

Civilutskottets betänkande 2020/21:CU25

Verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav

Sammanfattning

Utskottet föreslår med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen ett tillkännagivande om att regeringen bör prioritera beredningen av utredningsförslag som gäller verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav och så snart som möjligt återkomma till riksdagen med lagförslag som ger myndigheterna effektivare och snabbare möjligheter att driva in beslutade återkrav.

Utskottet efterlyser ett förfarande som innebär att myndigheter inte behöver lägga tid och resurser på att driva frågan om återbetalning hos Kronofogdemyndigheten eller i domstol samtidigt som det blir ännu tydligare för enskilda och företag vad som gäller i fråga om återkrav.

I betänkandet finns en reservation (S, MP). I reservationen föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen.

Behandlade förslag

Utskottet lägger på eget initiativ fram ett förslag till tillkännagivande.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut..... | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Utskottets överväganden..... | 5 |
| Verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav | 5 |
| Reservation | 10 |
| Verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav (S, MP) ... | 10 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav och tillkännager detta för regeringen.

Reservation (S, MP)

Stockholm den 18 maj 2021

På civilutskottets vägnar

Larry Söder

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Larry Söder (KD), Johan Löfstrand (S), Carl-Oskar Bohlin (M), Elin Lundgren (S), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Mikael Eskilander (SD), Leif Nysmed (S), Ola Johansson (C), Lars Beckman (M), Roger Hedlund (SD), Joakim Järrebring (S), Robert Hannah (L), Angelica Lundberg (SD), Emma Hult (MP), David Josefsson (M), Ola Möller (S) och Jon Thorbjörnson (V).

Redogörelse för ärendet

Enligt 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ).

Den 8 april 2021 anmälde ledamöterna från Moderaterna ett förslag till utskottsinitiativ om behovet av att göra det enklare för myndigheter att kräva återbetalning av felaktiga utbetalningar.

Utskottet beslutade den 15 april 2021 att påbörja beredningen av förslaget.

Utskottets överväganden

Verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav.

Jämför reservationen (S, MP).

Bakgrund

Allmänna och enskilda mål

Utsökningsmål handläggs enligt gällande ordning som allmänna eller enskilda mål enligt 1 kap. 6 § första stycket utsökningsbalken (UB). Allmänna mål gäller offentligrättsliga fordringar som staten eller en kommun har. Övriga mål är enskilda mål. Distinktionen mellan allmänna och enskilda mål har betydelse bl.a. genom att det i de allmänna målen är Kronofogdemyndigheten själv som utövar de funktioner som tillkommer sökanden i enskilda mål.

De fordringar som ska handläggas som allmänna mål är enligt paragrafens andra stycke böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. Vidare anges att i annan lag kan föreskrivas att även mål om uttagande av någon annan fordran är allmänt mål.

Enskilda mål kan t.ex. handla om betalning för köp av varor eller tjänster, obetalda underhållsbidrag, lån, hyror, avhysningar och återtagning av avbetalningsgods. I enskilda mål finns det ofta en dom eller ett beslut som ligger till grund för verkställigheten.

Verkställbarheten av förvaltningsmyndigheters beslut

Utsökningsbalken reglerar verkställighet av dom eller annan exekutionstitel. En exekutionstitel innehåller antingen en förpliktelse om betalning eller en förpliktelse att någon ska göra eller underlåta något, s.k. annan verkställighet. Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom utmätning. Verkställighet av betalningsskyldighet i allmänna mål görs enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., nedan indrivningslagen.

En uppräknning av de olika typerna av exekutionstitlar och vad som krävs för att de ska få verkställas finns i 3 kap. 1–20 §§ UB. Av bestämmelsen framgår att en domstols dom, utslag eller beslut samt Kronofogdemyndighetens utslag i mål om betalningsföreläggande utgör exekutionstitlar

(3 kap. 1 § första stycket 1 och 8 UB). Detsamma gäller en förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas (3 kap. 1 § första stycket 6 UB). Det finns ett antal särskilda föreskrifter i olika författningar som innebär att en förvaltningsmyndighets beslut får verkställas av Kronofogdemyndigheten. Som exempel kan nämnas att årsbelopp och avgifter för studielån som inte har betalats inom föreskriven tid kan utmätas utan föregående dom eller utslag enligt 4 kap. 27 § studiestödslagen (1999:1395). Vidare får en byggsanktionsavgift enligt 11 kap. 61 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900) verkställas som en dom som har vunnit laga kraft.

