

Stf justitieombudsmannen
Karin Almgren

Kritik mot Kronofogdemyndigheten för dröjsmål med att vidta delgivningsåtgärder i ett mål om betalningsföreläggande

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO i februari 2024, förde AA fram klagomål mot Kronofogdemyndigheten och anförde i huvudsak följande.

Han skickade in en ansökan om betalningsföreläggande i juni 2023. När han åtta månader senare frågade vad som hade skett i ärendet fick han information om att det stod i kö för att skickas ut för delgivning. Delgivning bör hanteras skyndsamt och sättet som Kronofogdemyndigheten delger på är väldigt föråldrat.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar och muntliga upplysningar från Kronofogdemyndigheten.

I telefonsamtal med en tjänsteman vid Kronofogdemyndigheten i mars 2024 kom bl.a. följande fram.

Eftersom vissa kompletteringar behövdes från sökanden skickades betalningsföreläggandet ut till svaranden först den 10 oktober 2023. En sektion för verkställighets- och delgivningsfrågor fick delgivningsuppdraget den 26 oktober 2023 och några delgivningsförsök har inte gjorts i målet sedan dess. Av effektivitetsskäl arbetar sektionen utifrån geografiska områden och väljer de områden som har flest gamla ärenden.

JO uppmanade därefter Kronofogdemyndigheten att yttra sig över anmälan och särskilt över hur handläggningen såvitt avser delgivningsfrågan förhållit sig till 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). Vidare skulle myndigheten lämna en redogörelse för de rutiner för delgivningsarbetet som hittills kommit fram och vilken påverkan dessa får för mål som inte kan kopplas till sådana prioriterade områden.

I sitt remissvar anförde Kronofogdemyndigheten, genom rättschefen, i huvudsak följande.

[...]

2 Ärendet

En ansökan om betalningsföreläggande kom in till Kronofogden den 16 juni 2023. Sökande i målet var AA. Samma dag kom också kompletterande uppgifter in via e-post. Målet grundregistrerades den 19 juni och fick målnummer. Med anledning av oklarheter i ansökan skickades ett föreläggande om komplettering till AA den 25 juli 2023. Svar på föreläggandet kom in samma dag. Den 6 september 2023 skickas ytterligare ett föreläggande om komplettering med anledning av de svar som kommit in och AA svarade på begäran dagen därpå. Därefter bedömdes ansökan vara komplett.

Den 10 oktober 2023 skickades ett betalningsföreläggande, tillsammans med ett delgivningskvitto, till svaranden i målet via dennes digitala brevlåda. Då delgivningen inte bekräftades skickades en påminnelse på samma sätt den 20 oktober. Den 26 oktober 2023 lämnades delgivningsuppdraget vidare för stämningsmannadelgivning. Samtliga delgivningsåtgärder skedde med automatik med hjälp av ett datorstöd som används inom den summariska processen. Delgivningsuppdraget hanterades därefter av lokalkontoret i Borås (Verkställighet väst och försäljning). Svaranden i målet blev delgiven genom stämningsmannadelgivning den 15 maj 2024. Tiden för svaranden att yttra sig över betalningsföreläggandet gick ut den 27 maj 2024. Kronofogden meddelade utslag i målet den 18 juni 2024.

Mellan den 26 oktober 2023 och den 15 maj 2024 vidtogs inga åtgärder i ärendet. Boråskontoret ansvarar framförallt för området Sjuhärad samt vissa kringliggande kommuner. I maj 2024 fanns det cirka 7 800 mål att delge fördelat på cirka 3 000 delgivningsmottagare inom Boråskontorets ansvarsområde.

3 Rättslig reglering m.m.

Regler rörande delgivning

Betalningsförelägganden regleras i lagen (1994:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BfL). Den som har en fordran som är förfallen till betalning kan ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogden. Svaranden i ett sådant mål ska föreläggas att yttra sig över ansökan inom viss tid (25 §). Föreläggandet ska delges svaranden i enlighet med vad som enligt rättegångsbalken gäller för delgivning av stämning i tvistemål (29 §). Regler om sådan delgivning finns i 33 kap. rättegångsbalken. Av dessa framgår att reglerna i delgivningslagen (2010:1932) (DelgL) gäller, med vissa begränsningar för användningen av s.k. surrogatdelgivning.

Det är den myndighet som handlägger ett mål eller ärende som ska se till att delgivning sker (7 § DelgL). Enligt 4 § DelgL ska delgivningssätt väljas med utgångspunkt från att det ska vara ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt. Delgivning får inte ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet. En ansökan om betalningsföreläggande inleder ett summariskt förfarande. Det finns därför begränsningar i vilka delgivningssätt som kan användas vid delgivning av föreläggandet. Det som står till buds när det är fråga om delgivning av fysiska personer är i regel vanlig delgivning eller stämningsmannadelgivning (se 16–18 §§ samt 31–33 §§; jfr 20 och 24 §§ DelgL).

