

FÖRSÄKRINGSKASSAN FÅR ANSÖKA OM BETALNINGSSÄKRING

av Fredrik Benndorf, Clarence Eliasson och Nils-Bertil Morgell

Fd. rådman vid Gotlands tingsrätt

Kronofogde

Fd. verksamjurist vid Skatteverket

Från och med den 1 mars 2025 har Försäkringskassan möjlighet att ansöka om och få ett beslut om betalningssäkring verkställt (se SFS 2025:39). Syftet med reformen är att säkerställa att myndigheters beslut om återkrav av en felaktigt utbetald ersättning kan verkställas på ett effektivt sätt. Bestämmelser om betalningssäkring finns sedan årtionden beträffande skatte- avgifts- och tullfordringar. Syftet med denna artikel är först och främst att uppmärksamma reformen. I artikeln beskrivs bakgrunden till reformen, förutsättningarna för Försäkringskassan att få en betalningssäkring till stånd, hur ett beslut om meddelas och hur ett beslut om betalningssäkring verkställs. Avslutningsvis redovisar vi vår uppfattning om i vilken mån reformen kommer att få önskad verkan.

1. Bakgrund och syfte

Försäkringskassan administrerar en stor del av den svenska socialförsäkringen och hanterar därutöver ett antal andra bidrag och ersättningar. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut de olika förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.¹

Enligt Försäkringskassans instruktion ska myndigheten säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Under 2023 har Försäkringskassan handlagt 64 289 ärenden om återkrav och beslutat om återkrav på totalt 1,3 miljarder kronor. Den största andelen återkrav är orsakad av de försäkrade, både totalt sett och sett till varje enskild förmån. Försäkringskassan har orsakat 9 procent av de återkrav som beslutades under 2023, men andelen varierar per förmån. Inom sjukpenning har Försäkringskassan förorsakat nästan var femte felutbetalning och återkrav.²

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som

¹ 1 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

² Försäkringskassans årsredovisning 2023.

enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta om och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.³

Enligt Pensionsmyndighetens instruktion ska myndigheten, i likhet med Försäkringskassan, säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och samtidigt motverka bidragsbrott.

Under 2023 har Pensionsmyndigheten fattat beslut om återkrav i 5 103 ärenden. De beslutade återkraven omfattade totalt 179 miljoner kronor. Pensionsmyndigheten har orsakat 27 procent av de felaktiga utbetalningarna under 2023.⁴

När Pensionsmyndigheten har beslutat om återkrav ska den fortsatta handläggningen på grund av beslutet handhas av Försäkringskassan⁵. Det är alltså Försäkringskassan som sköter fordringshanteringen för Pensionsmyndighetens räkning. Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har kommit överens om att Försäkringskassan också ska hantera delgivningen av Pensionsmyndighetens beslut om återkrav.⁶

Som påpekats av regeringen är en förutsättning för ett fungerande välfärdsystem att utbetalda medel som mottagaren inte har rätt till betalas tillbaka till det allmänna. En hög grad av regelefterlevnad är inte bara viktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv utan också avgörande för att upprätthålla acceptansen och förtroendet för välfärdssystemet. Det är av stor vikt att myndigheters beslut om återkrav av felaktigt utbetald ersättning kan verkställas på ett effektivt sätt. Försäkringskassan har därför getts möjlighet att ansöka om betalningssäkring vid allmän förvaltningsdomstol. Betalningssäkring får efter denna reform beslutas om det finns en påtaglig risk för att den som är betalningsskyldig drar sig undan skyldigheten att återbetala och betalningsskyldigheten avser ett betydande belopp. Betalningssäkringen verkställs genom att Kronofogdemyndigheten (KFM) tar den betalningsskyldiges egendom i anspråk till dess att fordran betalas frivilligt eller kan drivas in.⁷

Betalningssäkring kan användas vid återkrav av felaktigt utbetalda ersättningar. Som exempel på mottagare av felaktiga utbetalningar kan nämnas fysiska personer som har arbetat svart samtidigt som de har fått ersättning från Försäkringskassan, kommunen eller en arbetslöshetskassa. Vidare kan nämnas fysiska personer som har kombinerat olika förmåner och stöd som

³ 1 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

⁴ Pensionsmyndighetens årsredovisning 2023.

⁵ 10 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken (SFB).

⁶ Prop. 2024/25:39 s. 12–13.

⁷ Prop. 2024/25:39 s. 1, 108 kap. 14 a § och 26–31 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, ändrad genom SFS 2025:39 samt 4 kap. 9 a § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd ändrad genom SFS 2025:40.

bostadsbidrag, underhållsstöd och annat ekonomiskt bistånd samtidigt som de hade skenseparerat. Det har också förekommit fysiska personer med flera identiteter som har begått olika bidragsbrott. Bidragsbrottslighet har även förekommit som en del av en mer omfattande ekonomisk brottslighet. Här har vanligtvis företag använts som brottsverktyg. De felaktiga ersättningar som har betalats ut avsåg bl.a. assistansersättning, tandvårdsstöd och Arbetsförmedlingens stöd till företag.⁸ Betalningssäkring kan alltså komma i fråga både vad gäller fysiska och juridiska personer.⁹ Försäkringskassan har från och med den 1 mars 2025 möjlighet att ansöka om och få ett beslut om betalningssäkring verkställt (SFS 2025:39). Syftet med denna artikel är först och främst att uppmärksamma reformen.

2. Vad som avses med betalningssäkring

Eftersom verkställighet i form av kvarstad inte kan användas för att säkra betalning av skatt, tull, punktskatt, avgift eller återbetalning av ersättning kan, beträffande sådana fordringar, i stället verkställighetsformen betalningssäkring användas. Betalningssäkring beslutas av förvaltningsrätt och kvarstad av tingsrätt. Reglerna om när betalningssäkring och kvarstad kan beslutas skiljer sig åt i vissa mindre avseenden. När det gäller domstolsförfarandet i övrigt är skillnaderna något större. Däremot är förfarandet vid verkställighet av betalningssäkring väldigt likt förfarandet vid verkställighet av kvarstad för fordran i brottmål.

