

Ett modernare utsökningsförfarande

Betänkande av Utsökningsutredningen

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:81

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsbilden: *UB s'équilibre*, har formgetts av Benoit Dumaine.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24525-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 4 september 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som har som övergripande syfte att leda till ett mer effektivt utredningsförfarande (dir. 2014:127).

Lagmannen Ylva Norling Jönsson förordnades samma dag till särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 20 oktober 2014 rätts-sakkunniga Elin Bellander, kanslirådet Jessica Löfvenholm, budget- och skuldrådgivaren Marie Magnusson, advokaten Claes Månsson, tillgångsutredaren Karin Runnholm, bankchefen Christian Sterner, verksjuristen Christina Sundblad, advokaten Lars-Olof Svensson, rådmannen Magnus Wulkan och rättslige experten Micael Zingmark.

Som sekreterare anställdes från och med den 3 november 2014 hovrättsassessorn, numera rådmannen, Anna Tengberg.

Utredningen, som har antagit namnet Utsökningsutredningen, överlämnar härmed sitt betänkande *Ett modernare utredningsförfarande* (SOU 2016:81).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. De har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden. Betänkandet är därför formulerat i vi-form. Till betänkandet fogas särskilda yttranden av experterna Claes Månsson och Marie Magnusson. Kronofogdemyndigheten har gjort vissa uppskattningar och beräkningar som redovisas i utredningens konskevensbeskrivning. Kronofogdemyndighetens expert Christina Sundblad ställer sig bakom dessa medan utredningens övriga deltagare ifrågasätter vissa kalkyler.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Helsingborg i november 2016.

Ylva Norling Jönsson

/Anna Tengberg

Innehåll

Band 1

Vissa förkortningar	17
Sammanfattning	19
1 Uppdraget och dess genomförande.....	43
1.1 Uppdraget.....	43
1.2 Uppdragets genomförande.....	45
1.3 Avgränsning av uppdraget.....	46
1.4 Betänkandets disposition.....	48
2 Dagens utsökningsförfarande	49
2.1 Exekutionsväsendets utveckling	49
2.1.1 En kort historik	49
2.1.2 Kronofogdemyndigheten i dag.....	51
2.1.3 Utsökningsbalkens disposition	52
2.2 Några av Sveriges internationella åtaganden	62
2.2.1 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.....	62
2.2.2 FN:s konvention om barnets rättigheter.....	64
2.2.3 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.....	72

3	Behovet av en översyn av det utsökningsrättsliga regelverket och utgångspunkter för vår översyn	81
3.1	Behovet av en översyn av det utsökningsrättsliga regelverket.....	81
3.2	Utgångspunkter för vår översyn.....	83
4	En modernare utsökningsbalk	87
4.1	Inledning.....	87
4.2	En översikt av gällande reglering för exekutionstitlar.....	88
4.2.1	Exekutionstitlar som kan ligga till grund för verkställighet	88
4.2.2	Omedelbar verkställighet och försäljningsförbud.....	90
4.2.3	Begreppen verkställighet och handräckning.....	91
4.2.4	Verkställbarheten av förvaltningsmyndigheters beslut.....	92
4.2.5	Verkställbarheten av förvaltningsdomstols dom	93
4.2.6	Handlingar som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet.....	103
4.3	Våra överväganden.....	107
4.3.1	Lagtekniska ändringar.....	107
4.3.2	Begreppen allmänna och enskilda mål utmönstras och det införs en effektivare ordning för verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut.....	115
4.3.3	Privaträttsliga handlingar ska inte vara direkt verkställbara.....	139
4.3.4	Regelförenkling	144
4.3.5	Verkställighet av godkända avgifts- och sanktionsförelägganden	153
4.3.6	Frågan om Kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter ska tas bort kan utredas i särskild ordning.....	155

4.3.7	Viss särreglering för mål som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar (indrivningsmål) upphävs	157
4.3.8	Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 30 § UB?	158
4.3.9	Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 3 kap. 23 och 24 §§ UB?	163
4.3.10	Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 36 § UB?	168
4.3.11	Principen om barnets bästa lagfästs i utsokningsbalken.....	169
4.3.12	Proportionalitetsprincipen lagfästs i utsokningsbalken.....	177
4.3.13	Skyddsregler och processuella rättssäkerhetsgarantier vid tvångsvis försäljning av en bostad och efterföljande handräckning.....	202
4.3.14	Frågor om handräckning enligt bestämmelser i annan lagstiftning bör utredas i särskild ordning	206
4.3.15	Dagens teknik tillåter inte verkställighet av en fordran som grundas på löpande skuldebrev i elektronisk form	208
4.3.16	En "avslagsparagraf" förtydligar gällande ordning.....	216
4.3.17	Ansökan om verkställighet av utdömt skadestånd på grund av brott när sökanden är barn.....	218
4.3.18	En lagfäst möjlighet att avvakta med verkställighetsåtgärder när en invändning mot verkställighet prövas.....	220
4.3.19	Teknikneutrala bestämmelser	223
4.3.20	Särreglering för maskinella beslut.....	231
4.3.21	Kronofogdemyndigheten bör utveckla ett webbaserat informationsverktyg	232

5	Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser och processledning	237
5.1	Inledning	237
5.2	Bakgrund	238
5.2.1	Kronofogdemyndighetens serviceskyldighet och processledning	238
5.2.2	Några JO-uttalanden om Kronofogdemyndighetens serviceskyldighet och kravet på opartiskhet	240
5.2.3	Materiell processledning i domstol och hyres- och arrendenämnder	242
5.2.4	Förlikning och medling vid allmän domstol	243
5.2.5	Hyres- och arrendenämndernas medlingsverksamhet	247
5.2.6	Lagen om medling i vissa privaträttsliga tvister ..	248
5.2.7	Andra former av tvistlösning	249
5.3	Våra överväganden	249
5.3.1	Kronofogdemyndigheten ska kunna medverka till att parterna uppnår frivilliga överenskommelser	249
5.3.2	En lagfäst skyldighet att utöva processledning ...	261
6	Utredning av tillgångar och myndighetssamverkan	265
6.1	Inledning	265
6.2	En översikt av gällande ordning	268
6.2.1	Allmänna förutsättningar för utmätning av lös egendom	268
6.2.2	Bestämmelserna om säkerställande av utmätning	269
6.2.3	Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet	272
6.2.4	Kronofogdemyndighetens verktyg vid tillgångsutredningen	274
6.2.5	Gäldenärens och tredje mans uppgiftsskyldighet	275
6.2.6	Förrättning i bostad eller lokal	277

6.2.7	Möjlighet till frihetsberövande	279
6.2.8	Ramarna för metoderna i efterforskningsverksamheten	281
6.2.9	JO om metoderna i Kronofogdemyndighetens efterforskande verksamhet.....	284
6.3	Myndighetssamverkan och informationsutbyte	287
6.3.1	Samverkan och sekretess mellan myndigheter	287
6.3.2	Myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet.....	289
6.3.3	Lagstiftning om informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet.....	292
6.3.4	JO om samverkan och informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter	294
6.4	Våra överväganden	297
6.4.1	Verktyg för en effektiv tillgångsutredning	297
6.4.2	Efterforsknings- och spaningsåtgärder	319
6.4.3	Besittningskravet för att Kronofogdemyndigheten ska kunna distansutmäta egendom som anträffas av andra myndigheter behålls	334
6.4.4	Ökad samverkan genom elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter	349
6.4.5	Beslut under tillgångsutredningen.....	366
7	Reglerna om beneficium vid utmätning.....	375
7.1	Inledning.....	375
7.2	En översikt av gällande reglering	376
7.2.1	Undantag från utmätning med hänsyn till gäldenärens behov.....	376
7.2.2	Undantag från utmätning på grund av egendomens beskaffenhet eller särskild föreskrift	383
7.2.3	Bestämmelser för pantsatt egendom m.m.....	386
7.2.4	Övriga bestämmelser.....	387

7.3	Våra överväganden.....	388
7.3.1	Modernisering av beneficiebestämmelserna.....	388
7.3.2	Bostadsrätter bör utmätas som småhusfastigheter.....	396
7.3.3	Omprövning vid senare inträffade förhållanden.....	400
7.3.4	Schablonbeneficie ska bara lämnas i uppenbara fall.....	404
8	Löneutmätning	411
8.1	Inledning	411
8.2	1996 års löneexekutionsreform	413
8.3	Gällande ordning	415
8.3.1	Villkor för löneutmätning	415
8.3.2	Förfarandet	417
8.3.3	Företrädesordningen.....	419
8.3.4	Arbetsgivarens skyldigheter	419
8.3.5	Särskilda bestämmelser	420
8.3.6	Straffbestämmelse	421
8.4	Våra överväganden.....	421
8.4.1	Beräkning av normal- och förbehållsbelopp.....	421
8.4.2	Omprövning.....	455
8.4.3	Proportioneringsprincipen lagfästs.....	457
8.4.4	Anstånd.....	460
8.4.5	Försvarlighets- och proportionalitetsbedömningen vid löneutmätning	464
8.4.6	Ökad partsinsyn	469
8.4.7	Företrädesordningen.....	471
8.4.8	Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 23 § UB?	474
9	Tvångsvis försäljning och redovisning av pengar	475
9.1	Inledning	475
9.2	Gällande rätt	476
9.2.1	Fast egendom	476

9.2.2	Lös egendom.....	484
9.2.3	Indrag av egendom	490
9.2.4	Samäganderättslagen.....	491
9.2.5	Makars och sambors förfoganderätt över egendom.....	492
9.2.6	Redovisning av influtna medel.....	494
9.3	Införandet av moderna auktionsmetoder för utmätt lös egendom	503
9.4	Våra överväganden	504
9.4.1	Ett modernt budgivningsförfarande för försäljning av fast egendom m.m. på offentlig auktion	504
9.4.2	Ytterligare modernisering av reglerna om försäljning av utmätt lös egendom?.....	508
9.4.3	Harmoniserade tidsfrister och möjlighet att bevilja anstånd.....	519
9.4.4	Harmoniserade försäljningsavgifter	523
9.4.5	Skydd för sökande utan förmånsrätt i bostadsrätt	529
9.4.6	Kronofogdemyndigheten ska hålla bevakningssammanträde när det behövs	529
9.4.7	Ett förstärkt skydd för den som köper utmätt egendom?	531
9.4.8	Behövs särreglering för indrivningsmål i bestämmelserna om tidsfrister för försäljning av utmätt egendom?	547
9.4.9	Utmätta försäkringsbelopp som inte förfallit till betalning	548
9.4.10	Utsökningsbalkens bestämmelser om indrag av egendom och Europakonventionen.....	556
9.4.11	Samäganderättslagen bör moderniseras	560
9.4.12	Behov av ett centralt bostadsrättsregister	564
9.4.13	Kravet på obligatoriskt fördelningssammanträde tas bort	566
9.4.14	En tydligare reglering om hur borgenärers rätt till ränta ska beräknas	568
9.4.15	En ändrad ordning för utbetalning av små belopp.....	572

9.4.16	Återkrav i mål som handläggs enligt indrivningslagen	575
9.4.17	Särreglering för redovisning av pengar i indrivningsmål	576
10	Avhysning	579
10.1	Inledning	579
10.2	Gällande ordning	580
10.2.1	Hyreslagens bestämmelser	580
10.2.2	Socialtjänstlagen och kommuners ansvar för socialtjänsten	581
10.2.3	Utsökningsbalkens bestämmelser om avhysning	583
10.2.4	Avhysning när barn berörs	592
10.3	Något om regeringens arbete för att motverka hemlöshet	595
10.4	Våra överväganden	597
10.4.1	Behov av ytterligare skyddsregler när en hyresrätt är förverkad?	597
10.4.2	Tilläggsavgift och prövning av yrkande om inhibition i mål som överlämnas till tingsrätt från Kronofogdemyndigheten	607
10.4.3	Förtydligande av underrättelseskyldigheten mellan Kronofogdemyndigheten och socialnämnden	611
10.4.4	Behov av ytterligare vägledning och lagstiftning inom socialtjänstens område?	612
10.4.5	En effektivare hantering av avhysningsgods	613
11	Avgifter och rättegångskostnader	619
11.1	Inledning	619
11.2	Våra överväganden	620
11.2.1	Lagtekniska ändringar tydliggör att såväl sökanden som svaranden kan medges befrielse från att betala förrättningskostnaderna	620

11.2.2	Behövs särreglering för indrivningsmål enligt vad som föreskrivs i 17 kap. 13 § UB?	622
11.2.3	Sökanden ska inte betala någon avgift för utmätning på grund av skadestånd	624
11.2.4	Statens ansvar för rättegångskostnader	625
12	Överklagande- och delgivningsfrågor	631
12.1	Inledning	631
12.2	Gällande rätt	632
12.2.1	Inledning	632
12.2.2	Beslut som inte får överklagas	632
12.2.3	Överklagandefrister	633
12.2.4	Förfarandet i samband med ett överklagande	636
12.2.5	Delgivning av beslut	638
12.3	Våra överväganden	641
12.3.1	En inskränkning i möjligheten att överklaga vissa beslut som fattas under utökningsförfarandet?	641
12.3.2	Partsställningen vid överklagande som avser förrättningskostnaderna	642
12.3.3	En effektivare ordning för delgivning av vissa beslut	644

Band 2

13	Författningsförslag
14	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser
15	Författningskommentar

Band 3

16 Konsekvensbeskrivning

Särskilda yttranden

Summary

Bilagor

- 1 Kommittédirektiv 2014:127
- 2 Nyckel – författningsförslag
- 3 Frågor till och svar från utvalda länder angående deras reglering av vissa utsökningsrättsliga frågor
- 4 Dispositiva tvistemål som avgjorts i tingsrätt genom en stadfäst förlikning åren 2012–2015
- 5 Exempel på innehåll i ett utsökningsavtal
- 6 Register och andra källor som Kronofogdemyndigheten kan få information från
- 7 Kronofogdemyndighetens blankett
Förteckning tillgångar m.m.
- 8 Några författningar som innehåller en särskild föreskrift om verkställighet eller hänvisning till lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.
- 9 Sammanställning gjord av Ekonomistyrningsverket över myndigheter som gjort ovillkorade utbetalningar till enskilda år 2015
- 10 Några författningar som innehåller särskild föreskrift enligt 5 kap. 10 § UB
- 11 Riksnormen för försörjningsstöd för år 2016
- 12 Konsumentverkets beräkning av vad som är rimliga kostnader för hushåll av olika storlek för år 2016
- 13 Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under år 2016 (KFMFS 2015:1)

- 14 Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under 2016 (KFM A 2015:1)
- 15 Kronofogdemyndighetens information om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under år 2016 (KFM M 2015:1)
- 16 Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2016 (FKFS 2015:7)
- 17 Räkneexempel löneutmätning
- 18 Kronofogdemyndighetens beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av att försäljningsavgifter för fast egendom och bostadsrätter harmoniseras
- 19 Kronofogdemyndighetens beräkningar av kostnader för utveckling av it-stöd
- 20 Europadomstolens dom den 25 juli 2013 i målet *Rousk mot Sverige* (ECHR 27183/04)
- 21 Rättsfallet NJA 2012 s. 35
- 22 Rättsfallet NJA 2013 s. 540
- 23 Rättsfallet NJA 2013 s. 1040
- 24 Rättsfallet NJA 2013 s. 1241
- 25 Rättsfallet NJA 2013 s. 1084
- 26 Rättsfallet NJA 2015 s. 211
- 27 Rättsfallet NJA 2015 s. 374
- 28 Rättsfallet NJA 2015 s. 839

Sammanfattning

Ett modernare utsökningsförfarande

En förutsättning för ett fritt och modernt samhälle är att människor interagerar med varandra och ingår avtal sinsemellan. Det allmänna i dess olika former ingår också olika avtal med de människor som vistas i samhället. Ibland ingås avtalen direkt mellan en myndighet och en privatperson; ibland uppstår ömsesidiga rättigheter och skyldigheter genom att människor väljer en viss bosättning eller tar i anspråk en viss tjänst. Företag i olika former erbjuder varor och tjänster. Om erbjudandena antas uppstår ett avtal mellan företaget och kunden, som i sin tur kan vara ett annat företag. Ibland kan människor eller företag ta sig en rätt som de inte har vilket i sin tur kan skapa ett berättigat krav för någon annan att återställa tidigare ordning.