I 6 § delgivningsförrordningen (2011:154) stadgas det att delgivningsmottagaren vid vanlig delgivning ska bekräfta att han eller hon har mottagit den handling som delges och om detta inte har skett inom utsatt eller beräknad tid, bör han eller hon påminnas på lämpligt sätt.

Det finns inte någon reglerad tidsgräns inom vilken delgivning ska ske. Lagen om betalningsföreläggande och handräckning innehåller dock flera bestämmelser som ger uttryck för att processen ska vara snabb och enkel (se exempelvis lagens 25, 33 och 42 §§).

Stämningsmannadelgivning får utföras av stämningsman eller av den som är anställd vid Kronofogden (40 § DelgL). Vid stämningsmannadelgivning ska myndigheten enligt delgivningsförfordningen i första hand överväga om delgivning kan utföras av någon vid den egna myndigheten, men Kronofogden kan också anlita annan för att utföra uppdraget (se 9–13 §§; se även 21 § angående att Polismyndigheten tar ut en avgift).

Kronofogdens rutiner och arbetssätt

För att effektivisera delgivningen har Kronofogden ett datorstöd som används för viss delgivning inom den summariska processen. Genom datorstödet sker i normalfallet ett första utskick med vanlig delgivning automatiskt. Om någon delgivningsbekräftelse inte kommer in och registreras skickas även en påminnelse per automatik. (Se Handbok summarisk process, avsnitt 8.1, dnr KFM 23488-2023 samt Rutinbeskrivning betalningsföreläggande, avsnitt dnr KFM 8062-2024 – undantag anges där). Om delgivningen inte bekräftas skickas, med vissa undantag som inte är aktuella här, ett delgivningsuppdrag maskinellt över till det systemstöd som Kronofogden har för den delen av delgivningsverksamheten som arbetar med stämningsmannadelgivning, Delfi.

När det blir aktuellt med stämningsmannadelgivning arbetar Kronofogden utifrån olika geografiska områden. Detta innebär att en sektion ansvarar för delgivningsuppdrag i ett visst geografiskt område, som i sin tur är uppdelat i ett flertal mindre områden, s.k. delgivningsturer.

Delgivningsarbetet är en uppsökande verksamhet där delgivarens uppgift är att personligen säkerställa mottagandet av handlingar som kommer från hela myndigheten (i huvudsak betalningsförelägganden, men även handlingar från skuldsaneringen, verkställigheten och försäljningen). Det finns ingen nedtecknad rutin eller arbetsbeskrivning som i detalj reglerar hur de delgivningsuppdrag som finns i ett visst geografiskt område ska fördelas eller omhändertas. Det är en planerings- och prioriteringshantering av ärenden som sektionerna själva styr över. Däremot följs alla sektioner upp på genomsnitt av antal delgivningsdagar och på omsättningstid, vilket innebär att de följs upp så att de äldsta målen i möjligaste mån prioriteras. Stort fokus ligger därmed på de äldsta ärendena. Målsättningen är att delgivning eller en annan form av avslut ska ske inom 30 dagar för påbörjade uppdrag (se Arbetsmetod delgivare, avsnitt 1, KFM 1610-2024). Mål som är äldre än 60 dagar räknas som gamla i detta sammanhang och ska prioriteras. (Se Stödmaterial till SC [sektionscheferna, min anm.] på Verkställigheten.)

Av rutindokumentet Arbetsmetod delgivare framgår vidare att vissa måltyper är prioriterade. Där anges bland annat att mål avseende särskild handräckning med avlägsnande har högst prioritet av måltyperna inom den summariska processen, följt av särskild handräckning, vanlig handräckning och betalningsfastställelse i fast egendom, samt sist betalningsföreläggande.

För att arbeta så resurseffektivt som möjligt med stämningsmannadelgivning prioriterar Kronofogden uppdragen utifrån tid när ärendena kom in, men också utifrån viss geografisk tillhörighet kopplad till olika delgivningsturer. En delgivningstur behöver vara geografiskt avgränsad så att det är rimligt för delgivaren att ta sig an den under en arbetsdag, men den behöver samtidigt ha ett tillräckligt underlag med ärenden för att rutten ska bli kostnadseffektiv. De nyss nämnda prioriterade måltyperna har alltid förtur.

En delgivare har i regel cirka tre utedagar, dvs. att delgivaren åker på tre delgivningsturer i veckan och söker då sammantaget mellan cirka 120-150 delgivningsmottagare. Boråskontorets geografiska område är uppdelat i 46 olika

delgivningsturer. Från inledningen av sommaren 2023 fram till mitten av januari 2024 har Boråskontoret haft endast en delgivare i tjänst, jämfört med tre som är det ordinarie antalet för att klara områdets beting.