Med betalningssäkring menas att Skatteverket, Tullverket eller Försäkringskassan med hjälp av KFM får ta en betalningsskyldigs egendom i anspråk för att säkerställa betalning av respektive myndighets fordringar.

Syftet med betalningssäkring är att säkerställa att gäldenärens egendom inte görs oåtkomlig för verkställighet innan utmätning kan ske. Förvaltningsrätten kan efter ansökan av någon av de nämnda myndigheterna besluta om betalningssäkring för att i en risksituation säkerställa en betalningsskyldigs

⁸ SOU 2023:52 s. 114–115.

⁹ Regler om betalningssäkring finns i 46 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) (SFL), 4 kap. 5 § lag (1998:506) om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor (punktskattekontrollagen), 7 kap. 9 § tullagen (2016:253), 6 kap. 28 § tullbefogenhetslagen (2024:710) och 108 kap. 26–30 §§ SFB. Regler om verkställighet av beslut om betalningssäkring finns i 69 kap. 13–15 §§ SFL, 4 kap. 5 § punktskattekontrollagen, 7 kap. 9 § tullagen, 6 kap. 28 § tullbefogenhetslagen och 108 kap. 31 § SFB. Regler om ställande av säkerhet finns i 69 kap. 16–17 §§ SFL, 4 kap. 5 § punktskattekontrollagen, 7 kap. 9 § tullagen, 6 kap. 28 § tullbefogenhetslagen och 108 kap. 31 § SFB. Regler om överklagande av KFM:s beslut finns i 69 kap. 18 § SFL, 4 kap. 5 § punktskattekontrollagen, 7 kap. 9 § tullagen, 6 kap. 28 § tullbefogenhetslagen, 108 kap. 31 § SFB och 18 kap. utskningsbalken (UB).

betalning av de nämnda fordringarna. Det är fråga om en säkerhetsåtgärd, vars syfte också är att förhindra att värdet av den egendom som betalningssäkras inte urholkas innan fordringsanspråket fastställts och utmätning kan ske.

Verkställigheten liknar till sin karaktär formerna för en utmätningförrättning, men följderna av ett betalningssäkringsbeslut skiljer sig något från ett utmätningssbeslut. En betalningssäkring medför initialt ingen förmånsrätt och betalningssäkrad egendom får som huvudregel inte säljas.

3. Förutsättningar för betalningssäkring

3.1 Förutsättningar för KFM:s verkställighet

För att KFM ska få verkställa en betalningssäkring förutsätts att det finns en exekutionstitel (ett beslut av allmän förvaltningsdomstol).¹⁰ Beslut om betalningssäkring fattas, såvitt avser de i denna artikel aktuella fordringarna, av förvaltningsrätten efter ansökan av Försäkringskassan.¹¹

I ett sådant beslut får förvaltningsrätten, eller efter överklagande, kammarrätten, förordna att så mycket av den betalningsskyldiges egendom som svarar mot ett visst belopp får tas i anspråk genom betalningssäkring.

3.2 Förutsättningar för förvaltningsrättens beslut om betalningssäkring

För att förvaltningsrätten ska kunna besluta om betalningssäkring måste en rad förutsättningar vara uppfyllda. Den aktuella fordran ska vara antingen fastställd eller beslutad. Om den inte är fastställd eller beslutad ska det vara sannolikt att den kommer att fastställas eller beslutas. Om betalningsskyldigheten inte är fastställd eller beslutad får en betalningssäkring inte avse ett högre belopp än det belopp som sannolikt kommer att beslutas om eller fastställas till.

Det måste dessutom finnas en påtaglig risk för ett betalningsundandragande. Det ska alltså vara fråga om betalningsovilja eller betalningssabotage och risken ska kunna beläggas i det enskilda fallet.¹²

Fordran måste också uppgå till ett betydande belopp. Det framgår emellertid inte av lagstiftningen vad som menas med detta. Vilket belopp som krävs kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Generellt sett

¹⁰ 108 kap. 14 a § och 26–27 §§ SFB.

¹¹ Bestämmelserna i 108 kap. SFB hänvisar i stor omfattning till bestämmelserna om betalningssäkring i SFL. Motiveringarna i prop. 2024/25:39 är förhållandevis knapphändiga. Därför hänvisas i det följande många gånger till förarbeten avseende betalningssäkring för skatte- och avgiftsfordringar.

¹² Prop. 2010/11:165 s. 907 f.

krävs ett högre belopp för ett större företag än för en privatperson. Vidare är det, om det finns flera fordringar, tillräckligt att dessa tillsammans uppgår till vad som kan anses vara ett betydande belopp.¹³ Den tidsperiod som betalningssäkringen avser måste också ha gått ut.¹⁴

Ett beslut om betalningssäkring måste vara en proportionerlig åtgärd.¹⁵

Vidare gäller att den betalningsskyldige som betalningssäkringen avser inte får vara försatt i konkurs, genomgå en företagsrekonstruktion eller ha blivit beviljad skuldsanering.

4. Förvaltningsrättens handläggning och beslut

Frågan om betalningssäkring prövas alltid i ett särskilt mål. Detta gäller även om ett mål pågår vid förvaltningsrätten avseende den fordran som ligger till grund för yrkandet om betalningssäkring eller om fordringen är föremål för prövning i högre domstol.

