

Om Kronofogdemyndighetens rutiner vid verkställighet av vitesavgöranden beslutade av förvaltningsdomstolar

Beslutet i korthet: I det här ärendet har JO granskat Kronofogdemyndighetens hantering sedan förvaltningsrätter dömt ut viten efter ansökan från en räddningstjänst. JO behandlar skillnaderna vid verkställighet av viten som dömts ut av allmän domstol respektive allmän förvaltningsdomstol. Mot bakgrund av dessa konstaterar hon att det ligger nära till hands att anta att en förvaltningsdomstol som skickar ett meddelande till Kronofogdemyndigheten om att ett sådant avgörande har vunnit laga kraft avsett att söka indrivning även om det inte uttryckligen anges.

JO har bl.a. uppmärksammat att det tycks finnas vissa tillämpningsproblem som är förknippade med hur bötes- och vitesavgöranden verkställs och anser att det kan finnas skäl att överväga om den nuvarande ordningen är den mest ändamålsenliga. Därför skickar hon en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Anmälan

Som företrädare för Räddningstjänsten Syd framförde AA klagomål mot bl.a. Kronofogdemyndigheten och uppgav i den delen sammanfattningsvis följande. Räddningstjänsten Syd hade följt upp 25 av sina ärenden där olika förvaltningsdomstolar efter ansökan från räddningstjänsten dömt ut vite enligt lagen om skydd mot olyckor. Inte i något fall tycktes de utdömda vitena ha lett till betalning.

Tillsammans med anmälan lämnade AA in en lista över de aktuella ärendena och målnumren från förvaltningsdomstolarna.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in dagboksblad från fyra slumpmässigt utvalda mål hos Förvaltningsrätten i Malmö. Enligt dessa hade domstolen skickat en kopia av respektive dom och uppgift om laga kraft till Kronofogdemyndigheten.

Därefter tog JO in muntliga upplysningar från Kronofogdemyndigheten om de fyra målen, men endast två av dem uppgavs då förekomma i myndighetens system för verkställighet.

Efter dessa åtgärder beslutades att utreda klagomålet mot Kronofogdemyndigheten, som anmodades att yttra sig över anmälan samt att ge en allmän beskrivning av myndighetens handläggning och rutiner i mål för domstolarnas ansökningar om verkställighet av utdömt vite.

Kronofogdemyndigheten yttrade sig genom rättschefen och gav även in en promemoria från rättsavdelningen. I remissvaret anfördes i huvudsak följande:

2 Ärendet m.m.

Kronofogdens rutiner för registrering av nya verkställighetsmål beträffande utdömda viten

Registreringen av nya verkställighetsmål sker centralt på myndigheten av enheten för inregistrering, medelshantering och rättelser. Registreringen av s.k. allmänna mål, till vilken kategori utdömda viten hör, sköts av särskilt utsedda handläggare på enheten.

Tidigare förekom att Kronofogden uppfattade det som en begäran om indrivning och registrerade ett verkställighetsmål när en förvaltningsdomstol översände en lagakraftvunnen vitesdom till inregistreringens e-postbrevlåda. Sedan JO kritiserat Kronofogden i vissa avseenden och bl.a. framhållit att ett sådant e-postmeddelande inte bör uppfattas som en ansökan och att Kronofogden i en sådan situation bör kontrollera med domstolen vad avsikten med meddelandet är har myndigheten sett över och skärpt sina rutiner (se JO:s beslut den 26 mars 2021 med dnr 3414-2019 [*rätteligen 3413-2019, JO:s anm.*]).

Från den 1 januari 2022 gäller följande rutin.

Om en domstol begär indrivning, dvs. ansöker om verkställighet, av en dom eller ett beslut beträffande ett utdömt vite registreras ett nytt verkställighetsmål, under förutsättning att övriga förutsättningar är uppfyllda, t.ex. att avgörandet vunnit laga kraft och sökanden har s.k. saklegitimation. Den sökande domstolen behöver inte använda formuleringen att indrivning begärs men det måste framgå av e-postmeddelandet (i löptext eller ämnesraden) att detta är avsikten.

Om en domstol översänder en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft utan att uttryckligen begära indrivning registrerar Kronofogden inte något verkställighetsmål. Myndigheten besvarar dock alltid e-postmeddelandet med information om att indrivning måste begäras samt frågar domstolen om indrivning begärs. Om domstolen svarar att de begär indrivning registreras ett mål. Om domstolen svarar att de inte vill begära indrivning eller inte svarar alls registreras inte något mål. Eftersom det i en sådan situation inte finns någon ansökan om verkställighet att pröva är det inte aktuellt att fatta ett avvisningsbeslut.

