

Vägen tillbaka för överskuldssatta

Delbetänkande av 2007 års insolvensutredning

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:82

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23058-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 19 april 2007 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga bl.a. hur förfarandet för företagsrekonstruktion kan förbättras och samordnas med konkursförfarandet. Utredaren skulle också överväga frågan om skuldnedsättning för överskuldssatta företagare med personligt ansvar för sitt företags skulder och för s.k. evighetsgäldenärer.

Den 19 april 2007 utsåg chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Ask, riksdagsmannen och advokaten Jan Ertsborn till särskild utredare.

Den 1 maj 2007 påbörjade hovrättsassessorn Anna Billing anställning som sekreterare i utredningen. Vidare anställdes fr.o.m. den 1 september 2007 hovrättsassessorn Per Olsson som sekreterare med huvudansvar för frågorna rörande skuldnedsättning.

I utredningen har deltagit ett flertal sakkunniga och experter vars namn framgår av bifogad förteckning.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas i sin helhet senast den 15 september 2008. Genom ett tilläggsdirektiv den 12 juni 2008 beslutade regeringen att frågor om skuldnedsättning ska redovisas i ett delbetänkande senast den 15 september 2008 och att tiden för redovisning av uppdraget i övrigt förlängs till och med den 15 maj 2009.

Utredningen, som har antagit namnet 2007 års insolvensutredning (Ju 2007:05), överlämnar härmed delbetänkandet *Vägen tillbaka för överskuldssatta* (SOU 2008:82).

Till delbetänkandet fogas särskilda yttranden av Marie Holmberg Lüning, Charlotte Strandberg, Charlotte Carrborg och Eugène Palmér.

Stockholm i september 2008

Jan Ertsborn

/Per Olsson

Förteckning över sakkunniga och experter som har deltagit i utredningens arbete

Sakkunniga

Departementsrådet Eva Agevik, fr.o.m. den 23 maj 2007
Kanslirådet Fredrik Ludwigs, fr.o.m. den 23 maj 2007
t.o.m. den 4 maj 2008
Kanslirådet Amina Lundqvist, fr.o.m. den 5 maj 2008
Ämnesrådet Frank Walterson, fr.o.m. den 23 maj 2007

Experter

Vd Peter Björnram, fr.o.m. den 20 augusti 2008
Jur.kand. Charlott Aston Brovall, fr.o.m. den 28 maj 2007
Verksjuristen Charlotte Carrborg, fr.o.m. den 23 maj 2007
Budget- och skuldrådgivaren Eva Cronberg, fr.o.m.
den 28 november 2007
Chefsjuristen Ingemar Hamskär, fr.o.m. den 11 juli 2007
Nationalekonomen Susanne Lindberg-Elmgren, fr.o.m.
den 23 maj 2007
Juristhandläggaren Anna Kennbert Ljung, fr.o.m. den 20 augusti 2008
Bankjuristen Marie Holmberg Lünig, fr.o.m. den 23 maj 2007
Advokaten Elisabeth Lövgren, fr.o.m. den 31 augusti 2007
Lagmannen Mikael Mellqvist, fr.o.m. den 23 maj 2007
Rättsliga experten Nils-Bertil Morgell, fr.o.m. den 13 juni 2007
Professorn Mikael Möller, fr.o.m. den 23 maj 2007
Verksamhetschefen Eugène Palmér, fr.o.m. den 23 maj 2007
Professorn Annina H. Persson, fr.o.m. den 23 maj 2007
Bankdirektören Erik Selander, fr.o.m. den 20 augusti 2008
Vice vd Charlotte Strandberg, fr.o.m. den 28 maj 2007
Advokaten Odd Swarting, fr.o.m. den 23 maj 2007
Jur.kand. Anne Wigart, fr.o.m. den 28 maj 2007
Rättsliga experten Mikael Zingmark, fr.o.m. den 23 maj 2007
t.o.m. den 12 juni 2007

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Författningsförslag	23
1 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173).....	23
2 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)	25
3 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548)	26
1 Utredningens uppdrag och arbete	31
1.1 Utredningsdirektiven.....	31
1.2 Utredningsarbetet.....	32
2 Inledande anmärkningar	35
3 Skuldsaneringslagen – gällande rätt och historik	37
3.1 Allmänt om skuldsaneringslagen	37
3.2 Skuldsaneringslagens relation till näringsidkare	43
3.2.1 Insolvensutredningens delbetänkande (SOU 1990:74)	43
3.2.2 1994 års lag – absolut hinder mot skuldsanering för näringsidkare.....	43

3.2.3	Lagen om företagsrekonstruktion – ny syn på ”blygsam” näringsverksamhet	45
3.2.4	Synen på näringsidkares skuldsaneringsförutsättningar i litteraturen och i praxis	48
4	Undersökningar om överskuldsättning	51
4.1	Inledning	51
4.1.1	Konsumentverkets PM 2003:04	51
4.1.2	Särskilt om ohälsa och marginalisering vid överskuldsättning	62
4.1.3	Skatteverkets rapport 2004:14	68
4.1.4	Hushållens ekonomiska förmåga	70
4.1.5	”Alla vill göra rätt för sig” (KFM Rapport 2008:1)	71
4.1.6	Överskuldsättning bland unga	75
4.2	Statistik	76
4.2.1	Konkurser	76
4.2.2	Kommunernas budget- och skuldrådgivning	76
5	Internationell rätt	79
5.1	Danmark	79
5.2	Finland	83
5.3	Norge	95
5.4	England	97
5.5	Tyskland	102
5.6	USA	105
5.7	Initiativ inom Europarådet	107
5.8	Initiativ inom Europeiska Unionen	108
5.9	IIPS rapport ”Rätten att misslyckas”	112

6	Skuldnedläggning för överskuldssatta företagare.....	115
6.1	Inledning.....	115
6.2	Aktiva näringsidkare bereds inte väg in i skuldsaneringslagen	117
6.3	Betydelsen av skuldernas ålder vid den allmänna skälighetsbedömningen tonas ned	121
6.4	Det kvalificerade insolvensrekvisitet	125
6.4.1	Bör man välja insolvens i stället för kvalificerad insolvens?	125
6.4.2	Insolvensprognosen och dess räckvidd	129
6.5	Tvistiga fordringar m.m.....	133
6.6	Betalningsplanen förkortas till tre år	135
6.7	Omprövningsreglerna justeras	138
6.8	Vägen från konkurs till skuldsanering.....	142
6.9	Gäldenärens medverkan i skuldsaneringsärendet	147
6.10	”Informella” näringsidkare	148
7	Evighetsgäldenärer och skuldsaneringsinstitutet	151
7.1	Direktiven.....	151
7.2	Evighetsgäldenärernas situation.....	152
7.2.1	Evighetsgäldenärernas antal kan inte fastställas.....	152
7.2.2	Evighetsgäldenärernas skuldsaneringsansökningar uppfyller inte alltid skälighetskriteriet.....	154
7.2.3	Varför söker evighetsgäldenärer inte skuldsanering?.....	155
7.3	Ändringsförslagen avseende skuldsaneringslagen görs generellt tillämpliga	165

8	Andra åtgärder mot överskuldsättning	169
8.1	Direktiven och vissa utgångspunkter.....	169
8.2	Skatteverkets och Konsumentverkets åtgärdsförslag	172
8.2.1	Inledning.....	172
8.2.2	Absolut preskription.....	172
8.2.3	Avräkning på kapitalbelopp före ränta	192
8.2.4	Tidsgränser för indrivning.....	195
8.2.5	Förutsättningar för att få verkställighet – preskriptionsfrågan	202
8.2.6	Räntetak vid indrivning m.m.....	206
8.2.7	Sociala lån	216
8.2.8	Garantier för saneringslån	222
8.2.9	Sänkning av beloppsgränsen för förenklad kreditprövning.....	226
8.2.10	Skatteverkets och Konsumentverkets åtgärdsförslag – en sammanfattning	234
9	Övriga frågor	237
9.1	Kreditupplysningslagen (1973:1173)	237
9.2	Lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.....	239
10	Konsekvenser av utredningens förslag	241
11	Författningskommentar	259
11.1	Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173).....	259
11.2	Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672).....	260
11.3	Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548).....	263

Särskilda yttranden	269
----------------------------------	------------

Bilagor

1	Kommittédirektiv 2007:29	285
2	Kommittédirektiv 2008:77	295

Förkortningar

bet.	betänkande
CSN	Centrala Studiestödsnämnden
CU	civilutskottet
FFFS	Finansinspektionens författningssamling
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KFM	Kronofogdemyndigheten ("Kronofogden")
KOVFS	Konsumentverkets författningssamling
LU	lagutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv Avd. 1 Rättsfall från Högsta domstolen
NJA II	Nytt juridiskt arkiv Avd. 2 Tidskrift för lagstiftning m.m.
prop.	proposition
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
RSV	Riksskatteverket
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SksanL	skuldsaneringslagen (2006:548)
SKV	Skatteverket
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
UB	utsökningsbalken (1981:774)

Sammanfattning

Inledning

Jag fick i april 2007 i uppdrag att överväga hur förfarandet för företagsrekonstruktion kan förbättras och samordnas med konkursförfarandet. I uppdraget ligger att utreda om det är lämpligt att införa ett samlat förfarande för företagsrekonstruktion och konkurs. Jag ska också lämna förslag till lagändringar som innebär att förbudet mot att i konkurs återvinna skatter och avgifter avskaffas.

Enligt mina direktiv ska jag därutöver lämna förslag om skuldnedläggning för överskuldssatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder. Vidare ska jag undersöka varför privatpersoner som är så skuldsatta att de inom överskådlig framtid inte kan betala sina skulder (s.k. evighetsgäldenärer) inte söker, eller inte beviljas, skuldsanering. Åtgärder som underlättar för dessa gäldenärer att ta sig ur överskuldssättningen får enligt direktiven föreslås. – De sistnämnda frågorna redovisas i detta delbetänkande.

Skuldnedläggning för personer med skulder från näringsverksamhet

Mitt uppdrag har alltså gått ut på att jag ska lämna förslag om skuldnedläggning för överskuldssatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder. I detta sammanhang har det enligt direktiven ankommit på mig att överväga vilka *förutsättningar* som bör gälla för att en näringsidkare ska få skuldnedläggning och vad som i övrigt bör gälla för förfarandet.

När det gäller den lagtekniska lösningen har uppgiften varit att pröva om skuldsaneringslagen (2006:548, här benämnd SksanL) kan göras tillämplig på näringsidkare eller om ett särskilt regelverk bör skapas.

Detta har av mig tolkats på så sätt att ett särskilt regelverk för näringsidkares skuldnedsättning ska övervägas först om skuldsaneringslagen *inte* framstår som ett lämpligt alternativ.

Eftersom jag enligt direktiven särskilt har haft i uppdrag att pröva om förslagen kan gälla generellt för fysiska personer, framstår skuldsaneringslagen dessutom som det naturliga instrumentet om man ska sträva efter en enhetlig lagstiftning, dvs. en lagstiftning som inte gör åtskillnad mellan olika ”kategorier” av överskuldsatta gäldenärer.

Eventuella ändringar i skuldsaneringslagen måste utgå från att skuldnedsättning enligt denna lag ska kunna erbjudas näringsidkare (företagare) som är *fysiska* personer. Jag vill i detta sammanhang peka på att det för *juridiska* personer finns möjligheter att erhålla företagsrekonstruktion av själva verksamheten enligt lagstiftning som inte har privatekonomiska förtecken (se lagen [1996:764] om företagsrekonstruktion, som i likhet med en eventuell lagstiftning om s.k. fristående ackord kommer att bli föremål för särskilda överväganden i mitt slutbetänkande).

Jag drar slutsatsen att möjligheterna att bevilja skuldsanering för *aktiva* näringsidkare inte bör ändras, bl.a. för att handläggningen av ärenden som rör aktiva näringsidkare kan bli synnerligen problematisk och för att väldigt få fall torde mynna ut i att gäldenären faktiskt erhåller skuldsanering. I enlighet med gällande rätt bör det följaktligen alltjämt krävas särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet för att (aktiva) näringsidkare ska få till stånd skuldsanering (se 5 § SksanL).

Skuldsaneringslagen innehåller inte någon regel som utgör hinder mot att skuldsanering beviljas för *före detta* näringsidkare, dvs. sådana fysiska personer som har drivit egen rörelse men misslyckats och dragit på sig så stora personliga skulder att reell möjlighet saknas att genom eget arbete betala dessa. Ofta – men inte alltid – har rörelsen avvecklats i samband med en konkurs.

Långvarig överskuldsättning bidrar till att passivisera gäldenärer i stor utsträckning. För att öka möjligheterna för en seriös företagare att *snabbt* komma tillbaka efter konkurs, något som lyfts fram som ett viktigt moment i direktiven, anser jag att skuldernas ålder inte längre bör beaktas särskilt vid den allmänna skälighetsbedömning som ska göras i skuldsaneringsärenden. I praktiken ska alltså denna omständighet strykas från uppräknningen i skuldsaneringslagen av omständigheter som särskilt ska beaktas vid skälighetsprövningen (se 4 § tredje stycket). Därmed kommer även överskuldsättningens

varaktighet – en omständighet som indirekt är knuten till skuldernas ålder – att förlora i betydelse vid prövningen. Vad som nu sagts betyder inte att skuldernas ålder respektive överskudsättningens varaktighet helt kommer att sakna betydelse vid skälighetsprövningen. Att en gäldenär har varit svårt skuldtynad under lång tid på grund av äldre skuldsättning är naturligtvis en omständighet som bör kunna beaktas i positiv riktning när skuldsanering övervägs. (Behovet av ekonomisk rehabilitering får normalt sett anses särskilt påtagligt då.)

För att öka skuldsaneringslagens tillgänglighet har jag övervägt att sänka det grundläggande kravet på att gäldenären är kvalificerat insolvent till ett krav på ”enbart insolvens” (dvs. samma obeståndskrav som gäller enligt konkurslagen [1987:672]). Jag har emellertid valt att inte ta ett sådant steg. Däremot föreslår jag att lagens krav på kvalificerad insolvens formuleras om jämfört med vad som gäller för närvarande. Skuldsanering ska enligt mitt förslag kunna komma i fråga om gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon *kan antas sakna* förmåga att betala sina skulder *inom de närmaste åren*. Därmed åstadkommer man en förkortning av den ”prognos” som ska göras rörande gäldenärens insolvens, samtidigt som det tydliggörs att det råder en viss bevislättning till gäldenärens förmån.

Det finns i dag inte något hinder mot att en f.d. näringsidkare som har beviljats skuldsanering startar egen rörelse efter skuldsaneringsbeslutet och på nytt blir näringsidkare. I syfte att åstadkomma *bättre* förutsättningar för en f.d. näringsidkare att starta på nytt förhållandevis snart föreslår jag att den betalningsplan som ska bestämmas vid en skuldsanering som huvudregel ska löpa under *tre* år, vilket är en förkortning jämfört med dagens regler (då fem år är den normala löptiden). En ansökan om omprövning av skuldsanering i anledning av väsentligt förbättrade förhållanden ska, i stället för vad som gäller för närvarande, enligt mitt förslag ges in inom *tre* år medan betalningsplanens löptid ska kunna förlängas till som längst *fem* år.

Det bör inte heller i framtiden vara av avgörande betydelse för ett beslut om skuldsanering att gäldenären har varit försatt i konkurs innan han eller hon ansöker om skuldsanering. Detta är emellertid ett naturligt – och i många fall oundvikligt – steg för en näringsidkare som måste komma till rätta med sin skuldbörda. Till skillnad från skuldsaneringsinstitutet har nämligen konkursinstitutet de instrument som behövs för att hantera kvalificerade insolvens-

problem. För att en f.d. näringsidkare ska lotsas in i ett skuldsaneringsförfarande från ett konkursförfarande föreslår jag att konkursförvaltaren till sin slutredovisning ska bifoga en redogörelse för huruvida han har anledning att anta att gäldenären är kvalificerat insolvent i de fall gäldenären är en fysisk person. Konkursförvaltaren ska också redogöra för sådana omständigheter som kommit fram under konkursförvaltningen och som kan antas vara av betydelse för den allmänna skälighetsprövningen för det fall gäldenären ansöker om skuldsanering.

Genom ett föreslaget tillägg i skuldsaneringslagen blir det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av konkursärendet en omständighet som ska beaktas särskilt vid den allmänna skälighetsprövningen (se 4 § tredje stycket).

Vad som nu sagts betyder inte att man gör avkall på principen om att gäldenären efter sin förmåga ska medverka i själva skuldsaneringsärendet, bl.a. genom att denne själv ansöker om skuldsanering.

De ovan berörda ändringarna i skuldsaneringslagen får mest konkret betydelse för gäldenärer som i egenskap av näringsidkare i formell mening har ett direkt personligt ansvar för sin rörelseskulder, såsom när en person med enskild firma går i konkurs. Ändringarna i skuldsaneringslagen bör dock gälla även för andra överskuldsatta personer med näringsverksamhetsrelaterade skulder, t.ex. sådana som drivit verksamhet i aktiebolagsform. – Frågan om de förslag som lämnas rörande skuldnedläggning för näringsidkare (och därmed jämställda) kan gälla generellt för fysiska personer behandlas nedan.

Evighetsgäldenärer och skuldsaneringsinstitutet

Av direktiven har, som tidigare nämnts, framgått att de s.k. *evighetsgäldenärernas* situation behöver utredas.

I mitt uppdrag har ingått att undersöka hur många evighetsgäldenärer det kan antas finnas. Svaret på den frågan skulle nämligen kunna ge besked om hur många som i formell mening uppfyller skuldsaneringslagens (nuvarande) kvalificerade insolvensrekvisit, oavsett om skuldbördan är hänförlig till näringsverksamhet eller inte.

Jag har noterat att Kronofogdemyndigheten (KFM) i en rapport nyligen uppskattat att det finns 400 000–600 000 individer i Sverige

som kan klassificeras som "överskuldsatta" (se "Alla vill göra rätt för sig", KFM Rapport 2008:1).

"Evighetsgäldenärer" är emellertid en tekniskt avgränsad krets av dem som i KFM:s rapport räknas till de "överskuldsatta". Jag har funnit att det saknas förutsättningar att ge något preciserat svar på frågan om evighetsgäldenärernas antal. Någon närmare uppskattning är inte heller möjlig utifrån tillgängliga data. Man måste dock utgå från att antalet evighetsgäldenärer vid varje given tidpunkt vida överstiger det antal som ansöker om respektive beviljas skuldsanering.

Jag har också haft i uppgift att undersöka anledningen till att evighetsgäldenärerna inte söker eller beviljas skuldsanering.

Svaret på den sistnämnda frågan framgår i viss mån av statistik från KFM. Av denna kan utläsas att det oftast är bristande uppfyllelse av skälighetskravet som leder till avslag på skuldsaneringsansökningarna. Det saknas dock statistik som ger besked om *vilken* omständighet som brukar vara den tyngst vägande faktorn när en skuldsaneringsansökan inte svarar mot skälighetskravet. Sådan statistik torde emellertid inte fylla någon större funktion, eftersom det är en totalbedömning av samtliga omständigheter som ska göras vid den allmänna skälighetsbedömningen.

Några systematiska undersökningar som ger besked om varför många evighetsgäldenärer uppenbarligen inte ens söker skuldsanering har inte gjorts, eftersom det av olika skäl finns anledning att ifrågasätta värdet av sådana undersökningar. Jag har dock funnit en mängd olika faktorer som kan tänkas vara av betydelse när en gäldenär överväger att ansöka om skuldsanering. Min slutsats blir att det inte går att finna något entydigt svar på frågan om varför evighetsgäldenärer inte ansöker om skuldsanering.

Jag har under alla förhållanden haft mandat att föreslå åtgärder för att underlätta för evighetsgäldenärer att ta sig ur överskuldssättningen. Av direktiven har framgått att utgångspunkten i förekommande fall ska vara att evighetsgäldenärernas överskuldssättning helst ska hanteras med tillämpning av insolvensrättsliga regler och principen om likabehandling av borgenärerna samt att en särskild lösning som ska prövas är om de förslag som lämnas i fråga om skuldnedsättning för näringsidkare kan gälla generellt för fysiska personer.

Jag har då funnit att någon särbehandling av evighetsgäldenärer med skulder som hänför sig till näringsverksamhet inte bör komma i fråga. De lagändringar som jag lanserat ovan, som alltså syftar till

att underlätta för kvalificerat insolventa företagare att snabbt komma tillbaka efter ett misslyckande, bör gälla *alla* fysiska personer som uppfyller skuldsaneringslagens obeståndskrav, dvs. även sådana vars skulder saknar anknytning till näringsverksamhet.

Andra åtgärder mot överskuldssättning

Enligt direktiven har jag haft möjligheter att föreslå de andra åtgärder än lagstiftning som kan vara motiverade för att komma till rätta med (överskuldssättnings)problemet. De olika förslag som Konsumentverket och Skatteverket har lämnat ska då beaktas (se Konsumentverkets rapport 2003:4 och Skatteverkets redovisning den 27 december 2004).

Mot bakgrund av den korta tid som har stått till mitt förfogande har inte alla åtgärdsförslagen kunnat bli föremål för närmare granskning från min sida. Några av de initiativ på området som oftast dryftas i den allmänna debatten behandlas dock ingående i delbetänkandet, närmare bestämt frågor som rör "absolut" preskription av civilrättsliga fordringar, avräkningsreglerna vid utmätning, tidsgränser för indrivning, KFM:s möjlighet att ex officio ta upp preskriptionsfrågor, räntebegränsningar av olika slag, "sociala lån", garantier för saneringslån samt beloppsgränsen för förenklad kreditprövning.

Mina direktiv tar sikte på evighetsgäldenärerna, som alltså är en tekniskt avgränsad kategori bland de överskuldssatta. En gemensam faktor när det gäller flera av de nyss nämnda myndighetsförslagen är dock att de inte begränsar sig till evighetsgäldenärernas situation.

Jag konstaterar att jag inte är övertygad om att något av de nämnda lagstiftningsinitiativen kan ligga till grund för lagstiftning som ger ett otvetydigt gynnsamt totalresultat från ett individinriktat respektive samhällsligt perspektiv *parallellt* med de nu föreslagna ändringarna av skuldsaneringslagen. Under alla omständigheter anser jag att det finns skäl att först avvakta effekterna av dessa ändringar.

Min förhoppning är likväl att probleminventeringen och analysen som gjorts i delbetänkandet av de åtgärdsförslag som Konsumentverket och Skatteverket har lämnat ska kunna vara av värde i den mån en handlingsplan för insatser mot överskuldssättningsproblemen upprättas eller frågorna blir föremål för utredningsarbete i särskild ordning i framtiden. Min bedömning är nämligen att en eventuell

ändring av avräkningsreglerna, liksom en regel om att preskription ska beaktas ex officio av KFM under verkställighetsstadiet, bör bli föremål för överväganden i samband med den kommande översynen av utsökningsbalken. Samtidigt bör en eventuell ändring av kreditprövningsreglerna kunna bli föremål för överväganden i samband med en översyn av konsumentkreditlagen. Jag kommer därutöver till slutsatsen att regler om absolut preskription av civilrättsliga fordringar inte för närvarande bör komma i fråga. Regler om tidsgränser för indrivning, om räntetak av olika slag, om sociala lån och om garantier för saneringslån bör enligt min mening inte införas.

Förslagets konsekvenser

Vid konsekvensanalysen av förslagen, främst rörande effekterna på antalet ansökningar och beträffande de resursförstärkningar som kan krävas, har jag erhållit hjälp av KFM.

Lagförslagen syftar till att ge fler personer möjligheten att er hålla skuldnedläggning genom skuldsanering, något som givetvis förutsätter att fler gäldenärer ansöker om skuldsanering.

Enligt de uppskattningar och antaganden som KFM gjort kommer 13 300–26 600 personer att ansöka om skuldsanering det första året efter ikraftträdandet för det fall förslagen genomförs. (Som en jämförelse kan nämnas att knappt 7 000 ansökningar gjordes år 2007.) Detta ställer krav på ekonomiska satsningar på den kommunala budget- och skuldrådgivningen, men också på att främst KFM:s organisation stärks kraftigt. De samhällsekonomiska besparingar som samtidigt görs lär enligt min uppfattning dock inte understiga de ekonomiska satsningar som kan krävas för att möta den förväntade ökningen av antalet ansökningar.

Möjligen kan man utgå från att ändringarna i skuldsaneringslagen leder till en viss skärpning av kreditgivningen. Jag gör likväl bedömningen att kreditlivet torde påverkas i relativt liten utsträckning av mina förslag, bl.a. för att skuldsaneringsinstitutet i vart fall hittills inte har gett någon märkbart negativ effekt på möjligheterna att få krediter.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

Härigenom föreskrivs att 8 § kreditupplysningslagen (1973:1173)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §²

En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. En uppgift om skuldsanering ska dock alltid gallras senast *fem* år efter den dag då skuldsaneringen beviljades eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen (2006:548) löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. En uppgift om skuldsanering ska dock alltid gallras senast *tre* år efter den dag då skuldsaneringen beviljades eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen (2006:548) löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut.

¹ Lagen omtryckt 1981:737.

² Senaste lydelse 2008:215.

En uppgift som inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 9 kap. 19 § första stycket andra meningen sekretesslagen (1980:100). En uppgift som inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. För uppgifter om skuldsanering som avser beslut meddelade enligt skuldsaneringslagen (1994:334) eller enligt skuldsaneringslagen (2006:548) i dess lydelse före den 1 januari 2010 gäller äldre bestämmelser.

2 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 17 § konkurslagen (1987:672) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 17 §

Förvaltaren *skall* till sin slutredovisning bifoga en redogörelse för de åtgärder som han har vidtagit för att efterforska sådan brottslig gärning som avses i 16 § första stycket och sådant förfarande som avses i andra stycket samma paragraf samt resultatet av dessa efterforskningar.

Förvaltaren *ska* till sin slutredovisning bifoga en redogörelse för de åtgärder som han *eller hon* har vidtagit för att efterforska sådan brottslig gärning som avses i 16 § första stycket och sådant förfarande som avses i andra stycket samma paragraf samt resultatet av dessa efterforskningar.

Förvaltaren ska till sin slutredovisning även bifoga en redogörelse för huruvida han eller hon har anledning att anta att en gäldenär som är en fysisk person är så skuldsatt som avses i 4 § första stycket 1 skuldsaneringslagen (2006:548). Förvaltaren ska dessutom redogöra för sådana omständigheter som kan vara av betydelse vid en bedömning enligt 4 § första stycket 2 skuldsaneringslagen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. För ett konkursärende som anhängiggjorts före ikraftträdandet tillämpas 7 kap. 17 § i dess äldre lydelse.

3 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548)

Härigenom föreskrivs att 4, 9, 24 och 26 §§ skuldsaneringslagen (2006:458) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Skuldsanering får beviljas en gäldenär med hemvist i Sverige som är fysisk person, om

1. gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon *inte* kan antas *ha* förmåga att betala sina skulder inom *överskådlig tid*, och

2. det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas honom eller henne.

Den som är folkbokförd i Sverige *skall* vid tillämpningen av första stycket anses ha hemvist i Sverige.

Vid tillämpningen av första stycket 2 *skall* särskilt beaktas *skuldernas ålder*, omständigheterna vid *deras* tillkomst, *de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser* och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.

1. gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon kan antas *sakna* förmåga att betala sina skulder inom *de närmaste åren*, och

Den som är folkbokförd i Sverige *ska* vid tillämpningen av första stycket anses ha hemvist i Sverige.

Vid tillämpningen av första stycket 2 *ska* särskilt beaktas omständigheterna vid *skuldernas* tillkomst, *det sätt på vilket gäldenären har förhållit sig till sina borgenärer* och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering *och ett konkursärende som har föregått detta*.

9 §

Vid en skuldsanering *skall* det bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 7 § *skall* omfattas av skuldsaneringen,

2. vad som enligt 8 § *skall* gälla

Vid en skuldsanering *ska* det bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 7 § *ska* omfattas av skuldsaneringen,

2. vad som enligt 8 § *ska* gälla

för dem,

3. vilket belopp som *skall* fördelas mellan borgenärerna, och

4. en betalningsplan som visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran *skall* betalas.

Det belopp som *skall* fördelas mellan borgenärerna *skall* bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som *skall* förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Därvid *skall* bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Det får bestämmas vid skuldsaneringen att förbehåll även *skall* göras för betalning av en fordran som, enligt 7 § tredje stycket eller beslut som fattas med stöd av 7 § andra stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

Av fördelningen enligt första stycket 3 *skall* det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som *skall* kvarstå.

Den betalningsplan som *skall* bestämmas enligt första stycket 4 *skall* löpa under *fem* år, om det inte finns *särskilda* skäl att bestämma en kortare tid.

för dem,

3. vilket belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna, och

4. en betalningsplan som visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran *ska* betalas.

Det belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna *ska* bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som *ska* förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Därvid *ska* bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Det får bestämmas vid skuldsaneringen att förbehåll även *ska* göras för betalning av en fordran som, enligt 7 § tredje stycket eller beslut som fattas med stöd av 7 § andra stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

Av fördelningen enligt första stycket 3 *ska* det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som *ska* kvarstå.

Den betalningsplan som *ska* bestämmas enligt första stycket 4 *ska* löpa under *tre* år, om det inte finns *synnerliga* skäl att bestämma en kortare tid.

24 §³

På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om skuldsanering kan Kronofogdemyndigheten upphäva beslutet eller, i fall som avses i 4 och 5, ändra det som har bestämts i en fråga som avses i 9 § första stycket 2–4, om

1. gäldenären
 - a) har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer,
 - b) har gjort sig skyldig till uppsåtligt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning, eller
 - c) i hemlighet har gynnat någon borgenär för att inverka på skuldsaneringsfrågans avgörande,
2. gäldenären i sin ansökan om skuldsanering eller annars under ärendets handläggning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenären,
3. gäldenären har lämnat oriktig uppgift till ledning för myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift som omfattas av skuldsaneringen eller underlåtit att lämna uppgift trots att gäldenären är uppgiftsskyldig och den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten medfört att ett beslut blivit felaktigt eller inte fattats,
4. gäldenären inte följer betalningsplanen, såvida avvikelsen inte är ringa, eller
5. gäldenärens ekonomiska förhållanden har väsentligen förbättrats efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet.

I fall som avses i första stycket 5 *skall* ansökan ges in inom *fem* år från dagen för skuldsaneringen. Om löptiden för betalningsplanen har förlängts enligt 26 §, gäller i stället den tiden.

I fall som avses i första stycket 5 *ska* ansökan ges in inom *tre* år från dagen för skuldsaneringen. Om löptiden för betalningsplanen har förlängts enligt 26 §, gäller i stället den tiden.

Upphävs ett beslut om skuldsanering, blir en borgen eller annan säkerhet som tredje man har ställt för betalning av belopp som avses i 9 § första stycket 3 ogiltig, om inte tredje mannen kände till eller borde känt till de omständigheter som anges i första stycket 1 eller medverkade till att gäldenären åsidosatt sina förpliktelser enligt första stycket 2.

³ Senaste lydelse 2006:745.

26 §

Vid ändring av ett beslut om skuldsanering får löptiden för betalningsplanen förlängas till som längst *sju* år.

Vid ändring av ett beslut om skuldsanering får löptiden för betalningsplanen förlängas till som längst *fem* år.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande ansökningar om skuldsanering som gjorts före ikraftträdandet.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningsdirektiven

De uppgifter som jag har att fullgöra enligt utredningsdirektiven (dir. 2007:29, se **bilaga 1**) kan delas in i fyra delar.

Det som ursprungligen måste anses ha varit huvuduppgiften är att jag ska överväga hur förfarandet för företagsrekonstruktion kan förbättras och samordnas med konkursförfarandet. I uppdraget ligger att utreda om det är lämpligt att införa ett samlat förfarande för företagsrekonstruktion och konkurs.

Jag ska också lämna förslag till lagändringar som innebär att förbudet mot att i konkurs återvinna skatter och avgifter avskaffas.

Därutöver ska jag lämna förslag om skuldnedsättning för överskudsatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder. I direktiven poängteras att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är av betydelse att en seriös företagare snabbt kan komma tillbaka efter en konkurs, ofta mer erfaren och med större utsikter till framgång.

En närliggande uppgift är att jag ska undersöka varför privatpersoner som är så skuldsatta att de inom överskådlig framtid inte kan betala sina skulder inte söker, eller inte beviljas, skuldsanering. Beroende på vad undersökningen visar ska jag föreslå åtgärder som underlättar för sådana gäldenärer att ta sig ur överskudsättningen.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle hela mitt uppdrag redovisas senast den 15 september 2008. Tiden för redovisning av uppdraget ändrades dock genom tilläggsdirektiv av den 12 juni 2008 (dir. 2008:77, se **bilaga 2**), i vilka det slogs fast att frågor om skuldnedsättning ska redovisas senast den 15 september 2008 medan tiden för redovisning av uppdraget i övrigt förlängs till och med den 15 maj 2009.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i april 2007. I september samma år anställdes en sekreterare för att särskilt arbeta med de frågor som behandlas i detta delbetänkande.

Under arbetets gång har jag biträttats av sakkunniga och experter som, utöver egen sakkunskap, har bidragit med bl.a. bakgrundsmaterial samt synpunkter från kollegor och interna referensgrupper. Regelbundna utredningssammanträden har hållits under utredningstiden.

Därutöver har jag inhämtat information direkt från myndigheter och intresseorganisationer. Representanter från bl.a. Konsumentverket, Finansinspektionen, Datainspektionen, Sveriges Kommuner och Landsting, Riksföreningen Insolvens, Svensk Inkasso och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst har beretts tillfälle att lämna synpunkter på utredningsarbetet. Vissa av de nu nämnda har deltagit vid särskilda möten med mig för fördjupade diskussioner.

Arbetet har bedrivits med flera kontaktytor mot Kronofogdemyndigheten (KFM), bl.a. genom informationsutbyte med myndighetens skuldsaneringsverksamhet samt i samband med en konferens för kronofogdar i Jönköping. Jag har också deltagit i diskussioner med företrädare för den arbetsgrupp inom KFM och Skatteverket som i januari 2008 presenterade en rapport om överskuldssättningsproblem, "Alla vill göra rätt för sig" (KFM Rapport 2008:1). Jag fick före rapportens offentliggörande tillgång till unikt arbetsmaterial i form av filmade intervjuer med bl.a. evighetsgäldenärer.

Kontakter med evighetsgäldenärer och andra personer med skuldsättningsproblem har jag även haft i samband med att jag besökt den ideella föreningen "Ett Stort Kliv Framåt" i Göteborg samt budget- och skuldrådgivare i Gävle och Karlstad. I Gävle träffade jag också representanter för den ideella föreningen Familjeslanten, som grundats och drivs av framför allt privata och offentliga företag och fackföreningar. Familjeslanten bedriver i stort sett samma verksamhet som de kommunala budget- och skuldrådgivarna, dvs. såväl enskild rådgivning som hjälp med ansökningar om skuldsanering jämte kurs- och informationsverksamhet i dessa frågor.

Därtill har jag och sekretariatet haft en omfattande muntlig och skriftlig dialog med gäldenärer som har hört av sig för att dela med

sig av erfarenheter som utgått från deras egen mångåriga skuldsättningsproblematik.

Tillsammans med sekretariatet närvarade jag i september 2007 vid en konferens i Berlin som arrangerades av Rekonstruktör- & Konkursförvaltkollegiet (REKON) i Sverige. Utöver informationsutbyte med närvarande föreningsmedlemmar gavs jag därvid även tillfälle att inhämta närmare information om insolvensrättslig lagstiftning i Tyskland från särskilt inbjudna tyska jurister.

Frågeställningar om skuldnedskrivning har också varit föremål för diskussion i samband med att jag deltagit vid möten som arrangerats vid lokala kollegier inom REKON. Diskussioner har även förts med företrädare för Ackordscentralen.

Sekretariatet har haft kontakter med personer från universitetssektorn som har bedrivit forskning inom områden som har ett nära samband med utredningsuppdraget. Därutöver har ett visst informationsutbyte ägt rum i förhållande till Utredningen om översyn av kraven för F-skatt m.m. (Fi 2007:10) samt Utredningen om ett enklare aktiebolag (Ju 2007:15). Båda dessa statliga utredningar har arbetat med frågor av relevans för de frågeställningar som här behandlas.

Som ett led i beredningen av ett stort antal riksdagsmotioner rörande frågor om bl.a. överskuldsättning anordnade civilutskottet den 31 januari 2008 en offentlig utfrågning. Jag och sekretariatet representerade utredningen och informerade därvid om det pågående arbetet. Vid utfrågningen deltog även företrädare för Konsumentverket, KFM, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst, Riksföreningen Insolvens, Mobillån i Sverige AB, Folkia AB, Svensk Inkasso, Svenska Bankföreningen, Justitiedepartementet och Integrations- och jämställdhetsdepartementet. (se bet. 2007/08:CU10 Frågor om s.k. sms-lån och överskuldsättning, bilaga 2).

Samråd har ägt rum med Näringslivets Regelnämnd inför uppdraget av delbetänkandets konsekvensanalys.

2 Inledande anmärkningar

Privatpersoners överskudsättning har varit ett aktuellt spörsmål i riksdagen sedan 1980-talet. Lagutskottet noterade redan år 1987 att det ligger i sakens natur att en person som ådragit sig så stora skulder att han rimligen inte kan betala dem är föga motiverad att genom eget arbete skaffa sig inkomster och att han allmänt sett befinner sig i en svår social situation. Av hänsyn till både gäldenären och hans familj fanns det enligt utskottets mening skäl för att gäldenären i ömmande fall borde kunna få till stånd en sanering av skuldförhållandena (bet. LU 1987/88:12 s. 25 f.).

Det var dock först år 1994 som ett förslag till skuldsaneringslag kunde antas av riksdagen (se SOU 1990:74, prop. 1993/94:123, bet. 1993/94:LU26, rskr. 1993/94:303 och SFS 1994:334). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1994. Den är sedan den 1 januari 2007 upphävd och ersatt av 2006 års skuldsaneringslag (prop. 2005/06:124, bet. 2005/06:LU35, rskr. 2005/06:286 och SFS 2006:548).

I det följande kommer jag att redovisa olika undersökningar om (över)skuldsättningsproblematiken och dess konsekvenser som gjorts på senare tid. Att undersökningar av detta slag lyfts fram och studeras är av största vikt för att uppslag och förslag på området ska kunna analyseras ”i rätt ljus”. Undersökningarna rörande skuldproblematik bidrar också till att skapa förståelse för att människor ibland tar felaktiga beslut eller drabbas av oturliga omständigheter på ett sätt som får drastiska effekter för deras ekonomi, i många fall helt utan inslag av ekonomiskt lättsinne eller risktagande.

Samtidigt är det viktigt att betona att ett visst risktagande från ett samhällligt perspektiv faktiskt är *nödvändigt* för att en marknads ekonomi ska drivas framåt. Det är allmänt bekant att felsatsningar och konkurser i företagsvärlden alltid uppstår parallellt med framgångsrika initiativ och att misslyckanden är det pris som ibland måste betalas för att utvecklingen ska gå i rätt riktning. Men för att

inte ekonomisk drivkraft ska gå förlorad – eller stäckas redan innan den släpps fram – kan det krävas att det ställs i utsikt att samhället erbjuder effektiva åtgärder som lindrar en orimlig börda.

Detsamma kan egentligen sägas om privatpersoner som saknar företagarambitioner. Konsumtion och investeringar har i generell mening förutsättningar att ge en förbättrad samhällsekonomi och en ökad tillväxt. En ur vissa synvinklar överdriven försiktighet kan bli följd, om möjligheterna att erhålla ”en andra chans” uppfattas som obefintliga.

Att överskultsättningsproblemen på individnivå måste angripas med mer ingripande medel än dem som finns tillgängliga i dag framstår som alldeles uppenbart. Detta gäller såväl för företagare som för personer utan näringsverksamhetsrelaterade skulder. Här finns nämligen otvivelaktigt samhälleliga vinster att göra. Vinsterna svarar inte nödvändigtvis mot motsvarande förluster hos borgenärskollektivet. En person som på grund av överskultsättning faller igenom och helt slutar att konsumera respektive betala av på skulder är naturligtvis inte någon lönsam avtalspartner för framtiden. Men om vederbörande hjälps på fötter igen, kan han på nytt infogas i den ekonomiska kontext som genererar pengar till borgenärerna, t.ex. i egenskap av expanderande nyföretagare, aktiv konsument eller kreditvärdig låntagare.

En särskild fråga är om problematiken bör angripas med nya, alternativa metoder – något som direktiven medger att jag i vart fall beaktar möjligheten av. Utvecklingen av den finländska lagstiftningen, där flera olika varianter av skuldning för privatpersoner har införts, är ett utmärkt exempel på ett sådant vägval. Detta breda angreppssätt synes dock inte ha varit okontroversiellt (se Mika Hemmo, ”Håller uppfattningen om gäldsansvaret på att förändras?”, Tidskrift utgiven av Juridiska Fören. i Finland [JFT] 1/2002 s. 37–45).

En annan möjlighet skulle kunna vara att prioritera utvecklandet av skuldsaneringsinstitutet, som i princip är det enda medlet som i dag finns för fysiska personers gäldsanering. En bakgrund till denna lagstiftning ges i avsnitt 3.

3 Skuldsaneringslagen – gällande rätt och historik

3.1 Allmänt om skuldsaneringslagen

I diskussionen om överskudsättning och skuldnedsättning är en redogörelse för skuldsaneringsinstitutet av största betydelse.

Skuldsanering infördes i svensk rätt genom den nu upphävda skuldsaneringslagen (1994:334) och innebär att en gäldenär helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen (1 § första stycket skuldsaneringslagen [2006:548], nedan benämnd SksanL).

Skuldsanering är ett insolvensrättsligt institut som är fristående från konkursinstitutet. Konkurs är den lämpligaste lösningen för särskilt komplicerade eller omfattande ekonomiska skuldförhållanden och kan sägas vara överordnat skuldsaneringsinstitutet. Konkursinstitutet innehåller nämligen instrument – t.ex. utseende av konkursförvaltare och återvinningstalan – som kan behövas för att lösa kvalificerade insolvensproblem. Sådana instrument saknas i skuldsaneringslagen. En gäldenär som är försatt i konkurs kan för övrigt inte heller ansöka om skuldsanering (se 3 kap. 1 § konkurslagen [1987:672] och Hellners & Mellqvist, Skuldsaneringslagen. En kommentar till 2006 års lag, s. 269 f., cit. Hellners & Mellqvist).

Även företagsrekonstruktion kan sägas ha företräde framför skuldsanering. Detta institut aktualiseras dock endast i den mån gäldenären är näringsidkare. Båda instituten bygger visserligen på gäldenärens initiativ eller aktiva medverkan, men syftena skiljer sig åt; en företagsrekonstruktion är ämnad att rekonstruera en verksamhet, medan skuldsanering syftar till att rehabilitera en gäldenär ekonomiskt (Hellners & Mellqvist s. 271).

Det är Kronofogdemyndigheten (KFM) som handlägger såväl ärenden om skuldsanering som ärenden om omprövning av beslut om skuldsanering (2 § första stycket). Tillämpningen av skuld-

saneringsinstitutet har alltså ur ett myndighetsperspektiv blivit en angelägenhet för KFM. Hos den myndigheten har därför koncentrerats en hel del kompetens och erfarenhet kring frågor rörande överskudsättning.

De allmänna villkoren för skuldsanering återges i lagens 4 §. Skuldsanering får beviljas en gäldenär med hemvist i Sverige som är fysisk person, om gäldenären uppfyller ett s.k. kvalificerat insolvensrekvisit. Ett grundläggande krav är att gäldenären är på obestånd. Därutöver måste emellertid gäldenären också vara så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid (4 § första stycket).

En annan förutsättning för ett beslut om att bevilja skuldsanering är att det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering kommer till stånd (den allmänna skälighetsbedömningen). Vid tillämpningen av skälighetskriteriet ska särskilt beaktas skuldernas ålder, omständigheterna vid deras tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering (4 § första stycket 2 och tredje stycket).

För den som är näringsidkare gäller, utöver villkoren i den nämnda 4 §, att skuldsanering får beviljas endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet (5 §). En gäldenär som är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud får inte beviljas skuldsanering. Detsamma gäller för övrigt en gäldenär som tidigare beviljats skuldsanering, om det inte finns synnerliga skäl för skuldsanering (6 §).

Om skuldsanering ska beviljas uppkommer fråga om hur olika fordringar ska behandlas i skuldsaneringen, något som kräver ett ställningstagande till gäldenärens samtliga skulder. En skuldsanering omfattar som utgångspunkt alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut meddelas att inleda skuldsanering. Skuldsanering medför att rätten till ränta eller dröjsmålsavgift på sådana fordringar bortfaller för tiden efter nämnda dag. Fordringar som på något sätt är beroende av villkor för att betalningsskyldighet ska inträda, t.ex. vissa borgensåtaganden, kan hållas utanför skuldsaneringen av KFM.

En skuldsanering omfattar inte heller fordringar på familjerättsliga underhåll, fordringar som är förenade med panträtt, viss förmånsrätt eller retentionsrätt (till den del säkerheten räcker till för

betalning av fordringarna), fordringar förenade med förmånsrätt till följd av utmätning (såvitt gäller egendom som har tagits i anspråk vid verkställigheten) eller fordringar som inte är förfallna till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation. Även tvistiga fordringar faller utanför en skuldsanering (7 §).

Alla fordringar som omfattas av skuldsaneringen har som utgångspunkt lika rätt, dvs. alla fordringar bör drabbas proportionellt lika mycket av förfarandet. Detta är ett uttryck för den s.k. likabehandlingsprincipen. Avsteg härifrån kan göras, om borgenären samtycker till att hans eller hennes fordran ges sämre rätt. Dessutom kan KFM bestämma att vissa i sammanhanget mindre fordringar ska betalas med förtur (8 § första stycket). Ett undantag från likabehandlingsprincipen är också att fordringar som inte har anmälts i ärendet drabbas av total preklusion, vilket betyder att de inte kan göras gällande över huvud taget (8 § andra stycket och 23 §).

Den praktiska innebörden av en skuldsanering framgår av lagens 9 §. Där anges att det vid en skuldsanering ska bestämmas vilka fordringar som ska omfattas av skuldsaneringen, vad som – med utgångspunkt i likabehandlingsprincipen – ska gälla för dem samt vilket belopp som ska fördelas mellan borgenärerna. Den procentandel av fordringarnas belopp som kvarstår ska då anges. Själva beloppet bestäms utifrån gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster, men avdrag görs för vad som enligt bestämmelser i utsökningsbalken (UB) ska förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning samt för fordringar som inte omfattas av skuldsaneringen (t.ex. underhållsbidrag). Eventuella överenskommelser som innebär att gäldenären (eller tredje man) tillförsäkrar någon borgenär bättre villkor än vad som följer av skuldsaneringen är ogiltiga.

Vid skuldsaneringen ska en betalningsplan också bestämmas. Planen visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran ska betalas. Enligt huvudregeln ska planen löpa under fem år men det finns vissa möjligheter att fastställa den för kortare tid.

Ett krav för skuldsanering är att gäldenären själv medverkar vid förfarandet. Följaktligen måste gäldenären själv ansöka om skuldsanering, vilket görs skriftligen hos KFM (10 §).

Ansökan måste uppfylla vissa villkor. Exempelvis måste den innehålla en förteckning över gäldenärens tillgångar och skulder (med uppgift om varje borgenär), uppgift om gäldenärens inkomster och

utgifter samt uppgift om skuldernas uppkomst. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete (11 §).

KFM får avslå en ansökan, om gäldenären inte uppfyller de allmänna villkoren för skuldsanering. I praktiken får gäldenären i detta skede stå för eventuella brister i ansökan. KFM har inför gallringen av ansökningar inte någon längre gående utredningsskyldighet. Möjligheter finns också att avvisa bristfälliga ansökningar (12 § och 13 § första stycket).

KFM måste inför sitt ställningstagande till en ansökan inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter. Om KFM därefter inte avvisar eller avslår en ansökan om skuldsanering, ska myndigheten snarast besluta att skuldsanering ska inledas (14 §). – En ansökan kan emellertid avslås även i ett senare skede, nämligen om det framkommer att förutsättningarna för skuldsanering inte är uppfyllda, om gäldenären inte inställer sig personligen vid ett sammanträde eller om han eller hon i övrigt inte medverkar vid ärendets handläggning (13 § andra stycket).

Resultatet av ett beslut om att inleda skuldsanering blir att de borgenärer som har en fordran mot gäldenären uppmanas att skriftligen anmäla den till KFM, i regel inom en månad. Detta sker genom en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar, ibland även i ortstidningar (15 §). Allt material som kommer in i form av anmälningar och annan inhämtad utredning sedan förfarandet inletts svarar KFM för enligt officialprincipen. Myndigheten har således en utredningsplikt, som anpassas efter behovet i varje enskilt fall. Detta betyder inte att gäldenärens skyldighet att medverka i utredningen upphör. KFM kan hålla sammanträde med gäldenären för att inhämta upplysningar som behövs för att avgöra frågan om skuldsanering. Även borgenärer, andra myndigheter och någon annan som kan bidra till utredningen av ärendet får kallas till sammanträde (se 16–18 §§). Socialnämnder och andra myndigheter måste på KFM:s begäran överlämna sådana uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden som behövs för prövning av ärendet.

Sedan skuldsaneringen inletts får exekutiva åtgärder inte ske för de aktuella fordringarna (se 22 §).

Tillsammans med gäldenären ska KFM därefter upprätta ett förslag om skuldsanering som innehåller nödvändiga uppgifter om fordringarna samt en betalningsplan. Förslaget skickas till samtliga kända borgenärer vars fordringar berörs av skuldsaneringen för

yttrande. Oavsett om borgenärerna hörs av eller inte ska KFM pröva om gäldenären ska beviljas skuldsanering. Det är då fråga om en fullständig sakprövning av förutsättningarna för skuldsanering, men vanligen blir resultatet att skuldsanering beviljas (19–21 §§, Hellners & Mellqvist s. 212). Beslutet ska kungöras och får verkställas utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft (21 § andra stycket och 37 §).

Verkan av skuldsaneringen är alltså att gäldenären befrias från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen i den utsträckning som dessa sätts ned. Genom skuldsaneringen befrias gäldenären också från ansvar för betalningen av fordringar som inte är kända i ärendet (såvida det inte rör sig om fordringar som enligt lag inte ska omfattas av skuldsaneringen). Eventuella borgensmän eller medgäldenärer som ursprungligen delat ansvaret för betalningen med gäldenären kan dock fortfarande avkrävas betalning – skuldsaneringen omfattar nämligen endast den som har ansökt om ett sådant förfarande (23 §).

En överenskommelse – före eller efter beslutet om skuldsanering – som innebär att gäldenären eller tredje man tillförsäkrar någon berörd borgenär bättre villkor än enligt skuldsaneringen är ogiltig (35 §).

I vissa situationer kan det finnas anledning att ompröva beslutet om skuldsanering. Resultatet kan bli att KFM upphäver beslutet eller ändrar det som har bestämts i fråga om exempelvis fördelningen av beloppen eller tidpunkter för betalning. Skälet kan vara att gäldenären har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer eller uppsåtligt försvårat konkurs eller exekutiv förrättning. Ett annat skäl till omprövning är att gäldenären i hemlighet har gynnat någon borgenär för att inverka på skuldsaneringsfrågans avgörande. Vidare kan det faktum att gäldenären medvetet har lämnat oriktiga uppgifter i ansökan eller under handläggningen eller i ett skatteärende i vissa fall ge ett sådant resultat. Även när gäldenären bryter mot vad som anges i betalningsplanen eller får kraftigt förbättrade ekonomiska förhållanden kan skuldsaneringsbeslutet ändras eller upphävas. I det senare fallet krävs dock att inkomstökningen kan förklaras av omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet samt att ansökan om omprövning, normalt sett, görs under betalningsplanens ursprungliga löptid (24 §).

Det är endast borgenärer vars fordringar omfattas av beslutet om skuldsanering som kan ansöka om omprövning.

Även gäldenären kan begära omprövning av skuldsaneringen. En förutsättning för ändring är att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förändrats efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet. Ändring kan också komma till stånd om det finns synnerliga skäl (25 §).

I samband med att ett beslut om skuldsanering ändras får löptiden för betalningsplanen förlängas till som längst sju år (26 §).

Skuldsaneringslagen innehåller även regler om överklagande av KFM:s avgöranden (se 29–31 §§). KFM:s slutliga beslut, liksom beslut att inleda skuldsanering, får överklagas till tingsrätten i den ort där gäldenären är bosatt. KFM är inte part i domstolen. Bifalles gäldenärens överklagande, ska tingsrätten återförvisa ärendet till KFM. Om KFM avslagit gäldenärens ansökan under ett senare stadium, finns dock möjlighet för tingsrätten att besluta om skuldsanering under förutsättning att det finns tillräcklig utredning.

För att en hovrätt ska pröva ett beslut av tingsrätt krävs enligt huvudregeln prövningstillstånd.

Om gäldenären försätts i konkurs, förfaller en ansökan om skuldsanering, vilket följer av att konkursinstitutet är överordnat skuldsaneringsinstitutet. Blir det under skuldsaneringsärendet aktuellt med offentligt ackord, ska skuldsaneringsärendet förklaras vilande. Om ackordet fastställs, förfaller ansökan om skuldsanering. Det samma gäller om gäldenären avlider. Följden blir i samtliga fall att ärendet skrivs av från vidare handläggning, vilket också sker om gäldenären återkallar en ansökan om skuldsanering (32–33 §§).

1994 års skuldsaneringslag ersattes den 1 januari 2007 av en ny skuldsaneringslag (2006:458). Syftet var att göra skuldsaneringsförfarandet enklare och mer effektivt. Den nya lagen har medfört bl.a. att skuldsaneringsförfarandet med större tydlighet koncentreras till KFM. En annan nyhet är att den gäldenär som vill söka skuldsanering inte längre nödvändigtvis behöver göra ett eget försök att träffa en frivillig överenskommelse med sina borgenärer före sin ansökan, något som krävdes enligt 1994 års lag.

3.2 Skuldsaneringslagens relation till näringsidkare

3.2.1 Insolvensutredningens delbetänkande (SOU 1990:74)

Insolvensutredningen, som påbörjade sitt arbete 1988, överlämnade 1990 delbetänkandet Skuldsaneringslag (SOU 1990:74).

Delbetänkandet innehöll förslag till en skuldsaneringslag som skulle göra det möjligt för överskuldsatta fysiska personer att helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av de skulder som enligt rättens beslut omfattas av skuldsaneringen.

I den föreslagna lagen gjordes en avgränsning av personkretsen som innebar att en fysisk person som driver näring skulle falla utanför den kategori som kunde komma i fråga för skuldsanering.

Utredningen kom av olika skäl fram till att man för svensk del inte borde söka förena skuldsanering och konkurs i samma förfarande. En anglo-amerikansk modell med s.k. *discharge* (skuld-befrielse) i samband med konkurs rekommenderades alltså inte, vilket dock inte enligt förslaget skulle hindra en fysisk person som varit försatt i konkurs att – med hänsyn till sin därefter rådande ekonomiska situation – begära skuldsanering (detta ställnings-tagande ansågs ha särskild betydelse för f.d. näringsidkare som efter konkurs inte kan komma till rätta med sin restskuld, SOU 1990:74 s. 19, 217 f. och 252 ff.).

Utredningen förslog också bl.a. att den som fått näringsförbud de senaste fem åren inte skulle få komma i fråga för skuldsanering.

3.2.2 1994 års lag – absolut hinder mot skuldsanering för näringsidkare

I prop. 1993/94:123 konstaterades att några remissinstanser till Insolvensutredningens delbetänkande ifrågasatt om inte avgränsningen beträffande näringsidkare borde göras mer flexibel så att även näringsidkare som bedriver näringsverksamhet endast i mindre omfattning skulle kunna komma i fråga för skuldsanering.

Föredragande statsrådet slog inledningsvis fast att det föreföll helt givet att ett skuldsaneringsförfarande ska stå öppet enbart för fysiska personer, något som var vedertaget i olika utländska system och som också Insolvensutredningens förslag utgick från. Hon tillade (s. 87 f.):

En svårighet i sammanhanget är emellertid att begreppet fysisk person innesluter såväl privatpersoner som näringsidkare. Ytterligare avgränsningar kan därför vara nödvändiga. Personkretsen måste avgränsas så att gränsen mellan å ena sidan skuldsanering och å andra sidan konkurs och ackord blir tydlig. De två senare förfarandena är typiskt sett inriktade på hantering av kommersiella förhållanden, även om såväl konkurs som ackord, framför allt det förstnämnda, kan komma ifråga även när det gäller insolvens som enbart grundar sig på privatekonomiska misslyckanden. Ett skuldsaneringsförfarande bör i stället vara ett institut som är renodlat för just privatekonomiska förhållanden. Det nu sagda talar för att utesluta näringsidkare från skuldsaneringslagens tillämpningsområde.

Hon framhöll också som en komplikation att begreppet näringsidkare är vidsträckt och att det täcker inte bara den som driver och livnär sig på en industriell rörelse, en jordbruksrörelse eller ett hantverk, utan även den som jämsides med en anställning i mindre skala driver någon form av rörelse. Den senare kategorin, som kunde inkludera sådana näringsidkare vilkas näringsverksamhet har mycket blygsam omfattning och som har en ekonomi som till stor del är integrerad i den privata ekonomin, skulle enligt statsrådet i och för sig lika väl som en privatperson kunna komma i fråga för en skuldsanering. Detta talade för att en del näringsidkare trots allt borde kunna omfattas av en skuldsaneringslag. Argumentet avfärdades dock (s. 88 f.):

Vid den avvägning som måste göras anser jag för min del emellertid att det mesta talar för att aktiva näringsidkare inte bör kunna komma i fråga för skuldsanering. Härigenom blir skuldsanering ett institut med annat tillämpningsområde än andra insolvensrättsliga institut, såsom exempelvis konkursinstitutet. Skuldsanering bör vara ett renodlat "privatekonomiskt" institut, medan konkursinstitutet har ett vidare tillämpningsområde. Till mitt ställningstagande bidrar i inte ringa mån också det förhållandet att man därigenom slipper att dra en annan gräns. Skulle man öppna ett skuldsaneringsförfarande för vissa näringsidkare – alla sådana kan knappast omfattas – måste man i lagen precisera vilka näringsidkare som avses. En sådan gränsdragning förefaller vara mycket svår att göra på ett tydligt sätt. Den skulle också kräva att man i en skuldsaneringslag reglerade hur en näringsverksamhet ska avvecklas, vilket skulle komplicera institutet.

Således resulterade resonemangen i en strikt regel om att näringsidkare, dvs. var och en som yrkesmässigt på hel- eller deltid driver någon verksamhet av ekonomisk art, inte skulle kunna komma i åtnjutande av skuldsanering, oavsett om det rörde sig om deltids-

verksamhet eller verksamhet i blygsam omfattning (se 4 § i 1994 års lag).

I propositionen framhölls samtidigt att det inte borde ställas upp något allmänt hinder mot att en *före detta* näringsidkare erhåller skuldsanering, även om skuldernas art och omständigheterna kring deras tillkomst borde ges betydelse vid prövningen. Det förhållandet att en betydande del av en persons skuldsättning härrör från en tidigare bedriven näringsverksamhet som resulterat i konkurs skulle då t.o.m. kunna tala för att skuldsanering bör beviljas (s. 89 och 99). Statsrådet noterade att det i Insolvensutredningens direktiv särskilt angetts att ett skuldsaneringsinstitut för privatpersoner i första hand bör utformas med sikte på situationer där någon enskild person har försökt starta egen rörelse men misslyckats och dragit på sig så stora personliga skulder att reell möjlighet saknas att genom eget arbete betala dessa. Skulder från tidigare bedriven näringsverksamhet borde alltså normalt beaktas positivt vid den allmänna skälighetsbedömningen, åtminstone så länge den bedrivna näringsverksamheten inte har anknytning till brottslig verksamhet (s. 100).

Om gäldenären vid tillfället är belagd med näringsförbud, skulle han eller hon emellertid inte kunna beviljas skuldsanering (5 § i 1994 års lag, se s. 89 f., där det samtidigt anfördes att det inte borde föreligga ett absolut hinder mot att bevilja skuldsanering för en gäldenär som tidigare varit ålagd näringsförbud eller gjort sig skyldig till ekonomisk brottslighet).

3.2.3 Lagen om företagsrekonstruktion – ny syn på ”blygsam” näringsverksamhet

I propositionen Lag om företagsrekonstruktion (prop. 1995/96:5) upprepade regeringen sin ståndpunkt att skuldsaneringslagen enbart ska avse fysiska personer. Däremot gjordes en omprövning av kriteriet att gäldenären inte får vara näringsidkare.

Regeringen noterade att personer som exempelvis på deltid bedriver en mindre rörelse inte skulle kunna komma i fråga för skuldsanering men väl för det föreslagna institutet företagsrekonstruktion. Detsamma gällde andra som kanske huvudsakligen är beroende av löneinkomster för sin försörjning men som vid sidan av lönearbetet bedriver någon form av verksamhet som definitionsmässigt gör dem till ”näringsidkare”. Emellertid ansågs det för-

farandet inte alls lämpat för dessa kategorier, utan för i första hand större företag som drivs i aktiebolagsform eller liknande. Flera remissinstanser, liksom regeringen, konstaterade att det därför fanns behov av ett särskilt förfarande för ”de riktigt små företagen”, som i annat fall skulle riskera att hamna mellan två stolar (prop. s. 165)

Flera skäl anfördes för en sådan lösning, bl.a. intresset av ett flexibelt insolvensrättsligt system. Ett annat skäl var att gäldenärer av detta slag regelmässigt inte gör någon mer betydande åtskillnad mellan näringsverksamhetens ekonomi och privatekonomin. Intäkterna är ofta så små att de endast i ringa omfattning bidrar till försörjningen. Verksamheten är därutöver ofta förknippad med den person som bedriver den (prop. s. 165).

Regeringen slog fast att skuldsaneringslagens sociala karaktär innebär att den lagen och dess former för skuldsanering passar väl för de små näringsidkarna. Detsamma gällde om man såg till kostnaderna för en skuldsanering jämfört med kostnaderna för inledande av en företagsrekonstruktion (prop. s. 165 f.).

Därefter övergick regeringen till att kommentera förutsättningarna för att en aktiv näringsidkare ska kunna beviljas skuldsanering.

För det första skulle gäldenärens ekonomiska problem inte vara föranledda av den bedrivna näringsverksamheten; tvärtom borde verksamheten i regel ge ett tillskott till ekonomin. I annat fall borde verksamheten normalt avvecklas innan skuldsanering skulle kunna komma i fråga. Regeringen konstaterade att någon ”rekonstruktion av verksamheten” inte kan förekomma inom ramen för en skuldsanering, eftersom skuldsaneringsinstitutet inte alls är avpassat för sådant.

På grund av skuldsaneringsinstitutets privatekonomiska karaktär borde lagen enligt regeringen inte heller tyngas med några särskilda regler för sådana fordringsförhållanden och därtill knutna rättsförhållanden som är typiska för bedrivandet av näringsverksamhet. De dåvarande (och alltjämt gällande) materiella reglerna i lagen skulle därför behöva ”räcka till” för att hantera de små näringsidkarnas skuldsaneringsärenden. I praktiken betydde detta enligt regeringen att gäldenären inte får ha några problem vad gäller exempelvis fordrings- och säkerhetsförhållanden eller komplexa skatterättsliga problem som är relaterade till näringsverksamheten (prop. s. 166).

Regeringen framhöll att det visserligen är viktigt att det går att fastställa tillämpningsområdet för de olika insolvensrättsliga för-

farandena, men detta skulle inte behöva innebära att inte flera förfaranden i och för sig skulle kunna vara tillämpliga på en och samma gäldenär (här nämndes att det redan vid den aktuella tidpunkten faktiskt fanns möjligheter att låta en fysisk person bli föremål för såväl konkurs som skuldsanering). En formell överlappning mellan tillämpningsområdena för skuldsaneringslagen och lagen om företagsrekonstruktion kunde enligt regeringen inte befaras innebära några betydande nackdelar. Genom att skuldsaneringsinstitutet öppnades för näringsidkare fanns visserligen en medvetenhet om att principen om att institutet skuldsanering är avsett för privatekonomiska förhållanden skulle brytas. Detta genombrott ansågs dock inte dramatiskt mot bakgrund av att det här rörde sig om näringsidkare som bedriver verksamhet av mycket blygsam omfattning och som har sin huvudsakliga försörjning genom lönearbete. Det betonades också att det alltså bara skulle komma i fråga att låta skuldsanering omfatta fysiska personer, närmare bestämt sådana som driver rörelsen i eget namn och därför inte har privatekonomin och rörelseekonomin åtskild (prop. s. 166 f.).

Utvidgningen av tillämpningsområdet skulle dock behöva ske försiktigt. Som krav för skuldsanering ställdes därför upp krav på att näringsidkarens verksamhet måste vara av ringa omfattning såväl omsättningsmässigt som vad gäller den tid gäldenären lägger ned på verksamheten. De näringsidkare som avsågs var närmast de vars verksamhet har karaktären av ”extraknäck”, varvid gäldenären alltså normalt borde ha sin huvudsakliga försörjning genom inkomster från annat håll. Härmed skulle förstås att inkomsten från näringsverksamheten borde vara liten, både i absoluta tal och sedd i relation till exempelvis löneinkomsten. Någon fast omsättningsgräns ställdes inte upp; andra omständigheter skulle nämligen vägas samman med omsättningens storlek vid bedömningen (prop. s. 167).

Även rörelsens beskaffenhet skulle ha betydelse. Förhållandena kring verksamheten borde enligt regeringen vara enkla för att skuldsanering skulle kunna bli aktuell. Komplicerade och svåröverblickbara ekonomiska förhållanden – t.ex. utestående åtaganden av betydelse och brister i bokföringen som inte kunde anses bagatellartade – skulle tala emot skuldsanering, liksom ouppklarade förhållanden med skattemyndigheten och oklara eller svårbedömbara utestående tillgodohavanden. Regeringen upprepade också att skuldsaneringslagens förhållandevis enkla regler om fordringshantering måste räcka till för den enskilde borgenären för att skuldsanering ska kunna komma i fråga – eftersom det är gäldenären som ska

rehabiliteras ekonomiskt och det är hans eller hennes totala betalningsskyldighet som står i fokus, kan inte ”rörelseskuldena” lämnas utanför skuldsaneringen. Om skuldsaneringslagens regler bedömdes otillräckliga, borde näringsverksamheten i stället avvecklas före ansökan (prop. s. 167 f.).

Resonemangen ledde till en ny paragraf i 1994 års skuldsaneringslag – 4 a § – i vilken angavs de särskilda förutsättningar som skulle vara uppfyllda för att en näringsidkare ska beviljas skuldsanering. Utöver de allmänna villkoren i 4 § skulle skuldsanering få beviljas en näringsidkare endast om det fanns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet. Samtidigt togs det grundläggande kravet på att gäldenären inte är näringsidkare bort från 4 § (bet. 1995/96:LU11, rskr. 1995/96:279, SFS 1996:780). Ändringarna trädde i kraft den 1 september 1996.

I propositionen konstaterades att det beträffande en näringsverksamhet som gav överskott – och som därmed kunde få fortsättas, trots skuldsaneringen – kunde finnas anledning att låta gäldenären göra förbehåll även för belopp som krävs för att fortsätta verksamheten (prop. s. 168).

4 a § i 1994 års lag fördes sedermera utan sakliga ändringar över till 5 § i 2006 års skuldsaneringslag.

3.2.4 Synen på näringsidkares skuldsaneringsförutsättningar i litteraturen och i praxis

I litteraturen har anförts att det med den inriktning som skuldsaneringslagen har är tydligt att bestämmelsen i 5 § (4 a § i 1994 års lag), som behandlar näringsidkares möjligheter att få skuldsanering, inte får någon större praktisk betydelse, vidare att det – såvitt är känt – hittills aldrig har beviljats skuldsanering med tillämpning av denna paragraf. Förutsättningarna för att medge skuldsanering anses nämligen så snäva att de passar in på endast ett fåtal överskuldssatta personer som är deltidsföretagare. Eftersom bestämmelsen inte tillåter rekonstruktion av ens riktigt små företag, kan det problem som var upphov till lagändringen inte anses löst (Hellners & Mellqvist s. 104, se även det särskilda yttrandet i bet. 1995/96:LU11 s. 54).

Även de som formellt sett inte skulle vara uteslutna från skuldsanering, t.ex. för att de driver rörelse i aktiebolagsform eller för att någon närstående är ägare till det aktiebolag i vilka de är anställda, har i rättspraxis förvägrats skuldsanering. Ansökan har då stupat på

den allmänna skälighetsbedömning som ska göras enligt 4 § (se t.ex. RH 1996:65).

Avslutningsvis kan tilläggas att något hinder inte föreligger för den som har beviljats skuldsanering att starta egen rörelse och således *inträda* i rollen som näringsidkare, även om det kan komplicera skuldsaneringsförfarandet (Hellners & Mellqvist s. 105, jfr 9 §).

4 Undersökningar om överskuldsättning

4.1 Inledning

För att kunna besvara de frågor som ställs i direktiven (se **bilaga 1**) är det av värde att närmare granska några av de undersökningar som gjorts på senare år om orsakerna till – och konsekvenserna av – att personer drabbas av (över)skuldsättningsproblem.

4.1.1 Konsumentverkets PM 2003:04

Bakgrund, resultat och slutsatser

I regleringsbrevet för 2002 fick Konsumentverket i uppdrag att närmare analysera orsakerna till uppkomsten av skuldfällor och att föreslå åtgärder för att begränsa problemen med överskuldsättning.

För detta ändamål inhämtades tillgänglig statistik om kreditmarknaden och privatpersoners ekonomi. Verket konstaterade dock i sin promemoria, ”Överskuldsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder” (PM 2003:04), att det saknades statistik och information som direkt behandlar orsaker till överskuldsättning och skuldfällor. Därför genomfördes ett flertal egna studier och undersökningar för att det tillgängliga materialet skulle kunna kompletteras.

I promemorian konstateras sammanfattningsvis (s. 3) att skuldfällor ofta utgår från individens och hushållets förutsättningar och val. De som hamnar i skuldfällan saknar ofta nödvändiga ekonomiska marginaler, men även hushåll med relativt goda inkomster, men som har krediter och lån, har ofta in-tecknat framtida inkomster genom sitt sätt att konsumera. Därigenom har de minskat sina marginaler. Att ha kunskap och förmåga att planera sin egen

ekonomi är enligt verket viktigt för att undvika överskuldsättning. Vidare kan kunskap ge den handlingskraft som krävs när ekonomin är på väg att haverera – i en skuldsättningsituation visar det sig att väldigt många personer reagerar med passivitet och resignation, en strategi som försvårar deras situation.