Alla de nu uppräknade situationerna – liksom en mängd situationer som inte beskrivits ovan – hanteras dagligdags av parterna själva. I de allra flesta fall är parterna överens om vad som gäller och utbyter prestationer i enlighet med detta. I andra fall ställer parterna anspråk på varandra, tolkar och omtolkar förutsättningarna och träffar ibland nya överenskommelser med ändrade villkor. Men i en del situationer krävs tvång för att en part ska fullgöra sina skyldigheter. Det kan bero på att parten inte *vill* prestera men det kan också bero på att parten inte anser sig *kunna* prestera. I de situationerna är det nödvändigt att samhället ställer tvångsmedel till förfogande. Men när och hur tvång får användas måste vara noggrant reglerat. Tvångsanvändningen måste vara effektiv för att vara trovärdig. Samtidigt måste effektiviteten balanseras mot krav på att tvånget utförs med respekt för den enskildes rättigheter för att tvångsanvändningen ska vara human och rättssäker. I Sverige är det Kronofogdemyndigheten ensam som får använda tvång för att ta i

anspråk någons egendom eller lön för betalning av en fastställd skuld. Kronofogdemyndigheten har också ensam behörighet att verkställa en fastställd säkerhetsåtgärd, en skyldighet att flytta från ett visst utrymme eller en skyldighet att fullgöra eller underlåta något annat. Trots att det krävs tvång i en mycket liten andel av alla de situationer där någon ska fullgöra eller tåla något är det sammanlagda antalet ansökningar hos Kronofogdemyndigheten stort. Kronofogdemyndigheten hanterar varje år cirka 2,3 miljoner ansökningar om verkställighet som berör drygt 500 000 gäldenärer. Av dessa är merparten, omkring 428 000 eller cirka 85 procent, fysiska personer. Genom Kronofogdemyndighetens verksamhet betalades totalt cirka 10,2 miljarder kronor år 2015. Drygt hälften eller 5,87 miljarder kronor gick till betalning av offentliga fordringar medan 4,31 miljarder kronor var betalning för privaträttsliga fordringar.

Kronofogdemyndighetens verksamhet regleras i Utsökningsbalken (UB). Utsökningsbalken (1981:774) trädde i kraft den 1 januari 1982 och ersatte då bl.a. 1877 års utsökningslag. UB var resultatet av ett långvarigt utredningsarbete och innebar en genomgripande modernisering av utsökningsrätten. Under de mer än 30 år som UB har varit i kraft har såväl Kronofogdemyndigheten som samhället i stort förändrats. Den informationstekniska utvecklingen har lett till förändringar av Kronofogdemyndighetens arbetsmetoder vilket gör att det ställs ökade krav på ett teknikneutralt regelverk. Globaliseringen innebär en större rörlighet av både människor, företag och egendom vilket i sin tur lett till att det internationella utsökningsrättsliga samarbetet har utvecklats. Trots dessa förändringar har det inte genomförts någon samlad eller mer genomgripande översyn av UB. Sammantaget är UB numera föråldrad, svåröverskådlig och svår att tillämpa.

Utredningen har haft i uppdrag att överväga särskilt angivna frågor om exekutionstitlar, utredning av gäldenärers tillgångar, myndighetssamverkan, löneutmätning, beneficium och utmätning av bostäder, avhysning, Kronofogdemyndighetens medverkan till frivilliga överenskommelser och processledning samt exekutiv försäljning och redovisning av influtna medel. Vidare har uppdraget inneburit att vi ska lämna andra förslag på åtgärder som kan leda till ett effektivare utsökningsförfarande. Mot bakgrund av utredningsuppdragets omfattning, frågornas komplexitet och den utredningstid vi haft till vårt förfogande har vi behövt göra vissa avgränsningar

av uppdraget. Under utredningsarbetet har vi kommit att överväga och lämna förslag i många olika frågor som kan leda till ett modernare, effektivare och mer rättssäkert utskökningsförfarande.

Utskökningsförfarandet ska vara effektivt i den bemärkelsen att den som vänder sig till Kronofogdemyndigheten för att få hjälp med att driva in en skuld inte ska behöva vänta längre än nödvändigt. Genom ett enklare och tydligare regelverk kan utskökningsförfarandet bli snabbare och mer verkningfullt. Klara och tydliga regler kan också leda till färre överklaganden.

Det stora antalet mål hos Kronofogdemyndigheten ställer krav på att tillämpningen i det stora flertalet ärenden är enkel och förutbestämd. Det tvångsvisa genomförandet ska följa ett bestämt mönster så att händelseförloppet är förutsebart för alla berörda. I de allra flesta fall ska utrymmet för olika tolkningar och avsteg från vad som gäller för merparten av målen vara begränsat. Samtidigt måste det finnas ventiler för de enskilda fall där ett tvångsvist genomförande enligt huvudregeln skulle få ett orimligt resultat. Det är också en självklarhet att det utskökningsrättsliga regelverket och utskökningsförfarandet måste anpassas så att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden enligt Europakonventionen och barnkonventionen. Vår vision är att utskökningsmål ska hanteras enligt ett regelverk som likt en mångfacetterad och välbalanserad våg möjliggör att motstående intressen kan vägas mot varandra. Utskökningsförfarandet ska kännetecknas av effektiva och förutsebara rutiner samtidigt som det ska finnas utrymme att identifiera de enskilda fall som måste särbehandlas om konsekvenserna inte ska bli orimliga.

Våra förslag kommer att medföra en rad positiva konsekvenser. Om Kronofogdemyndighetens verksamhet kan bedrivas mer effektivt blir handläggningstiderna kortare. Vi föreslår ett antal lagtekniska ändringar som underlättar förståelsen och tillämpningen av bestämmelserna. Utskökningsbalkens kapitel 1–3 och 16 upphävs och ersätts av nya kapitel. Reglerna om avhysning, som i många fall är den åtgärd som för den enskilde är mest ingripande, samlas i ett eget kapitel. Regelförenklingar leder till mer enhetliga bestämmelser. Flera utskökningsrättsliga frågor har tidigare fått sin lösning i rättspraxis. Kronofogdemyndigheten har genom olika ställningstaganden uttalat sig i olika rättsfrågor. Genom kodifiering av en del av denna rättsstillämpning blir regelverket tydligare. Utskökningsförfarandet blir genom dessa förslag mer effektivt, transparent, rätts-

säkert och förutsägbart, vilket i sin tur sannolikt kommer att leda till minskade kostnader för det allmänna. Vi föreslår också språkliga förändringar som underlättar förståelsen av regelverket och gör lagtexten köns- och teknikneutral. Begreppet exekutionstitel byts ut mot utsökningstitel.

En rad föreslagna ändringar är positiva för gäldenärskollektivet. Genom förändrade normal- och förbehållsbelopp för den som står under löneutmätning garanteras gäldenärerna och deras familjer en skälig levnadsnivå, vilket i sin tur kan öka incitamentet till öppet arbete.

Barn till personer som är parter i utsökningsmål kommer också att påverkas av några förslag. Ett exempel är den lagfästa principen om barnets bästa som kommer att tydliggöra att barnrättighetsperspektivet måste beaktas i hela utsökningsförfarandet. Barns rätt till umgänge med sina föräldrar kommer att tillgodoses i större utsträckning eftersom vi föreslår att det ska lagfästas att umgängeskostnader, inbegripet skäliga kostnader för resor och logi som föränsleds av umgänget, ska beaktas i löneutmättningsförfarandet.

En del av våra förslag förväntas leda till ett bättre indrivningsresultat med ökad kostnadstäckning av offentlig verksamhet och ett bättre utfall för hela borgenärskollektivet som följd. Andra förslag kan innebära minskade årliga intäkter till staten och andra borgenärer. Vissa förslag förväntas leda till minskade samhällsekonomiska kostnader för ekonomiskt utanförskap vilket gynnar såväl det allmänna som det privata borgenärskollektivet. I konsekvensbeskrivningen redovisar vi såväl ekonomiska som övriga konsekvenser av våra förslag. I denna sammanfattning har vi valt att lyfta fram några konsekvenser. Förslaget om hur normal- och förbehållsbelopp inom löneutmättningsförfarandet ska beräknas kommer att leda till minskad indrivning genom löneutmätning. Vi anser dock att det är en nödvändig förutsättning att enskilda tillförsäkras en skälig levnadsnivå för att löneutmättningsförfarandet ska vara hållbart och därmed effektivt över tid. Det är vår bedömning att det ökade indrivningsresultat och minskade samhällskostnader som vissa förslag kommer att leda till på sikt kommer att överstiga och kompensera de minskade intäkterna till staten som några av förslagen kan innebära. Vi bedömer att våra förslag är kostnadsneutrala när det gäller de uppskattade ökade årsvisa kostnaderna i förhållande till de uppskattade minskade årsvisa kostnaderna.

I det följande redovisar vi ett urval av våra förslag. Denna sammanfattning finns översatt till engelska i band 3.

Effektivare indrivning av offentligrättsliga fordringar

Dagens utsökningsförfarande skiljer på allmänna mål och enskilda mål. Offentligrättsliga fordringar verkställs enligt regelverket för allmänna mål medan andra anspråk handläggs som enskilda mål. Regelverket som styr uppdelningen är svårtillgängligt. I vissa fall krävs det en genomgång av bestämmelser i utsökningsbalken, utsökningsförfordningen och speciallagstiftning samt förarbeten för att avgöra om ett mål är allmänt eller enskilt. I de allmänna målen har Kronofogdemyndigheten till viss del dubbla roller eftersom Kronofogdemyndigheten har vissa borgenärsuppgifter. De allmänna målen särbehandlas också positivt bl.a. genom att staten inte tar ut några avgifter för indrivning av offentligrättsliga fordringar. Skillnaderna i handläggningen är emellertid inte så stora att de motiverar en uppdelning i olika måltyper, särskilt inte eftersom det ibland är svårt att avgöra om indrivningen av en fordran ska följa det ena eller det andra regelverket. Vi föreslår därför att begreppen allmänna och enskilda mål tas bort. Merparten av de allmänna målen är sådana där lagstiftaren har bestämt att de ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen). Den särreglering som fortfarande behövs för dessa mål förtydligas och anges som uttryckliga undantagsbestämmelser för mål som handläggs enligt indrivningslagen.

Det är i dag ofta oklart vad som gäller när en förvaltningsmyndighet fattat ett beslut som innebär betalningsskyldighet för en enskild. Beslutet kan innebära att en enskild ska betala en avgift, antingen som betalning för något eller som en sanktion. Det kan också handla om att en enskild förpliktas återbetala något som den enskilde felaktigt utfått. Många gånger har lagstiftaren beslutat att betalningsskyldigheten kan framtvingas enligt indrivningslagen. Det är ett entydigt ställningstagande som innebär att verkställigheten följer på förhand givna regler. I andra fall har lagstiftaren i utsökningsförfordningen eller speciallagstiftning uttalat att beslutet får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser om allmänna mål vilket gett upphov till olika tolkningar. Av än större betydelse är

frågan om ett myndighetsbeslut är direkt verkställbart eller om myndigheten måste ansöka om betalningsföreläggande eller stämman den enskilde vid allmän domstol för att få ett utslag eller en dom som kan verkställas. Även denna fråga är många gånger svår att besvara. Enligt ny praxis från Högsta domstolen är det också så, till skillnad från vad som gällde tidigare, att en överprövning i förvaltningsdomstol av ett myndighetsbeslut som inte är direkt verkställbart inte leder till att beslutet får verkställas. Även om den enskilde överklagar beslutet och en förvaltningsdomstol meddelar en dom som innebär att beslutet godtas måste förvaltningsmyndigheten ändå ansöka om betalningsföreläggande eller stämning i allmän domstol för att kunna driva in sin fordran. Samma fordran kan alltså komma att prövas i både förvaltningsdomstol och i allmän domstol och domstolarna kan naturligtvis komma fram till motstridiga avgöranden. Det är varken en rättssäker eller effektiv ordning.

Myndighetsbeslut får verkställas när de har fått laga kraft

Vi föreslår en ny ordning som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut alltid ska kunna verkställas när de har fått laga kraft, förutsatt att beslutet utgör myndighetsutövning och avser betalningsskyldighet. Förvaltningsmyndigheter och kommuner kommer inte längre att behöva skaffa en utsökningstitel via den summariska processen eller genom att ansöka om stämning i allmän domstol. I stället räcker det att den förpliktade haft en reell möjlighet att överklaga beslutet och att beslutet har fått laga kraft. Om beslutet överklagas blir förvaltningsdomstolens dom en verkställbar utsökningstitel. Förfarandet blir på det sättet effektivare och billigare utan att rättssäkerheten eftersätts. Besparingen kan beräknas till mellan 2,6 och 2,9 miljoner kronor per år. Genom en effektivare indrivning av offentligrättsliga fordringar kan statens kostnadstäckning för avgiftsfinansierad verksamhet också förbättras.

Enligt vårt förslag ska vissa myndighetsbeslut precis som i dag kunna verkställas direkt, oftast enligt reglerna i indrivningslagen men i vissa fall enligt särskilda regler. För att ett beslut ska få verkställas före laga kraft måste lagstiftaren tydligt ange att det är fråga om en offentligrättslig fordran som kräver omedelbar indrivning.

Ett beslut som inte innebär myndighetsutövning, t.ex. ett beslut att utfärda en faktura, får inte laga kraft och kan heller inte bli föremål för överprövning av domstol. En myndighet som vill driva in en sådan fordran på civilrättslig grund är precis som i dag hänvisad till att ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid allmän domstol.