Om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som innebär att förvaltningsmyndighetens beslut får verkställas enligt utsökningsbalken måste en förvaltningsmyndighet ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol för att få en exekutionstitel.

Pågående arbete

Frågan om huruvida förvaltningsmyndigheters beslut om betalningsskyldighet ska kunna vara direkt verkställbara har utretts och föreslagits av olika utredningar. Nedan redogörs översiktligt för dessa utredningar och deras förslag.

Utsökningsutredningen

Utsökningsutredningen lämnade i november 2016 betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81). Utredningens huvudsakliga uppdrag var att göra en översyn av utsökningsbalken och anslutande regler för att modernisera utsökningsrätten och effektivisera utsökningsförfarandet (dir. 2014:127). I uppdraget ingick också att se över utsökningsbalkens bestämmelser om exekutionstitlar och ta ställning till om reglerna avseende verkställbarhet av förvaltningsmyndigheters beslut bör ändras och om det även framöver ska krävas en särskild föreskrift för att ett myndighetsbeslut ska vara direkt verkställbart.

Utsökningsutredningen föreslår att samtliga beslut av en förvaltningsmyndighet som avser betalningsskyldighet och som fattats inom ramen för myndighetsutövning ska kunna verkställas så snart de har fått laga kraft. Förslaget innebär således att förvaltningsmyndigheter inte längre behöver ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid allmän domstol för att få en verkställbar exekutionstitel. Lagtekniskt innebär förslaget att det inte längre ska krävas en särskild föreskrift i lag eller förordning för att en förvaltningsmyndighets beslut ska kunna utgöra en utsökningstitel enligt utsökningsbalken. Detta utgör i stället huvudregeln. Verkställighet ska först ske när besluten har fått laga kraft, vilket inträffar när 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 Kronofogdemyndighetens verkställighet.

Utredningen föreslår också att om en förvaltningsmyndighets beslut ska kunna verkställas innan det har fått laga kraft ska det regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning.

Utsökningsutredningen föreslår också att 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 indrivningslagen, och om en förvaltningsmyndighets beslut ska verkställas enligt denna lag ska det regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning.

Betänkandet har remitterats, och beredning pågår inom Regeringskansliet.

Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet

Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet hade i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering inom socialförsäkringsområdet. I uppdraget ingick att teckna den fullständiga problembilden över skuldsättningen och återkravsförfarandet på området, inbegripet hela återkravskedjan från en felaktig utbetalning fram till ansökan om verkställighet. Vidare skulle utredningen beakta utfallet av förslagen i betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81) och uppmärksamma att det är angeläget att bestämmelserna i socialförsäkringsbalken fungerar på ett tillfredsställande sätt i förhållande till bestämmelserna i utsökningsbalken.

Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet Vissa processrättsliga frågor på socialförsäkringsområdet (SOU 2018:5). Utredningen som inriktade sig på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslår, i likhet med Utsökningsutredningen, att beslut om återkrav av en förmån inom socialförsäkringen ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser sedan beslutet har fått laga kraft. Utredningen konstaterar att om Utsökningsutredningens förslag genomförs kommer det att lösa de problem som utredningen identifierat när det gäller återkravshanteringen. Samtidigt anförs att Utsökningsutredningens förslag avser en generell reglering som ska gälla för beslut av alla förvaltningsmyndigheter. Utsökningsutredningen har inte tagit ställning till hur regleringen av verkställighet av återkrav av socialförsäkringsförmån mer specifikt bör vara utformad, bl.a. om indrivningslagen ska vara tillämplig och vad som ska gälla i fråga om t.ex. preskription, företrädesrätt vid löneutmätning och åtgärder för betalnings-säkring.

