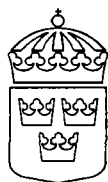


Lagutskottets yttrande

1989/90:LU3y

Ny summarisk process



1989/90
LU3y

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har berett lagutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1989/90:85 om ny summarisk process jämte motionerna 1989/90:Ju402 av Gunilla André m.fl (c), 1989/90:Ju23 av Göthe Knutson (m), 1989/90:Ju24 av Karin Starrin (c), 1989/90:Ju25 av Kent Lundgren (mp) och 1989/90:Ju26 av Ingbritt Irhammar m.fl. (c).

Summarisk process är den gemensamma benämningen för handläggning av mål om lagsökning, betalningsföreläggande och handräckning. Sådana mål handläggs för närvarande vid tingsrätterna och processen går ut på att den som har ett krav mot någon annan skall kunna få detta fastställt på ett enkelt, snabbt och billigt sätt. Lagsökning och betalningsföreläggande avser penningfordringar medan handräckning avser andra krav, exempelvis att en hyresgäst skall avhysas. Med tingsrättens avgörande som grund kan utmätning eller annan verkställighet begäras hos kronofogdemyndigheten. Bestämmelser om lagsökning och betalningsföreläggande finns i lagsökningslagen (1946:808) medan handräckning regleras i handräckningslagen (1981:847).

I propositionen föreslår regeringen en helt ny summarisk process. Reglerna om den nya processen föreslås bli införda i en enda lag som avses träda i kraft den 1 januari 1992. Förslaget innebär att handläggningen flyttas från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna och blir enklare och mer enhetlig än i dag. Lagsökning och betalningsföreläggande sammanförs till en enda processform — betalningsföreläggande — som skall stå öppen för alla slags penningfordringar när saken är sådan att en förlikning mellan parterna är tillåten. Svaranden kan genom ett enkelt bestridande undvika att förklaras betalningsskyldig. Handräckningsmålen följer enligt förslaget normalt samma regler som målen om betalningsföreläggande. En ny handräckningsform — särskild handräckning — införs för att man i vissa fall utan omgång skall kunna återställa olovligen rubbad besittning eller vidta annan rättelse. Leder förfarandet inom den summariska processen till ett verkställbart avgörande — ett utslag — skall kronofogdemyndigheten i princip verkställa utslaget utan någon ny ansökan.

Om svaranden bestrider sökandens anspråk skall målet normalt överflyttas från kronofogdemyndigheten till tingsrätten för fortsatt handläggning. En förutsättning härför är dock att sökanden begär det.

I motionerna Ju402, Ju24, Ju25 och Ju26 framförs krav på att reformen inte skall genomföras. Enligt motionärerna kommer rättsväsendets lokala förankring att äventyras om handläggningen av den summariska processen överförs från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna. Reformen kan sålunda komma att leda till att mindre tingsrätter måste läggas ner. I motionerna Ju24, Ju25 och Ju26 framförs dessutom kritik från rättssäkerhetsaspekter mot förslaget att kronofogdemyndigheten skall handlägga judiciella frågor; sådana spörsmål bör enligt motionärerna förbehållas domstolarna. Motionären i motion Ju23 yrkar att bestämmelserna i lagen om när en ansökan skall avvisas kompletteras med en regel om avvisning också då ansökningen är t.ex. oskälig eller djupt oetisk.

I samband med utskottets behandling av ärendet har företrädare för riksskatteverket (RSV) lämnat upplysningar om behovet av resursförstärkningar till kronofogdemyndigheterna inför reformen.

Lagutskottet har beslutat att avge yttrande och får anföra följande.

Enligt utskottets mening är det av flera skäl angeläget att rättsordningen erbjuder borgenärerna ett snabbt, billigt och enkelt förfarande för att de skall kunna få sina fordringar indrivna när gäldenären inte betalar i rätt tid. Ett ineffektivt system för indrivning för sålunda lätt med sig att den allmänna betalningsmoralen i samhället försämras. Det förhåller sig också så att borgenärernas möjligheter att utverka betalning från betalningsovilliga gäldenärer påverkar villkoren vid kreditgivning. Bristen i indrivningssystemet medför att borgenärerna tvingas ställa upp mera oförmånliga villkor än vad som eljest skulle varit fallet, något som drabbar både de försumliga gäldenärerna och dem som betalar i tid. De kostnader och förluster som orsakas borgenärerna kommer vidare att fördelas över hela gäldenärskollektivet i form av exempelvis högre priser.