Kronofogdemyndigheten ska kunna hjälpa parterna att komma överens och att ingå ett utsökningsavtal

Parter som har hamnat i tvist med varandra har i allmänhet mycket att vinna på att lösa tvisten på frivillig väg. I förhållande till en domstolsprocess eller ett skiljeförfarande kan det spara både tid och pengar. Parterna kan också känna sig tillfreds med att de själva har haft inflytande över lösningen av sin tvist och en sådan lösning är ofta lättare för dem att acceptera än en dom. Genom att parterna frivilligt når en överenskommelse ökar också möjligheten för dem att fortsätta ett samarbete eller en affärsrelation efter att tvisten har avslutats. Även samhället har mycket att vinna på att uppmuntra parter att söka en frivillig lösning på sin tvist. Bland annat kan domstolar och andra myndigheter i större utsträckning lägga resurser på mål där förlikning inte är tillåten eller där det saknas förutsättningar för parterna att komma överens. Det är därför numera en självklarhet att allmänna domstolar samt hyres- och arrendenämnder försöker hjälpa parter att nå frivilliga överenskommelser. Det är inte lika självklart att Kronofogdemyndigheten, i egenskap av verkställande myndighet, ska medverka till att parterna kommer överens. I domstolen processar borgenären för att få en verkställbar dom. I det skedet är utgången av målet oklar. En domstolsprocess kan ta lång tid och medföra höga kostnader. Detta innebär att det ofta finns klara och tydliga incitament för båda parter att ingå en förlikning. Under verkställighetsprocessen har sökanden redan en utsökningstitel som innebär rätt till tvångsvis verkställighet genom Kronofogdemyndighetens försorg. Sökanden kan därför ofta ha ett mindre intresse av att diskutera förlikning under verkställighetsfasen än under en domstolsprocess. Å andra sidan kan svaranden ha ett större intresse av förlikningsdiskussioner när verkställighet är nära förestående. Och även i ett senare skede av processen är frivilliga lösningar ofta det bästa för båda parter. Vi föreslår därför att

Kronofogdemyndigheten, när det är lämpligt, ska verka för att parterna kommer överens. En förutsättning för att det ska vara lämpligt är att parterna går med på att föra sådana diskussioner. Kronofogdemyndigheten ska kunna hålla sammanträden för att ge parterna möjlighet att träffa en överenskommelse. Kronofogdemyndigheten ska också kunna hjälpa parterna att upprätta ett utsökningssavtal som reglerar deras överenskommelse.

Vi bedömer att möjligheterna för parterna att få hjälp av Kronofogdemyndigheten att träffa en överenskommelse kommer att ha ett särskilt värde när enskilda riskerar att förlora sin bostad, dvs. i samband med en ansökan om avhysning eller vid tvångsvis försäljning av bostäder. En överenskommelse i detta skede kan minska den enskildes lidande och underlätta för både gäldenären och dennes familj i en svår situation. De samhällsekonomiska vinsterna av en överenskommelse under verkställighetsfasen är också betydande. Det är vår bedömning att detta förslag, i vart fall på sikt, kommer att leda till minskade årsvisa personalkostnader för Kronofogdemyndigheten. Förutom att Kronofogdemyndigheten kan frigöra resurser för andra mål där överenskommelser inte kan uppnås kan kommunernas kostnader för jourboenden och andra alternativa boenden minska om färre personer förlorar sina hem och därmed behöver hjälp med att hitta en ny bostad.

Ökat indrivningsresultat genom ökad myndighetssamverkan

Vi föreslår en ökad samverkan genom elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter. Ett systematiserat elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och myndigheter som betalar ut utmätningsbara ersättningar och bidrag leder till en bättre kontroll av statens pengar, ett effektivare utskökningsförfarande och ett bättre ekonomiskt utfall för borgenärskollektivet. Vi föreslår därför att det ska etableras ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Kronofogdemyndigheten och utvalda myndigheter som betalar eller lämnar ut utmätningsbar egendom.

För att lös egendom ska kunna utmätas krävs att den är tillgänglig för Kronofogdemyndigheten. Det normala är att Kronofogdemyndigheten tar egendomen i förvar, antingen från gäldenären själv

eller från någon annan. Kronofogdemyndigheten kan också säkra egendomen genom att försegla den, märka den eller genom ett s.k. förbudsmeddelande som innebär att en utmätt fordran eller rättighet bara får infrias till Kronofogdemyndigheten eller den som Kronofogdemyndigheten anvisar. Om Kronofogdemyndigheten inte är på plats och kan ta egendomen i förvar krävs det att egendomen är i någon annans besittning för att Kronofogdemyndigheten ska kunna säkra och utmäta den genom s.k. distansutmätning. När egendomen innehas av en myndighet innebär besittningskravet att egendomen ska vara omhändertagen med stöd av den myndighetens regelverk. Vårt förslag om ökad myndighetssamverkan kommer att leda till att Kronofogdemyndigheten kan utmäta pengar och annan egendom som finns hos andra myndigheter i större utsträckning än i dag.

Kronofogdemyndigheten har redan i dag goda möjligheter att distansutmäta egendom som finns i andra myndigheters besittning. Om besittningskravet togs bort skulle det kunna leda till att enskilda, inför risken att deras egendom kan komma att utmätas om de kontaktar en myndighet, känner ett obehag och en ovilja inför myndighetskontakter och därför undviker samröre som inte är påtvingat. Vi anser också att en sammanblandning av olika myndigheters uppdrag och roller i förlängningen kan skada allmänhetens förtroende för statliga myndigheter. Det är inte heller en effektiv resursanvändning att myndigheter som påträffar egendom som de inte har i uppdrag att omhänderta, ska kontrollera om personer som egendomen kan kopplas till är gäldenär i ett mål hos Kronofogdemyndigheten. Vi föreslår därför inte någon ändring av det i dag gällande besittningskravet.

Vassare tillgångsutredningar med tydliga ramar

Kronofogdemyndigheten har redan i dag många verktyg för att utföra en tillgångsutredning. Vi föreslår ändringar som gör att verktygen blir vassare och mer ändamålsenliga. Kronofogdemyndigheten får kalla sökanden, svaranden och andra personer med kännedom om svarandens förhållanden till förhör under tillgångsutredningen. Den som inte kommer kan bli skyldig att betala vite. Vi föreslår att vitesbeloppen höjs så att de anpassas till dagens penning-

värde. Vi föreslår också att inte bara svaranden utan också andra personer ska kunna hämtas till förhör samt att upplysnings-skyldigheten utökas och förtydligas. Förslagen kan leda till färre inställda sammanträden samt att Kronofogdemyndigheten får tillgång till mer adekvat information, även om tillgångar utomlands. Sammantaget kommer Kronofogdemyndigheten att få lättare att hitta tillgångar vilket kommer att leda till ett ökat indrivningsresultat.

En grundförutsättning för att Kronofogdemyndigheten ska leta efter tillgångar är att det finns ett utsökningsmål. Kronofogdemyndigheten ska inte ägna sig åt s.k. fishing expeditions som innebär att myndigheten planlöst letar efter tillgångar och därefter undersöker om en viss tillgång tillhör någon gäldenär i ett pågående utsökningsmål. Detta hindrar inte att Kronofogdemyndigheten genomför kontroller mot offentliga register eller samverkar med och tar emot information från andra myndigheter för att leta efter tillgångar. Det hindrar inte heller att andra myndigheter samverkar med Kronofogdemyndigheten innan egendom lämnas ut eller pengar utbetalas. Vi föreslår en ny bestämmelse i utsökningsbalken som klargör att Kronofogdemyndigheten får vidta de utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade för att utreda gäldenärs tillgångar. Vi föreslår också nya bestämmelser som ger uttryckligt lagstöd för att Kronofogdemyndigheten ska kunna genomföra registerkontroller och utbyta information med andra myndigheter.

Bättre möjligheter för sökanden att påverka tillgångsutredningen

Av de cirka 500 000 gäldenärer som Kronofogdemyndigheten hanterar varje år är cirka 100 000 förstagångsgäldenärer, dvs. gäldenärer som för första gången ska betala en skuld genom indrivning via Kronofogdemyndigheten. Det är alltså många gäldenärer som Kronofogdemyndigheten ska hantera och utreda och många av dem är inte tidigare kända för Kronofogdemyndigheten. I den inledande fasen av utmätningsprocessen ska Kronofogdemyndigheten göra en fullständig genomgång av gäldenärens inkomster och tillgångar. Det är nödvändigt att Kronofogdemyndigheten använder sig av standardiserade arbetsmetoder för att verksamheten ska vara effektiv. Samtidigt måste myndigheten ha ett visst utrymme att vara kreativ och använda mindre vanliga metoder när omständigheterna kräver det.

Det måste därför vara upp till Kronofogdemyndigheten att avgöra vilka utredningsåtgärder som är lämpligast att vidta i det enskilda fallet. I denna bedömning måste Kronofogdemyndigheten förutom effektivitetsskäl och integritetsskäl också beakta om en åtgärd är proportionerlig. Kronofogdemyndighetens och andra myndigheters resurser ska användas på bästa sätt. Bedömer Kronofogdemyndigheten att en åtgärd kan antas bli utan verkan ska en sökande inte kunna framtvinga den utan rättslig prövning. Å andra sidan ska sökanden kunna begära att Kronofogdemyndigheten vidtar en viss åtgärd och få sin begäran prövad. Om Kronofogdemyndigheten inte tillmötesgår en begäran från sökanden att vidta en viss åtgärd ska sökanden därför kunna överklaga Kronofogdemyndighetens beslut att inte vidta en specifik åtgärd.

Effektivare regler för kommunikation av beslut

Vi föreslår att Kronofogdemyndigheten, på samma sätt som andra myndigheter, ska kunna använda förenklad delgivning utomlands i de fall det är lämpligt. Kravet att arbetsgivare till personer som har löneutmätning ska delges vissa beslut slopas. Det innebär resurs- och effektivitetsvinster för Kronofogdemyndigheten som kan översättas till en årlig besparing på mellan 1,4 och 1,8 miljoner kronor.

Ökad partsinsyn genom modern teknik

Ett rättssäkert utökningsförfarande måste innebära att parterna kan ta del av samtliga beslut som fattas i ett utökningsmål och att de kan överklaga besluten när de inte godtar Kronofogdemyndighetens bedömningar och ställningstaganden. På grund av den stora mängden utökningsmål och det stora antalet beslut som fattas i varje ärende skulle det inte vara effektivt för vare sig Kronofogdemyndigheten eller parterna om Kronofogdemyndigheten skickade ut alla dessa beslut. I stället bör Kronofogdemyndigheten utveckla ett webbaserat informationsverktyg så att parterna på ett enkelt sätt och i den omfattning de själva väljer kan följa det som händer i deras utökningsmål. På så sätt skulle utökningsförfarandet bli mer transparent, rättssäkert och effektivt. En gäldenär som står under löneutmätning skulle kunna följa de betalningar som görs och se

hur mycket som är kvar att betala på varje skuld. Både sökanden och svaranden skulle kunna få del av varje enskilt beslut om fördelning och utbetalning och härigenom få en reell möjlighet att överklaga besluten.

Kronofogdemyndigheten ska ansvara för att utsökningsmålet blir tillräckligt utrett

Samtidigt som utsökningsförfarandet ska vara snabbt och effektivt får inte enskildas rättssäkerhet eftersättas. Korrekt och tydlig information från myndigheter är en viktig förutsättning för rättssäkerhet. En myndighet måste alltid kunna lämna korrekt information utan att framstå som partisk så länge informationen är av upplysande och inte rådgivande karaktär. Både gäldenärer och borgenärer tjänar på att alla vet vad som gäller och att besluten blir rätt från början. Utöver den allmänna serviceskyldigheten som följer av förvaltningslagen föreslår vi att Kronofogdemyndigheten får en i utsökningsbalken reglerad skyldighet att processleda parterna så att de kan agera på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Kronofogdemyndigheten ska avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar genom frågor och påpekanden. Med detta förslag kan andelen materiellt riktiga resultat öka och Kronofogdemyndighetens handläggning i större utsträckning inriktas på det som är väsentligt i målet. En väl avvägd processledning bör i viss utsträckning kunna ersätta en parts behov av att anlita ett juridiskt biträde. Förslaget innebär fördelar för såväl gäldenärs- som borgenärskollektivet samt berörda myndigheter och domstolar.

Kronofogdemyndighetens skyldighet att beakta barnets bästa lagfästs

Barnets bästa ska beaktas vid alla myndighetsbeslut eller andra åtgärder som gäller barn. Kronofogdemyndigheten har redan i dag en skyldighet att beakta barnkonventionens bestämmelser. Med en bestämmelse som uttryckligen anger att barnets bästa ska beaktas blir barnrättsperspektivet ännu tydligare för både Kronofogdemyndigheten och de som berörs av myndighetens beslut. Det innebär självklart att barns situation och behov måste beaktas när

Kronofogdemyndigheten kommer i direkt kontakt med barn, t.ex. om myndigheten träffar barn i samband med förrättningar i bostäder eller vid avhysning. Men barnrättsperspektivet måste också beaktas när Kronofogdemyndigheten avgör vilken egendom som ska utmätas, när Kronofogdemyndigheten avgör om viss egendom ska undantas som beneficium samt när Kronofogdemyndigheten beslutar om löneutmätning.

Proportionalitetsprincipen lagfästs

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsgrundsats som gäller utan särskilt lagstöd. Genom en kodifiering av proportionalitetsprincipen i utsökningsbalken får principen ett större genomslag under verkställighetsprocessen vilket innebär att Sverige också bättre lever upp till några av sina internationella åtaganden.

Både Europadomstolen och nationella domstolar har lämnat vägledning för innebörden och tillämpningen av proportionalitetsprincipen i flera avgöranden. En lagfäst proportionalitetsprincip i utsökningsbalken innebär att skälen för en åtgärd alltid ska ställas i relation till de olägenheter som åtgärden eller beslutet innebär för den enskilde. Vid Kronofogdemyndighetens val av åtgärd ska det eller de alternativ väljas, som med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet uppnår syftet genom minst ingripande åtgärder.

Europakonventionens skydd gäller oavsett om det finns en eller flera utmättningsbara tillgångar. Kronofogdemyndigheten måste således göra en proportionalitetsbedömning även om det bara finns en tillgång som är möjlig att utmäta.

Kronofogdemyndigheten ska kunna upphäva ett beslut om det är uppenbart att beslutet inte är proportionerligt

Enligt nuvarande reglering ska en utmätning hävas om försäljning av den utmätta egendomen inte kan antas ge ett överskott som gör åtgärden försvarlig. Utmätning kan hävas om försäljningen av den utmätta egendomen inte kan väntas ge så mycket att sökanden kan få betalt med något beaktansvärt belopp. Denna bestämmelse tillåter dock inte att Kronofogdemyndigheten upphäver andra åtgärder och beslut, t.ex. försäljning av en fastighet på auktion.

Eftersom proportionalitetsprincipen ska beaktas under hela utskökningsförfarandet anser vi att det måste vara möjligt för Kronofogdemyndigheten att upphäva samtliga beslut i utskökningsförfarandet, under förutsättning att dessa inte har fått laga kraft. Det innebär i viss mån en minskad förutsebarhet för sökanden. För att ett beslut ska upphävas måste det därför krävas starka skäl. Vi föreslår därför att ett beslut bara ska kunna upphävas om det är uppenbart oproportionerligt. Möjligheten att upphäva ett beslut med stöd av proportionalitetsprincipen ska således bara tillämpas i rena undantagsfall när det skulle leda till orimliga resultat om beslutet blev bestående. Åtgärder som Kronofogdemyndigheten redan har vidtagit ska inte återgå förrän upphävandebeslutet har fått laga kraft.

