

Regeringens proposition

1989/90: 56

om ändring i utsökningsbalken (hantering av
restbelopp)



Prop.
1989/90: 56

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 16 november 1989.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Laila Freivalds

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i utsökningsbalken som ger kronofogdemyndigheterna möjlighet att avsluta sådana utsökningsmål där endast ett obetydligt belopp kvarstår att betala.

Förslaget innebär att en kronofogdemyndighet, i stället för att söka driva in ett sådant mindre belopp, skall kunna betala sökanden det som återstår genom att jämka utsökningsavgiften. Sökanden får därigenom full betalning för sin fordran och kronofogdemyndigheten kan avskriva målet från vidare handläggning.

Regeringen fastställer ett högsta belopp som får återstå att betala i ett mål för att utsökningsavgiften skall kunna jämkas. I propositionen uttalas att en lämplig beloppsgräns tills vidare kan vara 25 kronor.

Förslag till

Lag om ändring i utsökningsbalken

Härigenom föreskrivs att 17 kap. 4 § utsökningsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

4 §

Kronofogdemyndigheten får helt eller delvis befria sökanden från att ansvara för förrättningskostnaderna, om skyldigheten skulle vara betungande.

Återstår endast ett obetydligt belopp att betala i ett utsökningsmål, får kronofogdemyndigheten betala beloppet till sökanden genom att jämka förrättningskostnaderna i motsvarande mån.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1990.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 november 1989

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, R. Carlsson, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Lööw

Föredragande: statsrådet Freivalds

Proposition om ändring i utsökningsbalken

1 Inledning

Riksskatteverket (RSV) har i en skrivelse till justitiedepartementet den 8 februari 1989 hemställt om ändring i utsökningsbalken (UB) för att möjliggöra en rationell hantering av små beloppsdifferenser i samband med verkställighet. Skrivelsen bör fogas till protokollet i detta lagstiftningsärendet som *bilaga 1*.

RSV:s skrivelse har remissbehandlats. Till protokollet i detta ärende bör fogas en förteckning över remissinstanserna som *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 89-415).

2 Bakgrund

I utsökningsmål uppkommer ofta smärre differenser mellan vad som rätteligen skall betalas in av gäldenären och vad som faktiskt inbetalas eller exekutivt drivs in. I flertalet fall är bakgrunden till sådana mindre avvikelser att räntan på kapitalbeloppet har räknats fram till en viss angiven sista betalningsdag men att inbetalningen inte görs den dagen utan någon eller några dagar tidigare eller senare. De bagatellbelopp som kvarstår i sådana ärenden, antingen som restbelopp eller som överskjutande belopp, medför kostnader och besvär för staten och i många fall också för mottagarna.

När det gäller en inbetalning som överstiger fordringen är huvudregeln att kronofogdemyndigheten skall betala tillbaka det överskjutande beloppet till gäldenären. Myndigheten är dock inte skyldig att betala ut belopp som understiger tio kronor (se 13 kap. 20 a § och 15 kap. 24 a § UB). Om beloppet inte betalas ut, tillfaller det staten. Begränsningen i utbetalningsskyldigheten gäller även i fråga om småbelopp som uppkommit på annan grund, t. ex. i samband med utmätning eller införsel, och som skall redovisas till sökanden (jfr. prop. 1983/84:33, LU 9, rskr. 30).

Har gäldenären betalt in ett belopp som understiger fordringen eller

räcker det som tagits i mät inte till för att täcka hela fordringen, finns i dag ingen laglig möjlighet för kronofogdemyndigheten att vägra verkställighet för återstående belopp. En kronofogdemyndighet är i princip skyldig att driva in vad som saknas, även om det bara rör sig om några enstaka kronor. I praktiken löser man dock oftast problemet med smärre beloppsdifferenser på så sätt att borgenären medger att räntan justeras så att betalningen motsvarar fordringen. I allmänna mål har staten i egenskap av borgenär lämnat ett generellt medgivande om att belopp som understiger 50 kronor får avskrivas utan att någon indrivningsåtgärd vidtas (se RSV:s författningssamling, RSFS 1983: 51).

3 Föredragandens överväganden och förslag

Mitt förslag: Om endast ett obetydligt belopp återstår att betala i ett utsökningsmål får kronofogdemyndigheten, i stället för att söka driva in beloppet, betala sökanden det som återstår genom att jämka utsökningsavgiften i motsvarande mån. Sökanden får därigenom full betalning för sin fordran och kronofogdemyndigheten kan avskriva ärendet från vidare handläggning. Regeringen fastställer ett högsta belopp för vad som får återstå att betala i ett ärende för att utsökningsavgiften skall få jämkas.