Inkassoåtgärder, summarisk process och verkställighet utgör tre led i det nuvarande indrivningsförfarandet. Även om systemet i stort sett har fungerat tillfredsställande har sedan länge en reform på området varit aktuell. Som närmare utvecklas i propositionen tillgodoser förfarandet enligt lagsökningslagen inte fullt ut dagens krav på snabbhet, effektivitet och låga kostnader. En betydande nackdel är vidare att borgenärerna tvingas att först utverka en exekutionsurkund hos tingsrätten och sedan vända sig till kronofogdemyndigheten för att få den verkställd. Indrivningen blir härmed tämligen tidsödande. Mot den angivna bakgrunden ser utskottet med tillfredsställelse att regeringen nu framlagt förslag till en ny ordning för den summariska processen, och utskottet ställer sig bakom att i huvudsak enhetliga regler nu införs för handläggningen av krav på pengar och andra krav.

Som tidigare redovisats föreslås i propositionen att det nya summariska förfarandet skall handhas av kronofogdemyndigheterna. Det ankommer inte på lagutskottet att bedöma förslagets konsekvenser för tingsrätternas del. Utskottet vill emellertid framhålla att den reform av exekutionsväsendet som genomfördes år 1988 har skapat förutsättningar för att kronofogdemyndigheterna skall kunna svara för handläggningen av den summariska processen. Reformen innebar bl.a. att det

av landets dåvarande 81 kronofogdemyndigheter bildades 24 myndigheter med länet som verksamhetsområde. Varje kronofogdemyndighet kan således numera förutsättas ha tillgång till erforderlig juridisk kompetens. Den ökade kompetensen hos myndigheterna har också medfört att nya och juridiskt komplicerade uppgifter har kunnat läggas på kronofogdemyndigheterna. Som exempel härpå vill utskottet hänvisa till att kronofogdemyndigheterna anförtrots uppgifterna att vara tillsynsmyndighet i konkurs samt att svara för exekutiv försäljning av fast egendom. Det finns enligt utskottets mening ingen anledning att befara att myndigheterna inte skulle kunna överta jämväl den summariska processen. De nya arbetsuppgifterna medför dock att kronofogdemyndigheterna måste tillföras ytterligare resurser. I propositionen anges att kronofogdemyndigheterna kommer att kunna handlägga den summariska processen med väsentligt mindre personalstyrka än vad som för närvarande beräknas åtgå vid tingsrätterna. Med utgångspunkt i domstolsverkets normer för personaldimensionering vid tingsrätter tar den summariska processen uppskattningsvis i anspråk — räknat i årsarbetskrafter — ett tiotal lagfarna domare, omkring 80 tingsnotarier och 280 domstolsbiträden. Vid en överföring av den summariska processen till kronofogdemyndigheterna beräknas personalbehovet till 25 jurister och 195 assistenter. Det mindre personalbehovet beror enligt departementschefen dels på ADB-hantering och andra rationaliseringar, dels på förenklingar i den nya processen. Företrädare för RSV har inför utskottet uppgett att kronofogdemyndigheterna enligt deras beräkning skall kunna handlägga den summariska processen med den personalstyrka som anges i propositionen. Enligt RSV bör eventuellt också verkets exekutionsavdelning tillföras en av juristtjänsterna.

Utskottet finner nu inte anledning att ifrågasätta beräkningen av kronofogdemyndigheternas behov av resurstillskott. Utskottet vill emellertid understryka det angelägna i att regeringen nogta följer utvecklingen och tar de initiativ som erfordras om det skulle visa sig att ytterligare resurser måste tillföras myndigheterna. Utskottet vill också betona vikten av att myndigheterna erhåller det ADB-stöd som erfordras.