Enligt vad som anges i promemorian (s. 3 f.) är de orsaker som utlöser överskuldsättning vanligen förändringar i individers sociala eller arbetsmässiga situation. Överskuldsättning är ofta inte resultatet av en enda företeelse. Det är i stället ofta flera faktorer som samverkar för att skuldfällan ska slå igen. Förutsättningarna är låga inkomster, små marginaler och ändrade förutsättningar i kombination med att hushållet har olika åtaganden för t.ex. krediter, studielån eller underhåll. I promemorian liknas det hela vid en ”dominoeffekt”. Det som faller första brickan är för många hushåll personliga omständigheter som de inte alltid styr över (sjukdom, skilsmässa och arbetslöshet). Även bristande kunskaper och bristande ekonomisk planering bidrar till att dominoeffekten får fart och leder till överskuldsättning.

I studierna framgick dessutom tydligt att många individer som varit näringsidkare har råkat illa ut; f.d. näringsidkare är väldigt högt representerade bland dem som söker skuldsanering eller hjälp i den kommunala budget- och skuldrådgivningen. I promemorian ställs retoriskt frågan om de som startat sin verksamhet varit medvetna om den risk som de utsatt sin egen och sin familjs ekonomi för. – En annan riskgrupp som pekas ut är hushåll med ett högt belånat boende (s. 4).

Fyra enskilda skuldtyper listas i promemorian som ”vanliga” hos överskuldssatta, närmare bestämt TV-avgifter, sjukvårdsskulder, trafikförsäkringsavgifter och teleskulder (s. 4).

Konsumentverket konstaterar i promemorian att det alltid kommer att finnas hushåll som hamnar i ekonomisk kris, dvs. även om man på olika sätt framgångsrikt arbetar med att försöka förhindra överskuldsättning. När skuldfällan slår igen skulle många hushåll vara hjälpta av snabb tillgång till kvalificerad ekonomisk rådgivning i kommunen. Sådan rådgivning skulle många gånger kunna hejda förloppet och förhindra passivitet, djupare ekonomisk kris och de sociala problem som medföljer. Bedömningen görs dock att det i dag saknas bra verktyg för att på ett tidigt stadium lösa överskuldssattas problem (s. 4 f.).

En iakttagelse som görs i promemorian är att kreditgivningen och marknadsföringen av lån och krediter på nytt har tagit fart

efter en viss återhållsamhet efter fastighets- och finanskrisen i början av 1990-talet. Inte sällan för det med sig problem för konsumenterna att vissa kreditgivare arbetar med snabba lån med mycket höga räntor, exempelvis s.k. telefonlån och kontokrediter. Enligt Konsumentverket är den allmänna bilden att många av de personer som är föremål för skuldsanering har skulder som hänför sig till sådana lån, vidare att många redan skuldsatta tar nya, dyra snabb lån för att kortsiktigt lösa ett akut ekonomiskt problem (s. 6).

I promemorian definieras *överskuldssättning/överskuldssatt* med att hushållet/gäldenären är insolvent. Därmed avses att skuldbördan för hushållet/gäldenären blivit så omfattande att det saknas möjlighet att infria åtagandena allteftersom skulderna förfaller till betalning och att denna oförmåga inte endast är tillfällig. Verket valde således en något lindrigare definition av överskuldssättning i rapporten än den som finns i skuldsaneringslagen, där ett kvalificerat insolvensrekvisit finns. En *skuldfälla* beskrivs i promemorian som en företeelse som i något avseende ”leder in” gäldenären i en så allvarlig skuldssättning att den undergräver den egna ekonomin (s. 7).

Konsumentverkets förslag

Konsumentverket framlägger i promemorian ett stort antal förslag till åtgärder för att begränsa problemen med överskuldssättning (s. 5):

- En översyn av de regler och myndighetsinstruktioner som tillämpas när staten är borgenär.
- En kartläggning av hur olika offentligrättsliga system – isolerat och i samverkan med varandra – påverkar hushåll med betalningsproblem.
- Att ett krav på kontantinsats införs även vid kontokrediter som tillkommer i samband med köp av varor.
- Att beloppsgränsen för en förenklad kreditprovning bör sänkas.
- Att en uppföljning görs av s.k. räntefria krediter i syfte att utröna behovet av åtgärder för att dessa krediter inte ska utvecklas till en skuldfälla.
- Att möjligheten att införa en begränsning av vilken dröjsmålsränta som kan avtalas mellan kreditgivare och konsument utreds.

- Att krav införs på fordringsägaren att en påminnelse skickas om att skulden är reglerad men att det kvarstår inkassokostnader som ska betalas, innan en ansökan om betalningsföreläggande får göras.
- Att en översyn görs av reglerna för indrivning av enskilda mål i syfte att man ska kunna införa en tidsgräns efter vilken staten inte längre bistår borgenärerna.
- Bättre dokumentation och statistik över hushållens skultsättning.
- Stimulans av vidare forskning när det gäller beteendevetenskapliga och socialmedicinska aspekter på överskultsättning.
- Att möjligheten att införa sociala lån i Sverige utreds.
- Att möjligheten för samhället att i någon form gå in med garantier för saneringslån utreds.
- Att den kommunala budget- och skuldrådgivningen utvecklas och stärks.
- Att projektmedel tilldelas Konsumentverket med målsättningen att stimulera kommuner till en metodutveckling av den kommunala budget- och skuldrådgivningen.
- Att verket vid sin fördelning av organisationsbidrag under en treårsperiod (med början år 2004) får i uppdrag att prioritera projekt som syftar till att informera om risker och konsekvenser av alltför vidlyftig skultsättning, särskilt med inriktning på grupper som är svåra att nå.
- Att regeringen ger ansvariga myndigheter i uppdrag att ta fram åtgärder för att förhindra problemen med överskultsättning bland egenföretagare.
- Att ett samverkansforum inrättas mellan myndigheter som har kontakt med eller funktion gentemot individer som riskerar att bli överskultsatta.

Undersökningsresultat i promemorian

Hushållens skultsättning uppgick enligt Riksbankens beräkningar till sammanlagt 1 343 miljarder kronor i mars 2003. I promemorian (s. 8) konstaterades även en kraftig uppgång av skulderna i för-

hållande till disponibel inkomst – den s.k. skuldkvoten – under de senaste åren. Hushållens skuldkvot uppgick i slutet av juni 2002 till cirka 115 procent. (Vid slutet av 1980-talet uppgick skuldkvoten dock till hela 135 procent.)

Enligt uppgifter från Riksskatteverket som presenteras i promemorian (s. 13) fanns 451 108 gäldenärer registrerade i allmänna och enskilda mål år 2002 med en total skuldbörda om drygt 47 miljarder kr.

Konsumentverket deltog med frågor om hushållens skulder i en omnibusundersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde 2002 för att få en bild av vilka hushåll som har lån och krediter. Undersökningen genomfördes som postenkät och besvarades av 1 093 personer. Av resultaten framgick bl.a. följande (s. 8 ff.).

- 71 procent av befolkningen har lån och krediter.
- Det finns ingen märkbar skillnad i förekomsten av krediter mellan män och kvinnor. Skillnader finns inte heller mellan personer i stora respektive små kommuner.
- Det är främst personer i förvärvsarbetsålder som har lån och krediter. (Högsta frekvensen finns inom gruppen 35 till 49 år.)
- Åtta av tio höginkomsttagare och personer som bor i villa, radhus, kedjehus eller på lantgård har lån. Av personerna med låg inkomst har knappt hälften lån. Cirka sex av tio som bor i hyresrätt eller bostadsrätt har lån. Inkomst och bostad har således betydelse för lånebild.
- Den genomsnittliga lånesumman för hushåll var 397 000 kronor år 2002 (upp från 326 600 kronor år 1997).
- De grupper som i genomsnitt har störst lån är de som befinner sig i etableringsfasen, dvs. de som skaffar kapitalvaror, bil och bostad (främst åldersgrupperna 25–34 år och 35–49 år samt höginkomsttagare och personer med egen bostad, dvs. villa, radhus m.m.). Hushållens skuldsättning består till stor del av finansiering av boende.
- För de personer i undersökningen som svarade att de hade lån och krediter var bostadslån hos bank/bostadskreditinstitut vanligast (65 procent). Därefter följde övriga lån/krediter hos bank (41 procent), studielån från CSN (39 procent), butikskort med kredit eller postorderkredit (19 procent), lån/kredit hos

- kreditmarknadsbolag (17 procent), lån från privatperson (5 procent) och lån från annan långivare (3 procent).
- Hela 94 procent av dem som bodde i villa, radhus, lantgård eller liknande hade bostadslån.
 - En majoritet – 82 procent – uppgav att det aldrig hade hänt att de inte kunnat betala i tid under de två senaste åren. 8 procent av personerna i enkäten uppgav att de haft betalningsproblem endast vid enstaka tillfällen, medan ytterligare 8 procent svarade att de mer frekvent drogs med betalningsproblem (varav hälften ”alltid eller ofta” hade sådana problem).
 - Enligt SCB:s beräkningar uppgick antalet personer som ”alltid eller ofta” har betalningsproblem avseende räntor och amorteringar till minst 140 000 personer i befolkningen. De återfinns främst i åldersgruppen 35–49 år och bland personer med låg- och medelinkomst.

Skuldfällor och andra orsaker till överskuldsättning

Låg utbildning och låg inkomst

Konsumentverket noterar i promemorian att problemen med överskuldssättning ofta är en fråga om att hushållet har låga inkomster. Den låga inkomsten i förhållande till försörjningsbördan och nödvändiga levnadskostnader ger små möjligheter att betala även mindre skulder. Av personer som kommer till den kommunala budget- och skuldrådgivningen med skuldproblem saknar mer än var tredje helt och hållet betalningsutrymme för skulder (enligt Riksskatteverkets beräkning för förbehållsbelopp vid utmätning i lön). De kan således inte betala sina fordringsägare en enda krona (s. 15).

Vidare konstateras att det utifrån tidigare rapporter är känt att personer med låg utbildning och låg inkomst är överrepresenterade bland dem med överskuldssättningsproblem. Verket nämner sin egen rapport 1998:16 av vilken framgår att 18 procent av lågutbildade ofta eller ibland har problem att betala räntor och amorteringar jämfört med 10 procent för individer med högre utbildning. I en undersökning från den kommunala budget- och skuldrådgivningen som presenteras i PM 2003:04 (s. 52 ff.) bekräftas bilden, då rådgivarna där anger bristande kunskap eller bristande ekonomisk planering som en bidragande orsak till uppkomsten av skuld-

problemen. Verket, som poängterar att kunskap också kan ge den handlingskraft som krävs när ekonomin är på väg att haverera, framhåller att det inte är överraskande att det finns sådana skillnader i betalningsproblem mellan låg- och högutbildade, eftersom utbildning oftast ger högre inkomst i genomsnitt men också underlättar för konsumenten att inhämta relevant kunskap (s. 16).

Resignation och passivitet

I promemorian (s. 16) anförs att väldigt många personer reagerar med passivitet och resignation i en skuldsättningssituation – en strategi som försvårar situationen.

I en större intervjustudie med utmätningsgäldenärer, som tagits fram av KFM för att kunna redovisas i Konsumentverkets PM (se PM 2003:04 bil. 4), ställdes gäldenärerna inför frågan vad de gjorde när skulden gick till KFM. 65 procent av gäldenärerna svarade att de inte gjorde någonting alls. I denna kategori var det endast en femtedel som vid frågetidpunkten såg ett möjligt slut på sina skulder. Bara var tionde gäldenär inom kategorin hade avslutat sina skuldärenden (eller var på väg att göra detta). Av de gäldenärer som verkligen tog aktiv kontakt med KFM (21 procent) såg så många som en tredjedel ett möjligt slut på sina skulder och lika många hade avslutat sina skuldärenden (eller var på väg att göra detta).

Gäldenärerna fick också frågan om på vilket sätt de försöker (eller försökte) att lösa att de blev föremål för åtgärder från KFM för första gången. Av svaren framgår att 42 procent inte kunde eller inte orkade göra någonting, vilket tolkades som att de intog en resignerad hållning till sin överskuldssättning.

Förändrade förutsättningar

I Konsumentverkets PM (s. 17) konstateras att förändrade förutsättningar ofta blir ett dråpslag för hushåll med små inkomster, även om denna faktor kan drabba även hushåll med relativt goda inkomster.

För många överskuldssatta hushåll utgör små ekonomiska marginaler den grundläggande faktorn i överskuldssättningen. Hushåll som hamnat i skuldproblem behöver visserligen inte vid exempelvis själva lånetillfället ha tagit ett uppenbart felaktigt beslut, men det har gjort deras ekonomi sårbar. När hushåll med små marginaler

sedan får förändrade förutsättningar att klara sina utgifter, t.ex. vid skilsmässa, sjukdom och arbetslöshet, har de svårt att klara sina åtaganden. De vanligaste *utlösande* orsakerna till överskuldssättning är följaktligen förändringar i individers sociala eller arbetsmässiga situation.

En studie av skuldsaneringsärenden vid KFM i tre regioner, som redovisas i Konsumentverkets PM (s. 41 ff.), illustrerar det inbördes förhållandet som finns mellan olika personliga omständigheter och gäldenärernas ekonomiska situation. Studien omfattade 399 gäldenärer som fått förslag från KFM om skuldsanering under 2002. För 253 av gäldenärerna (63 procent) fanns en notering om t.ex. sjukdom, separation eller arbetslöshet. Sjukdom var den vanligaste noteringen (31 procent). Därefter kom skilsmässa/separation (20 procent). Arbetslöshet (17 procent), missbruk (8 procent), bristande ekonomisk planering (4 procent) och dödsfall (3 procent) var andra omständigheter som antecknats. Ibland förekom flera kombinerade omständigheter.

Skulder från näringsverksamhet

I Konsumentverkets PM 2003:04 (s. 18 f.) behandlas särskilt skulder från näringsverksamhet, som för många före detta näringsidkare visat sig vara en skuldfälla.

Verket pekar här på en studie av gäldenärer som sökt skuldsanering (s. 41 ff.). Studiens syfte var att belysa orsaker till överskuldssättning.

I undersökningen ingick 399 gäldenärer som fått förslag från Kronofogdemyndigheten om skuldsanering under 2002. Det genomsnittliga skuldbeloppet var ca 1 000 000 kr. I 40 procent av de studerade ärendena ingick skulder från näringsverksamhet. (Som en jämförelse kan nämnas att 49 procent av gäldenärerna hade boendelaterade skulder. Konsumtionsskulder förekom hos 46 procent och offentligrättsliga skulder i 19 procent av ärendena.)

151 av de 399 gäldenärerna hade tidigare bedrivit näringsverksamhet. 45 procent av de 151 gäldenärerna hade tidigare haft enskild firma, medan 34 procent hade drivit verksamhet i aktiebolag och 21 procent i handelsbolag.

Gäldenärer med skulder efter näringsverksamhet hade den högsta konstaterade genomsnittliga skulden (ca 1 500 000 kr, inklusive andra typer av skulder). Mer än 60 procent av samtliga skulder från

tidigare näringsverksamhet var äldre än 8 år vid ansökan om skuld-sanering och ytterligare 25 procent var 5–8 år. Flertalet kunde således betecknas som gamla skulder. Av undersökningen framgick att endast cirka 10 procent av skulderna kunde betraktas som ”nyare skulder” (3–5 år). Ospecificerade skulder i samband med att företaget upphört förekom i 17 procent av ärendena.

En enskild gäldenär kunde enligt studien ha olika typer av skulder från näringsverksamhet. Vanligast var skulder relaterade till en konkurs och ospecificerade skulder (hänförliga till lågkonjunktur m.m.). Därefter kom – i fallande ordning – borgen för eget företag, borgen för annans företag, skatteskulder och solidariskt (borgens)ansvar.

Konsumentverket slår fast att anledningen till att före detta näringsidkare blir överskultsatta är att verksamheten ofta drivs i enskild firma, varför den egna personliga ekonomin sammanblandas med verksamhetens. När verksamheten går omkull kvarstår det personliga ansvaret för skulderna. Enligt verket visar det sig dock att även aktiebolagsformen är ett svagt skydd för den personliga ekonomin, eftersom väldigt många går i borgen för lån som upptas till aktiebolaget.

Även av den tidigare nämnda undersökningen från den kommunala budget- och skuldrådgivningen (PM 2003:04 s. 52 ff.) framgår att näringsverksamhet kan vara en skuldfälla. 36 procent av dem som kom till rådgivningen (127 gäldenärer av 348) hade skulder efter näringsverksamhet, och för drygt hälften av dessa angavs även näringsverksamheten som den främsta orsaken till överskultsättningen. Av gäldenärer med skulder från näringsverksamhet hade 49 procent drivit verksamhet i enskild firma, 29 procent i aktiebolag och 22 procent i handelsbolag/kommanditbolag.

Av den i promemorian redovisade intervjustudien med utmätningsgäldenärer (PM 2003:04 bil. 4) framgår att 23 procent av de intervjuade uppgett ”företagande” som anledningen till att de ”hamnade hos Kronofogdemyndigheten första gången”. Hälften av dessa menade att felkalkyleringar och felaktiga prognoser bar skulden till att inkomster och utgifter inte gick ihop.

Konsumentverket framhåller (s. 18 f.) att många som startar egen verksamhet har stor kunskap om den egna branschen men saknar den administrativa kunskap som krävs. När företagsstart används som arbetsmarknadspolitisk åtgärd saknas kunskap om såväl branschen som regelverk. Detta gör att de långsiktigt har svårt att klara sin verksamhet.

I en rapport från Enheten för Förebyggande Kommunikation vid KFM i Göteborg (se Konsumentverkets PM bilaga 3) kartlades olika problem som identifierats genom enhetens arbete. Av intresse här är att enheten nämner att det inte är ovanligt att den som startar eget gör det på grund av arbetslöshet. Enhetens erfarenhet var att det i och med det också betalas ut s.k. starta-eget-bidrag (stöd vid start av näringsverksamhet) till personer som inte har den entreprenörsanda som är en förutsättning för att lyckas. Då bidraget inte trappas av i takt med att företaget börjar få inkomster riskerar bidragstagaren enligt enheten att invaggas i tron att företaget fungerar bra. När sedan hela bidraget dras in i ett slag försvinner både den ekonomiska grunden för företaget och ofta också viljan att driva företaget vidare. Den som då ingått avtal om lokalhyra och andra kostnader som ligger kvar längre än starta-eget-bidraget har bundit upp sig till kostnader som det ofta inte finns täckning för i den privata ekonomin.

Inställningen till skuldsaneringsinstitutet

Frågan om gäldenärens inställning till skuldsanering berörs på några ställen i Konsumentverkets promemoria.

Det framgår av den tidigare nämnda intervjustudien med utmätningsgäldenärer (se PM 2003:04 bil. 4) att många av dem som har en uppgiven hållning till att kunna eller orka ta tag i sin situation ser skuldsanering som en möjlig utväg. När frågan ställdes om vad som enligt gäldenären skulle kunna hjälpa hans eller hennes ekonomiska situation svarade 27 procent att just skuldsanering skulle kunna vara en lösning. (KFM noterar att det från medborgardialogen är känt att många gäldenärer som skulle kunna komma ifråga för skuldsanering inte söker detta av den orsaken att de inte skulle "orka" gå igenom en sådan.)

20 procent kunde inte komma på någon utväg eller var övertygade om att det inte finns någon hjälp att få. (KFM anmärker att det inom denna kategori troligen finns många som lika väl skulle kunna ingå i skuldsaneringskategorin.) 16 procent uppgav att en vinst skulle vara lösningen på problemen, vilket enligt KFM också fick anses som ett "uppgivet" svar. Ytterligare 16 procent svarade att ett arbete skulle klara upp situationen. Förutom skuldsanering är detta det enda svar som enligt KFM innebär att det finns en medveten strategi från gäldenärens sida för att ta sig ur skuld-

situationen. 14 procent av personerna i studien uppgav inte vad som skulle lösa problemen men förklarade att de likväl snart skulle komma ur sin överskuldssättning. Därutöver angavs ett flertal mer eller mindre framkomliga vägar, såsom avbetalningar och nya lån.

I en särskild bilaga till promemorian (PM 2003:04 bilaga 5) presenteras en förstudie till ett större planerat forskningsprojekt om s.k. evighetsgäldenärer, gjord av Bengt Jacobsson vid Göteborgs Universitet. Studien byggde på intervjuer med 16 evighetsgäldenärer som finns (eller fanns) registrerade hos Kronofogdemyndigheten i Västra Götaland. I redogörelsen för framtidssynen hos evighetsgäldenärerna anfördes följande:

Även om de flesta bedömer skuldsaneringsalternativet som föga troligt för egen del, framstår det som något önskvärt för alla. Den pessimistiska inställningen till en eventuell skuldsanering som en möjlig utväg ur evighetsgäldenärens svåra predikament beror i praktiskt taget samtliga fall på fyra faktorer. Den tyngst vägande av dessa är att man uppfattar det regelverk som kringgärdar skuldsaneringsprocessen som mycket svårt att uppfylla. Särskilt kravet på att praktiskt taget inga nya skulder får tillkomma efter det att skuldsanering beviljats av Kronofogdemyndigheten. Den egna erfarenheten är ju i allmänhet sådan att nya skulder kontinuerligt tillkommer, eftersom inemot hälften av de intervjuade antagit en ekonomisk anpassningsstrategi som innebär att:

...det enda jag betalar är hyran, elräkningen och maten förstås. Allt annat skrattar jag åt och river alltså. Varenda räkning som kommer.

En annan faktor rör tidsaspekten. Ifall skuldsanering mot förmodan skulle beviljas understryker de flesta av informanterna att då väntar ytterligare lika "trista" år innan äntligen någon märkbar förändring i deras livssituation inställer sig. Den stipulerade femårsperioden upplevs genomgående som en mycket långt extension av ett ofta flera decennier långt gäldenärskap. Emellertid varierar inte oväntat bedömningen av skuldsaneringsprocessens längd och dess konsekvenser med var i livscykeln man befinner sig. 38-åringen har naturligen ett annat framtidsperspektiv – i intervjumaterialet ett påtagligt positivare sådant – än 70-åringen på basis av dels en väsentligt kortare gäldenärperiod, dels en betydligt längre förväntad livstrajectoria. Ur detta och andra perspektiv vore det av betydelse att forskningsmässigt erhålla kunskap om relationen mellan var i livskarriären en gäldenär befinner sig och de individualpsykologiska och socio-ekonomiska konsekvenser som följer av ett långvarigt gäldenärskap. En tredje faktor som framträder tydligt artikuleras på följande sätt av en sedan fem år pensionerad man:

Jag skall be om skuldsanering om två månader. Men jag har hört att det tar väldigt lång tid och att det är en massa grejor som skall göras. Men jag orkar inte så mycket numera och man kommer att riva upp det där igen. Det är tufft och jag vill inte säga att jag ser fram emot

det precis. Jag blir påmind om så mycket negativt. Jag har mått väldigt dåligt under hela denna oändligt långa tid som svårt skuldsatt.

Den i citatet omtalade återaktualiseringen av en i förekommande fall flera decennier lång period som gäldenär tycks avskräcka många. Alltför många traumatiska händelser som man helst vill skall sjunka under medvetandets horisont befaras göra sig påmind med ännu lägre livskvalitet i väsentliga avseenden som följd.

Den sista och fjärde faktorn handlar om tvekan till skuldsanering dels på grund av att legitima ekonomiska intressen hos såväl borgenärer och nära släktingar och vänner (ibland i förekommande fall samma personer) då kan åsidosättas. Förutom rent ekonomiska förluster kan det även innebära försämrat anseende för borgenärerna. Likaså kan det leda till ökade skamkänslor för gäldenären:

Jag tror att far skulle vara väldigt mycket emot skuldsanering för min del. Då kommer det in en massa papper till berörda banker och han har suttit ordförande i flera banker och bolag. Jag vill absolut inte svärta ned namnet NN ytterligare.

4.1.2 Särskilt om ohälsa och marginalisering vid överskuldssättning

Konsumentverkets PM 2003:04

Orsakerna till – och följdverkningarna av – överskuldssättning för hushållens situation och samhället i stort är endast sporadiskt behandlade i svensk litteratur.

I Konsumentverkets PM 2003:04 finns intaget ett expertutlåtande avseende forskningsläget inom ett antal kunskapsområden inom problemområdet överskuldssättning. Av utlåtandet, som är skrivet av Richard Ahlström, docent i psykologi, framgår sammanfattningsvis följande (se promemorians bilaga 7).

Säkra samband är etablerade mellan fattigdom, ekonomiska strukturförändringar (innebärande exempelvis långvarig arbetslöshet) och ohälsa. Förutom en ökad mortalitet (dödlighet) är de vanligaste rapporterade ohälsotillstånden psykosomatiska symptom samt olika former av *psykisk* ohälsa (t.ex. nedstämdhet och depressioner). När det gäller *fysisk* ohälsa är effekter på cirkulationsorganen och mag-tarmkanalen frekvent rapporterade. Vidare är tumörsjukdomar, ledbesvär och försämrad tandstatus överrepresenterade bland personer som befinner sig i denna form av tärande stress. Dessa negativa effekter på hälsan debuterar typiskt sett först

efter en viss tid, ofta två till fem år efter det att livsförändringen inträtt.

Studier som behandlar sambandet mellan fattigdom och ohälsa berör emellertid ytterst sällan överskuldssättning som problematik *i tillägg* till effekterna av fattigdomen i sig. Det finns dock goda skäl att anta att ett liv med svåra skulder, förutom en redan tidigare dålig privatekonomi, ur ren stressbelastningssynpunkt ytterligare kan förvärra livssituationen för individen och dennes familj. Det säger sig självt att ett liv under sådana villkor bäddar för svår stress, som antingen på sikt eller relativt omedelbart kan resultera i ohälsa. Eftersom skulderna i typfallet hela tiden växer okontrollerat på grund av olika former av straffavgifter, s.k. ränta-på-ränta-effekter m.m., kan man säga att den skuldsatte dras in allt mer i sin problematik.

Brett upplagda, epidemiologiskt välförankrade studier, som har som direkt fokus sambandet mellan överskuldssättning och allmän ohälsa (psykisk och fysisk) saknas likväl i princip. (Samtidigt finns det inom internationell suicidforskning ett påvisat klart samband mellan överskuldssättning och självmordsrelaterat beteende.)

Det finns dock en mindre studie – delfinansierad av Konsumentverket och med karaktären av ett pilotförsök – av 230 svårt skuldsatta svenskar i vilken mätningar gjordes av både fysisk och psykisk hälsa före och efter den tidpunkt då överskuldssättningen hade blivit ett faktum för den drabbade individen. Resultaten från studien, som baserades på självrapporterad hälsa, visade att de överskuldssatta som grupp betraktad uppvisar mycket låga hälsovärden i flera dimensioner (bl.a. allmän hälsa, vitalitet, psykisk hälsa, fysisk och psykisk funktionsförmåga, kroppslig smärta och social funktionsförmåga). De överskuldssatta hade enligt studien ca 35 procent lägre hälsovärden än normalbefolkningen. Vanligt förekommande folksjukdomar som t.ex. hjärt- och kärlproblem, högt blodtryck, diabetes, besvär från mag- och tarmkanalen, cancersjukdom, allergier samt mentala och psykosomatiska problem förekom – jämfört med normalbefolkningen – nio gånger så ofta i målgruppen. Visserligen hade målgruppen en något högre sjuklighet i perioden före det att överskuldssättningen tagit sin början, men ökningen i sjuklighet var mest påtaglig i perioden *efter* det att överskuldssättningen var ett faktum.

I expertutlåtandet kommenterades även vissa marginaliserings-effekter. Vikten betonades av att studier görs kring omfattningarna av den inskränkning i livskvalitet som oundvikligen drabbar den

skuldsatte. Därutöver framhölls att det är nödvändigt, att ta fram kunskap om hur barn och ungdomar i överskuldssatta familjer har det med avseende på sådana faktorer som hälsa och livskvalitet. Även konsekvenserna av att överskuldssatta i regel förvägras internetabonnemang diskuterades, liksom det faktum att inemot hälften av de överskuldssatta enligt en studie gjord i Finland hade slutat att arbeta, eftersom det inte längre upplevdes som lönt.

Hushållens överskuldssättning i Norden (TemaNord 2004:513)

I rapporten ”Hushållens överskuldssättning i Norden” (TemaNord 2004:513), som är resultatet av ett samnordiskt tvärvetenskapligt forskarseminarium om överskuldssättning som samhällsfenomen, belyses i tolv delrapporter olika aspekter av överskuldssättning.

I fokus har stått orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenters överskuldssättning.

Om krisbetingade känsloreaktioner hos överskuldssatta

Utifrån den tidigare nämnda hälso- och livskvalitetsundersökning av tvärsnittskaraktär som grundade sig på enkätsvar från 230 svårt överskuldssatta svenskar (undersökningen relateras i Konsumentverkets PM 2003:04, bilaga 7 – se ovan) gjordes en studie baserad på material ur ett delmoment från den ursprungliga undersökningen. I ”Hushållens överskuldssättning i Norden” redovisas resultaten i delrapporten ”Krisbetingade känsloreaktioner hos överskuldssatta” (Jenni Engström, Malin Josefsson & Richard Ahlström, TemaNord 2004:513, s. 142 ff.).

Studien baserades på en enkät med 26 påståenden, som sammanställdes utifrån intervjuer med ett antal överskuldssatta personer. Påståendena angavs i delrapporten vara vanligt förekommande tankar, känslor och upplevelser hos de tidigare intervjuade informanterna.

Till varje påstående fanns fem svarsalternativ i en skala från 1 (”Instämmer inte alls”) till 5 (”Instämmer helt och hållet”). 220 enkätsvar inkom från personer som enligt författarna var utvalda på ett sådant sätt att de uppfyllde grundkraven för skuldsanering enligt skuldsaneringslagen. Den genomsnittliga överskuldssättningsperioden för deltagarna i studien var drygt sju år.

En s.k. faktoranalys gjordes av svaren. Enligt rapporten gav denna analys besked om att det dominerande emotionella upplevelseinnehållet hos de överskuldssatta var starkt präglat av sådana känslor som ofta sammanhänger med psykiska trauman av olika slag, t.ex. en plågsam ovisshet om den egna framtiden, oro, rädsla, skräck och upplevt hot i kombination med en känsla av makt- och rättslöshet. Samtliga dessa emotioner är enligt rapporten exempel på sådana känslor som man inom psykiatrin brukar förknippa med det post-traumatiska stressyndromet. Mot bakgrund av att överskuldssatta kunde sägas leva under hot (oavsett om det handlar om upplevelser av hot eller faktiska hot och verkställande av hot, t.ex. utmätning) och att denna hotbild kunde föreligga under lång tid, drog rapportförfattarna slutsatsen att det för de överskuldssattas del utan tvivel förelåg en hög risk för psykisk kollaps och därmed sammanhängande psykisk och fysisk sjukdom. – Resultaten från faktoranalysen visade även att starkt framträdande emotioner hos de överskuldssatta handlade om flykt och hämndbegär. Däremot gav analysen inga påtagliga belägg för att skam- och skuldkänslor skulle vara det dominerande känslokomplexet i de överskuldssattas livssituation. Författarna betonade dock att studier av överskuldssattas dominerande emotioner kunde ge skiftande resultat beroende på forskarnas olikartade vetenskapsteoretiska utgångspunkter.

Här ska också nämnas att det parallellt gjordes en mindre komplicerad analys – en s.k. medelvärdesanalys – av de i studien uttryckta emotionerna i vilken varje påståendes aritmetiska medelvärde i enkäten lyftes fram. Högst medelvärde bland enkätsvaren fick därvid följande tio påståenden (i fallande ordning):

1. Ovissheten om vad som kommer att hända med mig känns plågsam.
2. Jag känner mig äcklad av att det finns människor och företag som försörjer sig på min situation som skuldsatt.
3. Orsaken till min skuldsättning beror på yttre faktorer nästan eller helt utanför min kontroll.
4. Jag känner mig ofta rädd när jag tänker på mina skulder.
5. Jag känner mig ofta maktlös.
6. Jag känner mig helt rättslös.
7. Mina skuldproblem får mig att känna skam.
8. Jag känner mig ständigt jagad.
9. Jag har fått mig att känna mig som ett offer för bankkrisen.
10. Det känns som om jag lever under ständigt hot.

Vid närmare studier av bakgrundsvariablernas effekt på den emotionella upplevelsen framkom att de överskuldssatta i undersökningen tycktes dela samma basala känslökomplex, oavsett kön, ålder, civilstånd, utbildning, sysselsättning och skuldernas storlek.

Vaanta-undersökningen

I en av delrapporterna i TemaNord 2004:513 redovisas resultaten från en undersökning av gäldenärers hälsosituation i den finländska staden Vaanta inför respektive efter ett beslut om skuldsanering ("From the pressure of economic recession to its aftermath. Studies on the Financial and Health Situation of Debt Counselling Clients in Vaanta", M-H Nykänen, O. Kontula, K. Palonen & M. Liukkonen – se TemaNord 2004:513 s. 110 ff.).

Studien avsåg två mätillfällen. Det första, som ägde rum 1994, tog sikte på den ekonomiska och hälsomässiga situationen hos invånare i Vaanta som hade sökt myndigheternas hjälp för skuldproblem och som väntade på beslut om skuldsanering. 249 personer besvarade enkäten. Den andra undersökningen, som utfördes 1996, var i stora delar identisk med den första och hade i fokus personer i Vaanta som sedan minst sex månader fullföljde en av domstol fastställd betalningsplan. Fyra av fem gäldenärer hade följt planen i minst ett år. 346 hushåll besvarade enkäten.

Trots att det var endast 52 personer som deltog i båda undersökningarna, gav resultaten enligt rapportförfattarna viktig information om skillnaderna i gäldenärernas ekonomiska, sociala och hälsomässiga situation före och efter tidpunkten för ett skuldned-sättningsbeslut.

Före ett sådant beslut hade samtliga gäldenärer i undersökningen svårigheter att hantera sina skulder. Bland dem som genomförde en betalningsplan (dvs. de som deltog i 1996 års undersökning) hade 40 procent sådana problem. Nästan 40 procent av personerna i den senare undersökningen hade också lidit av hunger på grund av pengabrist det senaste året.

20 procent av dem som beviljats skuldsanering ansåg att de led av dålig hälsa. Hälften av dessa var (förtids)pensionerade. Detta kan jämföras med att 17 procent av personerna i undersökningen från 1994 ansåg sig ha dålig hälsa. (Vid undersökningar av populationen i stort vid ungefärligen samma tidpunkt ansåg 7 procent att de hade dålig hälsa.)

För personer som fullföljde en betalningsplan var det 1,5 gånger vanligare att personerna i fråga hade en läkarställd diagnos på sjukdom eller fysisk åkomma än vad som var fallet för populationen i stort. Bland personerna i 1996 års undersökning var det något vanligare med en sådan diagnos än bland personerna i 1994 års undersökning (dvs. de som väntade på myndigheternas assistans). Likaså fanns det bland personerna i 1996 års undersökning en större andel (39 procent) som medicinerade efter ordination av läkare jämfört med hur fallet var bland personerna i 1994 års undersökning (29 procent). Detta kunde dock till dels förklaras med att personerna i 1996 års undersökning hade högre snittålder.

Däremot var det mentala tillståndet bättre hos personer som fått beslut om skuldsanering. I 1994 års undersökning var det 81 procent som upplevde framtiden som svår eller omöjlig medan endast 37 procent hade denna syn på framtiden i 1996 års undersökning. (Framtidssynen var dock dystrare bland de personer i 1996 års undersökning som saknade arbete.) Som en jämförelse kan nämnas att 7 respektive 10 procent av populationen i stort gav sådana svar vid motsvarande tidpunkter. Även andelen som led av bräcklig psykisk hälsa minskade vid det andra undersökningstillfället, då 50 procent kunde befaras ha sådana problem. (I 1994 års undersökning var andelen gäldenärer med denna problematik 78 procent.) Likaså var det en lägre andel bland personerna i 1996 års undersökning som övervägde självmord (22 procent, jämfört med 35 procent år 1994) respektive hade alkoholproblem (16 procent, jämfört med 29 procent i 1994 års undersökning).

Andra skillnader som kunde utläsas mellan å ena sidan personer som väntade på skuldsanering och å andra sidan personer som gjorde rätt för sig enligt en betalningsplan var att det bland den senare kategorin fanns en *lägre* andel personer som saknade tillräckligt socialt stöd, som på grund av den dåliga ekonomin upplevde svårigheter i sitt förhållande, som det senaste året i stegrad omfattning hade bråkat med sin partner, som hade upplevt våld i hemmet respektive som hade diskuterat skilsmässa med sin partner. Å andra sidan hade andelen som det senaste året hade anlitat tjänster som erbjuds inom den allmänna hälso- och sjukvården stigit något bland personerna i 1996 års undersökning – 30 procent av dem som hade en betalningsplan hade ökat sitt ianspråktagande av sådana tjänster, medan endast 4 procent nyttjade sådana tjänster i mindre utsträckning än tidigare.

Enligt rapportförfattarna visade resultaten på många sätt att det är alltför simpelt att tro att gäldenärens problem snabbt försvinner efter ett skuldsaneringsbeslut. Beslutet innebär slutet på en diffus väntan och ger nya ekonomiska parametrar för gäldenären, men osäkerheten och väntan dessförinnan medför plågor. Den positiva effekten är dock, enligt författarna, att de som fått skuldnedsättning beviljad har större tro på framtiden än de som väntar på besked i denna fråga.

Det stod emellertid enligt författarna klart att skuldnedsättning inte i sig självt är en tillräcklig åtgärd för att komma till rätta med problemen för en majoritet av gäldenärerna. Dagliga problem med utgifter, psykiska problem och relationsproblem fortsätter under den tid som betalningsplanen löper. Resultaten visar att gäldenärerna under denna tid fortfarande behöver många tjänster som det allmänna tillhandahåller, t.ex. ekonomisk rådgivning, sjukvård och socialtjänstrelaterade åtgärder. Utöver det lidande som gäldenären utsätts för orsakar detta utgifter för den offentliga ekonomin, men det kan enligt författarna å andra sidan finnas stora vinster att göra i fråga om utgifter för social hjälp när gäldenärerna inte längre tyngs av skulder.

4.1.3 Skatteverkets rapport 2004:14

En rikstäckande utvärdering av hur gäldenärer och borgenärer uppfattar skuldsaneringsprocessen presenterades år 2004 av Skatteverket (SKV Rapport 2004:14: "Så uppfattar gäldenärer och borgenärer skuldsaneringsprocessen – en utvärdering"). Utvärderingen, vars fokus låg på KFM:s roll i skuldsaneringsprocessen, hade en kvalitativ del som bestod av djupintervjuer med gäldenärer och borgenärer. För den kvantitativa delen gjordes telefonintervjuer med de nämnda aktörerna.

Av intresse för frågan om orsaken till att överskuldssatta privatpersoner inte söker (eller inte beviljas) skuldsanering är främst de svar som *gäldenärer* lämnade i olika avseenden. (Undersökningen riktade sig dock endast till gäldenärer som någon gång faktiskt ansökt om skuldsanering.)

Bland de slutsatser som drogs i rapporten kan följande noteras (s. 7 ff.).

Undersökningen visade att personer som fått avslag på sin ansökan om skuldsanering är betydligt mer negativa till både budget-

och skuldrådgivningen och KFM än de som fått sin ansökan beviljad. Rapportförfattarna menade att upplevelsen kan bero på hur avslagsbeslutet förmedlas och att det kan finnas behov av uppföljning av sådana beslut.

En annan slutsats var att personer som haft hjälp av en budget- och skuldrådgivare i en inledande fas i mindre utsträckning än övriga hade sökt stöd under skuldsaneringens betalperiod, vilket enligt rapporten tyder på att budget- och skuldrådgivarna spelar en viktig roll under hela skuldsaneringsprocessen. (Undersökningen gjordes dock innan kravet på det s.k. egenförsöket avskaffades genom 2006 års skuldsaneringslag.) Gälldenärerna var generellt mycket positiva till budget- och skuldrådgivningen.

Av den kvalitativa utvärderingen framgick att de flesta gälldenärer hade kommit i kontakt med skuldsanering genom media. Det förekom också att gälldenärer hade hört talas om skuldsanering genom bekanta eller blivit rekommenderade att söka av någon fordringsägare, KFM eller någon på socialkontoret eller kommunen (s. 13).

Undersökningen visade därutöver att det bland gälldenärer som fått avslag på en ansökan om skuldsanering förekom en relativt stor andel som dragit på sig nya skulder. Bland dem som fått skuldsanering fanns däremot knappt någon som hade nya skulder.

I den kvantitativa delen av undersökningen framkom att i princip alla de intervjuade gälldenärerna (1 077 personer som någon gång ansökt om skuldsanering) ansåg att det är mycket viktigt att det finns en möjlighet att ansöka om skuldsanering. De flesta upplevde dessutom att det var mindre komplicerat att ansöka om skuldsanering än vad de hade föreställt sig (s. 23).

Undersökningen gav också vid handen att det stöd som gälldenären får av budget- och skuldrådgivaren är mycket betydelsefullt, både på ett personligt och på ett praktiskt plan, och att förtroendet för denna (dåvarande) instans i skuldsaneringsprocessen var högre än förtroendet för KFM och tingsrätt, troligen för att rådgivaren upplevs stå på gälldenärens sida och oftare har en nära kontakt med gälldenären (s. 26 och 30). Enligt rapporten upplevde många att det är viktigt att ha stöd från någon, både under ansökningsprocessen och under betalningsperioden (s. 28).

Gälldenärerna ställdes i undersökningen inför påståendet att ”betalplanen under skuldsaneringen borde vara kortare än fem år, även om inbetalningarna varje månad då blir större”. Hela 60 procent instämde inte i påståendet (19 procent instämde). Av resultatet drogs slutsatsen att gälldenärerna inte är intresserade av kortare

betalningsperioder om det innebär högre månadsinbetalningar (s. 30 f.).

4.1.4 Hushållens ekonomiska förmåga

Finansinspektionen presenterade i rapporten ”Hushållens ekonomiska förmåga” (rapport 2007-06-27) en undersökning av i vilken utsträckning konsumenterna tar ett tillräckligt ansvar för sin privatekonomi. Undersökningen grundade sig på enkätsvar från 1 019 hushåll. Resultatet var avsett att användas för planering av insatser i förebyggande syfte, närmare bestämt för att förbättra den ekonomiska förmågan där den är svag.

I rapporten konstaterades att huvuddelen av de svenska hushållen har en stark ekonomi och sparar en hel del. En majoritet av hushållen – 70 procent – har så gott som inga ekonomiska problem (s. 2 och 17). Cirka 10 procent, motsvarande 350 000 hushåll eller 850 000 individer, har emellertid svårt att få sin ekonomi att gå ihop, vilket kommer till uttryck genom att de har svårt att få pengarna att räcka, att de sällan eller aldrig har pengar över och att de ofta utnyttjar krediter. Dessa hushåll skiljer sig från andra genom att de har en annan attityd och inställning till den privata ekonomin. Således är bl.a. de som har dålig planering av sin ekonomi respektive har en liten eller ingen ekonomisk buffert överrepresenterade. Detta talade enligt rapportförfattarna för att utbildning och information skulle kunna vara av stort värde för att förebygga ytterligare problem i framtiden och kanske minska andelen som har svårt att få ekonomin att gå ihop. Därutöver är sjukpensionärer, sjukskrivna och arbetslösa överrepresenterade i denna kategori. – Ett viktigt resultat av undersökningen var att det visade sig att det i den grupp som hade svårt att få pengarna att räcka förekom en relativt sett stor användning av kreditkort och låntagande på annat sätt när pengarna tog slut; färre av hushållen angrep problemet genom att minska utgifterna eller genom att jobba extra (s. 2 och 15 f.).

Ungefärligen vart femte hushåll (19 procent) uppgav i undersökningen att de inte skulle kunna hantera en oförutsedd utgift på 20 000 kr utan att behöva ta lån, sälja egendom eller göra någon annan större ekonomisk uppoffring, om utgiften skulle kräva betalning inom några veckor. 17 procent uppgav att de sällan eller aldrig har pengar över vid månadens slut (eller strax innan nya pengar kommer in på t.ex. ett lönekonto), vilket visar att det finns många hushåll

som lever utan några egentliga marginaler. 10 procent av hushållen har ofta eller alltid ”tomt i kassan” innan månaden är slut. Av dessa hushåll hade 43 procent behövt utnyttja kredit de senaste 12 månaderna. En tendens kunde utläsas som innebar att det fanns mindre risk för att få tomt i kassan i takt med högre utbildning. Samtidigt fanns det enligt undersökningen större benägenhet att ta kredit i takt med högre utbildning (s. 9 ff.).

Endast vart tredje hushåll hade en beredskap för en kraftig inkomstsänkning. Samtidigt hade en sjättedel av hushållen erfarenhet av att någon gång de senaste åren ha drabbats av en kraftig nedgång i hushållets ekonomi (s. 20 f.).

Av rapporten framgår att unga och medelålders personer har samma inställning till privatekonomin. Kunskapen om kommande pensioners storlek är svag, samtidigt som en majoritet tror att pensionen inte kommer att räcka.

En annan omständighet av intresse som konstaterades är att hushållen har stort förtroende för sin bank. Konsumenter letar enligt rapporten sällan efter alternativ till de finansiella tjänster som erbjuds – man jämför inte och man är trogen den bank man har relationer med.

Av undersökningen framgår därutöver att hälften av hushållen inte använder rådgivare och att 40 procent av hushållen inte heller litar på rådgivare. Av dem som har använt rådgivare anser hälften att de själva kan klara dessa frågor, medan 29 procent inte litar på råden de fått.

4.1.5 ”Alla vill göra rätt för sig” (KFM Rapport 2008:1)

Inledning

En arbetsgrupp inom Kronofogden och Skatteverket fick under 2006 i uppdrag att öka kunskapen om överskuldsättning. Arbetet, som bestod i studier av forskning och undersökningar samt studiebesök i andra länder, redovisades i en rapport – ”Alla vill göra rätt för sig. Överskuldsettingens orsaker och konsekvenser” – i januari 2008. Arbetsgruppen lät också genomföra en egen omfattande undersökning.

I rapporten diskuteras orsakerna till överskuldsetting, varvid följande noterades (s. 3 f.):

Överskuldssättning är inte ett fattigdomsproblem. De flesta fattiga är inte överskuldssatta. De flesta överskuldssatta är inte fattiga. Men överskuldssatta hushåll har ofta små marginaler.

Utöver detta går det inte att hitta några gemensamma egenskaper hos överskuldssatta hushåll. Det finns egentligen inga särskilda kännetecken avseende exempelvis utbildningsnivå, familjesituation eller ålder. Alla typer av hushåll kan bli överskuldssatta. Undersökningar visar att de flesta överskuldssatta har drabbats av en oförutsedd försämring av sin ekonomi. Oftast handlar det om arbetslöshet, sjukdom eller konkurs. Andra personliga bekymmer som skilsmässa och dödsfall i familjen har också betydelse. Samtidigt blir de flesta arbetslösa, sjuka och skilda personer inte överskuldssatta. En och samma typ av händelse kan få helt olika konsekvenser för olika hushåll. Förutom händelser och omständigheter har den egna förmågan och omgivningen betydelse. Sammanhanget blir därför lika viktigt som händelserna i sig.

Människor är bra på olika saker, vissa hanterar till exempel problematiska händelser bättre än andra. Det sociala nätverket kan bistå med råd och dåd alternativt utgöra en belastning. Om ett hushåll blir överskuldssatt eller inte beror i stor utsträckning på kombinationen av olika *händelser*, den *egna förmågan* och *omgivningen*. Dessa tre delar behöver läggas ihop till en helhet för att kunna bedöma risken för överskuldssättning. Den som är sårbar i alla delar löper en större risk att bli överskuldssatt.

Det är därför inte meningsfullt att peka ut grupper av individer eller beteenden som ”typiska” när det gäller risken att hamna i överskuldssättning. Vem som helst kan hamna i en sådan situation och de som drabbas blir ofta överraskade. Överskuldssättning är resultatet av en komplex process med flera samverkande faktorer i en unik kontext.

I rapporten framhålls också att det även kan finnas strukturella orsaker till överskuldssättning. Kreditförluster och överskuldssättning minskar inte i takt med att välståndet ökar; tvärtom kan enligt rapportförfattarna ökat välstånd leda till ett ökat ekonomiskt risktagande. Därmed ökar omfattningen av överskuldssättningen. Rapportförfattarna pekar på fenomenet ”positionell konsumtion”, vilket innebär att en person vill förbättra sin livsstil och höja sin sociala status genom att konsumera varor som många åtrår och som fungerar som sociala markörer.

För att få ett grepp om överskuldssättningens omfattning och samhällsekonomiska konsekvenser gjordes ett försök att beräkna antalet överskuldssatta. Enligt arbetsgruppen är en viss person överskuldssatt om han eller hon *upplever sig ha ”ständigt återkommande problem med att inte kunna betala alla sina räkningar”* (s. 4). Enligt arbetsgruppens beräkningar uppgick antalet överskuldssatta i Sverige till minst 400 000, medan själva överskuldssättningen bedömdes

kosta samhället cirka 30–50 miljarder kronor per år (se även avsnitt 7.2.1).

Arbetsgruppens slutsats blev att den enda rimliga ståndpunkten är att man måste utgå från att alla vill göra rätt för sig. Detta synsätt får i sin tur konsekvenser för hur samhället väljer att agera. Det handlar om att förebygga att individer hamnar i överskuldssättning och underlätta för den överskuldssatte att göra rätt för sig, vilket leder till minskat lidande och samhällsekonomiska vinster (s. 5).

Arbetsgruppens undersökningar

För att fördjupa kunskaperna om grundorsaker till överskuldssättning och dess omfattning genomfördes en större undersökning i TNS Gallups regi (s. 26 ff.). Undersökningen bestod av två delar. Den ena delen var en kvalitativ studie med djupintervjuer av gäldenärer, företrädare för borgenärer och inkassoföretag, budget- och skuldrådgivare samt tjänstemän vid KFM. Den andra delen var en kvantitativ studie bestående av enkätfrågor till allmänheten.

I den kvalitativa studien genomfördes 59 intervjuer (varav 36 med gäldenärer), vilket ansågs vara ovanligt många för att vara en kvalitativ studie. Undersökningens mål var att ge ökad kunskap, insikt och förståelse genom studier av bl.a. borgenärens och gäldenärens uppfattning om grundorsakerna till varför man inte betalar alla sina räkningar.

De överskuldssatta individerna gav enligt rapporten starka emotionella beskrivningar av sin livssituation men beskrev inte några enskilda orsaker. Den process som ledde fram till att de inte kunde betala alla sina räkningar bestod av ett flertal händelser och beteenden. Oftast slutade processen i kaos. – I intervjumaterialet identifierades ett flertal faktorer som ansågs vara viktiga förklaringar till varför individer inte betalar alla sina räkningar (s. 28):

- *Traumatiska händelser*: Dödsfall i familjen, skilsmässa.
- *Systemet (skyddsnät och institutioner)*: Låga ersättningsnivåer, sena utbetalningar av ersättningar, att Försäkringskassan regelmässigt drar för låg preliminärskatt.
- *Individens kunskaper om ekonomi*: Bristande förståelse för innebörden av längre överenskommelser (abonnemang), bristande kunskap om vad som händer om lån inte betalas av i tid, bristande förståelse för räntekostnadernas omfattning.

- *Individens sociala nätverk*: Avsaknad av möjlighet att fråga någon hur en situation bör hanteras, att få ekonomiskt stöd eller att låna pengar.
- *Individens ekonomi*: Avsaknad av marginaler för oförutsedda utgifter, utgifterna är större än inkomsterna.
- *Personlighet*: Att individen är godtrogen eller naiv.
- *Individens hälsotillstånd*: Ohälsa, sjukdom eller nedsatt förmåga.
- *Individens arbetsförmåga*: Saknar förmåga att förvärvsarbeta eller att få nytt arbete.

Av rapporten framgår att det inte gick att fråga de överskuldssatta huruvida orsaken till just deras överskuldssättning var den ena eller den andra. Det var i stället kombinationer i olika varianter som hade betydelse, tillsammans med den kontext som de förekom i. Detta underströks av att de överskuldssatta själva hade svårt att förklara grundorsakerna till sin överskuldssättning.

Någon ”kvantifiering” av grundorsaker till överskuldssättning var alltså inte möjlig att göra. Likväl gjordes inom ramen för arbetsgruppens projekt en kvantitativ undersökning i syfte att erhålla djupare kunskap om överskuldssättningens omfattning, karaktär och orsaker (s. 29 ff.) Undersökningen skulle belysa följande frågeställningar:

- I vilken utsträckning har hushållen i Sverige problem med att få pengarna att räcka till räkningar, amorteringar och lån?
- Vilka orsaker ligger bakom att pengarna inte räcker till?
- Hur många är det som har obetalda skulder hos Kronofogden eller inkassobolag eller som har betalningsanmärkningar?

Ett stort antal ”intervjuer” genomfördes med hjälp av TNS Gallups Internetpanel. 4 455 personer deltog. 18 procent uppgav i studien att de ”ofta, flera gånger eller en gång” befunnit sig i en situation de senaste 12 månaderna i vilken det inte funnits pengar att betala alla räkningar.

På frågan om vad som var orsaken angav 54 procent ”oförutsedda utgifter”. Detta ger bilden av att oförutsedda utgifter är den vanligaste orsaken till överskuldssättning. Vid en närmare granskning framkom dock att obetalda skulder och betalningsanmärkningar förekom i mindre utsträckning hos personerna i gruppen. I regel

hade personerna relativt sett höga inkomster. Enligt vad som angavs i rapporten var betalningsproblemen bland personerna i denna kategori sannolikt av övergående karaktär.

För 32 procent av dem som haft svårigheter med betalningen angavs omständigheter som sjukdom, arbetslöshet, dödsfall och liknande som orsak. Personerna i denna grupp karakteriserades av att de i högre utsträckning hade obetalda skulder och betalningsanmärkningar samt lägre inkomster, vilket tydde på långvariga problem.

Enligt rapporten kunde man dra slutsatsen att de som kan räknas som överskuldssatta till övervägande del finns i den grupp som anger arbetslöshet, sjukdom, dödsfall och liknande omständigheter som orsak till problemen.

4.1.6 Överskuldssättning bland unga

I rapporten ”Överskuldssättning och ekonomiska problem bland ungdomar” (KFM Rapport 2008:3) redovisade Kronofogden och Konsumentverket ett regeringsuppdrag avseende risker för och orsaker till överskuldssättning bland ungdomar. Till grund för rapporten låg en kartläggning och analys av förhållanden som bedömdes vara av betydelse för ungdomars ekonomi och välfärd.

Det finns enligt rapporten (s. 6) endast ett fåtal mått eller uppskattningar som visar på omfattningen av ekonomiska problem bland ungdomar. Utifrån de uppgifter som rapportförfattarna hade tillgång till kunde de dock dra slutsatsen att problemet är stort och ökande. För detta talade inte minst det kraftigt ökade antalet ansökningar om betalningsförlägganden avseende ungdomar som inkommer till Kronofogden; antalet ansökningar uppgick år 2007 till cirka 130 000, vilket var en ökning med nästan 20 procent jämfört med år 2006. Även antalet ungdomar som är registrerade för skuld i Kronofogdens utsöknings- och indrivningsdatabas ökade år 2007. Vid årsskiftet 2007/08 fanns cirka 37 500 ungdomar i databasen, vilket var en ökning med knappt 5 procent jämfört med samma tidpunkt föregående år.

Rapporten innehåller ett flertal förslag till åtgärder som syftar till att reducera risker för allvarliga ekonomiska problem och överskuldssättning bland ungdomar.

4.2 Statistik

4.2.1 Konkurer

Statistik över skuldsaneringsärenden presenteras i avsnitt 7.2.2.

Av statistik från UC framgår att antalet konkurser under år 2005 var 7 221. Av dessa hänförde sig 775 till enskilda näringsverksamheter och 455 till privatpersoner. För år 2006, då det totala antalet konkurser var 6 500, var 755 konkurser hänförliga till enskilda näringsverksamheter och 385 till privatpersoner (UC, Aktuell konkursstatistik för december 2006, 2007-01-09).

År 2007 uppgick antalet konkurser till 6 160, varav 4 881 i företag/juridiska personer. 749 konkurser hänförde sig till enskild näringsverksamhet. Samtidigt gick 421 privatpersoner i konkurs (UC, Aktuell konkursstatistik för december 2007, 2008-01-08).

I 85 procent av konkurserna i enskilda firmor under 2007 var ägaren en man (Konkurser och offentliga ackord 2007, Sveriges officiella statistik, S2008:002).

4.2.2 Kommunernas budget- och skuldrådgivning

Kommunen ska inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar i budget- och skuldrådfrågor till skuldsatta personer (2 § andra stycket SksanL).

Konsumentverket genomförde nyligen en totalundersökning av all kommunal budget- och skuldrådgivning. Resultaten av kartläggningen redovisades i en rapport, som byggde på uppgifter som kommunerna själva hade lämnat avseende första kvartalet 2008 (Kommunernas budget- och skuldrådgivning. En lägesrapport 2008, Konsumentverkets Rapport 2008:8).

Av rapporten framgår att det i 285 av landets 290 kommuner finns budget- och skuldrådgivningsverksamhet. Omfattningen och organisationen skiljer sig dock mycket åt mellan kommunerna. Någon kommun uppges köpa budget- och skuldrådgivning av en konsult för fyra till fem ärenden per år medan det finns andra som har flera heltidsanställda rådgivare. Totalt är det ett tiotal kommuner som köper tjänster av konsulter. Flera kommuner samarbetar om budget- och skuldrådgivningen. Detta sker ofta genom att tjänster köps eller säljs. Vissa kommuner fungerar som säljare medan andra är köpare. (Till den senare kategorin hör 56 stycken, varav merparten är små kommuner.) En del kommuner har budget-

och skuldrådgivning som en självständig verksamhet. I andra är den integrerad med den kommunala konsumentvägledningen, men det är allt färre budget- och skuldrådgivare som finns i samma verksamhet som konsumentvägledningen. 67 procent av kommunerna har socialnämnd som huvudman för budget- och skuldrådgivningen medan det i nästan en fjärdedel är kommunstyrelsen som fungerar som huvudman (s. 3, 12 f. och 16).

Enligt rapporten finns det totalt 216 årsarbetskrafter som arbetar med budget- och skuldrådgivning. (Tre av fyra arbetar emellertid deltid, så *antalet* tjänstemän är fler.) 215 av kommunerna tillhandahåller *mindre* än en heltidstjänst. 70 kommuner har minst en heltidstjänst eller mer (s. 9).

I rapporten dras slutsatsen att ju mindre kommun, desto mer tid för budget- och skuldrådgivning erbjuds kommuninvånarna. (Samtidigt är det fem relativt små kommuner som uppges helt sakna budget- och skuldrådgivning, närmare bestämt Dorotea, Klippan, Sorsele, Älmhult och Älvkarleby – se s. 9.)

Rapporten innehåller också en redogörelse för vad arbetstiden ägnas åt. I snitt går halva tiden åt till rådgivning. En tredjedel ägnas åt skuldsanering. Därutöver lägger tjänstemännen en tjugondel av sin tid på förebyggande arbete. 130 kommuner arbetar dock inte förebyggande överhuvudtaget. Samtidigt finns det åtta kommuner som uppges erbjuda hjälp endast med skuldsanering (s. 12).

Budget- och skuldrådgivare hade år 2007 bidragit med hjälp i 67 procent av de ärenden som resulterade i en ansökan om skuldsanering. Det fanns dock stora variationer mellan de olika geografiska områdena. I 53 procent av de ärenden som prövades av Stockholms "skuldsaneringsteam" stod budget- och skuldrådgivare bakom ansökan medan motsvarande siffra för Malmös "team" var 78 procent (s. 17).

Konsumentverket redovisade nyligen särskild ärendestatistik avseende budget- och skuldrådgivningsärenden under 2007. Uppgifterna hade samlats in via dataprogrammet HEPSYSTEM från kommunal budget- och skuldrådgivningsverksamhet i 137 kommuner (Kommunal budget- och skuldrådgivning. Statistik över ärenden 2007, Konsumentverkets Rapport 2008:10).

Statistiken avsåg 13 806 ärenden varav 8 487 var "nyttillkomna" under året. Den visade att hälften av dem som sökte sig till budget- och skuldrådgivare under år 2007 erhöll budgetrådgivning medan 69 procent fick skuldrådgivning. I många fall utgjorde hjälpen en

kombination av dessa typer av rådgivning; alla som söker hjälp har dock inte stora skuldproblem.

Bland de sökande i ärenden som avslutats under året fanns 1 procent som gick under kategorin ”näringsidkare”. Den andel som hade skuld efter näringsverksamhet uppgick dock till hela 14 procent. 9 procent av de sökande hade skuld efter avyttrad bostad (s. 11).

Nästan var tionde sökande fick i slutändan hjälp med att lösa hela sin skuldsituation genom en frivillig uppgörelse medan 8 procent fick hjälp med någon form av dellösning. 29 procent fick hjälp inför en skuldsanering (t.ex. vid ansökan eller komplettering av ansökan – se s. 13 f.).

40 procent av de sökande kom till budget- och skuldrådgivaren på eget initiativ. Var femte sökande kom via socialtjänst eller ”annan vårdgivare”, 12 procent kom via KFM och 1 procent kom via fordringsägare (s. 15).

Enligt statistiken hade 75 procent av de sökande ett totalt skuldbelopp som understeg 501 000 kr. Endast var tionde hade skuldbelopp som uppgick till mer än 1 miljon kr. 22 procent av klienterna hade skulder som t.o.m. understeg 101 000 kr (s. 12).

Närmare 30 procent av de sökande saknade betalningsutrymme, dvs. de hade 0 kr att betala till sina fordringsägare. Mer än var fjärde sökande hade dock ett betalningsutrymme som översteg 2 500 kr (s. 15).

5 Internationell rätt

5.1 Danmark

Skuldsanering enligt konkursloven (25–28 kap.)

I den danska konkursloven (se Lovbekg. Nr. 1259 af 23/10/2007) finns bestämmelser om bl.a. konkurs, tvångsackord (*tvangsakkord*) och skuldsanering (*gældssanering*).

Skuldsaneringsbestämmelserna återges i 197–237 §§ (25–29 kap. i lagen). Här lämnas först en redogörelse för de ”vanliga” skuldsaneringsbestämmelserna i 25–28 kap. För skuldsanering i samband med konkurs gäller särskilda regler (se om 29 kap. nedan).

På begäran av en gäldenär kan domstolen besluta om skuldsanering, om gäldenären kan visa att han inte är i stånd till att uppfylla sina åtaganden och att detta förhållande inte kommer att ändras de närmaste åren (*inden for de nærmeste år*”, dvs. att vederbörande är kvalificerat insolvent). En ytterligare förutsättning är att skuldsanering kan leda till en varaktig förbättring av gäldenärens ekonomi. Vissa diskvalifikationsgrunder gäller – gäldenären får t.ex. inte ha oklara ekonomiska förhållanden eller ha ådragit sig en oförvalig skuldbörda. Endast gäldenärer som är fysiska personer kan komma i fråga.

Beslutet om skuldsanering kan gå ut på att gäldenärens skulder ska falla bort eller sättas ned. Skulder som gäldenären ådragit sig före inledandet av skuldsaneringen omfattas. Förutsättningar finns för rätten att bestämma att endast skulder som härrör från en tidigare tidpunkt ska omfattas. Ett beslut om skuldsanering innebär bl.a. att gåvolöften och ränteanspråk bortfaller för framtiden.

Skuldsanering inleds efter beslut av rätten och följs av ett tillkännagivande med uppmaning till borgenärer att anmäla sina fordringar. Under tiden fram till dess ärendet slutligt avgörs är den del av gäldenärens tillgångar som omfattas av beslutet fredad från olika åtgärder. För fordringar som inte anmäls i rätt tid bortfaller

som utgångspunkt rätten till betalning, om skuldsanering sedermera beslutas. Om gäldenären bestrider betalningsansvar för en anmäld fordran, krävs att borgenären väcker talan inom tre månader från underrättelsen om bestridandet för att fordringen ska omfattas av skuldsaneringen.

Rätten sammanställer gäldenärens tillgångar och skulder och upprättar en redogörelse för de viktigaste orsakerna till den ekonomiska situationen. Vidare inhämtas uppgifter från kommunen och, i vissa fall, myndigheter rörande gäldenärens sociala förhållanden. Därefter uppmanas gäldenären att inkomma med ett förslag till skuldsanering. När förslaget har upprättats kallas gäldenären och borgenärerna till ett sammanträde. Om gäldenären uteblir, måste rätten avslå ansökan.

Vid mötet går förslaget och andra kända upplysningar i ärendet igenom. Borgenärerna ges tillfälle att yttra sig, och gäldenären är skyldig att besvara eventuella frågor.

Det följande beslutet om skuldsanering kan helt eller delvis bygga på gäldenärens förslag och ska ange vilka skulder som omfattas samt vilken procentuell utdelning som fordringarna erhåller. För tvistiga fordringar kan belopp avsättas som täcker eventuella skuldbelopp. Samtidigt ska en redogörelse lämnas för hur de avsatta beloppen ska fördelas mellan övriga borgenärer för det fall de tvistiga fordringarna sedermera förfaller eller förklaras sakna verkan.

Rätten har en möjlighet att förordna en ”medhjälpare” under ärendets gång, ofta en advokat, som ges rätt att handha vissa moment i förfarandet under rättens tillsyn.

Om ett ärende om tvångsackord påbörjas, skjuts behandlingen av ett påbörjat skuldsaneringsärende upp.

Beslutet om skuldsanering har samma verkningar som en inför domstol ingången förlikning mellan gäldenären och borgenärerna.

Betalningsperioden uppgår normalt till fem år (se 2 § Bekendtgørelse om gældssanering, BEK nr 894 af 22/09/2005).

Rätten kan ompröva skuldsaneringen och slå fast nya villkor för betalningen, om det med hänvisning till gäldenärens situation finns särskilda skäl som talar för detta. På borgenärernas ansökan kan skuldsaneringen upphävas, närmare bestämt om det framkommer att gäldenären har uppträtt svekfullt under skuldsaneringen eller grovt har åsidosatt de åligganden som följer av skuldsaneringsbeslutet.

Regeringens handlingsplan för entreprenörer

Den danska regeringen tillkännagav i januari 2003 en handlingsplan för entreprenörer (*iværksætttere*), av vilken framgick bl.a. att det borde vara lättare att starta en rörelse igen efter en konkurs och att konkursdrabbade entreprenörer som vill starta på nytt borde få en chans att göra sig av med sin skuldbörda snabbare. Det var regeringens uppfattning att sådana initiativ skulle få ett positivt inflytande på viljan att starta en näringsverksamhet.

Vid den tiden gällde enligt dansk rätt som en förutsättning för alla skuldsaneringsansökningar att skuldförhållandena måste vara klara, något som i praktiken ofta lade hinder i vägen för näringsidkare under den närmaste tiden efter konkursen.

I ett lagförslag som presenterades i folketinget i början av 2005 (2004/2 SF L 10), som i sin tur byggde på ett förslag från Konkursrådet (Betänkning nr. 1449/2004 om gældsanering), föreslogs regler om skuldsanering för näringsidkare i samband med konkurs. Syftet var att åstadkomma en snabbare väg för näringsidkare till skuldfrihet efter konkursen.

Förslaget innebar i praktiken att man i samband med konkurs skulle bortse från de ekonomiska oklarheterna i den mån det i huvudsak rörde sig om skuld från näringsverksamhet. Om gäldenären i en sådan situation beviljades skuldsanering, skulle skuldsaneringsärendet – till skillnad mot vad som är fallet i ”vanliga” skuldsaneringsärenden – kunna återupptas i syfte att det belopp som gäldenären ska betala till borgenärerna ska kunna höjas. Det senare skulle kunna bli aktuellt när gäldenärens ekonomiska förhållanden förbättras väsentligt under den tid skuldsaneringen pågår jämfört med vad som var fallet vid skuldsaneringstidpunkten. Tanken var att skuldsaneringen för personer med skulder från näringsverksamhet normalt skulle löpa över tre år, i stället för fem år som var den ”normala” tiden för gäldenärer med skuldsanering. (På denna punkt gick regeringen längre än vad Konkursrådet hade föreslagit – rådet såg efter en helhetsbedömning av skuldsaneringsinstitutet inte anledning att införa särskilda regler för en viss grupp gäldenärer i fråga om saneringsperioden.) Till undvikande av missbruk skulle enligt förslaget dock uttryckliga regler införas om att det i regel inte kan beviljas skuldsanering om verksamheten har bedrivits illojalt eller oförsvärligt i förhållande till borgenärerna. Vidare skulle det enligt förslaget löpa en ”karantänsperiod” för personer som fick förmån av det föreslagna institutet; om gäldenären de senaste tio åren

fått till stånd en skuldsanering på de angivna villkoren, skulle han eller hon inom en tioårsperiod vara hänvisad till de ”vanliga” reglerna om skuldsanering nästa gång han eller hon blev kvalificerat insolvent.

Lagförslaget antogs våren 2005 (se Lov nr. 365 af 24. maj 2005 om revision af reglerne om gældssanering).

Skuldsanering i samband med konkurs (29 kap.)

Reglerna om skuldsanering i samband med konkurs finns i 29 kap. konkursloven men kompletteras av de grundläggande bestämmelserna om skuldsanering i 25–28 kap. Det är i 29 kap. som de huvudsakliga ändringarna från år 2005 med sikte på näringsidkare i konkurs fördes in. Om gäldenärens skuldbörda *inte* i huvudsak härrör från näringsverksamhet, kan gäldenären beviljas skuldsanering enligt de nämnda reglerna endast under särskilda omständigheter.

29 kap. konkursloven tillämpas om gäldenären begär skuldsanering i samband med sin egen konkurs. Reglerna blir också aktuella, om gäldenären begär skuldsanering i anslutning till att ett bolag, i vilket gäldenären eller dennes make/sambo har stora ägarintressen, går i konkurs och gäldenärens skulder huvudsakligen kan knytas till bolaget, t.ex. genom borgensåtaganden. Detsamma gäller om konkursen gäller gäldenärens make eller sambo och maken/sambon drivit näringsverksamhet som gäldenärens skuld härrör från, t.ex. genom borgensåtaganden.