Domstolsverket har informerats om de nya rutinerna och i sin tur gått ut med information till domstolarna. Domstolsverket har även tagit fram ett formulär som domstolarna kan använda när de begär indrivning.

Handläggningen av de 25 angivna exemplen

I en klar majoritet av de angivna exemplen har ett verkställighetsmål registrerats. Det gäller alla förutom fyra. Av de ärenden som har registrerats pågår verkställigheten allttjämt i tre mål. Resten av målen har avslutats såsom fullbetalda. I de fall ett mål har registrerats har Kronofogden mottagit domen jämte lagakraftbevis från domstolen. När det gäller domar som vunnit laga kraft efter den 1 januari 2022 har domstolen även angett att de begär indrivning. När det gäller äldre domar kan målet ha registrerats enbart utifrån att domstolen översänt domen och lagakraftbevis.

Avseende följande domar har Kronofogden inte registrerat något verkställighetsmål.

[...]

Kronofogden har inte kunnat hitta några handlingar från domstolen beträffande ovan angivna domar. Vad det beror på har inte gått att utröna. Det kan således t.ex. bero på att vi inte har mottagit någon handling från domstolen eller att vi har mottagit en handling och frågat om domstolen begär indrivning men fått ett nekande svar. Med tanke på när i tiden domarna har meddelats förefaller den senare förklaringen mindre sannolik. Eventuella e-postmeddelanden i ämnet har gällrats i enlighet med myndighetens rutiner för registervård.

Blockering av vitesmål som betalas inom avi-tiden

Sedan länge har gällt att Kronofogden fattar beslut att blockera mål avseende viten utdömda av förvaltningsdomstolar om vitet betalas inom den s.k. avitiden, dvs. den tid som löper från det att Kronofogden underrättat gäldenären om målet till dess att verkställigheten påbörjas, normalt 14 dagar. Detta sammanhänger med att något uppbördsförfarande inte finns för denna typ av fordringar och att gäldenären därmed inte, till skillnad från vad som annars gäller, har någon möjlighet att frivilligt göra rätt för sig och på så sätt undvika de negativa konsekvenser som kan uppkomma i och med att en fordran lämnas till Kronofogden för verkställighet. Endast särskilt utsedda medarbetare har tillgång till blockerade mål.

3 Rättslig reglering

Verkställighet av viten

Utdömt vite tillfaller staten (25 kap. 7 och 9 §§ brottsbalken).

Verkställigheten av böter och viten regleras i bötesverkställighetslagen och bötesverkställighetsförordningen (1 § tredje stycket lagen om viten samt 25 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken). Samma regler gäller för böter och viten (1 § andra stycket bötesverkställighetslagen och 1 § bötesverkställighetsförordningen).

Böter och viten verkställs genom antingen uppbörd eller indrivning. Regeringen bestämmer i vilken mån uppbörd ska ske (1 § första stycket bötesverkställighetslagen). Uppbörd sker genom att den dömde ges möjlighet till frivillig betalning till den uppbördsmyndighet som regeringen bestämmer (4 § bötesverkställighetslagen). Polismyndigheten är uppbördsmyndighet (3 § bötesverkställighetsförordningen). Om uppbörd inte ska ske eller om uppbörd inte lett till full betalning ska böterna eller vitet lämnas för indrivning (6 § första stycket bötesverkställighetslagen).

Viten som utdömts genom allmän domstols lagakraftvunna dom eller slutliga beslut ska vara föremål för uppbörd och om inte betalning sker ska Polismyndigheten begära indrivning. (6 § första stycket bötesverkställighetsförordningen). När det gäller andra viten, dvs. sådana som utdömts av allmän domstol genom beslut under rättegång eller av förvaltningsdomstol, ska den domstol som utdömt vitet genast begära indrivning när avgörandet vunnit laga kraft (8 § första stycket bötesverkställighetsförordningen).

Bestämmelser om begäran om indrivning m.m. finns i 4–9 §§ indrivningsförordningen. Vad en ansökan om verkställighet ska innehålla framgår av 5 § indrivningsförordningen.

Partsställningen i ett mål om verkställighet av vite

Staten är att anse som sökanden i målet (1 kap. 7 § utsökningbalken). Staten företräds som huvudregel av Kronofogden i målet. Om fråga om avvisning uppkommer eller om gäldenären framställer en invändning om hinder mot verkställighet företräds staten dock av den myndighet som begärt indrivning.

Överklagas ett beslut i målet samt i vissa särskilt angivna tvister företräds staten i stället av Skatteverket (2 kap. 30 § andra stycket utsökningsbalken).