Med anledning av den kritik som framförs i motionerna mot att handläggningen av den summariska processen koncentreras från 97 tingsrätter till landets 24 kronofogdemyndigheter vill utskottet påpeka att kronofogdemyndigheternas verksamhet inte är koncentrerad till endast centralorterna. I betydande utsträckning bedrivs också verksamhet vid s.k. kronokontor som ofta återfinns på de orter som tidigare haft en kronofogdemyndighet. Det förekommer även att personal från kronofogdemyndigheterna är utstationerade på särskilda orter, s.k. stationeringar. Av departementschefens uttalanden i propositionen framgår att de som vill utnyttja den summariska processen kommer att kunna ge in ansökningarna till kronokontoren oavsett om målen sedan faktiskt skall handläggas där eller inte. En annan ordning skulle enligt hennes uppfattning vara för svårhanterlig för både myndigheterna och ingivarna. Frågan var inom respektive län själva handläggning-

en skall ske bör enligt departementschefens uppfattning regleras i kronofogdemyndigheternas arbetsordningar. Förträdarna för RSV har inför utskottet upplyst att handläggning av målen planeras ske vid kronofogdemyndigheternas centralkontor men att, om detta i något län skulle visa sig vara opraktiskt, andra lösningar kan tänkas i vissa fall. Det har även uppgivits att tjänstemännen vid kronokontoren skall kunna lämna upplysning i frågor som rör den summariska processen.

Enligt utskottets mening är det givetvis viktigt att den föreslagna reformen inte försämrar den rättssökande allmänhetens möjligheter att kunna ta tillvara sin rätt inom den summariska processen. Med den i propositionen föreslagna ordningen kommer dock möjligheterna till personlig kontakt med den myndighet som handlägger ärendena inte att förändras nämnvärt i förhållande till vad som nu gäller. I sammanhanget bör även beaktas att behovet av personliga kontakter sannolikt kommer att bli litet eftersom det summariska förfarandet bara innehåller skriftliga moment och 80 procent av alla ansökningar enligt beräkningar i propositionen kommer att ske med hjälp av något ADB-medium. Med hänsyn till det anförda saknas enligt utskottets mening anledning befara att den föreslagna reformen kommer att medföra någon försämring för den rättssökande allmänheten. Tvärtom uppkommer det särskilt för borgenärerna fördelar genom att en och samma myndighet i fortsättningen skall svara för både den summariska processen och verkställigheten.

I motionerna Ju24, Ju25 och Ju26 riktas kritik mot att det skall förekomma rättslig prövning vid kronofogdemyndigheterna. I denna fråga uttalar departementschefen dels att den summariska processen enligt hennes uppfattning inte är rättskipning i egentlig mening, dels att kronofogdemyndigheten, bortsett från en viss formell granskning, i de allra flesta av målen endast skall ha att konstatera huruvida svaren bestritt ansökningen eller ej. Utskottet ansluter sig till dessa uttalanden. Endast i mål om särskild handräckning kan det förekomma ett visst mått av materiell prövning; kronofogdemyndigheten kan inte bara bifalla utan även avslå en ansökan om särskild handräckning. Som utskottet redan tidigare påpekat får emellertid kronofogdemyndigheterna numera förutsättas ha tillgång till den juridiska kompetens som krävs för handläggning av målen inom den summariska processen. Nya juristtjänster skall även tillföras myndigheterna. Utskottet kan med hänsyn till det sagda inte dela motionärernas farhågor för att rättssäkerheten äventyras om reformen genomförs. Det bör i sammanhanget påpekas att det genom resursförstärkningarna till kronofogdemyndigheterna skapas utrymme för att en tjänsteman endast i undantagsfall skall behöva handlägga mål inom ramen för den summariska processen samtidigt som han har hand om verkställighetsåtgärder. Med hänsyn till vikten av att allmänheten har förtroende för kronofogdemyndigheternas opartiskhet är det enligt utskottets mening angeläget att den nya verksamheten också organiseras på detta sätt.