De tidigare nämnda reglerna blir också tillämpliga om gäldenären sätts i konkurs sedan han eller hon ansökt om skuldsanering eller om gäldenären begär skuldsanering och vederbörandes make eller sambo har fått till stånd skuldsanering i samband med konkurs.

Gäldenären måste i samtliga de nu nämnda fallen vara en fysisk person.

Utöver de allmänna kraven och diskvalifikationsgrunderna för skuldsanering gäller enligt 29 kap. att varken gäldenären, dennes make/sambo eller ledningen i det bolag som gått i konkurs får ha åsidosatt sina förpliktelser rörande t.ex. bokföring, redovisning av mervärdesskatt eller information till myndigheter. De får inte heller ha försummat att leda bolaget på ett försvarligt sätt. Också andra graverande omständigheter kan vägas in som skäl för att vägra skuldsanering. Skuldsanering får därutöver ej beslutas om gäldenären har fått skuldsanering beviljad enligt 29 kap. de senaste tio åren.

Beslut om skuldsanering enligt 29 kap. kan enligt huvudregeln meddelas tidigast i samband med att konkursen skrivs av eller att utdelningsförslaget fastställs.

Om gäldenären är föremål för konkursbehandling, omfattar beslutet om skuldsanering som utgångspunkt endast skulder som härrör från tiden före konkursbeslutet. För det fall rätten inte utnyttjar möjligheten att bestämma en annan tidpunkt blir resultatet att kravet på räntor på de skulder som omfattas av skuldsaneringen bortfaller fr.o.m. dagen för konkursen.

I samband med att kända borgenärer uppmanas att inkomma med sina anspråk infordrar rätten också upplysningar av betydelse för rättens möjligheter att besluta om skuldsanering (upplysningar om att gäldenären har misskött bokföringen etc.).

Liksom när det gäller skuldsanering enligt vanliga regler kan rätten utse en medhjälpare som handhar delar av ärendet under rättens tillsyn. Även konkursförvaltaren kan utses att utföra dessa sysslor.

Betalningsperioden för skuldsaneringar enligt 29 kap. uppgår normalt till tre år, vilket alltså är kortare än den femåriga betalningsperiod som gäller för skuldsaneringar enligt 25–28 kap. (se 2 § Bekendtgørelse om gældssanering, BEK nr 894 af 22/09/2005).

Under vissa förutsättningar kan ett skuldsaneringsbeslut enligt 29 kap. omprövas eller upphävas. Dessutom kan skuldsaneringsärendet återupptas på begäran av en borgenär, om gäldenären hade oklara ekonomiska förhållanden vid tidpunkten för skuldsaneringsbeslutet och hans eller hennes ekonomiska situation förbättrats väsentligt. Gäldenären är skyldig att på eget initiativ underrätta rätten och borgenärerna om sådana förändringar. Om detta inte sker, kan skuldsaneringen upphävas.

5.2 Finland

Frågor om hur överskuldsättning kan undvikas och hur de redan överskuldsatta situation kan förändras har varit viktiga i den allmänna debatten i Finland, framför allt i efterdyningarna av bank- och företagskriserna under första delen av 1990-talet. Den finländska staten, men också andra organ, har vidtagit åtskilliga åtgärder för att komma till rätta med problemen (se t.ex. Stefan Ravelin, ”Åtgärder för överskuldsatta i Finland”, Konsumentverkets PM 2003:04 bil. 6 och Mika Hemmo i JFT 1/2002 s. 38 ff.). Några av åtgärderna, liksom relevant lagstiftning, redovisas nedan.

Skuldsanering m.m.

I Finland finns tre separata insolvensförfaranden: konkurs, företagsanering och skuldsanering för privatpersoner.

Konkurslagen (120/2004) trädde i kraft den 1 september 2004. Både fysiska och juridiska personer kan försättas i konkurs. Detta sker efter ansökan från gäldenären eller en borgenär. Den allmänna förutsättningen för ett sådant beslut är gäldenärens insolvens.

Lagarna om företagssanering (47/1993) och om skuldsanering för privatpersoner (57/1993) trädde i kraft den 8 december 1993.

Syftet med lagen om skuldsanering för privatpersoner är att rätta till den ekonomiska situationen för privatpersoner som råkat i ekonomiska svårigheter. Skuldsanering för privatpersoner ger nämligen insolventa personer möjlighet att bli fria från en del av eller alla sina skulder, när de inte bara tillfälligt är oförmögna att betala sina förfallna skulder.

Det är endast fysiska personer som kan ansöka om skuldsanering. Även sådana fysiska personer som bedriver näringsverksamhet (som enskilda näringsidkare eller yrkesutövare) kan under vissa omständigheter beviljas skuldsanering. För detta krävas att gäldenären inte har skulder från näringsverksamhet eller att skulderna från verksamheten är få och härrör från en obetydlig egendoms massa. Skuldsanering är också möjlig när det finns fler än ett fåtal skulder från näringsverksamhet, men detta kräver att skulderna inte har förfallit till betalning och att gäldenären förmår svara för skulderna inom ramen för näringsverksamheten. – För en gäldenär som bedriver näringsverksamhet med ställning som personligt ansvarig bolagsman i ett öppet bolag eller ett kommanditbolag är skuldsanering en utväg endast om bolaget är solvent (och inte heller hotas av insolvens) samt ett ärende om företagsanering är anhängiggjort.

Skuldsanering för näringsidkare omfattar inte skulder som hör samman med näringsverksamheten.

Skuldsanering kan inledas om gäldenären är insolvent och inte rimligen förmår förbättra sin betalningsförmåga så att han eller hon kan klara av sina skulder. Av betydelse är också orsakerna till insolvensen, skuldbeloppet och gäldenärens betalningsförmåga. Gäldenären måste före sin ansökan ha gjort ett försök att nå en förlikning med sina borgenärer. Det får inte finnas något i lag angivet hinder för skuldsanering (t.ex. skuldsättning på grundval av ett brott eller uppenbart lättsinnig skuldsättning).

Det är domstolen som beslutar huruvida skuldsanering ska inledas. Vid behov kan domstolen förordna en utredare. Utredaren måste uppfylla vissa lagstadgade behörighetsvillkor och vara oberoende i förhållande till både gäldenären och borgenärerna.

Domstolen svarar för att gäldenären och borgenärerna under rättas om att skuldsanering inleds. Denna uppgift kan också läggas på utredaren. Domstolen ska dessutom underrätta utsökningsmyndigheten på gäldenärens hemort och på den ort där gäldenärens fastighet är belägen om att skuldsanering inleds.

Det är utredaren som ska göra upp ett förslag till betalningsprogram. Utredaren kan också anförtros andra uppgifter, t.ex. att realisera gäldenärens förmögenhet.

Om domstolen inte har utsett en utredare, gör gäldenären själv upp ett förslag till betalningsprogram. Gäldenären är skyldig att lämna domstolen, utredaren och borgenärerna uppgifter och medverka till att skuldsaneringen kan genomföras. Den kommunala ekonomi- och skuldrådgivningen bistår därvid gäldenären.

Borgenärerna ges tillfälle att yttra sig över gäldenärens ansökan och förslaget till betalningsprogram, men bevakningsskyldighet föreligger inte. Därefter ankommer det på domstolen att i förekommande fall fastställa betalningsprogrammet, som ska motsvara gäldenärens faktiska betalningsförmåga och vanligtvis löper över fem år. I skuldsaneringen realiserar gäldenärens hela förmögenhet, med undantag av egendom som ingår i hans eller hennes bastrygghet. Under vissa förutsättningar kan gäldenären dessutom behålla sin bostad.

Om en skuldsanering är anhängiggjord, kan gäldenären inte försättas i konkurs. Under pågående skuldsanering gäller förbud mot betalning, indrivning och verkställighet. (Domstolen kan också utfärda ett temporärt förbud mot sådana åtgärder redan innan skuldsaneringen inleds.) Förbudet gäller alla skulder som uppkommit innan förfarandet inleddes.

Om gäldenären utan godtagbar orsak väsentligen har försummat att iaktta vad som gäller för betalningsprogrammet eller har försummat sin skyldighet att medverka, kan domstolen bestämma att betalningsprogrammet ska förfalla. Programmet förfaller också om gäldenären försätts i konkurs eller avlider. Om programmet förfaller, gäller på nytt de ursprungliga villkoren för skulderna.

Betalningsprogrammet kan under vissa förutsättningar ändras.

När gäldenären har uppfyllt sina skyldigheter enligt betalningsprogrammet, befrias han eller hon från resten av sina skulder.

År 2006 slutbehandlades 4 005 ansökningar om skuldsanering av tingsrätterna. Betalningsprogram fastställdes i 3 540 av dessa ärenden (Statistikcentralen, Slutbehandlade privatpersoners skuldsaneringsärenden 2006).

Lagstiftningsinitiativ om företagens skuldsanering

Justitieministeriet tillsatte år 2004 en arbetsgrupp för att dryfta behovet av att utveckla insolvenssystemen med avseende på bl.a. hur personer ska kunna befrias från skuldansvar. Saken skulle granskas särskilt med tanke på företagens och företagarnas verksamhetsförutsättningar.

Arbetsgruppen presenterade år 2005 ett förslag som skulle göra det mer attraktivt för företagare att söka skuldsanering (betänkandet 2004:20 Utvärdering av utvecklingsbehoven av insolvenssystem). Förslaget gick ut på att företagarna skulle få behålla en större andel av vinsten från företagsverksamheten när gäldenären genomgår skuldsanering.

Arbetsgruppen hade också i uppdrag att bedöma ett förfarande där gäldenären kan befrias från skuldansvar *enbart* genom att gäldenärens egendom realiserats och används för att betala skulderna. Gäldenären skulle alltså på en gång kunna befrias från skuldbördan, utan skyldighet att använda senare inkomster för att betala skulderna. Tanken var att på detta sätt främja företagsamhet och göra det lättare för gäldenären att på nytt etablera sig som företagare. Förfarandet skulle inte gälla gäldenärens samtliga skulder, utan i första hand bankkulder och varuleverantörers fordringar.

Arbetsgruppen ansåg emellertid att man inte borde skapa ett sådant förfarande i Finland, eftersom gäldenären då inte alls skulle använda sina senare inkomster för att betala skulderna. Förfarandet skulle enligt arbetsgruppen försämra betalningsmoralen, göra det svårare att få krediter och skärpa kreditvillkoren. En kreditåtstramning skulle drabba i synnerhet sådana nya företagare och privatpersoner som inte har egendom som duger som säkerhet för skulder. Förfarandet skulle enligt arbetsgruppen inte vara godtagbart med tanke på borgenärerna och inte heller rättvist mot de gäldenärer som sköter sina skulder. Dessutom skulle ställningen för företagare som är verksamma inom samma bransch försvåras, eftersom konkurrensen skulle snedvridas. – I sin bedömning utgick arbetsgruppen från att förfarandet skulle gälla *alla* insolventa gäldenärer,

eftersom det inte skulle kunna begränsas till enbart företagare. På samma sätt som när det gäller skuldsanering skulle förfarandet inte kunna gälla t.ex. sådana gäldenärer som skuldsatt sig lättsinnigt.

Arbetsgruppen gjorde bedömningen att särskilt ställningen hos dem som har skuldsatt sig i företagsverksamhet skulle kunna stärkas – utan lagändringar – genom åtgärder från myndigheternas och organisationernas sida, bland annat genom tillräcklig information om hur man ska förfara vid insolvens (se också pressmeddelande 18.01.2005: ”Arbetsgrupp vill göra skuldsanering mera lockande för företagare”).

Social kreditgivning

I Finland tillämpas sedan år 2003 en lag om social kreditgivning (20.12.2002/1133). Social kreditgivning är kreditgivning som hör till socialvården och vars syfte är att förebygga ekonomisk utslagning och överskuldsättning samt att främja en persons eller en familjs förmåga att klara sig på egen hand.

I en handbok från Social- och hälsovårdsministeriet anges följande om skuldsatta personer som har förlorat kontrollen över ekonomin (”Social kreditgivning. Handbok för den som startar verksamheten med social kreditgivning”, Social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2003:6, s. 19 f.):

Ekonomi för personer och familjer med små inkomster och tillgångar är ofta mycket sårbar och möjligheterna att kontrollera ekonomin är begränsade. Extra, oväntade betalningar eller oöverlagda anskaffningar leder lätt till överskuldsättning. Skuldsatta personer med de allra lägsta inkomsterna och minsta tillgångarna är nästan alltid föremål för utsökningsåtgärder. Ofta kan man betala räntan på skulderna, men skulden amorteras mycket långsamt eller inte alls. Utsökningsutgifterna leder ofta till underskott i sökandens försörjning, varför han eller hon får utkomststöd (*anmärkning: motsv. försörjningsstöd*).

När fordringar som är föremål för utsökning betalas med social kredit blir utgifterna för att sköta skulderna mera rimliga och gäldenärens disponibla inkomster ökar och ofta förbättras också hans eller hennes sociala prestationsförmåga. Dessutom är ett mål för den ekonomiska rådgivningen och handledningen i anslutning till social kreditgivning att medverka till att förbättra de skuldsattas ekonomiska kunskaper och färdigheter och ändra deras konsumtionsvanor. Till följd av att utgifterna för att sköta skulderna blir rimligare och ekonomin kontrollerbar uppstår inget underskott i kredittagarens försörjning och han eller hon är inte längre beroende av utkomststöd.

Enligt den nämnda handboken (s. 20 f.) kan social kredit också beviljas i situationer där sökandens instabila ekonomiska situation (t.ex. till följd av arbetslöshet) har varat en kort tid eller där sökandens betalningsförmåga skulle förbättras, om hans eller hennes förutsättningar att sköta sina ekonomiska förpliktelser kan bli rimliga med hjälp av social kredit. Omständigheter som talar för att social kredit ska beviljas kan också vara sökandens långa arbetshistoria, en i eurobelopp räknat ringa användning av utkomststödet och små skulder. – Även företagare kan under vissa förutsättningar beviljas social kredit, men krediten får inte ”överlappa” eventuellt företagsstöd (s. 22).

Grundade anledningar för beviljandet av kredit kan vara att en person behöver få kontroll över ekonomin eller bryta en skuldspiral. Det kan också röra sig om anskaffningar till hemmet, främjande av rehabilitering eller sysselsättning, tryggnad av ett boende, stöd för att övervinna en social kris eller någon annan sak som påverkar sökandens förmåga att klara sig på egen hand (t.ex. avsaknad av säkerheter eller en betalningsanmärkning, s. 25 f.).

Behov av social kredit uppstår ofta i situationer där en persons ekonomiska ställning försämras till följd av livskriser, t.ex. skilsmässa eller makes död. Vid lagstiftningens ikraftträdande uttrycktes att det fanns anledning att anta att ensamboende och ensamförsörjare skulle komma att utgöra de största klientgrupperna när kommunerna inför kreditgivning (s. 21).

Social kreditgivning är emellertid ett frivilligt kommunalt åtagande. Kommunen kan själv dimensionera kreditkapitalet och kreditens storlek enligt de lokala behoven. Om kommunen beslutar att ordna social kreditgivning, ska den fastställa grunderna för beviljandet av sådana krediter med beaktande av vad som föreskrivs i lagen; på så sätt blir grunderna för den sociala kreditgivningen lika i hela landet

Social kredit kan enligt lagen beviljas en person som på grund av små inkomster och tillgångar inte på något annat sätt kan få kredit på rimliga villkor. En förutsättning är att personen i fråga har förmåga att klara av återbetalningen av krediten. Vid bedömningen av återbetalningsförmågan beaktas sökandens disponibla inkomster och medel samt förtjänstmöjligheter med hänsyn till ålder, arbetsförmåga och andra omständigheter, sökandens faktiska utgifter och skulder samt andra faktorer som påverkar sökandens ekonomiska ställning. – En persons förutsättningar att få s.k. utkomststöd ska

inte påverkas till följd av att han eller hon skulle ha möjlighet att få social kredit.

Om krediten beviljas, manifesteras förhållandet i ett avtal. I avtalet anges kreditens användningsändamål, kreditens belopp, räntan, storleken på återbetalningsraterna, förfallodagarna och andra återbetalningsvillkor.

Inga kreditkostnader kan tas ut på lån av detta slag. Däremot kan en skälig årlig ränta bestämmas, som mest en viss referensränta enligt den finländska räntelagen. Gälldenären har rätt att utan merkostnader betala tillbaka krediten innan den förfaller till betalning.

Under vissa förutsättningar får kommunen åberopa sig på en avtalsenlig rätt att kräva betalning av belopp som ännu inte förfallit till betalning, närmare bestämt när dröjsmålet uppgår till viss i lagen angiven tid eller andel av det totala skuldbeloppet eller när kredittagaren har gjort sig skyldig till något annat avtalsbrott som är väsentligt.

Enligt lagen har kommunen en skyldighet att vid behov ordna ekonomisk rådgivning och handledning i samband med att social kredit beviljas och under återbetalningstiden.

Frivillig skuldsanering

Våren 2002 slöt justitieministeriet, finansministeriet, handels- och industriministeriet, Bankföreningen i Finland och Garanti-Stiftelsen ett avtal genom vilket bankerna förband sig att försöka nå förlikningslösningar med sådana överskuldssatta gälldenärer som dragits med skuldproblem sedan början av de s.k. depressionsåren 1990–1994. Även Inkassobyråernas organisation (Suomen Perimistoimistojen Liitto ry) knöts till skuldförlikningsprogrammet, liksom tre företag som köpt fordringar. Bankerna uppskattade att avtalet berörde runt 60 000–70 000 gälldenärer. (Antalet gälldenärer reviderades under projektets gång till ca 40 000.) De fordringar som omfattades av skuldförlikningsprogrammet uppskattades till ett nominellt belopp om drygt 90 miljarder kronor (10 miljarder euro). Drygt hälften härav antogs utgöra dröjsmålsräntor och räntor på kapitalbeloppen (Konsumentverkets PM 2003:04 bil. 6 s. 4).

Skuldförlikningen i programmet var frivillig och skulle ske i skuldsaneringslagens anda genom förlikning av dröjsmålsräntor, räntor och skuld kapital. Målet med skuldförlikningsprogrammet var att borgenärerna inom två år skulle ta kontakt med de gälldenärer

som berördes av programmet och att överenskommelser om frivilliga betalningsprogram eller engångsbetalningar skulle träffas inom denna tidsperiod. För ändamålet upprättade bankerna en särskild ansökningsblankett. Genom sina register över utestående fordringar kunde borgenärerna ta fram uppgifter om de gäldenärer som omfattades av programmet. Därefter sände borgenärerna brev till gäldenärerna med en beskrivning av programmet och en uppmaning till dem att ta kontakt. Borgenärskontakten var en första förutsättning för förlikning. (Gäldenärerna hade också möjlighet att på eget initiativ ta kontakt med borgenärerna.) Borgenärernas eftergifter beräknades uppgå till stora belopp, men enligt Bankföreringen i Finland hade detta dock inte någon omvälvande betydelse för bankernas lönsamhet. Inte heller skulle programmet påverka skuldförlusterna i särskilt hög grad, eftersom bankerna redan räknat med dessa förluster under en längre tid (Konsumentverkets PM 2003:04 bil. 6 s. 5).

Vid utgången av februari 2003 hade bankerna skickat sammanlagt drygt 30 000 brev till gäldenärer. Samtidigt uppgick andelen ansökningar om skuldförlikning från gäldenärer till endast omkring 10 procent av brevmottagarna. Avtal om skuldförlikning (inklusive avtal mellan inkassoföretag och gäldenär) hade vid utgången av april år 2003 slutits i ca 600 fall.

Den oväntat låga aktiviteten från gäldenärernas sida och det förhållandevis lilla antalet skuldförlikningsavtal som blivit resultatet drev fram ett nytt, förenklat sätt att främja frivillig skuldsanering. Det innebar att gäldenärer som länge varit insolventa och som uppfyllde vissa kriterier genast fick skulderna efterskänkta. Det förenklade förfarandet ansågs bättre lämpat för långvariga socialbidragstagare, långtidsarbetslösa och folkpensionärer, dvs. närmast de kategorier som vid ingående av ett förlikningsavtal skulle kunna ha möjligheter att bli helt befriade från betalningsskyldighet. Det förenklade förfarandet avsåg dock endast bankkulder (Konsumentverkets PM 2003:04 bil. 6 s. 5 f.).

Enligt ett pressmeddelande från justitieministeriet hösten 2003 (24.10.2003: "Nästan 2 000 gäldenärer har ingått skuldförlikning") hade bankerna och inkassobyråerna skickat över 73 000 kontaktbrev till klienter som blivit skuldsatta under recessionsåren. Knappt 20 procent av dem som fått brevet hade tagit kontakt med sin borgenär. I pressmeddelandet konstaterades att det för dem som genomför skuldförlikningsprogrammet hade visat sig vara svårt att nå gäldenärerna – en avsevärd del av gäldenärerna hade slagits ut på

grund av den skuldspirale de dragits in i. – En annan förklaring som framskyttat i analysen av projektet är att alla gäldenärer faktiskt inte är intresserade av att reda ut sina skulder, antingen för att de är medellösa eller för att de inte vill redogöra för sin ekonomiska situation eller sina bindningar för borgenärerna.

Skuldförlikningsprogrammet skulle enligt den fastställda tidtabellen avslutas under år 2004. Vid utgången av 2004 hade sammanlagt 6 350 förlikningar kommit till stånd inom ramen för programmet. Ansökningar behandlades då fortfarande, men det slutliga antalet förlikningar beräknades bli ca 7 000. Om även skuldsaneringarna beaktades blev slutresultatet att ca 10 000 personer som skuldsatt sig under depressionen fått sina skulder reglerade (Pressmeddelande 28.02.2005: ”Det blev ungefär 7 000 skuldförlikningar”).

Vid skuldförlikningen fick borgenärerna betalning för ungefär en tiondel av sina fordringar, vilket också motsvarade resultatet av lagstadgade skuldsaneringar. Den viktigaste skillnaden mellan skuldförlikning och skuldsanering var att skuldförlikningarna också kunde basera sig på engångsbetalningar; ungefär 30 procent av skuldförlikningarna baserade sig på just en engångsbetalning från gäldenärens sida.

Borgen

Lagstiftningen om borgen reviderades helt år 1999 då ny lagstiftning på området trädde i kraft, lagen om borgen och tredjemanspant (361/1999). En privatpersons borgensansvar gentemot en kreditgivare kan enligt den nya lagen jämkas, om borgensmannen inte har möjligheter att klara av betalningen av skulden och borgensansvaret redan från början var oskäligt högt med hänsyn till borgensmannens betalningsförmåga (7 §). Jämkningsen har syftat till att verka preventivt så att borgensförbindelserna ska ingå i rätt relation till borgensmannens ekonomiska omständigheter.

Innan borgen ställs ska kreditgivaren numera också ge en enskild borgensman en redogörelse för vilka förpliktelser och extra kostnader som borgensförbindelsen omfattar, vilka förutsättningarna är för att betalning ska kunna krävas av borgensmannen samt övriga omständigheter som har väsentlig betydelse för borgensmannens ställning. Kreditgivaren ska dessutom i förväg underrätta en enskild borgensman om gäldenärens utfästelser och andra omständigheter i anslutning till dennes betalningsförmåga som kan antas ha

betydelse för borgensmannen. Brister i något av dessa avseenden kan utgöra skäl för jämkning (12 §).

Tidsfrister för utsökning och absolut preskription

Det första steget mot en begränsning av den livslånga tvångsindrivningen av skulder togs i Finland inom ramen för utsökningslagstiftningen (se lag om ändring av utsökningslagen [679/2003]). Initiativet innebar att en skuld kan drivas in genom utsökning hos en fysisk person som är gäldenär endast under 15 års tid (i vissa fall 20 år). Fristen börjar löpa vid den tidpunkt då domen eller motvarande har vunnit laga kraft (se även avsnitt 8.2.4).

Såvitt är känt finns inte något annat land i Europa som har motsvarande regler om tidsfrist för utsökningsgrunden. (Däremot förhindras livslång utsökning i många länder genom förbud mot utmätning av pensioner, se RP 83/2006 rd.)

Detta betyder emellertid inte att skulden preskriberades vid utgången av tidsfristen. Den upphörde inte heller på något annat sätt. Preskriptionskommissionen hade visserligen föreslagit en sekundär bestämmelse om att en skuld skulle preskriberas 20 år efter det att skulden förfallit till betalning. Gäldenären skulle enligt förslaget frigöras från skulden inom tidsfristen *även* om borgensnären inte hade ansökt om en betalningsdom eller hade ansökt om en sådan först senare (komm.bet. 2001:4). I en lagmotion föreslogs en sådan lagändring. Motionen vann dock inte gehör.

I början av 2008 trädde emellertid en bestämmelse i kraft om slutlig preskription av skulder som drivs in genom utsökning. Enligt bestämmelsen preskriberas en fordran slutligt då den längsta tillåtna tiden för utsökning har gått ut. När huvudgäldenären befrias, befrias även borgensmannen. Fordran kan inte heller drivas in hos gäldenärens dödsbo. – Tidsfristen för utsökningsgrunden kan förlängas av domstol under vissa förutsättningar (se 2 kap. 24–27 §§).

Ändringarna är ett led i en total reformering av utsökningslagstiftningen och ingår i den nya lagen om utsökning (utsökningsbalken [705/2007]), som ersätter den tidigare utsökningslagen. Enligt lagen ska utmätningssmannen i utmätningsärendet kontrollera att fordran inte har preskriberats samt av parterna begära en utredning om det är oklart huruvida rättigheten har upphört.

Garanti-Stiftelsen

Garanti-Stiftelsen är en riksomfattande organisation som hjälper hushåll i ekonomisk kris att lösa skuld- och betalningssvårigheter. Målet är att öka medborgarnas kontroll över den egna ekonomin och deras förmåga att klara sig på egen hand.

Garanti-Stiftelsen bistår personer som av oförutsägbara orsaker hamnat i ekonomisk kris att klara sig på egen hand. Dessutom främjar och utvecklar stiftelsen stödmetoder med anknytning till ekonomihantering och socialskydd samt frivillig skuldsanering, bl.a. genom initiativ, utlåtanen, deltagande i forskningsverksamhet och utbildning av yrkesmänniskor inom olika branscher. I verksamheten bevakas inte bara de skuldsattas utan också borgenärernas och samhällets intressen.

Verksamheten finansieras i huvudsak med medel från Peningautomatföreningen.

För enskilda personer kommer stiftelsens verksamhet till uttryck genom avgiftsfri telefonrådgivning och borgensåtaganden för ”saneringslån”, dvs. banklån som tas av privatpersoner med skuld- och betalningssvårigheter. En av förutsättningarna för att borgen för ett sådant lån ska beviljas är att gäldenären har tillräcklig betalningsreserv enligt de villkor som stiftelsen fastställt. En annan är att gäldenären inte har fått ett inledningsbeslut om skuldsanering.

Då kunden beviljats borgen ansöker han hos en bank om en kredit med vilken han eller hon på en gång slutbetalar flera gamla lån, t.ex. banklån, konsumtionskrediter, avbetalningar, borgensansvar, skadestånd, hyres- och underhållsskulder samt andra förfallna räkningar (däremot inte t.ex. ett verksamt företags skulder eller bostadslån). Saneringslånet och eventuellt ett fåtal andra lån, t.ex. bostadslån eller studielån, är därefter det enda som kvarstår.

En betalningsanmärkning utgör inte något formellt hinder mot beviljande av borgen eller lån. Inte heller det faktum att skulderna är föremål för indrivning eller utmätning är diskvalificerande.

Syftet med saneringen är att den enskilde i fortsättningen ska klara av kostnaderna för låneskötseln samt att det ska bli pengar över för boendekostnader och andra nödvändiga utgifter. Vidare är målsättningen att den enskildes ”skuldspiral” ska upphöra.

Ett hushåll kan beviljas borgen för som mest 34 000 euro under högst åtta år. Låneräntan är högst respektive banks prime-referensränta eller 12 månaders euribor plus en marginal på 2 procent. Banken uppbär också en expeditions- eller arrangemangsavgift för krediten.

Däremot är Garanti-Stiftelsens tjänster kostnadsfria för den sökande (uppgifter från <http://www.takuu-saatio.fi/index.php?id=157>).

Under perioden 1991–2001 lämnade stiftelsen närmare 5 000 kreditgarantier till ett sammanlagt belopp om drygt 60 miljoner euro (Konsumentverkets PM 2003:04 bil. 6 s. 8).

Kyrkans diakonifond

Kyrkans diakonifond är Finlands evangelisk-lutherska kyrkas gemensamma understödsfond. Syftet med fonden är att erbjuda snabb hjälp till familjer som hamnat i ekonomiska trångmål. Orsaken till de ekonomiska trångmålen kan vara eldsvåda eller någon annan plötslig olycka, långtidsarbetslöshet eller borgensskulder som förfaller till betalning. Det ekonomiska understödet består i penninghjälp, men också i rådgivning och stöd (Social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2003:6 s. 59).

Ansökningarna om stöd skickas alltid via lokalförsamlingen. En privatperson kan alltså inte vara i direkt kontakt med diakonifonden. Församlingens diakoniarbetare gör utredningsarbete i anslutning till ansökan och förmedlar hjälpen. Ofta är det fråga om långvarigt stöd där arbetstagarens andliga stöd är lika viktigt som det ekonomiska understödet; diakonifondens verksamhet går till stor del ut på diakoniarbete (Social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2003:6, s. 59).

År 2001 startade diakonifonden ”Ackordfond-projektet” som gick ut på att lösa personers överskuldssättning genom överenskommelser mellan borgenär, gäldenär och diakonifonden. Det var alltså inte fråga om en egentlig fond utan om en verksamhetsmodell. En målsättning med projektet var att visa på fördelarna med att satsa ekonomiska resurser på att lösa upp överskuldssättningen jämfört med att betala sociala kostnader under lång tid. Däremot var inte avsikten att den socialpolitiska verksamheten skulle ersättas på detta sätt (Konsumentverkets PM 2003:04 bil. 6 s. 9).

Ackordfond-projektets klienter var sådana som länge hade varit överskuldssatta. De hade använt alla möjligheter att själva betala sina skulder. Alternativt hade de aldrig haft betalningsförmåga.

Fram till slutet av år 2004 hade skulder på närmare 25 miljoner euro ersatts genom förlikningar. 210 hushåll hade fått hjälp (”Ackord – ett sätt att komma ur skuldfällan”, Kyrklig Tidningstjänst 30.3.2006).

5.3 Norge

Stortinget antog den 17 juli 1992 den s.k. gjeldsordningsloven (Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner). Lagen syftar till att ge personer med allvarliga skuldproblem en möjlighet att få kontroll över sin ekonomi.

Lagen anvisar två möjligheter: frivillig skuldsanering (*frivillig gjeldsordning*) respektive tvingande skuldsanering (*tvungen gjeldsordning*). Frivillig skuldsanering bygger på avtal med borgenärerna, medan tvingande skuldsanering beslutas av domstol.

Lagen gäller fysiska personer som varaktigt är ur stånd att uppfylla sina åtaganden. Personer som har skuld hänförlig till näringsverksamhet omfattas inte. Undantag från denna princip gäller om näringsverksamheten har upphört och det inte föreligger några ouppklarade förhållanden i den delen som försvårar proceduren. Även om en person har skuld som kan knytas till näringsverksamhet är skuldsanering också möjlig under förutsättning att skulden därifrån utgör en förhållandevis liten del av den samlade skuldbördan.

Skuldsanering kan inte inledas om en person är föremål för ett konkursförfarande, och en påbörjad skuldsanering förfaller om konkurs aktualiseras.

En första förutsättning för skuldsanering är att gäldenären har gjort ett eget försök att nå en uppgörelse. Hinder mot skuldsanering föreligger om det finns belägg för att gäldenären på ett illojalt sätt har försökt uppnå skuldsanering eller har lämnat felaktiga uppgifter av väsentlig betydelse till kronofogdemyndigheten (*namsmyndighetene*). Detsamma gäller om gäldenärens ekonomiska förhållanden är oklara i sådan utsträckning att det skulle bli svårt att genomföra förfarandet. Enligt lagen ska skuldsanering inte heller inledas, om detta skulle kunna uppfattas som uppenbart stötande för andra gäldenärer eller samhället i övrigt. Skuldsanering kan beviljas endast en gång.

En ansökan om skuldsanering görs hos en utmätningsman (*namsmann*), som har till uppgift att bl.a. vägleda gäldenären, upprätta förslag till skuldsanering och sörja för att ärendet blir utrett. Han eller hon kan också utse en medhjälpare. Utmätningssmannen kan dessutom besluta om försäljning av gäldenärens egendom.

Därutöver har utmätningsmannen en möjlighet att själv besluta att skuldsanering ska inledas eller att ansökningen ska avslås; det senare blir aktuellt exempelvis när det står klart att de grund-

läggande förutsättningarna för skuldsanering inte är uppfyllda eller när gäldenären inte medverkar i utredningen. I annat fall ska ärendet vidarebefordras till domstol.

När skuldsanering inletts ska beslutet härom kungöras med anmaning till borgenärerna att anmäla sina fordringar. Kända borgenärer och gäldenärer som svarar solidariskt för den sökandes skulder kontaktas direkt av utmätningsmannen. Under en fyramånadersperiod är gäldenären sedan skyddad mot borgenärernas betalningskrav och andra åtgärder.

Gäldenären ska efter anmälningsfristens utgång snarast upprätta ett förslag till frivillig skuldsanering. Gäldenären kan föreslå betalningsanstånd avseende hela eller delar av skuldbördan eller att borgenärerna ska avstå från räntor och kostnader. Ett annat alternativ är att borgenärerna föreslås avstå från resterande belopp omedelbart eller efter skuldsaneringstiden (normalt fem år). Förslaget kan också innebära en kombination av sådana åtgärder.

Därefter skickar utmätningsmannen förslaget för yttrande till de borgenärer som berörs. För att förslaget ska godtas krävs att samtliga accepterar förslaget (eller att de inte hör av sig med invändningar).

Om gäldenären och borgenärerna inte når fram till en frivillig skuldsanering, kan gäldenären begära en tvingande skuldsanering. Ett förslag till skuldsanering måste bifogas en sådan begäran och skickas av utmätningsmannen till domstolen. I en tvingande skuldsanering måste vissa villkor vara uppfyllda. Bl.a. måste skuldsaneringsperioden vara fem år. (Möjligheter finns dock att besluta om en längre betalningsperiod, som mest tio år.) Resultatet av en tvingande skuldsanering blir att gäldenären – med ett par undantag för vissa fordringar med säkerhet – vid periodens slut ska vara fri från den skuldbörda som skuldsaneringen omfattar, förutsatt att han eller hon har uppfyllt villkoren i planen.

Tingsrätten ska göra en preliminär granskning av gäldenärens förslag. Om inte någon grundläggande förutsättning brister, kallas gäldenären och borgenärerna till ett sammanträde rörande förslaget. Efter att borgenärerna har fått yttra sig och sammanträdet har hållits kan skuldsaneringen beslutas, förutsatt att villkoren för skuldsanering är uppfyllda. Det förutsätts också för ett sådant beslut att förslaget inte i sig är stötande och att det inte föreligger så många tvistiga fordringar att det inte går att göra en bedömning av förslaget.

Gäldenären kan få till stånd en ändring av skuldsaneringen under vissa förutsättningar, bl.a. om det har inträffat något som påverkar gäldenärens betalningsförmåga eller om det har inlutit nya krav på henne eller honom som inte täcks av skuldsaneringen. Även borgenärerna kan begära ändring av skuldsaneringen, t.ex. om gäldenärens ekonomiska ställning har förbättrats. Skuldsaneringen kan upphävas bl.a. om gäldenären grovt har åsidosatt sina skyldigheter. Gäldenären har en skyldighet att på eget initiativ upplysa utredningsmannen och borgenärerna om omständigheter av betydelse för skuldsaneringen. Han eller hon kan också under en tid *efter* skuldsaneringens avslutande få svara för betydande inkomster (avseende exempelvis arv eller vinster). Detta kan ske genom att skuldsaneringen helt eller delvis åsidosätts.

Under åren 1993–2006 inleddes skuldsanering i mellan 1 101 och 2 823 ärenden per år. År 2006 uppgick antalet till 2 138 ("Gjeldsordningsloven – Statistikk", tillgänglig på <http://gjeldsordningsbasen.dep.no/>).

5.4 England

Redogörelsen för engelsk rätt bygger på skriften "Guide to Bankruptcy" (The Insolvency Service, September 2005), se även ITPS rapport "Rätten att misslyckas", A2006:010, s. 38 ff.).

Bankruptcy

Regelverket för enskilda personer som är insolventa finns huvudsakligen i Insolvency Act 1986. Några delar häri har ändrats genom Enterprise Act 2002 och annan lagstiftning.

I England (och Wales) finns olika sätt att komma till rätta med en obeståndssituation. För fysiska personer och egenföretagare är *bankruptcy* (konkurs) ett alternativ.

För att domstol ska försätta någon i konkurs krävs en ansökan, antingen av gäldenären själv eller av en borgenär som saknar säkerhet för en fordran som uppgår till minst 750 pund.

I samband med konkurs utses en konkursförvaltare (*Official Receiver*). Alternativt utses en särskilt auktoriserad förvaltare (*Insolvency Practitioner*, i praktiken ofta en revisor men ibland en

advokat). Gälldenären förlorar, med vissa undantag, rådigheten över sina tillgångar i samband med konkursbeslutet.

För enskilda näringsidkare avslutas normalt verksamheten, varvid konkursförvaltaren gör anspråk på tillgångarna i verksamheten. Det finns emellertid inte något som hindrar en person som är försatt i konkurs att fungera som egenföretagare. En sådan person kan alltså påbörja ny verksamhet, men med vissa restriktioner. Bl.a. måste gälldenären berätta om namnet på den verksamhet som försatts i konkurs för sina kontrahenter om han eller hon direkt eller indirekt fortsätter näringsverksamheten med ny firma. En ny registrering krävs i förekommande fall för mervärdesskatt.

Konkursförvaltaren kan hos rätten ansöka om ett inkomstbetalningsbeslut (*income payments order, IPO*), vilket innebär att gälldenären under maximalt tre år ska göra avdrag på sin lön för betalning av konkursskulderna, dock med förbehåll för gälldenärens och hans eller hennes familjs nödvändiga behov. Betalningarna kan fortgå även sedan konkursgälldenären förklarats vara ur konkurs (*discharged*). Ett annat alternativ är att konkursförvaltaren och gälldenären upprättar ett avtal (*income payments agreement, IPA*), om att gälldenären ska betala en viss del av sin inkomst till konkursförvaltaren under högst tre år.

För den som försatts i konkurs i april 2004 eller senare upphör konkurstillståndet automatiskt efter tolv månader. Om konkursförvaltaren kan avsluta sitt arbete tidigare än så, kan han eller hon underrätta domstolen om att tiden förkortas. När konkurstillståndet upphör befrias gälldenären från de flesta skulder som fanns vid tidpunkten för konkursbeslutet. (Undantag utgörs av bl.a. skulder som härrör från bedrägerier, böter och skulder som slagits fast i familjerättsliga förfaranden.) Det står gälldenären fritt att där efter t.ex. driva näringsverksamhet, dvs. utan sådana restriktioner som gällde under konkurstillståndet. Han eller hon får i regel behålla alla tillgångar som förvärvas efter denna tidpunkt. Konkursförvaltaren kan dock alltjämt behålla rådigheten över vissa tillgångar i konkursen, t.ex. gälldenärens boende och livförsäkringar. Gälldenären har en skyldighet att bistå konkursförvaltaren även efter förfarandets avslutande.

Om konkursförvaltaren kommer fram till att gälldenären har agerat oredligt före eller under konkursen eller annars kan lastas för konkursen, kan han eller hon ansöka hos rätten om ett inskränkande beslut (*bankruptcy restrictions order, BRO*). Ett sådant beslut kan t.ex. beröra gälldenärens rätt att driva verksamhet utan att

tillkännage sin tidigare konkurs eller att starta aktiebolag. Beslutet begränsas i tiden till mellan två och femton år. Gälldenären kan också avge ett löfte med motsvarande innehåll (*bankruptcy restrictions undertaking*), utan rättslig inblandning.

Administration orders

Ibland kan det för såväl gälldenären som borgenärerna vara förmånligare att välja något annat alternativ än konkurs vid betalningsproblem.

Om en borgenär kan åberopa sig på ett rättsligt avgörande, kan en lokal civilmålsdomstol (*county court*) meddela ett beslut med innebörd att gälldenären regelbundet och mot en viss avgift betalar delsummor till domstolen för vidare förmedling till borgenärerna (*administration order, AO*). Det krävs att skulderna inte är större än 5 000 pund och att gälldenären har tillräckligt hög inkomst för att kunna göra betalningar varje vecka eller månad.

Enligt ett nyligen framtaget lagförslag ska institutet reformeras. Som en alternativ möjlighet lanseras samtidigt en stödåtgärd för personer som drabbas av plötsliga och oförutsedda betalningsproblem. Domstolen ska i sådana fall kunna meddela ett beslut om verkställighetsförbud, vilket ska ge gälldenären anstånd med betalningen av skulderna i syfte att han eller hon ska komma till rätta med sin situation (*enforcement restriction order, ERO* – se ”Administration and Enforcement Restriction Orders: setting the parameters”, Consultation Paper CP01/08).

Individual voluntary arrangements

Frivilliga överenskommelser (*individual voluntary arrangements, IVA*) är en form av avbetalningsplaner som står öppna även för enskilda näringsidkare. Delägare i enkla bolag kan var för sig ansöka om överenskommelser, men det är också möjligt att söka en överenskommelse som avser bolaget som sådant (*partnership voluntary arrangement*).

För att en överenskommelse om en avbetalningsplan ska komma till stånd krävs en begäran hos domstol och övervakning av en förvaltare. En överenskommelse av detta slag är bindande för borge-

närerna, till skillnad från andra typer av avbetalningsplaner som bygger på arrangemang av mindre formell natur.

Förfarandet kan – men behöver inte – inledas genom att gäldenären begär ett interimistiskt beslut (*interim order*) som hindrar borgenärerna från att ansöka om konkurs under den tid beslutet är i kraft. Borgenärerna är också förhindrade att vidta andra åtgärder mot gäldenären under samma tid, såvida inte domstolen ger sitt tillstånd. Gäldenären kan endast få till stånd ett interimistiskt beslut per tolv månadersperiod.

I förvaltarens uppgifter ingår att förmedla gäldenärens förslag till avbetalningsplan till domstolen och att ge domstolen besked om huruvida det kan vara lämpligt att hålla ett sammanträde med borgenärerna. Om resultatet av ett sådant möte blir att gäldenärens förslag ska accepteras, binds samtliga borgenärer av planen, oavsett om de ens varit närvarande vid sammanträdet. För att en avbetalningsplan ska anses godtagen krävs att borgenärer som representerar mer än 75 procent av skuldbördan har varit närvarande och att tillräckligt många har röstat för förslaget. Förvaltaren, som arvode-ras av gäldenären, övervakar därefter planens genomförande och fördelar pengar till borgenärerna i enlighet med det accepterade förslaget, vanligen under flera år.

En frivillig överenskommelse av detta slag anses särskilt lämplig, om gäldenären har vänner eller släktingar som är beredda att träda in med hjälp eller om gäldenärens inkomst möjliggör betalning av regelbundna summor. Vidare ger den gäldenären större inflytande vid fördelningen av tillgångarna och innebär färre restriktioner för denne jämfört med en konkurs. I allmänhet är förfarandet dessutom billigare för gäldenären. Trots det sagda finns alltså möjlighet att på gäldenärens initiativ nå en frivillig överenskommelse även sedan gäldenären har försatts i konkurs (*fast-track voluntary arrangement*), varvid konkursförvaltaren kan inträda som övervakare.

Debt relief orders

The Department for Constitutional Affairs (DCA) tillkännagav sommaren 2006 ett lagförslag – Draft Tribunals, Courts and Enforcement Bill – som bl.a. innehöll förslag om lättnader för överskuldssatta i England och Wales. Förslaget tar sikte på personer som har relativt små skulder, saknar inkomst och tillgångar för betalning av skulderna och inte heller har råd att bekosta ett konkurs-

förfarande. (Förslaget omfattade ursprungligen gäldenärer vars skulder uppgår till högst 15 000 pund och vars tillgångar uppgår till högst 300 pund. En ytterligare förutsättning var enligt de bakomliggande övervägandena att gäldenärens eventuella överskott av inkomst är mindre än 50 pund per månad.)

Om de ekonomiska förutsättningarna är uppfyllda, kan gäldenären ansöka om ett beslut (*debt relief order, DRO*) med innebörd att skulderna ska anses avskrivna efter ett år. Under denna ettårsperiod är gäldenären skyddad från borgenärernas indrivningsförsök. I övrigt är gäldenären underkastad sådana restriktioner som gäller för personer i konkurstillstånd. Om gäldenärens ekonomiska situation förbättras under beslutets giltighetstid, förutsätts han eller hon vidta åtgärder för att betala sina borgenärer. Missbruk av förfarandet kan leda till civilrättsliga och straffrättsliga konsekvenser.

Enligt förslaget ska det endast gå att få till stånd ett beslut genom en konkursförvaltares försorg. En godkänd förmedlare förutsätts agera för gäldenärens räkning i ansökningsförfarandet, men man torde likväl kunna utgå från att kostnaderna för gäldenären blir lägre än vad som hade blivit fallet vid en konkursansökan.

Förslaget lades fram i överhuset i november 2006 och fick efter viss bearbetning kungligt godkännande den 19 juli 2007 (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 c. 15). De nya reglerna förs in i Insolvency Act 1986.

Statistik

Antalet förfaranden i England och Wales som leder till konkurs (*bankruptcy order*) eller frivilliga överenskommelser (*individual voluntary arrangements*) för fysiska personer har ökat stadigt sedan år 1997 då drygt 24 400 beslut och frivilliga överenskommelser noterades; de frivilliga överenskommelsernas andel uppgick vid den tiden till knappt 19 procent. Särskilt dramatisk har ökningen varit sedan år 2002.

Statistik avseende år 2007 visar att engelska domstolar meddelade beslut i fysiska personers insolvensförfaranden i 106 645 fall. I 64 480 fall blev resultatet konkurs, medan frivilliga överenskommelser fastställdes i resterande 42 165 fall. De frivilliga överenskommelsernas andel av alla förfaranden uppgick till 40 procent (se "Individual insolvencies in England and Wales, 1960 to present" på

<http://www.insolvency.gov.uk/otherinformation/statistics/historicdata/HDmenu.htm>).

5.5 Tyskland

Gällande rätt

Redan i 1 § i den tyska Insolvenzordnung (InsO) slås fast att ett av insolvensförfarandets syften ska vara att bereda den redbara gäldenären tillfälle att befria sig från sina återstående förpliktelser. Härmed avses gäldenärer som är fysiska personer. Möjligheterna till skuldbefrielse (*Restschuldbefreiung*) finns i tysk rätt sedan år 1999.

För fysiska personer som inte driver eller har bedrivit näringsverksamhet finns särskilda bestämmelser i 304–314 §§ InsO. Bestämmelserna gäller även för personer med egen näringsverksamhet vars ekonomiska förhållanden är ”överblickbara” och som saknar skulder relaterade till arbetsförhållanden. (Förhållandena anses överblickbara om gäldenären har färre än 20 borgenärer när insolvensförfarandet inleds.) Bestämmelserna är en del i ett förenklat insolvensförfarande (*Verbraucherinsolvenzverfahren*, motsv. ”konsumentinsolvensförfarande”) som förutsätter att gäldenären kan visa att han eller hon har misslyckats med att nå en förlikning med borgenärerna. Bevisningen ska presenteras i form av ett intyg som ska utvisa för rätten att skulduppgörelse enligt en bifogad plan lagts fram för – men avvisats av – borgenärerna högst sex månader före ansökan.

När ansökan om det förenklade insolvensförfarandet ges in till domstol ska en plan (*Schuldbereinigungsplan*) för hur skuldbördan ska angripas samtidigt presenteras. Planen kan vara förbunden med ett yrkande om skuldbefrielse eller en förklaring om att skuldbefrielse inte söks.

Innan domstolen öppnar ett dylikt insolvensförfarande ska den inhämta besked från borgenärerna om huruvida de kan acceptera uppgörelsen. Detta kan mynna ut i att planen antas och att en ”förlikning” ingås som har samma egenskaper som en exekutionstitel. Förfarandet avslutas i sådana fall redan innan det påbörjats.

Under vissa omständigheter kan domstolen bifalla planen, trots att inte alla borgenärer har godtagit den. I annat fall ankommer det på domstolen att ta ställning till om insolvensförfarandet ska öppnas, trots att det finns borgenärer som motsätter sig en uppgörelse. Det

blir då fråga om ett slags förenklat förfarande. Samtidigt utses en god man (*Treuhänder*), som ska fylla samma funktion som en förvaltare.

Under en granskningsfrist, som fastslås av domstolen, kan den gode mannen eller borgenärerna angripa olika rättshandlingar som gäldenären vidtagit före sin ansökan. Därefter avslutas ärendet med utdelning av tillgängliga medel. Förfarandet kan också innebära skuldbefrielse, under förutsättning att detta har yrkats av gäldenären. Skuldbefrielse ska dock inte ges, om inte gäldenären inom en fastställd frist verkställt betalning till den gode mannen för sådan egendom som i förekommande fall undantagits från förfarandet i utbyte mot ett fastställt belopp.

Institutet för ”konsumenter” (och vissa näringsidkare) som här redovisats är som nämnts förenklat – men även subsidiärt – i förhållande till reglerna om skuldbefrielse för fysiska personer i anslutning till ett sedvanligt insolvensförfarande. Bestämmelserna härom finns i 286–303 §§ InsO.

Tanken med det senare regelverket är att sådana (fysiska) personer som är ”värdiga” under vissa förutsättningar ska komma i åtnjutande av skuldbefrielse avseende sådana skulder som inte täcks genom de åtgärder som vidtas i ett öppnat insolvensförfarande. – Det kan här noteras att skuldavskrivning också är möjlig genom förordnanden i en insolvensplan (*Insolvenzplan*, se 217 §), utan att reglerna i 286–303 §§ tillämpas (och t.o.m. i strid med de nämnda bestämmelserna, se *Insolvenzordnung*, Beck-Texte im dtv, 11. Auflage, 2007, s. XIX).

För att skuldbefrielse ska komma i fråga förutsätts ett yrkande från gäldenären. Yrkandet är sammanbundet med yrkandet om öppnande av ett insolvensförfarande. Gäldenären åtar sig genom sin framställning att under sex års tid från insolvensförfarandets öppnande ställa sin utmättningsbara inkomst till en god mans förfogande. Domstolen beslutar om att skuldbefrielseförfarandet ska inledas sedan konkursförvaltare och borgenärer har hörts. Det ankommer på borgenärerna att föra fram trovärdiga omständigheter som har betydelse för frågan om skuldbefrielse ska förvägras gäldenären. Detta blir konsekvensen bl.a. om gäldenären dömts för vissa brott, om han eller hon för vinnings skull lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter som rör verksamheten de senaste åren eller om han eller hon de senaste tio åren redan fått förmån av skuldbefrielse. Likaså måste yrkandet om skuldbefrielse lämnas utan bifall om gäldenären det senaste året har försatt borgenärerna i ett

sämre läge på något olämpligt sätt, exempelvis genom att åta sig förpliktelser, slösa bort egendom eller fördröja insolvensförfarandets inledande.

Om skäl att vägra skuldbefrielse inte föreligger, ska rätten besluta att gäldenären får skuldbefrielse om han uppfyller de förpliktelser som följer av InsO. Till skyldigheterna hör bl.a. att gäldenären ska ha – eller sträva efter att få – ett passande förvärvsarbete. Gäldenären får inte heller hemlighålla inkomster eller ge någon borgenär fördelar.

Samtidigt som rätten beslutar om ett sådant förfarande ska den gode man utses till vilken gäldenären under förfarandets löptid ska avstå sin inkomst för vidare fördelning till borgenärerna. Den gode mannen kan anförtros uppgiften att övervaka att gäldenären fullgör sina skyldigheter enligt InsO.

För förfarandet gäller likabehandling av borgenärerna. Under den tid som gäldenären ska avstå sin inkomst får någon enskild borgenär således inte ombesörja utmätning hos gäldenären. Alla eventuella sidoöverenskommelser som ger någon borgenär fördelar anses ogiltiga.

Skuldbefrielse kan vägras redan genom ett beslut under löptiden, om det framkommer att gäldenären brutit mot sina åtaganden till skada för någon borgenär. Detta kan också bli följden, om gäldenären döms för brott eller låter bli att ersätta den gode mannens arbete.

Om däremot sex år förflyter utan att förfarandet avbryts ska domstolen, efter att borgenärerna och den gode mannen fått yttra sig, ta ställning till frågan om skuldbefrielse ska medges eller ej. Ett eventuellt beslut om skuldbefrielse kungörs och får verkan mot såväl kända som okända borgenärer. Vissa fordringar ska dock enligt lag undantas från ett sådant beslut.

Beslutet om skuldbefrielse kan rivas upp i efterhand, t.ex. om det framkommer att gäldenären har åsidosatt sina åligganden.

Ytterligare förenklingar av det förenklade insolvensförfarandet

I augusti 2007 tillkännagavs att det tyska Bundeskabinett ställt sig bakom ett av justitieministern framlagt lagförslag som innebär en reformering av insolvensförfarandet för konsumenter ("Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur

Entschuldung mittelloser Personen, zur Stärkung der Gläubigerrechte sowie zur regelung der Insolvenzfestigkeit von Lizenzen”).

Bakgrunden till förslaget är att det förenklade insolvensförfarandet ansetts vara alltför kostnadskrävande och byråkratiskt i ljuset av att 80 procent av gäldenärerna saknar tillgångar. De höga kostnader som förknippas med förfarandet har ofta fördröjt proceduren. – Förslaget kan ses som ett alternativ till införandet av ett självständigt skuldbefrielseförfarande vid sidan om det nuvarande insolvensrättsliga regelverket.

Lagförslaget innebär kraftiga förenklingar för gäldenärer som saknar tillgångar. I praktiken medför det att ett särskilt skuldbefrielseförfarande (*Entschuldungsverfahren*) kan påbörjas trots avslag för ett yrkande om att ett insolvensförfarande ska inledas. (Avslag blir följderna om det visar sig att gäldenären saknar tillgångar för täckning av kostnaderna för förfarandet.) Detta bedöms i sig innebära kraftiga statliga besparingar, eftersom kostnaderna för gode män och konkursförvaltare minskar. Vidare innehåller förslaget bestämmelser som är ägnade att förstärka möjligheterna för skuldbefrielseuppörelser mellan gäldenären och borgenärerna i det förenklade insolvensförfarandet. Samtidigt ska borgenärernas rättigheter stärkas till undvikande av att förfarandet missbrukas. För oredliga gäldenärer ska det bli svårare att nå skuldbefrielse.

Målsättningen är att regelverket ska kunna träda i kraft före år 2009 (BMJ, Pressemitteilungen, Berlin 14. Februar 2008: ”Bundestag befasst sich mit Reform im Insolvenzrecht”).

5.6 USA

Den s.k. Bankruptcy Code (Title 11 of the United States Code) är en federal konkurslag som handhas av speciella konkursdomstolar (*bankruptcy courts*)

Lagstiftningen innehåller olika varianter av konkurs. De olika konkurstyperna brukar benämnas utifrån vilket kapitel de är inlagda i. I praktiken är det konkurser enligt kapitel 7 (”Chapter 7”) och 13 (”Chapter 13”) som här är av intresse. Privatpersoner kan visserligen erhålla konkurs även enligt kapitel 11 (”Chapter 11”), men sådana ansökningar är ovanliga. Ofta kan gäldenären själv välja vilken sorts konkurs han vill ansöka om.

Mellan en halv och en procent av befolkningen går i personlig konkurs varje år. Vanliga orsaker härtill är att gäldenären har för-

lorat sitt arbete, eventuellt i kombination med höga sjukvårdskostnader. Däremot går de flesta insolventa småföretag i USA *inte* officiellt i konkurs. En konkursansökan är nämligen förenad med kostnader av olika slag. Dessutom åstadkommer man enkelt en "avregistrering" av ett företag genom att underlåta att betala föreskrivna avgifter och inge årsredovisning. Många företagskonkurser döljer sig i stället bland de personliga konkurserna. Företagsrelaterade skulder återfinns i 17 procent av alla personliga konkurser (ITPS, "Rätten att misslyckas", s. 51 f. och 54).

Vid avslutande av konkurs befrias gäldenären från skulder (*discharge*). Skulder som är förenade med panträtt kvarstår dock. Det finns också skulder som helt enkelt undantas från skuldavskrivning, t.ex. underhållstöd och vissa skatter.

Konkurs enligt Chapter 7 i Bankruptcy Code är den vanligaste konkursformen i USA. Både företag och individer kan ansöka om ett sådant förfarande, men det är endast individer som kan erhålla skuldavskrivning. I en dylik konkurs utses en förvaltare (*trustee*), som säljer av gäldenärens egendom och distribuerar den till borgenärerna. Gäldenären tillåts dock behålla ett beneficium (*exemption*), vars omfattning varierar mellan delstaterna. Ofta innebär konkursen att gäldenären får behålla all sin egendom till följd av beneficiereglerna.

En konkurs enligt Chapter 7 innebär att skulderna omedelbart skrivs av. Gäldenären kan emellertid förvägras en sådan konkurs under vissa omständigheter, t.ex. om oredligt beteende kan läggas gäldenären till last.

Om gäldenärens ekonomi medger att denne betalar hela sina skuld eller delar av den på några års sikt är det i stället en konkurs enligt Chapter 13 som är aktuell. Konkurs enligt Chapter 13 kan sägas vara ett slags övervakad "rekonstruktion" eller skuldsanering av den fysiska personens ekonomi. En sådan konkurs anses vara mindre förmånlig för gäldenären, eftersom den förutsätter att vederbörande med sina inkomster betalar av skulderna under en period av tre till fem år i enlighet med en avbetalningsplan för att han eller hon ska bli skuldfri. Samtidigt anses en Chapter 13-konkurs vara mindre stigmatiserande ("Rätten att misslyckas" s. 56). Det är dessutom färre skuldtyper som undantas från en sådan konkurs. Vidare är gäldenärens möjligheter att freda sitt boende från utmätning större enligt detta regelverk.

Det finns begränsningar i möjligheten att erhålla skuldnedskrivning i en Chapter 7- eller Chapter 13-konkurs när gäldenären har genomgått en tidigare konkurs.

5.7 Initiativ inom Europarådet

Redan år 2005 antog de europeiska justitieministrarna en resolution, Resolution No. 1 on Seeking Legal Solutions to Debt Problems in a Credit Society (MJU-26 [2005] Resol. 1), i vilken de uttryckte oro inför de problem som uppstår i dagens kreditsamhälle. Det noterades i resolutionen att tillgången till krediter i en del fall kunde leda till överskuldssättning hos hushållen, vilket i sin tur kunde föra till socialt utanförskap. Ministrarna enades om att det var viktigt att vidta åtgärder för att nå fram till juridiska och praktiska lösningar på de överskuldssättningsproblem som uppstår i ett kreditsamhälle. Europarådets ministerkommitté anmodades att till Europarådets styrkommitté för rättsligt samarbete (the European Committee on Legal Cooperation, CDCJ) vidarebefordra uppgiften att bl.a. analysera lagstiftning och lämpliga metoder samt identifiera svårigheter som uppstår i arbetet med att finna lösningar på skuldproblem.

CDCJ utsåg för detta ändamål en expert, professor Johanna Niemi-Kieseläinen vid Umeå universitet, som tillsammans med Ann-Sofie Henrikson redovisade uppdraget i Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies (CDCJ-BU [2005] 11 rev.). Rapporten innehöll ett antal rekommendationer till Europarådet om hur frågorna borde hanteras.

I en rekommendation till medlemsländerna som antogs av Europarådets ministerkommitté år 2007 – Recommendation CM/Rec(2007)8 of the Committee of Ministers to member states on legal solutions to debt problems (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies) – formuleras ett antal "råd" till medlemsländerna för användning vid utformningen av nationell lagstiftning och andra metoder som juridiskt hanterar överskuldssättningsproblematik.

Ministerkommittén slår i rekommendationen fast att vi lever i en tid när krediter har blivit en väsentlig del av ekonomierna och att utvecklingen av marknaderna för konsumentkrediter kan ha positiva effekter både för tillväxten och för individer. Samtidigt noterar ministerkommittén att överskuldssättning är ett växande problem

bland enskilda och familjer som kan leda till bl.a. sociala problem, sjukdomstillstånd och utanförskap.

”Överskultsättning” (*over-indebtedness*) definieras i rekommendationen som den situation i vilken en persons eller familjs skuldbörda uppenbart och/eller på längre sikt överskrider betalningsförmågan. Medlemsstaterna rekommenderas att vidta olika åtgärder för att förebygga överskultsättning, bl.a. statistikinsamling, analyser av överskultsatta individers situation och utbildning. Den faktiska tillgången till opartisk rådgivning (bl.a. ekonomisk och juridisk) för skultsatta lyfts fram, liksom regelverk som säkrar ett ansvarstagande under alla faser av en kreditrelation.

Därutöver rekommenderas medlemsstaterna att införa mekanismer som främjar de överskultsattas rehabilitering och återinträde i samhällslivet, bl.a. genom att de bereds möjligheter att erhålla skultnedsättning med rimliga betalningsplaner (både beträffande periodernas villkor och deras längd). Vidare rekommenderas att det införs system för utomrättsliga överenskommelser samt att överenskommelser av denna typ uppmuntras. Borgenärens sätt att hindra uppgörelser på ett orimligt vis bör enligt rekommendationstexten begränsas. Vidare bör gäldenärens aktiva medverkan i uppgörelser av olika slag uppmuntras. Dessutom bör skultfrihet, helt eller delvis, kunna tillåtas för individer (och familjer) när andra åtgärder mot överskultsättning visat sig verkningslösa.

5.8 Initiativ inom Europeiska Unionen

EU-länderna har inom ramen för den s.k. Lissabonstrategin beslutat om en rad gemensamma mål till år 2010 för att med gemensamma krafter stärka EU:s konkurrenskraft och tillväxt, öka sysselsättningen och den sociala sammanhållningen samt säkra en hållbar utveckling. Sverige har i det gemensamma arbetet särskilt prioriterat åtgärder för bl.a. ett bättre företagsklimat och regelförbättringar.

I februari 2005 föreslog kommissionen en nystart för Lissabonstrategin, inriktad på att fokusera EU:s insatser på starkare och hållbar tillväxt för fler och bättre arbetstillfällen, vilket skulle kunna uppnås genom att man skapar en stödjande miljö för små och medelstora företag och en kultur som är mer inriktad på företagande.

I ett meddelande från kommissionen till bl.a. rådet och Europaparlamentet uppmanades medlemsstaterna och näringslivet att skapa en stödjande miljö för konkurshotade företagare och för dem

som har upplevt en företagskrasch ("Omstart för konkursstämplad: För en politik som ger en andra chans. Att genomföra Lissabonprogrammet för tillväxt och sysselsättning", Europeiska kommissionen, KOM[2007] 584 slutlig, 5.10.2007). Syftet var att bereda möjligheter för EU att bli ett dynamiskt område för företagande, där alla kan få en andra chans.

Kommissionen förklarar i meddelandet att den anser att en mer stödjande miljö för konkurshotade företag skulle kunna förebygga kraschlandningar. Genom att ta itu med dels de negativa effekterna av konkurser när de inträffar, dels de negativa attityderna till konkurser skulle man kunna ta vara på kreativiteten hos människor, främja både företagande och innovation samt skapa nya arbetstillfällen. Det skulle också kunna leda till ett mer gynnsamt företagsklimat i EU, där bara bedrägeri och brott skulle bestraffas.

I meddelandet anförs vidare (s. 4) att det finns en bristande medvetenhet om felsatsningarnas roll i ekonomin. Den allmänna uppfattningen påstås vara att företag går omkull på grund av oförmåga eller fusk. I EU stämplas företagaren av näringslivet, rättsväsendet och av den allmänna opinionen, vilket enligt kommissionen skapar onödiga hinder för företagare som vill starta om. Vidare anges (s. 8) att rädslan för att bli konkursstämplad är en orsak till att många små och medelstora företag i ekonomisk kris döljer problemen tills det är för sent.

Kommissionen uppger att det av tillgängliga uppgifter framgår att bara ett fåtal företagare som varit försatta i konkurs gör ett nytt försök att starta verksamhet, trots att de flesta av dem fortfarande föredrar egen verksamhet och trots att unga människor hoppas på en andra chans. Detta beror på att en företagskrasch påverkar företagaren mycket personligt – ca en tredjedel av entreprenörerna säljer sitt hus, medan andra familjemedlemmar drabbas av negativa återverkningar i 25 procent av fallen. En företagskrasch är en stressituation som i 15 procent av fallen dessutom leder till att företagarens förhållande också kraschar. Företagare som har gått omkull konfronteras därutöver fortfarande med en omvärld som underskattar de nya möjligheter en konkurs skapar. Kommissionen framhåller att det finns uppgifter som tyder på att företagare som har felsatsningar i bagaget lär av sina misstag och för det mesta lyckas bättre nästa gång – deras företag brukar t.ex. växa snabbare än nyetablerade företag (s. 4 f., se även Europeiska kommissionen, The seminar on Business Failure, 10 and 11 May, Noordwijk, the Netherlands, DG ENTR.B.1/FvH D[2001]).

I meddelandet (s. 5 f.) konstateras att ingen medlemsstat än så länge utformat någon övergripande strategi för en andra chans, trots kommissionens arbete med att tackla problematiken kring konkurs-hotade företag och de negativa effekterna av konkurs. Visserligen har hälften av medlemsstaterna på senare år vidtagit åtgärder för att korta skuldavskrivningstiden, avlägsna restriktioner eller förenkla konkursförfarandet, vilket förbättrat den nationella insolvenslagstiftningen. Det finns dock enligt kommissionen utrymme för att göra mer om man vill främja positivare attityder till företagande och uppmuntra fler att starta företag.

Kommissionen framhåller (s. 6) att det första man ska göra för att tackla de negativa effekterna av en konkurs är att diskutera saken offentligt, vända sig till framtidens företagare och skapa insikt om fördelarna med nystarter. Allmänhetens och medias roll lyfts fram särskilt.

En särskild fråga är insolvensrättens betydelse i sammanhanget. Kommissionen anför (s. 7):

Lagen underlättar inte nödvändigtvis nystarter efter konkurs. I många länder behandlas alla fortfarande **på samma sätt av insolvensrätten oberoende av om konkursen är brottslig** eller beror på slarv eller varken ägaren eller chefen synbarligen har gjort något fel, dvs. konkursen är **hederlig** och saknar ont uppsåt. Det finns många regler om restriktioner, utestängning och näringsförbud för den drabbade som existerar bara för att det rör sig om ett konkursförfarande. Detta onyanserade synsätt tar ingen hänsyn till riskerna i dagligt affärsliv och vilar på föreställningen att en konkursad företagare är någon som samhället inte kan lita på. Det krävs att synsättet på insolvensrätt ändras radikalt i EU.

Nyligen gjordes en undersökning i 15 länder av om huruvida liberalare lagstiftning om personlig konkurs skulle stimulera företagande. I undersökningen ingick 13 EU-länder och därtöver Kanada och USA, som i sin federala insolvensrätt tillåter omedelbar skuldavskrivning. Man använde skuldavskrivning som ett mått på "stränghet" och uppgifter om egenföretagande över en 13-årsperiod. Slutsatsen var att **insolvensrätten påverkar företagsnybildningen kraftigt** och att dess ekonomiska betydelse är större än ekonomisk tillväxt och börsuppgång.

Kommissionen, som noterar att det kan vara svårt för entreprenörer att frigöra sig från tunga skulder och börja om på nytt, pekar på att det i några länder finns möjlighet att upprätta en återbetalningsplan när konkursen är "hederlig" medan skulder skrivs av automatiskt i Belgien, Irland och Storbritannien i sådana konkurser.

Bland de lärdomar som kommissionen sammanfattningsvis menar att man kan dra finns följande (s. 8):

- Det är viktigt att skapa rätt ramverk, nämligen ett som både skyddar alla inblandade tillfredsställande och ger företagaren rätt att misslyckas och starta om.
- Insolvenslagstiftningen bör innefatta en tydlig distinktion mellan den rättsliga behandlingen av hederliga och ohederliga konkurser.
- Företagare som gör konkurs utan att ha begått något fel bör kunna få ett domstolsbeslut på att de är hederliga och oantastliga. Beslutet bör offentliggöras.
- Insolvensrätten bör tillåta tidig skuldavskrivning på bestämda villkor.
- Näringsförbud och liknande påföljder bör inskränkas.
- De rättsliga förfarandena bör bli enklare och kvickare, så att så mycket som möjligt av tillgångarna i konkursboet blir kvar till omallokering. Den rättsliga behandlingen bör inte ta mer än ett år.

Utöver det arbete som nu har beskrivits bedrivs inom EU också ett arbete som mera är inriktat på att bekämpa social utestängning. Även detta arbete har sin utgångspunkt i Lissabonstrategin. Vid lanseringen av strategin i mars 2000 uppmanade Europeiska rådet medlemsstaterna och kommissionen att vidta åtgärder för att verkningfullt försöka utrota fattigdomen senast 2010. Europaparlamentet och rådet antog i december 2001 Gemenskapens handlingsplan nr 3 för att uppmuntra till samarbete mellan medlemsstaterna på detta område under perioden 2002–2006. Syftena var bl.a. att förbättra förståelsen av social utestängning och att organisera ett utbyte av god praxis.

Ett nätverk för social integration (*Social Inclusion*) har bildats med oberoende experter, en från varje medlemsstat, som ska stödja generaldirektoratet för sysselsättning, sociala frågor och lika möjligheter (DG EMPL) i dess arbete med dessa frågor. Inom ramen för det tidigare nämnda programmet startade kommissionen 2004 också en verksamhet med oberoende granskningar, s.k. "Peer Reviews" inom området politik för social integration. Kommissionen har fört samman nätverket med detta program till ett underprogram kallat "Peer Review and Assessment in Social Inclusion".

Ett stort antal granskningar har genomförts med början 2004, varav en med inriktning på skuldnedsättning för överskuldssatta personer (Rotterdam, november 2006).

