

Motion till riksdagen

1989/90:Ju25

av Kent Lundgren (mp)

med anledning av prop. 1989/90:85 om ny
summarisk process

I propositionen föreslås att handläggningen av mål om lagsökning, betalningsföreläggande och handräckning vid tingsrätterna flyttas över till kronofogdemyndigheterna. Förslaget innebär vidare att lagsökning och betalningsföreläggande förs samman till en gemensam processform som kallas betalningsföreläggande. Handräckningsmålen följer enligt förslaget normalt samma regler som målen om betalningsföreläggande, dock införs en särskild handräckningsform för att man i vissa fall utan omgång skall kunna återställa olovligen rubbad besittning eller vidta rättelse. Om förfarandet i den nya summariska processen leder till ett verkställbart avgörande, ett utslag, skall kronofogdemyndigheten i princip verkställa utslaget utan någon ny ansökan.

Om en gäldenär bestrider betalningsskyldighet kan målet överlämnas från kronofogdemyndigheten till tingsrätten för fortsatt handläggning, om sökanden begär det. Samma förfarande avses användas för vanliga handräckningsmål. Men för målen om särskild handräckning avses ordningen bli en annan. De skall avgöras av kronofogdemyndigheten även om svaranden bestrider ansökningen.

Enligt propositionen bör genom förslaget uppnås rationaliseringsvinster på flera sätt, såväl för parterna som för det allmänna. För det allmänna räknar regeringen med en kostnadsbesparing på drygt tio milj. kronor årligen.

I propositionen konstateras att den summariska processen är ett viktigt led i systemet för indrivning av fordringar. Enligt regeringen är det av ett vitalt samhällsintresse att detta system fungerar effektivt. Som situationen nu ter sig, heter det vidare, uppfyller den summariska processen inte på alla håll de krav på effektiv och snabb handläggning som kan ställas. Att förbättra förhållandena är mot den bakgrunden en angelägen åtgärd.

Antalet mål i den summariska processen är över en halv miljon om året. I mindre än tio procent av dessa anmäls bestridande. Återstoden går antingen till verkställighet eller avslutas med att gäldenären betalar frivilligt eller att en uppgörelse mellan parterna sker.

Det finns omkring 100 tingsrätter som är spridda över landet. I varje län, 24 stycken, finns en kronofogdemyndighet som är belägen på centralorten. En del kronofogdemyndigheter bedriver också verksamhet utanför centralorten på s.k. kronokontor.

Syftet med förslaget är enligt regeringen, att flera rationaliseringsvinster

skulle uppnås genom förslaget. Det är dock inte särskilt enkelt att av propositionen tillgodogöra sig vilka rationaliseringsvinster regeringen har i åtanke.

I propositionen anföras om reformbehovet bl.a. att det finns ett starkt samband mellan den summariska processen och verkställigheten. Vidare heter det att lagsökningslagen, trots ändringar, fortfarande präglas av ett ålderdomligt språkbruk och är ganska svårtillgänglig för den som inte är väl insatt i regelsystemet. I det sammanhanget dras slutsatsen att allmänhetens kunskaper om den summariska betalningsprocessen torde vara begränsade.

Enligt propositionen svarar förfarandet inte alltid mot dagens krav på snabbhet, enkelhet och låga kostnader. Tingsrätternas handläggningstider, påstås det vidare, är på många håll alltför långa. Detta beror främst på delgivningssvårigheter, men en annan orsak är, enligt regeringen, att arbete måste läggas ned dels på granskningen till följd av den strikta uppdelningen mellan lagsökning och betalningsföreläggande, dels på kompletteringar med anledning av de många formföreskrifter som gäller främst i lagsökningsmål.

I propositionen framhålls vidare att en betydande nackdel med den nuvarande ordningen är att sökanden tvingas att framställa sina krav hos två olika myndigheter för att verkställighet skall kunna ske. De praktiska bestyren med att registrera mål, identifiera parterna och ombesörja delgivning måste alltså ske hos både tingsrätterna och kronofogdemyndigheterna. Detta medför enligt propositionen kostnader och tidsutdräkt i ett förfarande som skall vara billigt och snabbt.

Propositionens ändamål kan sammanfattas så att snabbheten bör kunna befrämjas om man ser det summariska förfarandet i första hand som ett förstadium till verkställigheten och att det blir enklare om det summariska förfarandet finns hos en myndighet.