Hur förhåller sig proportionalitetsprincipen till befintliga regler?

Det finns redan i dag bestämmelser i det utskökningsrättsliga regelverket som behandlar balansen mellan sökandens, svarandens och tredje mans intressen. En lagfäst proportionalitetsprincip ersätter inte de regler om försvarlighetsbedömningar som finns i dag. Om en åtgärd inte är försvarlig ur ett rent ekonomiskt perspektiv ska den underlåtas redan av detta skäl och Kronofogdemyndigheten behöver då inte göra den betydligt mer komplexa bedömningen av om åtgärden är proportionerlig. Även den nuvarande bestämmelsen som föreskriver att skälig hänsyn ska tas till såväl sökandens intressen som svarandens situation när en avhysning verkställs finns kvar som ett komplement till den övergripande bestämmelsen om proportionalitetsprincipen.

Effektiv löneutmätning och skälig levnadsnivå

Utmätning av lön innebär att Kronofogdemyndigheten beslutar att gäldenärens arbetsgivare ska hålla inne och redovisa en del av gäldenärens lön till Kronofogdemyndigheten för att pengarna ska kunna användas till betalning av gäldenärens skulder. Det är inte bara lön som kan utmätas på detta sätt utan löneutmätning kan ske även i andra ersättningar som pension, livränta, sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning och skattepliktiga kostnadsersättningar. Efter en genomgripande reform år 1996 kan löneutmätning

pågå utan uppehåll under obegränsad tid. Löneutmätning är mycket effektivt. Varje år betalas omkring 3,6 miljarder kronor genom löneutmätning vilket motsvarar omkring en tredjedel av det belopp som Kronofogdemyndigheten totalt sett driver in under ett år. Sammanlagt pågår det för närvarande löneutmätning hos omkring 100 000 gäldenärer. Det genomsnittliga löneutmätningens beloppet är cirka 3 000 kronor per månad men variationerna är mycket stora. Vi har sett exempel på löneutmätningens belopp mellan 200 kronor och mer än 20 000 kronor per månad. Vår utgångspunkt är att en effektiv löneutmätning förutsätter att den som står under löneutmätning får behålla så mycket av sin inkomst att det räcker till en skälig levnadsnivå. I annat fall är risken uppenbar att gäldenären förlorar incitamentet till öppet arbete. Risken är också stor att gäldenären och dennes familj drabbas av ohälsa och andra problem. Löneutmätning bör inte heller leda till att gäldenären blir berättigad till försörjningsstöd. Även för borgenärskollektivet är det i längden gynnsammare att löneutmätningen sker på sådana villkor att gäldenären kan behålla sin betalningsförmåga.

Förbehållsbeloppen höjs för barnfamiljer

Precis som vid annan utmätning gäller att lön bara ska utmätas om det är försvarligt med hänsyn till det ekonomiska utfallet. Vidare får lön bara tas i anspråk till den del lönen överstiger det belopp som gäldenären behöver för sitt och familjens underhåll och för betalning av skulder som har företräde framför utmätningensfordringen. Den del som inte får tas i anspråk genom löneutmätning (förbehållsbeloppet) bestäms efter reformen år 1996 med ledning av ett normalbelopp som ska omfatta alla normala levnadskostnader utom bostadskostnad. Normalbeloppen fastställs av Kronofogdemyndigheten efter en årlig omräkning som innebär att beloppen värdesäkras i förhållande till de belopp som gällde när reformen genomfördes.

Trots att normalbeloppen är värdesäkrade i förhållande till förändringar i penningvärdet har förbehållsbeloppen kommit att minska relativt sett om de jämförs med vad som numera kan lämnas i försörjningsstöd. Det främsta skälet till detta är att riksnormen för försörjningsstöd numera tar stor hänsyn till att kostnader för barn

och ungdomar ökar i takt med att barn blir äldre och får större behov av en aktiv fritid och delaktighet och integration i samhället. Efter särskild prövning kan det också utgå försörjningsstöd för särskilda kostnader som inte ryms inom löneutmätningens normalbelopp. Vi har övervägt om riksnormen för försörjningsstöd borde vara vägledande även för förbehållsbeloppet vid löneutmätning. En mycket viktig aspekt är emellertid att regelsystemet vid löneutmätning måste vara enkelt och förutsebart. Både den som begär verkställighet och den som kan bli föremål för löneutmätning ska på förhand kunna överblicka konsekvenserna av ett beslut om löneutmätning. Kronofogdemyndighetens verksamhet måste vara effektiv och rättssäker. Kronofogdemyndigheten kan inte, på samma sätt som socialtjänsten, ta ställning till enskildas behov på detaljnivå i varje enskilt fall. Det är därför nödvändigt att reglerna för normal- och förbehållsbelopp vid löneutmätning i viss mån är trubbigare och därmed enklare att förutse och tillämpa än de som gäller vid försörjningsstöd. Behovet av förutsebara regler och ett effektivt förfarande är överordnat behovet av en absolut relativ likabehandling över tid. Även om det kan uppstå behov av att i framtiden åter justera nivåerna för normalbeloppen på grund av ändrade synsätt och regler i samhället bör det inte ske lika ofta och med samma snabba genomslag som när reglerna för försörjningsstöd ändras.

Kronofogdemyndigheten ska även fortsättningsvis fastställa ett normalbelopp som inte får tas i anspråk genom löneutmätning. Vi föreslår att normalbeloppen för barn justeras så att barnfamiljer får behålla ett högre belopp än i dag. Det sammanlagda normalbeloppet för de familjer som är föremål för löneutmätning skulle med vårt förslag öka med knappt 300 miljoner kronor per år. Det innebär emellertid inte att löneutmätningen skulle minska med samma belopp. Många gäldenärer skulle fortfarande betala hela sin skuld men med den skillnaden att löneutmätningen skulle pågå under längre tid. Andra gäldenärer skulle "slå i taket" om normalbeloppet höjdes. Om en person som i dag har ett löneutmätningensbelopp på 400 kronor får sitt normalbelopp höjt med 1 000 kronor innebär det inte att borgenärerna går miste om 1000 kronor utan om 400 kronor.

Kostnader för boende ska beräknas särskilt enligt samma principer som i dag. Vilka kostnader i övrigt som ska kunna beaktas ska regleras i utsökningsförordningen i stället för som i dag i Kronofogde-

myndighetens meddelande. Hit hör t.ex. kostnader för arbete, umgänge med barn, sjukdom och tandvård.

Anstånd med löneutmätningen

Innan den löneexekutiva reformen kunde löneutmätning pågå under högst sex månader per kalenderår. Under de betalningsfria månaderna fick gäldenären viss möjlighet till ekonomisk återhämtning. Numera kan löneutmätning pågå utan avbrott och under obegränsad tid. Kronofogdemyndigheten kan dock bevilja anstånd som innebär att löneutmätningen pausas under viss tid. Möjligheten att få anstånd mer än en gång är i dag relativt begränsad.

Vi anser att en person som står under löneutmätning ska kunna beviljas anstånd flera gånger om det behövs för att personen t.ex. kunna köpa ny beneficieegendom eller betala oförutsedda avgifter på grund av sjukdom eller olycksfall. Vi föreslår ett tillägg i bestämmelsen om anstånd där vi klargör att svarandens och dennes familjs personliga och ekonomiska omständigheter ska beaktas när anståndsfrågan prövas. I detta ligger att Kronofogdemyndigheten ska väga in hur länge löneutmätningen har pågått. Hur ofta anstånd ska kunna beviljas måste avgöras efter en bedömning av behoven i det enskilda fallet.

Om gäldenären får en paus under löneutmätningen innebär det att löneutmätningen kan komma att pågå under längre tid. Detta innebär att borgenärerna får vänta något längre på full betalning. Det är dock vår bedömning att förslaget är en viktig ventil för personer som står under löneutmätning utan att det leder till några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för borgenärskollektivet.

Proportioneringsprincipen lagfästs

Om den som har löneutmätning lever tillsammans med en make eller sambo bestäms förbehållsbeloppet med beaktande av parternas ekonomiska förmåga att bidra till familjens försörjning. Denna s.k. proportioneringsprincip är inte lagfäst utan framgår av Kronofogdemyndighetens allmänna råd. Principen bygger på äktenskapsbalkens bestämmelser om att makar efter var och ens förmåga ska bidra till det underhåll som behövs för att deras gemensamma och

personliga behov ska tillgodoses. Vi anser att proportioneringsprincipen fortfarande ska gälla. Eftersom verkställighetsreglerna ska vara effektiva, förutsebara och rättssäkra bör proportioneringsprincipen lagfästas.

Ingen omprövning av löneutmättningsbeslut när ändringen är obetydlig

Vi föreslår att Kronofogdemyndigheten inte ska ändra ett beslut om utmätning av lön om resultatet av ändringen skulle sakna betydelse för sökanden och svaranden. I dag skickar Kronofogdemyndigheten ut nya beslut till alla gäldenärer och deras arbetsgivare om normalbeloppet vid löneutmätning ändras till följd av den årliga omräkning som görs för att beloppen ska följa ändringar i prisläget även om ändringen bara är några kronor. Förslaget innebär en årlig besparing om cirka 1 miljon kronor enbart i portokostnader. Till detta kommer minskad administration hos arbetsgivare och utbetalande myndigheter.

Bättre skyddsregler vid avhysning

Avhysning innebär att en tidigare ägare eller nyttjanderättshavare med tvång flyttas från fast egendom, bostadslägenhet eller något annat utrymme. Oftast sker avhysning efter att det slagits fast att en nyttjanderätt är förverkad. Avhysning kan också ske efter en tvångsvis försäljning av fast egendom eller en bostadsrätt om köparen begär handräckning för att avlägsna tidigare ägare eller nyttjanderättshavare.

År 2015 kom det in 6 684 ansökningar om avhysning till Kronofogdemyndigheten. 2 224 av dessa verkställdes. 472 barn berördes av en avhysning. Ytterligare 1 581 barn riskerade att bli berörda av en avhysning som dock inte verkställdes av olika skäl.

Att tvingas flytta från en bostad är mycket ingripande. Det är därför viktigt att det finns tillräckliga skyddsregler för den som riskerar avhysning samtidigt som sökandens rätt att få tillgång till sin egendom måste tillgodoses.

För att en förpliktelse att flytta ska få verkställas krävs att förpliktelsen fastställts i en dom som har fått laga kraft eller innehåller

ett särskilt förordnande om att den får verkställas innan laga kraft. Ett sådant förordnande kan sättas ur spel om en högre rätt beslutar om inhibition efter att domen överklagats. Den summariska processen vid Kronofogdemyndigheten innebär ett förenklat förfarande. Om ansökan bestrids överlämnas målet till domstol, men om svaranden inte svarar inom föreskriven tid meddelar Kronofogdemyndigheten ett utslag. Utslaget får verkställas innan det har fått laga kraft. Om svaranden ansöker om återvinning kan domstol meddela inhibition.

Vi har övervägt om det bör införas ett krav på att utsökningstiteln ska ha fått laga kraft innan en avhysning får verkställas eller om det bör införas ökade möjligheter för domstol att meddela inhibition. Vi anser dock att gällande regler i kombination med att vi föreslår en lagstadgad skyldighet för Kronofogdemyndigheten att tillämpa proportionalitetsprincipen och att särskilt beakta om avhysningen avser svarandens eller tredje mans hem om det blir aktuellt att överväga anstånd med verkställigheten utgör tillräckliga skyddsregler. Vi anser därför att det inte behöver införas några fler möjligheter att skjuta upp verkställigheten av en avhysning. Vi anser också att gällande tidsfrister är ändamålsenliga och väl avvägda.

Vid avhysning från en bostad ska Kronofogdemyndigheten alltid underrätta socialnämnden i förväg för att socialnämnden ska kunna hjälpa framför allt barnfamiljer som tvingas flytta från sin bostad. Vi föreslår att Kronofogdemyndigheten också ska kontrollera att socialnämnden mottagit underrättelsen. Vidare föreslår vi att Kronofogdemyndigheten ska underrätta socialnämnden så fort en bostad utmätts för att socialnämnden ska kunna arbeta för att motverka eller underlätta en eventuell framtida försäljning av bostaden och efterföljande handräckning.

En effektivare hantering av avhysningsgods leder till minskade kostnader för magasinering

När Kronofogdemyndigheten verkställer en avhysning påträffas det ofta egendom som inte tas om hand av den som ska avhysas. Kronofogdemyndighetens hantering av avhysningsgods innebär många gånger praktiska svårigheter och kostar mycket pengar. De senaste två åren har den årliga kostnaden legat mellan 9 och 10 miljoner kronor. Staten har stått för merparten av kostnaden. Vi föreslår

att Kronofogdemyndigheten ska kunna kasta egendom som uppenbart saknar värde eller av annat skäl inte bör förvaras. Innan egendomen kastas ska parterna underrättas, om det kan ha betydelse för dem. Förslaget innebär att Kronofogdemyndigheten inte behöver magasinera lika mycket egendom som i dag vilket kommer att leda till lägre magasineringskostnader för staten.

Bostadsrätter ska kunna utmätas på samma sätt som småhusfastigheter

Bostadsrätter kan under vissa förhållanden undantas från utmätning på grund av att svaranden har behov av egendomen, s.k. beneficieegendom. Det bakomliggande syftet är att svaranden och svarandens familj ska vara skyddade av bostadssociala skäl. Det finns emellertid inte något motsvarande skydd för andra bostadsformer förutom hyreslägenheter som skyddas genom att de inte får överlåtas och därmed inte har något förmögensvärde som kan utmätas. Småhusfastigheter får utmätas så länge det är försvarligt med hänsyn till det ekonomiska utfallet och även i övrigt proportionerligt. Även i dagens samhälle finns det ett starkt socialt skyddsbehov för bostäder. Men skyddsbehovet är det samma för den som äger en småhusfastighet eller något annat boende som för den som äger en bostadsrätt. Vi anser att detta skyddsbehov ska tillgodoses genom att Kronofogdemyndigheten i varje enskilt fall ska göra en försvarlighets- och proportionalitetsbedömning innan en bostad utmäts, inte som i dag genom att bostadsrätter särbehandlas genom beneficiebestämmelser. Vi föreslår därför att bostadsrätter ska kunna utmätas på samma sätt som småhusfastigheter.

Ett modernare förfarande för tvångsvis försäljning av fast egendom

Vi föreslår att reglerna om tvångsvis försäljning av fast egendom moderniseras och teknikanpassas så att fast egendom kan säljas på offentlig auktion genom både muntligt, skriftligt och elektroniskt budgivningsförfarande. Den som deltar i en muntlig budgivning ska kunna vara närvarande genom videolänk. Olika budgivningssätt ska kunna kombineras i ett och samma auktionsförfarande. Bevaknings-

och fördelningssammanträden ska inte längre vara obligatoriska utan Kronofogdemyndigheten ska i varje enskilt fall ta ställning till om sammanträde behövs. Vårt förslag innebär att försäljningsprocessen kan behovsanpassas vilket leder till ökad effektivitet och minskade kostnader för såväl Kronofogdemyndigheten som parterna.

