

Kritik mot Kronofogdemyndigheten för att myndigheten i ett utsökningsmål begärt in intyg m.m. direkt från gäldenärens tandläkare

Beslutet i korthet: En person vars lön var föremål för utmätning begärde att Kronofogdemyndigheten skulle ta hänsyn till tandvårdskostnader. Myndigheten tog då på eget initiativ kontakt med tandläkaren och ställde frågor. Åtgärden har bedömts som integritetskänslig. Kronofogdemyndigheten borde i stället ha överlåtit åt gäldenären att avgöra vilken utredning denne önskade förebringa.

Bakgrund och anmälan

Kronofogdemyndigheten hade sedan en tid tillbaka utmätt delar av AA:s lön. AA påbörjade i december 2008 en omfattande tandvårdsbehandling. Den 14 april 2009 informerade han Kronofogdemyndigheten om detta, varvid han ombads att till myndigheten ge in ett kostnads/betalningsförslag från tandläkaren. Den 17 juni sände han in en kostnadsberäkning av vilken framgick att behandlingen beräknades kosta drygt 50 000 kr. Samma dag skickade Kronofogdemyndigheten ut en intygsblankett till AA:s tandläkare, som var privatpraktiserande. Avsikten var att tandläkaren, genom att fylla i blanketten, skulle intyga bl.a. att behandlingen var nödvändig och utgjorde det billigaste alternativet. Vidare begärde Kronofogdemyndigheten att tandläkaren skulle sända in ett kostnadsförslag. Tandläkaren kontaktade den 25 juni Kronofogdemyndigheten och uppgav att hennes jurister hade avrått henne från att lämna de begärda uppgifterna till myndigheten, eftersom de var sekretessbelagda. I en tjänsteanteckning hos Kronofogdemyndigheten i anledning av samtalet med tandläkaren antecknade handläggaren att hon ”förklarade för [tandläkaren] varför vi behöver uppgifterna men det hjälpte inte, hon är rädd för att bli stämd av gäldenären”.

I en anmälan till JO framförde AA kritik mot Kronofogdemyndighetens hantering av ärendet.

Utredning

JO infortrade och granskade delar av AA:s akt hos Kronofogdemyndigheten. Därefter anmodades Kronofogdemyndigheten, huvudkontoret, att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av ärendet, varvid myndigheten

särskilt skulle yttra sig angående vilka överväganden som hade gjorts innan kontakt togs med AA:s tandläkare.

Till Kronofogdemyndighetens yttrande var fogat ett yttrande från Västra verkställighetsavdelningen och en rättsutredning. Enligt rättsutredningen omfattas tandläkare av upplysningsskyldigheten i 4 kap. 15 § utsökningsbalken, UB, åtminstone i de fall behandling har påbörjats. I det aktuella fallet hade gäldenären och tandläkaren ett ekonomiskt mellanhavande som hade betydelse för om gäldenärens lön var utmättningsbar. Tandläkaren var därför enligt bedömningen i rättsutredningen skyldig att lämna uppgift om detta till Kronofogdemyndigheten, även med beaktande av den sekretess som gäller inom vården. Utredningens slutsats var därför att myndigheten inte gjort något formellt fel när frågan ställts till tandläkaren.

I myndighetens yttrande, undertecknat av biträdande processägaren BB och verksjuristen CC, angavs bl.a. följande.

Det kan konstateras att 4 kapitlet 15 § UB behandlar tredje mans upplysningsplikt. Tredje man har enligt bestämmelsen en ovillkorlig skyldighet att lämna upplysningar till KFM. Det finns inte någon skyldighet för tredje man att på heder och samvete skriftligen bekräfta lämnade uppgifter. Skyldighet att lämna upplysningar omfattar allt som hör till rättsförhållandet.

Den förfaranderegeln i 5 kapitlet 14 § UB som ger myndigheten rätt att vid beneficiering förfara efter vad som är känt eller vad som kan utrönas utan omgång finns inte i 7 kapitlet.