Trots huvudregeln om kommunikation före beslut är det i mål om betalningssäkring mycket vanligt att den som åtgärden riktar sig mot inte först ges tillfälle att yttra sig. Detta förutsätter dock att det måste föreligga fara i dröjsmål.¹⁶ Det krävs alltså att det finns en förhöjd risk för att egendom görs oåtkomlig för verkställighet, dvs. att verkställigheten riskeras. Om denna förutsättning emellertid är uppfylld kan förvaltningsrätten meddela ett interimistiskt beslut av innebörd att åtgärden omedelbart beviljas att gälla till dess annat förordnas.

När ett interimistiskt beslut om betalningssäkring har meddelats ska den som åtgärden gäller ges tillfälle att yttra sig inom viss tid.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör normalt att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett slutligt beslut i samma mål eller ärende.¹⁷

När ett interimistiskt beslut om betalningssäkring meddelas beslutar domstolen vanligtvis om fortsatt sekretess för den betalningsskyldiges identitet.¹⁸ Bestämmelserna om beslut om fortsatt sekretess ska tillämpas med stor restriktivitet och efter en noggrann avvägning i varje enskilt fall.¹⁹

¹³ Prop. 2010/11:165 s. 907.

¹⁴ 108 kap. 28 § första och andra styckena SFB.

¹⁵ 2 kap. 5 § SFL och 108 kap. 28 § tredje stycket SFB.

¹⁶ 10 § andra stycket punkt 4 FPL.

¹⁷ 43 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

¹⁸ 43 kap. 8 och 8 a §§ OSL.

¹⁹ Prop. 2015/16:144 s. 39 f.

5. När betalningssäkring har beslutats

5.1 Tidsfrister när betalningsskyldigheten inte är fastställd

Ett beslut om betalningssäkring för en betalningsskyldighet som inte är fastställd eller beslutad upphör automatiskt om Försäkringskassan inte har fastställt eller beslutat om betalningsskyldigheten eller hos förvaltningsrätten ansökt om fastställelse inom sex månader från dagen för beslutet om betalningssäkring. Om det finns särskilda skäl får emellertid förvaltningsrätten efter ansökan från Försäkringskassan besluta om förlängning av tidsfristen med tre månader i taget.²⁰

Ett skäl kan vara att den betalningsskyldige förhåller fastställandet av betalningsskyldigheten eller att utredningen är mycket omfattande.²¹

5.2 Omprövning och överklagande av domstols beslut om betalningssäkring

Betalningssäkringen ska kontinuerligt anpassas till förändringar i det allmännas fordringsanspråk. Det är förvaltningsrätten som ska se till att beslut om betalningssäkring ändras i takt med att förutsättningarna förändras och övervaka att ett beslut om betalningssäkring inte består till ett högre belopp eller under längre tid än vad som är nödvändigt.²²

Förvaltningsrättens befogenhet att pröva om ett beslut om betalningssäkring ska upphävas helt eller delvis gäller även beslut som har överklagats. Bestämmelsen innebär att handläggningen i förvaltningsrätten fortsätter även efter det att förvaltningsrätten har beslutat om betalningssäkring. Syftet är att förlägga tyngdpunkten i betalningssäkringsprocessen till förvaltningsrätten.²³

6. KFM:s verkställighet av betalningssäkring

6.1 Utgångspunkter

Ett beslut om betalningssäkring verkställs i princip på samma sätt som en utmätning varvid ett stort antal av bestämmelserna i UB ska tillämpas.²⁴

Det finns dock några stora skillnader. En skillnad är att löneutmätning enligt 7 kap. UB inte får ske vid betalningssäkring.²⁵ Inte heller får egendom

²⁰ 46 kap. 14 § SFL jämförd med 108 kap. 29 § SFB.

²¹ Prop. 1989/90:3 s. 25.

²² 46 kap. 10 § SFL jämförd med 108 kap. 29 § SFB samt prop. 1989/90:3 s. 44 f.

²³ 45 kap. 11 § första stycket SFL jämförd med 108 kap. 29 § SFB.

²⁴ Hänvisning finns i 69 kap. SFL jämförd med 108 kap. 31 § SFB.

²⁵ Skillnaderna framgår huvudsakligen av att det inte finns några hänvisningar till motsvarande bestämmelser i UB.

som har betalningssäkrats säljas. Undantag gäller endast för lös egendom som snabbt minskar i värde eller kräver alltför kostsam vård. Slutligen får inte medel redovisas förrän den fordran som ligger till grund för säkerhetsåtgärden har fastställts helt eller delvis och utmätning ägt rum.

De i detta sammanhang mest relevanta bestämmelserna i UB är 4 kap. som handlar om förutsättningar för utmätning och 5 kap. som handlar om undantag från utmätning.

6.2 Underrättelser

Den betalningsskyldige ska, som regel, omedelbart underrättas om ett beslut om betalningssäkring.²⁶

I praktiken är flertalet beslut om betalningssäkring interimistiska. Detta innebär att KFM inte underrättar den betalningsskyldige om beslutet förrän i samband med verkställigheten.

6.3 KFM:s tillgångsundersökning

Lagstiftaren har gett KFM stor frihet att avgöra hur tillgångsundersökningen ska bedrivas.²⁷

I ett mål om utmätning inleds tillgångsundersökningen alltid med en s.k. registerforskning. När det gäller verkställighet av ett beslut om betalningssäkring kan inte resultatet av en registerforskning inväntas. Vid en registerforskning hämtar KFM, via egna datorer, in information om den betalningsskyldige från bl.a. skatterregistret, fastighetsregistret och fordonregistret. Ibland har KFM sedan tidigare utskökningsmål även information om den betalningsskyldige.²⁸

Gäldenären har en upplysningsplikt gentemot KFM. Denna upplysningsplikt kan fullgöras formlöst eller genom att det upprättas en skriftlig förteckning över tillgångar eller att det lämnas uppgifter vid ett förhör som liknar edgång i konkurs.²⁹

Upplysningsplikten är förenad med vissa tvångsmedel. Gäldenären kan t.ex. vid vite föreläggas att lämna uppgifter och en gäldenär, som kallats till

²⁶ 46 kap. 13 § första stycket SFL jämförd med 108 kap. 29 § SFB.