I den sociala agendan för 2005–2010 tillkännagav kommissionen att den skulle lägga fram ett förslag om att utnämna 2010 till europeiskt år för bekämpning av fattigdom och social utestängning. Förslaget lades fram i december 2007 (16600/07, SOC 538 CODEC 1463). Ett av de specifika målen är ”sammanhållning”, vilket i förslaget beskrivs som att man vill främja ett samhälle präglat av större sammanhållning genom att öka medborgarnas medvetenhet om fördelarna för alla med ett samhälle utan fattigdom, där ingen är dömd att leva i samhällets utkanter.

Här ska också nämnas att frågor som berör överskuldssättning nyligen berördes i en rapport som togs fram för kommissionens räkning (”Towards a common operational European definition of over-indebtedness”, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E2, 2008). Projektet som låg bakom rapporten hade bl.a. som mål att lägga grunden för skapandet av en gemensam europeisk definition av termen ”överskuldssättning” (bl.a. i statistiksyfte) samt att bidra med en översikt över olika politiska, administrativa och juridiska sätt att angripa överskuldssättningsproblem i Europa.

5.9 ITPS rapport ”Rätten att misslyckas”

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har i en rapport, ”Rätten att misslyckas. En studie av insolvenslagstiftningen i EU och USA samt dess konsekvenser för entreprenörskap” (Monica Ström & Marcus Zackrisson, A2006:010, reviderad upplaga) tagit fram ett kunskapsunderlag för den svenska politiken i syfte att bidra till en svensk insolvensrättslig lagstiftning som kan främja ett dynamiskt näringsliv. Utgångspunkten för rapporten är att en dynamisk ekonomi kännetecknas av ett stort inflöde – men också ett stort utflöde – av företag och att en effektiv insolvensrätt främjar denna utveckling. I rapporten konstateras att flera länder i Sveriges omvärld reformerar sin insolvensrätt i syfte att underlätta nyföretagande, medan fokus i Sverige snarare ligger på att minska antalet konkurser (s. 3).

I rapporten konstateras att en ekonomi som kännetecknas av snabb teknisk utveckling och hög ekonomisk tillväxt kommer att

ha ett stort inflöde av nya företag och likväl ha många företag som lämnar marknaden. En effektiv insolvenslagstiftning ska främja denna utveckling genom att inte verka avskräckande på potentiella entreprenörer och även ge entreprenörer en chans att starta om på nytt efter ett misslyckande (s. 7). Följaktligen anses i rapporten att en förändrad svensk insolvensrättslig lagstiftning bör utformas så att den bl.a. uppmuntrar – eller åtminstone inte hindrar – individer att starta företag samt underlättar för företagare att starta ett nytt företag efter en ”ärlig” konkurs (s. 59 f.).

Utifrån studier av insolvensförfarandena i Danmark, England (och Wales), Frankrike, Nederländerna och USA pekas vissa områden ut inom vilka svensk insolvenslagstiftning kan förbättras.

Ett av områdena rör reglerna för skuldsanering, som enligt rapporten (s. 8) direkt berör entreprenörers möjlighet att på nytt starta företag. I rapporten hänvisas till Nederländerna och Danmark, där det är lättare att få skuldsanering för företagsrelaterade skulder än konsumtionsrelaterade skulder. Vidare framhålls USA, där personlig konkurs är mer fördelaktig än skuldsanering och där man – för att främja entreprenörskap – har gjort det lättare att få en personlig konkurs om skulderna härrör från näringsverksamhet. Mot denna bakgrund föreslås i rapporten att möjligheterna till skuldsanering även för företagsrelaterade skulder övervägs i Sverige (s. 8).

Utöver längden på konkurstillståndet och betalningsskyldigheten för en konkursgäldenär diskuteras frågan om vilken egendom gäldenären bör få behålla efter en konkurs, det s.k. beneficiet. Debatten i USA om konkurslagens påverkan på entreprenöriella aktiviteter handlar enligt vad som anges i rapporten till stora delar just om hur mycket individer får behålla efter en konkurs. Här hänvisas till att det finns studier som indikerar att ett högt beneficium gör att det blir fler entreprenörer. En ny bred syn på den insolvensrättsliga lagstiftningen som även omfattar detta skulle enligt rapporten kunna bidra till att förbättra klimatet för entreprenörer i Sverige (s. 8).

6 Skuldnedsättning för överskuldsatta företagare

6.1 Inledning

Enligt direktiven ska jag lämna förslag om skuldnedsättning för överskuldsatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder. I detta sammanhang ska jag överväga vilka *förutsättningar* som bör gälla för att en näringsidkare ska få skuldnedsättning och vad som i övrigt bör gälla för förfarandet.

När det gäller den lagtekniska lösningen har jag i uppgift att pröva om skuldsaneringslagen (SksanL) kan göras tillämplig på näringsidkare eller om ett särskilt regelverk bör skapas.

För en näringsidkare som har ådragit sig en övermäktig skuldbörda kan det ur ett samhällsperspektiv vara av vikt att göra det möjligt för henne eller honom att snabbt komma ifrån denna situation så att hans eller hennes kreativitet åter kan komma samhället till handa.

I direktiven används både beteckningen ”företagare” och ”näringsidkare”. Någon skillnad häremellan synes inte ha varit avsedd. Jag använder i den fortsatta framställningen för egen del huvudsakligen beteckningen *näringsidkare*. Till kategorin näringsidkare hör i egentlig mening var och en som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, med eller utan vinstsyfte (se Hellners & Mellqvist s. 100 f.).

Inledningsvis ska slås fast att jag har uppfattat direktiven på så sätt att ett särskilt regelverk för näringsidkares skuldnedsättning ska övervägas först om skuldsaneringslagen *inte* framstår som ett lämpligt alternativ. Vidare är det viktigt att framhålla att jag enligt direktiven särskilt ska pröva om förslagen i denna del kan gälla generellt för fysiska personer. Jag vill redan här betona att en fördel med att då använda sig av skuldsaneringslagen är att den framstår som det naturliga instrumentet om man ska sträva efter en enhetlig

lagstiftning, dvs. en lagstiftning som inte gör åtskillnad mellan olika ”kategorier” av överskuldssatta gäldenärer (se även avsnitt 7.3).

Som framgått av den tidigare redogörelsen är det endast *fysiska* personer som kan komma i fråga för skuldsanering. Detta drag har den svenska lagen gemensamt med övriga nordiska länders skuldsaneringslagar. Någon ändring av denna grundprincip framstår inte som önskvärd, särskilt mot bakgrund av att det för juridiska personer finns möjligheter att erhålla företagsrekonstruktion av själva verksamheten. I den mån ändringar i skuldsaneringslagen ska övervägas får fokus således vara inriktat på näringsidkare (företagare) som är fysiska personer.

Till stor del är det personer som har drivit rörelse i *enskild firma* som kan komma i åtnjutande av en nyordning i skuldsaneringslagen som syftar till att ge näringsidkare en chans att snabbt komma tillbaka efter ett misslyckande. (För en enskild näringsidkare är nämligen verksamhetens skulder också den fysiska personens skulder.) Detta framstår som rimligt mot bakgrund av att 57 procent av företagen drivs som enskild firma och att hela 71 procent av alla nystartade företag drivs i denna form (SCB, Aktuell statistik ur företagsregistret, ”Antal företag i januari 2008 fördelat på juridisk form”, och ITPS, Nyföretagandet i Sverige 2005 och 2006, S 2007:004).

Formellt sett är en person som driver verksamhet i en juridisk person, t.ex. i aktiebolagsform, inte att anse som näringsidkare. I stället är det den juridiska personen som ska betraktas som näringsidkaren i sammanhanget. Eventuell överskuldssättning i verksamheten drabbar primärt den juridiska personen. Att den juridiska personens skulder kan ”spilla över” på den fysiska person som genom eget eller närståendes ägande står bakom näringsverksamheten, t.ex. genom borgensåtaganden, är en annan sak.

Diskussionen i detta och följande avsnitt utgår från resonemang om näringsidkare i formell mening. För gäldenärer som formellt faller utanför näringsidkarkretsen men för vilka det genom skuldsättningens art och anställningsförhållandet framgår att gäldenären *i praktiken* är att betrakta som näringsidkare är det skälighetskravet i 4 § SksanL som utgör hinder för en indirekt ”rekonstruktion” av verksamheten genom skuldsanering (dvs. när näringsverksamheten fortfarande är aktiv). Så kan vara fallet när gäldenären formellt låter en närstående driva verksamheten (jfr SOU 1994:74 s. 272 f.). – I princip omfattas naturligtvis även sådana ”informella” näringsidkare av de ambitioner rörande skuldnedsättning som kommer till uttryck i direktiven. Hur eventuella regeländringar kan och bör

komma denna ”företagarkategori” till godo återkommer jag till i avsnitt 6.10.

6.2 Aktiva näringsidkare bereds inte väg in i skuldsaneringslagen

Bedömning: Möjligheterna att bevilja skuldsanering för aktiva näringsidkare bör inte ändras. I enlighet med gällande rätt bör det följaktligen krävas särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet för att näringsidkare ska få till stånd skuldsanering (se 5 §).

Det utrymme som med gällande regler finns för att bevilja skuldsanering för en fysisk person som är (aktiv) näringsidkare – dvs. en näringsidkare som inte genom t.ex. en konkurs eller avveckling har avslutat sin näringsverksamhet – är mycket snävt (se 5 §).

Under utredningsarbetet har frågan väckts huruvida även alltjämt aktiva näringsidkare vars verksamhet varken är ringa eller av enkel beskaffenhet bör beredas möjligheter att få skuldsanering. Tanken bakom detta initiativ har varit att företagsrekonstruktion, åtminstone i nuvarande tappning, inte har varit någon i praktiken framkomlig väg för att rädda en sviktande verksamhet i enskilda firmor och att många näringsidkare därför kan hamna i situationer då inget regelverk framstår som tillämpligt.

Särskilt om rörelsetillgångarna är få och ett insolvensförfarande därför inte synes kunna ge borgenärerna något större utbyte skulle skuldsanering möjligen kunna innebära att gäldenären under fortsatt drift i vissa fall kan bidra till att borgenärerna får en totalt sett större utdelning på fordringarna under en fastställd betalningsperiod än om rörelsen omedelbart hade avvecklats vid en konkurs. Samtidigt skulle den misslyckade näringsidkarens möjligheter att starta på nytt förbättras, eftersom han eller hon förutsätts kunna hålla rörelsen vid liv fram till den tidpunkt vid betalningsperiodens slut då skuldbördan har rensats bort.

Även borgenärer kan väl stundom ha önskemål om att en etablerad relation består, trots att motparten är djupt skuldsatt. Om verksamheten däremot upphör – vilket blir följderna av en konkurs – är startsträckan innan ett eventuellt samarbete kan återupptas tämligen lång och förenad med många osäkerhetsmoment.

En lagteknisk lösning som framhållits för detta ändamål har varit ett upphävande av 5 § SksanL.

Jag vill i denna fråga inledningsvis peka på att direktiven anger att det är viktigt att en seriös företagare snabbt kan komma tillbaka *efter en konkurs*.

Det måste också betonas att skuldsaneringslagen i nuvarande lydelse är anpassad för att lösa privatpersoners skuldproblem och att skuldsaneringsinstitutet är inriktat på den enskilde gäldenärens behov av rehabilitering. Skuldsaneringsinstitutet är helt enkelt inte avpassat för att hantera insolvensproblem i näringsverksamhet.

En bredare öppning in i skuldsaneringslagen för aktiva näringsidkare skulle försätta KFM i en besvärlig position – myndigheten skulle då inte bara behöva pröva frågan om skuldsanering ska beviljas eller ej, utan därjämte ikläda sig ett slags förvaltarroll, i syfte att bevaka gäldenärens möjligheter att fortsätta rörelsen. Det säger sig självt att svåra ställningstaganden kan aktualiseras rörande bobehandlingen i en pågående rörelse. Inte minst frågan om vilka belopp gäldenären bör få förbehålla sig för att kunna fortsätta sin verksamhet lär bli problematisk. Detsamma gäller ställningstaganden till vilken egendom som kan behöva säljas och andra mer eller mindre kommersiella och företagsekonomiska överväganden.

Det kan också visa sig svårt att bestämma en betalningsplan, inte minst eftersom en näringsidkares inkomster ofta är oregelbundna. Om ett jämnt flöde inte kan garanteras, finns en uppenbar risk för att gäldenären i något skede får svårt att följa betalningsplanen – alla kunder betalar ju inte sina räkningar i rätt tid. Detta kan i sin tur leda till att det uppstår förutsättningar för omprövning av beslutet om skuldsanering.

Att insolvensrättslig problematik av en helt ny karaktär pressas in i skuldsaneringslagen får även andra konsekvenser. Hjälp och stöd från kommunen inför upprättandet av en ansökan med kraftiga inslag av kommersiell natur framstår inte som ett realistiskt alternativ, såvida inte omfattande utbildningsinsatser sätts in bland budget- och skuldrådgivarna. Om detta å andra sidan inte sker, kan det hävdas att näringsidkare bereds sämre service än andra i skuldsaneringsförfarandet.

Den näringsidkande gäldenären måste givetvis också uppfylla lagens insolvensrekvisit (se avsnitt 6.4) samt det allmänna skälighetskravet för att få till stånd en skuldsanering. Det framstår dock knappast som lämpligt att en näringsidkare – före den tidpunkt då ansökan görs och under handläggningen av ansökan – mer eller

mindre uppmuntras att fortsätta att bedriva sin förlusttyngda rörelse för att kunna erhålla en skuldsanering, trots att denna svårartade form av obestånd har inträtt. Under tiden som ansökan är föremål för behandling finns dessutom en uppenbar fara för att skulderna ökar och att befintliga tillgångar minskar. Utfallet för borgenärerna lär då bli sämre. Här kan erinras om att en gäldenär under vissa omständigheter kan göra sig skyldig till vårdslöshet mot borgenärer (se 11 kap. 3 § brottsbalken).

Det faktum att fortsatt drift av en misslyckad rörelse ägt rum kan i sig vara av betydelse vid prövningen av skälighetskravet. Eftersom det därutöver kan finnas stora problem med att göra en bedömning av gäldenärens samlade skuldbörda i sådana situationer, lär denne under alla omständigheter få synnerligen svårt att få igenom sin ansökan. Vidare torde det inte vara helt sällsynt att fordringar är tvistiga i ett sådant skede, vilket också skulle kunna tala emot att skuldsanering beviljas.

Det ovan sagda (men även andra omständigheter) talar med styrka för att det endast borde kunna bli aktuellt att bevilja skuldsanering för en aktiv näringsidkare som har en dokumenterat välmående verksamhet med potential att faktiskt ge ett visst överskott under den tid en betalningsplan löper. Typfallet är kanske att näringsidkaren i samband med sjukdom eller olycksfall har ådragit sig stora skulder som inte i sig kan skyllas på rörelsens bristande förutsättningar att nå framgång. I annat fall skulle det nämligen med rätta kunna hävdas att gäldenären först borde avveckla verksamheten innan han eller hon kan komma i fråga för skuldsanering. Redan detta ”kvalitetskrav” på verksamheten, som också skulle vara nödvändigt för undvika en snedvridning av konkurrensen på marknaden, inskränker dock tillämpningsområdet betydligt. Det lär nämligen ofta vara skulder hänförliga till själva rörelsen som har försatt gäldenären i ett prekärt ekonomiskt läge.

Ett annat moment som är av betydelse vid skälighetsbedömningen är att någon grundlig genomlysning av näringsidkarens sätt att bedriva rörelsen inte kommer till stånd vid fortsatt rörelsedrift. Det underlag som finns att tillgå vid ansökningstillfället torde alltså regelmässigt vara sämre än i de fall gäldenären har genomgått en konkurs, även om KFM inhämtar kompletterande information från andra myndigheter. I det enskilda fallet kan det bli svårt att avgöra om det rör sig om en ”ärlig” näringsidkare eller inte.

Även om en aktiv näringsidkare i teoretisk mening uppfyller såväl insolvensrekvisitet som skälighetskravet går det inte att bortse

från att skuldsanering oerhört sällan kommer att bli aktuellt. Skuldsaneringsinstitutet är – och bör även fortsättningsvis vara – underordnat konkursinstitutet. En borgenär, som ser möjlighet till större utbyte för sina fordringar i ett konkursförfarande, kan utan större svårighet neutralisera en skuldsaneringsansökan genom att ansöka om att gäldenären försätts i konkurs (32 § första stycket SksanL) – om gäldenären påstår sig uppfylla skuldsaneringslagens krav på insolvens, är naturligtvis också konkurslagstiftningens obeståndsrekvisit uppfyllt. I praktiken skulle sådana borgenärsansökningar kunna hejda förfarandet tämligen ofta, inte minst om gäldenären har stora investeringar i rörelsetillgångar som borgenärerna vill komma åt. (Andra anledningar för borgenärer att förorda ett konkursförfarande framför en skuldsanering för en insolvent, aktiv näringsidkare är givetvis att konkurslagstiftningen innehåller regler om förlust av rådighet, utseende av förvaltare, återvinning av egendom, utredning av brottsmisstanke, m.m.)

Om aktiva näringsidkare ges formellt ökade möjligheter att beviljas skuldsanering, torde resultatet alltså nästan undantagslöst bli att ansökningarna avslås eller att de förfaller. Skuldsaneringsmöjligheten riskerar då bli ett slags missvisande papperskonstruktion. Redan detta faktum är enligt min uppfattning ett starkt skäl för att inte på så vis vidga tillämpningsområdet för skuldsaneringsinstitutet.

Under utredningsarbetets gång har det också förts fram och diskuterats lösningar som innebär att man inte skulle behöva öppna upp skuldsaneringslagen generellt för näringsidkare, men att man skulle kunna *vidga* möjligheterna för denna kategori att erhålla skuldsanering. Så skulle lagtekniskt kunna ske på olika sätt i och för sig, t.ex. genom att man nöjde sig med att i 5 § endast ställa krav på att näringsverksamheten är av ”enkel beskaffenhet” (varvid kravet i samma paragraf på att den också är av ”ringa omfattning” skulle utmönstras). Det skulle alltså innebära att även en gäldenär med mer omfattande näringsverksamhet skulle kunna komma i åtnjutande av skuldsanering. De nackdelar och problem som jag har redovisat här ovan vad gäller att öppna upp skuldsaneringslagen för aktiva näringsidkare kvarstår emellertid – möjligen med något förminskad styrka – även om man skulle välja en lösning av nu antytt slag. Det finns särskilt anledning att framhålla att inte heller en mindre öppning in i skuldsaneringslagen för aktiva näringsidkare ändrar antagandet att resultatet torde bli att de allra flesta ansökningar från aktiva näringsidkare skulle avslås eller komma att

förfalla. Även med en sådan lösning skulle alltså ”reformen” bli en missvisande papperskonstruktion.

Enligt min mening bör alltså skuldsaneringslagen inte öppnas upp för aktiva näringsidkare i större utsträckning än vad som nu gäller. Följaktligen bör det fortfarande krävas att det – utöver de krav som i dag finns i 4 § – finns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet för att aktiva näringsidkare ska få till stånd skuldsanering. – För den näringsidkare som har *avvecklat* sin näringsverksamhet ska dock skuldsanering vara en möjlig och i fortsättningen mer attraktiv lösning. Vidare bör det upprepas att något formellt hinder inte föreligger för den som har beviljats skuldsanering att starta egen rörelse och därvid *inträda* i rollen som näringsidkare (se avsnitt 3.2.4 och Hellners & Mellqvist s. 105).

Jag vill också peka på att jag i slutbetänkandet kommer att föreslå att ett nytt samlat insolvensförfarande skapas. Förutsättningarna för mindre näringsidkare att erhålla företagsrekonstruktion kan förmodas bli större i det nya förfarandet. Vidare kommer då ett regelverk för ett fristående ackordsförfarande eventuellt att föreslås. Behovet av att därjämte bereda aktiva näringsidkare möjligheter att beviljas skuldsanering måste då anses vara i det närmaste obefintligt.

6.3 Betydelsen av skuldernas ålder vid den allmänna skälighetsbedömningen tonas ned

Förslag: Skuldernas ålder ska inte längre beaktas särskilt vid den allmänna skälighetsbedömningen (se 4 § tredje stycket).

Skuldsaneringslagen innehåller inte någon regel som utgör hinder mot att skuldsanering beviljas för *f.d.* näringsidkare. Härmed avses alltså sådana fysiska personer som har drivit egen rörelse men misslyckats och dragit på sig så stora personliga skulder att reell möjlighet saknas att genom eget arbete betala dessa. Det kan t.o.m. hävdas att denna kategori, åtminstone i ett tidigt skede, stod i förgrunden i resonemangen kring hur ett skuldsaneringsinstitut borde utformas (se SOU 1990:74 s. 54).

I direktiven betonas att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är viktigt att en seriös företagare *snabbt* kan komma tillbaka efter konkurs. Vidare framhålls att en sådan företagare ofta är mer

erfaren och har större utsikter till framgång. Denna inställning präglar också den i avsnitt 5.8 omnämnda gemenskapsrättsliga politiken för ”en andra chans” som kan ses som en del i genomförandet av Lissabonprogrammet.

Eftersom det nuvarande skuldsaneringsinstitutet faktiskt inte utesluter (fysiska) personer med näringsverksamhetsrelaterade misslyckanden från skuldsaneringslagens tillämpningsområde – utan tvärtom närmast varit avsett att sörja för en avveckling av just sådana personers skuldbörda – bör man fråga sig hur man åtminstone kan utveckla lagen i sådan riktning att överskuldsatta näringsidkare kommer i åtnjutande av skuldnedskrivning genom skuldsanering *snarast möjligt* efter en konkurs (eller annan form av ”avveckling”).

Den enskilda faktor som tycks utgöra det största hindret mot att näringsidkaren ges möjligheten att få ordning på sin ekonomi i enlighet med önskemålen i direktiven är skälighetskravet i 4 §. I paragrafen anges som tidigare berörts uttryckligen att det vid den allmänna skälighetsbedömningen särskilt ska beaktas bl.a. *skuldernas ålder* (se 4 § tredje stycket jämfört med 4 § första stycket 2). Av motiven kan därutöver utläsas att en förutsättning för skuldsanering i regel är att problemen med själva ”överskuldsättningen” har förelegat ett antal år (jfr prop. 1993/94:123 s. 99).

Det framstår som uppenbart att sådana krav inte är väl avpassade för näringsidkares förhållanden. De skulder som har bidragit till överskuldsättningen lär inte sällan ha uppstått i nära anslutning till den tidpunkt då näringsidkaren hamnade på obestånd, kanske som ett led i den sedvanliga verksamheten. Som exempel kan nämnas leverantörsskulder och andra liknande åtaganden. Det kan också röra sig om betydande krediter som anskaffats i syfte att rädda en sviktande rörelse. Skulderna skulle, med nuvarande regelverk, då kunna betraktas som alltför färska vid den allmänna skälighetsbedömningen, trots att de kan ha uppstått för ändamål som är varken uppseendeväckande eller orimliga.

Här kan f.ö. också nämnas att den möjlighet till ”partiell skuldsanering” i 6 § första stycket i 1994 års lag, avseende fordringar som uppkommit före viss tidigare dag, tagits bort i 2006 års skuldsaneringslag (se prop. 2005/06:124 s. 45 f.). Någon möjlighet att på detta sätt undanta nyare skuldsättning finns alltså inte (och bör enligt min mening inte heller återinföras).

”Misslyckade” näringsidkare ska alltså enligt direktiven ges en chans att snabbt komma tillbaka. Jag har tidigare pekat på att en förutsättning för att skuldsanering ska bli aktuell är att verksam-

heten har avslutats. Det är då inte rimligt att behålla en reglering som innebär att endast sådana näringsidkare som fortsatt att aktivt bedriva en utsiktslös och skuldalstrande näringsverksamhet under ett antal år före verksamhetens nedläggning fullt ut ska kunna svara mot kravet på att skulderna och överskuldssättningen är av äldre datum. Redan det faktum att verksamheten fortsätter att bedrivas under sådana förhållanden under lång tid skulle i många fall snarare tala *emot* att en näringsidkare ges en andra chans i form av skuldsanering kort tid efter misslyckandets fullbordande.

Visserligen är skuldernas ålder (och det därmed sammanhängande kravet på överskuldssättningens varaktighet) bara *en* omständighet som särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen. Enligt förarbetena och praxis är det en totalbedömning som ska göras, vilket betyder att gäldenärens behov av ekonomisk rehabilitering bör väga tyngre än det faktum att någon enstaka omständighet starkt talar emot en skuldsanering (se prop. 2005/06:124 s. 41 f. och där angivna rättsfall).

För att en näringsidkare som nyss avvecklat sin verksamhet ska ges reell möjlighet att snabbt komma tillbaka anser jag likväl att det finns starka skäl att nu tona ner betydelsen av skuldernas ålder. Detta kan åstadkommas genom att skuldernas ålder tas bort från de uppräknade moment som *särskilt* ska beaktas vid den allmänna skälighetsbedömningen (se 4 § tredje stycket).

Ett sådant grepp synes råda bot på en problematik som jag blivit uppmärksam på under utredningens gång, närmare bestämt att alltför långvarig överskuldssättning bidrar till att passivisera – och alienera – gäldenärer i stor utsträckning. Detta reflekteras i det förhållandevis ringa antalet ansökningar om skuldsanering. Att en nedbruten f.d. näringsidkare som under lång tid varit tyngd av myndighets- och borgenärskrav (och i vissa fall kanske orienterat sig mot en tillvaro i den svarta ekonomin) inte har kraft eller ambition att starta ett nytt företag är förståeligt.

Vad som nu sagts betyder inte att skuldernas ålder och överskuldssättningens längd aldrig ska kunna beaktas vid skälighetsbedömningen. Om näringsidkaren har varit svårt skuldyngd under lång tid på grund av äldre skuldsättning bör det naturligtvis beaktas i positiv riktning. Normalt sett får behovet av ekonomisk rehabilitering då anses särskilt påtagligt. Samtidigt kan man givetvis också tänka sig situationer då det kan läggas näringsidkaren till last att han eller hon inte tidigare har tagit konsekvenserna av ett bekymmersamt ekonomiskt läge eller att vederbörande in i det sista har skuldsatt

sig oaktsamt till men för borgenärskretsen, kanske för att slutligt uppnå ett sådant läge att han eller hon i strikt ekonomisk mening ska kunna komma i fråga för skuldsanering (jfr 11 kap. 3 § brottsbalken om vårdslöshet mot borgenärer). De sistnämnda momenten är emellertid inslag som redan i dag – och även fortsättningsvis – särskilt ska beaktas (se 4 § tredje stycket SksanL om betydelsen av omständigheterna vid skuldernas tillkomst). Detta vill jag alltså inte uppnå någon ändring av. Utmönstrandet av skuldernas ålder från lagtexten syftar först och främst till att uppnå en omviktning vid skälighetsbedömningen – skuldernas ålder och överskuldssättningens längd ska i framtiden tillmätas ett lägre värde än i nuvarande regelverk (i allt fall såsom omständigheter som skulle kunna tala *emot* att skuldsanering beviljas), vilket kan bidra till en mer realistisk syn på de faktiska betingelser under vilka näringsidkare verkar (jfr de överväganden som gjordes i anslutning till att kravet på det s.k. egenförsöket avskaffades, prop. 2005/06:124 s. 31 och 74).

Genom att skälighetskravet i övrigt behålls bör alltjämt gälla att skulder från en (tidigare) bedriven näringsverksamhet som resulterat i konkurs i princip ska tala *för* att skuldsanering beviljas (jfr prop. 1993/94:123 s. 89 och 99). Samtidigt finns fortfarande möjlighet att förhindra att en (f.d.) näringsidkare som drivit verksamheten på ett stötande sätt får skuldnedsättning. I enlighet med vad som anges i direktiven bör nämligen oseriöst bedriven näringsverksamhet tala *emot* skuldnedsättning. Alltför vidlyftiga eller spekulativa affärer med högt risktagande bör alltså i regel ligga gäldenären i fatet (jfr NJA 2001 s. 601), liksom fortsättande av en förlustbringande rörelse under lång tid, bristande bokföring, försummad deklarationsskyldighet och brottslighet. – Det är likväl oundvikligt att man ser något mindre strängt på sådana omständigheter om skuldsanering söks lång tid efter skuldernas uppkomst, dvs. trots att skuldernas ålder inte längre bör beaktas särskilt (jfr prop. 1993/94:123 s. 99 f.) – ett motsatt synsätt skulle för all framtid diskvalificera vissa f.d. näringsidkare från möjligheten att komma på fötter efter tidigare missgrepp.

Med tanke på att gäldenärens försök att på egen hand nå en uppgörelse med borgenärerna utmönstrats som en beaktansvärd omständighet (se prop. 2005/06:124 s. 31) kan det möjligen hävdas att ramarna för den allmänna skälighetsprövningen blir alltför uttunnade för det fall också skuldernas ålder tas bort från uppräknningen i 4 § tredje stycket. Både vad gäller egenförsöket och skuldernas ålder har man dessutom att göra med omständigheter som på något sätt

måste få tillåtas ha betydelse vid prövningen, alldeles oavsett om de ”särskilt ska beaktas” eller enbart ska beaktas som ”omständigheter bland andra”.

Jag vill dock peka på att en nedtonad betydelse av vissa ”omständighetstyper” kan få den goda effekten med sig att mindre vikt läggs vid befintligheten av enstaka omständigheter som talar emot skuldsanering och att nyanserade skälighetsbedömningar görs i ännu större utsträckning än i dag (se SOU 2004:81 s. 151 f. och 233 f. samt resonemangen i förarbetena till 2006 års skuldsaneringslag om betydelsen av att totalbedömningar görs, prop. 2005/06:124 s. 41 f.).

I fråga om de omständigheter som särskilt ska beaktas vid den allmänna skälighetsbedömningen vill jag dessutom redan här peka på att det sätt på vilket näringsidkaren har medverkat under handläggningen av en eventuell konkurs som föregått skuldsaneringsansökan bör ges större betydelse i framtiden (se avsnitt 6.8).

6.4 Det kvalificerade insolvensrekvisitet

6.4.1 Bör man välja insolvens i stället för kvalificerad insolvens?

Bedömning: Det grundläggande krav på gäldenärens ekonomiska situation som i dag ställs för att skuldsanering ska bli aktuell bör inte sänkas till insolvens i konkurslagens mening.

Ett av de grundläggande kraven för att skuldsanering ska kunna beviljas är, som tidigare berörts, att gäldenären är kvalificerat insolvent. Kravet innefattar ett slags prognos beträffande gäldenärens betalningsförmåga – gäldenären måste vara så skuldsatt att han eller hon ”inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid”. Detta betyder att det i princip inte ska gå att se att insolvensen någonsin kommer att upphöra (prop. 1993/94:123 s. 92).

Eftersom det konstaterats att näringsidkare bör kunna komma i fråga för skuldsanering kort tid efter den tidpunkt då verksamheten avslutats – typiskt sett i anslutning till att de varit försatta i konkurs – skulle en oförändrad syn på bedömningar av gäldenärens obeståndssituation riskera att leda till fler avslag på skuldsaneringsansökningar. I praktiken kan det nämligen visa sig svårt att avgöra om en enskild näringsidkare som nyss gått i konkurs och vars huvudsakliga inkomstkälla därmed upphört att existera kommer att

få nya (arbets)inkomster eller om obeståndssituationen lär bestå under längre tid.

Ett sätt att komma till rätta med sådana situationer vore att helt enkelt sänka kravet till ”enbart insolvens”, dvs. insolvens i den mening som avses i 1 kap. 2 § andra stycket konkurslagen. Då skulle det i praktiken räcka att slå fast att den f.d. näringsidkarens oförmåga att betala sina skulder allt eftersom de förfaller ”inte är endast tillfällig”, dvs. en lindrigare och ur utredningssynvinkel avsevärt enklare bedömning.

Här ska på nytt upprepas att en av utgångspunkterna för uppdraget är att skuldnedsättning alltid ska övervägas i anslutning till en konkurs. I praktiken skulle en sänkning av kravet till enbart insolvens kunna tillämpas på alla (f.d.) näringsidkare som försatts i konkurs och vars situation inte förbättrats sedan konkursen avslutats.

Det förtjänar att nämnas att antalet konkurser i enskilda firmor uppgick till endast 911 år 2007 (se ITPS, ”Konkurser och offentliga ackord 2007”, S2008:002).

Jag konstaterar att den nu diskuterade lösningen, som företer vissa likheter med anglo-amerikansk lagstiftning på området (se avsnitt 5.4 och 5.6 om möjligheterna till skuldbefrielse efter konkurs, s.k. *discharge*), i och för sig rimmar väl med uppdragets ambitioner om att seriösa företagare snabbt ska kunna komma tillbaka efter en konkurs. Den har också förutsättningar att tätare koppla skuldsaneringsinstitutet till konkursförfarandet, vilket kan medföra fördelar på flera plan.

Samtidigt måste jag enligt direktiven också beakta att en generös skuldnedsättning riskerar att leda till alltför stort risktagande, större förluster för borgenärerna, en försämrad betalningsmoral och en förstärkning av den negativa attityden till näringsidkare som gått i konkurs.

I förarbetena till 1994 års skuldsaneringslag framhölls att ett av skuldsaneringsystemets syften är att verka *preventivt* i så måtto att färre människor hamnar i situationer med övermäktig skuldbelastning i och med att det inte blir lika lätt att erhålla krediter (prop. 1993/94:123 s. 73). Att en sådan ändring av insolvenskravet som nu diskuteras kommer att få konsekvenser för kreditgivningen visavi näringsidkare är närmast odiskutabelt. Hur stora dessa konsekvenser blir är givetvis beroende av hur många näringsidkare som kan tänkas uppfylla insolvenskravet samt även i övrigt uppfyller kraven för att få skuldsanering. Några närmare studier i denna del har det av tidsmässiga skäl inte varit möjligt att genomföra. Det kan emeller-

tid antas att ett skuldnedsättningsförfarande som sätter ribban vid insolvens i stället för kvalificerad insolvens ger en mycket stor preventiv effekt – långt större än vad statistiken rörande antalet konkurser i enskilda näringsverksamheter antyder – vilket i förlängningen kan ha starkt negativ inverkan på näringsidkares möjligheter att med en nödvändig kredit ta sig ur en besvärlig ekonomisk situation. Även möjligheterna att över huvud taget starta en verksamhet kan komma att påverkas av ett sådant steg.

En viktig faktor i detta resonemang är också att en lindring kan tänkas skapa en ingång till missbruk av skuldsaneringsinstitutet. Flera invändningar kan i och för sig göras mot detta påstående. En gäldenär som ”bara” är insolvent skulle naturligtvis kunna förvägras skuldsanering med hänvisning till resultatet av den allmänna skälighetsbedömningen. Som en ytterligare spärr är det dessutom tänkbart att man inför ett undantagslöst hinder mot att en gäldenär beviljas skuldsanering mer än en gång (jfr 6 § SksanL). Även omprövningsreglerna kan vara ett användbart verktyg för stävande av missbruk.

Man får dock inte negligera att betalningsperioden faktiskt innebär stora upppoffringar och restriktioner för en f.d. näringsidkare, vilket kan medföra att många som visserligen är insolventa och i övrigt uppfyller kraven för skuldsanering ser anledning att söka någon annan lösning på sina skuldproblem än skuldnedsättning genom skuldsanering. (I praktiken kan ju dessutom en gäldenär vara insolvent trots att skuldbördan i konkreta tal är mycket låg.)

Samtidigt kan det inte uteslutas att åtskilliga gäldenärer – i förhoppning om att de i övrigt uppfyller kraven för skuldsanering eller i okunskap om sådana tillkommande förutsättningar – kan föredra att ta steget in i insolvens (eller medvetet ”förbli” insolventa) framför att efter bästa förmåga göra rätt för sig eller söka frivilliga uppgörelser med sina borgenärer.

En lindring av insolvenskravet av det slag som nu diskuteras kan m.a.o. visa sig bli konkursdrivande. Vidare kan det ha en hämmande inverkan på gäldenärers ansträngningar att göra sig fria från skuldbördan på annat sätt än genom skuldsanering. – Ytterligare en faktor att beakta i sammanhanget är att långtgående regler om möjligheter att undgå betalningsansvar kan stimulera gäldenärer att sätta igång projekt som har en orimlig riskprofil och som m.a.o. är ”dömda” att misslyckas från början. Detta kan leda till vissa effektivitetsförluster inom näringslivet (se Hemmo, JFT 1/2002

s. 44 f. – risken för en sådan utveckling bör enligt min mening uppmärksammas men inte överdrivas).

Att kravet på *kvalificerad* insolvens inte torde vara konkursdrivande ens med de ändringsförslag som föreslås i detta delbetänkande följer av att det är ett tillstånd från vilket det närmast per definition saknas utvägar utan yttre hjälp. Detta har naturligtvis en betydande avskräckande verkan. Kravet på kvalificerad insolvens bidrar i hög grad till att skuldsanering i dag uppfattas som något extraordinärt som kan tillgripas endast i situationer med extrema skuldsättningsproblem (se prop. 1993/94:123 s. 77 f.). Det finns enligt min mening anledning att i stort värna denna uppfattning, inte minst eftersom jag inte ser skäl att göra några ingrepp i den bestämmelse som ger direkta begränsningar för en gäldenärs möjligheter att erhålla skuldsanering en andra gång (se 6 §).

Jag vill också redan här hänvisa till att jag i avsnitt 7.3 kommer att beröra det oundvikliga i att eventuella lättnader i skuldsaneringslagen får komma även andra gäldenärer till godo, dvs. sådana som saknar anknytning till näringsverksamhet. Totalt sett finns därmed en fara för att skuldsaneringsinstitutet undermineras genom att alltför många anpassar sina ekonomiska val till de förbättrade möjligheterna att erhålla skuldsanering. Detta kan yttra sig i bl.a. ett vårdslöst risktagande hos gäldenärer och åsidosättanden av betalningsmoralen. En osäkerhet på kreditmarknaden kan då förväntas.

Jag kan inte annat än konstatera att en lösning som innebär att skuldsaneringslagens nuvarande krav på kvalificerad insolvens ersätts med insolvens är ett ganska dramatiskt ingrepp i lagstiftningen. Även om det framstår som uppenbart att antalet ansökningar om skuldsanering i dag är alltför litet i relation till hur många som faktiskt dras med en övermäktig skuldbörda, bidrar kravet på kvalificerad insolvens till att något slags balans mellan de berörda intressena upprätthålls. Sammantaget anser jag att det framstår som alltför äventyrligt att nu välja insolvens som ingångskrav. Jag utesluter emellertid inte att ett sådant större steg kan bli aktuellt i en framtid. Det är dock något som bör föregås av ingående studier av vad ändringen kan få för effekt, bl.a. i form av undersökningar kring hur överskuldssatta gäldenärer och kreditgivare kan tänkas agera om den ekonomiska tröskeln till skuldsanering sänks på detta sätt.

Någon ändring av kravet på att skuldsaneringsgäldenären ska vara insolvent i ett längre perspektiv föreslås alltså inte. Jag återkommer

dock nedan till den närmare definitionen av lagens krav på ”kvalificerad insolvens”.

6.4.2 Insolvensprognosen och dess räckvidd

Förslag: Skuldsanering ska kunna komma i fråga om gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon kan antas sakna förmåga att betala sina skulder inom de närmaste åren.

Bedömning: Det s.k. kvalificerade insolvensrekvisitet bör ta sikte på *en mer kortsiktig prognos* än den som görs enligt gällande rätt.

Prognosen avseende insolvensen

Utgångspunkten bör alltså fortfarande vara att gäldenären måste vara insolvent, inte bara vid ansökningstidpunkten utan även framgent, för att kunna beviljas skuldsanering.

Ett sätt att angripa problematiken med svårgjorda insolvensbedömningar, utan att kravet på kvalificerad insolvens tas bort som rekvisit för skuldsanering, skulle kunna vara att införa en ny bedömningsmodell. Vad det här är fråga om är huruvida en f.d. näringsidkare ska kunna anses uppfylla lagens obeståndskrav trots en mer eller mindre osäker prognos avseende framtida förhållanden.

I dag följer av lagen att en gäldenär är kvalificerat insolvent om han eller hon är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon ”inte kan antas ha förmåga” att betala sina skulder inom överskådlig tid. Frågan nu är närmast om formuleringen i sig ska ses som någon form av bevislättning av betydelse när det gäller prognosen.

I lagrådsremissen till 1994 års skuldsaneringslag var kravet ”så skuldsatt att han inte förmår att betala”, vilket var en formulering som Insolvensutredningen tagit fram (se prop. 1993/94:123 s. 247 och 273). Lagrådet ersatte detta – utan att bifoga några kommentarer – med ”så skuldsatt att han inte kan antas ha förmåga att betala” (a. prop. s. 309), vilket alltså också togs till vara i den följande propositionen och ledde till lagstiftning.

Frågan är vad den av Lagrådet tillförda lagtexten gav för effekt på de krav som ställs på gäldenären när det gäller bevisningens styrka. Lagrådets tillrättläggande av den föreslagna lagtexten skulle

nämligen kunna ses som ett hänsynstagande till svårigheterna att med exakt precision slå fast gäldenärens ekonomiska framtid. Gäldenären kan i princip aldrig prestera utredning som kan leda till att KFM eller domstolen med fullkomlig säkerhet kan konstatera att gäldenären inte kommer att kunna betala (något som dock lagrådsremissens lagförslag antyder); det är nämligen omöjligt att föra bevisning om eller beakta att en gäldenär t.ex. kan vinna på lotterier eller erhålla medel genom testamente (jfr Hellners & Mellqvist s. 67).

Lagrådets okommenterade ändring av lagtexten gav under alla omständigheter inte upphov till någon förklaring i övervägandebilden (jfr s. 91 f., där det inte talas om en "bevislättning" – tvärtom används där fortfarande orden "inte förmår betala" i den löpande texten).

I förarbetena sägs också att skuldsanering *inte* kan beviljas bl.a. då det inte är möjligt, eller i vart fall förenat med större svårigheter, att göra en någorlunda säker prognos (a. prop. s. 92; ett typexempel som anges är att gäldenären har drabbats av en konjunkturbetingad arbetslöshet).

Hur det förhåller sig med situationer då det föreligger vissa *mindre* svårigheter att göra prognosen är inte givet. I författningskommentaren anges dock att "betalningsoförmågan skall förväntas bestå under en längre tid" och att "betalningsoförmågan kan antas vara – om än inte permanent – så bestående i ett längre tidsperspektiv" samt att det i princip inte ska vara möjligt att se att den någonsin upphör (a. prop. s. 197).

Som tidigare nämnts ankommer det på gäldenären att i sin ansökan visa att kravet på kvalificerad insolvens är uppfyllt (a. prop. s. 213). Skrivningarna i nuvarande lagtext skulle kunna förstås på så sätt att den insolventa gäldenären endast behöver göra antagligt att han inte kan betala sina förfallna skulder i framtiden eller att han eller hon ska presentera full bevisning rörande det faktum att han eller hon inte lär kunna (dvs. inte kan antas) göra rätt för sig. Avsikten bakom formuleringen kan dock inte rimligen ha varit någon annan än att en bevislättning skulle åstadkommas. I den riktningen talar också med önskvärd tydlighet att Lagrådets formulering utan vidare anammades i den följande propositionens lagtext.

Under alla omständigheter anser jag att det i lagtexten bör införas en tydlig markering av att den prognos som ska göras avseende gäldenärens betalningsoförmåga på det presenterade materialet

inte behöver vara helt entydig för att gäldenären ska anses uppfylla kravet på framtida insolvens.

Mitt förslag är att skuldsanering ska komma i fråga om gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon *kan antas sakna* förmåga att betala sina skulder i ett längre perspektiv. (*Hur* lång tid prognosen ska omfatta återkommer jag till nedan.) Det rör sig m.a.o. om en omformulering av det nuvarande kvalificerade insolvensrekvisitet som tydliggör att kravet på hur säker prognosen ska vara är tämligen lågt satt och som mer uttryckligt tar avstånd från Insolvensutredningens ursprungliga formulering och formuleringen i lagrådsremissen till 1994 års lag.

Prognosens räckvidd

Med nuvarande regler ska prognosen ta sikte på gäldenärens betalningsförmåga "inom överskådlig tid".

I avsnitt 6.6 föreslår jag att de betalningsplaner som ska bestämmas vid skuldsanering (se 9 §) ska löpa under tre år. Det utgör en förkortning jämfört med vad som gäller i dag, då fem år är utgångspunkten.

Någon direkt koppling mellan å ena sidan betalningsplanens längd och å andra sidan den bedömning av långvarigheten i gäldenärens insolvens som ska göras finns i och för sig inte (Hellners & Mellqvist s. 66).

Jag anser under alla omständigheter att prognosen i framtiden inte ska behöva sträcka sig lika långt framåt i tiden som med nuvarande regler, då det som tidigare nämnts förutsätts att det i princip inte ska vara möjligt att se att betalningsoförmågan någonsin upphör för att kvalificerad insolvens ska anses föreligga. Härigenom blir det än tydligare att en sådan regeltillämpning som relateras i rättsfallet RH 2005:33 inte ska behöva göras av beslutsinstansen. (Den prognos som gjordes där synes mer eller mindre ha tagit sikte på permanent betalningsoförmåga.)

För att manifesteras denna kursändring menar jag att man bör överge riktmärket "inom överskådlig tid" i lagtexten. Jag anser att det framstår som mer adekvat (och hanterligt) att låta det ekonomiska ingångskravet vara avhängigt den förväntade betalningsoförmågan under *de närmaste åren*. Enligt min uppfattning bör detta avse en tidsperiod på upp till fem år.

Jag noterar att en viss uppmjukning helt nyligen har förordats också av KFM, som anfört att en betalningsoförmåga som förväntas bestå 5–10 år borde vara tillräcklig för att uppfylla lagens insolvenskrav (Processägarens ställningstagande 2008-05-06, nr 14/08/Skusan, dnr 801 678-08/121 – jfr SOU 1990:74 s. 275).

Lättnaderna i kraven på prognosens räckvidd har förutsättningar att förenkla bedömningarna för beslutsorganen (KFM respektive domstol). Betalningsoförmågan kan bedömas bestå de närmaste åren utan att man för den skull behöver komma fram till att den lär bestå under överskådlig tid.

Trots att en modifiering föreslås av det ekonomiska ”ingångskravet” anser jag att det finns starka pedagogiska skäl för att även fortsättningsvis använda nuvarande övergripande terminologi. Således bör begreppet ”kvalificerad insolvens” kunna behållas i skuldsanerings-sammanhang som en beskrivning av skuldsaneringsgäldenärens betalningsoförmåga, trots att det genom mitt förslag blir föremål för en omdefinition. I likhet med vad som gäller för närvarande bör begreppet som sådant dock inte anges i lagtexten.

Här föreslås alltså inte bara att själva benämningen kvalificerad insolvens ska behållas, utan även att det alltså rent principiellt ska vara fråga om en kvalifikation av insolvensen för att skuldsanering ska kunna beviljas. Men de nu föreslagna förändringarna kommer – helt i linje med mitt uppdrag – i praktiken att innebära att det skapas en enklare väg in i skuldsaneringsförfarandet. Eftersom bedömningen av såväl säkerheten i insolvensprognosen som varaktigheten av insolvensen ska vara betydligt mer generös mot gäldenären, kan fler gäldenärer komma i åtnjutande av skuldsanering. Samtidigt är ändringarna inte så långtgående att det allmänna förtroendet för skuldsaneringsinstitutet ska behöva drabbas negativt. I grund och botten är det alltså fråga om att endast gäldenärer som befinner sig i en mycket brydsam ekonomisk situation ska kunna beviljas skuldsanering. Bedömningen av den kvalificerade insolvensen är dessutom bara ett första steg mot en skuldsanering (om än ett viktigt sådant) – till detta kommer den viktiga samlade skälighetsbedömningen i varje enskilt fall.

6.5 Tvistiga fordringar m.m.

Bedömning: Skuldsaneringslagens regler om behandlingen av gäldenärens skulder bör gälla även fortsättningsvis (se 7 §).

Jag har tidigare konstaterat att skuldsaneringsinstitutet är – och även fortsättningsvis bör vara – underordnat konkursinstitutet. Det betyder bl.a. att en ansökan om skuldsanering förfaller om gäldenären försätts i konkurs, men också att en ansökan om skuldsanering från en gäldenär som är försatt i konkurs ska avvisas (se 32 § första stycket SksanL och Hellners & Mellqvist s. 270).

Inget hindrar dock att en gäldenär ansöker om skuldsanering omedelbart efter det att konkursen avslutats. Eftersom betydelsen av skuldernas ålder (och den tid som överskuldssättningen pågått) tonas ned genom mitt förslag, kan det förväntas att ett större antal f.d. näringsidkare kommer att ansöka om skuldsanering relativt kort tid efter den tidpunkt då de har kommit ur ett konkurstillstånd. Frågan är om detta trimmade scenario, som även ska ses mot bakgrund av de föreslagna justeringarna av det kvalificerade insolvensrekvisitet, kräver anpassningar i skuldsaneringslagens regler om gäldenärens skulder på något sätt.

Sedan en fysisk persons konkurs avslutats finns i allmänhet ett mycket gott utredningsmaterial gällande den f.d. näringsidkarens aktuella ekonomiska situation. Tanken är att detta ska ses som en handläggningsskyldig fördel när denne sedan går in i ett skuldsaneringsärende.

Om justeringar görs av ålderkravet finns dock viss risk för att det i framtiden kan finnas fler fordringar i bakgrunden som är tvistiga när gäldenären ansöker om skuldsanering (se 9 kap. 13–19 §§ konkurslagen). Borgenärernas anspråk har kanske inte hunnit bli föremål för prövning, t.ex. i en särskild rättegång, vilket medför en fara för att betalningsskyldigheten kan slås fast först sedan handläggningen av skuldsaneringsärendet påbörjats och kanske t.o.m. avslutats.

Näringsidkaren kan också ha ett latent ansvar för t.ex. skattefordringar eller andra fordringar som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställda eller inte är förfallna till betalning när det blir aktuellt att inleda skuldsaneringen.

Visserligen omfattar en skuldsanering inte en fordran som är tvistig (7 § tredje stycket 5 SksanL). Vidare finns en möjlighet att

från en skuldsanering undanta fordringar som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställda eller inte är förfallna till betalning. Borgenären kan också bevilja anstånd med betalningen av sådana fordringar (7 § andra stycket SksanL).

En grundläggande princip i skuldsaneringslagen är dock annars att *alla* skulder som uppkommit före den dag då beslut meddelats om inledande av skuldsanering ska omfattas av skuldsaneringen (se 7 § första stycket SksanL). Den rehabiliterande effekten av skuldsaneringen blir givetvis mindre, om flera fordringar faller utanför. Skulder av detta slag kan komma att finnas kvar även efter det att en betalningsplan har löpt ut, vilket naturligtvis kan utgöra en hämsko för en gäldenär som vill starta upp ny näringsverksamhet snarast möjligt. Därtill kommer att förutsättningarna för en beslutad skuldsanering kan rubbas, om någon fordran plötsligt tillkommer. (I vissa fall kan dock gäldenären förbehållas ett betalningsutrymme i den betalningsplan som ska fastställas för gäldenären, se 9 § första stycket 4 – märk väl att förbehåll dock aldrig bör medges för tvistiga fordringar, se Hellners & Mellqvist s. 167 f.)

Farhågorna för detta scenario ska kanske likväl inte överdrivas. Om alltför många undantag från huvudregeln i 7 § första stycket SksanL aktualiseras bör skuldsanering vägras – skuldsaneringsinstitutet är inriktat på att lösa problemet med en stor konstaterad skuldmassa, varför det inte får råda några mer betydande oklarheter om existensen eller omfattningen av enskilda skulder i skuldmassan (se Hellners & Mellqvist s. 151). Inget hindrar dock att gäldenären ansöker om skuldsanering i ett senare skede, när skuldbilden klarnat. (Rör det sig dessutom om tvistiga fordringar av någon större volym lär det f.ö. ofta kunna ifrågasättas om det kvalificerade insolvensrekvisitet är uppfyllt.)

Någon risk för att gäldenären oriktigt medger betalningsansvar för tvistiga fordringar – i akt och mening att uppfylla kravet på skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens eller i syfte att bli helt skuldfri efter avslutad skuldsanering – kan inte anses föreligga. Sådana situationer skulle teoretiskt sett kunna uppkomma redan med dagens regelverk. Ett dylikt beteende skulle dessutom kunna läggas gäldenären till last vid den allmänna skälighetsbedömningen.

Jag anser följaktligen att skuldsaneringslagens regler om behandlingen av gäldenärens skulder inte behöver anpassas särskilt till de ändringsförslag som presenteras i delbetänkandet.

6.6 Betalningsplanen förkortas till tre år

Förslag: Den betalningsplan som ska bestämmas vid en skuldsanering ska som huvudregel löpa under tre år.

Som tidigare har nämnts är riktmärket i direktiven att en seriös företagare snabbt ska komma tillbaka efter en konkurs.

Med nuvarande regler är en av bromsklossarna för en sådan utveckling att en (f.d.) näringsidkare som underkastar sig en skuldsanering är mer eller mindre "låst" av en betalningsplan under en längre tid, i de allra flesta fall fem år (se 9 § fjärde stycket SksanL och prop. 2005/06:124 s. 52). Under denna tid kvarstår alltså skulderna till viss del men kan dessutom återuppstå till ursprunglig nivå om gäldenären missköter sina åtaganden (24 § första stycket 4 SksanL). Gäldenären har i första hand en skyldighet att efter sin yttersta förmåga tillgodose borgenärernas krav på betalning för sina fordringar i enlighet med betalningsplanen. Skuldsaneringslagen ställer i och för sig inte upp något förbud mot att gäldenären trots allt startar näringsverksamhet under skuldsaneringsperioden. Betalningsplanen är givetvis ändå ett hinder för de eventuella planer på nyföretagande som den f.d. näringsidkaren kan bära på.

De förslag som tidigare diskuterats går ut på att förkorta den tid som en näringsidkare ska behöva vänta *innan* han eller hon kan komma i fråga för skuldsanering. Förslagen om att skuldernas ålder inte längre ska beaktas särskilt (vilket tonar ned "kravet" på att överskuldssättningsproblemen ska ha pågått under ett antal år för att skuldsanering ska framstå som ett skäligt alternativ) torde i vissa fall kunna förkorta "väntetiden" avsevärt.

Den nedbrytande effekten av långvarig överskuldssättning är väl känd och framträder än tydligare i de rapporter och andra skrifter som jag hänvisar till i delbetänkandet. För att ytterligare främja idén om att näringsidkare ska kunna starta ny näringsverksamhet innan de tappar lusten och förmågan finns därför anledning att överväga om man även skulle kunna förkorta betalningsplanens löptid.

Samtidigt får det inte glömmas bort att längden på betalningsplanen har stor betydelse för borgenärernas befogade intressen av högsta möjliga betalning för sina fordringar – betalningsplanens längd avgör i praktiken hur mycket borgenärerna kan få ut av sina fordringar.

Inte heller vill jag bidra till situationer i vilka näringsidkare strävar efter att ”förstärka” en redan hopplös skuldsituation för att efter en oundviklig konkurs komma i åtnjutande av en betalningsplan med stor attraktionskraft, något som ju bara avses bli möjligt för dem som – utöver andra krav – är *kvalificerat* insolventa.

En ändring som innebär en förkortning av normaltiden för betalningsplanen skulle också kunna angripas för att den leder till orättvisa resultat. En viss f.d. näringsidkare, som är svårt skuldtyngd efter en konkurs men som likväl inte bedöms uppfylla kravet på kvalificerad insolvens, skulle under ”betalningsplansliknande” förhållanden kanske behöva långt mer än fem år på sig för att bli fri från sina skulder, medan hans eller hennes näringsidkarkollega, som inte nödvändigtvis hade större ursprungliga skulder men som förutsågs ha sämre förutsättningar att på egen hand bli solvent, skulle kunna vara skuldfri efter en (jämfört med dagens regler) förkortad betalningsperiod. – Denna inkonsekvens är dock synlig även i dagens lagstiftning och får anses vara inbyggd i skuldsaneringslagens konstruktion; gäldenärens nettoskuldbörda avgör inte på egen hand vare sig frågan om han eller hon ska beviljas skuldsanering eller frågan hur borgenärernas intressen ska tillgodoses under skuldsaneringsperioden.

Jag noterar att Riksskatteverket och Konsumentverket redan år 2001 i samband med en analys av skuldsaneringsprocessen föreslog att betalningsplanen i normalfallet borde löpa under tre år. Som skäl angavs att gäldenären ofta har en svår situation under en lång tid innan skuldsanering kan bli aktuell. Vidare har denne ofta varit föremål för löneutmätning. Som skäl för en förkortning av ”normaltiden” för betalningsplanen anfördes också att en kortare skuldsaneringsperiod kan ge borgenärerna större incitament att i stället gå med på förslag till frivilliga uppgörelser (RSV Rapport 2002:5, refererad i SOU 2004:81 s. 79 f. och 234 f.). – Skuldsaneringsutredningen avfärdade möjligheten att förkorta betalningsperioden till tre år med motiveringen att fem år var en etablerad och accepterad period samt att en förkortning skulle medföra risk för att skuldsaneringsinstitutet ifrågasätts. Utredningen hänvisade också till att skuldsaneringslagen måste leva upp till kravet på att vara borgenärsgynnande. Samtidigt framhöll utredningen att det många gånger är bäst ur rehabiliteringssynvinkel att betalningsperioden inte blir alltför lång (SOU 2004:81 s. 234 ff.). I den efterföljande propositionen framhölls kort och gott att en bibehållen

huvudregel om en femårig betalningsplan framstod som lämplig (prop. 2005/06:124 s. 52).

Hur man än resonerar går det emellertid inte att komma fram till annat än att detta utredningsuppdrag i grunden syftar till att förskjuta balansen mellan gäldenärernas (inte minst de f.d. näringsidkarnas) och borgenärernas intressen till förmån för den förra kategorin, vilket enligt direktiven också kan härledas till det samhälls-ekonomiska intresset av nyföretagande.

Jag anser mot denna bakgrund att betalningsplanen bör löpa under *tre* år, i stället för – som i dag – normalt fem år.

En treårsperiod kan inte jämföras med den korta skuldnedskrivningsperiod som följer för t.ex. en egenföretagare enligt engelsk rätt och som mynnar ut i s.k. *discharge*. Å andra sidan kan det inte heller hävdas att en saneringsperiod om tre år spolierar en f.d. näringsidkares eventuella intresse av att starta på nytt.

Jag vill tillägga att en förkortning av betalningsplanens löptid från fem till tre år inte kommer att få någon större effekt på borgenärers intressen av betalning i de skuldsaneringsärenden där gäldenärens bristande betalningsförmåga mynnar ut i en skuldsanering ”utan betalningsplan”. (Enligt en av Hellners & Mellqvist refererad undersökning från Riksskatteverket är ca hälften av alla skuldsaneringsbeslut s.k. noll-beslut, medan betalningsprocenten i bortåt hälften av de återstående fallen uppgår till högst 5 procent, se Hellners & Mellqvist s. 163. I SOU 2004:81 s. 79 refereras uppgifter om att uppskattningsvis 35–40 procent av de förslag som fastställts av KFM varit noll-beslut.)

När betalningsplanen diskuteras vill jag också anföra att jag inte ser behov av att föreslå regler om någon särskild ”buffert” för nyföretagande när gäldenärens förbehållsbelopp ska bestämmas (jfr 9 § andra stycket SksanL). I den mån gäldenären ger till känna att han har för avsikt att påbörja ny verksamhet för sin och sin familjs försörjning torde medel i viss mån förbehållas honom vid skuldsaneringsbeslutet. Enligt den praxis som utvecklats kan gäldenären därutöver t.o.m. medges mindre belopp för oförutsedda utgifter vid sidan av vad som direkt följer av löneexekutionsnormen (se prop. 2005/06:124 s. 48 f.).

En särskild fråga i sammanhanget är om den som har för avsikt att påbörja ny näringsverksamhet hindras av det nuvarande regelverket kring utfärdande av F-skattsedel och om det mot denna bakgrund är realistiskt att över huvud taget diskutera möjligheterna att starta ny verksamhet under pågående skuldsanering. Regler av

betydelse för denna frågeställning finns i 4 kap. 6–15 §§ skattebetalningslagen (1997:483). Av dessa följer bl.a. att F-skattsedel i vissa situationer inte får utfärdas förrän två år efter ett återkallelsebeslut, bl.a. då gäldenären har missbrukat sin F-skattsedel. Inte heller får F-skattsedel utfärdas så länge några i lagen närmare angivna återkallelsegrunder föreligger. (Bl.a. gäller detta en gäldenär som inte har följt föreläggande att lämna självdeklaration, som är i konkurs eller som har meddelats näringsförbud.)

Jag vill här peka på att ett visst samband mellan regelverken kan sägas föreligga genom att det i många fall då en F-skattsedel inte får utfärdas knappast heller torde vara skäligt att bevilja skuldsanering. Jag konstaterar också att det i regel inte torde finnas något hinder mot att utfärda F-skattsedel i den mån skuldsanering har beviljats gäldenären.

I mitt uppdrag kan under alla omständigheter inte sägas ligga att jag ska ompröva möjligheterna att erhålla F-skattsedel, i syfte att ytterligare förbättra en misslyckad näringsidkares chanser att starta på nytt. Sådana regler skulle för övrigt inte heller kunna inskränkas till just sådana f.d. näringsidkare som är föremål för skuldsanering. *Förutsättningarna* att erhålla F-skattsedel påverkas hur som helst inte av det faktum att gäldenären genomgår skuldsanering.

6.7 Omprövningsreglerna justeras

Förslag: En ansökan om omprövning av skuldsanering i anledning av väsentligt förbättrade förhållanden ska, i stället för vad som gäller för närvarande, ges in inom *tre* år. Betalningsplanens löptid ska kunna förlängas till som längst *fem* år.

Jag har tidigare framhållit att det bör skapas en snabbare väg för ekonomisk rehabilitering av överskuldssatta f.d. näringsidkare, typiskt sett sådana som relativt nyligen varit försatta i konkurs. Detta ska alltså åstadkommas genom ingrepp i bestämmelserna om hur den allmänna skälighetsprövningen bör göras, men även genom vissa lättnader när det gäller prövningen av den f.d. näringsidkarens kvalificerade insolvens samt ändringar i betalningsperiodens längd.

Den procedur som gäldenären förväntas bli slussad genom kan förmodas bli väsentligt kortare rent tidsmässigt, vilket är helt i linje med utredningsdirektiven. Samtidigt innebär ändringarna att det

kan bli problematiskt i vissa fall att – med samma precision som är möjlig i dag – bestämma en betalningsplan (se 9 § första stycket 4 SksanL) och ett förbehållsbelopp för gäldenären (se 9 § andra stycket).

Detta väcker frågan om reglerna om omprövning av skuldsanering bör anpassas till det nya, snabbare förfarandet (se 24–28 §§ SksanL). Inte minst kan det diskuteras hur man bör hantera situationer då den f.d. näringsidkaren lyckas starta ny verksamhet som faller väl ut redan under skuldsaneringsperioden, trots att detta kanske inte framstod som rimligt eller troligt vid tidpunkten för själva skuldsaneringsbeslutet. Utökade omprövningsmöjligheter skulle kunna bidra till att eventuella felbedömningar rättas till.

Ett typexempel på en situation som skulle kunna ge anledning till allmän misstro mot skuldsaneringsinstitutet, inte minst från borgenärskollektivet, är följande.

En näringsidkare avslutar genom konkurs sin verksamhet och går in i skuldsaneringsinstitutet med en övermäktig skuldbörda, något som resulterar i en skuldsanering ”utan betalningsplan” (ett s.k. noll-beslut). Han ger under utredningen till känna att hans framtidsutsikter ser dystra ut och att han inte tror sig orka starta en ny verksamhet. Något år senare startar gäldenären mot förmodan upp en ny rörelse som ger ett inte obetydligt överskott.

Med nuvarande omprövningsmöjligheter krävs för ändring av skuldsaneringsbeslutet att gäldenärens ekonomiska förhållanden ska ha ”väsentligen förbättrats” och att detta berott på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet. Det är m.a.o. en tämligen hög tröskel som satts upp för att omprövning ska kunna komma i fråga (se 24 § första stycket 5 SksanL).

Enligt dansk rätt (se avsnitt 5.1) är möjligheterna för borgenärerna att åstadkomma omprövning genom ett återupptagande av skuldsaneringsärendet *större* när det är fråga om en gäldenär som med hänvisning till näringsverksamhetsrelaterade skulder fått skuldsanering trots oklarheter i sin ekonomiska situation.

Ett sådant sätt att stävja eventuella felgrepp framstår i sig som adekvat. Samtidigt skulle utökade omprövningsmöjligheter kunna kväva den entreprenörsanda som kan finnas hos en näringsidkare som efter en tids rehabilitering vill ta chansen att starta en ny verksamhet, förhoppningsvis bättre rustad och med lärdomar från tidigare misstag i bagaget. Om möjligheten till ändring av en beslutad skuldsanering skulle kunna uppstå redan om gäldenärens ekonomiska förhållanden förbättrades i *någon* grad, dvs. vid mer måttfulla

förbättringar än vad som gäller med nuvarande regelverk, kan man också befara att gäldenärer frestas att "underprestera" eller att dölja sin nyvunna framgång på ett otillbörligt sätt.

Tanken är att det är KFM:s beslut om skuldsanering som en gång för alla ska slå fast förutsättningarna för skuldsaneringen i samband med att denna beviljas. Beslutet ska bl.a. grunda sig på gäldenärens sanningsenliga uppgifter och de antaganden man kan göra om hans eller hennes framtid. En sänkt tröskel för omprövning skulle emellertid indirekt skapa incitament för borgenärerna att ordna en mer utvecklad "efterbevakning" av f.d. näringsidkares ekonomiska förhållanden under den tid en skuldsanering kan angräpas, i syfte att i efterhand omkullkasta ett beslut som inte tillräckligt tagit hänsyn till gäldenärens förmåga att ta sig ur en problematisk situation. Detta är fullt förståeligt men av olika skäl olyckligt. En mer utvecklad och omfattande kontrollprocedur än den som finns i dag kan förmedla bilden av att skuldsanering är en skör och i vissa fall oförutsägbar balansgång mellan gäldenärens åtaganden mot sina borgenärer och hans eller hennes ambitioner att ta ett nytt grepp om sin livssituation.

Jag vill också tillägga att det inte framstår som praktiskt möjligt att med vissa intervaller, t.ex. en gång per år, justera betalningsplanen med hänsyn till ändrade förhållanden (se prop. 2005/06:124 s. 48).

Jag anser därför att omprövningsreglerna för den nu avsedda situationen, dvs. då gäldenärens ekonomiska förhållanden förbättras i en utsträckning som inte kunnat förutses, inte bör ändras i en borgenärsgynnande riktning.

Detta rimmar f.ö. också väl med ambitionen att "den seriöse näringsidkaren" ska ges chansen att komma tillbaka. Något principiellt hinder mot att starta näringsverksamhet under skuldsaneringen finns ej (Hellners & Mellqvist s. 105) och bör följaktligen inte heller införas. Om gäldenären startar ny inkomstbringande verksamhet under den tid skuldsaneringen löper, ska inkomsterna alltså i princip komma gäldenären till godo (utom i de extraordinära fall då "väsentlighetskravet" är uppfyllt). Detta kan fungera som ett ekonomiskt incitament för henne eller honom. I de fall då den f.d. näringsidkaren redan vid skuldsaneringstillfället uttrycker en ambition att starta en ny verksamhet bör dock höjd kunna tas för ett gynnsamt utfall redan i samband med fastställande av betalningsplanen. (Motsvarande hänsynstaganden kan då behöva tas vid

uträkning av gäldenärens förbehållsbelopp på så sätt att han förbehålls medel för att i försörjningssyfte starta och driva rörelsen.)

Det finns tecken i rättstillämpningen som tyder på att även objektivt sett måttliga förbättringar i en gäldenärs ekonomiska förhållanden ibland leder till omprövning (se Mikael Mellqvist, ”Rättsfallsöversikt – Praxis i skuldsaneringsärenden 1994–2006”, SvJT 10/07, s. 1005 f.). Detta är dock något som tangerar en felaktig rättstillämpning och som jag anser att jag inte kan åtgärda med annan skrivning i lagen.

Slutligen vill jag erinra om vad som tidigare nämnts om betalningsplanen i framtiden, dvs. att denna bör förkortas från fem till tre år.

Med hänsyn till att betalningsplanerna avses bli kortare i framtiden kan det i och för sig finnas skäl att behålla den nuvarande tidsfristen på fem år för reaktioner på ekonomiska förbättringar (24 § andra stycket SksanL). Det skulle emellertid få till följd att borgenärerna skulle ges möjlighet att ge in en ansökan om omprövning även efter den tidpunkt då betalningsplanen normalt har löpt ut. Någon annan tänkbar konsekvens än upphävande av skuldsaneringsbeslutet skulle då knappast stå till buds, vilket bara skulle kunna komma i fråga i mycket graverande fall. Samtidigt skulle det innebära att näringsidkare som lyckas oväntat väl när de får en andra chans (och som inte kan beslås med att ha lämnat oriktiga uppgifter eller liknande) ”bestraffas” på ett uppseendeväckande sätt, något som inte synes ligga i utredningsuppdragets natur och som dessutom skulle kunna hämma viljan att göra en fullfjädrad nysatsning.

Borgenärerna bör enligt min mening få en tidsfrist för att reagera på förbättrade förhållanden som – i likhet med vad som gäller i dag – korresponderar med betalningsperiodens längd. Förslaget, som alltså innebär att tidsfristen kortas till tre år, kan sägas inskränka möjligheterna att angripa sådana väsentliga ekonomiska förbättringar som kan uppfattas som skäl för upphävande eller ändring av skuldsaneringsbeslutet. Det innebär nämligen att borgenärerna inte bara måste hinna inse att den f.d. näringsidkaren synes ha fått väsentligt förbättrade förhållanden utan också ansöka om upphävande eller ändring inom tre år från dagen för skuldsanereringen, dvs. den dag då KFM eller i förekommande fall domstolen beslutade om skuldsanering.

Jag vill avslutningsvis erinra om att jag inte vill föreslå någon annan ändring i reglerna om borgenärernas möjligheter att söka

omprövning (24 § första stycket 1–4), vilket får till följd att gäldenären i efterhand – dvs. även sedan betalningsplanen har löpt ut – kan drabbas av konsekvenser om han eller hon t.ex. lämnat oriktiga uppgifter i sin ansökan, på samma sätt som med gällande regelverk. För omprövningsskälerna i punkterna 1–4 i 24 § första stycket gäller inte någon sådan tidsfrist som anges i samma paragrafs andra stycke. Ytterst torde de allmänna fordringspreskriptionsreglerna sätta gränsen för när en ansökan om omprövning kan göras (se Hellners & Mellqvist s. 245). Följden lär då kunna bli att skuldsaneringsbeslutet upphävs.