Regeringsförslaget bygger på en inom justitiedepartementet upprättad promemoria som har remissbehandlats. Många av de sakkunniga remissinstanserna är kritiska till att det nya summariska förfarandet skall handhas av kronofogdemyndigheterna.

Kritiken innebär i allt väsentligt följande.

I förslaget framhålls att man bör se den summariska processen som ett förstadium till verkställigheten. Detta synsätt är inte invändningsfritt. I sin nuvarande utformning har den summariska processen huvudsakligen en judiciell karaktär, något som tillmätts en avgörande betydelse när processen på 1930-talet flyttades från exekutiva myndigheter till domstol.

Enligt 11 kap 3 § regeringsformen får inte utan stöd i lag rättstvist mellan enskilda avgöras av annan myndighet än domstol. Bestämmelserna innebär inte något förbud mot att låta myndigheter avgöra rättstvister även om det finns en strävan att låta domstolar handha rättskipninguppgifterna. Fran principiella utgångspunkter är det i viss mån betänkligt att låta kronofogdemyndigheterna handha uppgiften att pröva mål enligt förslaget. Viss materiell prövning skall ju äga rum.

Om ett organ skall anförtros rättskipningsuppgifter är det principiellt viktigt att organet inte tillika givits sådana andra uppgifter som kan leda till att allmänheten av något skäl kan ifrågasätta myndighetens förmåga att opartiskt avgöra olika mål. Kronofogdemyndigheter sysslar med frågor om verkställighet. Dessutom företräder de staten som skatteborgenär och verkar för

indrivning av vissa viktiga allmänna fordringar. Indrivningsverksamhet kan i någon mån prägla tjänstemännens grundsyn, vilket förhållande gör domstolarna mera lämpade att handlägga målen i den summariska processen. Under alla omständigheter är det oacceptabelt att den situationen kan uppkomma att en kronofogdemyndighet skall avgöra ett mål om betalningsföreläggande där kronofogdemyndigheten står som sökande i egenskap av företrädare för staten. Denna situation kan t.ex. uppkomma då en ställföreträdare för ett bolag skall åläggas personligt betalningsansvar för bolagets skattekulder.

Det måste anses som en ingripande åtgärd att det första betalningskravet i den summariska processen kommer från kronofogdemyndigheten. En sådan ordning måste anses strida mot den allmänt förhärskande uppfattningen om kronofogdemyndigheternas roll. På längre sikt kan det också finnas en fara för att den föreslagna ordningen medför att allmänhetens förtroende för myndigheterna minskar. Det blir ju fortsättningsvis svårt för folk i allmänhet att skilja mellan dömande och verkställande myndigheter.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att judiciella uppgifter hålls skilda från verkställande.

Delgivningsproblemen kommer inte att lösas på ett bättre sätt hos kronofogdemyndigheterna än hos tingsrätterna.

Vid uträkningen av besparingen har inte hänsyn tagits till den effekt som överföringen kan få på andradelar av kronofogdemyndigheternas verksamhet. Här avses närmast indrivningen. Sannolikt kommer den s.k. fältpersonalen att behöva tas i anspråk i större utsträckning för delgivningar och kontakter med gäldenärerna, vilket kan medföra minskad tid för själva indrivningsarbetet. En minskning av indrivningsresultatet skulle medföra avsevärda förluster för staten.

Benägenheten hos en gäldenär att göra invändning mot framställda krav torde öka ju närmare verkställigheten "står för dörren". Antalet bestridanden kommer därför att öka totalt om kronofogdemyndigheterna får ta över den summariska processen.

I stort sett fungerar den summariska processen på ett tillfredsställande sätt vid tingsrätterna. Det är t.o.m. så att processen sköts extra resurssnålt vid tingsrätterna. För de tre största tingsrätterna, Stockholm, Göteborg och Malmö, skulle dock en överflyttning till kronofogdemyndigheterna kunna innebära en fördel i administrativt hänseende. För flertalet mindre tingsrätter innebär dock förslaget, att borttagandet av den summariska processen, vilken utgör s.k. sidofunktion, kommer att medföra att en omfattande domkretsreglering måste genomföras. I ett sådant läge kommer frågan om renodling och lokal förankring att ställas på sin spets. Många tingsrätter kommer att behöva läggas ned. Sidofunktionen har mycket stor betydelse för tingsrätternas lokala förankring.