I propositionen föreslås att en ansökan i den summariska processen skall avvisas om den avser en åtgärd som inte omfattas av den föreslagna lagen eller om det finns något annat hinder mot att ansökningen tas

upp (21 §). Enligt motion Ju23 bör en ansökan avvisas, inte bara i de fall som föreslås i propositionen, utan även i en rad andra fall, t.ex. om svaranden inte i enlighet med god inkassosed fått tillfälle att yttra sig innan ansökan lämnas in eller om ansökan inlämnats av ett inkassoföretag vars verksamhet står i strid med inkassolagen (1974:182). Enligt utskottets mening tar förslaget i motionen uteslutande sikte på inkassoverksamheten. Eventuella onöjaktigheter i sådan verksamhet bör åtgärdas inom ramen för inkassolagen och inte genom föreskrifter i lagen om summarisk process. Med hänsyn härtill bör enligt utskottets mening motionen avslås.

Utskottet förordar sammanfattningsvis att det i propositionen framlagda förslaget till ny summarisk process genomförs samt att de i ärendet aktuella motionerna avslås.

Utöver det anförda föranleder propositionen och motionerna inte några uttalanden från lagutskottets sida.

Stockholm den 19 april 1990

På lagutskottets vägnar

Rolf Dahlberg

Närvarande: Rolf Dahlberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Gunnar Thollander (s), Lena Boström (s), Ewy Möller (m), Bengt Harding Olson (fp), Stina Eliasson (c), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp), Anita Jönsson (s), Maj-Inger Klingvall (s) och Gunilla Andersson (s).

Avvikande meningar

Martin Olsson och Stina Eliasson (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 2 med "Som tidigare" och slutar på s. 4 med "detta sätt" bort ha följande lydelse:

Eftersom det ankommer på justitieutskottet och inte på lagutskottet att bedöma vilka konsekvenser de i propositionen framlagda förslagen kan komma att medföra för tingsrätternas del berör utskottet endast de frågor som ligger inom utskottets beredningsområde.

Enligt utskottets mening finns det inget att erinra mot förslaget att föra samman lagsökning och betalningsföreläggande till en enda processform. Även förslaget om att dela upp institutet handräckning i två skilda former bör godtas. Emellertid anser utskottet inte att det finns anledning att flytta över hela den summariska processen från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna. Mot denna del av förslaget i propositionen kan åtskilliga invändningar resas.

Ett tungt vägande skäl mot att överflytta den summariska processen till kronofogdemyndigheterna är att förfarandet alltså kommer att innehålla judiciella inslag. Denna omständighet gör att prövningen från rättssäkerhetssynpunkt bör hållas skild från det exekutiva förfarandet. Det inger nämligen starka betänkligheter att lägga över förfarandet till ett utpräglat verkställande organ som kronofogdemyndigheterna.

En överföring av den summariska processen från 97 tingsrätter till landets 24 kronofogdemyndigheter innebär en allvarlig försämring av rättskipningens lokala förankring. Den centralisering som den föreslagna förändringen innebär kommer vidare att försämma den rättssökande allmänhetens möjligheter att kunna ta tillvara sin rätt inom den summariska processen. Riksskatteverket har visserligen försäkrat att det även vid de s.k. kronokontoren skall finnas befattningshavare som skall kunna lämna upplysningar om den summariska processen. Även om så blir fallet kommer reformen att innebära en försämring eftersom målen inte kommer att handläggas vid kronokontoren utan vid centralkontoren.

Ytterligare en omständighet som talar mot att nu överflytta den summariska processen till tingsrätterna är att denna nyordning föregriper den översyn av de allmänna domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation som påbörjats av den nyligen tillsatta domstolsutredningen. Enligt utskottets mening ter det sig naturligt att domstolsutredningen, med utgångspunkt i en helhetsbedömning av domstolssystemet, även får bedöma och framlägga förslag om vid vilket forum handläggningen av den summariska processen lämpligen bör ske.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet förordar" och slutar med "motionerna avslås" bort ha följande lydelse:

Det anförda leder utskottet till uppfattningen att förslaget i propositionen inte bör genomföras. Utskottet tillstyrker således bifall till motionerna Ju402, Ju24, Ju25 och Ju 26. Motion Ju23 avstyrks.