Samma regler ska gälla vid tvångsvis försäljning av fast egendom och bostadsrätter

Vi föreslår att reglerna om tvångsvis försäljning av bostadsrätter harmoniseras med reglerna om tvångsvis försäljning av fast egendom. De tidsfrister och möjligheter att bevilja anstånd som gäller vid försäljning av fast egendom ska även gälla vid försäljning av bostadsrätter. Kronofogdemyndighetens avgifter för försäljning ska också harmoniseras. Förslagen innebär enhetliga och mer lättillämpade regler för tvångsvis försäljning av bostäder. I dag gäller särskilda mini- och maxigränser för Kronofogdens avgifter vid försäljning av fast egendom medan försäljningsavgiften för bostadsrätter, liksom för annan lös egendom, är fyra procent av köpeskillingen. Säljs en bostadsrätt för 5 000 000 kronor uppgår alltså försäljningsavgifterna till 200 000 kronor medan motsvarande avgift för att sälja en småhusfastighet för en lika hög köpeskillning var 66 750 kronor år 2015.

Vi föreslår att reglerna om avgifter vid försäljning av fast egendom ska gälla även vid försäljning av bostadsrätter. Detta kommer att innebära lägre försäljningsavgifter för bostadsrätter vilket gör att det blir ett bättre ekonomiskt utfall av försäljningen för borgenärer och gäldenärer. Förslaget beräknas leda till minskade avgiftsintäkter för staten med omkring 1,7 miljoner kronor årligen. Om bostadsrätter inte längre ska undantas från utmätning som beneficium kan å andra sidan fler bostadsrätter komma att utmätas.

Kronofogdemyndigheten ska kunna uppdra åt fastighetsmäklare att sälja bostadsrätter

Vi föreslår att tvångsvis försäljning av bostadsrätter, precis som tvångsvis försäljning av fast egendom, ska kunna ske genom att Kronofogdemyndigheten uppdrar åt en fastighetsmäklare att sälja bostadsrätten under hand. Eftersom en fastighetsmäklare ofta kan

ha bättre förutsättningar än Kronofogdemyndigheten att nå potentiella köpare kan försäljningsförfarandet bli effektivare vilket gagnar både sökanden och svaranden i utökningsförfarandet. Förslaget beräknas också leda till minskade kostnader för Kronofogdemyndigheten med omkring 1,2 miljoner kronor årligen.

Beneficiereglerna moderniseras

Även om de allmänna förutsättningarna för utmätning är uppfyllda är det ändå inte säkert att all egendom som tillhör gäldenären kan utmätas. Egendomen kan vara undantagen på grund av dess särskilda beskaffenhet, på grund av en särskild föreskrift eller på grund av att svaranden har behov av egendomen, s.k. beneficieegendom.

Reglerna om beneficium fungerar i huvudsak bra. Vissa ord och uttryck som används är emellertid ålderdomliga och omoderna. Vi föreslår en anpassning till dagens språkbruk och samhällsförhållanden.

I dagens samhälle är sparande i t.ex. värdepappersfonder och i marknadsnoterade aktier vanligt och har blivit en sparandeform som för många har ersatt sparande på bankkonto. Det finns därför inte längre någon anledning att i beneficiehänseende skilja på sparande på bankkonto och sparande i andra sparandeformer där sparandet enkelt går att omvandla till pengar.

Inga privaträttsliga handlingar ska kunna verkställas direkt

I dag finns det vissa privaträttsliga handlingar som är direkt verkställbara. Reglerna i lagen (1933:269) om ägofred och lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled tillämpas sällan eller i princip aldrig medan reglerna i rennäringslagen (1971:437) används i viss utsträckning. Knappt 2 000 utökningsmål årligen avser indrivning med stöd av debiteringslängder från samfällighetsföreningar. Förklaringen till den direkta verkställigheten är att det allmännas uppgifter och befogenheter lagts över på ett privaträttsligt subjekt som inte fritt kan välja sina gäldenärer. Regleringen är enkel och kostnadseffektiv för samfällighetsföreningarna men innebär merarbete för Kronofogdemyndigheten och rättsosäkerhet för gäldenären. Vi har funnit att nackdelarna överväger fördelarna och att samfällig-

hetsföreningar precis som andra borgenärer med privaträttsliga fordringar ska ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid domstol för att få sin fordran fastställd. Först därefter ska fordringen kunna drivas in.

Ett teknikneutralt regelverk

Vi föreslår förändringar för att utsökningsbalken så långt det är möjligt ska vara teknikneutral. Våra överväganden som har till syfte att skapa ett mer teknikneutralt utsökningsförfarande och regelverk finns i avsnitt 4.3.19–4.3.21.

4.3.2 Begreppen allmänna och enskilda mål utmönstras och det införs en effektivare ordning för verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut

Våra förslag: Begreppen ”allmänna mål” och ”enskilda mål” utmönstras ur det utsökningsrättsliga regelverket och följdlagstiftning.

Vissa särskilda regler ska fortfarande gälla för mål som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen).

Om en förvaltningsmyndighets beslut ska verkställas enligt indrivningslagen ska det regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning.

En förvaltningsmyndighets beslut som avser betalningsskyldighet ska alltid kunna verkställas när det har fått laga kraft om myndigheten fattat beslutet inom ramen för sin myndighetsutövning. Det ska alltså inte längre krävas en särskild föreskrift för att en förvaltningsmyndighets beslut ska kunna utgöra en utsökningstitel. Förvaltningsmyndigheter behöver därmed inte längre ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid allmän domstol för att få en utsökningstitel.

Om en förvaltningsmyndighets beslut ska kunna verkställas före det har fått laga kraft ska det regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning.

Bakgrund

Utsökningsmål handläggs enligt gällande ordning som allmänna eller enskilda mål. Allmänna mål gäller offentligrättsliga fordringar som staten eller en kommun har. Övriga mål är enskilda mål. I allmänna mål har Kronofogdemyndigheten två funktioner. Krono-

fogdemyndigheten ska dels tillvarata borgenärens, dvs. statens, rätt, dels såsom verkställande myndighet handlägga målet objektivt utan att ge staten oberättigade fördelar. Denna ordning innebär att en typisk jävssituation har godtagits av lagstiftaren⁵. Även om Kronofogdemyndigheten inte längre utför de offensiva borgenärsuppgifterna kan det riktas principiella invändningar mot en sådan ordning. I praktiken torde den emellertid inte medföra några särskilda olägenheter.

Definitionen av allmänna mål finns i 1 kap. 6 § andra stycket UB. Följande tre kategorier av fordringar ska handläggas som allmänna mål.

1. böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom,
2. enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till och
3. annan fordran enligt vad som föreskrivs i annan lag.

I 1 kap. 2 § utsökningsförordningen (1981:981) anges att andra liknande fordringar som tillkommer stat eller kommun handläggs som allmänna mål och får utsökas utan föregående dom. Bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av fordringar, bl.a. belopp som har förklarats förverkat eller som någon har ålagts att betala som annan särskild rättsverkan av brott samt belopp som i ett mål eller ärende vid domstol eller annars i samband med en rättegång har utgått av allmänna medel och som enligt domstolens beslut ska återbetalas.

I 1 kap. 2 § 3–12 UF listas ett antal författningar som avser olika avgifter och andra fordringar som handläggs som allmänna mål. Dessa är:

- sådan kostnad för rättshjälp som part eller någon annan har ålagts att ersätta staten enligt rättshjälpslagen (1996:1619),
- vad som ska betalas enligt beslut som avses i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd,
- byggsanktionsavgifter enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900),

⁵ Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl. s. 35.

- belopp som domstol har dömt någon att betala till staten eller belopp som någon enligt lag har rätt att återkräva av någon annan, om enligt särskild föreskrift indrivning av beloppet får ske enligt bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.,
- utländsk skatt eller avgift enligt lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen och lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden,
- avgifter enligt förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar,
- avgifter enligt förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel,
- fordran mot en aktieägare, styrelseledamot eller verkställande direktör i ett aktiebolag på grund av punkt 5 av övergångsbestämmelserna till lagen (1994:802) om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385) och fordran mot en övertagare på grund av 17 § lagen (1996:761) om inkomstskatteregler m.m. med anledning av ändrade bestämmelser om aktiekapitalets storlek, om fordringen mot bolaget drivs in som allmänt mål,
- avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken och förordningen (1998:903) om avgifter för provning enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning samt avgifter enligt föreskrifter som en kommun meddelat med stöd av sistnämnda förordning eller med stöd av 27 kap. miljöbalken, och
- upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

I merparten av nu nämnda författningar finns bestämmelser om verkställighet som utformats på olika sätt (se nedan). I vissa av de författningar som nämns i 1 kap. 2 § UF har lagstiftaren gjort ändringar i den författning som reglerar förvaltningsmyndighetens rätt till fordringen och bl.a. upphävt bestämmelsen att besluten får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser. Konsekvensen av detta

har blivit att mål om verkställighet av sådana fordringar handläggs som ett allmänt mål enligt regleringen i utsökningsförordningen, men sökandemyndigheten måste ändå först skaffa sig en utsökningstitel. Exempel på sådana fordringar är de avgifter som regleras i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar och avgifter enligt förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (se 1 kap. 2 § 8 och 9 UF)⁶.

Enligt 3 kap. 1 § 6 UB får förvaltningsmyndighets beslut verkställas om det i den särskilda författningen finns en föreskrift om det. Tidigare har verkställighet av förvaltningsbeslut skett utan att det funnits stöd i en särskild föreskrift. I 13 § lagen (1981:775) om införande av utsökningsbalken har det därför tagits in en övergångsbestämmelse som medger att en förvaltningsmyndighets beslut, som har meddelats enligt en bestämmelse som har tillkommit före balkens ikraftträdande, utan hinder av vad som föreskrivs i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB, får verkställas om ett sådant beslut före ikraftträdandet har fått verkställas utan stöd av särskild föreskrift.

Att ett beslut utgör en exekutionstitel uttrycks i olika författningar t.ex. på så sätt att *verkställighet får ske enligt utsökningsbalken* eller att *beslutet får verkställas enligt utsökningsbalkens regler*. I andra fall har lagstiftaren även tydliggjort att *fordringen ska drivas in enligt bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.* Om beslutet ska handläggas som ett allmänt eller enskilt mål framgår dock inte alltid utan den frågan måste lösas med ledning av den aktuella lagstiftningens förarbeten.

Enskilda mål kan exempelvis handla om betalning för köp av varor eller tjänster, obetalda underhållsbidrag, lån, hyror, avhysningar och återtagning av avbetalningsgoods. I enskilda mål finns det ofta en dom eller ett beslut som ligger till grund för verkställigheten. Staten och kommuner kan vara sökande även i enskilda mål, t.ex. när det handlar om vissa avgifter eller om staten eller en kommun har tillerkänts skadestånd i en dom.

⁶ Lantmäteriet har hemställt till regeringen om ändring i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar och i inskrivningsförordningen (2000:309) så att beslut om förrättningskostnader och expeditonsavgifter för lantmäteriförrättningar ska kunna drivas in genom verkställighet enligt utsökningsbalken (dnr Ju2014/3787/L1 och Ju2015/07675/L1). SKL har gjort en liknande hemställan om ändring i reglerna för verkställighet av avgiftsbeslut enligt livsmedelslagstiftningen (dnr 2015/07239/DL).

Skilnader mellan allmänna och enskilda mål

Som framgått ovan är det som utmärker de allmänna målen att de avser en fordran av offentligrättslig karaktär som tillkommer staten eller en kommun. I de allmänna målen är indrivningslagen tillämplig.

I ett enskilt mål kan fordringsägaren välja att avstå från indrivningsåtgärder medan huvudregeln i de allmänna målen är att den debiterande myndigheten ska begära indrivning hos Kronofogdemyndigheten om inte särskilda skäl talar mot det.

I indrivningsförfordningen (1993:1229) regleras inom vilken tid en fordran i ett allmänt mål ska lämnas över till Kronofogdemyndigheten. Huvudregeln är att fordran ska överlämnas senast två månader efter det att den skulle ha betalats. För felparkeringsavgifter och underhållsstöd gäller i stället en tid om fem månader. När det gäller indrivning av fordringar på skatt eller avgift enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) finns särskilda bestämmelser i den lagen.

Det finns en rad särbestämmelser för Kronofogdemyndighetens handläggning av de allmänna målen med undantag från utsökningsbalkens vanliga bestämmelser. Dessa särregler återfinns som regel i slutet av balkens respektive kapitel. I indrivningslagen finns ytterligare särbestämmelser som gäller för de allmänna målen.

Begreppen allmänna och enskilda mål utmönstras ut det utsökningsrättsliga regelverket och följdlagstiftning

Regelverket som styr uppdelningen i allmänna och enskilda mål är svårt att överblicka och komplicerat att tillämpa. I vissa fall krävs det en genomgång av bestämmelser i UB, UF och i speciallagstiftning inklusive förarbeten för att avgöra om ett specifikt mål är ett allmänt eller enskilt mål.

Kronofogdemyndigheten har förklarat att det är relativt vanligt att förvaltningsmyndigheter är osäkra på om myndighetens beslut kan verkställas direkt. Det förekommer att förvaltningsmyndigheter ansöker om verkställighet av beslut som myndigheten menar får verkställas enligt sådan särskild föreskrift som avses i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB alternativt med hänvisning till bestämmelsen i 13 § lagen om införande av utsökningsbalken men som enligt Kronofogdemyndighetens uppfattning inte är direkt verkställbart.

Det har framkommit att det finns olika tolkningar av 1 kap. 2 § UF. En tolkning är att det är tillräckligt att en fordran ryms inom uppräkningsen i 1 kap. 2 § UF för att indrivning av fordran ska handläggas som ett allmänt mål. En annan tolkning, vilken bl.a. gjorts av Kronofogdemyndigheten och som fastställts i underrättspraxis, är att det dessutom krävs en uttrycklig föreskrift i respektive specialförfattning⁷.

Att till och med den enskilda förvaltningsmyndigheten är osäker på om dess fordran ska hanteras enligt reglerna för allmänna mål eller enskilda mål visar hur svårtillämpade reglerna är. Som angetts ovan finns det också exempel på fordringar som nämns i 1 kap. 2 § UF, men där lagstiftaren gjort ändringar i den författning som reglerar förvaltningsmyndighetens rätt till fordringen och bl.a. upphävt bestämmelsen att besluten får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser.

Vi anser att oklarheterna angående vad som är ett allmänt respektive enskilt mål är negativa för effektiviteten i utsökningsförfarandet. Varken Kronofogdemyndigheten, andra myndigheter eller andra parter ska behöva lägga tid på att utreda om ett mål är ett allmänt eller enskilt mål, vilka undantag som gäller för de allmänna målen och vad som ska gälla i stället. Oklarheter leder till längre handläggningstider samt överklaganden till domstol.

I slutet av vissa av utsökningsbalkens kapitel anges vilka bestämmelser som inte gäller för de allmänna målen, men ofta anges inte vad som gäller i stället. För den som inte är mycket väl insatt i regelverket är dessa bestämmelser svårgenomträngliga. En del av de undantag som föreskrivs för allmänna mål fyller inte heller någon praktisk funktion.

