

Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att efterforskningsåtgärder i utmättningsärendet inte dokumenterats

Bakgrund

Den 30 januari 2009 erhöll Kronofogdemyndigheten ett anonymt tips i vilket uppgavs att AA bedrev näringsverksamhet i form av hästhandel. AA hade tidigare varit föremål för handläggning hos Kronofogdemyndigheten. Den anonyma tipsaren hänvisade bl.a. till annonser på Internet.

I anledning av tipset påbörjade kronoinspektören BB en utredning. Lördagen den 14 mars 2009 bad BB kronoassistenten CC att ringa AA i anledning av en försäljningsannons på en häst. CC, som ringde från skyddat nummer och som inte presenterade sig som representant för Kronofogdemyndigheten, ställde frågor om hästen. Den information som CC inhämtade genom telefonsamtalet vidarebefordrades till BB, vilken dokumenterade informationen som ett anonymt tips inkommet den 16 mars 2009. Den 19 mars 2009 utmättes hästen med stöd av 4 kap. 18 § utsökningsbalken för AA:s skulder.

AA överklagade Kronofogdemyndighetens beslut till Göteborgs tingsrätt, som den 23 april 2009 fann att hon hade styrkt att hon inte var hästens ägare. Tingsrätten upphävde därför Kronofogdemyndighetens beslut om utmätning samt ett efterföljande beslut om försäljning av hästen.

Anmälan

I tre olika anmälningar inkomna till JO den 24 mars samt den 2 och 3 april 2009 framförde AA klagomål mot Kronofogdemyndigheten, Göteborgskontoret samt BB och CC. Hon anförde att en representant för Kronofogdemyndigheten (CC), som låtsades vara intresserad av att köpa en häst som hon hade ute till försäljning, lördagen den 14 mars 2009 ringde upp henne utan att presentera sig och ställde ett flertal frågor angående hästen. När hon efterfrågade namn och telefonnummer ville den som ringde inte lämna något svar. Några dagar senare beslutade Kronofogdemyndigheten att utmäta hästen, som ägdes av en man i Danmark, för hennes skulder utan att någon kontakt dessförinnan hade tagits med henne. När hon därefter kontaktade BB och bl.a. frågade om telefonsamtalet den 14 mars 2009

hade kommit från Kronofogdemyndigheten förnekade BB att så varit fallet; hon påstod att myndigheten hade mottagit ett anonymt tips.

Utredning

Kronofogdemyndighetens handlingar i ärendet lånades in och granskades. Myndighetens huvudkontor anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig angående vad AA framfört om att hon fått ett anonymt telefonsamtal som enligt uppgift visat sig komma från en tjänsteman hos Kronofogdemyndigheten.

I sitt remissvar, till vilket ett yttrande från västra indrivningsavdelningen samt kronofogden DD och enhetschefen EE hade fogats, anförde Kronofogdemyndigheten (KFM), genom biträdande processägaren FF, huvudsakligen följande.

Kronofogdemyndighetens bedömning

AA har under ett antal år förekommit hos KFM. Med anledning av skulderna har KFM vidtagit verkställighetsåtgärder i form av utmätning.

I det aktuella fallet genomförde KFM en tillgångsundersökning efter ett anonymt tips om att AA handlar med hästar mm. KFM förhörde sig hos AA om den påstådda handeln men fick beskedet att verksamheten var under avveckling.

KFM fick efter detta besked in flera anonyma tips om att AA bedrev handel med hästar och att det pågick försäljning på Internetsidan hästnet.se. Kronoinspektören BB bad en mer hästkunnig kollega, kronoassistenten CC, att skaffa fram fler fakta om den pågående försäljningen av hästen Zefir. CC hörde sig därför närmare för per telefon om hästens värde, besittningsförhållanden och ställde några allmänna frågor.

Utifrån de motstridiga uppgifter som lämnats av AA och de tips som inkommit till KFM fanns anledning att närmare undersöka denna tillgång. Att genom telefonförfrågningar mer formlöst efterforska tillgångar står inte i strid med hur tillgångar får efterforskas enligt utsökningsbalken, se Utsökningsbalken – En kommentar, Walin m.fl. 4:e uppl. s. 150.