En renodling av domstolarna bör vägas mot andra samhälleliga behov såsom service och lokal förankring. En reform av den summariska processen bör prövas i ett bredare perspektiv och ett ställningstagande i frågan bör avvägas tills domstolväsendets framtida struktur står klar.

Angående frågan om en enhetlig reglering är många remissinstanser positiva, men förordar att hela handläggningen skall ligga kvar vid tingsrätterna.

Det finns också remissinstanser som förordar att mål som faller inom ramen för förslaget om särskild handräckning skall handläggas vid tingsrätt och övriga mål vid kronofogdemyndighet.

När det gäller frågan om att kronofogdemyndigheterna skall handlägga de särskilda handräckningsmålen har bl.a. anförts: Genom att kronofogdemyndigheten skall göra en materiell prövning av parternas yrkanden och invändningar kommer kronofogdemyndigheten in på en dömande funktion. Dömande och verkställande myndigheter skall hållas organisatoriskt åtskilda. Ur jävsynpunkt är det vidare olämpligt, om den tjänsteman hos kronofogdemyndigheten som har att verkställa ett särskilt handräckningsutslag inför svaranden samtidigt på myndighetens vägnar skall svara för dess bedömning av de bakomliggande materiella anspråken.

Beträffande handläggningen av s.k. särskilda handräckningsmål ifrågasätter en kritiker om det verkligen innebär en förenkling att tillskapa ytterligare en processform.

Miljöpartiet de gröna delar de kritiska synpunkter som förts fram mot förslaget. Förslaget kan sålunda starkt ifrågasättas både från effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt.

För att reformen skall lyckas är det av stor vikt att kronofogdemyndigheterna får kvalificerad personal. I propositionen uttrycker statsrådet Laila Freivalds detta så här:

Vad gäller den biträdespersonal vid domstolarna som nu sysslar med de aktuella målen – och särskilt de biträden som har befogenhet att på eget ansvar handlägga och avgöra mål – är det givetvis angeläget att deras kunskaper och erfarenheter kan tas till vara även i fortsättningen. Jag hoppas därför att den personal som inte behövs på tingsrätterna skall känna sig lockade att söka motsvarande arbetsuppgifter på kronofogdemyndigheterna.

Miljöpartiet de gröna har frågat biträdespersonalen vid samtliga tingsrätter vilka nu sysslar med mål om betalningsföreläggande, lagsökning och handräckning om de känner sig lockade att söka motsvarande arbetsuppgifter på kronofogdemyndigheterna. Svar har kommit från flertalet tingsrätter. Av alla tillfrågade är det endast fyra personer som förklarat sig vilja följa med till kronofogdemyndigheten eller som är tveksamma till att följa med. Övriga har anfört starka personliga och andra skäl mot att flytta. Ingen har dock uttalat sig positivt om reformförslaget.

Det är sannolikt att det kan uppkomma betydande rekryteringsproblem för kronofogdemyndigheterna om förslaget genomförs.

Miljöpartiet har i princip ingen invändning mot att en förenkling sker av handläggningen av lagsökningar och betalningsförelägganden och att dessa handläggs på samma sätt. Däremot avvisar miljöpartiet förslaget att den summariska processen skall föras över från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna. Något nytt handräckningsinstitut bör inte införas. Den nuvarande ordningen för handräckningsmål bör därför bibehållas. Miljöpartiet kan tänka sig en förändring som innebär att hanteringen förenklas vid tingsrätterna.

I vart fall bör eventuella genomgripande reformer av det slag som föresla-

gits i propositionen i fråga om den summariska processen avvaktas tills domstolarnas olika funktioner och organisation har utretts. För närvarande är ju dessa frågor under utredning.

Mot. 1989/90
Ju25

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen avslår proposition 1989/90:85,
2. att riksdagen, om yrkande I inte bifalls, avslår propositionen i den del den avser särskild handräckning,
3. att riksdagen hos regeringen begär nytt förslag till lag om summarisk process vilket går ut på att betalningsföreläggande och lagsökning handläggs i samma ordning vid tingsrätt.

Stockholm den 20 mars 1990

Kent Lundgren (mp)