Vi föreslår därför att begreppen allmänna och enskilda mål utmönstras ur det utsökningsrättsliga regelverket och följdlagstiftning. I stället föreslår vi bestämmelser som tydligt anger vad som ska gälla vid indrivning av offentligrättsliga fordringar som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Ändringen innebär en ordning där lagstiftningen entydigt anger vilka undantagsregler som gäller för mål som ska handläggas enligt indrivningslagen, i stället för att ge intryck av att indrivning av sådana

⁷ Se t.ex. Nacka tingsrätts beslut 2015-06-08 (mål nr Ä 2672-15) som gällde ansökan om verkställighet av tillsynsavgift för livsmedelskontroll.

fordringar sker i en helt annan ordning. Reglerna blir därmed mer transparenta. Det blir också tydligt vad Kronofogdemyndighetens dubbla funktion innebär vilket gör konstruktionen mindre otillfredsställande.

I stället för att gälla i allmänna mål ska de särregler som kvarstår tillämpas i ”mål som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.” (indrivningslagen). Vi föreslår att delar av nuvarande reglering i 1 kap. 2 § UF flyttas till indrivningslagens 1 §. Av den bestämmelsen kommer det framgå att indrivningslagen gäller vid Kronofogdemyndighetens handläggning enligt utsökningsbalken av mål om uttagande av böter, viten, skatter, tullar, avgifter och annan liknande fordran som tillkommer staten och som enligt särskild föreskrift i lag eller förordning ska drivas in enligt indrivningslagen. Vidare kommer det att framgå att indrivningslagen gäller mål om uttagande av belopp som har förklarats förverkat eller som någon har ålagts att betala som annan särskild rättsverkan av brott samt belopp som i ett mål eller ärende vid domstol eller annars i samband med en rättegång har utgått av allmänna medel och som enligt domstolens beslut ska återbetalas. För de fordringar eller avgifter som i dag räknas upp i 1 kap. 2 § 3–12 UF kommer lagstiftaren att behöva överväga om det behöver införas någon föreskrift som hänvisar till indrivningslagen (se nedan). Som nämnts ovan finns det i dag måltyper som anges i 1 kap. 2 § UF, där lagstiftaren gjort författningsförändringar i speciallagstiftningen och bl.a. upphävt bestämmelsen att besluten får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser enligt vad som gäller för allmänna mål. Eftersom det är oklart vad som var lagstiftarens avsikt när ändringarna infördes föreslår vi inte någon särskild föreskrift som innebär att dessa måltyper ska handläggas enligt indrivningslagen. Om dessa mål ska handläggas enligt indrivningslagen är detta en fråga som lagstiftaren måste överväga i särskild ordning.

Den särreglering som fortfarande behövs i UB förtydligas. Särreglering som inte fyller någon praktisk funktion upphävs. I samband med att vi överväger andra frågor i respektive kapitel tar vi ställning till vilka särskilda bestämmelser som ska finnas kvar.

En särskild föreskrift i speciallagstiftning ska tydliggöra om målet ska handläggas enligt indrivningslagen

Vår utgångspunkt är att det som är "allmänna mål" i dag ska drivas in enligt indrivningslagens bestämmelser även i framtiden. I stället för att det ska krävas reglering i såväl UB, UF som i speciallagstiftning ska det vara tillräckligt med en särskild föreskrift i den aktuella speciallagstiftningen. Regleringen i 1 kap. 2 § UF fyller således inte någon praktisk funktion utan kan upphävas. För tydlighetens skull bör lagstiftaren i varje enskilt fall ta ställning till hur de avgifter och andra fordringar som i dag räknas upp i 1 kap. 2 § 3–12 UF ska drivas in. Om verkställighet ska ske enligt indrivningslagen bör lagstiftaren, om det inte redan finns en sådan föreskrift, införa en särskild föreskrift om detta i respektive författning. För att undvika olika tolkningar och framtida missförstånd bör den särskilda föreskriften utformas enhetligt, förslagsvis enligt följande:

Om XX inte har betalats i rätt tid ska den lämnas för indrivning. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordran som understiger 100 kronor om indrivning inte krävs från allmän synpunkt. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och i indrivningsförordningen (1993:1229).

Det finns även andra författningar än de som i dag räknas upp i utsökningsförordningens 1 kap. 2 § UF enligt vilka verkställighet ska ske enligt utsökningsbalkens bestämmelser. Om dessa ska handläggas som allmänna eller enskilda mål framgår inte alltid av lagtexten utan ledning måste sökas i förarbetena.

Vi har valt att varken föreslå några nya särskilda föreskrifter i speciallagstiftning eller några ändringar i befintliga föreskrifter (bilaga 8 innehåller en sammanställning av några författningar som innehåller en särskild föreskrift om verkställighet eller hänvisning till lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.). Om det redan i dag finns en särskild föreskrift som hänvisar till indrivningslagens bestämmelser gäller den givetvis även om den inte är utformad enligt vårt förslag. Om det inte finns en hänvisning till indrivningslagen blir följden av vårt förslag att indrivningslagen inte är tillämplig oavsett om tidigare tolkningar inneburit att indrivningslagen ansetts tillämplig eller inte. Vi anser att lagstiftaren i varje enskilt fall bör göra de överväganden som krävs för att bedöma om indrivningslagens bestämmelser ska bli tillämpliga för en viss speciallagstiftning eller om

det ska införas en föreskrift om att ett visst myndighetsbeslut ska verkställas innan det har fått laga kraft. Om det inte införs någon särskild föreskrift i speciallagstiftningen blir enligt vårt förslag den huvudregel som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut alltid kan verkställas när beslutet har fått laga kraft tillämplig om beslutet avser betalningsskyldighet och utgjort myndighetsutövning (se nedan).

En ny ordning för när förvaltningsmyndigheters beslut som innefattar fullgörelse ska gå att verkställa

Bakgrund

Vilka skäl som motiverade att en förvaltningsmyndighets beslut fick verkställas framgick inte av förarbetena till 1877 års utsökningslag. I äldre doktrin har det anförts att det, trots avsaknad av en uttrycklig föreskrift om verkställighet av ett förvaltningsbeslut, inte går att påstå att förvaltningsbeslut inte är verkställbara. Den då gällande lagstiftningen om verkställighet av förvaltningsbeslut var mycket bristfällig. I doktrin och praxis antogs det att verkställighet av en administrativ myndighets beslut i vissa fall kunde ske utan ett direkt stöd i lag. Vissa ifrågasatte till och med om inte en administrativ myndighets beslut om åläggande av betalningsskyldighet generellt skulle få verkställas enligt den ordning som då gällande utsökningslag föreskrev för en dom som innefattade förpliktelse till betalning. Det har dock framhållits att en sådan regel inte skulle kunna uppställas eftersom den administrativa processen inte erbjöd samma rättssäkerhetsgarantier som den judiciella och att det därför skulle finnas en möjlighet för en gäldenär som i administrativ väg ålagts betalningsskyldighet att begära en domstols prövning av frågan (Hassler, Utsökningsrätt, 2 uppl., s. 71).

Vilka skäl som ska motivera att en förvaltningsmyndighets beslut kan verkställas utvecklas inte heller i förarbetena till dagens utsökningsbalk. I förarbetena formulerade lagstiftaren sig på följande sätt: *"...Även jag anser alltså att det bör krävas uttrycklig föreskrift för att verkställighet enligt UB skall få äga rum. Skulle sådan föreskrift undantagsvis saknas bör sådan införas..."*. I förarbetena redovisades några författningar där särskild föreskrift saknades men där lagstiftaren ansåg att en sådan borde införas, t.ex. 72 § andra stycket

barnavårdslagen (1960:97) och 40 § lagen (1956:2) om socialhjälp som avser verkställighet av länsstyrelses beslut. Vidare framhölls att det i samband med följdlagstiftningen till UB borde övervägas om det föreligger behov av särskilda föreskrifter om verkställighet även i andra fall (prop. 1980/81:8 s. 290). Lagstiftarens utgångspunkt torde således ha varit att förvaltningsmyndigheters beslut som regel ska vara verkställbara.

Många förvaltningsmyndigheters beslut kan inte föranleda verkställighet redan av den anledningen att de inte ålägger någon enskild en betalningsskyldighet eller annan förpliktelse som innefattar fullgörelse. I många fall handlar det om för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut. Samtidigt finns det många exempel på förvaltningsmyndigheters beslut som i dag innefattar fullgörelse och som enligt särskild föreskrift får verkställas. Vissa av dessa beslut handläggs enligt bestämmelserna som gäller för allmänna mål. En allmän hänvisning i en författning om att ett beslut får verkställas enligt utskökningsbalkens bestämmelser innebär dock inte automatiskt att en fordran ska handläggas i ett allmänt mål, utan vissa förvaltningsmyndigheters fordringsanspråk ska handläggas i enskilda mål.

Vi har övervägt alternativa lösningar för hur förvaltningsmyndigheters beslut ska kunna verkställas. Med beslut menar vi i det fortsatta endast sådana beslut som är ett resultat av myndighetsutövning och som innehåller en förpliktelse att fullgöra något. Besluten måste också vara av sådan beskaffenhet att de går att överklaga.

Innan vi redovisar våra fortsatta överväganden i denna del bör skillnaden mellan begreppen myndighetsutövning och partsbesked uppmärksammas.

Skillnaden mellan myndighetsutövning och partsbesked

Myndighetsutövning definierades i den tidigare gällande förvaltningslagen (1971:290) som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. I den nu gällande förvaltningslagen finns inte den definitionen med. Någon ändring i sak var dock inte avsedd⁸.

⁸ Prop. 1985/86:80 s. 55.

Ett beslut som en myndighet fattar i egenskap av part innebär som regel inte myndighetsutövning. Med begreppet partsbesked avses ståndpunkter som en myndighet intar när den företräder det allmänna som part i civilrättsliga och liknande förhållanden, t.ex. beslut att häva ett köp, att kräva betalning för en fordran som inte kan utsökas utan föregående dom och att avslå en begäran om betalningsansånd⁹. Med partsbesked avses således beslut som fattas i situationer där stat eller kommun uppträder som privaträttsliga subjekt och därmed är underkastade allmänna civilrättsliga regler och principer¹⁰. Partsbesked har inte några rättsverkningar och kan normalt inte överklagas till domstol¹¹.

Gränsdragningen mellan myndighetsutövning och partsbesked är dock inte helt enkel. Utöver rent privaträttsliga besked torde det finnas ett utrymme för partsbesked i andra liknande frågor, men det är svårt att hitta några exempel. Det är i slutändan allmän domstol som genom sin behörighetsprövning bestämmer vilka beslut som utgör partsbesked och vilka som inte gör det. Det finns inte någon praxis som anger vilka faktorer som avgör om en myndighet ska anses ha gett ett bindande avgörande eller ett partsbesked. Tvister om kommunala avgifter och liknande har i stor utsträckning hänförts till privaträtten och kommunernas beslut i sådana frågor var tidigare att betrakta som partsbesked. Utrymmet för den ståndpunkten har dock minskat i takt med att den kommunala verksamheten blivit mer genomreglerad. Allmän domstols kompetens i dessa frågor förklaras numera med dessa besluts bristande exibilitet¹².

Vi ansluter oss till den i doktrin och förarbeten tagna ståndpunkten att kännetecknande för begreppet myndighetsutövning är situationer där den enskilde intar en beroendeställning gentemot myndigheten och där myndigheten ensidigt beslutar om t.ex. ingripanden eller förmåner. Ett beslut som innebär myndighetsutövning kan inte vara ett partsbesked, eftersom ett partsbesked inte innebär

⁹ Prop. 1985/86:80 s. 51 f., Hellners & Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 uppl. 1999, s. 240 f., Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., En kommentar, fjärde uppl. 2001, s. 427.

¹⁰ Patrik Södergren, Vem dömer i gråzonen? Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt, 2009, s. 267, med där gjorda hänvisningar.

¹¹ Prop. 1985/86 s. 51 f., Hellners & Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, femte uppl. 1999, s. 240 f. med där gjorda hänvisningar, Förvaltningsprocessrättens grunder, sjunde uppl. 1992 s. 110.

¹² Patrik Södergren, Vem dömer i gråzonen? Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt, 2009, s. 268, med där gjorda hänvisningar.

offentlig maktutövning. Med partsbesked menar vi myndighetsbeslut i sådana frågor som i sista hand prövas av allmän domstol.

Vi har inte kunnat finna någon genomgripande översyn av stat och kommuners olika beslut med ställningstagande till om de ska anses innebära myndighetsutövning eller partsbesked. En sådan översyn skulle givetvis vara av värde ur många aspekter – inte minst för att klargöra de allmänna domstolarnas respektive förvaltningsdomstolarnas behörighet.

För att ett beslut ska kunna verkställas enligt vårt förslag krävs att den förpliktade haft en reell möjlighet att överklaga beslutet och att beslutet har fått laga kraft. Beslutet måste därför innehålla en fullföljdshänvisning och förvaltningsmyndigheten måste kunna beräkna när tiden för överklagande löper ut. I 21 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om underrättelse av beslut. Enligt dessa bestämmelser avgör myndigheten själv hur underrättelser ska ske. För att myndigheten ska kunna bestämma utgångspunkten för klagotiden behöver myndigheten emellertid ett bevis om att underrättelsen nått mottagaren. I praxis sker det ofta genom att myndigheten sänder ett rekommenderat brev med mottagningsbevis till parten¹³. Naturligtvis kan myndigheten även tillämpa delgivningslagen. Om myndigheten inte kan visa att parten fått del av beslutet kommer myndigheten inte kunna hävda att beslutet har fått laga kraft och har därmed enligt vårt förslag inte heller rätt till verkställighet. Det ligger således i myndighetens intresse att se till att parten får del av beslutet. Härigenom säkerställs också den enskildes möjlighet att överklaga.

Denna ordning tydliggör skillnaden mellan verkställbara beslut som innebär myndighetsutövning respektive partsbesked. De gränsdragningsfrågor som trots allt kan komma att uppstå får överlämnas till rättstillämpningen.

¹³ Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, (31 maj 2010, Zetee), kommentaren till 21 §.

En ny ordning för verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut

Enligt äldre HD-praxis, rättsfallet NJA 1991 s. 363 (se avsnitt 4.2.5), ledde en förvaltningsdomstols prövning av en förvaltningsmyndighets beslut om återbetalningsskyldighet, där förvaltningsdomstolen lämnat den enskildes överklagande utan bifall, till en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 UB. Om den administrativa domstolen vid sin prövning inte ändrade den återbetalningsskyldighet som förvaltningsmyndigheten beslutat ansågs den administrativa domstolens domslut, läst tillsammans med förvaltningsmyndighetens beslut, utgöra en verkställbar exekutionstitel.

Nu gällande HD-praxis, rättsfallet NJA 2013 s. 413 (se avsnitt 4.2.5), innebär att en prövning av återbetalningsbeslutet i förvaltningsdomstol inte kan leda till en exekutionstitel. Det förhållandet att en förvaltningsmyndighet vars beslut inte är verkställbart enligt en sådan särskild föreskrift som avses i 3 kap. 1 § första stycket 6 UB, inte heller efter en enskilds överklagande av beslutet till förvaltningsdomstol får tillgång till en verkställbar utsökningstitel, påverkar naturligtvis förvaltningsmyndigheternas möjligheter att på ett effektivt sätt driva in sina fordringar. I förlängningen kan dagens ordning få betydelse för förvaltningsmyndigheternas möjligheter att uppnå kostnadstäckning för sin verksamhet.