Utredningen menar därför att när det gäller verkställighet av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkrav måste Utsökningsutredningens förslag kompletteras och ställning måste tas till ett antal frågor

som utredningen inte har behandlat. Sammanfattningsvis föreslår utredningen att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut om återkrav av en förmån inom socialförsäkringen ska få verkställas sedan besluten har fått laga kraft. Detsamma ska gälla för ränta och avgifter som får tas ut enligt lag. En särskild föreskrift med denna innebörd ska tas in i socialförsäkringsbalken och i ett antal andra lagar och förordningar där det finns bestämmelser om återkrav av förmåner som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Mål om verkställighet av sådana återkravsbeslut ska enligt förslaget handläggas enligt indrivningslagen hos Kronofogdemyndigheten, dvs. som allmänna mål. Indrivning ska, om det inte finns särskilda skäl som talar emot det, begäras senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats. Fordringar i form av återkrav ska ha företrädesrätt vid utmätning av lön och bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen ska vara tillämpliga.

Betänkandet har remitterats, och beredning pågår inom Regeringskansliet.

Återkrav av stöd som beviljats med anledning av covid-19-pandemin

Regeringen och riksdagen har med anledning av den pågående covid-19-pandemin beslutat om en rad stödåtgärder för att mildra de ekonomiska konsekvenserna för företag och enskilda. Frågan om hur återbetalningen av felaktigt utbetalda stöd kan göras mer effektiv har uppmärksammats bl.a. vid utformningen av det statliga stödet vid korttidspermittering (prop. 2020/21:83 s. 42–44). Därefter har det inom Regeringskansliet (Finansdepartementet) utarbetats en promemoria, Stöd vid korttidsarbete – omedelbar verkställighet av beslut (Fi2020/01169). I promemorian föreslås att beslut som Tillväxtverket fattar enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska gälla omedelbart. Det innebär att skyldigheten att betala tillbaka återkravet inte påverkas av en begäran om omprövning eller ett överklagande. Eftersom det kan röra sig om återkrav som avser relativt stora belopp, vilket kan få stora konsekvenser för enskilda, föreslås en möjlighet för Tillväxtverket att ingå avtal med arbetsgivare om avbetalning och anstånd.

Förslaget har remitterats och remisstiden går ut den 7 juni. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 15 november 2021.

Utskottets ställningstagande

Om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som innebär att en förvaltningsmyndighets beslut får verkställas enligt utsökningsbalken utgör ett sådant beslut inte någon exekutionstitel. Det innebär att myndigheten inte kan begära verkställighet av ett beslut om återkrav även om det finns ett beslut som har fått laga kraft.

Att förvaltningsmyndigheternas beslut om krav på återbetalning i många fall inte utgör en exekutionstitel försvårar och fördröjer myndigheternas hantering av återkrav av felaktiga utbetalningar. Att myndigheterna måste ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan i domstol för att få en

exekutionstitel är både tids- och resurskrävande. För att öka effektiviteten i myndigheternas arbete mot såväl välfärdsfusk som grov organiserad brottslighet är det angeläget att myndigheterna får effektivare och snabbare möjligheter att driva in beslutade återkrav.

För att möta arbetsgivarnas behov med anledning av covid-19-pandemin har staten (Tillväxtverket) sedan april 2020 på kort tid betalat ut mycket stora belopp i stöd vid korttidsarbete. Inom Regeringskansliet (Finansdepartementet) har en promemoria nyligen tagits fram med ett förslag som innebär att Tillväxtverkets beslut om återkrav av utbetalat stöd vid korttidsarbete ska vara direkt verkställbara samt att besluten ska gälla omedelbart, dvs. utan hinder av laga kraft. Detta är enligt utskottet positivt. Utskottet konstaterar samtidigt att pandemin och stödet vid korttidsarbete på ett tydligt sätt har satt ljuset på behovet av ett effektivare och snabbare verkställighetsförfarande även i de fall där utbetalat stöd från andra myndigheter, t.ex. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, ska betalas tillbaka.

Som redovisas ovan har frågan om verkställighet av myndigheternas beslut om betalningsskyldighet utretts. Redan under 2016 föreslog Utsökningsutredningen en ordning där samtliga beslut av en förvaltningsmyndighet som avser betalningsskyldighet, och som har fattats inom ramen för myndighetsutövning, ska kunna verkställas så snart de har fått laga kraft. Till detta kommer Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdets förslag från 2018 när det gäller återkrav av förmåner inom socialförsäkringsområdet. Regeringens beredning av dessa förslag har dragit ut på tiden. Detta är olyckligt eftersom den pågående pandemin med stor tydlighet har visat att det finns ett påtagligt behov av ett mer effektivt verkställighetsförfarande när det gäller de olika stöd som betalas ut till enskilda och företag.