²⁷ 4 kap. 9 § UB.

²⁸ Se vidare om registerforskning i Benndorf, Fredrik och Morgell, Nils-Bertil, Vad händer vid utmätning?, 2020, s. 58 ff.

²⁹ 4 kap. 14 § och 2 kap. 10 § UB.

förhör, men inte kommer, kan hämtas med hjälp av Polismyndigheten. Vidare kan en gäldenär som inte lämnar begärda upplysningar häktas.³⁰

Även en tredje man, en sekundogäldenär, har skyldighet att uppge huruvida gäldenären har en fordran hos eller något annat mellanhavande med honom eller henne, som kan vara av betydelse för bedömningen av i vilken utsträckning gäldenären har utmättningsbar egendom. Denna upplysningsplikt omfattar bl.a. banker³¹. Banksekretessen får här ge vika för upplysningsplikten enligt UB.³² Denna upplysningsplikt är förenad med samma tvångsmedel som gäller för gäldenären.

Vid verkställighet av beslut om betalningssäkring genomför KFM regelmässigt en tillgångsundersökning i den betalningsskyldiges bostad och/eller affärslokal. En sådan tillgångsundersökning kan även genomföras på en annan plats där den betalningsskyldige kan antas ha tillgångar, t.ex. på en båtplats eller i ett bankfack.

Vid en sådan förrättning får hus, rum eller förvaringsställe genomsökas, om det behövs för att verkställighet ska kunna ske.³³ Vidare får förrättningsmannen om han eller hon behöver ha tillträde till utrymme som är tillslutet låta öppna lås eller bereda sig tillträde på annat sätt.

7. Förutsättningar för utmätning och därmed även för betalningssäkring

7.1 Proportionalitet

Utmätning, och därmed även betalningssäkring, ska ske endast om det belopp som kan beräknas flyta in, efter avdrag för kostnader som uppkommer efter utmätningen, ger ett överskott som gör åtgärden försvarlig.³⁴ Principen får anses ha sin största betydelse när det är fråga om utmätning eller betalningssäkring av den betalningsskyldiges bostad.

I rättsfallet NJA 2021 s. 1065 ("Barnens bostad") upphävde Högsta domstolen utmätningen av en bostadsfastighet. Gäldenären bodde i fastigheten med sina sex barn. En utmätning och försäljning skulle ha medfört ett överskott om 85 000 kr att fördela mellan utmätningborgenärerna (ban-

³⁰ 2 kap. 10–11 samt 15–16 §§ UB. I praktiken används inte vite i syfte att få en (troligen medellös) gäldenär att lämna upplysningar. Reglerna om häktning i UB och hur de tillämpas har prövats och godkänts av Europadomstolen 2014-10-16, mål 8307/11, Göthlin mot Sverige.

³¹ 4 kap. 15 § UB.

³² Walin, Gösta, Gregow, Torkel, Millqvist, Göran och Persson, Annina H, Utsökningsbalken, en kommentar, 2023, s. 146.

³³ 2 kap. 17 § UB.

³⁴ 4 kap. 3 § UB.

ker, finansbolag och Skatteverket) vars sammanlagda fordringar uppgick till 250 000 kr.³⁵

7.2 Utredning om eller presumtion för äganderätt

För att egendom ska kunna utmätas eller betalningssäkras ska den antingen tillhöra eller anses tillhöra gäldenären. För att överhuvudtaget möjliggöra utmätning innehåller UB ett antal presumtionsregler. Enligt dessa ska under vissa angivna förutsättningar egendomen anses tillhöra gäldenären.³⁶ KFM har då inte bara en rättighet utan även en skyldighet att utmäta egendomen.³⁷ Presumtionsreglerna medför att egendom som rätteligen tillhör någon annan (tredje man) kan komma att utmätas. Tredje mannen har då möjlighet att komma till sin rätt genom att överklaga KFM:s beslut eller att väcka talan vid domstol.³⁸

Lös egendom får utmätas (och därmed även betalningssäkras), om det framgår att egendomen tillhör gäldenären, dvs. att det är utrett att egendomen tillhör gäldenären.³⁹ Denna regel är tillämplig på lös egendom som inte kan vara föremål för besittning. KFM:s utredning behöver inte vara fullständig. För att ett bankkonto ska få utmätas eller betalningssäkras är det tillräckligt att banken upplyser KFM om att det är gäldenären som innehar bankkontot.

För lös egendom som kan vara föremål för besittning, d.v.s. lösöre, finns särskilda presumtionsregler. Att en person har lös egendom i sin besittning om den finns i hans eller hennes bostad eller affärslokal är självklart. Men en person kan även ha besittning till t.ex. en båt som förvaras på ett varv eller hos en båtklubb. Även fordon kan vara föremål för besittning. Det kan däremot många gånger vara svårt att utreda besittningsförhållandena beträffande lös egendom som finns utanför gäldenärens bostad eller affärslokal.

Gäldenären anses vara ägare till lös egendom som han har i sin besittning, om det inte framgår att egendomen tillhör annan.⁴⁰ Detta innebär att om

³⁵ Se även tidigare rättsfall i liknande fråga men med olika utgång NJA 2010 s. 397 I och II, NJA 2013 s. 1241, NJA 2018 s. 9 samt Europadomstolen 2013-07-25 i mål 27183/04; Rousk mot Sverige. Jfr även Morgell, Nils-Bertil, Barnkonventionens tillämplighet vid utmätning av bostadsfastighet, JT 2021–22 s. 686.

³⁶ Det finns ett synnerligen stort antal rättsfall m tillämpningen av UB:s presumtionsregler, se Walin m.fl. a.a. s. 150 ff. samt Benndorf och Morgell a.a. s. 84 ff.