CC uppgav under telefonsamtalet aldrig att hon ringde från KFM. I vissa situationer kan det vara befogat att underlåta att presentera sig som tjänsteman från KFM. Telefonförfrågningen handlar i det här läget om att förbereda en kommande utmätningförrättning. Att på detta sätt skaffa sig allmän information om egendomen har accepterats som rimliga åtgärder inför en utmätningförrättning, jfr. JO om moderna efterforskningsmetoder i Skatte- och Kronofogdemyndigheternas verksamhet, 1984:1, s. 34. Någon provokation har inte förekommit från KFM:s sida. Situationen kan liknas vid möjligheten för KFM att i vissa lägen verkställa utmätning utan föregående underrättelse till gäldenären, 4 kap. 12 § andra stycket UB. Detta kan t.ex. ske om KFM bedömer att det finns risk att gäldenären skaffar undan egendomen.

Enligt 4 kap. 9 § UB ska KFM i den utsträckning som behövs med hänsyn till ansökans innehåll, tillkommande uppgifter, gäldenärens förhållanden och omständigheterna i övrigt utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden samt undersöka om gäldenären har utmätningsskyddad egendom. KFM ska se till att en förrättning inte väcker onödig uppmärksamhet eller annars orsakar svaranden eller annan enskild större olägenhet än som är nödvändigt, 3 kap. 1 § utsökningsförordningen. Vid en tillgångsundersökning måste bedömas allmänt om den metod som används är försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Därvid måste göras en avvägning mellan å ena sidan den skada och det intrång som metoden medför eller riskerar att medföra och å andra behövet av att genomföra tillgångsundersökningen och de fördelar som står att vinna vid ett säkerställande av en eventuell utmätning. Med tanke på de motstridiga uppgifter som lämnats av AA och den information om tillgångar som kommit från annat håll anser KFM att åtgärderna varit befogade och att handläggningen har gått rätt till.

CC:s telefonsamtal dokumenterades av BB som ett anonymt tips. Anledningen till detta har uppgetts vara osäkerhet kring förfarandets riktighet.

KFM:s dokumentation ska vara saklig, jfr 1 kap. 9 § regeringsformen. Beslut och åtgärder som påverkar målet måste framgå av dokumentationen och vara väl motiverade. Andra uppgifter som behövs för att kunna följa ärendet ska också dokumenteras. Enligt 15 § förvaltningslagen är en myndighet skyldig att dokumentera information som den får muntligt. Bestämmelsen är inte tillämplig i KFM:s verksamhet men bör ändå ligga till grund för dokumentationsrutinerna. Vad som sagts ovan om KFM:s dokumentation finns återgivet i handboken Utmätning samt i dokumentet ”System för dokumentation – en riktlinje”.

Dokumentationen av telefonsamtalet har inte gett en korrekt bild av de utredningsåtgärder som vidtagits, vilket KFM beklagar. Givetvis är det av vikt att kravet på en korrekt dokumentation över handläggningen upprätthålls. Händelsen har föranlett åtgärder för att förbättra handläggningen i denna del. Inom KFM pågår f.n. ett arbete med att förnya och förbättra dokumentationsrutinerna.

AA gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret. Hon uppgav bl.a. att hästen hade skadat sig mycket svårt under den tid Kronofogdemyndigheten hade den i sin vård, vilket hade lett till stora kostnader för henne.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och utgör främst en kontroll av att myndigheterna har följt de förfaranderegler som gäller. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är heller inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Den som är missnöjd med Kronofogdemyndighetens beslut kan överklaga det till tingsrätten, vilket AA även har gjort. Utmätningensbeslutet kommer därför inte att göras till föremål för någon bedömning från min sida.

Bedömningen i det följande inriktas i stället på telefonsamtalet den 14 mars 2009 mellan CC och AA.