På grund av att det av olika skäl uppstått balanser i delgivningsuppdragen har prioriteringen på Boråskontoret varit att man arbetar i turordning utifrån de områden som har de äldsta ärendena. Varje vecka tas de ärenden ut som är äldre än 12 månader och turerna bestäms med dessa ärenden som utgångspunkt.

När ett område besöks utifrån denna prioritering görs det försök att delge samtliga ärenden som är aktuella inom det delgivningsområdet. Även sådana ärenden som inte är gamla sett till målsättningen. När ett område blir klart hanterar man sedan det området som då har de äldsta ärendena, därefter nästa osv. Arbetssättet syftar till att säkerställa att de generellt sett äldsta ärendena hanteras på ett så effektivt sätt som möjligt, utan att nyinkomna uppdrag samtidigt bygger en balans.

Krav på skyndsamhet

Vid Kronofogdens handläggning av mål om betalningsföreläggande gäller även reglerna i förvaltningslagen (2017:900), om avvikande bestämmelser inte finns i annan lag (se 1 och 4 §§ förvaltningslagen). Av 9 § första stycket förvaltningslagen följer att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Bestämmelsen innehåller ett allmänt skyndsamhetskrav, men också ett krav på kostnadseffektivitet. Samtidigt markeras att effektivitetssynpunkter inte får vara ensamt avgörande utan att de alltid måste balanseras mot den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet. Kravet på kostnadseffektivitet omfattar både aspekter som rör det allmännas ekonomi och frågan om den enskildes kostnader. Även den enskildes förhållanden ska alltså beaktas vid tolkningen. (Se prop. 2016/17:180 s. 293 f.) I kravet på snabbhet ligger att en myndighet kontinuerligt behöver vidta åtgärder som på ett effektivt sätt driver handläggningen i ett ärende framåt så att det inte uppstår passiva perioder i handläggningen (jfr t.ex. JO-beslut 2021-01-21, dnr 8443-2018, samt JO-beslut 2022-09-15, dnr 4911-2021).

4 Kronofogdens bedömning

Kronofogden befinner sig sedan en tid tillbaka i ett mycket ansträngt läge. Framst är det kraftiga ökningar av inkomna ansökningar och ökande ärendebalanser som utmanar myndigheten. Samtidigt kvarstår stora behov av digitalisering och automatisering.

Sedan 2022 har antalet inkomna ärenden ökat och under 2023 ökade inflödet i alla kärnprocesser. Antalet ansökningar om betalningsförelägganden blev 2023 rekordhøgt (1 450 102) till följd av den höga inflationen och den begynnande lågkonjunkturen. Prognosen för 2024 är att det kommer att komma in närmare 1,6 miljoner ansökningar. Mellan 2022 och 2023 har också Kronofogdens ärendebalanser nästan fördubblats. Under 2024 fortsätter trenden som en direkt följd av det höga inflödet i kombination med att vi är färre årsarbetare. Detta ansträngda läge har påverkat och påverkar alla delar av Kronofogdens verksamhet.

Kronofogden arbetar ständigt med att effektivisera arbetet genom bland annat framtagande av systemstöd, förbättrade arbetssätt och kompetensutveckling. Exempelvis driftsattes under våren 2023 ett nytt verksamhetssystem till stöd för den s.k. fysiska delgivningsverksamheten (stämningmannadelgivningen) som bland annat innehåller funktioner för att planera resvägen och skriva ut handlingar vid delgivning. Verktøget underlättar delgivarnas förberedelser och kommer att byggas ut med ytterligare funktionalitet. Arbetet med att minska väntetiderna är ständigt prioriterat.

Av utredningen framgår att det har förekommit uppehåll i handläggningen av det aktuella ärendet. Det har inledningsvis skett ett visst kompletteringsförfarande

som lett till att föreläggandet om betalningsföreläggande inte har skickats ut till svaranden i målet omedelbart efter att ansökan kom in. Det har dock varit befogat att förelägga om komplettering.

När delgivningsuppdraget väl har skickats till systemstödet för stämningsmannadelgivning, Delfi, har några åtgärder inte vidtagits på drygt sex månader.

Det aktuella ärendet hanterades av lokalkontoret i Borås som under den aktuella tidpunkten hade relativt höga balanser med anledning av ett högt ärendeflöde. Samtidigt hade sektionen resursutmaningar orsakade av personalomsättning och sjukdom. På sektionen tillämpades därför det ovan beskrivna arbetssättet där uppdragen, med beaktande av prioriterade måltyper, togs utifrån dels den tid när ärendena kom in, dels utifrån distriktstillhörighet, där de distrikt med flest gamla ärenden prioriterades framför andra distrikt.