³⁷ Med att KFM kan ha en skyldighet att utmäta avses att KFM även måste beakta borgenärens rätt till betalning.

³⁸ KFM har dessutom vissa möjligheter att själv ändra sina beslut, 4 kap. 33–34 §§ UB. Vid handläggningen inför domstol kan klaganden åberopa både skriftlig och muntlig bevisning, t.ex. vittnesförhör. Regler om s.k. stämningföreläggande finns i 4 kap. 20–21 och 26 § UB.

³⁹ 4 kap. 17 § UB.

⁴⁰ 4 kap. 18 § UB.

gäldenären har ensam besittning till viss egendom så ska den utmätas (betalningssäkras) om det inte visas att egendomen tillhör någon annan.

Om gäldenären är gift eller sambo och varaktigt sammanbor med sin make eller sambo och de har lös egendom i sin gemensamma besittning, anses gäldenären som ägare till egendomen, om det inte görs sannolikt att de är samägare till egendomen enligt lagen (1904:48) om samäganderätt och det inte heller framgår att egendomen tillhör den andre eller någon annan.⁴¹ I praktiken görs sällan påstående om samäganderätt varför KFM även i denna situation utmäter (betalningssäkrar) egendomen om det inte visas att den tillhör någon annan.

I de fall gäldenären har lös egendom i gemensam besittning med någon annan än make eller sambo får utmätning (betalningssäkring) bara ske om det framgår, dvs. är utrett, att egendomen tillhör gäldenären.⁴² Det kan alltså ur utmätningssynpunkt vara en avgörande skillnad om två personer som delar bostad är gifta/sambor eller har någon annan relation, t.ex. två syskon som delar bostad.⁴³

Fast egendom får utmätas, om det framgår att egendomen tillhör gäldenären. Om gäldenären har lagfart på egendomen, får och ska utmätning ske, om det inte framgår, dvs. är utrett, att egendomen tillhör någon annan.⁴⁴

7.3 Undantag från utmätning och därmed även från betalningssäkring

7.3.1 Utgångspunkter

Även om det finns objektiva förutsättningar för utmätning (betalningssäkring) kan andra bestämmelser hindra att egendomen tas i anspråk. Det finns regler som avser att gäldenären och dennes familj ska kunna försörja sig och ha en dräglig levnadsstandard. Det finns även regler om undantag från utmätning kopplade till egendomens beskaffenhet eller att det föreligger vissa villkor kopplade till egendomen.

7.3.2 Beneficiereglerna

Beneficiereglerna syftar till att ge gäldenären och dennes familj en dräglig levnadsstandard. Bestämmelserna gäller därför endast fysiska personer och

⁴¹ 4 kap. 19 § första stycket UB.

⁴² 4 kap. 19 § andra stycket UB.

⁴³ Av NJA 1989 s. 682 framgår att det inte är meningen att KFM närmare ska undersöka de samboendes rent privata förhållanden.

⁴⁴ 4 kap. 24 § UB. Med fast egendom likställs i detta sammanhang tomträtt; 1 kap. 11 § UB.

dödsbon. Enligt beneficiereglerna ska följande egendom undantas från utmätning⁴⁵:

- Kläder och andra föremål som tjänar uteslutande till gäldenärens personliga bruk, till skäligt värde⁴⁶
- Möbler, husgeråd och annan utrustning, i den mån egendomen är nödvändig för ett hem och dess skötsel⁴⁷
- Arbetsredskap och annan utrustning som behövs för gäldenärens förvärvsverksamhet eller yrkesutbildning samt djur, foder och sådant som i övrigt behövs för hans försörjning, allt till skäligt värde⁴⁸
- Föremål med sådant övervägande personligt värde för gäldenären att det måste anses uppenbart obilligt att ta egendomen i anspråk
- Hyresrätt till lägenhet som tjänar gäldenären till stadigvarande bostad eller behövs för hans förvärvsverksamhet, även om hyresrätten får överlåtas
- Bostadsrätt till lägenhet som tjänar gäldenären till stadigvarande bostad, såvida inte gäldenären vid förvärv av bostadsrätten har åsidosatt tillbörlig hänsyn mot sina borgenärer eller det med hänsyn till gäldenärens behov och bostadsrättens värde är oskäligt att bostadsrätten undantas från utmätning⁴⁹

⁴⁵ 5 kap. 1–4 §§ UB. Det finns ett synnerligen stort antal rättsfall m tillämpningen av UB:s beneficiereglar, se Walin m.fl. a.a. s. 200 ff. samt Benndorf och Morgell a.a. s. 101 ff.

⁴⁶ Bestämmelserna i 5 kap. UB härrör väsentligen från 1968 års reform av utsökningslagen (1877:31 s. 1), se SOU 1964:57, prop. 1968:130, 1LU 1968:48. Rättsutvecklingen har därefter skett genom praxis. Kläder m.m. som undantas från utmätning måste enligt ett äldre förarbetsuttalande (SOU 1962:57 s. 233) hålla sig inom skäligt värde. Föremål med lyxkaraktär såsom pälsar och dyrare smycken omfattas enligt detta uttalande inte.

⁴⁷ Det hör till undantagen att möbler anses utmättningsbara och därför utmäts. Utmätning kan dock komma i fråga beträffande antikviteter. Även efter avhysning kan möbler komma att utmätas. Detta kan ske i de fall gäldenären inte själv tar hand om möblerna. Dessa möbler kan annars "bortskaffas", dvs. kastas; se 16 kap. 6 § UB. Redan under mitten av 1980-talet ansåg HD att normalstora färg-TV-apparater skulle undantas från utmätning (NJA 1983 s. 642 och NJA 1985 s. 494). Att även en normal stereoanläggning är utmättningsfri framgår av RH 1988:59. Detsamma gäller datorer (RH 2006:47). I praktiken torde därför endast mycket exklusiva TV-apparater, typ "hemmabio" och ljudanläggningar utmätas.