I dag gäller att betalningsplanens löptid kan förlängas till som längst sju år i samband med ett ändringsbeslut (26 § SksanL). Mot bakgrund av att betalningsplanen enligt mitt förslag normalt ska löpa under tre år ser jag inte några skäl att låta förlängningsmöjligheten sträcka sig ytterligare fyra år framåt i tiden, något som skulle kunna innebära att betalningsplanens längd i vissa fall skulle kunna mer än fördubblas. I de fall omprövning äger rum med förlängning av betalningsplanen som följd bör löptiden kunna förlängas till som längst fem år. Härigenom får borgenärerna oförändrade möjligheter att under en kompletterande tvåårsperiod skörda frukterna av gäldenärens väsentligt förbättrade ekonomiska förhållanden.

6.8 Vägen från konkurs till skuldsanering

Förslag: En konkursförvaltare ska till sin slutredovisning bifoga en redogörelse för huruvida han har anledning att anta att en gäldenär som är en fysisk person är kvalificerat insolvent. Konkursförvaltaren ska också redogöra för sådana omständigheter som kommit fram under konkursförvaltningen och som kan antas vara av betydelse för den allmänna skälighetsprövningen för det fall gäldenären ansöker om skuldsanering.

Det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ett konkursärende som föregått en ansökan om skuldsanering ska beaktas särskilt vid den allmänna skälighetsprövningen (se 4 § tredje stycket).

Det har tidigare nämnts att det för de föreslagna reglernas tillämpning inte är av avgörande betydelse för ett beslut om skuldsanering att näringsidkaren har varit försatt i konkurs innan han eller hon

ansöker om skuldsanering. Detta är emellertid ett naturligt – och i många fall oundvikligt – steg för en näringsidkare som måste komma till rätta med sin skuldbörda. Konkursinstitutet har, till skillnad från skuldsaneringsinstitutet, de instrument som behövs för att hantera kvalificerade insolvensproblem.

Som tidigare berörts betonas i direktiven att det i ett samhälls-ekonomiskt perspektiv är av betydelse att en seriös företagare snabbt kan komma tillbaka just efter en konkurs och att en av uppdragets utgångspunkter är att skuldnedsättning alltid ska övervägas i anslutning till ett sådant förfarande.

Jag har tidigare konstaterat att skuldnedsättning bör kunna komma i fråga för överskuldssatta näringsidkare som inte längre kan karakteriseras som ”aktiva” och att detta bör ske inom ramen för skuldsaneringslagen. Frågan är nu närmast hur den f.d. näringsidkaren kan lotsas in i ett skuldsaneringsförfarande.

Enligt min uppfattning är det tämligen givet att det är konkursförvaltaren som har bäst förutsättningar att skapa sig en bild av konkursgäldenären och göra en första analys av de olika omständigheter som är av betydelse för frågan om en skuldsanering kan bli aktuell.

Jag vill erinra om att förvaltaren redan är betrodd med flera andra uppgifter som kan sägas vara närliggande den nu aktuella. Exempelvis ska förvaltaren underrätta åklagare om han finner att gäldenären kan misstänkas för t.ex. brott mot borgenärer enligt 11 kap. brottsbalken, varvid också grunden för misstanken ska anges av förvaltaren. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för något annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med verksamheten. Likaså ska förvaltaren uppmärksamma åklagare på att näringsförbud kan komma i fråga (7 kap. 16 § konkurslagen). Förvaltaren har därutöver anmälningsskyldighet gentemot myndigheterna när det gäller t.ex. kvarlämnat farligt avfall samt misstänkta mark- och vattenföroreningar (7 kap. 17 § konkurslagen).

En variant för förvaltarens medverkan som diskuterats har varit huruvida denne skulle kunna uttala sig i omedelbar anslutning till att gäldenären ansöker om skuldsanering, t.ex. genom att förvaltaren då föreläggs att yttra sig. (Enligt vad jag erfarit förekommer det redan i dag att konkursförvaltare på begäran yttrar sig till Skatteverket i frågor som gäller F-skatt.) Fördelen med en sådan ordning skulle kunna vara att förvaltaren yttrar sig enbart i

sådana fall då det är befogat, dvs. då gäldenären själv har tagit ett aktivt initiativ. Detta för emellertid med sig vissa komplikationer. Om lång tid har förflutit mellan insolvensförfarandets avslutande och skuldsaneringsansökan, kan förvaltarens möjligheter att yttra sig bli beroende av tidskrävande återblickar. Någon möjlighet att arvoda förvaltaren står likväl inte till buds. Inte heller kan det sägas att en sådan modell på något sätt bidrar till att gäldenären verkligen söker skuldsanering. Omvänt kommer förvaltarens eventuellt kritiska synpunkter i frågan då inte i ljuset förrän gäldenären och möjligen även KFM har lagt ner visst arbete på att ge in respektive behandla ansökan. Att förvaltaren har noterat vissa oseriösa drag i gäldenärens handlande är en faktor som möjligen kan förmå gäldenären att avstå från att ansöka om skuldsanering, åtminstone i nära anslutning till konkursen.

En annan tänkbar lösning vore att låta förvaltarens iakttagelser i nu aktuella frågor om skuldsanering komma till uttryck i samband med att förvaltarberättelsen avges (se 7 kap. 15 § konkurslagen). Förvaltarberättelsen, som ska upprättas snarast, ska beskriva boets tillstånd och orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de har kunnat utrönas, samt om möjligt innehålla uppgift om vid vilken tidpunkt obeståndet kan antas ha inträtt. Berättelsen ska vidare innehålla bl.a. en översikt över tillgångar och skulder av olika slag, uppgift om huruvida det har förekommit något förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet samt uppgift om hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts. Redan dessa uppgifter kan många gånger vara av stort värde för KFM:s prövning av skuldsaneringsfrågan.

I de fall då förvaltaren till åklagare har anmält brottsmisstankar har förvaltaren en möjlighet att skjuta upp sin i övrigt gällande upplysningsskyldighet mot bl.a. borgenärer och gäldenärer till tidpunkten för slutredovisningen (se 7 kap. 9 § andra stycket och 16 § konkurslagen). Förvaltaren är visserligen oförhindrad att lämna sådana underrättelser även dessförinnan i de fall då han anser att det finns skäl till det (prop. 2001/02:191 s. 118). Att han eller hon före slutredovisningen lämnar uppgifter om omständigheter som har gett upphov till en anmälan torde dock i många fall kunna leda till att en brottsutredning med anknytning till konkursen försvåras.

En annan faktor av betydelse är att när förvaltarberättelsen avges är insolvensförfarandet ännu inte avslutat. Detta betyder att gäldenärens agerande härefter samt andra omständigheter av betydelse riskerar att undgå uppmärksamhet.

Jag anser således att förvaltarens uppgiftslämnande inte bör ske i förvaltarberättelsen.

En möjlighet som tidsmässigt skulle kunna framstå som ett gynnsamt alternativ är att förvaltaren ger vissa besked i skuldsaneringsfrågan i anslutning till att slutredovisning avges (se 13 kap. konkurslagen). Att förvaltaren i själva slutredovisningen lämnar uppgifter av betydelse för skuldsaneringsfrågan måste dock betraktas som artfrämmande. Däremot anser jag att ställningstaganden av nu berört slag kan manifesteras i form av en redogörelse som bifogas till slutredovisningen. Detta görs lämpligen i den ”bilaga” till slutredovisningen som ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som förvaltaren har vidtagit för att efterforska vissa brottsliga gärningar samt förfaranden som kan aktualisera näringsförbud (se 7 kap. 17 § konkurslagen).

I redogörelsen bör anges huruvida förvaltaren har anledning att anta att en gäldenär som är en fysisk person är så skuldsatt att han eller hon kan antas sakna förmåga att betala sina skulder inom de närmaste åren i den mening som avses i 4 § första stycket 1 SksanL. Detta är i sig ett ställningstagande till huruvida gäldenären i ett tidsmässigt närliggande skuldsaneringsförfarande kan komma att bedömas vara kvalificerat insolvent.

Förvaltaren bör också vara skyldig att lämna uppgift om sådana omständigheter som kan vara av betydelse för prövningen av om det med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden är skäligen att skuldsanering beviljas henne eller honom. Jag ser inte skäl att låta uppgiftsskyldigheten inskränka sig till omständigheter som enbart talar för *eller* som enbart talar emot att skuldsanering beviljas. Det bör emellertid inte förutsättas att förvaltaren gör någon egen tidsödande och kostnadskrävande undersökning av samtliga de omständigheter som kan komma att vägas in vid KFM:s prövning, t.ex. övriga familjemedlemmars ekonomiska förhållanden. Endast sådana betydelsefulla omständigheter som framkommit under konkursförvaltningen bör vidareförmedlas.

Av särskild betydelse för den allmänna skälighetsprövningen är i dag det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av skuldsaneringsärendet; detta är en omständighet som enligt 4 § tredje stycket SksanL särskilt ska beaktas. Jag anser att man bör lägga motsvarande vikt vid gäldenärens agerande under handläggningen av hans eller hennes konkursärende. Inte minst klarläggandet av boets tillgångar och skulder skulle kunna förenklas om gäldenären gavs en anledning att medverka i positiv anda. Detta

kan bidra till att borgenärernas gemensamma rätt och bästa tas till vara på lämpligt sätt. Jag vill tillägga att det i vissa fall skulle kunna uppfattas som stötande om en gäldenär skulle kunna agera på ett sätt som kraftigt sinkar en snabb avveckling av boet och äventyrar borgenärernas anspråk utan att detta tillåts påverka hans eller hennes möjligheter att beviljas skuldsanering. (Angående försvårande av konkurs: se även 24 § första stycket 1 b SksanL och 11 kap. 2 § brottsbalken.)

Till klargörande av att agerandet i konkursärendet är av betydelse bör alltså gäldenärens medverkan under konkursärendet nämnas i 4 § tredje stycket SksanL som en sådan omständighet som särskilt ska beaktas vid den allmänna skälighetsprövningen. Därigenom knyts konkursförfarandet och skuldsaneringsförfarandet till varandra på ett konstruktivt sätt.

Förvaltarens uttalanden är endast avsedda som en preliminär bedömning till vägledning för senare beslutsfattande, inte minst i frågan om gäldenären kan betraktas som en ”seriös” näringsidkare. Det är dock givetvis KFM (och i förekommande fall domstolen) – inte förvaltaren – som slutligt avgör om gäldenären uppfyller förutsättningarna för skuldsanering.

Den bakomliggande tanken är här att förvaltarens bedömning ska ge de f.d. näringsidkare som preliminärt uppfyller åtminstone några av skuldsaneringskraven ett incitament att inge en ansökan om skuldsanering. Beträffande övriga näringsidkare blir förvaltarens uppgiftslämnande möjligen en fingervisning om att skuldsanering nog inte lär komma i fråga. Tidskrävande utredningar i senare led av skuldsaneringsförfarandet lär därmed ofta kunna undvikas, både hos budget- och skuldrådgivare och hos KFM.

Värdet av förvaltarens uppgifter kan av naturliga skäl förlora i aktualitet med tiden, t.ex. när det gäller antagandet om huruvida gäldenären är kvalificerat insolvent. Detta kan ge gäldenären anledning att snarast ta itu med en ansökan.

6.9 Gälldenärens medverkan i skuldsaneringsärendet

Bedömning: Det ska även fortsättningsvis krävas att gälldenären efter sin förmåga medverkar i ett ärende om skuldsanering.

Ett problem med dagens skuldsaneringsinstitut är att många gälldenärer som synes kunna komma i fråga för skuldsanering inte ansöker om denna förmån. Jag har därför övervägt om avkall skulle kunna göras på principen om gälldenärens egen medverkan i något avseende när det är fråga om en skuldsaneringsansökan som har sin upprinnelse i en f.d. näringsidkares konkurs. En tänkbar avvikelse skulle kunna vara att den till slutredovisningen bifogade redogörelsen med tillhörande uttalanden om huruvida den f.d. näringsidkaren skulle kunna beviljas skuldsanering översänds till KFM där ett ärende läggs upp. Gälldenären skulle därefter kunna beredas tillfälle att komplettera det redan inkomna materialet med en formell ansökan när han eller hon inte längre är försatt i konkurs.

Jag har emellertid stannat för att inte föreslå några sådana nyheter. Skuldsaneringsförfarandet brukar i vissa sammanhang beskrivas som gälldenärsorienterat, och gälldenärens medverkan är onekligen av största vikt. De betydande ändringsförslag som lämnas i detta delbetänkande, som i vissa centrala avseenden dessutom inkräktar på skuldsaneringsinstitutets extraordinära karaktär, väcker snarare frågan om det finns anledning att ytterligare *skärpa* kraven på gälldenärens aktiva medverkan, initiativförmåga och seriositet.

Av 11 § första stycket 5 SksanL följer att en gälldenär i sin ansökan ska lämna uppgifter om bl.a. ekonomiska förhållanden som är av betydelse för prövningen av frågan om skuldsanering ska inledas. Hit hör enligt min bedömning förvaltarens uttalanden i gälldenärens konkurs om hur gälldenären kan tänkas svara mot kraven på skuldsanering. Den f.d. näringsidkaren får således – som ett led i sin medverkan – förutsättas ge in den aktuella redogörelsen självmant, oavsett om denna innehåller gynnsamma uttalanden om gälldenären eller inte.

6.10 "Informella" näringsidkare

Förslag: De föreslagna ändringarna i skuldsaneringslagen bör gälla för *alla* överskuldssatta personer med näringsverksamhetsrelaterade skulder, dvs. inte enbart för gäldenärer som i egenkap av näringsidkare i formell mening har ett direkt personligt ansvar för sin rörelses skulder.

Jag har hittills beskrivit en nyordning som har överskuldssatta f.d. näringsidkare i fokus, däribland sådana som har varit försatta i konkurs och som enligt direktiven ska beredas möjligheter till skuldnedskrivning.

Jag anser emellertid att det inte finns sakliga skäl att tillämpa olika regelverk för fysiska personer som varit näringsidkare med direkt personligt ansvar för rörelsens skulder (typiskt sett enskilda näringsidkare) och andra personer med skulder som härrör från näringsverksamhet, t.ex. sådana som drivit näringsverksamhet i aktiebolagsform. Låt oss här kalla dem för "informella" näringsidkare.

Det regelverk jag förordar nu kan i de viktigaste beståndsdelarna tillämpas på alla fysiska personer. Vad särskilt gäller de informella näringsidkarna får som utgångspunkt gälla att den bedrivna verksamheten (eller i vart fall gäldenärens befattning med verksamheten) upphört på ett eller annat sätt.

Det bör inte ha någon avgörande betydelse om den juridiska person för vars skulder gäldenären svarar, t.ex. genom borgensåtaganden, har varit försatt i konkurs. Sådana krav skulle kunna verka starkt konkursdrivande. På ett allmänt plan skulle det kunna leda till att tyngdpunkten i utredningsarbetet bakom skuldsaneringsförfarandet förskjuts till konkursförfarandet. Av flera skäl är konkurs dock i det enskilda fallet en lämplig ingång till skuldsanering, eftersom det innebär en slutpunkt för verksamheten och kan bidra till att utredningsåtgärder vidtas. Det får anses ankomma på den fysiska personen att i ett skuldsaneringsärende lägga fram utredning som visar att näringsverksamhet som han eller hon tidigare har bedrivit eller annars svarat för inte längre bedrivs (se 11 § SksanL). Om den juridiska personen inte nyligen har varit försatt i konkurs torde detta kunna ske genom att den fysiska personen visar att verksamheten har avvecklats på annat sätt. Detta kan i sin tur belysas genom utredning som visar att vederbörande

inte har några inkomster från verksamheten, att eventuella rörelsetillgångar har avyttrats och att han eller hon i förekommande fall inte längre har F-skattsedel. Vilken utredning som ska krävas i varje enskilt fall är beroende av omständigheterna.

En annan viktig anledning till att inte göra någon praktisk åtskillnad mellan fysiska personer som gått i konkurs på grund av sin näringsverksamhet och andra överskuldssatta personer med skulder från näringsverksamhet är att detta skulle kunna få olyckliga effekter på frågan om vilken företagsform en näringsidkare bör välja. Det är väl känt att långt fler skulle ha anledning att driva verksamhet utan personligt ansvar i stället för i egen firma mot bakgrund av de ekonomiska risker det senare alternativet innebär.

En skillnad är dock att några uttalanden om en fysisk persons medverkan i en juridisk persons konkurs inte bör kunna begäras från en förvaltare. Det är också mer sällsynt att fysiska personer som inte i formell mening är näringsidkare genomgår en konkurs. (Konkursens fördelar i förhållande till skuldsaneringsförfarandet är, som jag tidigare framhållit, att denna ger klarhet i gäldenärens ekonomiska förhållanden på ett sätt som är ägnat att påskynda och underlätta utredningsförfarandet.)

Jag har dock inte tillräcklig anledning att tro att de förslag jag lämnar kan verka konkursdrivande för de informella näringsidkarna. Ändringsförslagen i övrigt är nämligen ägnade att kraftigt underlätta även för sådana gäldenärer att ansöka om skuldsanering relativt kort tid efter den tidpunkt då skuldbördan blivit övermäktig. Vidare torde fler gäldenärer kunna anses svara mot den nya, mer lättillämpade definitionen på kvalificerad insolvens.

En annan skillnad är att en person som t.ex. varit ställföreträdare för en juridisk person som gått i konkurs kan drabbas av ställföreträdaransvar, något som kan aktualiseras tämligen lång tid efter konkursen. Om sådana signaler finns vid ansökningstillfället, bör frågan emellertid kunna hanteras inom ramen för den allmänna skälighetsprövningen.

Vad som nu sagts innebär alltså att det i praktiken kommer att sakna betydelse för möjligheterna att få skuldsanering om företagaren har drivit verksamheten direkt och omedelbart svarar för verksamhetens skulder eller om han eller hon har stått bakom en juridisk person som är eller varit näringsidkare.

I avsnitt 7.3 behandlas frågan om det föreslagna regelverket bör göras tillämpligt även på gäldenärer vars skulder inte härrör från näringsverksamhet.

7 Evighetsgäldenärer och skuldsaneringsinstitutet

7.1 Direktiven

I direktiven anges att de s.k. *evighetsgäldenärernas* situation behöver utredas. Evighetsgäldenärer definieras som ”privatpersoner som är så skuldsatta att de inom en överskådlig framtid inte kan betala sina skulder”, dvs. personer som i praktiken är *kvalificerat insolventa* i skuldsaneringslagens mening – se 4 § första stycket 1 SksanL i nu gällande lydelse.

Enligt direktiven har det från flera håll framförts att det finns ett behov av åtgärder som kan underlätta för evighetsgäldenärer att ta sig ur överskuldssättningen. En anpassning av skuldbördan skulle underlätta för den enskilde att själv påverka sin situation genom eget arbete till nytta för sig själv, för borgenärerna och för samhället.

I denna del behöver jag enligt direktiven analysera dels varför det fortfarande – mer än tio år efter tillkomsten av skuldsaneringsinstitutet – förekommer evighetsgäldenärer, dels vad som kan göras för att minska problemen.

Av mitt uppdrag följer också att jag ska undersöka dels hur många evighetsgäldenärer det kan antas finnas, dels anledningen till att de inte söker eller beviljas skuldsanering. Beroende på vad undersökningen utvisar, ska jag föreslå åtgärder för att underlätta för evighetsgäldenärer att ta sig ur överskuldssättningen.

Jag vill redan här framhålla att en ”evighetsgäldenär” enligt den nu aktuella definitionen givetvis *kan* ha en skuldbörda som härrör från näringsverksamhet. I avsnitt 6 har förslag lämnats som tar sikte på skuldnedsättning i form av skuldsanering för överskuldssatta företagare med personligt betalningsansvar för företagsskulder samt andra därmed likställda gäldenärer med näringsverksamhetsrelaterade skulder. Förslaget innebär bl.a. en uppluckring av definitionen

av kvalificerad insolvens. Jag återkommer i avsnitt 7.3 till vilken betydelse detta bör få för det gäldenärskollektiv som uppfyller dagens krav på kvalificerad insolvens men som inte kan hänvisa till ”misslyckat företagande” av något slag. Frågan är nämligen bl.a. om skuldsaneringslagen ska innehålla ett särskilt, lägre ställt krav för skuldnedläggning i den mån gäldenären har skulder från just näringsverksamhet.

7.2 Evighetsgäldenärernas situation

7.2.1 Evighetsgäldenärernas antal kan inte fastställas

Den första fråga jag har att ta ställning till är alltså hur många evighetsgäldenärer som kan antas finnas, dvs. hur många som i formell mening uppfyller skuldsaneringslagens *nuvarande* kvalificerade insolvensrekvisit, oavsett om skuldbördan är hänförlig till näringsverksamhet eller inte.

Någon mer ingående undersökning av nämnda fråga har av praktiska skäl inte varit möjlig att genomföra. Registrering av gäldenärer utifrån de i skuldsaneringslagen angivna insolvenskriterierna förekommer inte i den mån gäldenärerna inte erhållit skuldsanering, med andra ord inte ens hos KFM. Inte heller har jag uppfattat det som meningsfullt att vända mig till allmänheten för att få svar på frågan. Det finns nämligen en uppenbar risk för att de som är svårast överskuldssatta inte svarar på enkäter (jfr KFM Rapport 2008:1 s. 53). Utöver att många med svåra skuldproblem torde sakna tillgång till t.ex. internet och telefon (samt kanske även fast bostad) finns det anledning att anta att åtskilliga, till följd av sjukdom eller skamkänslor, också saknar intresse av att diskutera sin egen situation.

Frågan är då om andra statistikuppgifter kan vara av värde när uppgiften ska lösas.

KFM har vid några tillfällen tagit fram underlag för att beräkna hur många gäldenärer som haft löneutmätning under lång tid. I februari 2007 fanns 15 961 mål om utmätning i lön i vilka grundbeslutet om löneutmätning fattades för minst fem år sedan. I 3 069 av dessa mål var grundbeslutet t.o.m. äldre än tio år. – Siffrorna återspeglar dock endast det antal gäldenärer som kan bli föremål för löneutmätning till följd av att de faktiskt har ett visst inkomstutrymme. Ett stort antal gäldenärer som saknar inkomstutrymme –

enligt KFM troligen mångdubbelt fler än det antal som är föremål för löneutmätning under lång tid – ligger på bevakning hos olika inkassobyråer, eftersom det inte bedöms lönsamt att betala ut-sökningsavgifter för sådana mål (Kronofogdens PM 2007-03-12 "Evighetsgäldenärer; ny statistik m.m.", dnr 810-7386-07/113).

I rapporten "Alla vill göra rätt för sig" gjordes ett försök att beräkna antalet "överskuldsatta" i samhället (KFM Rapport 2008:1 51 ff. – se även avsnitt 4.1.5 i detta delbetänkande). Enligt den definition som ges i rapporten är en person överskuldsatt om han eller hon "själv upplever sig ha ständigt återkommande problem med att inte kunna betala sina räkningar". Arbetsgruppens undersökning pekade på att mellan 400 000 och 600 000 individer i Sverige är överskuldsatta enligt den nämnda definitionen, vilket skulle motsvara 6–9 procent av befolkningen. – Som en jämförelse kan nämnas att det i rapporten också presenteras siffror som visar att det finns ca 550 000 personer som har en eller flera betalningsanmärkningar. Ca 440 000 av dessa har minst två betalningsanmärkningar. Rapportförfattarna framhåller emellertid att det finns överskuldsatta personer som inte syns i statistiken, t.ex. de som ännu inte fått någon betalningsanmärkning (KFM Rapport 2008:1 s. 53 f. – uppgifterna avser förhållandena i januari 2007).

Det är viktigt att notera att "evighetsgäldenärer" är en tekniskt avgränsad krets av dem som klassificeras som "överskuldsatta" enligt KFM:s nu nämnda definition. Ingen av uppgifterna ovan – eller av dem som tidigare presenterats i avsnitt 4 – ger hållbara besked om hur många evighetsgäldenärer som finns. En person som själv upplever sig ha frekventa betalningsproblem behöver naturligtvis inte vara insolvent. Sannolikheten att han eller hon är kvalificerat insolvent (och därmed uppfyller skuldsaneringslagens insolvenskrav) är än mindre. Och en person som har betalningsanmärkningar behöver inte ens vara skuldsatt.

Det saknas således förutsättningar för mig att ge något preciserat svar på frågan hur många evighetsgäldenärer som kan antas finnas, dvs. hur många som uppfyller den gällande definitionen av kvalificerad insolvens. Inte heller anser jag mig ha underlag för att göra någon närmare uppskattning. Man måste dock utgå från att antalet evighetsgäldenärer vid varje given tidpunkt vida överstiger det antal som ansöker om respektive beviljas skuldsanering.

7.2.2 Evighetsgäldenärernas skuldsaneringsansökningar uppfyller inte alltid skälighetskriteriet

Antalet ansökningar om skuldsanering var, enligt uppgifter från KFM, ca 4 000 under både 2005 och 2006. En ökning skedde år 2007 till 6 831.

Enligt KFM får i grova drag 60 procent av dem som ansöker bifall till sin ansökan i så måtto att skuldsanering inleds (se 14 § andra stycket SksanL). I majoriteten av dessa inledda ärenden beviljas sedermera skuldsanering, dvs. KFM:s preliminära bedömning som lett fram till ett inledande blir även den slutliga bedömningen (se 19–21 §§). KFM beslutade år 2005 om skuldsanering i 1 516 fall. Därutöver beslutade tingsrätt samma år om skuldsanering i ytterligare 796 fall. År 2006 var antalet skuldsaneringar 1 538 (därutöver 575 skuldsaneringar beslutade av tingsrätt). – År 2007 beviljade KFM 2 452 ansökningar. Utöver det beslutade domstol om skuldsanering i 176 fall. Antalet beviljade skuldsaneringar var således förhållandevis högt detta år. Samtidigt svarade det ökade antalet skuldsaneringsbeslut inte mot den stora ärendetillströmningen. Orsaken till detta var enligt företrädare för KFM att stora balanser byggdes upp under året och att myndighetens väntetider förlängdes. Detta yttrade sig bl.a. i att förslag om skuldsanering i inledda skuldsaneringsärenden upprättades relativt sent.

Beträffande de ansökningar som *inte* har lett till inledande av skuldsanering kan vissa slutsatser dras. (KFM kan dock endast redovisa statistik i detta avseende för år 2005 och framåt.)

År 2005 gjordes beträffande 21 procent av de avslagna ansökningarna (247 stycken) bedömningen att gäldenären *inte uppfyllt kravet på kvalificerad insolvens*. Motsvarande andel för år 2006 var 27 procent (360 ansökningar). För år 2007 visade statistiken att avslagsgrunden i 28 procent av fallen (740 ansökningar) var att gäldenären inte ansetts vara kvalificerat insolvent. – Man torde visserligen kunna utgå från att personer som inte har bedömts vara kvalificerat insolventa ofta lever under mycket svåra ekonomiska förhållanden. De faller dock inte in under den kategori av ”evighetsgäldenärer” som omnämns i direktiven.

Under såväl 2005 som 2006 fick runt 3–4 procent *avslag på formella grunder* (41 respektive 53 ansökningar). För år 2007 var andelen 2 procent (56 ansökningar).

Enligt uppgifter från KFM är emellertid *bristande uppfyllelse av skälighetskriteriet* den avgjort vanligaste grunden för avslag.

76 procent (893 stycken) av de icke beviljade ansökningarna stupade på detta moment år 2005, medan 70 procent (942 ansökningar) avslogs av samma skäl år 2006. År 2007 grundade sig avslagsbeslutet på att skälighetskravet inte var uppfyllt i närmare 70 procent av fallen (1 808 ansökningar).

Någon statistik som ger besked om *vilken* omständighet som ansetts vara den tyngst vägande faktorn när skuldsaneringsansökan inte svarat mot skälighetskravet finns ej. Sådan statistik torde inte fylla någon större funktion, eftersom det är en totalbedömning av samtliga omständigheter som ska göras vid den allmänna skälighetsbedömningen. Jag har följaktligen inte gjort någon egen undersökning härvidlag.

Det ska emellertid påpekas att Skuldsaneringsutredningen – när det gäller underinstansernas avgöranden – ansåg sig finna en viss benägenhet hos kronofogdemyndigheterna att fästa för stor vikt vid befintligheten av en enstaka omständighet som talade emot skuldsanering, såsom skuldernas ålder, omständigheterna vid deras tillkomst eller brister i gäldenärens s.k. egenförsök. Enligt utredningen blev det ofta en sådan omständighet (inte sällan underlåtenhet att göra ett egenförsök) som tilläts fälla avgörandet, utan att det gjordes en mer nyanserad prövning med beaktande av även andra omständigheter i ärendet. Utredningen menade därutöver att bristerna inte i tillräckligt stor utsträckning rättades vid tingsrätternas överprövning (SOU 2004:81 s. 223 f.). Regeringen ansåg emellertid inte att undersökningen gav underlag för några säkra slutsatser härvidlag men betonade att det i förekommande fall kunde röra sig om ett kunskapsproblem som gick att åtgärda med utbildning. Vidare noterade regeringen att avskaffandet av ”kravet” på egenförsöket skulle göra eventuella brister betydligt mindre betydelsefulla (prop. 2005/06:124 s. 41 f.).

7.2.3 Varför söker evighetsgäldenärer inte skuldsanering?

<p>Bedömning: Det går inte att finna något entydigt svar på frågan om varför evighetsgäldenärer inte ansöker om skuldsanering.</p>

Inledning

I uppdraget ingår, som tidigare nämnts, att ge besked om anledningen till att evighetsgäldenärer – dvs. sådana gäldenärer som faktiskt kan anses svara mot skuldsaneringslagens nuvarande obeståndskrav – inte *söker* skuldsanering

Jag har i mina kontakter med gäldenärer, budget- och skuldrådgivare, kronofogdar m.fl. passat på att förhöra mig om tänkbara orsaker. Samtidigt vill jag framhålla att jag inte föranstaltat om några systematiska undersökningar av denna fråga genom utsändande av enkäter, intervju-sessioner e.d. Redan själva urvalet av personer som skulle kunna medverka i en utredning är naturligtvis problematiskt – en viss gäldenärs föreställning om möjligheten att erhålla skuldsanering behöver inte alltid vara korrekt. Även andra omständigheter bidrar till att värdet av en sådan undersökning skulle kunna ifrågasättas. En gäldenär som under lång tid varit insolvent kan nämligen ha haft varierande – och i många fall samverkande – orsaker till att vara inaktiv i detta hänseende.

Under utredningsarbetet har jag stött på en mängd olika faktorer som kan tänkas vara av betydelse när en gäldenär överväger att ansöka om skuldsanering. Jag kommer att återge några av de mest relevanta nedan, utan att göra anspråk på att lämna en uttömmande redovisning.

Faktorer som påverkar benägenheten att ansöka om skuldsanering

Gäldenären passiviserar

Det har tidigare konstaterats att väldigt många personer i en skuldsättningssituation reagerar med passivitet och resignation. Särskilt om gäldenären har varit med om någon form av livskris i form av t.ex. sjukdom, skilsmässa eller arbetslöshet är det lätt att inse att handlingsförmågan kan ha påverkats.

En annan förklaring kan vara att den nedbrytande överskuld-sättningen har varit långvarig och att gäldenären har gett upp eller ”stängt av” efter en lång kamp (jfr KFM Rapport 2008:1 s. 50). Eftersom det vid en skuldsaneringsprövning läggs gäldenären till last att merparten av skulderna är relativt nya samt att överskuld-sättningsproblemen uppstått kort tid före ansökan, hänvisas gäldenären i praktiken till att ansöka vid något senare tillfälle. När tiden

väl är mogen kan dock gäldenären ha tappat nödvändig kraft och motivation.

En bidragande orsak kan i det enskilda fallet vara att gäldenären saknar ett fungerande socialt nätverk; ett sådant nätverk kan nämligen fungera som ett stöd – både ekonomiskt och som kunskapskälla – när den egna förmågan och handlingskraften riskerar att gå förlorad (se KFM Rapport 2008:1 s. 22).

Från inkassobranchen har jag fått erfara att en mycket stor del av indrivningsarbetet går åt till att söka efter gäldenären, vilket i någon mån bekräftar teorin om gäldenärer som slutit sig inåt i stället för att aktivt medverka i skuldavvecklingen.

En sådan gäldenärsstrategi försvårar givetvis situationen – en person som passiviserats av överskuldsettingen agerar inte på ett rationellt och optimalt sätt. Detta torde vara en viktig förklaring till att många evighetsgäldenärer inte ansöker om skuldsanering.

Sjukdom och missbruk

De undersökningar som tidigare redovisats visar att överskuldssatta i generell mening har sämre hälsovärden än normalbefolkningen (se bl.a. KFM Rapport 2008:1 s. 48 ff.). Fysisk ohälsa påverkar naturligtvis förutsättningarna att ta tag i sin skuldbörda genom skuldsanering.

Bristen på ställföreträdare för hjälpbehövande vuxna i ekonomiska angelägenheter lär också kunna vara en faktor av betydelse i sammanhanget. Även om det saknas empiriska belägg för det kan man nog utgå från att det finns åtskilliga evighetsgäldenärer som dras med missbruk och/eller lider av psykisk sjukdom. Här avses alltså sådana hjälpbehövande som skulle kunna vara i behov av god man eller förvaltare enligt föräldrabalken (se 11 kap. 4 och 7 §§ föräldrabalken). Av förklarliga skäl har sådana personer en särskilt hög tröskel in i skuldsaneringsprocessen, inte minst om de saknar en ställföreträdare. Samtidigt är svårigheterna att rekrytera gode män och förvaltare enligt föräldrabalken väl dokumenterade (se slutbetänkandet ”Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna”, SOU 2004:112, som f.n. är föremål för behandling i Justitiedepartementet).

Skamkänslor

Att skamkänslor ofta är tydligt framträdande hos överskuldsatta diskuteras ingående i KFM:s Rapport 2008:1 (se s. 43 ff. – se även Konsumentverkets PM 2003:04). Där redovisas undersökningar som tyder på att gäldenären vanligen berättar för endast ett fåtal personer om sin situation samt att gäldenären bär på ett stigma genom att han eller hon anser sig avvika på ett icke önskvärt sätt från vad han eller hon på oftast goda grunder tror är andra människors förväntningar.

Många uppfattar situationen som ett hot mot självkänslan. En naturlig reaktion inför hot är flykt. "Flyktalternativet" kan i dessa sammanhang vara ett förtigande av problemen och en ovilja att söka hjälp (jfr KFM Rapport 2008:1 s. 45 ff.).

En ansökan om skuldsanering är tvärtom ett sätt att konfrontera problemen och innebär ett slags offentliggörande av den ekonomiska (och sociala) situationen. Detta är något som många kan se anledning att undvika till varje pris. Jag har från budget- och skuldrådgivare fått erfara att de kommer i kontakt med personer som betalar på sina skulder "över sin egen förmåga"; trots att de kanske skulle kunna komma i fråga för samhälleliga insatser om de avbryter sitt betalningsmönster och "ger upp", fortsätter de att till varje pris betala skulder som de egentligen inte *kan* avvara pengar för. Det kan exempelvis röra sig om någon gammal bankskuld som de är måna om att sköta.

Från samma källa har jag blivit upplyst om att det förekommer att gäldenärer, exempelvis f.d. näringsidkare som dragit på sig stora skulder i sin verksamhet, drar sig för att besöka rådgivningen i de fall verksamheten håller till i socialtjänstens lokaler – allt för att undvika en sammanblandning med det "klientel" de förväntar sig att träffa där.

Till detta kommer att socialnämnder och andra myndigheter förväntas överlämna uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden (se 36 § SksanL), något som ytterligare lär förstärka många gäldenärers känsla av att skuldsaneringsförfarandet är synnerligen självutlämnande. Det är inte heller otänkbart att det finns gäldenärer som upplever starka skamkänslor avseende det *sätt* på vilket skulderna har blivit övermäktiga. Värdet av att hemlighålla sådana eventuella "dumheter" torde i vissa fall väga tyngre än värdet av skuldnedskrivning.

Ytterligare en faktor som bidrar till att gäldenärer drar sig för att konfrontera borgenärerna är att de ofta redan lär ha gjort försök att nå en frivillig överenskommelse med en eller flera borgenärer, men utan att lyckas. Intrycket som gäldenären kan ha fått härav kan bidra till att det uppfattas som hopplöst, men också förnedrande, att i ett skuldsaneringsförfarande "vädja" till borgenärerna på nytt. I skuldsaneringsärendet kommer dessutom samtliga borgenärer till tals vid ett och samma tillfälle, samtidigt som gäldenären tvingas blotta sin havererade ekonomi och andra tillkortakommanden fullständigt.

Hänsyn till omgivningen

Tidigare har skamkänslornas betydelse för oviljan att söka skuldsanering diskuterats. En närbesläktad förklaring är att en ansökan om skuldsanering kan få effekter på närstående till gäldenären.

Ett borgensåtagande kan nämligen ha gjorts av en anförvant eller vän till gäldenären, kanske för att vederbörande känt sig tvingad att åta sig borgensansvaret. Gäldenären har då ett starkt incitament att prioritera betalningen av det aktuella lånet, av hänsyn till borgensmannen. Så småningom blir dock skuldbördan övermäktig för gäldenären. Men eftersom likabehandlingsprincipen gäller i skuldsaneringar kan det med all säkerhet förekomma att gäldenärer av samma skäl avstår från att ansöka om skuldsanering (Hellners & Mellqvist s. 155). Här ska erinras om att borgensmannens ansvar gentemot borgenären blir *större* än gäldenärens ansvar efter det att den senare har erhållit skuldsanering (se 23 § andra stycket SksanL och Hellners & Mellqvist s. 229).

Ett annat skäl till att inte söka skuldsanering som jag uppmärksammas på är att en gäldenär kan tänkas vilja hålla familjemedlemmar utanför ett skuldsaneringsförfarande. En makas eller sambos ekonomiska förhållanden ska nämligen vägas in vid skälighetsbedömningen, dvs. trots att familjemedlemmarnas inkomster och tillgångar inte kan tas i anspråk för betalning av gäldenärens skulder. Uppgifter av detta slag kan även vara av stor betydelse vid bestämmandet av betalningsutrymmet (se 9 §). Således måste uppgifterna redovisas vid ansökningstillfället. Detta är något som gäldenärer kan tänkas vilja undvika, inte minst om det har skett ändringar i familjebilden.

Skuldsaneringsprocessen uppfattas som tungrodd

Att själva skuldsaneringsprocessen kan uppfattas som ansträngande vinner stöd av att antalet ansökningar ökade kraftigt i samband med att kravet på det s.k. egenförsöket avskaffades i 2006 års lag.

Från budget- och skuldrådgivare har jag dessutom erfarit att många gäldenärer drar sig för att reda upp äldre mellanhavanden med skattemyndigheten. Om gäldenärens skattefordringar grundar sig på skönstaxeringar kan det nämligen krävas att han eller hon ger in fullständiga och korrekta deklARATIONER före skuldsaneringsansökan (jfr prop. 1993/94:123 s. 118 f. och Hellners & Mellqvist s. 94).

Från gäldenärssidan har jag också fått besked om att det faktum att långt ifrån alla som ansöker om skuldsanering verkligen beviljas skuldnedskrivning bidrar till att gäldenärer inte finner det lönt att ge in en ansökan. Även om den sistnämnda omständigheten möjligen kan ifrågasättas, kan själva inställningen till ansökningsproceduren och de uppoffringar som är förknippade därmed med all säkerhet bidra till det förhållandevis ringa antalet ansökningar.

Bristande kunskap om ekonomi i allmänhet och skuldsaneringsinstitutet i synnerhet

För att man ska kunna komma till rätta med överskuldssättningsproblem är den egna förmågan vad gäller kunskap om ekonomi, långsiktig planering samt ordning och reda betydelsefull.

Av Konsumentverkets undersökningar framgår att individer med låg utbildning, låg inkomst och ointresse/okunskap avseende den egna ekonomin är överrepresenterade bland dem med överskuldssättningsproblem (se Konsumentverkets PM 2003:04). Samtidigt är det uppenbart att även en person som i normala fall är kunnig och ordningsam kan tappa fotfästet och agera okunnigt och slarvigt i samband med en livskris (KFM Rapport 2008:1 s. 34).

Under alla omständigheter ligger det i farans riktning att en gäldenär som – helt eller delvis på grund av okunskap – har misslyckats med hanteringen av den egna ekonomin också kan ha svårt att vidta de åtgärder som krävs för att *komma ur* överskuldssättningen. Hit hör naturligtvis att ta det samlade grepp om skuldbördan som förutsätts i ett skuldsaneringsförfarande.

Jag har också fått erfara att det finns gäldenärer som avstår från att orientera sig mot skuldsaneringsförfarandet mot bakgrund av

att de felaktigt tror att en skuldsanering förutsätter att de har disponibla medel, på motsvarande sätt som ett ackord förutsätter medel för finansiering. Det är dock omöjligt att närmare redovisa hur pass vanlig denna missuppfattning är.

Betalningsperioden upplevs som alltför lång eller betungande

I mina möten med gäldenärer och olika myndighetsföreträdare har jag fått intryck av att många som skulle kunna komma i fråga för skuldsanering uppfattar den ”normala” betalningsperioden om fem år som alltför lång (se 9 § fjärde stycket SksanL – jfr avsnitt 4.1.3 om vad som framkom i SKV Rapport 2004:14, där dock frågeställningen var något annorlunda). Detta är kanske föga förvånande. Samtidigt måste man hålla i minnet att evighetsgäldenärer regelmässigt har varit överskuldsatta under mycket lång tid före en eventuell ansökan. Det är sannolikt att de också varit föremål för utmätning under betydande delar av denna period.

För personer som redan levt på existensminimum under en respektabel tid och som söker någon form av omedelbart effektgivande lösning på skuldproblemen kan betalningsperiodens längd således framstå som ett avskräckande moment i skuldsaneringsproceduren (jfr även notering i Konsumentverkets PM 2003:04 bil. 4 s. 12 om KFM:s erfarenheter från den s.k. medborgardialogen).

Företrädare för Riksföreningen Insolvens har därutöver anfört att det finns evighetsgäldenärer som avstår från att ansöka om skuldsanering för att det belopp som gäldenären ska få förbehålla sig för sin och sin familjs försörjning är för lågt (se 9 § andra stycket SksanL). Särskilt då en gäldenär ska svara för underhållsstöd uppstår enligt föreningen situationer i vilka gäldenären inte har förutsättningar att klara av en skuldsanering. Detta påstås få till följd att vederbörande helt enkelt avstår från att ge in en ansökan. – Här ska erinras om att det i förarbetena till 1994 års skuldsaneringslag betonades att det är av stor vikt att den gäldenär som har beviljats skuldsanering ges reella möjligheter att fullfölja den avbetalningsplan som bestämts. För att skuldsaneringens rehabiliterande syfte ska komma i förgrunden måste också gäldenärer som kan vara i behov av en skuldsanering ges ett incitament till att först och främst ansöka om en sådan. Ett sådant incitament ansågs kunna gå förlorat om en skuldsanering förenades med en alltför långt

gående åtstramning vad gäller möjligheterna att tillgodose vardagliga behov (prop. 1993/94:123 s. 112 f.).

Så sent som i förarbetena till 2006 års skuldsaneringslag slog regeringen fast att gäldenärens förbehållsbelopp vid skuldsanering alltfjämt bör bestämmas med ledning av det som gäller vid utmätning av lön. Vidare anfördes att reglerna om hur förbehållsbeloppet vid löneutmätning ska bestämmas kommer att ingå i en kommande översyn av utsökningsbalken, en översyn som även kommer att innefatta frågor om åtgärder för att på olika sätt underlätta situationen för evighetsgäldenärer. Regeringen tillade att eventuella förändringar av den löneexekutiva normen skulle kunna få betydelse även vid skuldsanering, varvid frågan om kopplingen mellan skuldsaneringslagen och utsökningsbalkens regelsystem kan komma att aktualiseras på nytt (se prop. 2005/06:124 s. 47 ff.).

Skuldsanering leder till en försämring respektive ger inget mervärde till gäldenären

Det brukar sägas att skuldsaneringsinstitutet, till skillnad från konkursinstitutet, är utpräglat rehabiliterande till sin karaktär; gäldenärens skuldbörda ska en gång för alla avvecklas vid skuldsaneringen efter att gäldenären har fullgjort sina skyldigheter enligt den fastställda betalningsplanen. Den bakomliggande tanken är att betalningsutrymmet ska bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som ska förbehållas gäldenären i form av existensminimum (Hellners & Mellqvist s. 25 f.).

Verkan av skuldsaneringen måste naturligtvis te sig lockande för det stora flertalet evighetsgäldenärer. Samtidigt kan man inte bortse från att det kan finnas gäldenärer som har orienterat sig mot en svart ekonomi. Denna har ibland förutsättningar att erbjuda dem en visserligen osäker men i ekonomiskt hänseende dräglig tillvaro. Ibland torde ett liv i dessa utmarker ligga på en materiell nivå som är högre än den som gäller när gäldenären under uppsikt av borgenärerna fullföljer en betalningsplan. Man kan helt enkelt inte bortse från att det finns individer som föredrar en sådan tillvaro framför fem års liv på existensminimum. Att en skuldsanering leder till oerhörda förbättringar av privatekonomin på lång sikt väger med andra ord inte alltid upp det faktum att den samtidigt torde kunna medföra beaktansvärda försämringar i ett kortare perspektiv.

Under utredningsarbetet har jag därutöver kommit i kontakt med gäldenärer som framhåller att det ”inte är möjligt att arbeta under en skuldsanering”, något som förefaller avhålla dem från att ge sig i kast med skuldsaneringsinstitutet. Resonemanget synes bygga på att de ekonomiska förbättringar som kan uppstå till följd av gäldenärens arbete eller näringsverksamhet inte nödvändigtvis kommer gäldenären till godo utan i stället under vissa omständigheter leder till omprövning av skuldsaneringen (jfr 24 § SksanL). För många människor torde en sådan restriktivitet över en längre period upplevas som en besvärande hämsko och kan få dem att söka vägar ut ur överskuldsättningen som ger förutsättningar att behålla mer av det som intjänas.

Beteenden som kommer i konflikt med skälighetskriteriet

Som antytts ovan kan man nog utgå från att det finns evighetsgäldenärer som lever i en svart ekonomi, till synes utan utmättningsbara tillgångar. En bärande tanke bakom skuldsaneringslagen är emellertid att gäldenären har försökt att göra rätt för sig. En gäldenär som försöker hålla sig undan krav från borgenärerna, överlåter egendom på närstående eller på något annat illojalt sätt försöker undgå betalningskrav eller verkställighet lär många gånger få svårt att få gehör för sin ansökan, helt enkelt eftersom det inte kan anses skäligt att bevilja skuldsanering för en sådan gäldenär (se Hellners & Mellqvist s. 92 f. samt t.ex. RH 1996:46).

Jag är väl medveten om att de ovan nämnda beteendena i vissa fall är tecken på desperation snarare än på ett aktivt undandragande av medel, kanske en följd av att gäldenären har levt under en pressande skuldbörda sedan lång tid tillbaka. Likväl finns det anledning att anta att det faktiskt *finns* evighetsgäldenärer som har en historia som inte tål granskning i skuldsaneringssammanhang, vidare att de faktiskt har insikt om att deras agerande kommer i konflikt med de skälighetskrav som lagen ställer upp. (Därmed är *inte* sagt att de inte har – eller har haft – en önskan om att göra rätt för sig gentemot borgenärerna.)

Frivilliga överenskommelser

2006 års lag, som medförde en förenklad instansordning, medger att en överskuldssatt gäldenär vänder sig direkt till KFM för att få till stånd en skuldsanering. Detta innebär också en förändring av kommunens uppgifter och ansvar. I 1994 års lag mer eller mindre förutsattes att gäldenären först hade vänt sig till kommunen för att få ordning på sin ekonomiska situation. I lagen ställdes ett formellt krav på att gäldenären alltid skulle göra ett eget försök att träffa en frivillig överenskommelse med sina borgenärer *innan* han eller hon ansökte om skuldsanering, något som de kommunala myndigheter som handhar budgetrådgivning kunde vara behjälpliga med (se även prop. 1993/94:123 s. 147 f.).

Egenförsökskravet var naturligtvis inte utan substans. Åtskilliga gäldenärer lyckades nå uppgörelser med borgenärerna med budget- och skuldrådgivares assistans redan på detta stadium av skuldsaneringsprocessen. En undersökning från Konsumentverket visar att det år 2003 träffades 1 400 s.k. steg 1-överenskommelser (under samma tid meddelades i steg 2 och 3 ca 1 800 beslut om beviljande av skuldsanering, se ”En samordnad uppföljning av skuldsaneringsprocessen”, Konsumentverkets PM 2004:17, s. 19). Detta gav naturligtvis effekt på antalet skuldsaneringsansökningar.

Det finns givetvis inget i 2006 års lag som hindrar att försök görs att nå uppgörelser efter råd från den kommunala budget- och skuldrådgivningen (se Hellners & Mellqvist s. 20). Mina kontakter med företrädare för Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare har dock gett vid handen att en mycket stor del av arbetet numera går åt till att ge hjälp och stöd inför upprättandet av själva skuldsaneringsansökan (se även ”Kommunernas budget- och skuldrådgivning. En lägesbeskrivning 2008”, Konsumentverkets Rapport 2008:8, som refereras i avsnitt 4.2.2).

Med eller utan råd och stöd från kommunala budget- och skuldrådgivare kan en evighetsgäldenär naturligtvis nå frivilliga överenskommelser med sina borgenärer, antingen i samlad form eller med enskilda borgenärer. Nås sådana lösningar, bortfaller behovet av skuldsanering. Detta måste betraktas som en delförklaring till att antalet skuldsaneringsansökningar varit påfallande lågt sedan institutet skapades.

Slutsatser

Som framgår av KFM Rapport 2008:1 är överskuldsättning ”resultatet av en komplex process med flera samverkande faktorer i flera dimensioner i en unik kontext” (s. 35). I enskilda fall går det möjligen att få fram en bild över orsakerna till att en person har drabbats av skuldproblem. Då handlar det emellertid om en kedja av händelser och omständigheter i en speciell situation.

Motsvarande svårigheter att genom generaliseringar nå fram till en förklaring gör sig enligt min mening gällande när det handlar om att förklara varför evighetsgäldenärer inte ansöker om skuldsanering. Jag är av uppfattningen att orsakerna till att evighetsgäldenärer inte söker skuldsanering varierar på ett sätt som inte låter sig beskrivas i statistisk form.

Därav följer att det inte heller på något enkelt sätt går att åstadkomma en ändring av regelverket som i ett svep fångar upp alla de evighetsgäldenärer som i formell mening skulle kunna komma i fråga för skuldsanering.

Att evighetsgäldenärerna är många och att de utgör ett betydande samhällsproblem står dock klart. I det följande kommer jag att beröra olika åtgärder som har förutsättningar att underlätta för evighetsgäldenärerna att ta sig ur sin överskuldsättning.

7.3 Ändringsförslagen avseende skuldsaneringslagen görs generellt tillämpliga

Förslag: De ändringar i skuldsaneringslagen som föreslagits ska gälla generellt.

Bedömning: Någon särbehandling av evighetsgäldenärer med skulder som hänför sig till näringsverksamhet bör inte komma i fråga.

Enligt direktiven är utgångspunkten att evighetsgäldenärernas överskuldsättning helst ska hanteras med tillämpning av insolvensrättsliga regler och principen om likabehandling av borgenärerna. Av direktiven framgår också att en särskild lösning som jag ska pröva är om de förslag som lämnas i fråga om skuldnedläggning för näringsidkare kan gälla generellt för fysiska personer.

I avsnitt 6 har konstaterats att skuldsaneringslagen bör lättas upp så att näringsidkare ges chansen att komma tillbaka snabbare. Förslagen där har bl.a. syftat till att undanröja vissa av de faktorer som är ägnade att sätta hinder i vägen för en insolvent gäldenär som vill ta tag i sin övermäktiga skuldbörda snarast möjligt efter näringsverksamhetens misslyckande. Mot bakgrund av att lagkravet på kvalificerad insolvens omdefinieras vidgas i praktiken därmed också kretsen av gäldenärer som skulle kunna komma i fråga för skuldsanering.

Frågan är alltså om det föreslagna regelverket har förutsättningar att kunna tillämpas även på gäldenärer vars skuldbörda inte alls (eller endast till mindre del) härrör från näringsverksamhet. Jag tänker alltså nu på fysiska personer i generell mening.

Jag konstaterar att en sådan generell tillämpning av skuldned-sättningsreglerna är både möjlig och önskvärd.

För det första vill jag bestämt hävda att en nyordning som innebär att *endast* överskuldsatta f.d. näringsidkare (och personer som i informell mening kan kallas f.d. näringsidkare) erhåller förmånligare regler än andra gäldenärer har potential att förstärka den negativa attityden till näringsidkare som gått i konkurs. Detta vore naturligtvis olyckligt i sig. Möjligen skulle det också kunna ge till resultat att vissa långivare koncentrerar sin verksamhet på krediter för andra ändamål än näringsverksamhet, eftersom skulder som härrör från näringsverksamhet skulle kunna uppfattas som lättare att göra sig av med genom tvingande skuldnedskrivning.

Som jag tidigare nämnt pekar utredningsmaterialet i riktning mot att många evighetsgäldenärer har passiviserats av det faktum att de under flera år ha dragits med en större skuldbörda. Den omständigheten att viss tid måste förflyta innan det kan anses skäligt att bevilja skuldsanering lär i många fall åtminstone ha bidragit till att gäldenärer efter mångårig kamp har tvingats in på samhällets bakgård, där de lever mer eller mindre ljusskygga liv, onåbara för fordringshavarna. Av utredningsmaterialet att döma har även den tid som betalningsplanen i dag löper haft en viss avskräckande effekt – det finns gäldenärer som helt enkelt inte ser något värde i att utsätta sig för ytterligare fem års liv på existensminimum om de som ett alternativ kan leva bättre på oredovisade inkomster. – Utan att kunna ge svar på frågan hur många, eller hur stor andel, av evighetsgäldenärerna som inte söker skuldsanering av dessa anledningar, vill jag sammanfattningsvis framhålla att tids-

aspekten förefaller vara av synnerligen stor betydelse i sammanhanget.

I flera avseenden svarar min kartläggning i avsnitt 7.2.3 mot moment som ändringsförslagen avseende f.d. näringsidkare är avsedda att komma till rätta med, inte minst när det gäller möjligheten att få skuldsanering innan skuldbördan har knäckt och passiviserat gäldenären. Jag vill tillägga att KFM år 2008 gjorde en undersökning av ca 200 nyligen avgjorda ärenden i vilka skuldsanering *inte* beviljats, varvid det av mig föreslagna regelverket applicerades. Enligt företrädare från KFM skulle skuldsanering ha kunnat komma i fråga i 80 procent av de ärenden som ingick i studien, om ändringarna hade varit genomförda vid prövningstillfället.

Förslagen beträffande skuldsaneringslagen kanske likväl inte innebär en räddningsplanka för *alla* evighetsgäldenärer. Många lär ha inrättat sina liv på ett sådant sätt att det är svårt att vända tillbaka via en skuldsanering. Man kan nog utgå från att åtskilliga under denna tid vidtagit sådana borgenärsfientliga åtgärder att det av andra orsaker än dem som här behandlas kan bli svårt att uppfylla den allmänna skälighetsprövningen i lagen, t.ex. genom att de under en längre tid har levt i en svart ekonomi utan att låta borgenärerna ta del av eventuella inkomster. Jag konstaterar också att det finns andra anledningar till att gäldenärer inte söker skuldsanering än de nu nämnda (se avsnitt 7.2.3) som det är mycket svårt – för att inte säga omöjligt – att komma till rätta med.

Under alla omständigheter har de föreslagna reglerna i förlängningen förutsättningar att bidra till att många evighetsgäldenärer uppmuntras att ta tag i sin situation, vilket kan komma gäldenärerna själva, men också borgenärer och samhället, till nytta.

Jag vill också påpeka att jag gör bedömningen att ändringarna i skuldsaneringslagen inte får några mätbara negativa effekter på den allmänna betalningsmoralen eller på möjligheterna att erhålla krediter om de utsträcks till att gälla samtliga evighetsgäldenärer.

Sammanfattningsvis bör alltså även andra evighetsgäldenärer än sådana med skulder från näringsverksamhet omfattas av de föreslagna ändringarna i skuldsaneringslagen. Detta betyder att de ändringar i skuldsaneringslagen som föreslagits i avsnitt 6 ska gälla generellt. – Frågan om även andra åtgärder bör vidtas därjämte för att bistå evighetsgäldenärerna återkommer jag till i avsnitt 8.

8 Andra åtgärder mot överskuldssättning

8.1 Direktiven och vissa utgångspunkter

Utgångspunkten är alltså att de förslag som i avsnitt 6 lämnas i fråga om skuldnedsättning för (f.d.) näringsidkare bör gälla generellt för fysiska personer (se avsnitt 7.3).

Av utredningsdirektiven framgår att jag också har möjlighet ”att föreslå de andra åtgärder än lagstiftning som kan vara motiverade för att komma till rätta med [överskuldssättnings]problemet”. De olika förslag som Konsumentverket och Skatteverket har lämnat ska beaktas (se Konsumentverkets rapport 2003:4, som berörs i avsnitt 4.1.1, och Skatteverkets redovisning den 27 december 2004).

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inom ramen för uppdragstiden inte har övervägt andra åtgärder än sådana som är knutna till lagstiftning.

Mina direktiv tar sikte på evighetsgäldenärerna, som alltså är en tekniskt avgränsad kategori bland de överskuldssatta. En gemensam faktor när det gäller flera av myndighetsförslagen är dock att de inte begränsar sig till evighetsgäldenärernas – dvs. de allra svårast skuldsattas – situation. Fokus ligger snarare på lösningen av skuldsättningsproblem i generell mening, oavsett hur stora dessa är och oavsett om gäldenären kan betecknas som ”evighetsgäldenär” i ett snävt perspektiv eller skuldsatt i någon allmän betydelse.

Bland dem som med störst kraft förespråkar ett angrepp på bred front mot de samhällsproblem som överskuldssättning innebär nämns ofta att betalningsmoralen i landet är god samt att det tas för stor hänsyn till denna aspekt i olika sammanhang, något som leder till en obalans i ansvaret för fallerade krediter i relationen mellan kreditgivare och kredittagare.

Jag kan endast delvis instämma i denna inställning. Som KFM noterat *är* betalningsviljan i Sverige god. Kreditförlusterna måste,

även i en internationell jämförelse, anses som relativt små (se KFM Rapport 2008:1 s. 12 ff.). Detta är dock något som vi alla, i egenkap av potentiella låntagare respektive långgivare, har anledning att värna, eftersom det medför goda förutsättningar för att kreditgivning sker på rimliga villkor och till rimliga priser. Betalningsmoralen är nämligen av betydelse för räntesättningen på kreditmarknaden. Den påverkar också möjligheterna att över huvud taget erhålla betalningsansånd vid köp av varor och tjänster.

Alltför långtgående lagstiftningsåtgärder mot överskuldssättning *kan* få konsekvenser för betalningsmoralen. Inte minst gäller detta, om det visar sig att vidtagna åtgärder gynnar "fel" personer. I förebyggande syfte krävs därför analyser av effekterna av varje enskilt lagstiftningsinitiativ. – Att olika åtgärdsförslag som gynnar konsumenter regelmässigt brukar förkastas av marknaden såsom "alltför omvälvande", trots att de i praktiken sällan leder till fullt så kraftiga effekter som kritikerna varnat för, utgör inte skäl för att lättsinnigt avfärda olika scenarion som tar sikte på utvecklingen på kreditmarknaden (och i förlängningen möjligen även handeln och tillväxten).

Man får inte heller glömma att eventuella förslag som "kompletterar" dem som lagts fram i avsnitt 6 och 7 måste läggas i ljuset av att skuldsaneringslagen nu föreslås bli betydligt mer lättillgänglig. Inte minst är det värt att betona att den krets av gäldenärer som kan komma i fråga för skuldsanering nu faktiskt föreslås bli utvidgad (till följd av den nya definitionen av kvalificerad insolvens, avsnitt 6.4.2). De förslag som lämnas medför redan härigenom större förändringar i lagstiftningen än vad som tidigare förekommit – långt större än de som blev följden av att 1994 års lag ersattes med 2006 års lag.

Skuldsanering får anses vara en numera accepterad insolvensrättslig metod för att komma till rätta med överskuldssättning. Den fångar åtminstone på papperet in de värst utsatta gäldenärerna och erbjuder rehabilitering på längre sikt. Den samlade skuldavveckling som följer av en skuldsanering tar dessutom tydligt till vara även borgenärernas intressen. Framför allt kan borgenärerna räkna med att bli föremål för likabehandling. Den balans som man härigenom åstadkommer mellan olika intressen är i sig tilltalande.

Av nu angivna skäl anser jag att det vore olyckligt om eventuella kompletterande åtgärdsförslag får som effekt att ändringarna i skuldsaneringslagen inte får fullt genomslag. Detta kan nämligen bli följden, om gäldenärer väljer att luta sig mot lösningar som erbjuder en lätt åtkomlig, punktirikad (och i vissa fall skenbar) skuldned-

skrivning eller skuldlättnad – något som i många fall kan liknas vid ett slags fördröjande strid mot skuldbördan.

Jag ser alltså anledning att betona att det är synnerligen önskvärt att rättordningens olika instrument för att angripa överskuldssättning harmonierar med varandra (jfr Hemmo i JFT 1/2002 s. 40 f.).

Därutöver vill jag erinra om att jag redan enligt direktiven har att utgå från att överskuldssättning helst ska hanteras med tillämpning av insolvensrättsliga regler och principen om likabehandling av borgenärerna. Skuldsaneringsinstitutet uppfyller dessa krav. Samtidigt konstaterar jag att de i direktiven angivna riktmärkena torde gälla som utgångspunkter även vid utvärderingen av Konsumentverkets och Skatteverkets förslag.

Ett par av de förslag från Konsumentverket och Skatteverket som jag har granskat har potential att – utöver evighetsgäldenärer – bistå gäldenärer med en högst moderat skuldbörda. Faktum är att de kan tänkas gynna personer som inte ens kan sägas falla in under kategorin personer med bristande betalningsförmåga över huvud taget. Att insatser görs som slår så vitt omkring sig är enligt min mening inte eftersträvanvärt, bl.a. eftersom det kan tänkas bidra till att i onödan förstärka negativa attityder till samt skärpa borgenärernas förhållningssätt till personer som verkligen *har* ett be- hjärtansvärt behov av stödåtgärder.

Det kan också konstateras att vissa av åtgärdsförslagen syftar till att åstadkomma justeringar eller lättnader beträffande *enskilda* förpliktelser, i stället för att erbjuda ett samlat grepp på en betungande skuldbörda. Ur rehabiliteringssynvinkel är det i princip alltid bättre att gäldenären uppmuntras att vidta åtgärder för att fullständigt sanera sin ekonomiska situation. Naturligtvis kan det hävdas att det ena sättet att bekämpa överskuldssättningsproblem inte utesluter det andra och att alla nya grepp borde välkomnas. Som tidigare antytts anser jag dock att lagstiftaren har ett ansvar att åstadkomma en rimlig balans mellan olika intressen, men också mellan olika tänkbara konsekvenser, vilket talar emot att ett flertal gäldenärsgynnande åtgärder okritiskt införs parallellt.

Bland åtgärdsförslagen finns därutöver sådana som snarast kan ses som *förebyggande*, dvs. inte som åtgärder som leder ut ur en befintlig överskuldssättningssituation. Även om jag inte ser något formellt hinder mot att ta mig an sådana åtgärdsförslag, kan man inte komma ifrån att de ligger i periferin av mitt insolvensrättsligt färgade uppdrag.

8.2 Skatteverkets och Konsumentverkets åtgärdsförslag

8.2.1 Inledning

Mot bakgrund av den korta tid som har stått till mitt förfogande har inte alla de åtgärdsförslag som Konsumentverket och Skatteverket lyft fram kunnat bli föremål för närmare granskning från min sida. Några av de förslag som oftast dryftas i den allmänna debatten behandlas dock nedan. Mest fokus sätts på frågan om införandet av en yttersta preskriptionsfrist för civilrättsliga fordringar (s.k. absolut preskription).

Min förhoppning är att probleminventeringen och analysen som görs i de följande avsnitten ska kunna vara av värde i den mån en handlingsplan för insatser mot överskudsättningsproblemen upprättas eller frågorna blir föremål för utredningsarbete i särskild ordning i framtiden.

Jag vill erinra om att utsökningsbalken ska bli föremål för en översyn som kommer att innefatta frågor om åtgärder för att underlätta situationen för evighetsgäldenärer (se t.ex. prop. 2005/06:124 s. 49 och 2007/08:CU10 s. 18). Vidare har Justitiedepartementet inlett en översyn av konsumentkreditlagen. Denna ska bl.a. innefatta åtgärdsförslag som tar sikte på genomförandet av EU-direktivet om konsumentkrediter, det s.k. konsumentkreditdirektivet. (Därav följer att exempelvis frågor som tar direkt sikte på s.k. sms-lån faller utanför mitt uppdrag – se bet. 2007/08:CU10 bilaga 2 s. 54.)

8.2.2 Absolut preskription

Inledning

En möjlig åtgärd för att minska antalet evighetsgäldenärer skulle enligt Skatteverkets redovisning 2004-12-29 kunna vara att ge preskriptionsreglerna för civilrättsliga fordringar en liknande utformning som den som gäller för det allmännas fordringar. Detta kan utläsas som ett förslag om införande av en huvudregel om *absolut preskription* efter viss tid (med en möjlighet till förlängning av preskriptionstiden i vissa situationer).

Skatteverket anför i denna del (s. 6) att preskriptionsreglernas utformning starkt påverkar att en gäldenär under indrivningen riskerar att bli en evighetsgäldenär. Problemet är enligt verket störst beträff-

ande privaträttsliga fordringar, som – till skillnad från offentlig-rättsliga fordringar (se nedan) – kan leva vidare i princip hur länge som helst förutsatt att preskriptionsavbrott sker. Enligt Skatteverket skulle en reglering av preskriptionsreglerna enligt det anförda i stället innebära att även en fordran i ett enskilt mål skulle kunna komma att preskriberas under tiden som handläggning pågår vid indrivningen.

I Konsumentverkets PM 2003:04 (s. 35) konstateras att frågan om absolut preskription på fordringar ofta nämns när överskuldssättningsproblematik diskuteras. Absolut preskription är, enligt vad som anges i promemorian, en drastisk åtgärd, som sannolikt skulle påverka kreditgivningen och kreditprövningen och som framför allt skulle göra borgenärerna mer benägna att på ett tidigare stadium nå överenskommelser med gäldenärerna när dessa fått betalningsproblem. (Enligt promemorian föredrar Konsumentverket dock i stället regler om tidsgränser för indrivning, se avsnitt 8.2.4.)

I rapporten "Handel med förfallna fordringar och inkasso" (PM 2006:3) anför Finansinspektionen och Datainspektionen gemensamt att en generell regel om absolut preskription inte bör införas samt att de negativa effekterna för gäldenärerna som kollektivt inte bedöms kunna vägas upp av de eventuella fördelar som en sådan regel skulle medföra. Absolut preskription skulle nämligen enligt rapporten kunna medföra att kreditgivarna blir mer ovilliga att ge längre krediter och att priset på krediter troligen skulle öka, eftersom kreditgivarna blir tvungna att beakta preskriptionstidpunkten vid beräkning av risken för fallissemang. Det anföras därutöver att en regel om absolut preskription medför en risk för att fordringsägare och inkassobyråer börjar tillämpa tuffare metoder för att driva in en fordran ju närmare preskriptionsdagen man kommer (s. 16 och 19). I denna fråga noteras också att absolut preskription finns i Sverige för endast ett mycket begränsat antal fall samt att det bland de i rapporten granskade utländska rättsordningarna förefaller vara tämligen sällsynt (s. 19).

Som tidigare har nämnts (avsnitt 5.2) har det i den finländska utsökningsbalken nyligen införts regler om absolut preskription med innebörd att en fordran preskriberas slutligt då den längsta tillåtna tiden för utsökning har löpt ut. I propositionen till balken ingick inte något förslag om att fordran slutgiltigt ska preskriberas även när någon utsökningsgrund *inte* har skaffats för fordran. Eftersom propositionen uttryckligen gällde utsökningslagstiftningen begränsade den sig till de reformförslag som föll inom det nämnda

området. Det framhölls dock att det separat kunde övervägas om en bestämmelse om 20-årig preskription som räknas från förfalldagen borde tas in i preskriptionslagen (RP 83/2006 rd s. 23).

Gällande rätt

De allmänna preskriptionsreglerna finns i svensk rätt i preskriptionslagen (1981:130). Lagens allmänna regler är subsidiära till regler om specialpreskription, som finns i flera andra lagar (se t.ex. 70–71 §§ växellagen [1932:130] och 18 kap. 9 § handelsbalken).

Enligt 2 § första stycket preskriptionslagen preskriberas en fordran tio år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. – Eftersom det är fordrans *tillkomst* som betonas, saknar förfalldagen betydelse för preskriptionsfrågans bedömning.

Tio år är således den allmänna preskriptionstiden. För konsumentfordringar gäller dock andra frister som inte går att rubba ens genom avtal om annan, längre preskriptionstid. En fordran mot en konsument preskriberas redan efter tre år, om den avser en vara, tjänst eller annan nytthet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten för huvudsakligen enskilt bruk. Detsamma gäller fordran mot den som har gått i borgen för betalningen av en sådan fordran. Däremot gäller den treåriga preskriptionstiden inte fordringar som grundar sig på löpande skuldebrev; för sådana fordringar gäller i stället den allmänna preskriptionstiden (2 § andra stycket och 12 §). Det har härvid inte någon betydelse att skuldebrevet grundar sig på en konsumentrelation (jfr förbudet i 17 § konsumentkreditlagen [1992:830], som dock inte är civilrättsligt sanktionerat, se Mellqvist & Persson, *Fordran & Skuld*, 8:e uppl., 2007, s. 93 f.).

En särskild regel om fordringar på skadestånd i anledning av brott finns i 3 §. Vidare finns en regel om preskription av regressfordringar i 4 § med innebörd att en sådan fordran preskriberas tidigast ett år efter betalning av huvudfordran.