KFM finner dock att det ligger i sakens natur att KFM med tillämpning av 5 kap 14 § UB kan inhämta uppgifter från tredje man vid bestämmande av förbehållsbelopp vid löneutmätning. Bestämmelsen är dock endast avsedd som en förfaranderegeln för KFM. Den medför ingen skyldighet för tredje man att lämna svar på de upplysningar som KFM efterfrågar. Det finns inga rättsföljder kopplade till bestämmelsen.

Enligt KFM:s uppfattning är bestämmelsen i 5 kap 14 § UB till för ett informationsinhämtande som ska ske snabbt och utan tvångsåtgärder. I kommentaren [Utsökningsbalken – en kommentar, Wallin m.fl., 4e uppl.; JO:s kommentar] sid 238 anges telefonkontakt som exempel på uppgiftsinhämtande. Något hinder att med ett enkelt förfarande inhämta uppgifter skriftligen anges inte. Enligt KFM:s uppfattning kan bestämmelsen även innefatta ett skriftligt förfarande.

KFM finner att västra verkställighetsavdelningen avsikt med försändelsen till tandläkaren endast varit, såsom det får förstås, en serviceåtgärd gentemot gäldenären och ett informationsinhämtande med stöd av 5 kapitlet 14 § UB. Någon tvångsmässigt uppgiftslämnande med stöd av 4 kap 15 § UB har inte varit ifråga. KFM har avstått från ytterligare frågor till tandläkaren efter dennes besked att inte inkomma med efterfrågade uppgifter.

[— —]

KFM finner att det vid utredningen av förbehållsbeloppet vid löneutmätning funnits stöd att med tillämpning av bestämmelsen i 5 kapitlet 14 § UB ställa frågor till AA:s tandläkare.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över vad Kronofogdemyndigheten anfört.

Rättslig reglering

Förbehållsbeloppet vid utmätning i lön

I 7 kap. 4 § utsökningsbalken, UB, stadgas bl.a. att lön får tas i anspråk genom utmätning endast till den del den överstiger vad gäldenären behöver för sitt och familjens underhåll.

Den del av lönen som inte får tas i anspråk genom utmätning kallas förbehållsbeloppet. Hur detta beräknas regleras i 7 kap. 5 § UB. Förbehållsbeloppet bestäms med ledning av s.k. normalbelopp. Dessa varierar beroende av olika omständigheter som t.ex. om gäldenären är ensamstående eller inte. De fastställs varje år av Kronofogdemyndigheten och ska anses innefatta alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnaden.

Kronofogdemyndigheten ger årligen ut allmänna råd om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m. (För 2009 gällde KFM A 2008:1). Där anges att till vanliga levnadsomkostnader, som alltså ska innefattas i normalbeloppet, bör räknas i ett hushåll normalt förekommande utgifter. Myndigheten ger ut meddelanden med information som kompletterar råden. För 2009 gällde KFM M 2008:1. Beträffande tandvård meddelas följande information.

Normalbeloppet får anses inkludera kostnader för årlig kontroll, enklare tandlagning och tandhygienist. Tillägg för tandläkarkostnader kan ske i samband med en större behandling av tandläkare. Tillägg bör dock endast göras för åtgärd som av tandläkare bedöms vara nödvändig. Gäldenären bör uppvisa intyg från behandlande tandläkare samt ett kostnadsförslag. Av intyget bör framgå att behandlingen är nödvändig och att behandlingen, om det finns alternativa behandlingssätt, utgör det billigaste alternativet. Av kostnadsförslaget bör framgå den totala kostnaden för behandlingen och gäldenärens andel härav samt hur betalning ska ske.

I meddelandet hänvisas till ett avgörande från Göta hovrätt, där de principer som kommer till uttryck i meddelandet tillämpats (beslut den 24 oktober 2008 i ärende ÖÄ 2468-08).

Kronofogdemyndighetens möjligheter att i utsökningsmål inhämta information från tredje man

I 4 kap. 15 § UB regleras tredje mans upplysningskyldighet i utmätningssmål. Där framgår att tredje man är skyldig att uppge huruvida gäldenären har fordran hos honom eller annat mellanhavande med honom, som kan vara av betydelse för bedömning i vad mån gäldenären har utmättningsbar egendom, och att ange mellanhavandets närmare beskaffenhet. I förarbetena har uttalats att bestämmelserna i 4 kap. UB gäller även vid utmätning i lön enligt 7 kap. UB, i den mån de kan bli tillämpliga vid en sådan utmätning (se prop.1980/81:8 s. 342).