⁴⁸ En bil har i praxis (NJA 1975 s. 225) ansetts som ett nödvändigt arbetsredskap för en gäldenär som p.g.a. sitt handikapp var beroende av bil för att ta sig till och från sitt arbete. Samma bedömning skulle kunna göras om köparen har sådana arbetstider att han eller hon är beroende av bil för att ta sig till och från arbetet. Undantaget för en bil m.m. är liksom undantaget för möbler och husgeråd m.m. begränsat till skäligt värde. Om bilen har för högt värde kan den utmätas med förbehåll att gäldenären efter utmätning ska få ut ett skäligt belopp för att skaffa en ny bil (5 kap. 4 § UB): Detta belopp uppgår 2025 med ledning av HD:s praxis (NJA 1984 s. 824) till ungefär 40 000 kr.

⁴⁹ Med hänsyn till HD:s praxis (NJA 2004 s. 373 I och II) och penningvärdesförändringen undantas bostadsrätter värda mindre än 500 000 kr som regel från utmätning.

- Pengar, banktillgodohavande, annan fordran och förnödenheter, i den mån annat inte är föreskrivet och tillgången skäligen fordras för underhåll åt gäldenären till dess inkomst som täcker behovet är att vänta, dock inte utan synnerliga skäl för längre tid än en månad.

7.3.3 Andra undantagsregler

Det finns även regler om undantag från utmätning kopplade till egendomens beskaffenhet eller att det föreligger vissa villkor kopplade till egendomen. Dessa regler gäller, i motsats till beneficiereglerna, både fysiska och juridiska personer.⁵⁰

Som exempel på egendom som ska undantas kan nämnas ideella skadestånd samt rätt till ersättning p.g.a. litterära eller konstnärliga verk

8. Ställande av säkerhet

KFM får ta emot säkerhet som den betalningsskyldige vill ställa efter det att verkställighet av betalningssäkring har begärts. Detta gäller också säkerhet som tredje man erbjuder om den betalningsskyldige kan antas medge det.⁵¹

KFM bör i regel kräva en skriftlig bekräftelse av den betalningsskyldige om denne inte är närvarande när tredje man vill ställa säkerhet.

Vid bedömningen av om en säkerhet kan godtas bör hänsyn tas till att en säkerhet i form av bankgaranti eller t.ex. pantsatta pantbrev i fast egendom eller tomträtt i regel ger staten en starkare ställning än betalningssäkring. Detta då egendom som betalningssäkrats kan bli föremål för utmätning för andra borgenärens räkning innan den fordran som ligger till grund för säkerhetsåtgärden har fastställts och utmätning skett. Panträtt medför, till skillnad från betalningssäkring, särskild förmånsrätt. Å andra sidan kan säkerheten komma att återvinnas om gäldenären eller annan som ställt säkerheten försätts i konkurs under den närmaste tiden.⁵²

⁵⁰ 5 kap. 5–10 §§ UB. Vad gäller tillämpningen dessa regler, se Walin m.fl. a.a. s. 211 ff. samt Benndorf och Morgell a.a. s. 112 ff.

⁵¹ 69 kap. 16 § SFL jämförd med 108 kap. 31 § SFB.

⁵² Om säkerhet erbjuds i form av borgen måste borgensmannens kreditvärdighet bedömas när KFM ska ta ställning till om det är till fördel för staten att säkerheten godtas.

9. Åtgärder av KFM som kan eller ska medföra att betalningssäkringen ska hävas

Försäkringskassan ska följa upp vad som händer hos KFM och i följande situationer begära att beslutet om betalningssäkring ska hävas⁵³:

- KFM har tagit emot säkerhet.
- Den betalningsskyldige har försatts i konkurs och konkursbeslutet har vunnit laga kraft.
- KFM har konstaterat att gäldenären helt saknar tillgångar som kan betalningssäkras.
- Den betalningsskyldige har fått tillstånd att använda betalningssäkrade medel för att betala den skuld som ligger till grund för betalningssäkring och medlen har överförts till sökanden.
- Fordringen har betalats eller utmätning skett sedan fordringsanspråket fastställts.

Det åligger även KFM att i dessa situationer underrätta Försäkringskassan.

10. Rättsverkan av betalningssäkring

När KFM har beslutat om att betalningssäkra en viss egendom inträder betalningssäkringens rättsverkan. Detta innebär att den betalningsskyldige inte får överlåta egendomen och inte heller på något annat sätt förfoga över den till skada för sökanden, om inte KFM efter hörande av sökanden medger det av särskilda skäl.⁵⁴

Efter betalningssäkringsbeslutet ska KFM underrätta gäldenären. I underrättelsen ska KFM påminna om överlåtelse- och förfogandeförbudet. Av underrättelsen ska också framgå att en överträdelse av överlåtelse- och förfogandeförbudet är straffbart⁵⁵.

Även sökande ska underrättas om betalningssäkringsbeslutet och dess resultat.

Ett beslut att betalningssäkra viss egendom innebär inte att borgenären får förmånsrätt i den betalningssäkrade egendomen. Görs däremot en utmätning i samma egendom vid ett senare tillfälle för en annan fordran får beslutet att betalningssäkra egendomen förmånsrätt vid samma tidpunkt som utmät-

⁵³ 69 kap. 16 § SFL jämförd med 108 kap. 31 § SFB.

⁵⁴ 69 kap. 15 § SFL och 108 kap. 31 § SFB jämförd med 16 kap. 14 § UB.