Sekretess

Sekretess gäller hos Kronofogden i mål eller ärende om utsökning och indrivning för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Sekretessen gäller inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i ett pågående mål, eller i ett avslutat mål, om verkställighet för någon annan förpliktelse söks inom två år eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år. För att sekretessen inte ska gälla för förpliktelsen i ett allmänt mål om verkställighet där gäldenären är en fysisk person som inte är näringsidkare krävs dessutom att målet har pågått efter det att en underrättelse enligt 4 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken har lämnats och gäldenären har haft tillräcklig tid att bevaka sin rätt, eller Kronofogden har bedömt att någon sådan underrättelse inte behövs enligt andra stycket i den paragrafen. (34 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Uppgift i utsökningsmål som Kronofogden har beslutat att blockera med tillämpning av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet omfattas av sekretess oavsett vad som föreskrivs i 34 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen. (34 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Det är alltså fråga om s.k. absolut sekretess.

Syftet med blockeringen är att förekomsten av målet över huvud taget inte ska röjas för tredje man. Om Kronofogden får en konkret fråga beträffande visst mål eller person kan myndigheten dock inte förneka att det finns uppgifter registrerade utan bör i stället upplysa att uppgifter finns men att de är blockerade och att skälet till det är att de är felaktiga eller missvisande, samt att uppgifterna skyddas av sekretess (se prop. 2007/08:116 s. 22).

4 Kronofogdens bedömning

Kronofogden anser att myndigheten har rättsligt korrekta och fungerande rutiner för registrering av mål om verkställighet av viten. Med det sagt är det givetvis bekymrande att fyra av de domar som anmälaren har angett inte synes ha verkställts. Det har dock inte framkommit att det beror på bristande rutiner eller annat fel från Kronofogdens sida.

Räddningstjänsten Syd är inte part i de aktuella verkställighetsmålen. Räddningstjänsten Syd har alltså inte fått och ska inte heller få några underrättelser från Kronofogden om registrering av mål, betalning eller andra handläggningsåtgärder.

Av de gäldenärer som tjänstemannen vid JO ringde Kronofogdens kundservice och frågade om finns det verkställighetsmål avseende de aktuella vitena registrerade på tre av dessa. Som framgått ovan finns inget sådant mål registrerat på [...]. Att tjänstemannen vid JO fick svaret att det bara fanns vitesmål registrerade avseende två av gäldenärerna beror sannolikt på att vitesmålen mot [...] var blockerade. Sådana mål omfattas av absolut sekretess och ska inte röjas vid externa förfrågningar.

Under 2023 har Kronofogden uppmärksammats på att vissa kammarrätter hade synpunkter på den rutin som Kronofogden sedan den 1 januari 2022 tillämpar. Med anledning av detta har myndigheten fört en dialog med berörda kammarrätter samt Domstolsverket.

Dialogen med kammarrätterna har utmynnat i en överenskommelse som innebär att domstolen ska översända lagakraftvunna vitesdomar till Kronofogden samt i ämnesraden ange ”lagakraftvunnen vitesdom översändes för verkställighet”. När så sker tolkar Kronofogden det som en ansökan om verkställighet. De uppgifter som en ansökan om verkställighet ska innehålla enligt 5 § indrivnings-

förordningen återfinns i domen varför bedömningen görs att det beskrivna förfarandet kan godtas.

Dialogen med Domstolsverket fortgår och har utmynnat i ett gemensamt arbete som undersöker möjligheten till en författningsändring innebärande att samtliga böter och viten ska vara föremål för uppbördsförfarande och att det därmed ska ankomma på uppbördsmyndigheten att begära indrivning om frivillig betalning inte erläggs. En sådan ordning har flera fördelar, bl.a. ökad enhetlighet och att gäldenärerna alltid kommer att ges en möjlighet till frivillig betalning. Den stora fördelen är dock principiell. Den nuvarande ordningen medför nämligen att domstolen i vissa situationer kan komma att företräda staten såsom sökanden i verkställighetsmålet, vilket framstår som systematiskt tveksamt.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

Kronofogdemyndigheten har redogjort för den centrala rättsliga regleringen. Jag hänvisar dit.

Kronofogdemyndighetens hantering av de mål som anmälan rör

I det här ärendet har min avsikt varit att granska Kronofogdemyndighetens hantering sedan förvaltningsdomstolar har dömt ut viten efter ansökan från Räddningstjänsten Syd. Det kan först uppmärksammas att Kronofogdemyndigheten inte har kunnat fastställa skälen till varför fyra av räddningstjänstens ärenden inte förekommer i myndighetens system för verkställighet. Enligt min mening framstår det inte som meningsfullt att vidta ytterligare åtgärder för att utreda frågan. Det som kommit fram i övrigt om handläggningen av de ärenden som omfattas av JO-anmälan ger inte anledning till kritik. Jag nöjer mig med dessa konstateranden och lämnar inte några ytterligare kommentarer i den delen.