Alternativet till ett sådant arbetssätt skulle vara att vid planeringen av arbetet enbart utgå från den tid när ärenden kom in. Med beaktande av att det är fråga om en uppsökande verksamhet och att de geografiska områden som ett kontor ansvarar för kan vara tämligen stora, hade dock ett sådant arbetssätt inte gått att motivera utifrån att handläggningen ska vara snabb och kostnadseffektiv. En sådan prioritering skulle nämligen innebära att delgivarna behöver lägga mycket tid på att transportera sig långa sträckor och sammantaget nå färre delgivningsmottagare. I stället för att nå cirka 50–60 delgivningsmottagare på en dag, kanske de skulle hinna med att söka 5–10; beroende på var i distriktet de delgivningsmottagare med de allra äldsta ärendena råkar bo. Att delgivningsuppdragen inte enbart prioriteras utifrån målets ålder, utan delvis utifrån att en delgivningsrutt ska bli effektiv – och därmed utifrån var en delgivningsmottagare finns rent geografiskt – måste därför anses godtagbart utifrån ett likabehandlingsperspektiv. För det stora flertalet ärenden skulle en annan arbetsordning snarast innebära längre väntetider, även om det i något visst enskilt fall skulle kunna vara mer förenligt med regler om skyndsamhet i handläggningen.

Även om ovan beskriven hantering av delgivningsuppdragen under normala förhållanden fungerar väl, har det i vissa geografiska områden uppkommit höga balanser, främst på grund av inflödet av ärenden. Väntetiderna för stämningsmannadelgivning har på vissa sektioner blivit långa sett till kraven i 9 § förvaltningslagen. Detta har fått till följd att handläggningen av AA:s ansökan om betalningsföreläggande dragit ut på tiden och legat utan åtgärd under en allt för lång tid. I övrigt har handläggningen varit korrekt.

Kronofogden beklagar att tiden för handläggningen av delgivningsfrågan blivit för lång i målet och de olägenheter som detta har förorsakat AA.

De befattningshavare som berörs av detta ärende har fått del av detta remissvar.

AA fick tillfälle att kommentera Kronofogdemyndighetens yttrande.

Bedömning

Jag har begränsat min granskning till handläggningstiden av delgivningsåtgärder och går inte in på några andra frågor.

Kronofogdemyndigheten har redogjort för den rättsliga regleringen och jag hänvisar till den redogörelsen.

Av utredningen framgår att det tog omkring ett halvår innan någon åtgärd vidtogs i fråga om stämningsmannadelgivning. Detta innebär att myndigheten

var passiv i handläggningen av ansökan om betalningsföreläggande under lång tid.

Genom Kronofogdemyndighetens yttrande har det kommit fram att arbetsläget är och sedan en tid tillbaka har varit ansträngt samt att antalet inkomna ärenden har fortsatt att öka. Även om ingen statistik eller liknande presenterats tycks väntetiderna för att delge genom stämningsman inom det aktuella området ha varit bekymmersamma. Som remissvaret får uppfattas införde Boråskontoret vissa särskilda rutiner med anledning av detta. Det är tydligt att myndigheten inom det aktuella geografiska området, oaktat arbetssättet, inte har måktat med att utföra stämningsmannadelgivning inom en rimlig tid, framför allt eftersom det inte har funnits tillräckligt med resurser i förhållande till antalet uppdrag. Av 9 § förvaltningslagen (2017:900) följer att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. I detta ligger ett krav på myndigheten att aktivt driva ärendet framåt så att ett beslut kan fattas så snart som möjligt. Att en myndighet har stora ärendebalanser utgör i sig ingen godtagbar ursäkt för att åsidosätta skyndsamhetskravet. Jag delar Kronofogdemyndighetens bedömning att det har varit ett alltför långt uppehåll i handläggningen som inte är förenligt med 9 § förvaltningslagen. Myndigheten förtjänar kritik för sin handläggning av ärendet.

Som Kronofogdemyndigheten pekat på i sitt yttrande finns det flera bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning som ger uttryck för att processen ska vara snabb och enkel (se också prop. 1989/90:85 s. 22 f.). Ett uppehåll om ett halvår i handläggningen av en ansökan om betalningsföreläggande riskerar att undergräva enskildas förtroende för den summariska processen och Kronofogdemyndigheten. Myndigheten bör därför se till att en sådan viktig funktion som delgivningsarbetet fungerar effektivt och att det finns tillräckligt med resurser. Det är positivt att myndigheten arbetar aktivt med att förkorta väntetiderna för stämningsmannadelgivning.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av stf JO Karin Almgren. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Charlotte Svensson Prozenko har föredragit ärendet och tf. byråchefen Jörgen Buhre har deltagit i beredningen.