Kronofogdemyndighetens möjlighet att inhämta information från tredje man är inte inskränkt endast till de fall där tredje man enligt 4 kap. 15 § UB är skyldig att lämna information om sina mellanhavanden med gäldenären. Myndigheten är i och för sig oförhindrad att ställa allmänna frågor om gäldenärens ekonomi och anställningsförhållanden exempelvis till grannar eller bekanta till gäldenären. JO har emellertid tidigare uttalat att omdöme, takt samt hänsyn till gäldenärens person och personliga omständigheter sätter givna gränser för myndighetens undersökande verksamhet. Efterforskning av det angivna slaget bör endast komma ifråga i de fåtal fall då den eftersökta informationen inte kunnat inhämtas genom myndighetens naturliga upplysningskällor, dvs. genom de register som myndigheten har tillgång till eller genom samtal med gäldenären (se JO 1985/86 s. 374).

I 5 kap. UB finns regler om att viss egendom ska undantas från utmätning, dels med hänsyn till gäldenärens behov, dels på grund av egendomens särskilda beskaffenhet. I 5 kap. 14 § regleras förfarandet vid Kronofogdemyndighetens prövning av om viss egendom ska undantas från utmätning eller ej. Enligt bestämmelsen ska gäldenären lämna de uppgifter som är tillgängliga för honom och som behövs för Kronofogdemyndighetens prövning. Myndigheten ska vid sin prövning förfara efter vad som är känt eller kan utrönas utan omgång.

Skydd för den enskildes privatliv

Det allmänna ska värna den enskildes privatliv, 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen. Var och en har vidare rätt till respekt för sitt privatliv enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. (Jfr vad som anförs om detta i JO 2009/10 s. 398, under avsnittet Rättslig reglering.)

I 2 kap. 8 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, som är tillämplig för bl.a. privatpraktiserande tandläkare, framgår att den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården inte obehörigen får röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Att bryta mot tystnadsplikten är belagt med straff, 20 kap. 3 § brottsbalken. Att främja brott mot tystnadsplikt, t.ex. genom att söka förmå någon att röja uppgifter som omfattas av sekretess, är också belagt med straff, 23 kap. 4 § brottsbalken.

Som obehörigt röjande anses enligt den nyss nämnda sekretessbestämmelsen inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Den som enligt 4 kap. 15 § UB är skyldig att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten kan således inte vägra med hänvisning till tystnadsplikt eller sekretess.

Sekretessen gäller, med undantag för vissa situationer som är utan intresse i detta sammanhang, inte gentemot den enskilde själv. Den enskilde kan därmed medge att annars sekretessbelagd information om honom eller henne lämnas ut.

Bedömning

Ärendet gäller förutsättningarna för att medge en gäldenär tillägg till normalbeloppet för vissa tandvårdskostnader. Kronofogdemyndigheten har som framgått utarbetat egna principer för sådana tillägg. Principerna ligger väl i linje med lagstiftningens intentioner och de har även tillämpats i domstol. De bör därför godtas som gällande rätt.

Den fråga som väckts i JO:s ärende gäller inte heller rimligheten i de villkor Kronofogdemyndigheten ställt upp utan hur förutsättningarna för att medge tillägget ska utredas.

Av utredningen i ärendet framgår inte med vilket lagstöd tjänstemannen på Kronofogdemyndigheten ansåg sig kunna rikta sin förfrågan direkt till AA:s tandläkare. I den till Kronofogdemyndighetens remissyttrande bifogade rättsutredningen har framförts att stöd för förfarandet står att finna i 4 kap. 15 § UB.

I huvudkontorets yttrande har däremot framförts att stöd för förfarandet följer av 5 kap. 14 § UB.