RSV:s förslag: Verkställigheten skall avslutas om det i ett utsökningsmål endast kvarstår 25 kronor eller mindre att betala. Sökanden får inte återkomma och begära förnyad verkställighet av en sådan fordran. Om det finns särskilda skäl för att indriva även ett mindre belopp skall dock verkställigheten fortgå.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Några av remissinstanserna har dock funnit det principiellt otillfredsställande att en kapitalfordran eller en del av en sådan fordran inte skall kunna drivas in, även om det rör sig om mindre belopp. De har framhållit att samhället bör ha intresse av att skydda även fordringsägare med små belopp. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet, som har avstyrkt förslaget, har godtagit grundtanken att kronofogdemyndigheterna bör få avskriva obetydliga belopp. Detta bör dock enligt fakultetsstyrelsen inte ske på den exekutionssökandes bekostnad utan genom att exekutionsavgiften sätts ned i motsvarande mån.

Skälen för mitt förslag: Som framgår av RSV:s skrivelse medför den planerade övergången till datorstödd handläggning av enskilda mål svårigheter för kronofogdemyndigheterna att rationellt hantera de restbelopp som kvarstår i utsökningsmålen. Jag delar verkets uppfattning att administrationen av dessa restbelopp medför besvär och kostnader för staten som inte står i rimlig proportion till beloppens storlek. Läget är här i princip detsamma som när det gäller hanteringen av överskottsbeloppen. Bland remissinstanserna finns också över lag en förståelse för att en mer rationell

ordning för att hantera beloppen är önskvärd. Som framgår av det tidigare anförda är meningarna emellertid delade bland remissinstanserna i fråga om vilken lösning som bör väljas för att komma till rätta med problemen.

RSV:s förslag går ut på att en restfordran som uppgår till högst 25 kronor skall anses som fullbetald och därför skall kunna avskrivas av kronofogdemyndigheten utan ytterligare åtgärder. Sökanden skall inte heller kunna återkomma vid ett senare tillfälle och begära förnyad verkställighet av det återstående fordringsbeloppet.

Som har framhållits under remissbehandlingen skulle RSV:s förslag om det genomfördes innebära en principiell nyhet i svensk rätt, såtillvida att en exekutionstitel inte längre skall vara verkställbar fullt ut. Med den ordning som enligt UB gäller för avräkning av inbetalade medel mot en fordran innebär förslaget vidare att det avskrivna beloppet alltid skulle komma att avse själva kapitalfordran. Det skulle därmed kunna få inte obetydliga konsekvenser för de borgenärer som har många fordringar men där fordringsbeloppen är små, t. ex. krav på sotningsavgifter, läkararvoden eller parkeringsavgifter. En avskrivningsmöjlighet för kronofogdemyndigheterna vad gäller bagatellbelopp skulle i sin tur återverka på domstolarnas befattning med mål som rör sådana belopp. Det skulle kunna hävdas att en konsekvens av den föreslagna regleringen rimligen borde bli att domstolarna gavs möjlighet att avvisa eller avskriva mål som rörde småbelopp. Sådana mål är inte ovanliga i den summariska processen.

Redan det nu anförda visar att en begränsning vad gäller möjligheten till verkställighet är en fråga av sådan principiell räckvidd att en inskränkning knappast kan införas utan närmare utredning om vilka konsekvenser förslaget skulle få i olika avseenden. Det finns i sammanhanget också skäl att erinra om att riksdagen vid flera tillfällen tidigare har behandlat liknande förslag i samband med att frågor om prioriteringar inom exekutionsväsendet har diskuterats. Riksdagen har därvid konsekvent uttalat sig mot att införa sådana begränsningar.

Inför riksdagsbehandlingen av förslaget till ny utsökningsbalk år 1981 ifrågasatte Föreningen Sveriges kronofogdar om det inte borde införas en begränsning och föreslog att fordringsägare inte skulle kunna erhålla exekutionstitlar för småbelopp eller att kronofogdemyndigheternas skyldighet att verkställa exekutionstitlar skulle tas bort när det gällde bagatellfordringar. En lämplig beloppsgräns var enligt föreningen 300 kronor. Lagutskottet uttalade emellertid att utskottet inte kunde ställa sig bakom tanken att vissa smärre fordringar generellt skulle vara helt undantagna från indrivning eller som regel endast föranleda mera begränsade indrivningsåtgärder. Hänsynen till borgenärerna och till intresset av att uppehålla en god betalningsmoral i samhället gjorde en sådan utväg omöjlig, menade utskottet (se LU 1980/81:23 s. 24). Utskottet framhöll dock att det var rimligt att en kronofogdemyndighet undantagsvis kunde anse sig tvungen att prioritera handläggningen av ett mål med ett stort fordringsbelopp framför ett mål med ett litet fordringsbelopp.