I dag kan en enskild som väljer att inte överklaga förvaltningsmyndighetens beslut invänta att förvaltningsmyndigheten ansöker om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcker talan vid allmän domstol. Förvaltningsmyndighetens beslut kommer i de fallen överhuvudtaget inte att överprövas av de förvaltningsrättsliga domstolarna utan målet kommer i stället att handläggas som ett dispositivt tvistemål där den allmänna domstolen är obunden av förvaltningsmyndighetens bedömning samtidigt som domstolen ska tillämpa de offentlighetsrättsliga författningar som reglerar frågan.

Nuvarande ordning kan också i praktiken leda till att en prövning av i princip samma fråga sker i både förvaltningsdomstol och allmän domstol med de risker för kompetenskonflikter som detta innebär. Det kan inte heller uteslutas att utgången av prövningarna kan komma att leda till motstridiga avgöranden, exempelvis att förvaltningsrätten fastställer förvaltningsmyndighetens återbetalningsbeslut medan den allmänna domstolen, som vid sin prövning av målet tillämpar de bestämmelser som gäller för dispositiva tvistemål, kom-

mer fram till att förvaltningsmyndighetens talan ska ogillas. En sådan ordning är varken effektiv eller rättssäker. Såväl det allmänna som enskilda riskerar också att behöva betala höga processkostnader. En ändrad ordning som innebär att förvaltningsmyndigheter kan få tillgång till ett snabbt och effektivt verkställighetsförfarande ökar sannolikt möjligheten för att återbetalning faktiskt sker. För den enskilde måste det också anses vara en fördel att i ett tidigt skede få veta vad som gäller.

Ett alternativ för att uppnå ett effektivare förfarande skulle kunna vara att förvaltningsmyndigheters beslut alltid är direkt verkställbara om de innebär en betalningsförpliktelse för en enskild. Detta skulle också innebära att efterföljande överprövning av beslutet av förvaltningsdomstol, kan leda till en dom som innefattar betalningsskyldighet och som är verkställbar enligt utsökningsbalkens bestämmelser. Detta alternativ är fördelaktigt ur effektivitetssynpunkt men innebär förhållandevis långtgående konsekvenser för den enskilde, i synnerhet om besluten ska gå att verkställa innan de har fått laga kraft.

Ett annat alternativ är att det införs bestämmelser som innebär att förvaltningsmyndigheter ges möjlighet att framställa sitt återbetalningskrav i förvaltningsdomstol, i stället för i allmän domstol, för att på så sätt kunna få en utsökningstitel (jfr justitierådet Håstads tillägg i rättsfallet NJA 2001 s. 22). Med en sådan ordning skulle förvaltningsdomstolens avgörande kunna formuleras som en fullgörelsedom. Den enskilde har i så fall kvar möjligheten att överklaga förvaltningsmyndighetens beslut om återbetalning till förvaltningsdomstol. Särskilda bestämmelser som möjliggör en samordning av förfarandena skulle kunna införas. Förvaltningsdomstolarna skulle därmed både kunna överpröva förvaltningsmyndighetens beslut samt på förvaltningsmyndighetens initiativ kunna meddela en verkställbar fullgörelsedom. Denna ordning skulle upprätthålla den grundläggande regeln om att det är förvaltningsdomstolar som ska pröva förvaltningsbeslut och allmän domstol skulle inte behöva hantera förvaltningsmyndigheters krav på återbetalning. En liknande sådan reglering finns redan i dag i 9 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). Denna bestämmelse reglerar möjligheten för en socialnämnd att i förvaltningsdomstol föra talan om ersättning som en

enskild inte återbetalar frivilligt när det gäller viss ekonomisk hjälp¹⁴. Av 5 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning följer att en ansökan om betalningsföreläggande inte får göras beträffande nu nämnd fordran.

Det nu diskuterade alternativet innebär alltså att mål som i dag handläggs som dispositiva tvistemål vid de allmänna domstolarna skulle komma att handläggas av förvaltningsdomstolarna i stället. Fördelarna med detta skulle vara att det är samma domstolsslag som prövar frågorna och målen skulle kunna handläggas i gemensam ordning. Även om målen kan samordnas blir det dock i någon mån dubbla processer. Omfattande ändringar av förvaltningsdomstolarnas processuella förfaranderegler skulle också behöva införas. Vi lämnar därför inte ett sådant förslag.

Vi har i stället valt att föreslå en ordning som vi anser har flera fördelar ur effektivitetssynpunkt samtidigt som kraven på rättssäkerhet inte eftersätts. Vårt förslag innebär att förvaltningsmyndigheters beslut alltid ska kunna verkställas när besluten har fått laga kraft. Vissa beslut ska gå att verkställa redan innan de har fått laga kraft, men då ska det framgå av en särskild föreskrift i lag eller förordning. Den särskilda föreskriften kan vara av olika slag. Antingen kan det föreskrivas att förvaltningsmyndighetens beslut ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., eller kan föreskriften ange ett undantag från huvudregeln att beslutet får verkställas först när det fått laga kraft. Exempel på den senare föreskriften är den som ges i utsökningsbalken och som reglerar verkställighet av Kronofogdemyndighetens utslag eller beslut i mål om betalningsföreläggande (vår föreslagna bestämmelse i 2 kap. 10 § UB).

Vi har övervägt om inte alla beslut som får verkställas före laga kraft borde handläggas enligt indrivningslagen. Det finns emellertid i nuläget ett antal beslut för vilka lagstiftaren tidigare valt omedelbar verkställighet utan att indrivningslagen för den skull är tillämp-

¹⁴ 9 kap. 3 § socialtjänstlagen:

Vill socialnämnden föra talan om ersättning som en enskild inte återbetalar frivilligt för ekonomisk hjälp som avses i 1 eller 2 § eller för kostnader som kommunen har haft enligt 8 kap. 1 § första eller andra stycket, skall talan väckas hos förvaltningsrätten inom tre år från det kommunens kostnader uppkom. Talan väcks vid den förvaltningsrätt inom vars domkrets den enskilde är bosatt.

Talan om ersättning får inte bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket.

lig. Skillnaden är i praktiken att Skatteverket är borgenärsföreträdare och att indrivningen är obligatorisk vid verkställighet enligt indrivningslagen medan Kronofogdemyndigheten eller förvaltningsmyndigheten själv är borgenärsföreträdare och indrivningen är fakultativ om indrivningslagen inte är tillämplig. Vi har av praktiska skäl stannat vid att behålla denna uppdelning.

Vårt förslag innebär att nuvarande reglering i utsökningsbalken enligt vilken en förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas är en exekutionstitel kan upphävas. Övergångsbestämmelsen i 13 § lagen (1981:775) om införande av utsökningsbalken som medger att en förvaltningsmyndighets beslut, som har meddelats enligt en bestämmelse som har tillkommit före balkens ikraftträdande, får verkställas om ett sådant beslut före ikraftträdandet har fått verkställas, behövs då inte heller längre. För verkställigheten av förvaltningsmyndigheternas beslut bör, om inte annat är särskilt föreskrivet, vad som gäller om domstols dom gälla.

Som vi redogjort för ovan gällde enligt tidigare praxis från HD (NJA 1991 s. 363) att när en förvaltningsrätt i sin dom lämnar ett överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut om återkrav utan bifall ansågs domen innebära ett åläggande att återbetala bidraget. Domen ansågs alltså innefatta en betalningsskyldighet även om domen inte innehöll någon uttrycklig föreskrift om detta. Den ordningen innebar att många tvister som annars skulle komma att prövas i allmän domstol i stället endast kom att prövas i det förvaltningsrättsliga förfarandet. De tre skiljaktiga justitieråden i rättsfallet NJA 2013 s. 413 förordade en sådan lösning.

Eftersom den grundläggande regeln är att förvaltningsbeslut ska prövas av förvaltningsdomstolar (22 a § förvaltningslagen) är det naturligt att en sådan prövning av ett beslut som innefattar en skyldighet för någon att fullgöra en betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, och som prövats av förvaltningsdomstol, ska kunna resultera i en dom som får läggas till grund för verkställighet i ett utsökningsförfarande.

Enligt vårt förslag ska alltså huvudregeln vara att förvaltningsmyndigheters beslut ska kunna verkställas när de har fått laga kraft. Som regel kommer besluten att få laga kraft efter att överklagandetiden löpt ut. Överklagas besluten får verkställighet ske när det finns en lagakraftvunnen dom. Det blir då förvaltningsdomstolens dom som kommer att vara den utsökningstitel som ligger till grund

för verkställighet. Detta innebär således att om en förvaltningsdomstol i en dom fastställer en förvaltningsmyndighets beslut som kan utgöra en utsökningstitel eller helt eller delvis lämnar ett överklagande av ett sådant beslut utan bifall så kommer förvaltningsdomstolens dom att utgöra en verkställbar utsökningstitel. Med denna ordning finns det inget behov för en förvaltningsmyndighet att ansöka om betalningsföreläggande vid Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol för att få en utsökningstitel. Dubbla eller parallella domstolsförfaranden kan därmed undvikas.

Om en förvaltningsmyndighet skulle väcka talan i allmän domstol efter det att förvaltningsmyndighetens beslut överklagats till förvaltningsdomstol torde det vara *litis pendens*. Detta följer av den princip som HD slog fast i rättsfallet NJA 2001 s. 22 där HD kom fram till att det föreligger hinder för att pröva en förvaltningsmyndighets fullgörelsetalan vid allmän domstol när ett överklagande som kan leda till en exekutionstitel är anhängigt vid förvaltningsdomstol. HD förklarade i det målet att en sådan ordning följer av grunderna för 13 kap. 6 § RB och att det därav får anses följa att en tvist om återbetalningsskyldighet inte bör komma under allmän domstols prövning så länge det i förvaltningsdomstol pågår en rättegång som kan avslutas med tillkomsten av en exekutionstitel avseende den ifrågavarande betalningsskyldigheten. Skulle en förvaltningsmyndighet väcka talan i allmän domstol eller ansöka om betalningsföreläggande innan myndighetens beslut har fått laga kraft bör tingsrätten respektive Kronofogdemyndigheten inom ramen för sin processledning uppmärksamma myndigheten och den enskilde på att ett överklagande av myndighetens beslut ska prövas av förvaltningsdomstol. Överklagas myndighetsbeslut torde förvaltningsmyndigheten återkalla sin talan för att undvika dubbla förfaranden. Prövningen i förvaltningsdomstol kommer ju att leda till en utsökningstitel om det inte finns skäl att ändra myndighetens beslut.

När och varför ett beslut får verkställas före laga kraft

En annan fråga vi måste ta ställning till är vilka skäl som ska kunna motivera en föreskrift om att en förvaltningsmyndighets beslut ska gå att verkställa innan det har fått laga kraft. Fråga om omedelbar verkställighet måste givetvis prövas i varje enskilt lagstiftningsärende.

Som en övergripande utgångspunkt anser vi att det ska finnas ett särskilt behov av att en fordran ska kunna drivas in effektivt. Samtidigt måste det finnas en garanti för att nödvändiga krav på rättssäkerhet kan upprätthållas. Vi anser att båda kriterierna, dvs. behov av effektivitet och ett rättssäkert förfarande, ska vara uppfyllda för att en särskild föreskrift ska meddelas.

När det gäller behovet av effektivitet kan som exempel nämnas att samhället genom förvaltningsmyndigheten har särskilda behov av att snabbt kunna driva in vissa fordringar via ett ”snabbspår” eller att det är fråga om en ”masshantering” av mycket vanligt förekommande ärenden. Ett annat exempel är om det finns ett särskilt starkt samhällsintresse av att avgifter eller fordringar drivs in effektivt. Så kan t.ex. vara fallet om avgiften tas ut för avgiftsfinansierad tillsynsverksamhet. Om sådana avgifter inte kan drivas in på ett effektivt sätt riskerar tillsynsverksamheten att bli underfinansierad, med försämrad kvalitet på tillsynen som följd. Tillsynsavgifter som avser lagstadgad tillsyn av samhällsfarlig verksamhet torde således regelmässigt uppfylla effektivitetskriteriet.

Vidare ska det krävas att nödvändiga krav på rättssäkerhet kan upprätthållas. Det innebär att lagstiftaren i varje lagstiftningsärende också måste ta ställning till om en särskild föreskrift kan godtas i förhållande till rättssäkerheten för enskilda. Beslut som kräver tillämpning av komplicerad lagstiftning och som till stor eller övervägande del innefattar skälighets- eller skönmässiga bedömningar torde som huvudregel inte vara lämpliga att verkställa innan laga kraft. Däremot torde t.ex. beslut som fattas genom att myndigheten tillämpar fastställda taxor eller avgifter som regel inte vara kontroversiella ur rättssäkerhetssynpunkt.

Särskild föreskrift i lag, förordning eller myndighets föreskrift?

Vi har också övervägt hur en föreskrift om omedelbar verkställighet ska kunna meddelas. Ska det krävas lag som underställts riksdagens prövning, ska regeringen kunna meddela en särskild föreskrift i förordning eller ska förvaltningsmyndighet och kommun själva kunna föreskriva att myndighetens eller kommunens egna beslut får verkställas före laga kraft? Samma fråga uppkommer när det ska föreskrivas att ett mål ska handläggas enligt indrivningslagen.

Nu gällande särskilda föreskrifter om verkställbarhet av myndighetsbeslut har omväxlande meddelats i lag och förordning. Det förhållandet att riksdagen i vissa fall har delegerat normgivningsmakten beträffande själva avgiften har ansetts innebära att även frågor som rör verkställighet av indrivning av avgiften är delegerad.

I detta sammanhang är följande reglering och uttalanden av intresse.

Bestämmelser i regeringsformen

I 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) regleras riksdagens föreskriftsområde. Vissa av de uppräknade föreskrifterna måste dock meddelas i lag, det s.k. obligatoriska lagområdet. Det handlar framför allt om föreskrifter som avser enskildas personliga ställning och det personliga och ekonomiska förhållandet mellan enskilda. Även om det finns ett lagkrav för dessa föreskrifter kan bestämmelserna i viss mån preciseras och kompletteras med verkställighetsföreskrifter i förordning eller myndighetsföreskrifter. Även föreskrifter som hör till det delegeringsbara lagområdet ska som huvudregel meddelas i lag. Enligt vad som föreskrivs i 8 kap. 3 och 9 §§ RF kan dock riksdagen bemyndiga regeringen eller i vissa fall en kommun att meddela föreskrifter. Till det delegeringsbara området hör sådana föreskrifter som gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Möjlighet att delegera föreskriftsrätt finns också när det gäller grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt. Ett bemyndigande kan dock inte ges i fråga om föreskrifter som avser fängelsestraff, skatt, konkurs eller utsökning¹⁵.