Bestämmelsen i 4 kap. 15 § UB om tredje mans upplysningsplikt gäller, enligt vad som uttalades av lagberedningen, rättsförhållanden mellan gäldenären och tredje man som avser en utmättningsbar tillgång hos gäldenären (prop. 1980/81:8 s. 412). Departementschefen anslöt sig till beredningens uppfattning (a. prop. s. 415). I detta fall gällde saken, som ovan konstaterats, inte efterforskning av gäldenärens tillgångar utan om gäldenären skulle få tillgodoräkna sig visst tillägg till normalbeloppet. Det var med andra ord fråga om ett annat slags utredning än den som avses i 4 kap. 15 § UB.

Bestämmelsen i 5 kap. 14 § UB får anses ge stöd för vissa utredningsåtgärder, exempelvis tredjemanskontakter, när den i det kapitlet föreskrivna beneficieringen ska ske. Någon motsvarighet till denna bestämmelse finns inte i 7 kap. UB, i vilket utmätning av lön särskilt behandlas. Det innebär emellertid inte att Kronofogdemyndigheten därigenom skulle vara förbjuden att i mål om utmätning av lön efterfråga information från tredje man. Av 7 kap. 3 § utsökningsförordningen (1981:981) följer exempelvis att Kronofogdemyndigheten hos gäldenärens arbetsgivare eller på annat sätt ska inhämta uppgifter om förhållanden som kan vara av betydelse vid behandlingen av frågan om utmätning av lön. Det är emellertid av vikt att Kronofogdemyndigheten, innan en sådan tredjemanskontakt tas, väger behovet av åtgärden mot de nackdelar som den kan medföra.

Ett tillägg till normalbeloppet med hänsyn till gäldenärens särskilda behov görs i gäldenärens intresse. Det är svårt att se annat än att det då måste åligga gäldenären att påvisa att de faktiska förutsättningarna för att medge tillägget föreligger. I princip är det alltså gäldenären som har utrednings- och bevisbördan. Det innebär givetvis inte att Kronofogdemyndigheten kan låta bli att leva upp till allmänna förvaltningsrättsliga servicekrav, än mindre regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Myndigheten är därför bl.a. skyldig att lämna gäldenären upplysningar om vilka rättsliga regler som gäller och om hur han eller hon ska förfara för att få sitt önskemål om tillägg prövat. Det kan även vara naturligt att myndigheten på egen hand inhämtar kompletterande information när detta från handläggningssynpunkt ter sig enklare, billigare eller snabbare än att ”gå en omväg” via gäldenären.

I de fall då en utredning, som bedömningen av ett ärende kräver, innefattar omständigheter av privat eller annars integritetskänslig natur bör en myndighet dock iakttä särskild försiktighet (jfr JO 2009/10 s. 398). De regler som finns uppställda till skydd för den enskildes privatliv måste respekteras. Det innebär att även om det för myndigheten ter sig smidigt att agera på egen hand bör den avstå från detta när det finns skäl att uppfatta åtgärden som integritetskänslig.

I detta fall har Kronofogdemyndigheten utan att inhämta samtycke från gäldenären vänt sig till dennes tandläkare med frågor av privat natur. Åtgärden har varit dubbel integritetskänslig, eftersom den dels för tandläkaren exponerat gäldenärens ekonomiska situation, dels varit ägnad att för myndigheten röja uppgifter om gäldenärens medicinska förhållanden. Den uppkomna situationen skulle enkelt ha

kunnat undvikas om Kronofogdemyndigheten hade anmodat gäldenären att inkomma med den utredning som krävs samt upplyst honom om att tillägget inte skulle kunna medges om utredningen inte företeddes. Det hade då legat i gäldenärens händer att avgöra vilken utredning han önskade förebringa. Han hade därvid även haft möjlighet att i den utsträckning det var nödvändigt lösa tandläkaren från hennes tystnadsplikt.

Kronofogdemyndigheten har sammanfattningsvis förfarit felaktigt genom att ta en direktkontakt med tredje man trots att något sådant behov inte förelegat, varvid myndigheten brustit i respekt för gäldenärens rätt till skydd för sitt privatliv.

Att döma av den tjänsteanteckning som upprättats hos myndigheten har tjänstemannen sökt övertala tandläkaren att trots tystnadsplikten lämna ut information. Med hänsyn till att någon information ändå inte lämnades ut har jag inte utrett detta vidare. Jag erinrar dock om att det är straffbart att förmå någon att åsidosätta sin tystnadsplikt.