alls tillmätas samma vikt som om en lagstadgad tidsfrist alltså gällt. Som konstaterats från Kronofogdemyndighetens sida hade lagstiftaren vid den tidpunkten dessutom en annan referensram, som gör att uttalandena idag ter sig överspelade.

Vad som kan bedömas inom ramen för JO:s granskning är därmed i huvudsak begränsat till om Kronofogdemyndighetens handläggning uppfyller kravet på att

utmätning ska ske ”så snart som möjligt”. Det är ett från rättslig synpunkt mycket allmänt hållet rekvisit, som inte säger mer än det för allmän verksamhet självklara och i förvaltningslagen angivna kravet på att ärenden där enskild är part ska handläggas så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen). Härutöver gäller att det även är en uppgift för JO att se till att myndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet samt att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter lämnas okränkta.

Kronofogdemyndigheten har lämnat en utförlig redogörelse för hur de aktuella ärendena handläggs samt för vilka principer och prioriteringar som därvid är styrande. Det finns från de angivna rättsliga utgångspunkterna inget att erinra mot det som anförts. Jag finner därför inte något stöd för att handläggningen allmänt sett skulle vara oförenlig med 4 kap. 10 § utsökningsbalken. Det saknas likaledes underlag för slutsatsen att de principer och prioriteringar som tillämpas skulle stå i strid med de grundläggande kraven på saklighet och opartiskhet eller att de skulle vara ägnade att kränka medborgarnas grundläggande rättigheter.

Därmed är inte sagt att de förhållanden som beskrivs är tillfredsställande. Som konstaterades i det beslut som varit utgångspunkt för denna utredning var handläggningstiden i det fallet otillfredsställande. Av den utredning som Kronofogdemyndigheten redovisat framgår dock att handläggningstiderna kortats under senare år, varvid 79 procent av de enskilda målen avgörs inom en månad och 88 procent inom tre månader. Huruvida det finns utrymme för effektivitetsförbättringar, i syfte att åstadkomma en snabbare eller mer ändamålsenlig handläggning, kan granskas genom effektivitetsrevision. En sådan granskning ligger emellertid utanför JO:s uppgift och kompetens. Än mindre är det en uppgift för JO att bedöma om de finansiella resurser som tilldelats verksamheten är lämpligt avvägda.

Med godtagande av den redogörelse Kronofogdemyndigheten lämnat avslutar jag därför ärendet.