Frågor om prioriteringar inom exekutionsväsendet diskuterades också i samband med riksdagsbehandlingen av 1985/86 års budgetproposition om anslag till kronofogdemyndigheterna (se prop. 1985/86: 100, bil. 9 B 3; LU

23). Utskottet strök då under vad man tidigare hade uttalat om hanteringen av smärre fordringsbelopp och framhöll att inga åtgärder bör vara uteslutna endast därför att målen avser mindre belopp. Även senare har frågor om att införa ett lägsta belopp för verkställighet diskuterats utan att detta lett till några åtgärder från riksdagens sida (se riksdagens revisorers verksamhetsberättelse 1987/88 s. 57 ff.).

Jag anser mot denna bakgrund att frågan om att få en mer rationell hantering av småbelopp i de enskilda målen bör lösas efter andra vägar än genom en begränsning av möjligheterna till verkställighet. En lösning som har föreslagits av juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet är att låta kronofogdemyndigheten betala sökandens återstående fordran genom att jämka exekutionsavgiften i motsvarande mån. Staten skulle alltså avstå från en mindre del av exekutionsavgiften för att slippa besväret med att behålla sådana mål registrerade hos myndigheten. Exekutionssökanden skulle på så sätt få full betalning för sin fordran samtidigt som kronofogdemyndigheten kunde avskriva ärendet från vidare handläggning.

För egen del ser jag flera fördelar med en sådan ordning. Det ligger till en början nära till hands att staten, som främst drar nytta av att småbeloppen kan skrivas av, också bär kostnaderna för en sådan reform. Det rör sig givetvis inte om några stora rationaliseringsvinster. Likväl kan det antas att de besparingar som kan göras genom att kronofogdemyndigheterna slutligt kan redovisa ärendena gott och väl kommer att motsvara de kostnader som uppkommer genom att utsökningsavgiften sätts ned. Det bör i det sammanhanget erinras om att staten, som jag tidigare nämnde, med stöd av bestämmelser i UB tillgodogör sig överskottsbelopp som uppkommer i utsökningsmålen, i den mån beloppen understiger tio kronor. Av större betydelse är emellertid att det med en sådan ordning går att lösa problemen med smärre beloppsdifferenser utan att träda de enskilda borgenärernas rätt för när. Som har framhållits under remissbehandlingen och som riksdagens nyss återgivna ställningstaganden ger uttryck för är det ett väsentligt samhällsintresse att skydda även små fordringsägare. Jag anser mot denna bakgrund att ett enskilt utsökningsmål där det återstår ett bagatellbelopp att betala bör kunna få slutföras av kronofogdemyndigheten genom att utsökningsavgiften sätts ned i motsvarande mån och att sökanden därigenom således får fullt betalt för sin fordran.

För vissa typer av mål, främst mål om införsel eller utmätning för fordran på underhållsbidrag, betalas inte någon utsökningsavgift. I sådana mål är det alltså inte möjligt att tillämpa en ordning med jämkning av avgiften. I dessa mål är det emellertid ovanligt att det uppkommer några kvarstående beloppsdifferenser, bl. a. till följd av att någon ränta inte utgår på beloppen. Jag anser därför att några särregler för dessa måltyper inte är nödvändiga.

När det gäller att bestämma vilket belopp som högst får restera i ett utsökningsmål för att utsökningsavgiften skall få sättas ned, bör beaktas att syftet med reformen främst är att man skall slippa sådana beloppsdifferenser som uppstår genom att gäldenären betalar någon dag senare än den dag som räntan är framräknad till enligt underrättelsen i målet. RSV har i sin skrivelse föreslagit att belopp som understiger 25 kronor bör kunna

skrivas av. En sådan beloppsgräns skulle täcka en tidsdifferens på tio dagar vid fordringar upp till ca 4 500 kronor och vid 20 procents ränta. Endast en liten del av antalet fordringar i enskilda mål är större än så. Med hänsyn till att beloppet skall ligga fast under en inte alltför kort tid framöver anser jag att 25 kronor kan vara en lämplig gräns för vad som högst får restera i ett utskökningsmål för att möjligheten till nedsättning skall kunna komma i fråga.