Enligt 4 kap. 9 § utsökningsbalken ska Kronofogdemyndigheten i den utsträckning som behövs med hänsyn till bl.a. ansökans innehåll, tillkommande uppgifter och omständigheterna i övrigt undersöka om gäldenären har utmätningensbar egendom. Bestämmelsen föreskriver en undersökningsplikt för Kronofogdemyndigheten, men ger myndigheten ett betydande utrymme att anpassa sina insatser till förhållandena i det enskilda målet.

När Kronofogdemyndigheten undersöker en gäldenärs tillgångar kan myndigheten använda sig av olika källor, såsom upplysningar från borgenären, gäldenären själv, tredje man samt metoder, såsom efterforskning i olika register eller förrättning i gäldenärens bostad eller lokal.

En gäldenär är enligt 4 kap. 14 § utsökningsbalken skyldig att till Kronofogdemyndigheten lämna de uppgifter om sina tillgångar som behövs i målet och kan åläggas att under straffansvar bekräfta den information som han har lämnat. Det finns inget hinder mot att Kronofogdemyndigheten mer formlöst, exempelvis genom telefonsamtal, inhämtar uppgifter från gäldenären angående dennes tillgångar.

JO har tidigare gjort uttalanden om principerna för och metoderna i bl.a. Kronofogdemyndighetens efterforskande verksamhet (se JO om moderna efterforskningsmetoder i Skatte- och Kronofogdemyndigheternas verksamhet – en undersökning av laglighet och lämplighet, 1984:1 [fortsättningsvis benämnd JO 1984:1]). JO uttalade bl.a. att beslut om känsliga eller ovanliga insatser bör fattas på chefsnivå samt att åtgärder som vidtas ska dokumenteras. Kravet på opartiskhet och saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen måste givetvis iakttas. Utgångspunkten är att åtgärder ska präglas av ändamålsenlighet, urskillning och måtta (se JO 1984:1 s. 32). Det borde, uttalade JO vidare, finnas ett utrymme för att med utgångspunkt i annonser om viss näringsverksamhet, genom exempelvis enkla telefonförfrågningar, skaffa sig allmän information om verksamheten. En tjänsteman som går längre och exempelvis ställer frågor av provokativ natur eller agerar under falskt namn har däremot i de allra flesta situationer passerat gränsen för det lämpliga (se JO 1984:1 s. 34).

I frågan om den i detta ärende genomförda åtgärdens lämplighet noterar jag att det har rört sig om ett telefonsamtal där vissa frågor ställts om en häst, som av gäldenären salufördes via en annons på Internet. Det har inte förekommit någon provokation utan, såvitt framkommit, endast allmänna frågor med utgångspunkt från annonsen. Det kan visserligen, mot bakgrund av de övriga medel som stod till Kronofogdemyndighetens förfogande, ifrågasättas huruvida det verkligen förelåg ett behov av att genomföra utredningen på detta sätt. Åtgärden har emellertid enligt min mening inte varit av ett så ingripande slag att det finns grund för kritik mot dess genomförande.

Kronofogdemyndigheten har vid sin utredning av klagomålen kommit fram till att myndigheten är skyldig att dokumentera åtgärder som påverkar målet eller som behövs för att kunna följa dess gång. Jag kan, i likhet med myndigheten, konstatera att telefonsamtalet mellan CC och AA inte dokumenterats på ett korrekt sätt. Av Kronofogdemyndighetens remissvar framgår att skälet till den bristfälliga dokumentationen synes ha varit en osäkerhet om huruvida den genomförda åtgärden var tillåten eller inte. Det är naturligtvis inte tillåtet för en tjänsteman att försöka dölja felaktiga eller tveksamma åtgärder genom att redovisa dem på ett oriktigt sätt.

Kronofogdemyndigheten ska därför kritiseras för den bristfälliga dokumentationen och särskilt för att underlåtenheten varit avsedd att dölja åtgärder som myndighetens tjänstemän själva synes ha betraktat som tvivelaktiga.