

Kritik mot Kronofogdemyndigheten för långsam handläggning av ett ärende om skuldsanering

Beslutet i korthet: I ett ärende om skuldsanering tog det över sju månader innan Kronofogdemyndigheten började handlägga ärendet. Myndigheten får kritik för att handläggningen inte har stämt överens med det krav på skyndsamhet som gäller i ärenden om skuldsanering.

Anmälan

I en anmälan till JO den 1 december 2015 framförde AA klagomål mot Kronofogdemyndigheten med anledning av ett ärende om skuldsanering. Han uppgav att han hade ansökt om skuldsanering i juli 2015 och att Kronofogdemyndigheten ännu inte hade vidtagit någon åtgärd med anledning av hans ansökan.

Utredning

JO begärde in och granskade handlingarna i skuldsaneringsärendet. JO remitterade därefter anmälan till Kronofogdemyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av AA:s ansökan om skuldsanering. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till bestämmelsen i 14 § andra stycket skuldsaneringslagen (2006:548). Kronofogdemyndigheten skulle även redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

I remissvaret, till vilket fogades ett yttrande från enhetschefen BB, uppgav Kronofogdemyndigheten, genom verksamhetschefen CC och verksamjuristen DD, följande:

Det aktuella ärendet

Som framgår av BB:s yttrande har AA:s skuldsaneringsansökan handlagts i enlighet med Kronofogdemyndighetens rutiner.

Det är inte acceptabelt att det har dröjt mer än sju månader utan att handläggning har påbörjats. Väntetiden är inte förenlig med 14 § andra stycket skuldsaneringslagen. Anledningen till de långa väntetiderna är att Kronofogdemyndigheten inte har agerat i tid på de signaler om längre handläggningstider och minskad produktivitet som redovisats i myndighetens uppföljningssystem. Kraftfulla åtgärder pågår för att komma till rätta med situationen på kort och lång sikt.

Handläggningen av skuldsaneringsärenden

Den första handläggningsåtgärden Kronofogdemyndigheten ska göra är att utreda om ansökan kan ligga till grund för prövning av ärendet och ta in eventuella kompletteringar. Om kompletteringsförelägganden inte följs kan detta leda till att ansökan avvisas enligt 12 § skuldsaneringslagen. Därefter ska myndigheten pröva om ansökningen omedelbart ska avslås enligt 13 § första stycket skuldsaneringslagen. Denna prövning syftar till att redan på ett tidigt stadium föra bort de fall där det utan en ingående undersökning står klart att skuldsanering inte kan beviljas (jfr NJA 1996 s. 543).

Om ansökan efter nödvändiga kompletteringar, registerkontroll och eventuellt sammanträde inte ska avvisas eller avslås ska Kronofogdemyndigheten enligt 14 § andra stycket skuldsaneringslagen *snarast* besluta om att inleda skuldsanering. I specialmotiveringen till bestämmelsen (dvs. 13 § andra stycket äldre skuldsaneringslagen [1994:334]) framgår att det är viktigt att det efter initial prövning beslutas om inledande så snart som möjligt. Dessutom framhålls vikten av att skuldsaneringsärenden handläggs skyndsamt (jfr prop. 1993/94:123 s. 216).

Inledandebeslutet kungörs i Post- och Inrikes Tidningar. Dessutom skickas underrättelser till berörda borgenärer som inte kan förväntas ta del av detta. Av kungörelsen och underrättelserna framgår som regel att berörda borgenärer ska anmäla sina fordringar inom en månad. För att underlätta den framtida handläggningen skriver handläggaren som beslutar om att inleda skuldsanering redan i detta skede ett utkast till förslag om skuldsanering.

Efter att fordringsanmälningar har kommit in slutför Kronofogdemyndigheten (om inte ärendet avslås) tillsammans med gäldenären förslaget till skuldsanering. Förslaget delges med samtliga borgenärer som får möjlighet att yttra sig. Först därefter kan slutligt beslut om skuldsanering meddelas.