Regeringen får meddela föreskrifter på det delegeringsbara området om riksdagen, med stöd av 8 kap. 3, 4 eller 5 §§ RF, genom ett bemyndigande i lag, har delegerat sin föreskriftsrätt. Utöver de

¹⁵ Utgångspunkten för 2010 års reglering var att undantagen från möjligheterna till delegation i allt väsentligt skulle motsvara de områden som ditills varit undantagna. Det ansågs därför att delegation inte heller i fortsättningen borde kunna ske beträffande föreskrifter rörande utsökning och konkurs (SOU 2008:125 s. 558 f. och prop. 2009/10:80 s. 222).

fall då riksdagen i lag kan delegera föreskriftsrätt finns det direkt stöd i RF för regeringen att meddela föreskrifter på vissa områden. Regeringen får t.ex. enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 RF meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Sådana bestämmelser kan fylla ut eller precisera lagbestämmelser.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF får regeringen även meddela sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, regeringens s.k. restkompetens. Med stöd av restkompetensen kan regeringen meddela föreskrifter om exempelvis statliga förvaltningsmyndigheters organisation och arbetsuppgifter. Även gynnande föreskrifter, som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, men som inte gäller skyldigheter eller ingrepp, faller in under restkompetensen. Sådana föreskrifter kan alltså meddelas av regeringen utan något stöd av bemyndigande i lag.

Lagrådets uttalande i samband med införandet av utsökningsbalken

Regeringen har i en rad förordningar meddelat särskilda föreskrifter. I följande uttalande av Lagrådet finns stöd för en sådan ordning (prop. 1980/81:8 s. 1061 ff.).

Enligt lagrådets mening ligger det, bl.a. mot bakgrund av vad som hittills gällt, nära till hands att besvara denna fråga så, att i den mån det tillkommer regeringen eller kommun att meddela de materiella föreskrifterna inom ett visst ämnesområde regeringen eller kommunen också kan ge föreskrifter om exigibilitet; exigibilitetsreglerna kan nämligen ses som ett så nödvändigt komplement till den materiella rätten att det är naturligt att normgivningskompetensen ligger hos ett och samma organ. Detta innebär, att om regeringen eller kommun äger kompetensen att ålägga en viss avgift, den också äger förordna att ett förvaltningsbeslut om sådan avgift kan, även om det är överklagat, verkställas som en lagakraftäggande dom. Och vidare innebär det sagda, att om regeringen i enlighet med RF överlåter den materiella regleringen åt underordnad myndighet, denna också äger normgivningskompetens i vad angår exigibilitet, dvs. kan förordna att tillämpande myndighets beslut skall kunna genast verkställas.

Tolkningen för alltså långt. Självfallet torde emellertid hinder inte möta att vid delegation av normgivningskompetens – av riksdagen till regering eller kommun eller av regeringen till underordnad myndighet – det delegerande organet gör de inskränkningar i delegationens omfattning som i det särskilda fallet kan anses erforderliga eller lämpliga.

Av det anförda framgår, att t.ex. hänvisningen i 3 kap. 1 § första stycket 6 till bestämmelser vid sidan av balken innebär, att dessa bestämmelser – beroende på vilket ämnesområde de reglerar – kan tänkas meddelade antingen genom lag eller i annan ordning. Motsvarande gäller beträffande hänvisningen i 3 kap. 23 §. Detsamma kan möjligen vara fallet med liknande hänvisningar på andra ställen i balken. I andra fall kan däremot en hänvisning till en tilltänkt reglering endast avse en reglering som sker genom lag. Så torde t.ex. vara fallet med stadgandet i 3 kap. 1 § första stycket 7 att handling, som enligt ”särskild bestämmelse” får läggas till grund för verkställighet, är en exekutionstitel. Sådan enskild exekutionstitel torde nämligen alltid falla inom ämnesområde där normgivningsmakten måste utövas av riksdagen och där utrymme att meddela föreskrift om exigibilitet i annan form än genom lag inte finns.

Med hänsyn till den nya RF:s kompetensregler kan det många gånger vara svårt att vid genomförandet av en lag avgöra i vilken statsrättslig form en tilltänkt särreglering, utanför den aktuella lagen, kan ske. Tillräckligt underlag för ett sådant avgörande föreligger ofta inte heller förrän man har full kännedom om innehållet i särregleringen. Under sådana förhållanden ligger det närmast till hands att genomgående låta lagen själv lämna frågan om den statsrättsliga formen öppen.

Lagrådet vill för sin del förordna, att en sådan lagstiftningsteknik framdeles används och att alltså, när en lag skall hänvisa till särreglering vid sidan av lagen, detta sker i neutrala ordalag. Hänvisning till särreglering bör ske med ett ordval som överensstämmer med det i 8 kap. RF brukade, dvs. med olika former av orden ”föreskrift” eller ”föreskriva”. En hänvisning inom lagen bör avse ”bestämmelse” eller ”bestämmelser” i lagen.

Det förordade tillvägagångssättet innebär, att lagstiftaren överger den hittills tillämpade tekniken att när en lag hänvisar till vad som är ”särskilt föreskrivet” därmed avses en reglering som även den är given i lag. Den nya principen hindrar självfallet inte, att lagstiftaren, om det i visst fall anses angeläget att inskränka möjligheten till särreglering till sådan som sker genom lag, låter detta komma till uttryck genom att lagen själv anger att undantag, tillägg eller annan särreglering måste ske genom lag.

Vad angår UB bör lagtexten på ett flertal ställen jämkas för att nå överensstämmelse med det anförda; endast i ett par fall finner lagrådet det påkallat att i fortsättningen särskilt uppmärksamma frågan.

Lagrådets uttalande har ifrågasatts i doktrin, bl.a. av Håkan Strömberg i Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform (tredje uppl., s. 83–85).

När lagrådet hävdar att exekutionsrättsliga regler bara ”till viss del” går in under det obligatoriska lagområdet, synes detta ha sin förklaring i lagrådets uppfattning att föreskrifter om förvaltningsbesluts verkställighet skall kunna ges i författningar av lägre rang än lag. Exigibilitetsreglerna kan nämligen enligt lagrådet ses som ett så nödvändigt komplement till den materiella rätten att det är naturligt att normgivningskompetensen ligger hos ett och samma organ. Om regeringen, underordnad myndighet eller kommun har rätt att besluta om avgifter, följer enligt lagrådet härav också en rätt att bestämma om debiteringsbesluts exigibilitet.

Lagrådets ståndpunkt leder till anmärkningsvärda konsekvenser. Exempelvis skulle en kommun i en renhållningstaxa kunna föreskriva att debiterade avgifter kan indrivnas utan föregående dom eller betalningsföreläggande. Dessa konsekvenser framstår som oacceptabla. Kompetensen att meddela föreskrifter om förvaltningsbesluts exigibilitet måste rimligtvis bedömas med utgångspunkt i RF 8:3, och någon självklar rätt för regeringen, förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela sådana föreskrifter kan inte antagas.

Den ovan nämnda föreskriften i UB 3:1 avser beslut av ”förvaltningsmyndighet”. Detta begrepp omfattar inte privaträttsliga subjekt med offentliga förvaltningsuppgifter. I lagen 1989:41 om TV-avgift 17 § föreskrives emellertid att debiteringsbeslut av det aktiebolag, som omhänderhar uppbörden av TV-avgifter, skall ”anses som beslut av förvaltningsmyndighet” och under vissa förutsättningar får verkställas. Något grundlagshinder mot att genom lag helt vid sidan av UB meddela föreskrifter om besluts verkställbarhet kan knappast anses föreligga.

Frågan om tillämpningen av föreskrifter om återbetalningsskyldighet av felaktigt uppburna bidrag har behandlats av HD i olika rättsfall, bl.a. i NJA 1984 s. 648. Målet gällde tillämpningen av de i dåvarande 20 § förordningen (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer intagna föreskrifterna om skyldighet för bidragstagare att återbetala felaktigt uppburna bidrag. Domstolen, som fann att föreskrifterna skulle läggas till grund för prövningen i målet, uttalade bl.a. följande.

Bestämmelser som berättigar det allmänna att från en bidragstagare kräva åter felaktigt utbetalda bidrag även i fall då något uttryckligt förbehåll härom inte har uppställts vid utbetalningen kan te sig som ett naturligt komplement till bidragsregleringen vilket inte nämnvärt rubbar regle-

ringens gynnande karaktär och som därför inte skulle behöva underställas riksdagens prövning. Ett krav på lagform för dessa bestämmelser skulle också göra det svårare att över huvud taget begagna förordningsformen för en bidragsreglering, när så annars anses önskvärt.

I den juridiska doktrinen har å andra sidan hävdats att förordningsföreskrifter om bl.a. återbetalningsskyldighet till det allmänna som är avsedda att utgöra självständig grund för den enskildes betalningsskyldighet faller under 8 kap. 3 § regeringsformen (Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983 s. 137). Till stöd för denna ståndpunkt kan åberopas att ett återkrav kan tänkas bli rest efter lång tid och rikta sig mot någon som kanske i god tro har förbrukat de uppburna medlen, varför införandet av en regel härom kräver noggrant övervägande och offentlig belysning.

Vad ovan sagts gör det dock befogat att påstå att det finns utrymme för skilda bedömningar av lagkravets innebörd i fråga om återkravsregler i anslutning till bidragsförmåner. Föreskrifterna om återbetalning av oriktigt utanordnade bostadsbidrag är inte någon enstaka företeelse utan har sin motsvarighet i liknande föreskrifter i andra bidragsförordningar från senare år. Anledning saknas för domstolarna att underkänna den praxis som sålunda har utbildat sig i regeringens normgivning. Åtminstone gäller detta när den aktuella återbetalningsregeln – som i målet är fallet – inte är ovillkorlig utan medger en individuell bedömning. Härigenom kan domstolarna få tillfälle att beakta sådana faktorer som till skydd för en betalningsmottagare tillmäts relevans inom läran om *condictio indebiti*, låt vara att bedömningsnormerna inte nödvändigtvis kommer att sammanfalla. Det kan tilläggas att det i vissa fall kan vara underförstått att förordningsregeln om återbetalning skall suppleras genom grundsatser som hör till denna lära.

Håkan Strömbergs ovan återgivna uttalande har bl.a. uppmärksammats av *Grundlagsutredningens expertgrupp* (SOU 2008:42 s. 22¹⁶). Varken *Grundlagsutredningen*, regeringen eller riksdagen uttalade någon uttrycklig åsikt om detta i samband med 2010 års ändringar i regeringsformen.

¹⁶ *Normgivningsmakten* (SOU 2008:42) s. 22

”Till den lagstiftning som hör hemma under 8 kap. 3 § RF räknas vidare exekutionsrätten eftersom huvuddelen av de exekutions-rättsliga reglerna innebär ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Reglerna faller dock inte helt in under det obligatoriska lagområdet. Såvitt avser de regler som anger förutsättningarna för verkställighet kan i vissa situationer finnas utrymme för delegation. Detta gäller på de områden där den materiella regleringen kan delegeras av riksdagen. Visst utrymme för föreskrifter med grund i 8 kap. 13 § RF kan också förekomma (prop. 1980/81:8 s. 1061 f) men den frågan är omstridd (se Strömberg, a. a. s. 84).”

Den särskilda föreskriften bör meddelas i lag eller förordning

Utgångspunkten för 2010 års grundlagsändringar var att undantagen från möjligheterna till delegation i allt väsentligt skulle motsvara de områden som hittills varit undantagna. Det ansågs därför att delegation inte heller i fortsättningen borde kunna ske beträffande föreskrifter rörande utsökning (SOU 2008:125 s. 558 f., prop. 2009/10:80 s. 222).

Regeringen har vid flera tillfällen meddelat särskilda föreskrifter i förordning. Vi ser inga skäl till att regeringen inte skulle kunna göra det även i framtiden.

Lagrådets ovan refererade uttalande kan tolkas som att nuvarande regler medger att en förvaltningsmyndighet eller en kommun själv skulle kunna bestämma hur en av förvaltningsmyndigheten eller kommunen fastställd taxa eller avgift ska verkställas. Detta skulle givetvis vara mycket effektivt men är, enligt vår uppfattning, varken lämpligt eller rättssäkert. Frågan om ett mål ska handläggas enligt indrivningslagens bestämmelser eller om en förvaltningsmyndighets beslut ska få verkställas innan det har fått laga kraft bör därför beslutas av riksdagen eller regeringen. Att de särskilda föreskrifterna ska meddelas i lag eller förordning bör uttryckligen framgå av utsökningsbalkens bestämmelser.

Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och kommuner

Även om det rent teoretiskt kan ha ansetts vara möjligt för förvaltningsmyndigheter eller kommuner att i föreskrift reglera verkställbarheten av deras beslut har det inte, såvitt framkommit, skett i praktiken. Vårt förslag att det ska lagfästas att föreskrifter om beslutens verkställbarhet ska meddelas i lag eller förordning kommer därför inte i praktiken att påverka myndigheternas eller kommunernas egna beslutanderätt och självständighet i någon negativ bemärkelse.

Förvaltningsmyndigheter och kommuner kommer inte längre att behöva skaffa en utsökningstitel via den summariska processen eller genom att ansöka om stämning i allmän domstol. I stället räcker det att myndigheten eller kommunen delger sitt beslut som därefter får laga kraft när överklagandetiden löpt ut. Om beslutet överklagas blir förvaltningsdomstolens dom en verkställbar utsökningstitel. Förfarandet blir således effektivare och billigare utan att nödvändiga

krav på rättssäkerhet eftersätts. En effektivare ordning för indrivning av offentligrättsliga fordringar och avgifter kommer i sin tur att leda till en bättre kostnadstäckning av allmän verksamhet.

4.3.3 Privaträttsliga handlingar ska inte vara direkt verkställbara

Våra förslag: Privaträttsliga handlingar ska inte längre kunna vara direkt verkställbara.

Följdändringar görs i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter, lagen (1933:269) om ägofred, lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled och rennäringslagen (1971:437).

Privaträttsliga handlingar ska inte längre kunna vara direkt verkställbara

Den fråga vi ska ta ställning till är om, och i sådant fall under vilka förutsättningar, privaträttsliga handlingar bör kunna vara direkt verkställbara. I dag tillämpas bestämmelsen i 3 kap. 1 § första stycket 7 UB som möjliggör direkt verkställighet av handlingar enligt särskild föreskrift huvudsakligen när samfällighetsföreningar ansöker om verkställighet av debiteringslängder.

I slutet av år 2014 fanns det i Lantmäterimyndighetens samfällighetsföreningsregister 41 336 registrerade samfällighetsföreningar. Av dessa är det cirka 36 000 som förvaltar vägar. Enligt uppgifter från Riksförbundet Enskilda Vägar (REV) har förbundet cirka 11 000 medlemmar och totalt uppgår antalet fastigheter som deltar i den väghållning som REV:s medlemmar utför till drygt 550 000 fastigheter.

I specialmotiveringen till 3 kap. 1 § UB anges samfällighets debiteringslängd enligt 46 § 2 stycket lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter som exempel på sådan handling som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet utan att saken har prövats av domstol eller förvaltningsmyndighet. I förarbetena finns inte några uttalanden som direkt tar sikte på frågan varför just dessa handlingar/beslut ska få status av exekutionstitel (prop. 1980/81:8 s. 290).