Elisabet Franzén (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 2 med "Som tidigare" och slutar på s. 4 med "detta sätt" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill inledningsvis anmärka att det inte ankommer på utskottet att bedöma vilka konsekvenser de i propositionen presenterade förslagen kan komma att medföra för tingsrätternas del.

Som tidigare redovisats föreslås i propositionen att det nya summariska förfarandet skall handhas av kronofogdemyndigheterna. Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får rättstvist mellan enskilda inte utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol. Även om bestämmelsen inte innebär något förbud mot att låta myndigheter avgöra rättstvister kan det enligt utskottet ändå från principiella utgångspunkter anföras vissa betänkligheter mot att kronofogdemyndigheterna skall handha uppgift att uppta mål till materiell prövning. En myndighet som anförtros rättskipningsuppgifter bör inte också handlägga frågor

om verkställighet av avgöranden; ett sådant förhållande kan leda till att allmänheten kan ifrågasätta myndighetens förmåga att opartiskt avgöra olika mål. Kronofogdemyndigheterna sysslar för närvarande inte bara med frågor om verkställighet utan företräder även staten som skatteborgenär. Härigenom kan, om den föreslagna förändringen av den summariska processen genomförs, en kronofogdemyndighet komma att avgöra ett mål om betalningsföreläggande där myndigheten samtidigt står som sökande i egenskap av företrädare för staten.

En överföring av den summariska processen från 97 tingsrätter till landets 24 kronofogdemyndigheter innebär en allvarlig försämring av rättskipningens lokala förankring. Den centralisering som den föreslagna förändringen innebär kommer vidare att försämra den rättssökande allmänhetens möjligheter att kunna ta tillvara sin rätt inom den summariska processen. Riksskatteverket har visserligen försäkrat att det även vid de s.k. kronokontoren skall finnas befattningshavare som skall kunna lämna upplysningar om den summariska processen. Även om så blir fallet kommer reformen att innebära en försämring eftersom målen inte kommer att handläggas vid kronokontoren utan vid centralkontoren.

Ytterligare en omständighet som talar mot att nu överflytta den summariska processen till tingsrätterna är att denna nyordning föregriper den översyn av de allmänna domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation som påbörjats av den nyligen tillsatta domstolsutredningen. Enligt utskottets mening ter det sig naturligt att domstolsutredningen, med utgångspunkt i en helhetsbedömning av domstolssystemet, även får bedöma och framlägga förslag om i vilket forum handläggningen av den summariska processen lämpligen bör ske.

Förslaget i propositionen bygger på förutsättningen att kronofogdemyndigheterna tillförs ytterligare resurser. Enligt departementschefen skall denna resursförstärkning i väsentlig omfattning komma till stånd genom att personal på tingsrätterna som i dag handlägger den summariska processen skall söka sig till kronofogdemyndigheterna. Enligt en enkätundersökning som miljöpartiet de gröna låtit utföra visar det sig emellertid att det saknas fog för antagandet att räkna med att personalen från tingsrätterna kommer att flytta över till kronofogdemyndigheterna. Denna förlust av kompetens och erfarenhet kommer att få menlig inverkan på effektivitet och rättssäkerhet under mycket lång tid till dess ny erfarenhet byggts upp.

Sammanfattningsvis har utskottet inget att invända mot att det sker en förenkling av den summariska processen. Även om det genom den reform av exekutionsväsendet som genomfördes år 1988 skapades förutsättningar för att kronofogdemyndigheterna skall kunna svara för handläggningen av den summariska processen anser utskottet i enlighet med vad som ovan anförts att målen av bl.a. hänsyn till rättssäkerheten alltså bör handläggas av tingsrätterna.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet förordar" och slutar med "motionerna avslås" bort ha följande lydelse:

Mot bakgrund av det anförda vill lagutskottet förorda att justitieutskottet hemställer att riksdagen med bifall till motion Ju25 dels avslår proposition 1989/90:85 om ny summarisk process, dels hos regeringen begär ett nytt förslag till lag om summarisk process där handläggningen av målen skall ske vid tingsrätt. Ställningstagandet innebär att motionerna Ju402, JU24 och Ju26 blir tillgodosedda. Motion Ju23 avstyrks.