⁵⁵ Se 17 kap. 13 § brottsbalken.

ningen. Fallar därefter utmätningen så förfaller även förmånsrätten för betalningssäkringsbeslutet.⁵⁶

11. Utmätning när skulden har fastställts

När den fordran som ligger till grund för en betalningssäkring har fastställts helt eller delvis och överlämnats till KFM för indrivning (restförts) är det viktigt att KFM verkställer en utmätning så snabbt som möjligt. Detta beror på att den egendom som blivit föremål för betalningssäkring är skyddad från utmätning för andra borgenärs räkning först när utmätning har skett. Även om utmätningssak uppstått på grund av att en utmätning tidigare har skett för en annan borgenärs fordran i samma egendom kan staten av flera skäl gå miste om betalning ur egendomen. Om den fordran som genom utmätning av den tidigare betalningssäkrade egendomen som utlöst ”förmånsrätten” skulle hävas eller om det aktuella målet skulle återkallas förfaller även den aktuella utmätningssak.⁵⁷

12. Överklagande av KFM:s verkställighet

KFM:s beslut och åtgärder vid verkställighet av ett beslut om betalningssäkring och en utmätning kan skriftligen överklagas till tingsrätten.⁵⁸ Enligt huvudregeln ska överklagandet göras inom tre veckor från det att klaganden fått del av beslutet. Det är ett begränsat antal tingsrätter som prövar överklagade utsködningsmål.⁵⁹ Vid tingsrätten handläggs överklagandet enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Vid överklagande av ett beslut om utmätning för offentligrättsliga fordringar eller en verkställighet av ett beslut om betalningssäkring är Skatteverket, inte Försäkringskassan, motpart till klaganden.⁶⁰

Tingsrätten har möjlighet att förordna om inhibition. För överklagande av tingsrättens beslut krävs prövningstillstånd.⁶¹

⁵⁶ 69 kap. 15 § SFL och 108 kap. 31 § SFB jämförd med 16 kap. 15 § andra stycket UB.

⁵⁷ 69 kap. 15 § SFL och 108 kap. 31 § SFB jämförd med 16 kap. 15 § andra stycket UB.

⁵⁸ 69 kap. 18 § SFL och 108 kap. 31 § SFB jämförd med 18 kap. 1 § UB.

⁵⁹ Vilka tingsrätter det är anges i 17 kap. 1 § utsködningsförordningen (1981:981).

⁶⁰ 2 kap. 30 § andra stycket och 18 kap. 1 § UB.

⁶¹ 18 kap. 12 § UB.

13. Förrättningskostnader

I utsökningsmål och andra mål om verkställighet ska KFM ta ut ersättning för förrättningskostnaderna ut i form av grundavgift, förberedelseavgift, försäljningsavgift och särskild avgift.⁶² Vissa undantag finns särskilt angivna.

Enligt huvudreglerna ska KFM ta ut kostnaderna av svaranden (gäldenären). Dessa ska tas ur köpeskillingen för såld egendom och andra tillgängliga medel.⁶³

Om kostnaderna inte kan tas ut av svaranden (gäldenären) svarar sökanden för dessa. Denna regel om kostnadsansvar gäller inte i allmänna mål, dvs. för Försäkringskassans fordringar.⁶⁴

Även i mål om verkställighet av ett beslut om betalningssäkring ska KFM debitera en grundavgift. Även vid en sådan verkställighet kan uppkomma särskilda kostnader, t.ex. för transport och förvaring av egendom som betalningssäkrats.

Då KFM verkställer ett beslut om betalningssäkring får några kostnader inte tas ut av svaranden. Orsaken till detta är att det vid denna tidpunkt inte finns något fastställt fordringsanspråk. Om säkerhetsåtgärden följs av utmätning ska även kostnaderna för verkställigheten av betalningssäkringen anses som förrättningskostnader i utmätningmålet.

Bestämmelsen går dock bara att tillämpa när säkerhetsåtgärden övergår i direkt utmätning⁶⁵.

Skulle däremot betalningssäkringen hävas innan en begäran om utmätning kommer in till KFM kan kostnaderna inte tas ut av gäldenären. Detta innebär att sådana kostnader slutligen får betalas av staten.

14. Skadestånd

I samband med beslut om och verkställighet av betalningssäkring finns särskilda regler om skadestånd.⁶⁶

⁶² Bestämmelser om förrättningskostnader finns i 17 kap. UB. Dessa bestämmelser kompletteras av förordningen, 1992:1094, om avgifter vid Kronofogdemyndigheten, FAK. Hänvisningar till 17 kap. UB finns i 69 kap. 15 § SFL och 108 kap. 31 § SFB. Grundavgiften i ett utsökningsmål är 600 kr år 2025. Med särskild avgift avses ersättning för sådana faktiska kostnader som kan uppkomma, t.ex. för transport och förvaring. – 17 kap. 6–7 §§ UB). I 17 kap. 8 § UB anges att motsvarande gäller vid verkställighet enligt 16 kap. UB.

⁶³ 17 kap. 6–7 §§ UB.

⁶⁴ 17 kap. 2 och 13 §§ UB.

⁶⁵ 17 kap. 9 § första stycket UB.

⁶⁶ 46 kap. 20–22 §§ SFL och 108 kap. 29 § SFB.

För att ersättning ska utgå måste följande tre förutsättningar vara uppfyllda:

- Beslutet om betalningssäkring ska avse en icke fastställd fordran.
- Fordringen fastställs inte senare eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats.
- Förmögenhetsskada har uppkommit.

Detta skadeståndsansvar för staten är strikt. Det krävs alltså inte att domstolen, Försäkringskassan, Skatteverket eller KFM har agerat felaktigt eller försumligt.⁶⁷

Skadeståndsskyldigheten gäller ren förmögenhetsskada, d.v.s. inget ideellt skadestånd kan utgå.