I 5 § finns regler om hur preskription avbryts. Detta kan ske på tre sätt, nämligen genom att

1. gäldenären utfäster betalning, erlägger ränta eller amortering eller erkänner fordringen på annat sätt gentemot borgenären,
2. gäldenären får ett skriftligt krav eller en skriftlig erinran om fordringen från borgenären eller

3. borgenären väcker talan mot gäldenären eller annars åberopar fordringen gentemot gäldenären vid domstol, hos Kronofogdemyndigheten eller i skiljeförfarande, konkursförfarande eller förhandling om offentligt ackord.

Konsekvensen av preskriptionsavbrott är som huvudregel att ny preskriptionstid börjar löpa samma dag som avbrottet gjordes (6 §). För det fall preskriptionsavbrottet enligt 5 § 3 åstadkommit genom att talan väckts mot gäldenären eller annars åberopats mot henne eller honom vid t.ex. domstol är preskriptionsavbrottet dock bara tillfälligt (se särskilda regler härom i 7 §).

Om en fordran preskriberas blir följden att borgenären förlorar rätten att kräva ut sin fordran. Detsamma gäller rätten att kräva ut eventuella tilläggsförpliktelser, t.ex. räntefordran, samt att göra gällande borgensansvar (8 §). (Beträffande borgensansvaret ska nämnas att preskriptionsavbrott hos en gäldenär inte medför att preskription avbryts hos borgensmannen, se 9 §.) En preskriberad fordran kan under vissa omständigheter fortfarande användas till kvittning. Vidare kan en borgenär fortfarande åberopa sig på en preskriberad fordran om han eller hon har panträtt eller retentionsrätt till säkerhet för fordringen (11 §).

”Absolut preskription” av skattefordringar

Före den 1 juli 1982 gällde två skilda preskriptionssystem för det allmännas fordringar på skatter, tullar och avgifter. Ett enhetligt system infördes först genom lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. och motiverades då med att den tidigare ordningen hade framstått som invecklad och svårförståelig för allmänheten samt medfört administrativa olägenheter och tolknings- och svårigheter. En ny ordning ansågs också angelägen med hänsyn till den ökande användningen av ADB inom exekutionsväsendet (se NJA II 1982 s. 38 ff.).

Lagen gäller i fråga om preskription av skatt och andra fordringar som det allmänna har rätt till och som drivs in enligt bestämmelserna i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., dock med undantag för fordringar enligt vissa närmare angivna lagar. Inte heller blir lagen tillämplig på fordringar för vilka särskilda bestämmelser om preskription gäller (1 §).

Har mer än en sistabetalningsdag gällt för en fordran, ska fordringen anses ha förfallit till betalning på den betalningsdag som inföll först (2 §).

Huvudregeln är att en fordran preskriberas *fem år* efter utgången av det kalenderår då den förföll till betalning (3 § första stycket).

Om en fordran däremot har fastställts till sitt belopp sedan den förfallit till betalning *eller* sedan föreskriven tid för avlämnande av deklaration eller annan redovisning för fordringen gått ut, räknas preskriptionstiden – i fråga om sådan del av fordringen som dessförinnan inte har varit indrivningsbar – från utgången av det kalenderår då fastställelsen ägde rum (3 § andra stycket).

En fordran som har påförts enligt skattebetalningslagen (1997:483) preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då den lämnades för indrivning. Om ett sådant indrivningsuppdrag återtas, upphör beräkningen av preskriptionstid för det belopp som omfattas av återkallelsen (3 § tredje stycket).

Medges den som svarar för betalning av en fordran helt eller delvis anstånd med betalningen, preskriberas fordringen i motsvarande mån tidigast två år efter utgången av det kalenderår då anståndet upphörde att gälla (4 § första stycket). Det blir alltså i de nämnda anståndsfallen fråga om en "automatisk" förskjutning av preskriptionstiden som i praktiken bara har någon betydelse om anståndet upphör senare än två år före preskriptionstidens utgång. – Vad som nu sagts gäller emellertid inte i fråga om fordringar som påförts enligt skattebetalningslagen (4 § andra stycket).

Särskilda preskriptionsregler gäller för det fall gäldenären har fått till stånd beslut om företagsrekonstruktion. Detsamma gäller om skuldsanering har inletts eller beviljats (5 §).

Får den som svarar för betalning av en fordran helt eller delvis uppskov med betalningen enligt KFM:s skriftliga medgivande, preskriberas fordringen tidigast vid utgången av det kalenderår då betalningen ska vara fullgjord enligt medgivandet. Uppskovet med betalningen kan dock bara medföra en förlängning av preskriptionstiden om tio år (räknat från den ordinarie preskriptionstidens utgång enligt 3 §, se 6 §). Härigenom kan den gäldenär som vill göra rätt för sig men som behöver en amorteringstid som är längre än den ordinarie preskriptionstiden få en utsträckt möjlighet att fullgöra sin förpliktelser.

Under vissa omständigheter kan länsrätten på Skatteverkets ansökan besluta om preskriptionsförlängning i förhållande till den som svarar för betalning av en fordran (7 §). Detta kan bli följden,

om han eller hon har överlåtit, undanskaffat eller upplåtit särskild rätt till egendom och det kan antas att detta gjorts för att försvåra det allmännas möjligheter att få betalt för fordringen (7 § första stycket 1). Det är alltså för att komma till rätta med s.k. indrivningssabotage som denna möjlighet finns. Enligt förarbetena ska både rättsliga och faktiska förfoganden beivras härigenom. De åtgärder som kan ge anledning anta att ett sådant sabotage föreligger framstår ofta som ”främmande” händelser i den betalningsansvariges livsföring eller verksamhet, t.ex. omotiverade gåvor (NJA II 1982 s. 64).

En förlängning får även beslutas i andra fall än det nämnda, men då under förutsättning att vissa förhållanden har förelegat sedan fordringen överlämnats för indrivning och särskilda skäl inte talar mot en förlängning (7 § andra stycket). Så är fallet om den betalningsskyldige har saknat känt hemvist och det inte har kunnat klarläggas var han uppehållit sig (7 § första stycket 2) eller den betalningsskyldige inte har kunnat anträffas på känt hemvist inom riket och det inte har kunnat klarläggas var han uppehållit sig samt det kan antas att han hållit sig undan (7 § första stycket 3). Detta gäller även om den betalningsskyldige stadigvarande har vistats utomlands (7 § första stycket 4). – Beslut mot en *juridisk* person i de nu nämnda fallen får meddelas om en företrädare för den juridiska personen uppfyller kriterierna och hans eller hennes inflytande eller befattning med verksamheten varit av viss karaktär (7 § tredje stycket).

Enligt uttalanden i förarbetena kan ett förlängningsbeslut fattas redan i början av den ordinarie preskriptionstiden, men behovet av förlängning torde likväl oftast uppstå i slutet av perioden, när indrivningsförsök företagits mot den betalningsskyldige (NJA II 1982 s. 66).

Vid preskriptionsförlängning enligt den nämnda 7 § ska preskriptionstiden förlängas till utgången av femte kalenderåret efter det då preskription enligt grundregeln skulle inträda. Detta gäller även i de fall då preskriptionsinträdet flyttats fram med stöd av t.ex. 4 §. Tiden får efter ännu en ansökan förlängas med ytterligare fem år om det är påkallat från allmän synpunkt (8 §). Den totala förlängningsperioden kan således löpa ytterligare tio år efter den ordinarie preskriptionstidens utgång.

Innebörden av preskription är att åtgärder för att få betalt för en fordran – t.ex. betalningsanmaning, kvittning, utmätning eller ansökan om förlängning av preskriptionstiden (se NJA II 1982 s. 71)

– inte får vidtas. Detta gäller inte om fordringen innan preskription inträtt helt eller delvis har säkerställts (10 § första stycket). I det senare fallet får alltså åtgärder vidtas även efter preskriptionstidens utgång. Om en ansökan om förlängning av preskriptionstiden återkallats eller lämnats utan bifall enligt lagakraftvunnet beslut ska i möjligaste mån åtgärd som vidtagits för att säkerställa en fordran återgå (10 § tredje stycket).

Bestämmelserna i 8 § andra stycket preskriptionslagen tillämpas på fordringar som avses i lagen om preskription av skattefordringar m.m., vilket betyder att en preskription av en huvudfordran också omfattar fordran på tilläggsförpliktelser och fordran på borgen. Lagen innehåller också bestämmelser om vad som gäller i de fall då flera har gått i borgen för betalning av en fordran eller i andra fall svarar solidariskt för betalningen (11 §).

Preskription inskränker inte det allmännas rätt att ta ut sin fordran ur egendom i vilken det allmänna har panträtt till säkerhet för fordringen (12 §, jfr 11 § preskriptionslagen).

Preskription av underhållsbidrag

Bestämmelser som kan liknas vid ”absoluta preskriptionsregler” finns även i 7 kap. 9 § föräldrabalken. Enligt denna paragraf går rätten att kräva ut fastställt underhållsbidrag som utgångspunkt förlorad fem år efter den ursprungligen gällande förfallodagen. Har utmätning för underhållsbidraget skett eller har den bidragsskyldige blivit försatt i konkurs på grund av ansökan som har gjorts före denna tidpunkt, får emellertid betalning för fordringen tas ut ur den utmäta egendomen eller erhållas i konkursen även därefter.

Särskilda regler gäller dessutom för situationer då ansökan om företagsrekonstruktion gjorts eller ackord kommit till stånd.

Avtal i strid mot vad som anges i paragrafen är ogiltigt.

I motiven till bestämmelsen anfördes att syftet med underhållsbidragen är att tillgodose den bidragsberättigades behov av medel för sin löpande försörjning och att fordringar på underhållsbidrag – genom sin starka anknytning till ett aktuellt behov – skiljer sig från flertalet andra fordringar. Barnets behov av att kunna kräva ut bidrag i efterhand minskas också i de flesta fall genom att det allmänna tillförsäkrar barnet pengar för uppehälle genom bidragsförskott (numera underhållsstöd). Vidare anfördes att det äldre regelverket (som innebar tioårig preskription) kunde medföra att

ansvaret för gamla bidrag stod kvar under mycket lång tid och att växande underhållsskulder medförde betydande sociala påfrestningar för många underhållsskyldiga. I förlängningen skapades ett betalningsmotstånd hos vissa av dem, även avseende de löpande bidragen. Ingen gagnades enligt förarbetena av att preskriptionsreglerna medgav sådana konsekvenser. Det fanns därutöver önskemål om att bespara myndigheterna tidskrävande och ofta resultatlösa inrättningsåtgärder efter tvister kring äldre rättsförhållanden (prop. 1978/79:12 s. 126 ff.).

Domstol kan – om inte den underhållsskyldige medger annat – döma ut bidrag längst för en tid av tre år före talans väckande (7 kap. 8 §).

Utredarens bedömning (absolut preskription)

Bedömning: Resultatet av ändringarna i skuldsaneringslagen bör avvaktas innan det kan bli aktuellt att ytterligare överväga ett regelverk för absolut preskription av civilrättsliga fordringar. Regler av detta slag bör således inte för närvarande komma i fråga.

Bland de åtgärdsförslag som diskuterats under utredningsarbetet som medel för att åstadkomma ett slut på många gäldenärs tyngande skuldbörda är det i första hand frågan om införande av en regel om en yttersta preskriptionsfrist för civilrättsliga fordringar – s.k. absolut preskription – som tilldragit sig intresse från allmänheten. I riksdagen har frågan varit föremål för motioner vid åtskilliga tillfällen, dock utan att få gehör (se t.ex. motion 2004/05:L277). Av de förslag som jag enligt direktiven ska beakta torde det, även enligt min mening, vara denna fråga som har störst potential att åstadkomma förändringar. Således kommer den att behandlas särskilt utförligt nedan.

Som tidigare nämnts (se avsnitt 5.2) har Finland infört regler om absolut preskription för vissa fordringar.

Tanken bakom den *svenska* preskriptionslagstiftningen är visserligen inte att gäldenärer sedan viss tid gått ska undslippa skyldigheten att efter krav betala en klar och förfallen fordran till en rättmätig borgenär, i syfte att de *av rimlighetsskäl* någon gång ska komma ur ett tyngande fordringsförhållande (jfr prop. 1976/77:5

och 1979/80:119). De gällande preskriptionsreglerna tillkom emellertid före den tid då automatisk databehandling (ADB) gjorde sitt inträde och förenklade bevakningen av fordringar. Numera kan en fordran utan någon större svårighet hållas vid liv under en obegränsad framtid (se även NJA 2007 s. 157, som i viss mån sätter standarden för när en försändelse med preskriptionsavbrytande verkan ska anses ha mottagits).

En skuld som på detta sätt lever vidare kan lätt fördubblas. Det är inte svårt att inse att en gäldenär som haft problem med att betala det ursprungligen förfallna beloppet efter hand ställs inför ett läge då betalning framstår som helt omöjlig. Denna situation är högst reell för många evighetsgäldenärer.

För att illustrera det nu sagda vill jag peka på följande exempel avseende en fallerad fordran med ett nominellt ursprungligt kapital om 10 000 kr och med en räntesats om 10, 15 respektive 20 procent inklusive dröjsmålsränta, förfallande till betalning fyra gånger/år (se Finansinspektionens rapport 2006:3 s. 4):

Förfallen sedan	Faktisk fordran på kunden (kapital och ränta)		
	10 %	15 %	20 %
5 år	16 100 kr	20 100 kr	24 900 kr
10 år	25 900 kr	40 500 kr	61 900 kr
15 år	41 800 kr	81 500 kr	151 400 kr
20 år	67 300 kr	163 700 kr	383 400 kr
25 år	108 300 kr	329 200 kr	954 000 kr

Krediterna hålls vid liv med hjälp av preskriptionsavbrott i hopp om att delar av eller hela krediten ska kunna regleras i en framtid. Återbetalningsförmågan hos en konsument med fallerade krediter är nämligen i hög grad betingad av konjunkturen och varierar därför mycket över en längre period. Sociala faktorer som arbetslöshet, familjeförhållanden, ålder etc. spelar då en viktig roll (Finansinspektionens rapport 2006:3 s. 4).

De enda utvägar som i praktiken står till buds för gäldenärer med skenande ränteskulder är emellertid frivilliga uppgörelser med borgenären eller skuldsanering. För många är dock även dessa möjligheter uteslutna. En regel om att fordringar under alla omstän-

digheter preskriberas efter ett visst antal år skulle emellertid sätta stopp för en accelererande och alltmer omöjlig situation.

För en regel om absolut preskription talar – enligt min mening – även den växande handeln med förfallna fordringar, i vilken uppköpare av fordringar med hjälp av intensiv marknadsföring köper kontinuerligt förfallande fordringar av olika borgenärer, men också större ”stockar” av förfallna fordringar. Det är således sällan som den ursprungliga borgenären gör anspråk på betalning för en äldre fordran. Handeln som sådan finns det i och för sig ingen anledning att beklaga – den fyller på flera sätt en viktig funktion i en marknadsekonomi och medger att den ursprungliga borgenären, som kanske varken har kraft eller tid att lägga på att driva saken vidare, snabbt kan omsätta sin fordran till betalning, om än avseende ett mindre belopp än vad som från början framstätt som troligt. (En annan sak är att många, inte minst gäldenärerna själva, kan uppfatta handeln som stötande, eftersom den bygger på att någon utomstående erbjuds att köpa fordringen för ett belopp som regelmässigt torde underskrida vad *gäldenären* hade fått betala vid en frivillig uppgörelse med den ursprungliga borgenären.)

Köparna av sådana fordringar saknar en ”relation” till skuldförhållandet som sådant. Detta kan visa sig i de fall då rättsförhållandet blir föremål för rättslig prövning. Ofta lär det vara svårt att – åtskilliga år efter tillkomsten – förebringa bevisning om relevanta omständigheter i de ursprungliga parternas relation. Detta kan vara en stor nackdel för såväl gäldenären som den borgenär som inträtt i skuldförhållandet genom cession. Enligt uppgift från företrädare för KFM är det t.ex. vanligt förekommande att ansökningar om betalningsföreläggande avseende äldre skuldförhållanden omedelbart återkallas av det sökande inkassobolaget sedan gäldenären inväntat att preskription inträtt.

Detta kan givetvis ha flera förklaringar. En sådan är att ett inkassobolag inte anser det vara värt att lägga resurser på att vederlägga invändningen mot bakgrund av att det rör sig om förhållandevis små belopp.

En annan förklaring som framförts är dock att fordringen vid närmare granskning faktiskt tycks vara preskriberad, eftersom det kanske saknas uppgifter om att preskriptionsavbrott skett. Om detta är fallet kan det också misstänkas att många gäldenärer kanske åläggs att betala för förfallna fordringar, helt enkelt för att de inte haft någon tanke på att göra en invändning om att preskription inträtt. Ett sådant resultat får anses otillfredsställande och kan i sig

möjligen vara ett skäl för att införa regler om ett absolut och för alla aktörer lätt kontrollerbart ”slutdatum”.

Man kan också fråga sig om det finns skäl att ha andra preskriptionsregler för t.ex. telefonräkningar och kontokrediter än vad som är fallet för t.ex. skatteskulder; de sistnämnda skulderna preskriberas som tidigare nämnts efter fem år. – Å andra sidan får man inte glömma bort att det beträffande skattefordringar, liksom underhållsbidrag, finns ett starkt intresse av att gäldenären löpande tillgodoser de aktuella och ofrånkomliga behov som fordringarna avser att täcka samt att gäldenärens egen ambition att ombesörja dessa löpande betalningar för all framtid kan ominstetgöras om den upplagrade skuldbördan blir omöjlig att hantera.

Något om grunddragen i en (eventuell) lagstiftning om absolut preskription

Nedan kommer vissa tänkta grunddrag i en lagstiftning om s.k. absolut preskription att redovisas, varvid även de konsekvenser som vidlåder olika moment i en sådan lagstiftning penetreras närmare.

1) Lagstiftningens syften

Regler om absolut preskription är naturligtvis avsedda att bidra till att hjälpa så många överskuldssatta fysiska personer som möjligt ur en hopplös ekonomisk situation. En fördel med ett sådant regelverk är att det inte förutsätter något särskilt beslutsförfarande för att bli tillämpligt. En av skuldsaneringslagens avigsidor måste nämligen anses vara att den förutsätter att KFM (eller ytterst domstol) tar ställning till skuldnedsättningen, något som är både tids- och resurskrävande. En preskriptionsregel ger emellertid effekt på skuldbördan omedelbart. (En annan sak är att det torde behöva ankomma på gäldenären att invända att preskription inträtt för det fall ett föråldrat krav riktas mot honom.)

Vidare kan det ses som en fördel att en regel om absolut preskription kan gynna även sådana personer som av något skäl inte kan eller vill beviljas skuldsanering. Detta har naturligtvis också sina avigsidor, eftersom resultatet – både för borgenären och i viss mån för allmänheten – kan framstå som stötande.

Om preskriptionsfristen är tillräckligt lång är det visserligen lättare att motivera att rätten att kräva ut fordran förloras, dvs. närmast oavsett om gäldenären är svårt skuldyngd eller inte. Förutsatt att gäldenären också har varit skyldig att erlägga räntor – vilket givetvis är den vanligaste situationen – kan man nämligen ofta utgå från att gäldenären har ersatt borgenären med hela det nominella värdet av fordringen och mer därtill, om än inte helt i enlighet med vad som gällt i fråga om avtalad eller lagstadgad ränta. Borgenären har alltså inte nödvändigtvis blivit lottlös i alla situationer då en yttersta preskriptionsfrist slår till.

Ett ytterligare syfte med införandet av en absolut preskriptionsfrist är att en sådan skulle kunna bidra till att fler underhandsöverenskommelser kan träffas mellan gäldenärer och borgenärer. Borgenärernas incitament för att diskutera i sådana banor måste rimligen stärkas om en slutpunkt finns med i bilden. En sådan utveckling välkomnas inte minst från budget- och skuldrådgivare, som ofta försöker skapa förutsättningar för frivilliga uppgörelser. Det vore alltför kategoriskt att påstå att en sådan ”påtvungad” förhandlingsvilja alltid drabbar borgenären, som ju då får göra avkall på sin ursprungliga fordran. I dagsläget torde nämligen ett avböjt förlikningsförslag många gånger mynna ut i att gäldenären använder tillgängliga medel för andra syften och att borgenären inte erhåller någon betalning över huvud taget, ej heller i framtiden.

2) Vilka fordringar bör träffas av ett regelverk om absolut preskription?

Av en undersökning bland 348 överskuldssatta personer som sökt hjälp hos kommunens budget- och skuldrådgivare framgår att konsumtionsskulder ofta förekommer i skuldbördan (se Konsumentverkets PM 2003:04 bilaga 2 s. 57 f.); undersökningen visade att detta var fallet hos 67 procent av gäldenärerna. Det var därigenom den vanligaste skuldtypen bland gäldenärerna i undersökningen (därmed inte sagt att konsumtionsskulden stod för den största andelen av skuldbördan). Hälften av gäldenärerna i undersökningen hade kontokortsskulder. 13 procent hade ”ospecificerade konsumtionsskulder” (vilket enligt promemorian också torde kunna utläsas som kontokrediter i vissa fall). Vidare hade 11 procent ”annan konsumtionsskuld”, något som enligt promemorian kunde tolkas

som skulder hänförliga till postorder, skiv- eller bokklubbar och kosmetika.

Mot denna bakgrund har jag i första hand övervägt att låta ett eventuellt regelverk omfatta sådana fordringar mot konsumenter som träffas av den treåriga preskriptionstiden enligt 2 § andra stycket preskriptionslagen. Beroende på hur regelverket konstrueras torde därigenom effekterna på t.ex. kreditlivet bli relativt begränsade (se mer härom nedan). En praktisk situation torde vara att konsumenten betalar en näringsidkare för t.ex. en vara med kredit- eller betalkort och att ett kontokortsföretag förvärvar näringsidkarens fordran. (Även hos kontokortsföretaget är fordringen underkastad treårspreskription, se Stefan Lindskog, Preskription, 2:a uppl., 2002, s. 422 f.).

En lagstiftning med denna avgränsning skulle alltså inte träffa fordringsförhållanden mellan privatpersoner, vilket framstår som rimligt. Å andra sidan skulle fordringar som grundar sig på löpande skuldebrev inte heller omfattas av en tänkt lagstiftning (jfr prop. 1979/80:119 s. 29 f. – det är värt att erinra om att det finns inskränkningar i rätten att använda löpande skuldebrev vid konsumenters kreditköp, se 17 § konsumentkreditlagen).

Även om konsumtionsskulder är vanliga bland överskuldssatta personer är det min bestämda uppfattning att lejonparten av evighetsgäldenärens skuldbörda härrör från annat håll än regelrätt konsumtion, t.ex. från husaffärer eller näringsverksamhet. Ett regelverk som riktar in sig på ”klassiska” konsumentfordringar skulle alltså riskera att ha en relativt måttlig effekt på många evighetsgäldenärens totala skuldbörda. (Det kan dock inte förnekas att det många gånger kan vara av värde för gäldenären att en minskning av antalet borgenärer åstadkommes – en samlad skuldavveckling torde underlättas, om färre borgenärer kvarstår.)

3) Preskriptionsregelns tekniska utformning

När det gäller den tekniska utformningen av ett regelverk skulle flera möjligheter i och för sig kunna anses tänkbara.

Enligt en modell som jag har tagit under övervägande skulle det – som ett första led – kunna krävas att fordringsägaren före preskriptionstidens utgång vänder sig till KFM eller domstol för att få fastställt gäldenärens betalningsskyldighet. Utgångspunkten för detta led skulle vara att preskriptionstiden, liksom enligt gällande pre-

skriptionslag, börjar löpa vid fordringens tillkomst. Utöver den tiden skulle fordringsägaren kunna få ytterligare någon tid på sig att få till stånd verkställighetsåtgärder hos Kronofogdemyndigheten. Denna skulle då inledas i samband med att borgenären erhåller en (lagakraftvunnen) exekutionstitel avseende betalningsskyldighet, t.ex. en dom eller ett utslag (angående exekutionstitlar – se 3 kap. 1 § utsökningsbalken). Eventuella preskriptionsavbrott enligt preskriptionslagens regler borde då inte tillåtas påverka regeln om absolut preskription, som alltså skulle bygga på ”separata” frister. Preskriptionslagens nuvarande regler skulle gälla parallellt med reglerna om absolut preskription, varvid de senare skulle markera den yttersta fristen.

Denna modell anser jag vara den mest tilltalande (se även motion 2004/05:L277). Den svarar relativt väl mot preskriptionsinstitutets avvecklingsfunktion – någon risk för att skuldförhållanden ligger i träda under längre tid kan inte anses föreligga med en sådan regel. Vidare blir bevisläget naturligtvis bättre när en fordran är av nyare datum, vilket kan gagna såväl gäldenären som borgenären.

Samtidigt kan det inte förnekas att ett sådant system i sig synes väldigt svårtillämpat. Dagens preskriptionsregler uppfattas av många som tämligen svårtillgängliga. Frister som löper parallellt med den sedvanliga treårspreskriptionen för konsumentfordringar kan bidra till att regelverket för preskription kompliceras ytterligare. Jag vill peka på att det i förarbetena till preskriptionslagen konstaterades att regelverk som medger att det löper olika preskriptionstider för en och samma fordran tenderar att bli alltför komplicerade (se prop. 1976/77:5 s. 117). Regelverket skulle också – på grund av modellens första led – kunna få stora negativa effekter på möjligheten att erhålla krediter med längre löptid. Ytterligare en nackdel är att en borgenär kan se sig tvingad att vid minsta dröjsmål ansöka om betalningsföreläggande (med de kostnader som därmed sammanhänger), i stället för att ge gäldenären en möjlighet att t.ex. genom en avbetalningsplan göra rätt för sig. Detta skulle kunna ge upphov till otaliga ”onödiga” betalningsanmärkningar (även när det är fråga om tämligen små belopp).

En annan, möjligen mer lättillgänglig variant, som kan sägas vara snarlik den finländska lösningen, skulle kunna vara att låta en absolut preskriptionsfrist löpa först från den dag då borgenären har erhållit sin exekutionstitel. Det kan nämligen med fog hävdas att borgenären har all anledning att snarast möjligt söka verkställighet i vart fall sedan exekutionstiteln är för handen. Min bedömning är

att det synes vara en sådan modell som skulle kunna förordas och som därför får ligga till grund för resonemangen nedan.

Om en yttersta frist börjar löpa först från den tidpunkt då borgenären har erhållit en exekutionstitel är det inte otänkbart att en borgenär ibland kan ha ett intresse av att avvakta med sådana åtgärder – företrädesvis ansökan om betalningsföreläggande eller ansökan om stämning – som leder fram till en exekutionstitel. Detta är inte alltid önskvärt. Ett sådant agerande torde dock ha mest fog för sig under förutsättning att preskriptionsfristen uppfattas som väl kort men kan också höra samman med förväntningar och förhoppningar om gäldenärens framtida inkomster.

4) Preskriptionsfristens längd

Längden på den preskriptionstid som bör gälla torde behöva fastställas i belysning av en mängd faktorer. Några av dem kommer att beröras närmare nedan.

Mest realistiskt är naturligtvis att låta en frist om i vart fall 15 år från den tidpunkt då en exekutionstitel erhållits utgöra grunden, inte minst med tanke på att störningarna på kreditlivet torde bli mindre ju längre frister som är aktuella. När det gäller preskriptionsfristens längd bör erinras om att det i de finländska förarbetena betonades att det med hänvisning till de långa tidsfristerna inte torde uppstå någon försvagning för betalningsmoralen och att reformen därmed inte borde ha några nämnvärda negativa verkningar på räntenivån eller andra kreditkostnader (se RP 83/2006 s. 32).

En lång preskriptionsfrist minskar risken för att gäldenärer föredrar att avvakta preskriptionsfristens inträde framför att söka en samlad skuldavveckling genom skuldsanering – skuldsaneringsalternativet måste nämligen ur rehabiliteringssynvinkel (men också från borgenärernas perspektiv) framstå som ett lämpligare val. Vidare är risken för att personer otillbörligt utnyttjar ett preskriptionsinstitut givetvis mindre om fristen uppfattas som lång.

Detta ska ställas mot den forskning som finns kring överskuldssättningens effekter, som närmast pekar mot att det finns starka skäl att bestämma en synnerligen kort preskriptionstid, kanske så kort som fem år från exekutionstitelns erhållande.

Balansgången mellan dessa skyddsvärda intressen är som synes svår.

5) *Bör det finnas möjligheter till preskriptionsförlängning?*

Som tidigare nämnts är en av fördelarna med att angripa överskuldssättningsproblematiken med en regel om absolut preskription av vissa fordringar att något särskilt myndighets- eller domstolsbeslut inte krävs. Även en person som av något skäl inte kan komma i fråga för (eller inte söker) skuldsanering skulle alltså kunna dra nytta härav. Detta innebär emellertid samtidigt att en sådan regel riskerar att bli tillämplig i situationer då det inte finns fog att värna om gäldenären på borgenärens bekostnad. Gäldenären har kanske varit kreditvärdig i samband med att krediten gavs (och är det möjligen alltså) men har av något skäl inte medverkat till att skuldförhållandet regleras. Det skulle kunna röra sig om indrivningssabotage genom antingen rättsliga eller faktiska åtgärder, även om det saknas belägg för påståendet att detta kan antas bli särskilt vanligt.

Liksom när det gäller preskription av skattefordringar anser jag att det är oundvikligt att ett eventuellt regelverk medger preskriptionsförlängning i förhållande till den som svarar mot fordran, i vart fall om inte den yttersta, absoluta preskriptionsfristen görs väsentligt längre än den som gäller för just skattefordringar (dvs. fem år). I annat fall skulle regelverket omgärdas av misstro från borgenärssidan och möjligen leda till att vissa grupper helt utesluts från kreditmarknaden. Motsvarande regler gäller f.ö. också i Finland, där det i förarbetena betonades att det är viktigt att slutgiltig preskription inte kan utnyttjas av gäldenärer som genom aktiva åtgärder har hindrat borgenärerna från att få betalning för sina fordringar (se RP 83/2006 s. 24).

När det gäller de skäl som skulle kunna motivera en preskriptionsförlängning framstår det som naturligt att söka inspiration i vad som anges i 7 § lagen om preskription av skattefordringar m.m.

Att möjligheter till preskriptionsförlängning införs är naturligtvis en faktor som är ägnad att vålla vissa komplikationer. Det går inte att komma ifrån att frågan om preskriptionsförlängning måste bli föremål för domstolsprövning. Mot bakgrund av att det rör sig om civilrättsliga fordringar torde det vara uteslutet att förlägga prövningen härav till annan instans än allmän domstol. Detta kan framstå som olyckligt i sig mot bakgrund av att preskriptionsförlängning av skattefordringarna prövas i allmän förvaltningsdomstol. Eftersom det inte framstår som aktuellt att flytta över den sistnämnda uppgiften till de allmänna domstolarna, synes det inte

vara möjligt att uppbringa något gemensamt forum för prövning av preskriptionsförlängningar i fordringsförhållanden.

Den borgenär som ansöker om sådan förlängning får, i likhet med vad som gäller när staten är borgenär, förutsättas ange egna skäl för att domstolen ska medge förlängningen. Skälen kan dock tänkas variera borgenärerna emellan. Mot bakgrund av att en gäldenär kan ha ett större antal borgenärer torde detta kunna innebära att en icke oansenlig mängd mål av detta slag anhängiggörs (dessutom vid olika tidpunkter), något som kan bli orimligt betungande för domstolarna. Detta torde gälla även om möjligheten att erhålla preskriptionsförlängning inskränktes till endast ett tillfälle per fordran.

Vilken målbörda som kan förväntas framstår som synnerligen svårt att sja om.

Införandet av en möjlighet till preskriptionsförlängning av en yttersta preskriptionsfrist kan föranleda privata borgenärer, som till skillnad från staten kan ha indrivningen som sin enda inkomstkälla, att ta till betydligt mer aktiva undersökningsåtgärder än vad staten gör i skatteärendena. Det är inte otänkbart att det kan finnas borgenärer som sätter i system att kartlägga gäldenärernas förehavanden ingående för att dra fram illojala åtgärder i ljust. Således skulle tiden fram mot preskriptionsfristens utgång kunna bli tämligen påpassad för gäldenärens del.

Sådana åtgärder är naturligtvis kostnadskrävande, vilket kan få effekter på prissättningen av fordringar. Oavsett om fordringen är överlåten eller inte synes den ursprungliga borgenären kunna drabbas ekonomiskt härav.

6) Påverkan på kreditgivningen och handeln

Beroende på konstruktionen av ett regelverk för absolut preskription kan marknaden för vissa typer av krediter förändras. En yttersta preskriptionsfrist medför en ökad risk för kreditgivarna. Det finns här anledning att erinra om att banker har kapitaltäckningskrav som måste uppfyllas. Detta torde innebära att de blir mer selektiva i kreditgivningen, något som har förutsättningar att drabba dem som av respektive kreditgivare anses ha sämre betalningsförmåga än genomsnittet (dvs. de som i dag nätt och jämt erhåller krediter). De presumtiva låntagarna hänvisas kanske då vidare till en kredit-

givare som är mindre nogräknad, t.ex. ett finansbolag som har höga förlustnivåer men som också prissätter sina krediter högre.

Finansinspektionen har påpekat (se PM 2006:3 s. 19) att priset på krediter kan öka för det fall kreditgivarna i framtiden får ta i beaktande att en fordran – trots att en rimlig kreditprövning gjorts och utanför kreditgivarens kontroll – kan bli föremål för absolut preskription. Riskerna lär nämligen då fördelas på alla krediter som ges av en viss kreditgivare. Detta lär drabba långt fler kredittagare än dem som i slutändan kan tänkas vara i behov av ett sådant regelverk (i första hand de som redan vid lånetidpunkten är i riskzonen för överskuldssättning – jfr dock skrivningar i KFM Rapport 2008:1 s. 69 f. där resonemang förs om att prispåverkan på krediter torde bli som störst hos s.k. low road-långgivare, dvs. kreditgivare som lånar ut även till ”osäkra betalare”, när gäldenärens position stärks).

Att en regel om absolut preskription kan utgöra ett skäl för kreditgivarna att skärpa kreditprövningen skulle naturligtvis kunna ses som en positiv faktor i sammanhanget. Många som i dag relativt lättvindigt beviljas krediter lär därmed hindras från att dra på sig stora skulder för t.ex. konsumtion. På så sätt kan absolut preskription få en välgörande preventiv verkan. Man får dock inte glömma bort att väldigt många människor faktiskt är beroende av lån för att skaffa stabilitet i sina liv, t.ex. genom att skaffa permanentbostad, en bil för att ta sig till och från arbetsplatsen etc. Låntagande är inte endast ett ”riskbeteende” – det kan också ibland motiveras med att man vill reducera andra risker (se t.ex. KFM Rapport 2008:1 s. 36). Det går inte heller att blunda för att vissa av dem som skulle förvägras krediter till följd av skärpta preskriptionsregler kanske söker sig till en grå kreditmarknad, med de konsekvenser detta kan innebära.

Om färre krediter ges, ligger det under alla förhållanden nära till hands att anta att handeln på vissa områden påverkas i negativ riktning.

En ytterligare faktor som måste beaktas är att den ursprungliga borgenären kan få svårare att avyttra sin fordran (eller att denne i allt fall får ut ett lägre belopp när fordran avyttras). Detta kan borgenären kompensera sig emot genom att varor eller tjänster som fordringen svarar mot prissätts högre, till men för samtliga presumtiva gäldenärer/konsumenter.

7) Påverkan på borgenärernas indrivningsåtgärder

Om ett regelverk skapas som medger att en yttersta preskriptionsfrist sätts, bör frågan om effekterna på indrivningen av fordringarna övervägas närmare.

Man får nog, i likhet med vad Finansinspektionen och Datainspektionen framhåller (se PM 2006:3 s. 19), förmoda att fordringsägare och inkassobolag tar till tuffare metoder vid indrivningen av fordringar som är av äldre datum om en preskriptionsregel av nu diskuterat slag skulle införas. På så sätt skulle alltså ett regelverk som är avsett att lindra bördan för skuldsatta paradoxalt nog kunna bidra till än hårdare levnadsbetingelser för många.

Under alla omständigheter är det – som antytts redan när möjligheterna till preskriptionsförlängning diskuterats ovan – inte orimligt att förutsätta att en regel om absolut preskription ger till resultat att borgenärskollektivet genom ett aktivt agerande följer upp utvecklingen av enskilda gäldenärsers ekonomi på ett mer intensivt sätt än vad som är fallet i dag. Detta kan då förmodas ske i en annan utsträckning (och möjligen med andra metoder) än vad som är möjligt när staten som borgenär bevakar sina skattefordringar inför den yttersta preskriptionsfristen. (En motvikt mot detta kan vara att den ursprungliga borgenären kan ha ett intresse av att fordringen drivs in på ett korrekt sätt och att rent trakasserande beteenden beivras av myndigheterna.)

Effekterna härvidlag är dock svåra att överblicka. En viss risk finns onekligen för att en sådan utveckling kan följa, i vart fall om den absoluta preskriptionstiden uppfattas som orimligt kort ur borgenärernas synvinkel och om de kan ha anledning att misstänka att gäldenärens uteblivna betalningar grundar sig på ett taktiskt beteende snarare än ett tecken på att denne befinner sig i en hopplös situation.

8) Har regler om absolut preskription en uppmuntrande eller dämpande inverkan på konsumenters agerande?

En fördel med att en överskuldssatt person ansöker om – och kanske beviljas – skuldsanering är att vederbörande då åtminstone ges några övergripande riktmärken, bl.a. genom kontakter med den kommunala budget- och skuldrådgivningen, för hur överskuldssättning kan undvikas i framtiden. Det kan handla om hjälp med att göra upp en

budget och råd om hur man tillägnar sig andra levnadsvanor. I vissa sammanhang har likväl ifrågasatts om ens de som beviljas skuldsanering är tillräckligt väl rustade för att undgå att hamna i skuldfällor på nytt. Mot denna bakgrund är ett argument *mot* att lösa överskuldssättningsproblemet med stöd av regler om absolut preskription att sådana regler på intet sätt förutsätter att gäldenären åstadkommer några ändringar i sitt levnadsmönster. Risken för att gäldenären försätter sig i motsvarande situationer på nytt är då uppenbar, inte minst om gäldenären har fått uppfattningen att han eller hon har blivit av med sin skuld relativt lättvindigt (jfr Hemmo, JFT 1/2002 s. 44 f.). Framför allt torde scenariot kunna upprepas för det fall fristen slår till relativt kort tid efter en fordrans tillkomst.

I något hänseende skulle ett regelverk som möjliggör absolut preskription alltså närmast kunna ses som en signal till ökat – eller fortsatt – ekonomiskt risktagande.

9) Relationen till skuldsanering

Under utredningsuppdragets gång har jag vid ett flertal tillfällen stött på situationer i vilka gäldenärer med äldre skulder gett till känna att de föredrar att "avvakta" med en skuldsaneringsansökan till dess de med säkerhet vet om deras skulder – till följd av denna utrednings förslag – i stället kan komma att preskriberas.

Regler om absolut preskription har med all säkerhet förutsättningar att påverka gäldenärens inställning till att ansöka om skuldsanering. Om gäldenären ser att en äldre skuld är på väg att bli föremål för preskription, kan det tänkas att han eller hon avstår från att ansöka om skuldsanering, eftersom preskription onekligen är en smidigare väg ut ur skuldsättningen (se även prof. Mika Hemmos resonemang i "Håller uppfattningen om gäldsansvaret på att förändras?", JFT 1/2002 s. 41). Detta går på sätt och vis stick i stäv med utredningsuppdragets ambitioner i övrigt.

Sammanfattning

Ett införande av regler om absolut preskription medför en minst lika stor förändring av preskriptionsreglerna som förkortningen av preskriptionstiden för fordringar inom konsumentområdet innebar

i samband med preskriptionslagens ikraftträdande. Detta ställer mycket höga krav på en eventuell lagstiftnings utformning och detaljerad insikt om dess effekter. Svårigheterna härvidlag har illustrerats ovan.

Mot bakgrund av att motsvarande regler först år 2008 infördes i Finland kan argumenten respektive erfarenheterna därifrån inte heller utan vidare utnyttjas för svensk del. Dessutom måste beaktas att utgångsläget i Finland under alla omständigheter var annorlunda, bl.a. som en följd av att de där inledde med att införa tidsfrister för utsökning.

Ett regelverk för absolut preskription av civilrättsliga fordringar kan på ett tämligen påtagligt sätt komma i konflikt med det verktyg som finns för att överskultsätta personer ska kunna komma till rätta med sin skuldbörda, nämligen det insolvensrättsliga institutet skultsanering. Skultsanering leder till en *samlad* skultdavveckling *med* tillvaratagande av borgenärsintressena. Preskription av fordringar uppfyller inte något av dessa krav. De lättnader som nu föreslås beträffande skultsaneringslagen bör därför först avvaktas innan en åtgärd av det slag som absolut preskription utgör övervägs ytterligare. Först därefter kan det möjligen finnas anledning att föreslå ändringar i preskriptionsinstitutet. Då måste observeras att nya preskriptionsregler kommer att gynna så många fler än de evighetsgäldenärer och andra hårt överskultsätta personer som denna utredning har i fokus.

8.2.3 Avräkning på kapitalbelopp före ränta

Inledning

I Skatteverkets redovisning 2004-12-29 anføres att förändrade krediteringsregler skulle kunna bidra till att minska antalet evighetsgäldenärer. Som exempel nämns regler om att kapital ska krediteras före ränta. I redovisningen anges att frågan om krediteringsregler vid indrivning har att göra med de mycket höga räntesatser som förekommer i företrädesvis äldre enskilda mål.

Gällande rätt

Utsökningsbalkens regler om avräkning när det föreligger både kapitalskuld och biförpliktelse finns i 13 kap. 13 §. Enligt denna paragrafs första stycke ska medel som tillkommer borgenär avräknas på ränta och annan biförpliktelse före fordrans kapitalbelopp, om inte borgenären har yrkat annat före fördelningen eller, om fördelning ej äger rum, före utbetalningen. – Förhållandet mellan *två eller flera fristående* fordringar regleras i 9 kap. 5 § handelsbalken, som dock tar sikte på gäldenärens rätt att destinera frivilliga betalningar av förfallna skuldbelopp. Enligt förarbetena torde frågan om avräkning mellan fristående fordringar inte uppkomma särskilt ofta i praktiken. En borgenär som har flera fristående fordringar har dock i princip rätt att välja vilken fordran tilldelade medel i första hand ska avräknas på (se prop. 1980/81:8 s. 696 f., NJA 1986 s. 454 och Walin m.fl., Utsökningsbalken. En kommentar, 3 uppl., 1999, s. 568).

Borgenären har alltså rätt att bestämma hur utdelning ska avräknas i det fall som avses i 13 kap. 13 § första stycket utsökningsbalken. Att avräkning i första hand sker på biförpliktelser ligger dock normalt i borgenärens intresse, varför det blir den ordningen som gäller för det fall något annat yrkande inte framställts.

Lagen saknar bestämmelser om i vilken ordning avräkning ska ske på biförpliktelserna, men enligt uttalanden från departementschefen i förarbetena (prop. 1980/81:8 s. 697) bör rättegångskostnader avräknas före ränta på fordringens kapitalbelopp, samtidigt som eventuell ränta på rättegångskostnaderna bör avräknas före själva rättegångskostnaden. Vidare ska förrättningskostnader tas ur influtna medel, före sökandens fordran.

Avräkningsregeln avser det ordinära fallet att borgenärens olika fordringsanspråk är förenade med samma förmånsrätt, vare sig fråga är om förmånsrätt på grund av utmätning eller om annan särskild förmånsrätt (Walin m.fl., Utsökningsbalken, s. 569).

Speciella bestämmelser gäller om ordningen mellan fordrans kapitalbelopp och biförpliktelser när registrerat skepp, registrerat luftfartyg, in-tecknade reservdelar till luftfartyg eller fastighet har utmätts (13 kap. 13 § andra stycket, som hänvisar till 10 kap. 11 § första stycket, 11 kap. 1 § och 12 kap. 26 § första stycket).

Paragrafen gäller inte sökanden i allmänna mål (se 13 kap. 21 §).

Avräkningen ingår som ett led i fördelningen eller utbetalningen och kan överklagas (prop. 1980/81:8 s. 698).

Utredarens bedömning (avräkning på kapitalbelopp före ränta)

Bedömning: En eventuell ändring av avräkningsreglerna bör bli föremål för överväganden i samband med den kommande översynen av utsökningsbalken.

En förändring av regelverket för avräkning vad gäller indrivning mot fysiska personer skulle kunna bygga på att avräkning av inbetalda belopp får ske mot kapital i stället för mot ränta och kostnader i något skede – kanske efter viss tids indrivning och möjligtvis endast för vissa typer av fordringar, såsom konsumentfordringar

Ändringar i sättet att räkna av delbetalningar har goda förutsättningar att möjliggöra slutliga betalningar i många kanske i och för sig närmast hopplösa situationer då en skuld ökar under indrivningen trots att gäldenären betalar av efter bästa förmåga. Detta skulle utan tvekan kunna ha en starkt motiverande inverkan på gäldenärens inställning att göra rätt för sig. (Jag vill här påpeka att det under inga omständigheter framstår som motiverat att låta en förändrad avräkningsregel komma juridiska personer till godo.)

En avräkningsregel av detta slag skulle i princip inte behöva innebära något ingrepp i sättet att beräkna själva räntan. Att basen för ränteberäkningen – dvs. kapitalbeloppet – minskar eller helt försvinner i samband med att medel flyter in påverkar dock av naturliga skäl den totala storleken av räntan.

Om en avräkningsregel av detta slag skulle få verkan först *viss tid* efter det att ärendet nått KFM (kanske sedan löneutmätning pågått i sex eller tolv månader), skulle man normalt sett kunna räkna med att gäldenären under mellantiden ofta har betalat betydande summor till borgenären avseende räntor och avgifter, dvs. redan innan den förmånligare avräkningsregeln slår till. Under sådana omständigheter skulle man kunna hävda att borgenärens anspråk på betalning har blivit relativt väl tillgodosedda, om än inte fullt ut enligt dagens regler.

Även om det inte framstår som ett helt rationellt scenario, kan det dock inte uteslutas att det finns gäldenärer som skulle kunna se anledning att avstå från att betala fordringar som löper med hög ränta, helt enkelt för att de genom en sådan avräkningsregel som nu diskuteras skulle kunna få möjlighet att ”angripa” kapitalskulden (och därmed dämpa ökningen av upplupna räntebelopp) – något

som under andra omständigheter kanske aldrig skulle bli möjligt för dem.

En annan effekt av ett regelverk av detta slag skulle kunna bli fler kreditförhållanden med avtalad ”ränta på ränta”, allt i syfte att lindra effekterna av den fördel gäldenären uppnår på indrivningsstadiet. Därigenom får nämligen borgenären till stånd en större kapitalskuld än vad som annars skulle ha varit fallet. En sådan utveckling framstår inte som önskvärd.

Uppenbarligen skulle en avräkningsregel enligt ovan vara gynnsam för evighetsgäldenärens och andra hårt överskultsatta personers möjligheter att komma ut ur sin skuldsituation. Ingreppet gentemot borgenärerna kan naturligtvis förefalla tveksamt ur en principiellt juridisk synvinkel men är definitivt inte större än att det kan godtas vid en avvägning mellan de motstående intressena.

Eftersom en sådan avräkningsregel inte bara träffar evighetsgäldenärerna, utan – enligt vad jag kunnat finna – måste göras generell, samt med hänsyn till att en översyn av utsökningsbalken aviserats, är det min uppfattning att lagstiftningsfrågan slutligen bör prövas vid den nämnda översynen.

8.2.4 Tidsgränser för indrivning

Inledning

Skatteverket pekar i sin redovisning 2004-12-29 på möjligheten att införa regler i utsökningsbalken som ger besked om hur länge indrivning av skulder över huvud taget får ske. Skatteverket hänvisar i denna del till den finländska reglering som innebär bl.a. att en skuld inte kan drivas in efter 15, alternativt 20, år (med möjlighet till förlängning) när gäldenären är en fysisk person. Enligt redovisningen skulle en sådan lösning sannolikt vara den effektivaste i frågan om evighetsgäldenärer. Skatteverket framhåller att en tidsbegränsad möjlighet till indrivning rimligen skulle leda till en restriktivare kreditgivning, vilket skulle påverka risken för att gäldenärer över huvud taget överskultsätter sig.

Även i Konsumentverkets rapport 2003:04 (s. 35) föreslås att en översyn görs av reglerna för indrivning i enskilda mål i syfte att en tidsgräns ska kunna införas efter vilken staten inte längre bistår borgenärerna. I Konsumentverkets rapport förordades en sådan lösning framför ett regelverk om absolut preskription. Regler om

tidsbegränsning för indrivning bedömdes nämligen fylla samma funktion som regler om absolut preskription, samtidigt som de sades utgöra ett mindre ingrepp i borgenärernas rätt att behålla en fordran ograverad. Enligt verket skulle sådana regler – liksom regler om absolut preskription – skapa incitament för (eller utgöra ett påtryckningsmedel på) borgenärerna att tidigare komma fram till frivilliga överenskommelser med de skuldsatta.

Närmare om finländsk lagstiftning

I förarbetena till Finlands utsökningsbalk (705/2007), som trädde i kraft den 1 januari 2008, konstaterades att det i Europa veterligen inte finns regler om tidsfrist för utsökningsgrunden som motsvarar de som finns i Finland (RP 83/2006 rd s. 16 – samtidigt framhölls att livslång utsökning i många länder förhindras genom förbud mot utmätning av pensioner). Av denna anledning är det av intresse att närmare granska det nämnda regelverket samt de överväganden som gjorts i anledning härav.

En förutsättning för att ett utsökningsärende ska bli anhängigt och verkställt är, enligt utsökningsbalken, att sökanden har en *utsökningsgrund* i vilken svaranden har ålagts en i lag given skyldighet (t.ex. betalningsskyldighet) eller en säkringsåtgärd förordnats och att den rättighet som nämns i utsökningsgrunden inte har upphört på grund av betalning eller preskription eller av någon annan orsak. Utmätningssmannen ska kontrollera att fordran inte har preskriberats samt av parterna begära en utredning, om det är oklart om rättigheten har upphört (2 kap. 1 §). Utsökningsgrunder är bl.a. en domstols dom i tvistemål eller brottmål, en domstols beslut om säkringsåtgärder eller en skiljedom (2 kap. 2 §).

Som tidigare nämnts (avsnitt 5.2) är utsökningsgrunder genom vilka en fysisk person förelagts en betalningsskyldighet verkställbar i 15 års tid (*utsökningsgrundens tidsfrist*). Tidsfristen kan också vara 20 år, om den i utsökningsgrunden nämnda borgenären är en fysisk person eller om det är fråga om en skadeståndsfordran som är knuten till viss brottslighet. Tidsfristen räknas från det att tredsdom eller en lagakraftvunnen dom eller någon annan slutlig utsökningsgrund har givits. (Om prestationsskyldigheten inträder senare, räknas dock fristen från den senare tidpunkten.) Att tidsfristen för utsökningsgrundens verkställbarhet löper ut förhindrar utsökningsindrivning. Borgenären kan i domstol väcka talan om förlängning

av tidsfristen, vilket dock förutsätter att gäldenären under den ursprungliga tidsfristen väsentligt har försvårat borgenärens möjligheter att få betalning. Tidsfristen kan förlängas med tio år (2 kap. 24–26 §§).

Motsvarande bestämmelser infördes redan år 2004 i 2 kap. utsökningslagen som ett led i en totalreform av utsökningslagstiftningen. Det dåvarande regelverket innebar emellertid inte att den fordran som nämns i utsökningsgrunden preskriberades eller upphörde materiellt när utsökningsgrundens tidsfrist löpt ut. Därför fanns i konkurslagen (120/2004) och ärvdabalken (40/1965) specialbestämmelser om verkningarna av att verkställbarheten upphört. Sålunda gällde enligt konkurslagen att en borgenär inte kunde yrka att gäldenären skulle försättas i konkurs om utsökningsgrunden för borgenärens fordran inte längre var verkställbar. En sådan fordran kunde inte heller bevakas eller få utdelning vid konkurs. (Förbuden gällde dock inte ett dödsbos konkurs.) Enligt ärvdabalken skulle en skuld vars utsökningsgrund inte längre var verkställbar betalas som en skuld efter den avlidne (om än *efter* den avlidnes övriga skulder enligt särskild bestämmelse i betalningslagen [1578/1992]).

Redan i propositionen gällande tidsfristen för utsökningsgrunden (RP 216/2001 rd s. 19) hade regeringen konstaterat att den hade för avsikt att särskilt överväga om tidsbegränsning av utsökningsgrunden utan att fordran upphör skulle förbli den slutliga lösningen *eller* om det senare skulle avlåtas en separat proposition om preskription av fordran. I det förra fallet skulle man dock, enligt propositionen, behöva besluta särskilt om vissa rättsverkningar som har nära samband med att utsökningsgrunden är tidsbegränsad. Som exempel nämndes kreditupplysningsregistreringen av en sådan fordran. I motiveringen nämndes också att borgensmannens ställning påverkas av att huvudskulden preskriberas (se RP 83/2006 rd s. 10). Även lagutskottet hade noterat att en reglering enligt vilken en utsökningsgrund förlorar sin verkställbarhet samtidigt som fordran inte preskriberats väcker en hel del frågor om följderna av regleringen och dess rättsverkningar (LaUB 34/2002 rd).

I propositionen till utsökningsbalken, där alltså den nämnda frågeställningen följdes upp, konstaterades följande (a. prop. s. 10 f.):

Gäldenärens ställning efter det att utsökningsgrundens tidsfrist har löpt ut är delvis oklar i den nu gällande lagstiftningen. /.../

Den ovan nämnda reformen gällande dödsboets skuldansvar klarlade rättsverkningarna för dödsboets del. Övriga rättsverkningar är däremot

till stor del oreglerade. Utgångspunkten torde vara att en fordran beträffande vilken utsökningsgrunden har förlorat sin betydelse, men vars preskribering har avbrutits gång på gång, i övrigt har samma ställning som en normal fordran. Detta innebär att fordran kan drivas in hos gäldenären genom privat indrivning och även att indrivningskostnaderna för den kan drivas in av honom. På en sådan fordran växer hela tiden dröjsmålsränta. De icke utsökbara fordringarnas ställning är oklar också t.ex. i beskattningen och vid ansökan om sociala förmåner. Det är inte heller klart hur stor handlingsfrihet gäldenären har när det gäller straffrättsliga bestämmelser.

Det kan anses oskäligt att när utsökningsgrundens långa tidsfrister har löpt ut skall gäldenärens ekonomiska handlingsfrihet och -säkerhet vara fortsatt begränsad eller bristfällig. Den oklara situationen är ägnad att passivera gäldenären även efter det att utsökningen har upphört. Detta åsamkar lätt samhället stora kostnader bl.a. i form av kostnader för utkomststöd, arbetslöshet och sjukvård samt i uteblivna skatteinkomster. Åtgärderna för att avbryta preskriptionen av icke utsökbara fordringar och bokföringen av dem innebär kostnader också för borgenärerna. Indrivningskostnaderna för fortsatt privat indrivning kan föra in gäldenären i ny utsökning.

Att beakta icke utsökbara fordringar i ett dödsbo kan kräva en mängd utredningar och kostnader. Att sådana fordringar skall betalas ur dödsboet leder ofta till att egendomen doneras till arvingarna före gäldenärens död. Följden kan dock bli för arvingarna överraskande och oskäliga fall av återvinningstalan vid dödsboets konkurs. Ett dödsbo där det finns tillgångar kan råka i en oskälig situation om man av tillgångarna måste betala fordringar som kanske i tiotals år har löpt med dröjsmålsränta.

I propositionen föreslogs därför att det i balken skulle tas in bestämmelser om att fordran slutgiltigt *preskriberas* när den tid inom vilken utsökningsgrunden kan verkställas har löpt ut. Med slutgiltig preskription avsågs då en preskriptionstid som inte kan avbrytas och som bestäms enligt tidsfristen för utsökningsgrundens verkställbarhet. Att fordran preskriberas innebär enligt lagen om preskription av skulder (728/2003) att skuldansvaret slutgiltigt upphör, men betalning kan – liksom i svensk rätt – fortfarande tas ur en säkerhet som gäldenären har ställt och dessutom användas för kvittning (se RP 83/2006 rd s. 21 f.).

Syftet med propositionen i den angivna delen angavs vara att uppnå en entydig ställning för gäldenären när giltighetstiden för utsökningsgrunden har löpt ut samt att ge gäldenären stöd när han eller hon åter ska bli en aktiv samhällsmedlem, något som samtidigt minskar samhällets kostnader på grund av skuldproblemen. Förslaget bedömdes inte ha någon negativ inverkan på den allmänna

betalningsmoralen, eftersom tidsfristerna för utsökningsgrunden är så långa och lagstiftningen dessutom medger förlängning av utsökningsindrivningen (a. prop. s. 22).

Bestämmelser härom ges (fr.o.m. 1 januari 2008) i 2 kap. 27 § utsökningsbalken, medan alltså 2 kap. 24–26 §§ behandlar tidsfristen för utsökningsgrunden. Det kan noteras att fordran preskriberas oberoende av ursprung. Det räcker att man i bedömningen av vilken tidsfrist som gäller för *utsökningsgrunden* (dvs. antingen 15 eller 20 år) har beaktat fordringens karaktär. Som ett exempel kan nämnas att utsökningsgrundens tidsfrist för skadeståndsfordringar på grund av brott är 20 år, medan motsvarande frist för banklån är 15 år.

Remissyttranden över Konsumentverkets PM 2003:04

Flera remissinstanser tillstyrkte förslaget om en översyn av indrivningsreglerna i syfte att införa en tidsgräns efter vilken staten inte längre bistår borgenärerna i enskilda mål. Andra var tveksamma eller avstyrkte förslaget.

Riksskatteverket (RSV) noterade att många evighetsgäldenärer med nuvarande preskriptionsregler i princip är fast i en oändlig löneexekution. RSV framhöll att verket i ett tidigare sammanhang framfört att det kunde ifrågasättas om dagens preskriptionsregler är rätt avvägda, dvs. så att borgenärens intresse av att få betalt är tillräckligt tillgodosett utan att gäldenärens situation för den skull blir oacceptabelt tung. Därför borde frågan utredas.

KFM i Stockholm var tveksam till en tidsbegränsning av borgenärens rätt att begära verkställighet om man inte i motsvarande mån skulle begränsa möjligheten att vidta ”privata” indrivningsåtgärder genom inkassobolag o.dyl. KFM ansåg att ett bättre alternativ vore att införa regler om absolut preskription. Båda förslagen ansågs dock värda att utreda. – Även *Sveriges Konsumentråd* framhöll risken för att vissa fordringsägare frestas att sälja sin fordran till något mindre nogräknat indrivningsföretag, vilket enligt rådet kan sätta den skuldsatte i en sämre situation.

Finansinspektionen, som inte såg någon anledning till varför kreditgivare skulle fråntas rätten att med statens hjälp driva in klara och förfallna fordringar, menade att risken för illojala beteenden samt den negativa inverkan på kreditförsörjningen (bl.a. i form av dyrare krediter) måste beaktas i utredningsarbetet. För att motverka oseriös indrivningsverksamhet föreslogs som ett alternativ

att möjligheten att införa en beloppsgräns för vilka fordringar som får drivas in med det allmännas hjälp skulle utredas. En sådan ordning skulle enligt Finansinspektionen sannolikt hämma den nu rådande tendensen att fordringsägare och indrivningsföretag använder sig av allt aggressivare metoder, innefattande bl.a. handel med osäkra fordringar och ansökningar om betalningsföreläggande för obetydliga belopp.

Centrala Studiestödsnämnden (CSN) anförde att en tidsbegränsning av indrivning av fordringar skulle få stora effekter för CSN, eftersom det skulle innebära att man måste avsätta resurser för att intensifiera och påskynda kravprocessen. En ändring av regelverket skulle kunna leda till svårigheter för CSN att uppfylla samma återbetalningsmål som nu.

Företagarna påpekade att en eventuell tidsgräns inte får sättas för snävt, eftersom detta skulle kunna hindra normal kreditgivning.

Utredarens bedömning (tidsgränser för indrivning)

Bedömning: Regler om tidsgränser för indrivning bör inte införas.

De resultat som erhålles om tidsgränser för indrivning införs framstår vid första anblicken som sympatiska. Nackdelarna med en utdragen indrivningsprocedur skulle då reduceras, vilket skulle förhindra oskäligt långvarig utsökning. Särskilt gäldenärer som av olika orsaker saknar möjlighet eller kraft att komma till rätta med sin skuldbörda genom skuldsanering eller genom frivilliga avtal skulle kunna ses som en målgrupp i sammanhanget.

Grundtanken bakom Skatteverkets och Konsumentverkets förslag är alltså att KFM skulle vara förhindrad att driva in en fordran för vilken den aktuella tidsfristen har löpt ut. I praktiken torde det här främst handla om privaträttsliga fordringar. Tidsfristen skulle teoretiskt sett kunna löpa under ett antal år från tidpunkten för erhållandet av en lagakraftvunnen exekutionstitel. En tänkbar lösning är att gäldenären medges att återropa att tidsfristen löpt ut som en invändning mot verkställighet, med konsekvensen att verkställighet inte får äga rum (jfr 3 kap. 21 § UB). Ett annat alternativ är att KFM beaktar ex officio att tidsfristen löpt ut.

För det fall tidsfristen gjordes relativt lång och borgenärerna dessutom – som i Finland – kunde ges möjlighet att förlänga tidsfristen i vissa situationer, t.ex. då gäldenären har agerat för att undanhålla borgenärerna medel, skulle de faktiska ekonomiska verkningarna för borgenärerna möjligen bli små – äldre skulder ökar visserligen beloppsmässigt med hänsyn till att de löper med ränta, men av naturliga skäl minskar utsikterna att driva in skulden allteftersom tiden går.

Emellertid skulle en sådan åtgärd ge upphov till besvärliga följdproblem, något som i sin tur ställer krav på följdlagstiftning på en mängd områden i syfte att undanröja oklarheter om gäldenärens ställning när fordran inte längre kan drivas in genom KFM:s försorg.

För det första kan konstateras att det faktum att verkställighet inte får äga rum inte i sig innebär att borgenären har förlorat rätten att kräva ut sin fordran (dvs. att fordran preskriberas). Av naturliga skäl lär en gäldenär dock inte frivilligt betala en sådan fordran till borgenären. För att hålla fordran levande krävs det att borgenären med sedvanliga mellanrum fortsätter att avbryta preskriptionen, kanske i hopp om att gäldenären någon gång trots allt ska erlagga betalning. Under tiden löper dessutom ränta. Risken för att olika privata indrivningsinitiativ tas är då uppenbar. Gäldenärens ekonomiska handlingsfrihet kan alltså visa sig vara fortsatt begränsad eller bristfällig, trots att KFM:s medverkan vid indrivningen inte längre kan påräknas.

Vidare uppstår fråga om huruvida borgenären – med åberopande av sin inte längre verkställbara fordran – skulle kunna ansöka om att gäldenären försätts i konkurs. Närliggande frågor är i vilken utsträckning en fordran av detta slag ska beaktas i kreditupplysningssammanhang eller i andra fall då gäldenärens ekonomiska ställning ska bestämmas, t.ex. vid beskattning. Andra problemställningar som lär behöva övervägas särskilt är hur icke indrivningsbara fordringar ska beaktas i samband med ansökningar om skuldsanering, socialt bistånd respektive andra samhällsliga stödåtgärder.

Ytterligare en fråga att ta ställning till är vilken status en sådan fordran ska ha i gäldenärens dödsbo. En fordran som visserligen inte är möjlig att driva in under gäldenärens livstid men som under flera decennier löper med dröjsmålsränta har naturligtvis potential att helt radera ut värdet av eventuella tillgångar i ett dödsbo. Detta borgar för en utveckling då gäldenärer före dödsfallet delar ut sina eventuella tillgångar till de arvsberättigade.

Min bedömning är att konsekvenserna av att införa en lagstiftning av detta slag är mångfacetterade och mycket svåra att överblicka. Åtskilliga ändringar i grundläggande lagstiftning lär nödvändiggöras. Samtidigt kommer det att kvarstå en betydande osäkerhet om hur borgenärer kan tänkas agera för att driva in sin fordran utan KFM:s bistånd. Det är högst tveksamt om slutresultatet kan betraktas som gynnsamt ur ett gäldenärsperspektiv.

Jag har tidigare (avsnitt 8.2.2) redogjort för att frågan om absolut preskription möjligen kan bli föremål för fortsatta överväganden i framtiden. Vad gäller införandet av ett regelverk om tidsgränser för indrivning finns däremot så betydande invändningar att detta inte fortsättningsvis bör komma i åtanke.

8.2.5 Förutsättningar för att få verkställighet – preskriptionsfrågan

Inledning

I Skatteverkets redovisning 2004-12-29 noteras att gällande rätt innebär att det är gäldenären som har att göra invändning om preskription i ett utsökningsmål, att sökanden därefter har möjlighet att styrka att fordringen inte är preskriberad och att KFM sedan avgör frågan. Parterna har möjlighet att överklaga beslutet till domstol.

Skatteverket framhåller att en åtgärd som skulle kunna minska antalet evighetsgäldenärer är att i utsökningsbalken införa en reglering som innebär att frågan om preskription kan komma under prövning *utan* att gäldenären behöver göra en invändning. Detta skulle enligt verket kunna ske genom att *KFM* ex officio väcker frågan, exempelvis om exekutionstiteln som ligger till grund för sökt verkställighet är äldre än preskriptionstiden enligt huvudreglerna i preskriptionslagen. Frågan om preskription skulle enligt verket också kunna väckas i ett utsökningsmål genom att det ställs krav på *sökanden* att – i de fall exekutionstiteln är äldre än preskriptionstiden enligt tillämplig regel – redan i samband med ansökan om verkställighet styrka att fordran inte är preskriberad. Enligt Skatteverket framstår det inte som orimligt att behöva styrka att en fordran är levande för att få verkställighet. (Samtidigt medges i redovisningen att en sådan regel skulle kunna leda till en hel del extra arbete vid ansökningar om verkställighet.)

Skatteverket påpekar i redovisningen att det inte är ovanligt att borgenärer, vanligtvis inkassobolag, söker verkställighet på mycket gamla exekutionstitlar samt att det inte heller är ovanligt att mål återkallas så snart en gäldenär gjort invändning om preskription – något som kan tyda på att borgenären faktiskt inte har någon bevisning för att preskriptionsavbrott har skett.

Gällande rätt

Frågan om KFM självmant ska kunna väcka frågan om preskription diskuterades i förarbetena till utsökningsbalken. Lagberedningen ansåg att preskriptionsfrågan inte borde tas upp annat än efter invändning. Departementschefen hade motsatt ståndpunkt och anförde att övervägande skäl talade för att KFM självmant borde få beakta den vanliga fordringspreskriptionen och avvisa begäran om verkställighet, om borgenären inte kan styrka att preskriptionsavbrott har skett. Detta tolkades av Lagrådet som att verkställighet skulle vägras även i de fall då gäldenären gjort klart att han inte önskar göra preskriptionsinvändning. Lagrådet, som tog avstånd från departementschefens principiella ståndpunkt, framhöll att frågan om preskription i rättegång endast beaktades om svaranden hade gjort invändning och att man borde undvika att tillämpa olika regler inför domstol och inför KFM på ett och samma rättsförhållande. Lagrådet ansåg följaktligen, liksom lagberedningen, att preskription enligt de allmänna reglerna om tioårspreskription borde beaktas såsom hinder mot verkställighet endast efter invändning från svarandens sida (prop. 1980/81:8 s. 1085 f.). Departementschefen godtog vad Lagrådet hade anfört men framhöll att KFM borde ta kontakt med borgenären och höra hur saken ligger till i de fall då exekutionstiteln ger anledning till misstanke att fordringen är preskriberad samt vid behov höra gäldenären över sökandens påstående att preskriptionsavbrott har skett. Det påpekades att KFM inte borde åläggas någon längre gående undersökningsplikt med avseende på preskription (a. prop. s. 333 f.).

Det är värt att notera att KFM vid utmätning självmant ska beakta om preskription har inträtt beträffande preskriberade underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken och föräldrabalken (4 kap. 1 a § UB). Vidare anses det vara självklart att vissa speciella preskriptionsbestämmelser av offentligrättslig natur ska beaktas självmant,

t.ex. enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m. (Walin m.fl., Utsökningsbalken, s. 107).

Här kan nämnas att det av god inkassosed följer att ett inkassobolag ska informera gäldenären om att en fordran är preskriberad och innebörden av detta. Finansinspektionen och Datainspektionen har ansett att företag som handlar med förfallna fordringar bör informera om preskriptionen även i de fall de åtgärder som vidtas inte är inkassoåtgärder (se Finansinspektionens rapport 2006:3, ”Handel med förfallna fordringar och inkasso”, s. 14 f.).

Utredarens bedömning (förutsättningar för att få verkställighet – preskriptionsfrågan)

Bedömning: En regel om att preskription ska beaktas ex officio av KFM bör bli föremål för överväganden i samband med den kommande översynen av utsökningsbalken.

Till att börja med vill jag betona att Skatteverkets åtgärdsförslag enbart är inriktat på KFM:s roll under verkställighetsstadiet enligt utsökningsbalken, inte på KFM:s roll så som denna gestaltar sig enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Under utredningsarbetet har jag från flera enskilda tjänstemän hos KFM fått bekräftat vad Skatteverket i sin redovisning påpekat om att åtskilliga mål återkallas, till synes lättvindigt, sedan gäldenären framställt en preskriptionsinvändning. Detta skulle givetvis kunna tyda på att det finns borgenärer som – med eller utan kännedom om vilka preskriptionsavbrott som gjorts – utgår från att tveksamma inslag i preskriptionsfrågan inte ska uppmärksammas av gäldenären. Företrädare för inkassobolagen har å andra sidan framhållit att den till synes höga återkallelsefrekvensen har sin förklaring i att det för borgenären ofta kan bli alltför kostsamt (sett i relation till det omtvistade beloppet) att ta fram erforderligt underlag i preskriptionsfrågan och att detta i sin tur får till följd att ansökningar återkallas. Enligt samma företrädare ska detta processekonomiskt motiverade agerande inte tas till intäkt för att fordringarna i och för sig är preskriberade.

Hos företrädare för KFM har jag kunnat notera ett visst stöd för att frågan om preskription i framtiden eventuellt tillåts komma

under prövning utan preskriptionsinvändning från gäldenären, även om detta skulle innebära att KFM för egen del skulle behöva vidta vissa undersökande åtgärder.