Skuldsaneringshandläggningen är utdragen och innebär kontakter med ett stort antal parter. Det gör logistiken sårbar. Åtgärder som vidtas i ett tidigt skede påverkar förutsättningarna för den fortsatta handläggningen. Det är därför svårt att bryta loss enskilda moment utan att bedöma konsekvenser för handläggningsproceduren som helhet.

Att åtgärder i inledandeskedet av skuldsaneringshandläggningen påverkar övrig handläggning medför inte att skyndsamhetskravet i 14 § andra stycket skuldsaneringslagen kan sättas åt sidan. Kronofogdemyndigheten är dock tvungen att sätta kravet på skyndsamt handläggning fram till inledandebeslutet i relation till övriga krav som gäller för handläggningen, i detta fall främst det allmänna kravet på skyndsamt handläggning av ärendet som helhet som 7 § förvaltningslagen (1986:223) och 14 § andra stycket skuldsaneringslagen ger uttryck för.

Kronofogdemyndigheten har valt att använda en strategi med en gemensam inkorg för alla skuldsaneringsärenden, där ärendena tas i turordning efter att de kommit in. När ett ärende har knutits till en handläggare ska handläggningen ske slag i slag, dvs. med minimala väntetider mellan handläggningsåtgärderna. Detta medför i dagsläget långa liggstider före det att ärenden börjar handläggas, men efter det att utredningen har börjat går det relativt snabbt att besluta om avvisning, avslag eller inledande (cirka 3–4 månader).

Anledningen till de långa handläggningstiderna

Ansökningarna om skuldsanering har ökat kraftigt under flera år. Under 2015 kom drygt 11 200 ansökningar. Det motsvarar en ökning med 12 procent jämfört med 2014. Antalet ansökningar har ökat med 70 % sedan 2009.

Tabell: Utvecklingen av antal skuldsaneringsärenden 2009–2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inkomna ärenden	6 589	7 987	8 452	9 068	9 184	10 083	11 263
Avslutade ärenden	6 561	7 643	8 407	7 520	8 537	9 648	7 694

Svårigheten att prognosticera det ökade inflödet och de ibland utdragna utredningarna har gjort att Kronofogdemyndigheten haft svårt att dimensionera insatser. Detta i kombination med hög personalomsättning har inneburit allt längre väntetider. Nu är myndigheten i ett läge där den som ansöker kan få vänta i 7–8 månader innan en handläggare påbörjar ärendet.

Vad gör Kronofogdemyndigheten för att komma till rätta med situationen?

Under hösten 2015 blev det tydligt för myndighetsledningen att det krävdes kraftfulla insatser för att hantera både balanser och det löpande inflödet. Myndigheten har omfördelat avsevärt mer resurser till skuldsaneringsverksamheten, dels i form av en tillfällig satsning dels i form av tillsvidareresurser.

- Cirka 50 årsarbetskrafter från andra delar av myndigheten bidrar nu genom att handlägga skuldsaneringsärenden. Dessa ska sammanlagt handlägga cirka 3 000 av ärendena i balans från ansökan till avslut.
- Tre nya skuldsaneringsteam rekryterar sammanlagt cirka 45 nya personer. Alla medarbetare i de nya teamen kommer att ha påbörjat arbetet under april månad.
- Nyrekryteringarna innebär att antalet personer som arbetar med skuldsanering ökar från 110 till över 150.

BB uppgav i ett yttrande daterat den 29 februari 2016 följande:

Kronofogdens handläggning av skuldsaneringsärenden

[...]

Under 2016 har hittills (den 29 februari 2016) ca 1 500 ansökningar kommit in. Ärendinflödet har inneburit att Kronofogden i dagsläget har ett stort antal skuldsaneringsärenden i balans. Den 29 februari 2016 fanns det omkring 5 000 ärenden där handläggningen ännu inte hade påbörjats. Det innebär i sin tur att det tar lång tid från det att ansökan kommer in till dess att en handläggare påbörjar utredningen. I dagsläget är ledtiden ca åtta månader. De ärenden som påbörjas i nuläget, den 29 februari 2016, kom in till Kronofogden i början av juli 2015.