Enligt utskottet är det angeläget att det så snart som möjligt införs ett snabbt och effektivt verkställighetsförfarande när det gäller myndigheternas beslut om återkrav. Detta kan t.ex. tillgodoses genom det införs en ordning där myndigheternas beslut om återkrav utgör en exekutionstitel enligt utsökningsbalken. Med en sådan ordning skulle det bli ännu tydligare för enskilda och företag vad som gäller, och myndigheterna skulle slippa lägga tid och resurser på att driva frågan om återbetalning vidare hos Kronofogdemyndigheten eller i domstol.

Sammanfattningsvis och mot bakgrund av det anförda anser utskottet att regeringen bör prioritera beredningen av de utredningsförslag som lämnats om verkställighet av utbetalande myndigheters beslut om återkrav och så snart som möjligt återkomma till riksdagen med lagförslag som ger myndigheterna effektivare och snabbare möjligheter att driva in beslutade återkrav.

Med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet därför att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om verkställighet av myndigheternas beslut om återkrav och tillkännager detta för regeringen.

Reservation

Verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav (S, MP)

av Johan Löfstrand (S), Elin Lundgren (S), Leif Nysmed (S), Joakim Järrebring (S), Emma Hult (MP) och Ola Möller (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Vi anser, i likhet med majoriteten, att det är problematiskt att förvaltningsmyndigheternas beslut om krav på återbetalning i många fall inte utgör en exekutionstitel. Denna ordning försvårar och fördröjer myndigheternas hantering av återkrav av felaktiga utbetalningar eftersom de måste ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan i domstol för att få en exekutionstitel. Frågeställningen är inte ny utan har utretts i olika sammanhang och har även uppmärksammats av regeringen med anledning av de statliga stöd som Tillväxtverket betalar ut till enskilda och företag med anledning av covid-19-pandemin. När det gäller stödet vid korttidsarbete finns ett förslag som tagits fram inom Regeringskansliet (Finansdepartementet) om att Tillväxtverkets återkrav av utbetalat stöd vid korttidsarbete ska vara direkt verkställbara och ska gälla omedelbart, dvs. utan att beslutet fått laga kraft.

Vi delar majoritetens uppfattning att myndigheterna behöver effektivare och snabbare möjligheter att driva in beslutade återkrav. Vi anser också att detta är angeläget inte enbart i fråga om återkrav av stöd som betalas ut med anledning av pandemin utan även för återkrav från andra utbetalande myndigheter.

Detta skulle kunna åstadkommas genom en ordning som innebär att myndigheternas beslut om återkrav utgör en exekutionstitel enligt utsökningsbalken. Som redovisats ovan har denna fråga också utretts av Utsökningsutredningen som föreslog att samtliga beslut av en förvaltningsmyndighet som avser betalningsskyldighet och som har fattats inom ramen för myndighetsutövning ska kunna verkställas så snart de har fått laga kraft. Liknande förslag har lämnats av Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.

Vi kan konstatera att regeringen redan har tagit initiativ till att snabba på och effektivisera verkställighetsförfarandet vid Tillväxtverkets beslut om återkrav av utbetalat stöd vid korttidsarbete. När det gäller den saken behövs därför inte någon åtgärd från riksdagens sida. När det gäller övriga utbetalande förvaltningsmyndigheters återkrav delar vi förvisso majoritetens uppfattning

att det är angeläget att myndigheterna får tillgång till ett effektivare verkställighetsförfarande. Samtidigt kan vi konstatera att två utredningar har lagt fram förslag som tillgodoser detta och att beredningen av dessa förslag pågår inom Regeringskansliet. Frågor om utsökning och verkställighet är komplicerade, och förslagen kräver ett gediget beredningsarbete. Vi är därför inte beredda att ställa oss bakom ett tillkännagivande om att regeringen ska prioritera detta arbete framför andra frågor. Enligt vår mening finns det många andra frågor som bör vara högre prioriterade just nu. Det gäller givetvis olika pandemirelaterade frågor, men även t.ex. den högaktuella frågan om mäns våld mot kvinnor. Det är mot den bakgrunden som vi inte anser att riksdagen nu bör rikta ett sådant tillkännagivande till regeringen som utskottet föreslår. Utskottets förslag bör därför avslås.