En sådan lösning synes alltså förutsätta att KFM regelmässigt uppmärksammar parterna på att en situation är för handen i vilken preskription enligt sedvanliga regler skulle kunna ha inträtt. Som ett exempel kan nämnas att en borgenär ansöker om verkställighet avseende ett utslag på en konsumentfordran (med treårig preskriptionstid) fem år efter utslaget tillkomst. En särskild fråga att ta ställning till blir då om KFM också ska få rätt att avslå en ansökan, trots att borgenären inte kan visa att preskriptionsavbrott skett men gäldenären likväl inte gjort en preskriptionsinvändning.

Oavsett vilket alternativ som skulle kunna väljas anser jag, liksom Lagrådet i förarbetena till utsökningsbalken, att en initiativrätt hos KFM skulle stå i alltför stor kontrast till de regler som gäller i domstol. Preskription i rättegång beaktas nämligen endast efter invändning. Domstol kan genom en fullgörelsedom t.o.m. ge rättsordningens sanktion åt ett preskriberat fordringsanspråk (se prop. 1980/81:8 s. 1085). Och någon ändring av hur preskriptionsfrågan behandlas i domstolarna kan inte ifrågasättas inom ramen för detta utredningsuppdrag.

En annan sak är att KFM uppenbarligen redan i dag i någon mån kan verka för att få preskriptionsfrågan utredd, varvid den torde få vara mer aktiv än vad som är förenligt med förhandlingsprincipen i dispositiva rättegångsmål (se prop. 1980/81:8 s. 333 f. och 1086 samt Walin m.fl., Utsökningsbalken, s. 46). Det bör också noteras att KFM redan i dag gör prövningar av om preskription inträtt eller ej beträffande vissa fordringar (underhållsbidrag och offentlighetsrättsliga fordringar).

Även mot bakgrund av vad som nyss sagts föreligger beaktansvärda skäl för att inte ytterligare genombryta en sedan länge välkänd och inarbetad juridisk princip om krav på invändning från svarandens sida.

Den alternativa lösning som innebär att sökanden – i samband med ansökan om verkställighet – åläggs att som en första åtgärd styrka att fordran inte är preskriberad ger naturligtvis upphov till mera pappersexercis. Å ena sidan skulle risken för att fordringar som i och för sig *är* preskriberade blir föremål för verkställighetsåtgärder då i det närmaste undanröjas. Å andra sidan skulle detta innebära merarbete för borgenärer, som med dagens moderna teknik dock inte skulle behöva bli särskilt omfattande, i varje fall inte

efter en övergångsperiod. Detta alternativ kan därför i sig te sig tilltalande och rimligt.

Ett genomförande av förslaget om att KFM ska pröva preskriptionsfrågan ex officio, alternativt att borgenären i ansökningsen ska styrka att fordringen ej är preskriberad, innebär dock inte i första hand några lättnader för evighetsgäldenärer eller andra hårt skuldsatta personer utan måste med nödvändighet få gälla generellt i indrivningsärenden. Förslagen motiveras ju också av att det här är fråga om att freda gäldenärer från anspråk som under perfekta omständigheter inte borde kunna göras gällande med framgång i verkställighetshänsyn. Mot bakgrund härav och med hänsyn till att en översyn av utsökningsbalken aviserats är det min uppfattning att frågan bör prövas i det sammanhanget.

8.2.6 Rättestak vid indrivning m.m.

Inledning

I Skatteverkets redovisning 2004-12-29 framhålls att en möjlig åtgärd i strävan att minska antalet evighetsgäldenärer skulle kunna vara att införa regler om rättestak *under indrivning*. Ett förslag som lämnas är att den ränta som sökanden kan erhålla under indrivning kopplas till räntenivåerna i räntelagen (1976:635). Detta kan enligt Skatteverket ses som en alternativ åtgärd till införandet av krediteringsregler som innebär att exempelvis kapital krediteras före ränta (se ovan).

Även i Konsumentverkets PM 2003:04 tas räntefrågan upp. Där anges (s. 34) att skuldbördan med en begränsning av dröjsmålsräntan skulle kunna bli mer hanterlig för de kredittagare som under längre perioder inte haft möjlighet att betala av på sina krediter. I promemorian hänvisas till finländsk lag. Upplupna räntor utgör ofta en ansevärd del av skuldbeloppet, vilket också tenderar att inverka negativt på betalningsviljan. Konsumentverket noterar att villkor om dröjsmålsränta som inte obetydligt avviker från räntelagens bestämmelser till konsumentens nackdel visserligen kan prövas enligt lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Enligt verkets mening är detta emellertid inte tillräckligt. I syfte att motverka tillämpning av omotiverat höga dröjsmålsräntor anser verket därför att det bör övervägas om en liknande ordning som den i Finland även kan införas i Sverige.

Generaldirektören Anders Eriksson utarbetade år 2005, som konsult på självständigt uppdrag för Finansdepartementet, förslag till insatser som syftar till att stärka konsumentskyddet inom det finansiella området. Förslagen redovisas i promemorian "Konsumentskyddet inom det finansiella området" (2005-09-12), som har remissbehandlats. Ett av förslagen är att det i konsumentkrediter ska få tas ut ränta högst med en räntefot som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen med ett tillägg av femton procentenheter.

I promemorian konstateras (s. 49 f.) att storleken på den ränta som tas ut för krediten inte är föremål för reglering i konsumentkreditlagen och att det i sig innebär att det står parterna fritt att bestämma denna i kreditavtalet. Samtidigt finns det i avtalslagen (1915:218) bestämmelser om ocker, som sätter en övre gräns för vilken ränta som kan tas ut för en kredit. I promemorian sägs följande:

Även om det är så att det ibland med hänsyn till kreditrisker m.m. kan finnas skäl att av konsumenter ta ut räntor som överstiger de som allmänt tillämpas av banker samt det också måste få finnas ett utrymme för konkurrens och fri prissättning samt variation av inte bara räntan utan också övriga villkor finns det inte någon rimlig anledning att kreditgivare i konsumentförhållanden skall få utnyttja sitt övertag gentemot konsumenterna till att betinga sig orimligt höga räntor. Att med dagens allmänt låga ränteläge ta ut räntor som överstiger 30 % måste anses orimligt. En konsument som är medveten och inser vad avtalsvillkoren innebär och som har kontroll över sin ekonomiska situation skulle aldrig gå med på det. Det finns därför anledning att tro att det är de konsumenter som inte är medvetna, som inte förstår vad de åtar sig genom kreditavtalet och som har dålig kontroll över sin ekonomiska situation som kan förmås att acceptera sådana kreditvillkor. Ofta handlar det om unga konsumenter. Det som lockar är ofta möjligheten att snabbt kunna få en kredit för att genast kunna förvärva den vara eller tjänst som konsumenten vill ha. Företagens marknadsföring är ofta inriktad på att förstärka den lockelsen.

Slutsatsen dras att åtgärder behöver vidtas för att komma till rätta med orimligt höga räntenivåer i konsumentkrediter:

Vid en sammanvägning av omständigheter som gör det angeläget att begränsa utrymmet för orimliga räntenivåer i konsumentkrediter och samtidigt ge möjlighet för kreditgivarna att erbjuda konkurrens, olika villkorskombinationer och därmed skiftande produktutformning samt till följd därav även olika prissättning framstår en högsta nivå som med femton procentenheter överstiger referensräntan som lämplig. Inom den ramen bör det finnas goda möjligheter till variationer i produkt-

utformning och prissättning och ett tillbörligt hänsynstagande till vilka kreditrisker som föreligger i de enskilda fallen. När räntorna överstiger den nivån, synes de däremot ofta innebära ett utnyttjande av det övertag i olika avseenden som en professionell kreditgivare har mot en konsument.

En regel av den innebörden bör föras in i konsumentkreditlagen.

Gällande rätt

Bestämmelser om vilken ränta som den som försummat att betala en skuld i rätt tid är skyldig att betala för tiden efter förfallodagen till dess betalning sker – s.k. dröjsmålsränta – finns i räntelagen (1975:635). Dröjsmålsränta kan ses som ett slags sanktion vid försenad prestation. Utgångspunkten i räntelagen är emellertid att det är *avtalets* bestämmelser om dröjsmålsränta som ska gälla i första hand (se 1 § andra stycket).

För det fall avtalet inte innehåller några bestämmelser om dröjsmålsränta gäller att räntan ska beräknas för år efter en räntefot som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen med ett tillägg av 8 procentenheter (6 §).

Referensräntan, som ersatte diskontot år 2002, fastställs för varje kalenderhalvår genom särskilt beslut av Riksbanken (9 §). För andra kalenderhalvåret 2008 är den fastställda referensräntan 4,50 procent, vilket innebär att dröjsmålsräntan enligt 6 § räntelagen ska vara 12,5 procent.

Om en gäldenär på grund av sjukdom, arbetslöshet eller annan liknande omständighet som han eller hon inte har kunnat råda över har varit förhindrad att betala i rätt tid och skulle en skyldighet att utge full ränta med anledning av dröjsmålet med hänsyn härtill vara oskälig, får den ränta som annars skulle utgå jämkas (8 §). Jämningsregeln tar sikte på både avtalad och lagstadgad ränta (Mellqvist & Persson, *Fordran & Skuld*, 8:e uppl., 2007, s. 80).

I förarbetena till räntelagen anförde föredragande statsrådet (angående dröjsmålsräntans höjd) att dröjsmålsräntans uppgift framför allt är att tjäna som påtryckningsmedel mot gäldenären, dvs. bidra till att han eller hon betalar fordringen i rätt tid, även om räntan givetvis inte är den enda faktor som inverkar på frågan huruvida betalning sker i rätt tid eller efter dröjsmål; bl.a. har effektiva kravrutiner hos företag och andra borgenärer stor betydelse. Fördelen med dröjsmålsräntan ansågs emellertid vara att den kan verka som ett automatiskt påtryckningsmedel mot gäldenären,

förutsatt att den är tillräckligt hög, vilket innebär att borgenären då inte behöver lita till andra metoder som är arbetskrävande och som det av olika skäl kan vara önskvärt att undvika.

Enligt föredragande statsrådet, som här lutade sig mot Köplagsutredningens delbetänkande Räntelag (SOU 1974:28), borde i huvudsak tre kriterier vara avgörande vid bestämmandet av dröjsmålsräntans höjd (NJA II 1976 s. 29):

För det första bör dröjsmålsräntan inte vara så låg att det för gäldenären framstår som lönsammare att betala efter än på förfallodagen. Härav följer att dröjsmålsräntan bör vara högre än placeringsränta eller upplåningsränta på samma risknivå. För det andra bör den legala dröjsmålsräntan inte vara så låg att den gäldenär i betalningssvårigheter prioriterar betalningen av de fordringar som har en avtalad dröjsmålsränta framför dem vilkas räntefot bestäms av lagen. Detta leder till att den legala räntan inte bör vara nämnvärt lägre än den ränta som avtalas efter marknadsmässiga grunder. Slutligen anser utredningen att dröjsmålsräntan bör vara tillräckligt hög för att även ge borgenären viss kompensation för de särskilda olägenheter som han lider genom att inte få betalt i rätt tid.

Närmare om finländsk lagstiftning

Den finländska räntelagen (20.8.1982/633) är i grunden dispositiv. Gäldenären kan dock i avtal om konsumentkrediter eller annan konsumtionsnyttighet (dvs. alla konsumentfordringar) samt avtal om anskaffning av bostad aldrig bli skyldig att betala ränta (alternativt provision, premie eller motsvarande upprepad prestation) utöver vad som anges i vissa angivna paragrafer om dröjsmålsränta. Bl.a. hänvisas till den paragraf som anger dröjsmålsräntans belopp (se 2 § jämförd med 4 §).

Gäldenärens förbindelse är alltså utan verkan i den del som avser betalningsskyldighet utöver vad lagreglerna om dröjsmålsränta anvisar (se 2 § 2 mom.). Detta betyder att den lagstadgade dröjsmålsräntan är den maximiränta som kan tas ut för konsumentfordringar och skulder som hänför sig till privatpersoners boende. (Om lagstadgad dröjsmålsränta är *lägre* än den ränta som skulle betalas för tiden *före* förfallodagen, ska dröjsmålsräntan dock betalas enligt samma grund som före förfallodagen, 4 § 2 mom.)

Den lagstadgade dröjsmålsräntan följer marknadsräntans utveckling på så sätt att dröjsmålsräntan utgörs av referensräntan – som

grundar sig på Europeiska centralbankens styrränta – förhöjd med sju procentenheter (4 §, jfr 12 §).

Räntelagen innehåller också bestämmelser om jämkning av dröjsmålsränta. En första förutsättning är att gäldenären är en fysisk person och att skulden inte hänför sig till gäldenärens näringsverksamhet. Skuldens grund har i övrigt inte någon betydelse; det kan med andra ord röra sig om såväl skadestånd som skulder som grundar sig på borgensförbindelser. Dröjsmålsräntan kan jämkas när dröjsmålet med betalningen berott på att gäldenären till följd av sjukdom eller arbetslöshet eller av någon annan särskild orsak huvudsakligen utan egen skuld råkat i betalningssvårigheter (11 § 1 mom. 1, jfr 8 § i den svenska räntelagen). Ett annat skäl för jämkning är att gäldenären har haft grundad anledning att vägra betalning av sin gäld (11 § 1 mom. 3).

Därutöver kan jämkning komma i fråga när det finns vägande skäl för jämkning med beaktande av dröjsmålsräntans belopp i förhållande till gäldenärens ekonomiska ställning och dröjsmålet med betalningen inte beror på att gäldenären förhåller sig uppenbart lättsinnigt till skuldsättning eller till betalning av gäld (11 § 1 mom. 2). Den sistnämnda jämningsgrunden, som fördes in i lagen år 2002, kan åberopas också till den del dröjsmålsräntan tidigare har fastställts genom en dom som vunnit laga kraft (11 § 2 mom.). Den avgörande faktorn här är inte den ursprungliga orsaken till betalningssvårigheterna utan den faktiska situation som gäldenären befinner sig i vid jämkningstidpunkten. Jämkning av dröjsmålsräntan förutsätter inte ens att gäldenären är överskudsatt eller helt saknar betalningsförmåga. Också mindre betalningssvårigheter kan, enligt förarbetena (RP 232/2001 rd s. 32), utgöra grund för jämkning. Ett av syftena med nedsättning av dröjsmålsräntan är att förhindra en i annat fall hotande skuldspirall. Jämkning förutsätter alltså inte att beloppet på upplupen dröjsmålsränta först måste bli så stort att gäldenären inte har möjlighet att betala det – tvärtom kan jämkning komma i fråga redan i ett sådant skede då gäldenären kan återfå kontrollen över skötseln av sina skulder, t.ex. genom att den obetalda räntan skrivs av och den ränta som ska betalas i framtiden sätts ned så att gäldenären klarar av skulden utan att han eller hon blir tvungen att ge avkall på skäligen boende- och levnadsförhållanden för sig själv och sin familj eller äventyra betalningen av andra oundgängliga utgifter.

Avsikten är dock inte att jämkning ska komma i fråga för alla de gäldenärer som har ekonomiska svårigheter. Enligt förarbetena

(a. prop. s. 17) är jämkning en åtgärd som vidtas bara i undantagsfall och för vilken det måste finnas i bestämmelsen avsedda vägande skäl. Jämkningsen av förpliktelser får inte heller ha en spekulativ karaktär så att gäldenären kan räkna med jämkning för att få räntefria krediter. Bevarandet av den allmänna betalningsmoralen kräver, enligt uttalanden i propositionen, att det inte ska vara möjligt att jämka dröjsmålsföljderna i de fall där gäldenärens handlande när han tog upp en skuld eller betalade skulden bedöms som klandervärt i sin helhet. Eftersom jämkningen alltid beror på en helhetsprövning, kan man i jämkningsresultatet också i övrigt beakta orsakerna till skuldsättningen och hur gäldenären avser att betala skulderna.

Enligt vad som anges i propositionen (s. 34) kan och bör flera mål som gäller jämkning av dröjsmålsränta ofta av ändamålsenlighets skäl behandlas vid samma rättegång, till undvikande av dels att samma fakta presenteras om och om igen, dels de kostnader som upprepade rättegångar orsakar. Genom gemensam handläggning av ärenden sägs dessutom en likvärdig behandling av borgenärerna kunna säkerställas.

Remissyttranden över Konsumentverkets PM 2003:04

Flera remissinstanser som hade att yttra sig över Konsumentverkets promemoria ansåg att frågan om en begränsning av dröjsmålsräntan borde utredas.

KFM i Stockholm påtalade att det i den exekutiva verksamheten regelmässigt förekom enskilda mål med höga räntesatser, ibland över 30 procent, och att den upplupna räntan i målen ofta är mångdubbelt större än ursprunglig kapitalskuld. I de fall gäldenären har ett lågt disponibelt betalningsutrymme kan löneutmätning för skulden pågå under en längre tid samtidigt som skulden hela tiden ökar.

Även *Yrkesföreningen för Budget och Skuldrådgivare i kommunal tjänst* framhöll att den upplupna räntan är en stor del av skulderna. Enligt föreningen upplever många gäldenärer en känsla av hopplöshet när skulderna ökar trots att de betalar vad de förmår vid utmätning, vilket påverkar betalningsmoralen. Ett vanligt önskemål från de rådsökandes sida uppgavs vara att de vill få stopp på den stigande ränteskulden så att de kan se att skulderna minskar när de betalar.

Finansinspektionen ställde sig tveksam till förslaget och hänvisade till den svenska huvudregeln om fri avgifts- och räntesättning. Finansinspektionen, som noterade att dröjsmålsränta för den stora massan konsumenter fungerar på ett preventivt sätt, poängterade att en kreditgivare måste ha en viss möjlighet att förebygga missbruk av krediter och andra illojala beteenden genom att i förhand avskräcka med en kännbar dröjsmålsränta.

Fristående Sparbankers Riksförbund, som avstyrkte förslaget, framhöll att kreditgivare vid försenad betalning får dels extra kostnader för administration, dels högre upphandlingskostnad för upplånat kapital. Enligt förbundet är det självklart att dessa förhöjda kostnader inte ska bäras av vare sig kreditgivaren eller (i förlängningen) kredittagare som sköter sina betalningsåtaganden.

Svensk Handel anförde att dröjsmålsränta är ett av de mest effektiva påtryckningsmedel som en kreditgivare har att använda sig av för att gäldenären inte ska hamna i dröjsmål med betalningen av sin skuld. En begränsning motsvarande den i Finland skulle enligt Svensk Handel innebära en väsentlig sänkning, något som skulle påverka effekten av detta påtryckningsmedel.

RSV påtalade att en begränsning av vilken dröjsmålsränta som kan avtalas innebär en betydande inskränkning av avtalsrätten, något som också *Företagarna* instämde i.

Remissvar över promemorian Konsumentskyddet inom det finansiella området (2005-09-12)

Promemorian Konsumentskyddet inom det finansiella området (2005-09-12) blev föremål för ett remissförfarande (se Fi2005/1958). Några synpunkter i remisskörden avseende förslaget om räntetak vid konsumentkrediter redovisas här.

Finansinspektionen anförde i sitt remissyttrande att den avstyrkte förslaget om ”oskäligen ränta” och tillade följande:

Även med beaktande av vad som sägs i promemorian finns en påtaglig risk för att den maximala räntan enligt den föreslagna bestämmelsen blir normgivande för tillämpade räntenivåer. Tyvärr kan antas att detta i högre utsträckning blir fallet för krediter i samband med kreditköp där uppseendeväckande höga krediträntor primärt förekommer. Som Finansinspektionens rapport (2005:4) om Blancokrediter till konsumenter visade är incitamenten för konsumenten att i just dessa situationer överväga alternativa finansieringsalternativ små. Detta medför i

sin tur också att incitamenten för kreditgivare på denna marknad att justera sina räntor är låg.

Finansinspektionen framhöll även att det även fortsättningsvis skulle finnas konsumenter som kunde anses medföra högre kreditrisk, och om det inte skulle gå att kompensera sig för dessa risker kunde det föreslagna regelverket med stor sannolikhet leda till att en större andel konsumenter genom strängare kreditprövningar nekas kredit. Tillgången till krediter för dessa konsumenter hos etablerade kreditgivare skulle då minska, vilket i värsta fall kunde skapa förutsättningar för en ”grå” och helt oreglerad lånemarknad.

Marknadsdomstolen (MD) ifrågasatte införandet av ett räntetak, eftersom ett sådant torde strida mot vedertagna marknadsekonomiska principer.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) ansåg att förslaget i praktiken innebar en form av prisreglering, vilket bedömdes vara främmande i en fri marknadsekonomi där det i huvudsak råder fri prissättning på varor och tjänster. *Advokatsamfundet*, som liknade förslaget vid ett återinförande av en räntereglering, ansåg att starkare skäl måste anföras för en sådan reglering än den som promemorian innehöll.

Även *Konkurrensverket* avstyrkte förslaget med hänvisning till att prisreglering är ett mycket stort ingrepp i företagens bestämmanderätt och att prisreglering erfarenhetsmässigt hämmar utbud och produktutveckling på fungerande konkurrensmarknader, något som på sikt försämrar villkoren för konsumenter.

Sveriges Riksbank, som ansåg att prisreglering generellt är ett trubbigt instrument med snedvridning av konkurrensförhållanden som konsekvens, pekade på att näringsidkaren – genom justering av priser och övriga villkor – kan uppnå den ersättning för krediten som önskas utan att räntefotsregeln överträds, varför regeln riskerar att bli utan verkan. Riksbanken såg under alla omständigheter en risk i att en bestämmelse om räntetak skulle medföra en onödig inskränkning i konsumenters valfrihet. I stället borde främst krav på information och genomlysning övervägas för att skydda konsumenter mot oskäliga avtalsvillkor.

Svenska Inkassoföreningen framhöll nödvändigheten av en kartläggning av marknadens konsumentkrediter och dess villkor innan konsumentkreditlagen ändras.

Svenska Bankföreningen, som motsatte sig förslaget, ansåg att referensräntan inte avspeglade marknadsräntorna, eftersom denna

endast justeras halvårsvis. Bankföreningen påtalade att förslaget skulle kunna begränsa utvecklingen av finansiella tjänster avseende mindre belopp och korta krediter, vilket skulle kunna leda till negativa effekter på detaljhandelns möjligheter att erbjuda avbetalningslösningar.

Även *Finansbolagens Förening* menade att man kunde ifrågasätta kopplingen till referensräntan i sig då det är verkliga marknadsräntor (t.ex. Stibor) som styr näringsidkarens upplåningskostnader. Föreningen ansåg också att förslaget inte beaktade de nya kapitaltäckningsreglerna till följd av Basel II. Vidare anfördes att den föreslagna regleringen kunde skapa risker för ett mer oöverskådligt avgiftsuttag från näringsidkarens sida, eftersom denne skulle tvingas att kompensera ett bortfall av ränteintäkter med höjningar av diverse avgifter (t.ex. uppläggnings- och aviseringsavgifter). I detta sammanhang påpekade föreningen att kostnaden för konsumenten i sådana fall kan öka, eftersom det endast är betalad ränta som är avdragsgill som underskott av kapital. Dessutom tillades att ”småkrediter” med kort löptid skulle riskera att försvinna (i vart fall i de situationer då kreditkostnaderna är inkluderade i räntan), vilket skulle kunna leda till att endast större krediter står till kundernas förfogande i framtiden, med större risker för överskuldssättning som följd.

Flera remissinstanser påpekade att tydligare och mer detaljerad information till konsumenterna om räntevillkoren skulle kunna råda bot på många av de problem som förslaget var ägnat att åtgärda. Vidare framhöll många att frågor om oskälig ränta i förekommande fall kan prövas enligt befintlig lagstiftning, exempelvis lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och avtalslagen.

Ett flertal remissinstanser hade en positiv inställning till förslaget medan några avstod från att yttra sig. *Konsumentverket*, som hänvisade till svårigheterna som finns vid tillämpningen av bestämmelsen om ocker, tillstyrkte förslaget men reserverade sig inför dess eventuella räntehöjande effekt.

Utredarens bedömning (räntetak vid indrivning m.m.)

Bedömning: Regler om räntetak av olika slag bör inte införas.
--

De olika förslag som här tagits upp gällande vilken ränta respektive dröjsmålsränta som ska råda för vissa slag av fordringar har som ett gemensamt drag att de utgör stora ingrepp i avtalsfriheten.

Ränta (eller låneränta) kan ses som priset för lån av pengar. Priset i sin tur beror på en mängd omständigheter. En sådan är givetvis den risk som långivaren tar för att pengarna inte kan betalas tillbaka, något som leder till en kreditförlust. Jag ser det som fullt naturligt att en långgivare garderar sig mot detta.

Eftersom fri konkurrens råder på kreditmarknaden, måste pris-sättningen på krediterna också få variera tämligen kraftigt. Den naturliga begränsningen i sammanhanget måste ändå slutligt bli att den kreditgivare som erbjuder lån till orimliga räntor slås ut från marknaden. Regelverket för kreditprövningar borgar för att aktörer som vänder sig till ett utsatt klientel håller sig inom rimliga gränser i kreditgivningen.

Men ytterst bör den förmögenhetsrättsliga principen om att gäldenären bär ett strikt ansvar för sin egen betalningsförmåga få genomslag – begränsningar i konsumenters möjligheter att ta nödvändiga eller onödiga krediter till objektivet sett usla villkor bör enligt min mening hållas på ett minimum (såvida inte hänsyn behöver tas till otillbörliga inslag). Samtidigt erbjuder lagstiftningen vissa möjligheter till lindring när betalningsansvaret i efterhand visat sig vara övermäktigt (se t.ex. den tidigare nämnda 8 § räntelagen).

För det fall begränsningar skulle införas avseende räntan för konsumentkrediter finns dessutom en uppenbar fara för att kreditgivare kompenserar sina risker respektive ökar sina marginaler genom uttag av diverse avgifter av svärgenomskådligt slag. Jag delar också farhågorna som uttryckts av flera remissinstanser (se Fi2005/1958) för att lånemarknaden kan komma att förändras på ett icke önskvärt sätt av prisregleringar av nu nämnd art. Följden kan mycket väl bli att vissa konsumenter helt hindras från att ta lån eller att de tvingas ut i en ”grå” kreditmarknad.

Även när det gäller dröjsmålsräntor anser jag, liksom bl.a. Finansinspektionen, att man bör iaktta stor försiktighet när det gäller ingrepp i räntesättningen. Syftet med dröjsmålsräntan är att ersätta borgenären för den skada som dröjsmål med betalningen vållar. Naturligtvis måste dröjsmålsräntan då kunna ges en kraftigt avskräckande effekt på överdriven skuldsättning. Detta gäller dels i den situation då konsumenten överväger att ta ett lån, dels då lånet är taget och han eller hon överväger att – till förmån för någon annan prioriterad utgift – skjuta betalningen framåt i tiden. Att

betalningsdröjsmål oftast orsakas av betalningsproblem, inte av betalningsovilja eller en strävan efter ekonomiska fördelar, utgör enligt min mening inte ett tillräckligt skäl för att inskränka parternas möjligheter att avtala om vad som bör gälla i sådana situationer.

Eftersom en fixering av vilken dröjsmålsränta som ska gälla för konsumentkrediter enligt vad som tidigare sagts inte tycks kunna komma i fråga, synes en fixerad räntenivå under indrivningsfasen, kopplad till räntelagens regler, i vissa fall kunna leda till att räntan *sjunker* om gäldenären missköter sina betalningar och fordran hamnar hos KFM. Detta skulle då kunna ses som ett incitament för att inte göra rätt för sig i de situationer då krediten löper med en tämligen hög avtalad ränta. Visserligen skulle man, liksom i finländsk rätt, kunna bestämma att dröjsmålsräntan aldrig får vara lägre än den ränta som gällde före förfallodagen. Den senare åtgärden skulle dock innebära att den preventiva effekten hos dröjsmålsräntan helt bortfaller för högt prissatta lån – dröjsmålsräntan är ju nämligen då lika hög som den ordinarie räntan.

Det är visserligen riktigt att de mycket höga dröjsmålsräntor som är vanligt förekommande medför att skulderna i många fall ökar trots att månatliga betalningar görs via fortlöpande löneutmätningar. Men detta motiverar alltså inte ett så omfattande ingrepp i avtalsfriheten som ett införande av ett räntetak skulle innebära. Det finns – som visas i delbetänkandet – betydligt mera effektiva och direktriktade åtgärder att ta till för att mildra skuldbördan hos evighetsgäldenärer och andra hårt överskultsatta personer.

8.2.7 Sociala lån

Inledning

I Konsumentverkets PM 2003:04 föreslår verket att möjligheten att införa sociala lån i Sverige utreds.

Enligt promemorian (s. 36 f.) har Finland, Holland, Irland och England infört så kallade sociala lån för att förebygga ekonomisk utslagning och överskultsättning samt för att främja hushållens förmåga att klara ekonomin. Sociala lån kan beviljas en person som på grund av små inkomster och tillgångar inte på något annat sätt kan få ett lån med rimliga villkor. Vid bedömningen av låneansökan ska hänsyn tas till den sökandes nuvarande och framtida inkomster, men även ålder, utgifter och skulder ska beaktas. Låntagaren ska ha

förmåga att återbetala lånet; sociala lån ska inte vara ett alternativ till socialbidrag och ska således inte beviljas personer som ligger under socialbidragsnormen.

Konsumentverket hänvisar till egna studier av vilka det framgår att det är bristen på marginaler och ekonomisk buffert i förening med andra omständigheter som ofta gör att utsatta hushåll fastnar i överskuldssättning. Sociala lån skulle, enligt verket, vara ett effektivt verktyg i den kommunala rådgivningen framför allt för hushåll som är på väg in i en överskuldssättningssituation.

Enligt promemoriaförslaget är en möjlig väg att – som i Finland (se avsnitt 5.2) – införa sociala lån i ett antal kommuner som pilotprojekt och därefter utvärdera och eventuellt införa lånen nationellt.

Remissyttranden över Konsumentverkets PM 2003:04

Under remissförfarandet framkom bl.a. följande synpunkter på Konsumentverkets utredningsförslag.

Socialstyrelsen underströk vikten av att ett socialt lån inte får tillåtas leda till att ett hushåll hamnar under skälig levnadsnivå. Det skulle innebära en övervältring av kostnader på kommunerna om hushållet därigenom blev berättigat till ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen framhöll samtidigt vikten av att även hushåll med svag ekonomi, inte minst nyinvandrade hushåll som på grund av bristande etablering i samhället kan ha svårt att få bra lånevillkor, har möjlighet att låna pengar till rimliga villkor. Frågor om formerna för hur sådana lån ska administreras, vem som ska vara huvudman för verksamheterna och kostnaderna måste enligt Socialstyrelsen utredas vidare.

Yrkesföreningen för Budget och Skuldrådgivare i kommunal tjänst såg i verksamheten ett behov av sociala lån för fall då det inte går att hitta någon annan lösning och skuldsättningen inte hunnit bli alltför omfattande. Föreningen poängterade att sociala lån inte bör vara ett alternativ till försörjningsstöd och inte bör beviljas personer som ligger under socialbidragsnorm. Krav borde enligt föreningen också ställas på att gäldenären har ett skäligt betalningsutrymme. Sociala lån ska vara en form av ”nystart” och hjälp till självhjälp för den rådsökande. Föreningen framhöll att handläggningen av lånen bör ligga i anslutning till budget- och skuldrådgivningen i kommunen, varvid man – som i Finland – skulle kunna nå fördelar med

kombinationen av förebyggande rådgivning och uppföljning under återbetalningstiden.

Svenska Kommunförbundet, som var positivt till sociala lån, ansåg det vara problematiskt att begränsa lånen till personer över socialbidragsnormen och framhöll att en individuell bedömning borde kunna leda till att även mindre bemedlade gavs möjlighet till lån.

Företagarna pekade i sitt remissyttrande på att staten eller kommunerna inte borde få konkurrera med normala kreditgivare som banker m.fl. på ett sätt som snedvrider konkurrensen, något som borde belysas i ett kommande utredningsarbete.

Finansinspektionen avstyrkte förslaget och framhöll vikten av att kreditgivaren, genom högre ränta, tillåts kompensera sig vid mer riskfylld utlåning (t.ex. blancokrediter). Enligt Finansinspektionen väcktes frågor om hur risken för sociala lån ska kompenseras för det fall detta inte ska kunna ske genom just räntesättningen samt vad som ska anses konstituera ett socialt lån, liksom vad som skiljer ett sådant lån från ett konventionellt lån.

Utredarens bedömning (sociala lån)

Bedömning: Regler om sociala lån bör inte införas.

Syftet med kreditgivning av detta slag är i egentlig mening inte att en övermäktig skuldbörda ska minskas eller begränsas. I stället är fokus kanske i första hand på en omstrukturering av skuldbördan på så sätt att gäldenären med sitt sociala lån ges möjlighet att göra sig fri från en eller flera typiskt sett kostsamma skulder, kanske som ett led i en frivillig uppgörelse. Det sociala lånet får då karaktären av ett s.k. saneringslån. Detta kan givetvis ha många positiva effekter. En sådan är att gäldenären fortsättningsvis har färre borgenärer att hantera. Dessutom kan man utgå från att det sociala lånet löper med lägre ränta än den eller de fordringar som gäldenären gör sig fri från. En annan positiv effekt kan vara att gäldenären därigenom sätts i kontakt med individer och institutioner som har förutsättningar att genom rådgivning bidra till att gäldenären får kontroll över sin ekonomi.

Ett socialt lån skulle emellertid också kunna fungera som ett sätt att hjälpa gäldenären genom en tillfällig kris, varvid det skulle kunna utgöra ett alternativ till att gäldenären tar ett lån med närmast

oskäligen avtalsvillkor – något som givetvis kan bidra till att gäldenären i ett senare skede hamnar i en skuldspiral. – Jag vill emellertid redan här framhålla att det senare tillämpningsområdet mer eller mindre skulle överlappa regelverket för socialt bistånd, vilket har potential att skapa besvärliga gränsdragningsproblem. Vidare skulle kreditgivning för andra syften än sanering av gäldenärens ekonomi i vissa fall faktiskt kunna *leda till* överskuldssättning.

Jag utgår i det följande från att det, som Konsumentverket också antytt i sin promemoria, måste vara kommunerna som svarar för huvudmannaskapet, möjligen som ett frivilligt åtagande. Här ska också påpekas att det till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att svara för ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (se 3 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Någon annan möjlighet har jag för övrigt inte sett anledning att ta under övervägande.

Redan placeringen av huvudmannaskapet skulle dock kunna ses som ett kontroversiellt inslag. I den mån man skulle kunna hänföra social kreditgivning till näringsverksamhet måste nämligen förbudet mot spekulativ företagsamhet i 2 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) beaktas. Av denna paragraf följer att kommuner och landsting bara får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Även om hinder mot hantering av sociala lån inte skulle anses följa av denna paragraf får man beakta att kreditgivning till enskilda under alla omständigheter torde ligga långt utanför den sedvanliga kommunala affärsverksamheten. Eftersom kreditgivning hör till det egentliga näringslivet, är kommunens möjligheter att agera starkt begränsade. Kommunerna förutsätts likväl här agera på den allmänna marknaden, i konkurrens med andra aktörer. (Vilken effekt konkurrenssituationen kan ha på kreditgivningen framstår som osäkert men är en intressant fråga i sig.)

Trots att sociala lån har ett visst samband med socialtjänsten, skulle man alltså kunna ifrågasätta om kreditgivning av detta slag över huvud taget ryms inom den kommunala kompetensen.

Dessutom är all kreditgivning onekligen förenad med risker. I likhet med vad som berörs nedan är själva poängen med sociala lån att dessa ska prissättas lägre än andra lån på marknaden. Detta innebär i praktiken att kommunen har en mer begränsad möjlighet att gardera sig mot kreditrisker än andra aktörer. (Å andra sidan

har kommunen inte något vinstsyfte med ett socialt lån, vilket kan bidra till att hålla räntan nere.)

Under alla omständigheter finns det skäl att söka lösningar för social långivning som begränsar en eventuell utlåningsverksamhets omfattning. Tanken är givetvis att sociala lån *inte* ska behöva erbjudas personer som främst av bekvämlighetsskäl vänder sig till kommunen med motiveringen att den erbjuder förmånligare villkor än alla andra aktörer på marknaden.

En första fråga man bör ställa sig är då vilken målgruppen för lån av detta slag skulle kunna vara. Svaret torde bli detsamma som för finländsk del, nämligen att sociala lån endast ska kunna beviljas för sådana gäldenärer som på grund av små inkomster och tillgångar inte på något annat sätt kan få kredit *på rimliga villkor* (men som likväl av kommunen bedöms ha återbetalningsförmåga – se nedan).

Att möjligheterna till lån på rimliga villkor hos någon annan kreditgivare ska vara uttömda leder till ett antal följdfrågor. Enligt min uppfattning måste man förutsätta att gäldenären själv kan visa att hans eller hennes ekonomiska situation motiverar att lån ges samt att det finns ett reellt behov av pengarna, t.ex. som en komponent i en uppgörelse med en viss borgenär, men också – i den mån kommunens hjälp söks för ett s.k. saneringslån – att gäldenären verkligen *har* försökt att ordna lånet på rimliga villkor hos någon annan, dvs. ett slags ”aktivitetskrav”. Emellertid lär det bli svårt att skapa måttstockar för vad som kan anses vara ”rimliga villkor”. Det faktum att kommunen kan erbjuda ett lån till lägre ränta än andra aktörer innebär ju inte att alla andra aktörer per automatik erbjuder orimliga villkor i förhållande till den aktuella gäldenären.

Några skillnader mellan sociala lån och ”konventionella” lån torde i övrigt inte behöva föreligga. Det betyder enligt min uppfattning bl.a. att det får förutsättas att det görs en kreditprövning från kommunens sida som visar att gäldenären faktiskt *har* återbetalningsförmåga. Personer som lever under knappa förhållanden torde därmed vara så gott som helt utestängda från möjligheten att erhålla lån. En särskild fråga är om kommunen också skulle behöva ges tillfälle att gardera sig mot risken i det enskilda fallet genom en individuell räntesättning (dvs. snarare än en fixerad räntesats som erbjuds alla låntagare och som utgår från t.ex. referensräntan). – Att kommunala tjänstemän anförtros kvalificerade ekonomiska upp-

gifter av detta slag skulle givetvis ställa krav på tämligen omfattande utbildningsinsatser.

Utöver de frågeställningar som nu radats upp anser jag att det är viktigt att beakta att kommunerna faktiskt kommer att göra kreditförluster i en hel del fall, dvs. trots att prövningar görs i förväg av återbetalningsförmågan samt lånets positiva effekter för gäldenärens ekonomi. Hur den situation som då uppstår ska hanteras är inte helt enkel att besvara. Om kommunerna ska svara för långivningen finns nämligen viss risk för intressekonflikter i de fall lånet missköts och sägs upp till betalning. Kommunerna skulle då å ena sidan vara skyldiga att svara för sina förpliktelser gentemot gäldenären enligt den sociala lagstiftningen, samtidigt som den å andra sidan har anspråk på betalning för det uppsagda lånet. (Det skulle dock kunna hävdas att liknande situationer skulle kunna uppstå redan i dag, t.ex. genom möjligheten till återkrav, se 9 kap. socialtjänstlagen.) – Över huvud taget framstår relationen mellan gäldenärens rätt till ett socialt lån och hans eller hennes rätt till socialt bistånd som problematisk, även om jag delar Konsumentverkets uppfattning att sociala lån inte skulle kunna vara ett alternativ till bistånd (jfr Konsumentverkets PM 2003:04 s. 36 f.).

Min slutsats blir att frågeställningarna kring hur en lagstiftning om sociala lån bör konstrueras är många och beaktansvärda. Därtill kommer att jag bär på övergripande tvivel när det gäller den mer ideologiska sidan av den sociala långivningen, i vart fall enligt den modell som nu tillämpas i Finland. Rent principiellt bär det nämligen emot att kommunerna, som i dag svarar för budget- och skuldrådgivning och anvisningar inom ramen för socialtjänsten, skulle kunna medges erbjuda en skuldrabbad person (ytterligare) lån i konkurrens med andra aktörer. Svårigheterna att balansera kommunens olika roller som budget- och skuldrådgivare, biståndsgivare och kreditgivare blir här uppenbar.

Det är uppenbart att sociala lån inte i första hand riktar sig till evighetsgäldenärer och andra hårt överskuldssatta personer. Dessa kommer nämligen endast i ytterst sällsynta undantagsfall att kunna komma ifråga. Det är med andra ord inte ett effektivt sätt att mildra skuldbördan för sådana gäldenärer att införa sociala lån. Detta sagt med full insikt om de uppenbara fördelar för en gäldenär som ett lån i saneringssyfte kan ha.

Något regelverk för sociala lån bör alltså inte införas.

8.2.8 Garantier för saneringslån

Inledning

Ett annat förslag som lämnas i Konsumentverkets PM 2003:04 är att möjligheten för samhället att i någon form gå in med garantier för saneringslån bör utredas. Verket hänvisar till möjligheterna att skapa ett institut som liknar det som Garanti-Stiftelsen i Finland har skapat (avsnitt 5.2).

Konsumentverket anför i denna del (s. 37) att bristen på marginaler och ekonomisk buffert i förening med andra omständigheter ofta gör att hushåll får ekonomiska problem. Ett hushåll med flera dyra småskulder har i många fall svårt att på ett effektivt sätt reda upp sin skuldsituation. Skulderna kan ha olika löptider och villkor. Enskilda borgenärer och staten kan vara olika benägna att gå med på uppskov eller andra uppgörelser när hushållet hamnar i kris. Möjligheten att på egen hand få ett lån med bra villkor saknas enligt verket för dessa hushåll.

Saneringslånen syftar till att förse hushåll med en möjlighet att få kontroll över en problematisk skuldsituation. Ett sådant institut skulle, enligt Konsumentverket, bidra till att det kunde ställas säkerheter för banklån med förhållandevis goda villkor som kan användas till att lösa många dyra mindre krediter. Konsumentverket påpekar dock att hushållet måste ha en realistisk möjlighet att fullgöra åtagandet för att en sådan säkerhet ska kunna ställas. Om hushållet misslyckas med sitt åtagande kommer institutet att fullgöra åtagandet gentemot långivaren och därefter kräva hushållet.

Remissyttranden över Konsumentverkets PM 2003:04

Många remissinstanser tillstyrkte Konsumentverkets förslag om att frågan om garantier för saneringslån blir föremål för utredning. Flera ställde sig positiva till införandet av ett sådant institut.

Socialstyrelsen betonade att möjligheten att erhålla garanti för ett saneringslån inte borde få inskränka möjligheterna att få skuldsanering och framhöll att lån endast bör beviljas de hushåll som inte är kvalificerade för skuldsanering. Liksom i fråga om sociala lån ansåg *Socialstyrelsen* att administrationen, huvudmannskapet och kostnaderna för institutet borde bli föremål för utredning.

Yrkesföreningen för Budget och Skuldrådgivare i kommunal tjänst pekade på att ett saneringslån skulle kunna användas på många

olika sätt för att underlätta frivilliga betalningsuppgörelser, t.ex. för finansiering av ett kontantackord i samband med nedskrivning av skulderna.

Fristående Sparbankers Riksförbund förklarade sig ha mindre goda erfarenheter av genomförda saneringslån och bedömde att ett garantiinstitut skulle komma att utnyttjas av mindre seriösa kreditgivare.

Företagarna pekade på risken för att staten eller kommunerna kan komma att medverka till en snedvridning av konkurrensen på marknaden.

Finansinspektionen avstyrkte förslaget med motiveringen att en kreditgivare bör bevilja en kredit för sanering av kredittagarens ekonomi endast om en kreditprövning visar att kredittagaren har återbetalningsförmåga för de villkor som gäller för den nya krediten. (Här kan nämnas att det av Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden [FFFS 2005:3], avsnitt 3.2.3, framgår att en kreditgivare bör bevilja kredit för sanering av kredittagarens ekonomi endast om en kreditprövning visar att kredittagaren har återbetalningsförmåga för de villkor som gäller för den nya krediten.)

Malmö Stad anförde i sitt yttrande bl.a. att det finns risk för att ett institut med garantier för saneringslån skulle kunna tangera gränserna för bistånd eller försörjningsstöd och att gränserna för lån och bistånd då kan komma att suddas ut.

Utredarens bedömning (garantier för saneringslån)

<p>Bedömning: Regler om garantier för saneringslån bör inte införas.</p>

Det av Konsumentverket framförda förslaget om att det bör utredas huruvida samhället i någon form ska kunna gå in och ”garantera” ett saneringslån förete stora likheter med förslaget gällande de sociala lånen. Ett socialt lån kan väl ofta vara just ett lån som tas i syfte att sanera ekonomin, kanske för att användas som en kontantinsats i en förlikning mellan gäldenären och en eller flera borgenärer. Typiskt sett torde det kunna röra sig om flera mindre – men kostsamma – krediter som på detta sätt ersätts med ett större lån.

När det talas om garantier för saneringslån är det inte självklart att garantin skulle behöva avse kapitalbeloppet. Det skulle mycket väl kunna formuleras som en garanti för att ränta betalas.

När det gäller frågan om huvudmannaskapet kan man hitta förebilder i annan lagstiftning där samhället träder in med "garantier". Viss inspiration kan sålunda hämtas från Finansdepartementets PM 2007-05-31, "Statliga kreditgarantier för att underlätta etablering i bostadsrätter och egnahem för förstagångsköpare", där det föreslås att ett bemyndigande ska ges till Statens bostadskreditnämnd, BKN, att ställa ut kreditgarantier till kreditinstitut som lånar ut pengar till enskilda för förvärv av bostad (s.k. förvärvsgarantier). Förvärvsgarantierna får enligt promemorian avse förstagångsköparens *räntebetalningar* för förvärv av bostadsrätt eller egnahem. Garantierna riktar sig till personer som vill äga sin bostad och som *har* långsiktig betalningsförmåga, men som kreditinstituten i dag inte godkänner på grund av enskilda riskindikatorer. Orsaken kan vara att de presumtiva låntagarna saknar sparat kapital eller fast anställning. – Med en s.k. garantiavgift begränsas efterfrågan till just de individer som inte skulle få lån utan förvärvsgarantin. För de räntebetalningar som BKN betalar i stället för låntagaren uppkommer en fordran för staten gentemot låntagaren som måste betalas. – Regeringens möjligheter att ge garantier regleras f.ö. i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). Där anges att regeringen får ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. För de kreditgarantier och liknande åtaganden som regeringen ställer ut ska en avgift tas ut. Denna ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat (14–15 §§).

Även kommunal inblandning skulle kunna tänkas, möjligen med den kommunala hyresgarantin som förebild (se lagen [1993:406] om kommunalt stöd till boendet). Av denna framgår att en kommun får ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt (1 § andra stycket). Lagen inskränker dock inte de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen (2 §). I förarbetena anges att hyresgaranti ska lämnas enbart med utgångspunkt från individens behov och möjlighet att betala den avtalade hyran. Vidare framhålls att modellen innebär att den enskilde individ som

blir föremål för en kommunal hyresgaranti i riskhänseende kommer att likställas med individer som inte har behov av något särskilt stöd för att kunna få tillträde till den ordinarie bostadsmarknaden (prop. 2006/07:61 s. 25).

Jag anser, i likhet med Konsumentverket, att en utgångspunkt när garantier för saneringslån diskuteras måste vara att en garanti kan bli aktuell endast i de fall då det finns en realistisk möjlighet för gäldenären att göra rätt för sig. I annat fall skulle samhällets roll i kreditgivningen på goda grunder kunna ifrågasättas; samhällets institutioner ska naturligtvis inte genom sin närvaro ”provocera fram” osunda avtalsrelationer, som då en långivare inlåter sig i en relation som han annars inte skulle ha accepterat (jfr de tidigare nämnda allmänna råden om krediter i konsumentförhållanden, FFFS 2005:3, avsnitt 3.2.3).

Gäldenärens ekonomi bör alltså vara så pass god att *han eller hon* framstår som kreditvärdig efter att ha underkastats en kreditprövning. (Det är givetvis inte *samhällets* återbetalningsförmåga som ska vara föremål för en sådan prövning.)

Detta faktum är ägnat att kraftigt begränsa användbarheten av förslaget. Den gäldenär som från detta perspektiv faktiskt *är* kreditvärdig har nämligen möjligheten att i och för sig erhålla lån på en konkurrensutsatt marknad. En annan sak är givetvis då att de erbjudna lånen kanske har en hög räntesats, eftersom gäldenären i fråga trots allt anses utgöra en större risk än många andra presumtiva låntagare. Samhällets (dvs. statens eller kommunens) funktion skulle då vara riskdämpande på så sätt att långivaren, när en garanti ges, kan vara i det närmaste helt säker på att gäldenärens skuld kommer att betalas. Detta innebär att den erbjudna räntan kan sänkas till en nivå som svarar mot vad en person med mycket hög kreditvärdighet skulle ha fått låna pengarna till.

Att samhället på detta sätt ”manipulerar” villkoren i kreditgivningen genom sin roll som garant framstår inte som helt okontroversiellt, i vart fall inte om syftet med denna åtgärd är att individen ska erbjudas ett förmånligare lån än vad som hade varit möjligt om han eller hon agerat helt på egen hand.

Dessutom kan det naturligtvis uppfattas som oerhört känsligt att samhället engagerar sig och kanske t.o.m. uppmuntrar gäldenären till (fortsatt) skuldsättning genom att erbjuda garantier och borgensåtaganden för lån – även om det givetvis är för goda syften. Balansgången kan nämligen bli svår. Det är därutöver uppenbart att staten eller kommunen i vissa fall kan hamna i situationer då regress-

krav kan göras gällande mot gäldenären. Jag har – liksom när det gäller de sociala lånen – då svårt att se vilken roll samhället ska inta och hur denna roll förhåller sig till t.ex. kommunens uppgift att svara för ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Även om jag inte ser några större *praktiska* hinder mot att införa regler om samhällliga ”garantier” för vissa typer av lån, ifrågasätter jag sammanfattningsvis hur pass ofta de verkligen kan användas som verktyg för att lyfta personer ur en hotande överskuldssättnings-situation. Vidare är jag – som tidigare nämnts – ur strikt principiell synvinkel tveksam till att åtgärder som innebär att samhället med-verkar till att enskilda skuldsätter sig, även om skuldsättningen synes kunna ge gäldenären bättre ekonomiska villkor. I likhet med vad som anförts beträffande sociala lån (avsnitt 8.2.7) kommer garantier för saneringslån dessutom endast i sällsynta undantagsfall att kunna komma ifråga för evighetsgäldenärer och andra hårt över-skuldsatta personer. Det blir därför inte ett effektivt sätt att mildra skuldbördan för nämnda personer att införa offentliga garantier för saneringslån, ehuru det säkert i enskilda fall skulle kunna vara av värde.

Något förslag om att staten eller kommunerna ska kunna be-redas möjligheter att ge garantier för gäldenärers saneringslån lämnas således inte.

8.2.9 Sänkning av beloppsgränsen för förenklad kreditprövning

Inledning

Konsumentverket påpekar i PM 2003:04 (s. 22 och 33) att det står klart att upptagande av flera konsumentkrediter under halva bas-beloppet tillsammans kan utgöra en stor skuldbörda för konsumenten. Frågan blir därför om det beträffande sådana krediter bör krävas en mer fullständig kreditprövning vid vilken oberoende upp-gifter hämtas in om den enskildes ekonomi. Mot en sådan ordning talar enligt verket att kredithanteringens skulle riskera att bli mer tidskrävande och kostsam för kreditgivaren. Detta är kostnader som kan leda till än dyrare krediter. Däremot skulle, enligt Kon-sumentverket, en större formalisering av kreditprövningen i sig

kunna vara en viktig markering mot kreditgivare och handlare att krediter inte ska beviljas slentrianmässigt.

Verket föreslår mot den angivna bakgrunden att gränsen för förenklad kreditprövning sänks. I promemorian anges 5 000 kr som ett förslag. (En förenklad kreditprövning innebär i praktiken att en kreditgivare inte behöver hämta in lika många uppgifter om den kreditsökande som vid en ”vanlig” kreditprövning. Ofta torde en förenklad kreditprövning bestå i att kreditgivaren tar en s.k. UC-upplysning på den som söker krediten.)

Gällande rätt

Konsumentkreditlagen (1992:830) gäller kredit som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds en konsument av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet. Lagen gäller under motsvarande förutsättningar även i fråga om kredit som lämnas av någon annan än en näringsidkare, om krediten förmedlas av en näringsidkare som ombud för kreditgivaren (1 § första och andra styckena).

Näringsidkaren ska i sitt förhållande till konsumenten iakttä god kreditgivningssed och därvid ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg (5 §). I begreppet god kreditgivningssed ligger enligt motiven att kreditgivaren både inför ett kreditavtal och medan avtalet gäller ska handla omdömesgillt och ansvarsfullt mot konsumenten (prop. 1991/92:83 s. 106 f.).

Av lagen följer uttryckligen att näringsidkaren, innan kredit beviljas, ska pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Det är denna kontroll som går under beteckningen *kreditprövning* (5 a § första stycket). Avsikten med bestämmelsen är att betona näringsidkarens ansvar att medverka till att privatpersoner inte skuldsätter sig på ett sätt som är alltför långtgående i förhållande till inkomsterna och övriga ekonomiska förhållanden (prop. 2002/03:139 s. 253).

Kreditprövning behöver emellertid inte göras, om näringsidkaren på grund av sin kännedom om konsumenten eller andra omständigheter har grundad anledning att utgå från att konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig (5 a § andra stycket).

Kravet på kreditprövning gäller inte heller för engångskrediter när kredittiden är högst tre månader och kreditbeloppet ska betalas

på en gång eller för krediter som avser mindre belopp (5 a § tredje stycket). – I förarbetena till bestämmelsen diskuterades om beloppsgränsen för när kreditprövning kan underlåtas borde preciseras i lagen. Det bedömdes emellertid inte vara lämpligt att i lag lägga fast en beloppsgräns, utan detta skulle, liksom när det gäller bestämmelsens tillämpning i övrigt, kunna lämnas till rättstillämpningen (prop. 2002/03:139 s. 587 f.).

Om näringsidkaren inte följer vad som föreskrivs om kreditprövning, får Konsumentverket förelägga näringsidkaren att upphöra med att lämna krediter. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Om det är tillräckligt, får Konsumentverket i stället meddela varning (37 §).

Här ska nämnas att det även i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse finns regler om kreditprövning, men utifrån ett annat perspektiv. Syftet med kreditprövningen är då att skydda *kreditinstitut* mot kreditförluster (se prop. 2002/03:139 s. 324). I lagen sägs att ett kreditinstitut ska pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras innan det beslutar att bevilja en kredit samt att institutet får bevilja en kredit bara om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda. Vidare anges att någon kreditprövning inte behöver göras i de situationer som anges i 5 a § andra och tredje styckena konsumentkreditlagen (8 kap. 1 §).

Finansinspektionens allmänna råd om kreditprövning

Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 2005:3) riktar sig till samtliga företag under tillsyn som ägnar sig åt kreditgivning till konsumenter. I fråga om kreditprövning anges att företagen bör ta fram interna regler, av vilka det bör framgå vad som särskilt bör beaktas vid kreditprövning av en konsument. Som exempel nämns (avsnitt 3.2.1)

- att en kreditprövning ska göras även om säkerhet ställs,
- att prövningen ska syfta till att uppskatta kredittagarens nuvarande och framtida betalningsförmåga och grundas på ett skriftligt underlag eller på andra tillförlitliga uppgifter,
- att en kreditupplysning bör inhämtas, och
- att den sökandes återbetalningsförmåga bör bedömas utifrån dennes inkomster, tillgångar, utgifter och skulder (inklusive borgensåtaganden).

Kreditprövningen bör enligt de allmänna råden kunna *förenklas*, om kreditbeloppet är högst 50 procent av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (avsnitt 3.2.2). Prisbasbeloppet för år 2008 är 41 000 kr. För krediter upp till 20 500 kr räcker det alltså med en förenklad kreditprövning.

Konsumentverkets allmänna råd om kreditprövning

Även Konsumentverket har meddelat allmänna råd på detta område. Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter (KOVFS 2004:6) gäller tillämpningen av bestämmelserna om bl.a. god kreditgivningssed, kreditprövning, marknadsföring och information, kreditavtalet och kontantinsats.

I de allmänna råden anges att kreditprövningen bör anpassas efter de särskilda omständigheter som råder i varje enskilt ärende. Olika tillförlitliga metoder kan användas. Kreditprövningen bör syfta till att uppskatta den kreditsökandes framtida betalningsförmåga och grundas på skriftligt underlag eller andra tillförlitliga uppgifter. Kreditprövning bör göras även om säkerhet ställs (avsnitt 2.2.1).

Vid tillämpningen av undantaget för ”krediter som avser mindre belopp” i 5 a § tredje stycket konsumentkreditlagen bör enligt de allmänna råden krediter som uppgår till högst en tiondel av prisbasbeloppet enligt lagen om allmän försäkring kunna anses omfattade av undantaget (avsnitt 2.2.2). Detta betyder att kreditprövning, med tillämpning av Konsumentverkets allmänna råd, kan undantas för krediter upp till 4 100 kr.

Av de allmänna råden framgår även bl.a. att den kreditsökandes ekonomiska förutsättningar att fullgöra kreditavtalet normalt kan bedömas mot bakgrund av inkomster, tillgångar, utgifter och skuldförhållanden (inklusive ställda säkerheter). Om den kreditsökande ingår i ett hushåll med flera personer bör i lämplig utsträckning hela hushållets ekonomi beaktas. Utifrån de uppgifter som inhämtats bör en beräkning göras för en prövning av om det finns betalningsutrymme för den sökta krediten. Kreditgivaren bör även inhämta sedvanlig kreditupplysning (avsnitt 2.2.4).

Remissyttranden över Konsumentverkets PM 2003:04

En handfull remissinstanser ställde sig positiva till en sänkt beloppsgräns för förenklad kreditprövning.

Yrkesföreningen för Budget och Skuldrådgivare i kommunal tjänst menade att många rådgivningsärenden hade kunnat undvikas, om gränsen för en förenklad kreditprövning legat på ett betydligt lägre belopp; i många ärenden förekommer nämligen flera mindre krediter.

Finansinspektionen anförde i sitt remissyttrande att den ställde sig tveksam till förslaget om att sänka beloppsgränsen för förenklad kreditprövning och poängterade att konsumentskyddsintresset här måste vägas mot kreditgivarens intresse av att effektivt kunna tillhandahålla krediter till rimliga priser. Finansinspektionen framhöll att kreditprövningen alltid görs även om den är förenklad och att prövningen för mindre krediter ofta sker enligt en automatiserad s.k. scoring-modell, som möjliggör en effektiv kreditprövning till låg kostnad. Enligt Finansinspektionen skulle en lägre gräns sannolikt leda till ökat arbete och ökade kostnader för kreditgivarna och därmed även dyrare krediter för konsumenterna.

Svenska Bankföreningen ifrågasatte värdet av en särskild regel för mindre krediter. Föreningen hävdade att i princip samma kreditprövningsrutiner tillämpas oavsett belopp (inhämtande av uppgifter från den creditsökande och UC samt via ”credit scoring-system” som bankerna använder sig av). Förenklad kreditprövning används enligt föreningen inte ens för krediter under ett halvt basbelopp. – Även *Fristående Sparbankers Riksförbund* ansåg att sedvanlig kreditprövning ska ske vid all kreditgivning, oavsett kreditbelopp, dvs. redan enligt gällande regelverk.

Svensk Handel menade att en fullständig kreditprövning på alla lån och krediter över 5 000 kr skulle medföra mycket stora kostnadsökningar och således ännu dyrare konsumentkrediter. Tiden för beviljande av krediten skulle dessutom förlängas, något som skulle försvåra för de konsumenterna som har betalningsutrymme för krediten. Även om fullständig kreditprövning vidtas kan det inte säkerställas att gäldenären inte blir överskuldssatt. Överskuldssättningen beror till stor del på att konsumenten får ändrade levnadsförhållanden. Beslutet om krediten behöver således inte ha varit uppenbart felaktigt vid det aktuella lånetillfället. Förslaget avstyrktes, då de ökade kostnaderna för hanteringen av kreditpröv-

ningen inte kunde anses stå i proportion till de effekter som kan förväntas.

Även *Företagarna* ställde sig negativa till förslaget, som skulle öka arbetet och kostnaderna för administrationen av krediter i onödan. Denna kostnad skulle, enligt *Företagarna*, komma att slås ut på hela konsumentkollektivet. Promemorian gav dessutom bilden av att det oftast är kombinationen av små marginaler och efterföljande händelser, t.ex. arbetslöshet eller skilsmässa, som gör att personer blir överskuldssatta. Det vore enligt *Företagarna* orimligt att ställa krav på kreditgivarna att pröva risken för den typen av händelser.

Blancokrediter till konsumenter

På Finansdepartementets uppdrag har Finansinspektionen granskat marknaden för s.k. blancokrediter, dvs. krediter utan säkerhet. I rapporten "Blancokrediter till konsumenter" (2005:4), som byggde på undersökningar som gjorts tillsammans med Konsumentverket, konstaterade Finansinspektionen (s. 7 f.) att några fundamentala skillnader i uppgiftsinhämtning och kreditprövning som borde föranleda åtgärder från myndighetshåll inte hade kunnat konstateras. Däremot framhölls att det inom de båda undersökta grupperna av företag – fristående kreditgivare respektive kreditgivare med kopplingar till detaljvaruhandeln – fanns sådana som inhämtade mindre fullständig information direkt från kredittagaren och i stället förlitade sig mer på registeruppgifter, trots att registeruppgifter kan vara inaktuella och mindre fullständiga. (Som exempel kan nämnas att information om boendekostnader och borgensåtaganden inte finns registrerade i kreditupplysningsregistren.) Finansinspektionen såg anledning att återkomma till frågan huruvida de kreditprövningar som görs motsvarar de krav som kreditgivare har att inte medverka till alltför långtgående skuldsättning.

Regeringen har uttalat att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna följer upp och bevakar utvecklingen på kreditmarknaden och inom ramen för sin tillsyn vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att undvika att konsumenterna hamnar i skuldfällor (se t.ex. prop. 2005/06:105 s. 76). Därför gavs Finansinspektionen i regleringsbrevet för år 2006 i uppdrag att, efter samråd med Konsumentverket, följa upp och vidta åtgärder för att avhjälpa de brister som fördes fram i den tidigare nämnda rapporten.

Uppdraget redovisades i rapporten ”Blancokrediter till konsumenter II – uppföljning” (2006:12). Granskningen genomfördes i form av jämförelser mellan å ena sidan företagets utfall av sena betalningar och kreditförluster och å andra sidan deras rutiner för kreditprövning. Syftet var att undersöka om något särskilt moment i kreditprövningen hade påverkat omfattningen av sena betalningar och kreditförluster, eftersom sådana resultat skulle kunna indikera att företagets kunder skuldsätter sig alltför långtgående.

I rapporten slogs fast (s. 7 ff.) att den allvarligaste formen av långtgående skuldsättning är när krediter beviljas trots att konsumentens förmåga att återbetala är tveksam redan när krediten beviljas. Betalningsförmågan kontrolleras ytterst genom att långgivaren upprättar en *kalkyl* över konsumentens förmåga att täcka sina utgifter. Konsumentens tillgångar och skulder kan också ha betydelse för återbetalningsförmågan.

Vidare konstaterades att en förutsättning för en rättvisande prövning är att företaget samlar in relevant information om kunden. Informationen kan komma från konsumenten själv och/eller från intern kundreskontra och externa källor som t.ex. kreditupplysningsregister. För att underlätta prövningen har kreditgivaren grundregler för att bevilja krediter, s.k. *policyregler*. Förutom att bedöma kundens nuvarande betalningsförmåga måste kreditgivaren emellertid även bedöma risken för att konsumenten i framtiden kan få svårt att betala. All information hos företaget om sökanden värderas och ställs mot tidigare erfarenheter av kreditengagemang som har fallerat. Dessa bedömningar är i dag ofta automatiserade genom s.k. credit scoring, en metod som beräknar sannolikheten för att en person med vissa karakteristika får en betalningsanmärkning inom en viss tid. Sådana bedömningar bygger på antagandet att beteendet hos en ny kreditsökande kommer att likna tidigare kredittagares.

I undersökningen noterades att inga av företagen hade exakt identiska metoder för kreditprövning, men i huvudsak ingick huvudmomenten kalkyl, policyregler och credit scoring i samtliga företags metodik. Det var emellertid endast två av företagen som alltid gjorde en kalkyl, oavsett kreditbeloppets storlek. Övriga företag hade olika beloppsgränser för när kalkyl skulle göras, varvid ytterligheterna var krediter överstigande 20 000 kr respektive 200 000 kr.

Utifrån det givna undersökningsmaterialet kunde emellertid Finansinspektionen inte ge något bestämt svar på frågan om kalkylen hade någon reell inverkan på i vilken utsträckning ett företag drabbas av sena betalningar och kreditförluster.

Slutsatsen blev att några systematiska skillnader i utfallen av sena betalningar och kreditförluster *inte* kunde härledas till att företagen gjorde eller inte gjorde kalkyler vid kreditprövningen. I rapporten konstaterades att företagen alltid ska pröva kredittagarens återbetalningsförmåga, men undersökningen visade att prövningen vid *mindre* krediter borde kunna göras med en mer schabloniserad metod än genom upprättande av en fullständig hushållskalkyl. Med anpassade policyregler och credit scoring kan hänsyn tas till sådana faktorer som inkomster, utgifter, tillgångar och skulder. – Finansinspektionen anmärkte emellertid att undersökningen var gjord på generell nivå och att en eventuell fördjupad undersökning för att klargöra kalkylens betydelse (jämfört med andra metoder) för att förhindra alltför långtgående överskuldssättning i enskilda fall borde ledas av någon annan myndighet.

Utredarens bedömning (sänkning av beloppsgränsen för förenklad kreditprövning)

Bedömning: En eventuell ändring av kreditprövningsreglerna bör bli föremål för överväganden i samband med översynen av konsumentkreditlagen.

Jag noterar inledningsvis att en förenklad kreditprövning faktiskt *är* en form av kreditprövning.

En annan omständighet av betydelse är att det, såvitt är känt, inte finns belägg för att den förenklade kreditprövning som görs av belopp mellan 5 000 kr och ett halvt basbelopp är undermålig. Konsumentverket har inte ens påstått att risken för överskuldssättning är särskilt stor till följd av den förenklade kreditprövningen på dessa nivåer.

Ministerrådet antog i april 2008 ett nytt konsumentkreditdirektiv, som syftar till att skapa enhetliga regler för konsumentkrediter inom EU. Frågan om en sänkning av nuvarande beloppsgräns för förenklad kreditprövning hänger samman med implementeringen av direktivet. Av direktivet framgår dock att det inte ska gälla kreditavtal som avser ett sammanlagt kreditbelopp på under 200 euro.

Som tidigare nämnts har det inom Justitiedepartementet inletts en översyn av konsumentkreditlagen. Utformningen av regelverket

för s.k. sms-lån är en central del i översynen. En fråga blir att avgöra om konsumentkreditdirektivets bestämmelser, exempelvis rörande just kreditprövning, ska gälla även för de konsumentkreditavtal som faller utanför direktivets tillämpningsområde, t.ex. krediter som understiger 200 euro (se justitieministerns svar på skriftlig fråga 2007/08:600).

Det är tveksamt om en sänkning av beloppsgränsen för förenklad kreditprövning skulle vara en effektiv åtgärd för att mildra skuldbördan för evighetsgäldenärer och andra hårt överskuldssatta personer. Under alla förhållanden kan det inte med hänsyn till den pågående översynen av lagstiftningen och arbetet med att implementera konsumentkreditdirektivet ankomma på mig att lämna förslag i den här delen.

8.2.10 Skatteverkets och Konsumentverkets åtgärdsförslag – en sammanfattning

Bedömning: Det saknas tillräckligt starka skäl för att – parallellt med ändringarna i skuldsaneringslagen – nu framlägga lagförslag rörande något av de åtgärdsförslag som Konsumentverket och Skatteverket har lämnat.

De siffror som presenterats av KFM om antalet ”överskuldssatta” visar med all önskvärd tydlighet att privatpersoners skuldsättning, verkligen *är* ett väsentligt samhällsproblem. Det är också lätt att inse att en kraftig omvälvning av det ekonomiska klimatet snabbt kan få en redan bräcklig privatekonomi att kantra – 1990-talets erfarenheter talar här sitt eget tydliga språk. Detta talar för att det skulle kunna finnas behov av andra åtgärder för att komma till rätta med övermäktiga skuldproblem än skuldsanering, som ju genom åren – åtminstone på papperet – har bidragit till att endast ett begränsat antal personer har hjälpts. (Att många frivilliga överenskommelser kan ha träffats i ljuset av ”skuldsaneringsshotet” är en i sammanhanget okänd variabel.)

Ett flertal av Konsumentverkets och Skatteverkets åtgärdsförslag brukar återkomma i den allmänna debatten om överskuldssättningen och dess konsekvenser. Som framgår av vad som inledningsvis sagts om utredningsuppdragets utgångspunkter (avsnitt 8.1) ligger de likväl i periferin av mitt utredningsuppdrag. Beträffande

vissa av förslagen är det dessutom uppenbart att det är lämpligare att hantera frågeställningarna i andra sammanhang än detta.

Hänsyn måste också tas till resultatet av de enskilda analyserna av åtgärdsförslagen i avsnitt 8.2.2–8.2.9. Min slutsats härav är att jag inte är övertygad om att det går att åstadkomma lagstiftning som ger ett otvetydigt gynnsamt totalresultat från ett individinriktat respektive samhälleligt perspektiv. (Jag utesluter dock inte helt att man – vid en grundligare analys än den som varit möjlig vid min egen inventering – beträffande något eller några av förslagen kan komma till slutsatsen att fördelarna får en sådan tveklös tyngd att de överflyglar eventuella bieffekter.) Under alla omständigheter anser jag att det finns skäl att först avvakta effekterna av ändringarna i skuldsaneringslagen.

Jag är sammanfattningsvis inte beredd att i *detta* sammanhang lansera något av förslagen, underförstått parallellt med ändringarna i skuldsaneringslagen.