Jag har förståelse för att räddningstjänsten kan ha ett intresse att följa upp indrivningen av de viten som myndigheten ansökt om i sin verksamhet. De närmare kontakterna mellan Kronofogdemyndigheten och Räddningstjänsten Syd har inte varit föremål för utredning, men det kan noteras att räddningstjänsten efter kontakter med bl.a. Kronofogdemyndigheten fått den felaktiga uppfattningen att de utdömda vitena inte i något fall har lett till betalning. Som framgår av remissvaret är Räddningstjänsten Syd inte part i mål om verkställighet och har därmed inte någon särskild insyns rätt. Med anledning av det som framkommit vill jag emellertid påtala vikten av att en myndighet gör en omsorgsfull prövning av en annan myndighets begäran att få del av uppgifter (se 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] och HFD 2021 ref. 10). Eftersom de muntliga upplysningar som JO:s medarbetare fick i den första kontakten med Kronofogdemyndigheten visade sig vara ofullständiga vill jag i anslutning till detta också påminna om att sekretessbestämmelser i vanlig lag inte är tillämpliga mot Riksdagens ombudsmän (se 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen).

Kronofogdemyndighetens rutiner vid verkställighet av vitesavgöranden
Myndigheten har i sitt remissvar beskrivit att den med anledning av mitt beslut den 26 mars 2021, dnr 3413-2019, har ändrat sina rutiner när en allmän förvaltningsdomstol skickar en lagakraftvunnen vitesdom till Kronofogdemyndigheten. Jag vill därför ta upp något om skillnaderna vad gäller verkställighet av viten som dömts ut av allmän domstol respektive allmän förvaltningsdomstol.

I det tidigare ärendet hade en allmän domstol (tingsrätt) i ett e-postmeddelande skickat ett lagakraftvunnet vitesavgörande till Kronofogdemyndigheten. Myndigheten tolkade meddelandet som en ansökan om verkställighet, registrerade ett utsökningsmål och genomförde sedermera en utmätning. I beslutet konstaterade jag att handläggningen brustit i flera avseenden och att det främst tycktes ha berott på att det inledningsvis inte hade gjorts nödvändiga kontroller. Förutom att det aktuella e-postmeddelandet var mycket kortfattat var det frågan om ett sådant vite som omfattas av uppbördsförfarande och där det är Polismyndigheten som ska begära indrivning vid utebliven betalning. Tingsrätten hade alltså inte rätt att begära indrivning av vitet eftersom den saknade saklegitimation. Mot denna bakgrund framhöll jag vikten av att säkerställa att de formella förutsättningarna är uppfyllda innan handläggningen av ett mål eller ärende går vidare.

Viten beslutade av en allmän förvaltningsdomstol ska däremot genast drivas in av domstolen när avgörandet vunnit laga kraft (se 8 § bötesverkställighetsförordningen [1979:197]). För sådana viten saknas ett uppbördsförfarande. Förvaltningsdomstolarna har alltså alltid saklegitimation att begära indrivning. Det ligger därför nära till hands att anta att en förvaltningsdomstol som skickar ett meddelande om att ett sådant avgörande vunnit laga kraft avsett att söka indrivning även om det inte uttryckligen anges. Om Kronofogdemyndigheten bedömer att ett meddelande från en allmän förvaltningsdomstol är så pass otydligt att det finns behov av att kontrollera avsikten kan det därför övervägas om det i det enskilda fallet räcker att ställa en enstaka kontrollfråga. Jag utgår från att Kronofogdemyndigheten har rutiner för att följa upp och hantera kontrollmeddelanden som inte besvaras.

Avslutande uttalanden

Min tillsyn tyder på att det finns vissa tillämpningsproblem som är förknippade med att bötes- och vitesavgöranden verkställs på olika sätt. De bakomliggande förklaringarna till de skillnader som finns i förfarandet är inte uppenbara och enligt min mening går det att ifrågasätta om den nuvarande ordningen är den mest ändamålsenliga. Jag noterar att det i remissvaret framkommer att såväl Kronofogdemyndigheten som domstolar uttryckt att det kan finnas principiella skäl att utvidga uppbördssystemet till att gälla böter och alla slags viten utdömda av domstolar lika. Jag har inte tillräckligt underlag att i enlighet med 13 § lagen (2023:449) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) väcka

frågan om författningsändring men finner anledning att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter har föredragit ärendet och byråchefen Johan Thorblad har deltagit i beredningen.