En beloppsgräns i enlighet med det nu sagda ligger högre än vad som gäller för kronofogdemyndigheternas skyldighet att betala ut mindre belopp enligt 13 kap. 20 a § och 15 kap. 24 a § UB. Som framgår av vad jag tidigare har sagt ligger den gränsen vid tio kronor. Med den lösning som jag här förordar för att komma till rätta med restbeloppen i utskökningsmålen är det enligt min mening inte nödvändigt att samordna de två beloppsgränserna. Jag avser därför inte att i detta ärende föreslå någon ändring såvitt gäller bestämmelserna om utbetalning av mindre belopp.

Mitt förslag att kronofogdemyndigheten skall kunna avsluta ett utskökningsmål genom att jämka utskökningsavgiften kräver lagändring. Denna bör göras genom ett tillägg till bestämmelserna om exekutionssökandes ansvar för förrättningskostnader i 17 kap. UB. Det får sedan bli en uppgift för regeringen att i förordningen (1981:1185) om utskökningsavgifter närmare ange den beloppsgräns inom vilken en sådan jämkning får ske.

Det nu framlagda förslaget är avsett att genomföras inom ramen för det arbete som RSV för närvarande bedriver för att utöka datorstödet hos kronofogdemyndigheterna vid handläggningen av enskilda mål. Jag utgår från att RSV i det sammanhanget ser till att lämpliga bokföringsrutiner införs hos kronofogdemyndigheterna för hanteringen av de mindre beloppen. Ett krav som bör ställas är att rutinerna utformas på ett sådant sätt att det blir möjligt att följa upp tillämpningen av de nya reglerna, bl. a. vad gäller kostnaderna för staten. Bokföringsrutinerna bör vidare utformas så att ett eventuellt missbruk av bestämmelserna kan förhindras.

4 Ikraftträdande m. m.

Den föreslagna ändringen i UB bör träda i kraft den 1 maj 1990. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Med hänsyn till att frågan är av enkel beskaffenhet anser jag det inte nödvändigt att höra lagrådet.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att anta ett inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i utskökningsbalken.

6 Beslut

Prop. 1989/90: 56

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Hemställan om ändring i utsökningsbalken för att möjliggöra en rationell hantering av små beloppsdifferenser

Ett utökat datorstöd för kronofogdemyndigheternas (KFM:s) handläggning av enskilda mål håller successivt på att tas fram. Arbetet sker i form av s. k. ADB-E projekt (RSV:s rapport 1986:1). Första halvåret 1989 påbörjas genomförandet av bokföringsrutiner. Dessa kommer att omfatta bl. a. registrering och kreditering av betalningar samt utbetalning till sökande.

Inför genomförandet har följande problem aktualiserats.

Det förekommer ofta att en gäldenär i enskilt mål inte betalar in det exakta skuldbeloppet utan några kronor för mycket eller för litet. Vid underrättelse i enskilda mål utsätts en senaste betalningsdag och ränta i målet framräknas till denna dag. Om gäldenären betalar det i underrättelsen angivna beloppet någon dag tidigare eller senare uppstår en differens. Har han betalat för mycket skall det överskjutande återbetalas till honom. Överstiger inbetalningen skulden med mindre än 10 kronor behöver KFM dock inte göra någon återbetalning. Beloppet tillfaller i stället staten. Regel om detta finns i 13 kap. 20 a § utsökningsbalken (UB).

Är det inbetalade beloppet för lågt åligger det KFM att driva in vad som saknas även om det bara är en krona. För närvarande löser man ofta problemet med mindre differenser genom att "justera" räntan så att betalningen motsvarar skulden.

När bokföringen blivit helt inordnad i datasystemet kan detta praktiska tillvägagångssätt inte längre tillämpas. Det bör därför skapas en annan möjlighet att på ett rimligt sätt hantera situationen.

Små differenser mellan influtna belopp och vad som skall drivas in uppkommer självfallet också i allmänna mål, även om dessa inte löper med ränta. Beträffande allmänna mål gäller att små restskulder avskrivs. I RSV:s författningssamling RSFS 1983:51 om indrivning och avskrivning av skatt, allmänna avgifter m. m. föreskrivs att belopp som understiger 50 kr får avskrivas utan att någon indrivningsåtgärd vidtas. En förutsättning är att restavgift inte restförts – alternativt att restavgiften understiger 51 kr. Sådan fordran på skatt skall, enligt föreskriften, inte heller tas med vid avräkning eller utmätning av restitutionsfordran.