Kronofogden har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med det stora antalet skuldsaneringsärenden. Bl.a. har resurser omfördelats så att ett 60-tal anställda inom verkställighetsenheterna (kronoinspektörer) under en period kommer att handlägga skuldsaneringsärenden. I den insatsen ska ca 3 000 skuldsaneringsärenden avslutas till och med augusti 2016. Hittills har beslut om inledande eller avslag fattats i ca 800 av de ärendena. Det är ännu inte klart om insatsen kommer att fortsätta från och med september 2016, men beredskap för en förlängning av insatsen finns. Omkring 25 medarbetare inom juristenheten (kronofogdar) arbetar i nuläget i viss utsträckning med ärenden om omprövning av skuldsanering. Kronofogden har vidare inrättat tre nya skuldsaneringsteam i Göteborg, Täby och Linköping. Till de nya skuldsaneringsteamerna kommer inledningsvis totalt ca 40–45 nya medarbetare rekryteras. De nya skuldsaneringsteamerna kommer att vara på plats från och med april 2016.

Gällande rätt

Förvaltningslagen (1986:223) är tillämplig när det gäller Kronofogdens handläggning av skuldsaneringsärenden. Av 7 § förvaltningslagen framgår att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Enligt 14 § första stycket skuldsaneringslagen (2006:548) ska Kronofogden i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och

ekonomiska förhållanden från andra myndigheter. Om det finns särskilda skäl får Kronofogden hålla ett sammanträde för att avgöra om skuldsanering ska inledas. Enligt andra stycket ska Kronofogden, om en ansökan om skuldsanering inte avvisas eller avslås, snarast besluta om att skuldsanering ska inledas.

Efter ett beslut att inleda skuldsanering får utmätning inte ske för skulder som uppkommit dessförinnan, såvida det inte rör sig om skulder som enligt 7 § inte kan omfattas av en skuldsanering, 22 § skuldsaneringslagen.

Ärendet

AA:s ansökan om skuldsanering kom in till Kronofogden den 15 juli 2015. Ärendet har dnr [...]. Akten i ärendet har gått igenom. Av en tjänsteanteckning den 1 september 2015 framgår att en budget- och skuldrådgivare då kontaktade Kronofogden och meddelade att en utredning om att utmäta AA:s fastighet hade påbörjats. Budget- och skuldrådgivaren begärde att AA:s ärende skulle ges förtur med anledning av det. Av en ytterligare tjänsteanteckning samma dag framgår att en handläggare inom skuldsaneringsenheten meddelade budget- och skuldrådgivaren att det inte fanns möjlighet att prioritera ärendet framför de ansökningar om skuldsanering som kommit in tidigare än AA:s. Den 29 februari 2016 hade skuldsaneringsärendet ännu inte någon handläggare.

Av Kronofogdens indrivnings- och utsökningsdatabas framgår att AA:s fastighetsandel utmättes den 24 augusti 2015 samt att han sedan den 26 augusti 2015 har utmätning i sin inkomst.

Eftersom ärendet inte har någon handläggare har inget underyttrande hämtats in.

Bedömning

AA:s ansökan om skuldsanering kom in till Kronofogden den 15 juli 2015. Den 24 augusti 2015 utmättes hans fastighet. Hade ett beslut om att inleda skuldsanering fattats innan den 24 augusti 2015 hade utmätning inte kunnat ske med hänsyn till bestämmelsen i 22 § skuldsaneringslagen.

Den 1 september 2015 kontaktade en budget- och skuldrådgivare skuldsaneringsenheten och begärde att AA:s skuldsaneringsärende skulle prioriteras på grund av att det pågick en utredning om att utmäta hans fastighet. Vid den tidpunkten var fastigheten alltså redan utmätt. Även om skuldsanering hade inletts samma dag hade utmätningen av fastigheten bestått. Att fastigheten utmättes kan i vart fall inte ses som en direkt följd av Kronofogdens handläggning av skuldsaneringsärendet. Förbudet mot exekutiva åtgärder i 22 § skuldsaneringslagen inträder först efter beslutet om att inleda skuldsanering. Ett sådant beslut ska föregås av viss utredning och materiell prövning, 13 och 14 §§ skuldsaneringslagen. Beroende på ärendets beskaffenhet kan utredningen ta viss tid i anspråk. En gäldenär kan alltså inte förvänta sig att omedelbart kunna hindra verkställighet enbart genom att ge in en ansökan om skuldsanering.