Vidare gäller att ersättning för skada kan vägras eller sättas ned om den betalningsskyldige inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet eller på annat sätt genom vållande har medverkat till skadan eller det annars är oskäligt att ersättning lämnas. Med att den betalningsskyldige inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet avses även att den betalningsskyldige har lämnat en oriktig uppgift.⁶⁸

Ett skadeståndsanspråk mot staten handläggs av Justitiekanslern (JK). JK kan med för staten bindande verkan besluta om att betala ersättning och träffa förlikningsavtal om ersättning. Ett beslut av JK att inte betala ersättning kan inte överklagas. Däremot kan JK ompröva sitt beslut. Den som är missnöjd har möjlighet att väcka talan vid domstol mot staten genom JK.⁶⁹

⁶⁷ Detta i motsats till reglerna i 3 kap. 2–4 §§ skadeståndslagen (1972:207). Bestämmelsen innebär att den som oförskyllt har lidit skada på grund av ett felaktigt beslut om betalningssäkring för en icke fastställd fordran ska kunna få ersättning från staten även om fel eller försummelse inte kan läggas det allmänna till last. Ett beslut anses felaktigt i lagens mening om fordringen genom beslut som vinner laga kraft fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats eller inte fastställs alls. Ersättningsmöjligheterna är alltså inte beroende av huruvida beslutet om betalningssäkring var riktigt eller inte enligt de bestämmelser som berörda myndigheter har att tillämpa. Viss avvikelse mellan betalningssäkringsbeslutet och den fastställda fordringen får sålunda godtas utan att rätt till ersättning inträder. Härigenom utesluts de fall där fordringen fastställs till ett lägre belopp än vad som har betalningssäkrats, men avvikelsen inte kan anses som väsentlig. Fastställs mindre än tre fjärdedelar av det belopp som betalningssäkrats, får väsentlighetskravet anses uppfyllt. Gäller betalningssäkringen mycket stora belopp kan avvikelsen vara väsentlig även om en större andel än så av det belopp som betalningssäkrats fastställs (prop. 1989/90:3 s. 40 och 48).

⁶⁸ Prop. 2010/11:165 s. 919 f.

⁶⁹ Se förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

15. Avslutande kommentarer

Regler om betalningssäkring för skatte- avgifts- och tullfordringar har funnits i mer än 45 år.⁷⁰ Under dessa år har Skatteverket, förvaltningsrätterna och KFM skaffat sig en gedigen erfarenhet av att tillämpa reglerna.

Den ”första bollen” ligger hos Skatteverket. Det är Skatteverket som ”identifierar” och väljer ut de fall som ska resultera i en ansökan om betalningssäkring. I allmänhet är det i samband med en revision eller annan granskning som en tjänsteman (skatterevisor) gör iakttagelser som tyder på att en person eller företag har betalat för lite skatt eller avgift. Skatterevisorn vidarebefordrar sina iakttagelser till en annan tjänsteman inom verket, en tjänsteman som har behörighet att ansöka om betalningssäkring. (Denna behörighet är förbehållen ett relativt begränsat antal tjänstemän). Denne tjänsteman gör en bedömning av om det är sannolikt att en skatte- eller avgiftsfordran kommer påföras, hur stor denna fordran i så fall är, om det finns risk för betalningssabotage och om denna risk i så fall är så stor att ett yrkande om interimistiskt beslut bör framställas.

Om Skatteverket bedömer att en ansökan om betalningssäkring ska ges in kontaktar verket KFM redan i samband med att ansökan lämnas in till förvaltningsrätten.

Eftersom betalningssäkring är en ovanlig och särskilt ingripande verkställighetsåtgärd är den inom KFM koncentrerad till ett antal specialiserade kronokommissarier – inspektörer. När KFM ”förvarnats” om att en betalningssäkring ”är på gång” kan myndigheten organisera och förbereda arbetet så att en fysisk förrättning i bostaden eller lokalen och i den betalningsansvariges bankfack kan ske samtidigt som banktillgodohavande, aktier, fonder m.m., liksom eventuell bostadsrätt eller fast egendom kan betalningssäkras från kontoret.

När ansökan kommer in till förvaltningsrätten brukar rätten fatta beslut i ärendet samma dag eller senast dagen efter.

Om förvaltningsrätten bifaller Skatteverkets ansökan överlämnas rättsens beslut omgående till KFM som omedelbart påbörjar verkställigheten och många gånger ”på bred front”.

Nu har Försäkringskassan anförtrots samma befogenheter som Skatteverket (och Tullen) redan har. Som anges i reformens förarbeten⁷¹ krävs det vid Försäkringskassan utbildning för de medarbetare vid myndigheten som ska tillämpa de nya reglerna. Likaså kan nya interna styrdokument behöva tas fram och tillämpas. Kostnader för detta fick enligt regeringen anses ingå i myn-

⁷⁰ Lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter trädde i kraft den 1 januari 1979.

⁷¹ Prop. 2024/25:39 s. 31–32.

dighetens ordinarie uppgifter och bedömdes rymmas inom befintliga anslag. Möjligen har regeringen underskattat komplexiteten i den uppgift som nu har anförtrotts Försäkringskassan. Redan metoden för urval av ärenden som ska resultera i en ansökan om betalningssäkring kräver många överväganden. Några överväganden som kan göras innan ansökan till förvaltningsrätten:

- Hur stort ska återkravet vara för att en ansökan om betalningssäkring ska göras?
- Finns det risk för att Försäkringskassan helt eller delvis förlorar en återkravprocess? Detta kan medföra skadestånd om betalningssäkring har gjorts.
- Hur bedömer Försäkringskassan risken för betalningssabotage och hur motiverar kassan i så fall detta inför förvaltningsrätten?
- Bör det var någon skillnad vid återkrav mot en fysisk person eller mot ett bolag?

När Försäkringskassan tar fram sina interna styrdokument och utbildar bör kassan kunna få stor hjälp av Skatteverket. Detta arbete bör inte ta lång tid. Det finns därför alla förutsättningar för att reformen relativt snabbt ska få önskad effekt.