För enskilda målens del skulle det mest rationella vara om det föreskrivs att KFM skall anse och behandla en skuld som fullbetald även om ett liten restbelopp kvarstår oreglerat. Detta skulle innebära en ändrad ADB-rutin som kunde fungera enligt följande. Återstår i ett mål endast högst x kronor avregistreras detta belopp automatiskt av datasystemet och målet redovisas som fullbetalt. Målet skall också anses fullbetalt i det avseendet att sökanden inte vid ett senare tillfälle kan återkomma och begära ny verkställighet. Beträffande frågan om beloppsgräns bör en samordning ske med storleken på det belopp KFM inte är skyldig att betala ut. Vad KFM inte

behöver betala ut skall man inte behöva driva in och omvänt — det man är skyldig att driva in skall betalas ut. Det nu gällande högsta belopp, 10 kronor, som man inte behöver betala ut infördes 1983 (13 kap. 20 a §, SFS 1983:924). Om man följer basbeloppet skulle motsvarande belopp i dag vara cirka 14:38.

RSV föreslår ny gemensam beloppsgräns om 25 kronor för vad KFM är skyldig att driva in och betala ut. Denna höjning torde kunna accepteras av de flesta. Det kan dock förmodas bli nödvändigt i framtiden att ytterligare höja gränsen. Beloppet skulle således bli hälften av vad som gäller för allmänna mål.

Att redan nu införa en högre gräns torde dock vara tveksamt. Det kan i vissa fall vara motiverat att driva in också relativt låga belopp. En högre gräns kan även föranleda någon att systematiskt inte betala de sista kronorna av en skuld. Verket bedömer att risken härför blir liten med en så låg gräns som 25 kronor. Det bör dock finnas en möjlighet att i enskilda fall fortsätta indrivningen trots att mindre än 25 kronor kvarstår obetalt.

En ordning som nu redovisats behöver ett författningsstöd. Detta kan utformas på flera sätt.

I lagen (1972:180) om avrundning av vissa fordringar till helt krontal m. m. är reglerat att KFM inte är skyldig att driva in öresbelopp i enskilda mål. Öretal bortfaller således i varje kapitalbelopp. Ränta på fordringar avrundas till närmast högre krontal. Inbetalda öretal avräknas från fordran i annat utskökningsmål eller tillfaller staten. RSV har övervägt att föreslå att den önskade författningsändringen åstadskoms genom en ändring i 1972 års lag. Verket finner denna väg mindre lämplig.

Författningsändringen torde i stället lämpligen ske i UB, förslagsvis som en ny paragraf i 13 kapitlet:

”Om det i ett mål kvarstår högst 25 kronor att betala skall verkställigheten avslutas om inte särskilda skäl föreligger däremot. Sökande äger inte återkomma och begära förnyad verkställighet av den fordran.”

Bestämmelsen bör endast avse enskilda mål och alltid avse hela det återstående beloppet i målet, dvs inklusive ränta och avgifter. Frågan om problem med småbelopp i allmänna mål bör tas upp i annat sammanhang.

Det är inte troligt att enskilda borgenärer har något att invända mot den nu föreslagna rationaliseringen. Svenska Inkassoföreningen rekommenderade redan 1981 sina medlemmar att avstå från räntedifferenser under 50 kr om inte borgenären uttryckligen kräver annorlunda. Redovisningen av dessa mål bör även kunna ske snabbare vilket är till fördel för borgenärerna.

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över riksskatteverkets framställning om ändring i utsökningsbalken

Prop. 1989/90: 56
Bilaga 2

Yttrande över framställningen har avgetts av justitiekanslern, domstolsverket, konsumentverket, hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Sandvikens tingsrätt, juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet, riksdagens ombudsmän, Finansbolagens förening, Svenska Bankföreningen, Svenska Elverksföreningen, Svenska Inkassoföreningen, Svenska Sparbanksföreningen, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Köpmannaförbund, Trafikförsäkringsföreningen.

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 november 1989	3
1 Inledning	3
2 Bakgrund	3
3 Föredragandens överväganden och förslag	4
4 Ikraftträdande m. m.	7
5 Hemställan	7
6 Beslut	8
 Bilaga 1 Riksskatteverkets skrivelse 1989-02-08	9
Bilaga 2 Förteckning över remissinstanser	11