Det som anges ovan innebär inte att den långa handläggningstiden är acceptabel. Enligt 14 § andra stycket skuldsaneringslagen ska Kronofogden snarast besluta om att inleda skuldsanering om ansökan inte avvisas eller avslås. I förarbetena till skuldsaneringslagen uttalades att Kronofogden ska fatta beslut utan onödigt dröjsmål efter den initiala prövningen (prop. 1993/94:123 s. 216). Bestämmelsen får alltså anses ta sikte på det fallet att det finns tillräckligt underlag för att fatta beslut, efter den utredning som ska göras enligt 14 § första stycket. Bakom bestämmelsen ligger dock ett allmänt skyndsamhetskrav (a. prop. s. 216). Avsikten är givetvis inte att Kronofogden ska kunna avvakta i onödan med den utredning och den prövning som krävs för att kunna fatta beslut i ett skuldsaneringsärende. Även den allmänna bestämmelsen i 7 § förvaltningslagen talar emot att så långa ledtider som i ärendet skulle vara acceptabla.

Kronofogden hanterar som huvudregel skuldsaneringsärenden i den ordning ansökningarna kommer in. Det har inte funnits någon anledning att handlägga

AA:s ärende med förtur. Att en utredning pågick gällande utmätning av hans fastighet kan inte anses ha utgjort skäl för att prioritera hans ansökan framför andra sökande. Det ligger i sakens natur att många av de personer som ansöker om skuldsanering är, eller kan komma att bli, föremål för verkställighetsåtgärder såsom utmätning av fast eller lös egendom.

Att inget beslut har fattats i skuldsaneringsärendet beror inte på brister i handläggningen, utan på de långa ledtider mellan det att en ansökan kommer in och att handläggningen påbörjas som för närvarande gäller för i stort sett samtliga skuldsaneringsärenden. Varken i det enskilda fallet eller generellt är så långa handläggningstider acceptabla. De krav på skyndsamt handläggning som uppställs i lagstiftningen uppfylls för närvarande inte. Kronofogden beklagar att handläggningstiderna i nuläget är mycket långa. Åtgärder har dock vidtagits för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna och det stora antalet skuldsaneringsärenden i balans.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Inför JO:s beslut hämtades muntliga upplysningar in från Kronofogdemyndigheten. Av upplysningarna framgick att handläggningen i ärendet började den 4 mars 2016 och att Kronofogdemyndigheten därefter avslog AA:s ansökan den 16 mars 2016.

Rättslig reglering och bedömning

I 7 § förvaltningslagen (1986:223) står det att ett ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. I förarbetena till skuldsaneringslagen betonas att det är viktigt att ärenden om skuldsanering handläggs så snabbt som möjligt (prop. 1993/94:123 s. 216). Kravet på skyndsamt handläggning i ärenden om skuldsanering framgår också i 14 § andra stycket skuldsaneringslagen där det står att Kronofogdemyndigheten snarast ska besluta att inleda skuldsanering om ansökan inte avvisas eller avslås.

Av utredningen framgår att AA ansökte om skuldsanering den 15 juli 2015. Vid tidpunkten för BB:s yttrande till JO, i slutet på februari 2016, hade skuldsaneringsärendet ännu inte fått någon handläggare. Den 4 mars 2016, dvs. mer än sju månader efter det att AA:s ansökan lämnades in till Kronofogdemyndigheten, började arbetet med att handlägga ärendet. Den 16 mars 2016 avslog Kronofogdemyndigheten ansökan.

Att det tog över sju månader innan ärendet började handläggas stämmer inte överens med det krav på skyndsamt handläggning som gäller i ärenden om skuldsanering, vilket Kronofogdemyndigheten också har konstaterat. Vad Kronofogdemyndigheten har meddelat om den ökade tillströmningen av ärenden och den höga arbetsbelastningen förändrar inte den bedömningen.

Kronofogdemyndigheten ska kritiseras för den långsamma handläggningen av AA:s ansökan.

Vad AA framfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.