Jag noterar samtidigt att KFM och Konsumentverket i en gemensam rapport nyligen har föreslagit att det upprättas en handlingsplan för insatser mot överskuldssatta (visserligen med särskilt fokus mot ungdomsgruppen). De båda myndigheterna har därvid framhållit att regeringen i dag har tillgång till ett stort antal förslag till insatser samt förslag på fortsatt utredningsarbete som förts fram av bl.a. just KFM och Konsumentverket samt andra myndigheter; därmed torde åtskilliga av de förslag åsyftas som jag enligt direktiven ”ska beakta” och som kommenteras i avsnitt 8.2.2–8.2.9. Myndigheterna konstaterar att behovet av nya samlade insatser på området är stort och att de nämnda förslagen skulle kunna bli föremål för åtgärder inom ramen för en handlingsplan. Kraftfulla initiativ på området skulle enligt KFM och Konsumentverket dessutom kunna minska samhällets kostnader till följd av överskuldssättningens konsekvenser (”Överskuldssättning och ekonomiska problem bland ungdomar. En kartläggning av risker”, KFM Rapport 2008:3).

Jag konstaterar att den inventering av åtgärdsförslagen som gjorts i detta delbetänkande torde kunna ligga till grund för ställningstaganden rörande en sådan ”handlingsplan” som avses i rapporten. Eftersom åtgärder inom ramen för en eventuell handlingsplan torde kunna genomföras först om ett antal år, kan de vidtas i ljuset av de effekter som mina ändringsförslag beträffande skuldsaneringslagen kommer att medföra.

9 Övriga frågor

9.1 Kreditupplysningslagen (1973:1173)

Förslag: En uppgift om skuldsanering ska i kreditupplysnings-sammanhang gallras senast *tre* år efter den dag då skuldsaneringen beviljades eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut.

En förkortning av betalningsplanen från fem till tre år (se avsnitt 6.6) väcker frågor om gallring av uppgifter som används i kreditupplysningsverksamhet.

Med kreditupplysning avses enligt 2 § kreditupplysningslagen (1973:1173) uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende.

Enligt 8 § första stycket ska en uppgift om en fysisk person gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska enligt samma paragrafs andra stycke gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Som ett undantag härifrån gäller dock att en uppgift om skuldsanering alltid ska gallras senast fem år efter den dag då skuldsaneringen beviljades eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen (2006:548) löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut.

Redan av lagtexten framgår alltså att det finns ett samband mellan tidpunkten för gallring av uppgifter om skuldsanering och betalningsplanens löptid (se även prop. 2002/03:59 s. 11). Eftersom betalningsplanen nu föreslås bli förkortad till tre år, kan det ifrågasättas om en uppgift om skuldsanering som huvudregel också ska gallras redan tre år efter den dag då skuldsaneringen beviljades.

En kreditupplysning syftar till att informera den som står i begrepp att ingå en rättshandling med någon om kontrahentens ekonomiska vederhäftighet. En kreditgivare har intresse av att information som kan tänkas påvisa betalningsovilja eller betalningsoförmåga finns med i en kreditupplysning. Samtidigt innebär en kreditupplysning intrång i den personliga integriteten, och spridning av en uppgift om en betalningsförsummelse kan leda till att det blir svårare för personen i fråga att ingå kreditavtal. De nu redovisade bestämmelserna i 8 § kreditupplysningslagen bygger främst på en avvägning mellan intresset av ett fungerande kreditliv och intresset av att enskilda inte ska utsättas för integritetsintrång (prop. 2002/03:59 s. 9).

Det har i tidigare lagstiftnings-sammanhang kunnat konstateras att det för dem som har genomgått skuldsanering synes finnas en viss förhöjd risk för bristande betalningsförmåga eller betalningsvilja (se prop. 2002/03:59 s. 10 f. med hänvisningar).

En förkortning av betalningsplanen från normalt fem år till tre år har förutsättningar att bidra till en rehabilitering av överskuldssatta gäldenärer på kortare tid än vad som är möjligt i dag. Dessutom undanröjs till stora delar de hinder som finns i dag för att en person beviljas skuldsanering trots kortvarig överskuldssättning.

Den relativt snabba proceduren från överskuldssättning till skuldfrihet kan i vissa fall medföra en ökad risk för att skuldproblem uppstår på nytt. Jag vill också erinra om att kreditupplysningsverksamheten faktiskt bidrar till att minska risken för att enskilda personer skuldsätter sig i alltför hög utsträckning.

Vid en avvägning mellan kreditgivarens och gäldenärens intressen framstår det enligt min uppfattning ändå som rimligt att uppgifter om skuldsanering gallras redan när *tre* år har gått sedan skuldsaneringen beviljades.

I de fall då en betalningsplan löper under längre tid än tre år bör uppgiften dock gallras först den dag planen löper ut. Detta inträffar typiskt sett när betalningsplanen förlängts enligt 26 § SksanL respektive när löptiden för betalningsplanen har avrundats så att den överstiger tre år (se prop. 1993/94:123 s. 108 och 208).

9.2 Lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Bedömning: Någon ändring av gallringsbestämmelserna i lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet bör inte göras.

Uppgifter och handlingar i den s.k. skuldsaneringsdatabasen ska enligt 2 kap. 18 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet gallras senast fem år efter utgången av det kalenderår då det ärende som uppgifterna eller handlingarna hänför sig till avslutades. Har skuldsanering beviljats i ett ärende ska uppgifter och handlingar dock gallras senast sju år efter utgången av det kalenderår då beslutet att bevilja skuldsanering fattades. Sistnämnda tidsgräns är motiverad av att gäldenären vanligtvis ska betala ett visst belopp till borgenärerna varje månad i upp till fem år; i dessa fall behöver uppgifter således bevaras under längre tid än de fem år som nämns i paragrafens första mening (se prop. 2000/01:33 s. 168 f.).

I 1994 års skuldsaneringslag saknades bestämmelser om möjligheten att förlänga en betalningsplan. Något förbud häremot kunde visserligen inte utläsas ur lagtexten, men avsaknaden av en (uttrycklig) reglering ledde till att domstolarna förhöll sig restriktiva i detta avseende (se prop. 2005/05:124 s. 59 f.).

I 2006 års skuldsaneringslag infördes en uttrycklig föreskrift om möjligheten att besluta om en förlängning av en betalningsplan, dock till som längst sju år (26 § SksanL). Någon parallell ändring i den ovan nämnda 2 kap. 18 § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet gjordes dock inte.

Jag har från KFM uppmärksammats på att gallringsreglerna därmed blivit alltför snäva, dvs. mot bakgrund av hur skuldsaneringslagen ser ut i dag. Beroende på när betalningsplanen enligt bifallsbeslutet ska börja löpa, kan det nämligen vid en förlängning teoretiskt hända att den sista betalningen sker efter den tidpunkt då samtliga handlingar i ärendet redan har gallrats i enlighet med den nämnda paragrafen. KFM har i en gallringsframställan till Riksarkivet därför hemställt bl.a. att Riksarkivet beslutar att förlänga gallringsfristen till tio år när det gäller beslut om bifall till skuldsanering.

Det förslag som redovisas i avsnitt 6.6. innebär att betalningsplanen som huvudregel ska löpa under endast tre år (i stället för under normalt fem år, som ju är utgångsläget i dag). Löptiden ska kunna förlängas till som längst fem år (se avsnitt 6.7).

Att betalningsplanerna föreslås bli kortare i framtiden talar för att även gallringsfristerna förkortas. För att man med viss marginal ska undvika att gallring sker innan den sista betalningen gjorts – något som synes ha motiverat lagstiftaren att på sin tid stanna för en gallringstid som tämligen rejält överskred den normala löptiden för en betalningsplan – anser jag dock att det framstår som rimligt att förorda att gallring, liksom för närvarande, ska ske senast sju år efter utgången av det kalenderår då beslutet att bevilja skuldsanering fattades. Detta betyder att någon ändring i den omnämnda paragrafen i lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet inte bör göras.

10 Konsekvenser av utredningens förslag

Inledning

Enligt direktiven ska jag redovisa de ekonomiska konsekvenserna för borgenärer, gäldenärer och det allmänna av de förslag som lämnas. I den mån förslagen innebär ökade kostnader för det allmänna anger direktiven att jag också ska lämna förslag till finansiering.

Direktiven uppmanar även till kontakter med Näringslivets nämnd för regelgranskning, vilket ska ha betydelse vid den konsekvensanalys av små företags villkor som ska göras enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Sedan den 15 juni 2008 gäller att förslagets konsekvenser, kostnadmässiga och av annat slag, ska anges för det fall betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler. Alla konsekvenser ska enligt förordningen anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

Här kan nämnas att samråd under arbetets gång har skett med företrädare för Svensk Näringsliv, Företagarna och Företagarförbundet samt att dessa särskilt beretts tillfälle att lämna synpunkter på såväl förslag som konsekvensresonemang.

Vid konsekvensutredningen, till vilken även vissa specifika resonemang i avsnitt 6–9 hör, ska inledningsvis följande anmärkas (jfr 15 a § kommittéförordningen och 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Problembeskrivning och målsättning

I direktiven framhålls att många företagare har ett obegränsat personligt ansvar för skulder i verksamheten. De som har drivit verksamheten under enskild firma har direkt kommit att ansvara för alla skulder i verksamheten. Även den som på grund av t.ex. borgensåtagande har stått bakom en juridisk persons verksamhet kan ha blivit skyldig att svara för verksamhetens skulder. Verksamhetens misslyckande leder för många företagare därför till en privatekonomisk katastrof och en skuldbörda som under lång tid omöjliggör alla försök att starta företag på nytt.

I praktiken är aktiva näringsidkare utestängda från möjligheten att erhålla skuldsanering, trots att just de löper risk för överskuld-sättning.

Enligt direktiven talar sociala skäl för att det bör finnas möjlighet till skuldnedsättning för företagare. Dessutom är det enligt direktiven ur ett samhällsekonomiskt perspektiv viktigt att en seriös företagare snabbt kan komma tillbaka efter en konkurs. En viss begränsning i sammanhanget är att respekten för ingångna avtal inte får urholkas.

Ett annat problem som behandlas i delbetänkandet är de s.k. evighetsgäldenärernas situation. "Evighetsgäldenärer" måste i sammanhanget tolkas som privatpersoner som i och för sig skulle kunna anses uppfylla det krav på kvalificerad insolvens som i dagens regelverk ställs för skuldsanering. Naturligtvis kan en sådan gäldenärs skulder i och för sig härröra från näringsverksamhet. I direktiven antyds att många evighetsgäldenärer inte ens söker skuldsanering och att det finns behov av åtgärder som kan underlätta för dem att ta sig ur överskuld-sättningen. Målet är givetvis att fler ska bli skuldfria, varefter de kan förväntas bli mer produktiva respektive mindre vård- och bidragsberoende.

Har alternativa lösningar övervägts?

En möjlighet att komma till rätta med det först nämnda problemet, dvs. näringsidkare som ska ges chansen att komma tillbaka efter verksamhetens misslyckande, hade kunnat vara att förorda något slags obligatoriskt skuldnedskrivningsförfarande i samband med att en näringsverksamhet gått i konkurs. Som en illustration av vad som avses kan engelsk och amerikansk rätt fungera, där s.k. *discharge*

blir aktuell för en företagare som kan sägas "förtjäna" en skuldavskrivning.

I avsnitt 6.1 har jag dock framhållit att jag har uppfattat mina direktiv på så sätt att något obligatoriskt skuldnedskrivningsförfarande (eller någon annan metod för att möjliggöra en nystart för en "ärlig" företagare) inte bör bli aktuellt annat än om problemen inte går att lösa tillfredsställande inom ramen för det befintliga skuldsaneringsinstitutet. Till följd därav har jag inte haft anledning att närmare överväga alternativa metoder för näringsidkares skuldnedsättning.

Ett alternativ – närmast av kompletterande karaktär – till de förslag som lämnas i delbetänkandet har varit att ta bort hindret i skuldsaneringslagen för en näringsidkare som alltså är *aktiv* att erhålla skuldsanering (dvs. som inte avvecklat sin verksamhet, typiskt sett genom konkurs – se 5 § SksanL). Skälen för att jag väljer att inte ta ett sådant steg har utförligt redovisats i avsnitt 6.2.

För evighetsgäldenärer i generell mening är skuldsanering givetvis det institut som hamnar i förgrunden när övermäktig skuldsättning diskuteras som samhällsproblem. I delbetänkandet har det därför närmast varit fråga om huruvida skuldsaneringslagstiftningen på något sätt skulle kunna kompletteras i syfte att evighetsgäldenärer, men även personer med mindre påtagliga skuldproblem, på ett relativt lätthanterligt sätt kan ges lättnader i sin skuldbörda. Vissa av de åtgärdsförslag som diskuterats har dock i första hand haft förebyggande effekter (se avsnitt 8).

Som framgår av mina resonemang i bl.a. avsnitt 8.2.10 har jag dock inte sett tillräckligt starka skäl att lägga fram förslag till lagstiftning för bekämpande av (över)skuldsättningsproblematiken parallellt med de ändringar i skuldsaneringslagen som nu föreslås. Det kan beträffande vissa av förslagen möjligen finnas anledning att se närmare på effekter m.m. i andra sammanhang än detta, varvid vissa tveksamheter som jag sett anledning att peka på i avsnitt 8.2.2–8.2.9 kan penetreras i en annan kontext. Därvid torde också en bedömning kunna göras i ljuset av de effekter som följer av ändringarna i skuldsaneringslagen. En intressant fråga blir därvid huruvida man kan inkräkta ytterligare på respekten för ingångna avtal utan att det uppstår negativa effekter för kredit- och näringslivet.

Vilka berörs av regleringen?

De förslag som lämnas i detta delbetänkande berör f.d. näringsidkare och andra privatpersoner som är kvalificerat insolventa i den bemärkelse som avses i 4 § skuldsaneringslagen. Jag vill dock här erinra om att kraven för att en gäldenär ska anses uppfylla lagens insolvensrekvisit föreslås bli sänkta (se avsnitt 6.4), vilket betyder att den krets av "evighetsgäldenärer" som berörs av förslagen utvidgas jämfört med vad som skulle ha gällt om nuvarande rekvisit skulle ha behållits i oförändrat skick.

Alla rättssubjekt som är insolventa försätts inte i konkurs. Viss konkursstatistik har trots det redovisats i avsnitt 4.2.1 (se konkurslagens insolvenskriterium i nämnda lags 1 kap. 2 §).

Betydelsen av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Jag har gjort bedömningen att förslagen i detta delbetänkande på intet sätt kommer i konflikt med Sveriges åtaganden till följd av EU-medlemskapet. Tvärtom får de anses i väsentliga avseenden tillmötesgå uppmaningarna till medlemsländerna att skapa en stödjande miljö för personer som har upplevt en företagskrasch (se avsnitt 5.8 om kommissionens åtgärder för att skapa en nystart för den s.k. Lissabonstrategin och "Omstart för konkursstämplad: För en politik som ger en andra chans. Att genomföra Lissabonprogrammet för tillväxt och sysselsättning", Europeiska kommissionen, KOM[2007] 584 slutlig, 5.10.2007).

Om ikraftträdandet och behovet av informationsinsatser

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Äldre bestämmelser föreslås bli tillämpliga på ansökningar som görs före ikraftträdandet (se övergångsbestämmelserna, punkt 2, till förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen). En konsekvens härav lär bli att åtskilliga gäldenärer väljer att avvakta med sin ansökan till dess de nya, förmånligare reglerna har trätt i kraft efter årsskiftet 2009/10. Detta kan bidra till att det uppstår en särskilt stor anstormning av ansökningar i början av 2010.

Införandet av 2006 års skuldsaneringslag har inneburit att fler gäldenärer ansöker om skuldsanering *utan* extern hjälp. I praktiken ställer förändringarna dock krav på att kommunernas budget- och

skuldrådgivning är dimensionerad på ett sådant sätt redan under stora delar av år 2009 att de många potentiella sökandena kan få hjälp att göra sin ansökan utan större dröjsmål. I annat fall finns risk för att åtskilliga gäldenärer, åtminstone temporärt, förlorar sin ambition att söka en samlad skuldavveckling. Beroende av hur gäldenären agerar under mellantiden kan detta få konsekvenser för möjligheterna att söka respektive få skuldsanering i ett senare skede.

Några andra särskilda hänsyn till tidpunkten för ikraftträdandet lär inte behöva tas.

När det gäller behovet av speciella informationsinsatser utgår jag närmast ifrån att uppmärksamheten i media på nyheterna i lagstiftningen lär bli så stor att många gäldenärer nås av relevant information, åtminstone på ett övergripande plan. Nyttiga lärdomar kan här dras av händelseutvecklingen vid ikraftträdandet av 2006 års skuldsaneringslag (årsskiftet 2006/07), då resultatet som tidigare berörts blev en markant ökning av antalet ansökningar.

Kostnadsrämsiga konsekvenser m.m.

Jag har gjort bedömningen att utredningsförslagen huvudsakligen får *kostnadsrämsiga* konsekvenser i olika avseenden.

En samhällsekonomisk konsekvens av att fler personer befrias från sin skuldsättning kan naturligtvis i generell mening vara att kreditgivningen påverkas – kreditrisken blir ju därmed typiskt sett större. Detta kan få betydelse för möjligheten att uppta lån för privatpersoner och företagen, främst de mindre företag som bedrivs som enskild firma eller vars ekonomiska ställning står och faller med någon eller några fysiska personers. I förlängningen kan en sådan omständighet få betydelse för handeln, möjligheten att starta företag och tillväxten.

Trots de beräkningar som redovisas nedan angående det kraftigt ökande antalet sökande som kan förväntas gör jag bedömningen att kreditlivet torde påverkas i relativt liten utsträckning av mina förslag. Jag bygger detta resonemang på att skuldsaneringsinstitutet i vart fall hittills inte har förorsakat någon märkbart negativ effekt på möjligheterna att få krediter (trots att detta faktiskt varit ett av lagstiftningens bakomliggande syften, se prop. 1993/94:123 s. 73). En annan omständighet av betydelse är att skuldsanering är ett i dag känt och accepterat institut, som nu endast modifieras (om än i vissa avgörande avseenden).

Att förslagets påverkan på kreditlivet endast torde bli måttlig måste betraktas som ett sunt och viktigt inslag när en utvärdering görs av vilka åtgärder som teoretiskt sett är möjliga att vidta vid ett och samma tillfälle; risken för att lagstiftningen blir en "hävstång" i riktning mot drastiska åtgärder i händelse av en ökad oro på kreditmarknaden *måste* nämligen beaktas. Om förslagen, trots de bästa intentioner, ges en sådan inbyggd hävstångseffekt kan under ogynnsamma förhållanden stora samhällsekonomiska förluster uppstå på kort tid, med negativa konsekvenser i form av försämrad tillväxt, lägre sysselsättning och än fler överskuldssatta gäldenärer. Den senaste tidens utveckling på den amerikanska subprime-marknaden, med efterföljande konkurser, är en påminnelse om att nedgångar på de finansiella marknaderna kan få dramatiska effekter.

Om alternativa vägar till skuldbefrielse hade valts, hade konsekvenserna – både de positiva och de negativa – med andra ord tveklöst kunnat bli större, men också svårare att värdera, t.ex. om skuldsaneringsinstitutet ersatts eller kompletterats med något nytt och främmande institut som inte haft de inbyggda "spärrar" som skuldsaneringslagen trots allt erbjuder i form av ett kvalificerat insolvensrekvisitet och ett allmänt skälighetsrekvisit.

Några andra konsekvenser för samhället torde inte uppstå (se 15 § kommittéförordningen). Om betydelsen för företagens (särskilt småföretagens) förutsättningar i de hänseenden som berörs i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning – se särskilt avsnitt nedan.

Kommunerna

Syftet bakom ändringarna i skuldsaneringslagen är givetvis att det ska ske en ökning av antalet skuldsaneringsärenden och att fler personer – inte minst f.d. näringsidkare – ska komma i åtnjutande av skuldnedskrivning, dessutom relativt kort tid efter ett ekonomiskt misslyckande.

För att gäldenärer ska kunna lotsas in i skuldsaneringsprocessen krävs emellertid ofta råd och anvisningar *före* en skuldsanering. Det är de kommunala rådgivarnas uppgift att inom ramen för sitt arbete bl.a. aktivt medverka till att en skuldsanering aktualiseras samt bistå med råd och anvisningar vid en ansökan härom (prop. 2005/06:124 s. 35 ff. och 73). Väntetiderna till den kommunala budget- och skuldrådgivningen är emellertid redan nu långa på många

håll. En nyligen gjord undersökning visade att det i flera stadsdelar i Stockholm förekommer väntetider som överstiger ett år. (På andra håll var väntetiden dock endast någon månad – se ”Långa köer till skuldrådgivning”, SvD 2008-02-25, och Konsumentverkets Rapport 2008:8 bilaga 4.)

Tidsaspekten är, som jag tidigare varit inne på, av stor betydelse i dessa sammanhang. Den f.d. näringsidkare som kan behöva vänta ett helt år eller mer bara på att få hjälp med budget- och skuldrådgivning riskerar naturligtvis att tappa nödvändig kraft och initiativförmåga under denna period. Sedan tillkommer den tid som tas i anspråk innan ett besked i själva skuldsaneringsfrågan kan ges. Även för gäldenärer *utan* tidigare anknytning till näringsverksamhet är det naturligtvis angeläget att hjälp kan ges i rimlig tid.

Jag vill också peka på att lagändringarna lär öka det totala behovet av råd och stöd *efter* skuldsaneringsbeslut, dvs. under löptiden för en betalningsplan, helt enkelt för att fler gäldenärer kommer att ansöka om och beviljas skuldsanering (se 2 § andra stycket SksanL). I och med att gäldenärer i större utsträckning än tidigare ska kunna vara aktuella för ett skuldsaneringsbeslut kort tid efter den tidpunkt då överskudsättningen uppstått och trots att det finns relativt färsk skuldsättning kan det också förekomma att många ännu inte helt har hunnit inrätta sig efter de nya, snävare ekonomiska förutsättningarna när skuldsaneringen väl har beviljats. Överträdelse av villkoren som bestämts kan medföra att beslutet om skuldsanering upphävs efter omprövning. Det finns särskild anledning att erinra om att möjligheterna att erhålla skuldsanering en andra gång är – och alltså bör vara – kraftigt inskränkta, dvs. även för den kategori av gäldenärer som har drabbats av att ett beslut om skuldsanering har upphävts (se 6 § SksanL och Hellners & Mellqvist s. 109 f.).

Jag noterar här att KFM nyligen slagit fast att i de fall KFM inleder skuldsanering trots att skuldsättningen inte har upphört ska stödåtgärder sättas in för att informera gäldenären om vad fortsatt skuldsanering kan få för konsekvenser för gäldenärens skuldsanering. Detta förutsätts kunna ske inom ramen för den rehabiliterande dialogen, vid sammanträde *eller* genom att KFM etablerar kontakt med budget- och skuldrådgivare (Processägarens ställningstagande 2008-04-22, nr 12/08/Skusan, dnr 801 678-08/121).

Behovet av att lämna råd och anvisningar till en gäldenär som beviljats skuldsanering torde emellertid i allmänhet avta när betalningsplanen löpt ut. Eftersom betalningsplanerna föreslås bli för-

kortade till tre år, kan det hävdas att ändringsförslagen såtillvida medför en viss minskning av trycket på budget- och skuldrådgivarna.

Den totala bilden är ändå att budget- och skuldrådgivarna kan behöva engageras i större utsträckning än tidigare om mina förslag genomförs.

Redan de skillnader som föreligger i kötider mellan olika kommuner visar på att behovet av satsningar på den kommunala sidan kan skilja sig åt kraftigt (även om kötiderna till viss del torde kunna förklaras med att antalet ansökningar om skuldsanering ökade kraftigt år 2007). Detta faktum, i samverkan med att det är i det närmaste omöjligt att förutse i vilken utsträckning antalet skuldsaneringsansökningar på riksnivå kommer att öka till följd av mitt förslag och huruvida ökningen är permanent eller huvudsakligen tillfällig, medför att jag inte kan kvantifiera de ökade kostnaderna för kommunerna i dessa delar. I detta sammanhang vill jag framhålla att jag inte heller sett skäl att nu ompröva regeringens ställningstagande i propositionen till 2006 års skuldsaneringslag om att det inte bör komma i fråga att lagreglera hur kommunerna bör organisera själva verksamheten. Jag kan bara, liksom regeringen, betona att det är viktigt att kommunen har tillräckligt många budget- och skuldrådgivare för att täcka upp det behov som finns i kommunen (se prop. 2005/06:124 s. 37). Dock må det tillåtas mig att peka på den framgångsrika verksamhet som bedrivs av Familjeslanten i Gävle (se avsnitt 1.2) såsom ett alternativ eller ett komplement till en egen kommunal organisation.

Samtidigt är det synnerligen angeläget att också lyfta fram de positiva samhällliga effekterna av att tungt skuldsatta gäldenärer får adekvat hjälp. En anpassning av skuldbördan medför ökade möjligheter för den enskilde att själv påverka sin situation genom eget arbete till nytta för sig själv, för borgenärerna och för samhället. Detta framhålls också i direktiven. Jag har konstaterat att en tidig hjälpinsats underlättar för en gäldenär att inte bara bli skuldfri, utan också att komma på fötter och bli samhällsnyttig. För kommunernas del kan detta få påtaglig effekt i form av ett ökat beskattningsunderlag, samtidigt som kostnaderna när det gäller socialt bistånd lär minska. Att en angelägen skuldsanering kommer till stånd snabbt är följaktligen både i individens och i samhällets intresse (se även redogörelsen nedan angående KFM).

Om organisatoriska förstärkningar genomförs, finns alltså stora förutsättningar till besparingar för samhället, inte minst för kommunerna. Ett väl anpassat omhändertagande av gäldenärer i den

kommunala rådgivningen lär enligt min uppfattning på sikt kunna medföra kostnadsbesparingar för kommunerna som inte understiger de eventuella kostnadsökningarna.

Jag vill också peka på att förstärkningar i dessa delar inte enbart kommer evighetsgäldenärer till godo, utan även personer med mindre framträdande skuldproblem eller som av något annat skäl inte kommer i fråga för skuldsanering (se bl.a. Konsumentverkets Rapport 2008:10 som omnämns i avsnitt 4.2.2). Den ekonomiska rådgivning respektive assistans vid frivilliga uppgörelser som sådana gäldenärer kan dra nytta av i kommunal regi har potential att lyfta många ur en besvärlig ekonomisk situation. Detta kan i sin tur få övergripande effekter på t.ex. bidragsberoendet i samhället.

Kronofogdemyndigheten

KFM har gjort en konsekvensanalys av de lagförslag som lämnas i delbetänkandet. Av denna framgår sammanfattningsvis följande.

Enligt KFM:s beräkningar finns det bland de gäldenärer som "skulle kunna komma i fråga för skuldsanering om de sökte" (för att använda sig av KFM:s terminologi) dels 27 000 gäldenärer som har varit föremål för löneutmätningar i minst tre år, dels 49 000 gäldenärer som saknar utmätningsbara tillgångar och som därför inte är föremål för några verkställighetsåtgärder. Dessa personer, totalt (27 000 + 49 000 =) 76 000 stycken, motsvarar enligt uppgift 19 procent av samtliga gäldenärer i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Enligt KFM har det vid kontakter med inkassobolagen framkommit att det därutöver finns uppskattningsvis 300 000 gäldenärer som "ligger på långtidsbevakning". KFM har gjort bedömningen att en lika stor andel av dessa gäldenärer, dvs. 19 procent, "skulle kunna komma i fråga för skuldsanering", vilket skulle motsvara ytterligare 57 000 gäldenärer. Totalt skulle då (76 000 + 57 000 =) 133 000 personer kunna "komma i fråga för skuldsanering om de sökte". För att använda ett annat begrepp från KFM:s analys är de att betrakta som "möjliga skuldsaneringsgäldenärer" (2 700 av dem uppges dock vara enskilda näringsidkare, jfr 5 § SksanL).

KFM har gjort antagandet att inflödet av sökande år 1 skulle kunna hamna på 10–20 procent av de "möjliga skuldsaneringsgäldenärerna". Hälften härav (dvs. som mest 10 procent av 133 000, alltså 13 300 personer) skulle då vara personer som mot bakgrund

av att de ännu inte har hunnit bli passiviserade av sin skuldbörda har förmåga att ansöka på egen hand eller med hjälp av en budget- och skuldrådgivare. Den andra hälften (alltså som mest ytterligare 13 300 personer) skulle enligt KFM:s antaganden kunna utgöras av gäldenärer som varit överskuldssatta under lång tid och som med hjälp av offensiva insatser från KFM och övriga aktörer samt genom information i media skulle kunna förmås att ge in en ansökan.

Sammanfattningsvis kommer alltså enligt KFM 13 300–26 600 personer att ansöka om skuldsanering år 1. (Som en jämförelse kan nämnas att knappt 7 000 ansökningar gjordes år 2007, se avsnitt 7.2.2.) KFM påpekar att det i samband med införandet av 2006 års skuldsaneringslag visade sig att många hade avvaktat med att ge in sin ansökan under en tid så att det nya, i någon mån förmånligare regelverket skulle kunna träda i kraft och att en sådan utveckling framstår som trolig även denna gång (särskilt under de första månaderna efter det nya regelverkets ikraftträdande).

KFM gör i sin analys bedömningen att inflödet bör hålla sig på ungefär samma nivå över tiden, dvs. även år 2 och framåt, eftersom de nu föreslagna reglerna – till skillnad från vad som var fallet när 2006 års lag trädde i kraft vid årsskiftet år 2007 – innebär verkliga lättnader i de krav som ställs för beviljande av skuldsanering.

Av betydelse för kostnadsanalysen är också hur många som kan beräknas få skuldsanering. KFM, som gjort undersökningar av vilka skäl som i dag åberopas för avslag, har gjort bedömningen att de föreslagna reglerna kan få till följd att skuldsanering kan komma i fråga för 80 procent av dem som med gällande regelverk får avslag. Mot denna bakgrund har KFM uppskattat att 80 procent av dem som söker skuldsanering också kommer att få skuldsanering, vilket i sin tur leder till en markant ökning av antalet personer som får skuldsanering. Detta får också betydelse för antalet omprövningsärenden. År 2007 berörde enligt KFM 11 procent av ansökningarna omprövning av redan beslutade skuldsaneringar (antalet ansökningar om omprövning år 2007 – totalt 750 stycken – dividerat med det totala antalet ansökningar under samma år). KFM har i sina beräkningar utgått från att omprövningsärendenas andel lär vara lika stor i framtiden. Mot bakgrund av de tidigare nämnda beräkningarna rörande antalet ansökningar skulle antalet omprövningsärenden då uppgå till ca 1 500–2 900 per år. Även de s.k. invändningsärendenas antal kan förväntas öka, dvs. ärenden i vilka borgenärerna motsätter sig att skuldsanering beviljas.

KFM betonar att det behov av resurser som de föreslagna förändringarna skapar inte ryms inom myndighetens nuvarande anslags-tilldelning. Större krav ställs enligt myndigheten också på utredningsinsatser samt råd och stöd till sökandena under handläggningstiden och i rehabiliterande dialoger för att de ska klara skuldsaneringsperioden. Vidare framhålls att resurser också kommer att krävas för ett utökat samarbete med kommunernas budget- och skuldrådgivare.

När resursbehovet har fastställts har KFM utgått från ett årligt inflöde på 26 600 ”nya” ärenden (varav 80 procent, eller 21 300 ärenden, avslutas samma år) och 2 950 omprövningsärenden. Detta scenario kräver enligt KFM en organisation som innefattar 212 årsarbetskrafter, vilket innebär att 108 s.k. handläggaresurser och 11 s.k. juristsurser behöver rekryteras. Därtill kommer ytterligare 10 årsarbetskrafter för ledning och styrning m.m. (Som en jämförelse kan nämnas att KFM i dag förfogar över 83 årsarbetskrafter, varav 52 är handläggare och 13 är jurister). KFM framhåller att beräkningarna gjorts mot bakgrund av att ett nytt IT-stöd lär kunna införas för handläggningen i skuldsaneringsprocessen under år 2009, något som leder till effektivitetsvinster.

Summan av det ökade resursbehovet i enlighet med vad som ovan beskrivits uppgår enligt KFM:s beräkningar till närmare 72 miljoner kr (vilket ska adderas till dagens anslag om 42 miljoner kr). Ytterligare utgifter tillkommer årligen för kungörelser (1,5 miljoner kr) samt för scanning och lagring i elektroniskt arkiv (1–2 miljoner kr).

Jag noterar för egen del att det är viktigt att betona att KFM:s uppgifter om ärendetillströmningen till stora delar bygger på mycket grova uppskattningar av antalet potentiella sökande respektive antaganden – dessutom i flera led – om sökfrequensen som inte kan sägas vila på någon solid grund. Uppskattningar av detta slag synes dock vara ofrånkomliga. För egen del saknar jag i vart fall förutsättningar att påstå att KFM:s beräkningar i något avseende skulle sakna verklighetsförankring. Men även om man med någon precision skulle kunna fastställa hur många potentiella sökande som finns respektive sökfrequensen framstår det som ofrånkomligt att det bland de personer som möjligen skulle kunna uppfylla något krav för beviljande av skuldsanering – och som därmed synes uppfylla kravet på att ”kunna komma i fråga för skuldsanering” – finns åtskilliga som inte kommer att få skuldnedskrivning och som därför ansöker ”förgäves”, exempelvis för att de har vidtagit borgenärsfientliga åtgärder under en lång följd av år. Givetvis måste den framtida

organisationen dock ha den dimensionering som krävs för att kunna hantera ansökningar från sådana gäldenärer. Samtidigt finns det gäldenärer som kommer att ansöka om skuldsanering trots att de inte ens omfattas av KFM:s beräkningar, kanske för att de helt har missuppfattat vad skuldsaneringsinstitutet innebär eller för att de under en lång tid framgångsrikt har hållit en hopplös skuldbörda stängden (t.ex. genom att uppta nya lån).

Under alla omständigheter blir slutsatsen att förslagen kommer att leda till sådana merkostnader för KFM att det kommer att krävas en väsentlig höjning av ramanslaget.

KFM framhåller att det resultat som erhålles vid det höga inflöde som ovan beskrivits är att ca 17 000 gäldenärer per år beviljas skuldsanering (dvs. 80 procent av de 21 300 ”nya” ärenden som avslutas ett visst år – siffran inkluderar då dem som även enligt dagens regler skulle få skuldsanering). Detta leder naturligtvis till vissa samhälleliga effekter. Enligt KFM:s beräkningar, som i sin tur baseras på uppgifter om att samhällets totala kostnader för överskuldssättningen i form av produktionsbortfall och ökade sjukvårdskostnader årligen uppgår till 30–50 miljarder kr per år (se KFM Rapport 2008:1 s. 55 f.), ”kostar” just 17 000 överskuldssatta gäldenärer så mycket som 1,3–2,1 miljarder kr per år för samhället.

Även dessa uppgifter är enligt min bedömning mycket osäkra, eftersom de bygger på mer eller mindre obekräftade antaganden om viktiga faktorer, t.ex. hur många som ska anses som överskuldssatta i nu aktuell bemärkelse samt hur stor andel av dessa som inte deltar i produktionen på grund av sin överskuldssättning.

Enligt direktiven till denna utredning är emellertid en av grundstenarna bakom arbetet att en anpassning av skuldbördan underlättar för den enskilde att själv påverka sin situation genom eget arbete till nytta för sig själv, för borgenärerna och för samhället. Att skattemässiga effekter kan förväntas om fler människor beviljas skuldsanering är uppenbart. Många gäldenärer går då från att inte ha haft (eller inte ha redovisat) någon skattepliktig inkomst alls till att förhoppningsvis skaffa sig en redovisad inkomst, vilket tillför det allmänna skatteinkomster. För åtskilliga lär det också bli fråga om att höja den redovisade inkomsten, t.ex. genom att de ser incitament att (eller orkar) arbeta mer sedan de har fått hjälp med sina överskuldssättningsproblem.

Man kan utan vidare utgå från att det blir kommunerna – inte staten – som får ta del av ökade inkomster hos personer som befriats från sin övermäktiga skuldbörda (se förarbetena till 1994 års skuld-

saneringslag, prop. 1993/94:123 s. 189 ff.). Samtidigt finns åtskilliga andra vinster att göra, som dock är svåra att kvantifiera. Exempelvis har KFM påpekat att myndigheten kan förväntas få minskade kostnader för det verkställande arbetet när handläggningen av ett stort antal ”inneliggande” gäldenärer avvecklas. Gäldenärerna återkommer förhoppningsvis inte heller som föremål för indrivningsåtgärder i framtiden.

Besparingar lär tveklöst kunna göras också på andra områden. Att överskuldssatta personer har respektive drabbas av sämre hälsa än genomsnittet av befolkningen (se avsnitt 4.1.2) betyder att man tveklöst kan utgå från att de också är överrepresenterade inom hälso- och sjukvården. Således finns förutsättningar att minska utgifterna inom detta område om fler lyfts ut ur överskuldssättning, även om man nog inte ska förvänta sig att deras hälsoproblem omedelbart – eller helt – försvinner när skuldsanering beviljats (se redogörelsen i avsnitt 4.1.2 för erfarenheterna från den s.k. Vaantaundersökningen).

Även vad gäller offentliga transfereringar torde det finnas besparingar att göra, t.ex. avseende sjukförsäkringen och ersättningar från de statliga bostadsstödsystemen.

De samhällsekonomiska besparingarna är givetvis omöjliga att närmare slå fast (jfr prop. 1993/94:123 s. 190 f.). Att de uppgår till belopp som i vart fall inte torde understiga dem som enligt KFM krävs för att stärka skuldsaneringsprocessen är emellertid ytterst sannolikt, även om KFM:s uppskattningar av antalet förväntade skuldsaneringsansökningar och det därtill hörande resursbehovet för prövningar skulle visa sig vara tilltagna i överkant. – Jag vill tillägga att även en något överdimensionerad organisation för prövning av skuldsaneringsärenden *kan* medföra samhällsvinster i sig som faktiskt i någon mån svarar mot de kostnader som överstiger det minimum som krävs för en ”acceptabel” handläggning – en snabb och rättssäker handläggning av dessa angelägna ärenden borgar givetvis för att f.d. näringsidkare tidigare kan starta ny verksamhet och att samhället på nytt får del av sådana och andra evighetsgäldenärers produktivitet, men också att kostnader för t.ex. hälso- och sjukvård kan undvikas.

Tingsrätterna

KFM:s slutliga beslut (dvs. alla beslut varigenom myndigheten skiljer ärendet ifrån sig) samt beslut att inleda skuldsanering kan överklagas till tingsrätt (29 § SksanL). Ett ökat antal skuldsaneringsansökningar leder naturligtvis till att fler ärenden hamnar i domstol efter överklaganden.

Enligt uppgifter från Domstolsverket inkom 1 382 skuldsaneringsärenden till tingsrätterna år 2006. Den 1 januari 2007 trädde emellertid en ny skuldsaneringslag i kraft, vilket bl.a. innebar att skuldsaneringsförfarandet koncentrerades till KFM; denna myndighet kan fr.o.m. nämnda datum som första instans pröva en ansökan om skuldsanering och fatta beslut i ärendet även om en eller flera borgenärer motsätter sig en skuldsanering. Handläggningen av ärenden om ändring eller upphävande av beslut om skuldsanering (s.k. omprövningsärenden) flyttade samtidigt från tingsrätterna till KFM (se prop. 2005/06:124 s. 34). År 2007 minskade därför det totala antalet inkomna ärenden till 719, varav 654 var ”överklagade ärenden”.

Till följd av att 2007 års siffror torde vara färgade av att det då förelåg en brytpunkt mellan två olika lagars tillämpning är det svårt att dra några säkra slutsatser kring förväntade överklagandefrekvenser (häribland överklaganden av de omprövningsärenden som handläggs av KFM). Att det totalt sett rör sig om en betydande ärendeökning om förslagen genomförs står dock utom tvivel (se vad som anförts ovan från KFM:s sida rörande den förväntade ärendetillströmningen till denna myndighet). Detta leder i sin tur till en ökad arbetsbörda (merarbete i form av fler sammanträden enligt 13–14 §§ ärendelagen [1996:242], genomgång av handlingar i fler fall än f.n. och upprättande av fler beslut).

I enlighet med de utgångspunkter för uppdraget som får anses framgå av direktiven måste man dock utgå från att domstolarnas därmed förknippade kostnadsökningar mer än väl täcks av de samhällsbesparingar som följer av att fler personer befrias från en tyngande skuldbörda (se vad som sagts när det gäller förväntade kostnadsökningar för KFM).

Borgenärerna

Enligt direktiven ska även de ekonomiska konsekvenserna för borgenärerna redovisas.

Resultatet av utredningsförslagen kommer att bli att fler beviljas skuldsanering, dvs. befrias från betalningsansvar avseende de skulder som omfattas av skuldsaneringen. I de fall skuldsanering beslutas med en betalningsplan kommer borgenärerna i fortsättningen att erhålla betalning endast under tre år, i stället för under de normalt fem år som är utgångspunkten enligt nuvarande regelverk.

Den skuld som sålunda faller bort hos gäldenären motsvaras av en förlust hos borgenären. Man kan dock utgå från att en fordran på en person som kan komma i fråga för skuldsanering ofta torde framstå som högst osäker samt att borgenären därför har skrivit ned (eller skrivit av) densamma sedan tidigare. Det är dessutom viktigt att framhålla att långt ifrån alla skuldsaneringar sker under sådana ekonomiska betingelser att gäldenären kan åläggas att följa en betalningsplan; i de fall då skuldsanering beviljas efter ett s.k. noll-beslut blir den praktiska effekten för borgenären liten.

Möjligen kan man utgå från att de nya reglerna på området ger en viss skärpning av kreditgivningen till följd, varigenom borgenärer kanske kompenserar sig med högre räntesatser för de ökade risker som kreditgivningen innebär.

En konsekvens av att regler som underlättar skuldsanering införs kan bli att incitament skapas för frivilliga uppgörelser mellan gäldenär och borgenärer. Inte minst kan regelverket tänkas uppfordra till överenskommelser i ett *tidigare* skede, eftersom skuldsanering i framtiden ska kunna ske i högre utsträckning när skulderna inte är så gamla. – Beträffande statliga fordringar vill jag erinra om 5 § första stycket lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, av vilken framgår att Skatteverket får fatta beslut om nedsättning av en fordran, om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda (ett tillkommande krav är dock att övriga berörda borgenärer gör motsvarande eftergift).

Detta behöver inte vara entydigt negativt för borgenärskollektivet – av de i delbetänkandet redovisade undersökningarna framgår att många gäldenärer blir uppgivna i takt med att de faller allt längre ner i skuldräsket, varför en tidig uppgörelse i vissa fall torde kunna leda till ett bättre ekonomiskt utfall för borgenärerna än om skulden tillåts växa med ränta under ytterligare ett antal år.

Företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt

Enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av vissa faktorer för det fall den föreslagna regleringen ger effekter av betydelse för företagets arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt (dock endast i den omfattning som är möjlig).

Den nya regleringen kan få betydelse för viljan att starta företag, eftersom den syftar till att angripa risken för att näringsidkaren drabbas av ett ekonomiskt bakslag som han eller hon i praktiken inte kan komma tillbaka från på egen hand. I första hand gynnas de som bedriver näringsverksamhet i enskild firma. Sådana näringsidkare har ett direkt personligt ansvar för verksamhetens skulder och är därmed på ett mycket påtagligt sätt i riskzonen för över-skuldsättning för det fall verksamheten av något skäl fallerar. Om näringsidkaren går i konkurs eller på annat sätt avvecklar verksamheten, öppnas möjligheter för att han eller hon relativt snart ska kunna bli föremål för ett skuldsaneringsförfarande.

Personer som endast indirekt är att anse som näringsidkare (de i avsnitt 6.10 benämnda ”informella” näringsidkarna, t.ex. sådana som står bakom enmansbolag eller ägarledda fåmansbolag) kan också komma i åtnjutande av de förmånligare reglerna. För deras del krävs dock att skulder hänförliga till den juridiska personen på något sätt övergår till att drabba dem, typiskt sett när ett solidariskt betalningsansvar aktualiseras.

Formellt sett saknar det betydelse för beviljande av ”tidig” skuldsanering i enlighet med de föreslagna reglerna om företaget har varit stort eller ej samt vilken bransch det varit verksamt i. Huvudsaken får anses vara att det rör sig om seriös verksamhet (se t.ex. Hellners & Mellqvist s. 86 ff.). Någon kursändring har alltså inte eftersträvat i detta avseende. I praktiken får man förmoda att det är personer som står bakom de mindre företagen som i första hand kommer att åberopa sig på regelverket, närmast de som har ett så väsentligt inflytande i en viss verksamhet att deras egna ekonomiska förhållanden är nära förknippade med verksamhetens ekonomiska ställning. Även andra ”företagare” som finansierar affärsverksamhet med risk för sin egen privatekonomi är av intresse i detta sammanhang. Det kan nämnas att antalet företag som drevs av fysiska personer (dvs. enskilda firmor) uppgick till närmare 540 000 i januari 2008. Ca 57 procent av samtliga företag var därmed

enskilda firmor vid denna tidpunkt (SCB, Aktuell statistik ur företagsregistret, ”Antal företag i januari 2008 fördelat på juridisk form”).

Jag är medveten om att det i Sverige har framställts önskemål från vissa håll om en ny företagsform, utan personligt betalningsansvar och särskilt avpassad för näringsverksamhet i liten skala. Frågan är f.n. föremål för utvärdering i Utredningen om ett enklare aktiebolag (se dir 2007:132). I ett nyligen avlämnat delbetänkande föreslog denna utredning dessutom att kravet på minsta aktiekapital i privata aktiebolag sänks från 100 000 kr till 50 000 kr genom ändringar i aktiebolagslagen (2005:551). I delbetänkandet konstateras att det i och för sig inte är något självändamål att öka antalet aktiebolag på bekostnad av andra företagsformer; däremot bör även mindre verksamheter med lägre kapitalbehov få ökad valfrihet när det gäller att välja den associationsform som är mest lämplig i det enskilda fallet (”Aktiekapital i privata aktiebolag”, SOU 2008:49, s. 97 f.). Jag gör för egen del bedömningen att inte heller mina egna förslag kan tolkas som någon ”rekommendation” i frågan om vilken företagsform som en person bör välja för en verksamhet i liten skala.

De föreslagna reglerna för inte med sig någon tidsåtgång för företagen. Inte heller skapar de något behov av förändringar i själva verksamheten. Tanken är ju, som tidigare nämnts, att regelverket ska bli aktuellt att tillämpa först den dag verksamheten har avvecklats.

Däremot kan man nog utgå från att en reglering som innebär att fler (fysiska) personer kan medges skuldsanering kan få konsekvenser för företagets kostnader. En viss skärpning av kreditgivningen kan tänkas följa, vilket leder till att det kan finnas företag som får betala mer för sina krediter. Det kan inte uteslutas att det samtidigt finns mindre kreditvärdiga näringsidkare som i praktiken kommer att *vägras* krediter till följd av de nya, gäldenärsvänliga reglerna. Svårigheterna att göra en mer exakt bedömning av effekterna på kreditlivet hänger givetvis samman med att det – som tidigare nämnts – är oerhört vanskligt att göra några säkra uttalanden om det förväntade antalet beviljade skuldsaneringsansökningar. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter av lagstiftning på skuldsaneringsområdet gör jag ändå bedömningen att effekterna härvidlag lär bli tämligen måttfulla. – En annan aspekt som är av betydelse för företagets kostnader är att det ofta torde vara just *företag* som ”drabbas” i den mån en f.d. näringsidkare erhåller skuldbefrielse genom skuldsanering. Jag tänker här på bl.a. leverantörer och andra som har inlåtit sig i affärer med det misslyckade företaget och som tvingas

se sin fordran ”devalveras” eller helt försvinna. Även denna konsekvens är i det närmaste omöjlig att kvantifiera. Den praktiska effekten lär dock inte behöva bli så stor, eftersom skuldsanering bara kommer i fråga när gäldenärens ekonomiska situation är sådan att utsikterna till betalning framstår som mycket små.

De nya reglerna torde inte nämnvärt påverka konkurrensförhållandena för företagen. I någon liten mån kan regelverket bidra till att misslyckade näringsidkare med kraftiga skulder faktiskt avvecklar sin verksamhet genom konkurs, i stället för att fortsätta verksamheten under lång tid när de saknar möjligheter till ekonomisk räddning. Företag som inte är livskraftiga bör naturligtvis avvecklas och rensas ut för att ett sunt näringsliv ska kunna värnas.

Det kan möjligen uppfattas som ”orättvist” i konkurrenshänseende att det endast är företagare som relativt nyligen har befunnit sig i *omöjliga* ekonomiska situationer som – om kraven i övrigt är uppfyllda – kan få förmånen att komma tillbaka efter en skuldsanering, inte den företagare som på några års sikt faktiskt torde kunna betala tillbaka skulder hänförliga till näringsverksamheten. Denna ”orättvisa” är dock inbyggd i själva skuldsaneringsinstitutet, som ju är avsett för extrema skuldsättningsproblem (jfr avsnitt 6.4.1).

Om möjligheter hade öppnats för aktiva näringsidkare (respektive aktiva ”informella” näringsidkare) att erhålla skuldsanering (se avsnitt 6.2), skulle konkurrensen mellan företagen möjligen ha kunnat påverkas i negativ riktning. Skuldsaneringen skulle nämligen då ha kunnat bidra till att personer som under andra omständigheter borde ha avvecklat sin verksamhet kunde tillåtas att fortsätta att driva rörelsen trots obeståndssituationen.

Som framgår av avsnitt 6 har hänsyn tagits till de små företagen vid reglernas utformning.

Jag kan inte i övrigt se att regleringen påverkar företagen i något avseende som bör bli föremål för uttalanden i konsekvensutredningen.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

8 §

En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. En uppgift om skuldsanering ska dock alltid gallras senast *tre* år efter den dag då skuldsaneringen beviljades eller, om en betalningsplan enligt skuldsaneringslagen (2006:548) löper under längre tid, senast den dag då planen löper ut.

En uppgift som inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 9 kap. 19 § första stycket andra meningen sekretesslagen (1980:100). En uppgift som inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Ändringen i *andra stycket* har behandlats i avsnitt 9.1.

Enligt huvudregeln ska en uppgift för kreditupplysningsändamål rörande en fysisk person som inte är näringsidkare gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Ändringen innebär i praktiken att detta också ska gälla en uppgift om skuldsanering. Om betalningsplanen löper under längre tid än tre år skjuts dock gallringstidpunkten upp till den tidpunkt då betalningsplanen löper ut. Gallringstider som överstiger tre år förekommer när betalningsplanen förlängts enligt 26 § skuldsaneringslagen, SksanL, eller avrundats (se prop. 1993/94:123 s. 108 och 208 och författningskommentaren till 9 § skuldsaneringslagen).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

2. För uppgifter om skuldsanering som avser beslut meddelade enligt skuldsaneringslagen (1994:334) eller enligt skuldsaneringslagen (2006:548) i dess lydelse före den 1 januari 2010 gäller äldre bestämmelser.

Enligt *punkten 1* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2010.

Utredningsförslaget innebär att "normaltiden" för en betalningsplan kortas från fem till tre år (se 9 § fjärde stycket skuldsaneringslagen). Samtidigt kortas den frist inom vilken omprövning i vissa fall kan begäras (se 24 § andra stycket). Gallring ska naturligtvis inte kunna ske innan den tid gått till ända då det kan bli aktuellt att ompröva en skuldsanering. För uppgifter och handlingar som är hänförliga till ärenden i vilka skuldsanering har beviljats i enlighet med 1994 års skuldsaneringslag eller 2006 års skuldsaneringslag i dess lydelse före den 1 januari 2010 ska äldre föreskrifter om gallring tillämpas.

11.2 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

7 kap.

17 §

Förvaltaren *ska* till sin slutredovisning bifoga en redogörelse för de åtgärder som han *eller hon* har vidtagit för att efterforska sådan brottslig gärning som avses i 16 § första stycket och sådant förfarande som avses i andra stycket samma paragraf samt resultatet av dessa efterforskningar.

Förvaltaren ska till sin slutredovisning även bifoga en redogörelse för huruvida han eller hon har anledning att anta att en gäldenär som är en fysisk person är så skuldsatt som avses i 4 § första stycket 1 skuldsaneringslagen (2006:548). Förvaltaren ska dessutom redogöra för sådana omständigheter som kan vara av betydelse vid en bedömning enligt 4 § första stycket 2 skuldsaneringslagen.

Paragrafen har behandlats i den allmänna motiveringen, se avsnitt 6.8.

Paragrafen innehåller sedan tidigare en bestämmelse om att förvaltaren i anslutning till att slutredovisning avlämnas ska redovisa resultatet av efterforskningar av brottsliga gärningar m.m.

I paragrafens nya *andra stycke* anges inledningsvis att förvaltaren till slutredovisningen också ska bifoga en redogörelse för huruvida han eller hon har anledning att anta att en gäldenär som är en fysisk person är så skuldsatt som avses i 4 § första stycket 1 SksanL. Det är med andra ord ett ställningstagande till huruvida gäldenären är att betrakta som kvalificerat insolvent i skuldsaneringslagens mening. Ställningstagandet måste av naturliga skäl ta sikte på situationen så som denna ter sig vid tidpunkten för avlämnandet av slutredovisningen.

Vidare sägs i det nya stycket att förvaltaren ska redogöra för sådana omständigheter som kan vara av betydelse vid en bedömning enligt 4 § första stycket 2 SksanL. De omständigheter som är intressanta är alltså sådana som har betydelse vid en eventuell framtida prövning av huruvida det allmänna skälighetskriteriet i skuldsaneringslagen är uppfyllt (se även 4 § tredje stycket SksanL). Det kan i det enskilda fallet röra sig om att gäldenären, enligt förvaltarens bedömning, har medverkat i konkursutredningen på ett korrekt sätt (se 6 kap. konkurslagen om gäldenärens skyldigheter). Även reflektioner kring hur och varför skulder har uppkommit, dvs. omständigheterna vid skuldernas uppkomst, kan vara av betydelse att förmedla.

För det fall förvaltaren har stött på oegentligheter e.d. torde redogörelsen kunna innehålla en hänvisning till förvaltarens efterforskningar kring brottsliga gärningar samt resultatet härav (se paragrafens första stycke).

Tanken är inte att förvaltaren ska göra några egentliga efterforskningar, i syfte att han eller hon ska kunna ge en heltäckande bild av olika faktorer av betydelse i ett framtida skuldsaneringsärende. Tvärtom är det fråga om att förmedla befintlig kunskap vid konkursens slut, i förekommande fall med förvaltarens egen värdering av omständigheten i fråga. Ytterligare ett skäl är att gäldenären ska ges besked om vilka utsikter han eller hon enligt förvaltarens bedömning har att få en ansökan om skuldsanering beviljad, något som kan ha förutsättningar att påskynda gäldenärens agerande.

Förvaltarens omnämnande av omständigheterna ska på intet sätt vara avgörande för en framtida prövning av frågan om skuldsanering ska beviljas. (Detta är ju f.ö. inte heller fallet när åklagare tar ställning till av förvaltaren framförda brottsmisstankar, jfr 7 kap. 16 § konkurslagen.) Förvaltarens noteringar ska i stället betraktas som ett beslutsunderlag för den beslutande instansen. Följaktligen

är förvaltarens bedömning av huruvida de nämnda omständigheterna talar för eller emot skuldsanering av underordnad betydelse.

KFM eller i förekommande fall domstol är alltså inte bunden av förvaltarens bedömningar i frågor som berör kvalificerad insolvens eller omständigheter av betydelse för skälighetsbedömningen. Det förtjänar att påpekas att den allmänna skälighetsbedömning som görs när skuldsanering söks är total och innefattar en sammanvägning av samtliga kända faktorer, vilket alltså betyder att omständigheter kan vägas in oavsett om de har nämnts av förvaltaren i den nu aktuella redogörelsen eller inte – från förvaltaren efterfrågas bara upplysningar som är av betydelse för att totalbedömningen av skuldsaneringsfrågan ska kunna göras.

Av 6 § SksanL följer att det finns begränsningar i möjligheten att bevilja en gäldenär skuldsanering mer än en gång. Förvaltarens skyldighet att lämna redogörelser påverkas dock inte av det faktum att det för henne eller honom är bekant att gäldenären tidigare har beviljats skuldsanering.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

2. För ett konkursärende som anhängiggjorts före ikraftträdandet tillämpas 7 kap. 17 § i dess äldre lydelse.

Av *punkten 1* framgår att ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Före ikraftträdandet saknas anledning för en förvaltare i ett konkursärende att göra iakttagelser kring omständigheter som kan antas vara av betydelse för en framtida tillämpning av skuldsaneringslagens skälighetskrav. För ett konkursärende som anhängiggjorts före ikraftträdandet ska därför 7 kap. 17 § i dess äldre lydelse tillämpas. Detta framgår av *punkten 2*.

11.3 Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548)

4 §

Skuldsanering får beviljas en gäldenär med hemvist i Sverige som är fysisk person, om

1. gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon kan antas *sakna* förmåga att betala sina skulder inom *de närmaste åren*, och

2. det är skäligen med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas honom eller henne.

Den som är folkbokförd i Sverige *ska* vid tillämpningen av första stycket anses ha hemvist i Sverige.

Vid tillämpningen av första stycket 2 *ska* särskilt beaktas omständigheterna vid *skuldernas* tillkomst, *det sätt på vilket gäldenären har förhållit sig till sina borgenärer* och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering *och ett konkursärende som har föregått detta*.

Paragrafen innehåller de grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att skuldsanering ska kunna beviljas. Ändringarna har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen, framför allt avsnitt 6.2–4, 6.8, 6.10 samt 7.3, och har bäring på såväl det kvalificerade insolvensrekvisitet (första stycket första punkten) som den allmänna skälighetsbedömningen (första stycket andra punkten och tredje stycket).

I *första stycket första punkten* har det kvalificerade insolvenskravet formulerats på ett nytt sätt. För att skuldsanering ska kunna beviljas krävs alltså att gäldenären är på obestånd (se 1 kap. 2 § konkurslagen). Vidare ska – liksom tidigare – en långsiktig prognos göras beträffande gäldenärens betalningsförmåga. Ramen för denna prognos uttrycks emellertid nu på så sätt att gäldenären ska vara så skuldsatt att han eller hon kan antas sakna förmåga att betala sina skulder inom de närmaste åren.

I fråga om prognosens säkerhet räcker det alltså att man kan slå fast att vederbörande i ett längre perspektiv ”kan antas sakna” betalningsförmåga. Detta är ett tämligen lågt ställt krav. Jämfört med den hittillsvarande tillämpningen innebär den nya lydelsen i denna del att svårigheter att göra någon mer exakt prognos beträffande gäldenärens framtida betalningsförmåga, som i sin tur kan vara beroende av förhållandena på arbetsmarknaden, inkomstutveckling och konjunkturläge, inte i sig behöver betyda att kravet inte är uppfyllt (jfr prop. 1993/94:123 s. 92 f. och NJA 2003 s. 437).

Prognosen ska vidare enbart ta sikte på förhållandena ”de närmaste åren”, i regel uppemot fem år. Detta innebär en avsevärd förkortning av perspektiven jämfört med vad som gällt tidigare, då bedömningen skulle avse ”överskådlig tid”. Samtidigt borgar bestämmelsen fortfarande för att det görs en mer långsiktig prognos än vad som är fallet vid tillämpning av konkurslagens insolvensrekvisit (jfr t.ex. prop. 1993/94:123 s. 197).

Ändringar har gjorts även i nästa led i prövningen. *Första stycket andra punkten* drar upp ramarna för den s.k. allmänna skälighetsbedömningen. Vid denna ska enligt *tredje stycket* vissa omständigheter särskilt beaktas. Ändringarna som gjorts innebär bl.a. att skuldernas ålder inte längre ska tillmätas någon särskild betydelse. Det betyder att skuldsanering ska kunna beviljas även i sådana fall då merparten av skulderna är tämligen nya. Att själva problemet med överskuldssättning pågått under en kortare tid behöver inte heller utgöra ett hinder mot att bevilja sökanden skuldsanering.

Det sagda innebär inte att skuldernas ålder helt saknar betydelse vid den allmänna skälighetsbedömningen. Om skulderna är av äldre datum ska detta naturligtvis normalt kunna räknas gäldenären till godo. Skuldernas ålder kommer emellertid då att beaktas som en omständighet bland andra i en friare och mer nyanserad skälighetsbedömning.

Detsamma gäller överskuldssättning som pågått under ett ansevärt antal år. En gäldenär som vid ett första ansökningstillfälle inte uppfyllt de krav som kan ställas på henne eller honom vid skälighetsbedömningen och därmed fått avslag på en ansökan om skuldsanering bör alltså i regel kunna få en senare ansökan betraktad i ett annat ljus, förutsatt att överskuldssättningsproblematiken då kan karakteriseras som långvarig (jfr t.ex. NJA 2003 s. 437). – Samtidigt kan det faktum att problemen med överskuldssättning har pågått under lång tid naturligtvis inte ensamt vara tillräckligt för att kvalificera en gäldenär för skuldsanering. Andra omständigheter måste vägas in vid totalbedömningen. En gäldenär som utan rimliga skäl har fortsatt att dra på sig skulder sedan problemet med överskuldssättning uppstått, exempelvis genom överkonsumtion, eller som har agerat illojalt mot borgenärerna, kanske genom att undanhålla pengar, bör inte enbart med åberopande av överskuldssättningens varaktighet beviljas skuldsanering.

Tredje stycket har också ändrats på så sätt att det nu anges att det sätt på vilket gäldenären har förhållit sig till sina borgenärer särskilt ska beaktas vid den allmänna skälighetsbedömningen. Enligt den

tidigare lydelsen var det i stället gäldenärens ansträngningar för att fullgöra sina förpliktelser som skulle vägas in. Den nya lydelsen i denna del ska förstås mot bakgrund av att begreppet ”gäldenärens ansträngningar” i språklig bemärkelse närmast ger intryck av att det endast är aktiva, faktiska betalningsförsök etc. från gäldenärens sida som kan beaktas när skuldsanering övervägs, något som dock inte synes ta hänsyn till den bild av passiviserade evighetsgäldenärer som förmedlats i bl.a. avsnitt 4. Den nya skrivningen bidrar till att tydliggöra att ett passivt beteende som har sin rot i någon form av handlingsförlamning och som alltså inte är ett led i en illojal strategi för att undanhålla medel i vart fall inte bör läggas gäldenären till last vid skälighetsbedömningen.

Sedan tidigare ger tredje stycket besked om att gäldenärens medverkan under skuldsaneringsförfarandet ska beaktas särskilt vid den allmänna skälighetsbedömningen. Genom ett tillägg klargörs nu att det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ett eventuellt konkursärende som föregått skuldsaneringsansökan också ska beaktas särskilt. I de flesta fall lär det handla om ett konkursärende som berört en gäldenär som drivit verksamhet i enskild firma och som därefter söker skuldsanering. För bedömningar av denna omständighet blir förvaltarens uppgifter i den redogörelse som enligt 7 kap. 17 § konkurslagen ska bifogas slutredovisningen av betydelse (se författningskommentaren till den paragrafen).

9 §

Vid en skuldsanering *ska* det bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 7 § *ska* omfattas av skuldsaneringen,
2. vad som enligt 8 § *ska* gälla för dem,
3. vilket belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna, och
4. en betalningsplan som visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran *ska* betalas.

Det belopp som *ska* fördelas mellan borgenärerna *ska* bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som *ska* förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning. Därvid *ska* bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Det får bestämmas vid skuldsaneringen att förbehåll även *ska* göras för betalning av en fordran som, enligt 7 § tredje stycket eller beslut som fattas med stöd av 7 § andra stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

Av fördelningen enligt första stycket 3 *ska* det framgå hur stor procentandel av fordringarnas belopp som *ska* kvarstå.

Den betalningsplan som *ska* bestämmas enligt första stycket 4 *ska* löpa under *tre* år, om det inte finns *synnerliga* skäl att bestämma en kortare tid.

Ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 6.6.

Paragrafen innehåller regler om vad som ska bestämmas vid en skuldsanering. En betydelsefull del härav är den betalningsplan som enligt paragrafens första stycke 4 ska upprättas.

Fjärde stycket, som ger besked om betalningsplanens löptid, har ändrats på så sätt att den nu anger att betalningsplanen ska löpa under tre år (tidigare fem år). Som en följd av att den i lagen angivna tiden förkortats har möjligheten att bestämma en kortare tid än "normaltiden" inskränkts. Synnerliga skäl krävs för att betalningsplanen ska kunna bestämmas till kortare tid än tre år. Det bör dock alltså finnas möjligheter att inom ramen för bestämmelsen avrunda betalningsplanen åt någondera hållet så att den löper till ända vid t.ex. ett kvartals- eller halvårsskifte (prop. 1993/94:123 s. 108 och 208, se även Hellners & Mellqvist s. 169 f.).

Att en förlängning av löptiden är möjlig vid ändring av ett beslut om skuldsanering framgår av 26 §.

I övrigt har ett antal redaktionella ändringar gjorts i paragrafen.

24 §

På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om skuldsanering kan Kronofogdemyndigheten upphäva beslutet eller, i fall som avses i 4 och 5, ändra det som har bestämts i en fråga som avses i 9 § första stycket 2–4, om

1. gäldenären
 - a) har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer,
 - b) har gjort sig skyldig till uppsåtligt försvärande av konkurs eller exekutiv förrättning, eller
 - c) i hemlighet har gynnat någon borgenär för att inverka på skuldsaneringsfrågans avgörande,
2. gäldenären i sin ansökan om skuldsanering eller annars under ärendets handläggning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenären,
3. gäldenären har lämnat oriktig uppgift till ledning för myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift som omfattas av skuldsaneringen eller underlåtit att lämna uppgift trots att gäldenären är uppgiftsskyldig och den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten medfört att ett beslut blivit felaktigt eller inte fattats,
4. gäldenären inte följer betalningsplanen, såvida avvikelserna inte är ringa, eller

5. gäldenärens ekonomiska förhållanden har väsentligen förbättrats efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet.

I fall som avses i första stycket 5 ska ansökan ges in inom *tre* år från dagen för skuldsaneringen. Om löptiden för betalningsplanen har förlängts enligt 26 §, gäller i stället den tiden.

Upphävs ett beslut om skuldsanering, blir en borgen eller annan säkerhet som tredje man har ställt för betalning av belopp som avses i 9 § första stycket 3 ogiltig, om inte tredje mannen kände till eller borde känt till de omständigheter som anges i första stycket 1 eller medverkade till att gäldenären åsidosatt sina förpliktelser enligt första stycket 2.

Ändringsförslaget har behandlats närmare i avsnitt 6.7.

I paragrafen finns bestämmelser om s.k. omprövning av ett beslut om skuldsanering på begäran av en borgenär.

Av första stycket 5 framgår att upphävande eller ändring av skuldsaneringsbeslutet kan bli aktuellt, om gäldenärens ekonomiska förhållanden har väsentligen förbättrats efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet.

I *andra stycket* anges nu att ansökan ska ges in inom tre år från dagen för skuldsaneringen, vilket är en förkortning jämfört med vad som gällt tidigare. Den nya tidsfristen har bestämts mot bakgrund av att löptiden för betalningsplanen i 9 § kortas från normalt fem år till just tre år.

Av styckets sista mening framgår att tidsfristen korresponderar med ett eventuellt beslut om förlängning av löptiden för betalningsplanen (se 26 §).

26 §

Vid ändring av ett beslut om skuldsanering får löptiden för betalningsplanen förlängas till som längst *fem* år.

Till följd av att betalningsplanen förkortas från normalt fem år till tre år har möjligheten att förlänga löptiden i samband med ett ändringsbeslut inskränkts i motsvarande mån. Således föreskrivs nu i paragrafen att löptiden ska få förlängas till som längst fem år (i stället för som tidigare sju år). Här kan också hänvisas till resonemangen i kommentaren till 24 §. Ändringsförslaget har därutöver behandlats i avsnitt 6.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande beträffande ansökningar om skuldsanering som gjorts före ikraftträdandet.

Enligt *punkten 1* träder ändringarna i kraft den 1 januari 2010.

Av *punkten 2* framgår att äldre bestämmelser gäller för skuldsaneringsansökningar som gjorts före ikraftträdandet. Bestämmelsen innebär att sökanden i ärenden som anhängiggjorts före ikraftträdandet ska uppfylla de krav för beviljande av skuldsanering som följer av 4 § i dess lydelse före den 1 januari 2010. Vidare ska äldre bestämmelser om betalningsplaner och frister för begäran om omprövning tillämpas beträffande sådana ansökningar. Äldre bestämmelser tillämpas också när omprövning begärs efter ikraftträdandet avseende ansökningar som beviljats före ikraftträdandet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Marie Holmberg Lünig och Charlotte Strandberg

Allmänt

Redan smärre ändringar i skuldsaneringslagen får stora effekter på antalet ansökningar om skuldsanering. Det visar de ändringar som infördes i skuldsaneringslagen från den 1 januari 2007 då egenförsöket togs bort. Detta ledde till att antalet ansökningar om skuldsanering fördubblades jämfört med föregående år. Regeringen konstaterade också i förarbetena till den lagändringen (prop. 2005/06:124 s. 41–42) att kronofogdemyndigheterna fäste för stor vikt vid befintligheten av en enskild omständighet och att sådana skuldsaneringsbeslut sedan ändrades vid överrätterna och vid HD till gäldenärens fördel. Genom kronofogdemyndigheternas sammanslagning till en myndighet kommer enhetligheten och överrätternas praxis att få genomslag. Det innebär att gäldenärer redan med nuvarande skuldsaneringslag kommer att kunna beviljas skuldsanering i högre utsträckning än tidigare. Mot bakgrund härav går utredningen enligt vår uppfattning för långt för att ytterligare öka möjligheten för skuldsatta personer att beviljas skuldsanering genom att föreslå tre stora förändringar i lagen.

Utredningens förslag

Vi delar uppfattningen att långvarig överskuldsättning bidrar till att passivisera gäldenärer i stor utsträckning. Utredningens förslag att rekvisitet ”skuldernas ålder” inte längre ska beaktas särskilt vid den allmänna skälighetsbedömningen är ett bra förslag för att hindra passiviseringen av gäldenärer. Som utredningen påpekar ökar detta möjligheten för bland annat seriösa företagare att snabbt komma

tillbaka och starta ny verksamhet. Det bidrar också enligt vår uppfattning till att chanserna ökar att gäldenären kan återbetala i vart fall delar av sina skulder, eftersom gäldenären inte behöver ha varit svårt skuldtynad i många år. Detta förslag, tillsammans med de nyligen genomförda ändringarna i skuldsaneringslagen och ändringen av tillämpningen av den nuvarande lagen hos Kronofogdemyndigheten, anser vi vara tillräckliga för att i första hand tillgodose möjligheten för seriösa näringsidkare att snabbt komma tillbaka och starta ny verksamhet efter ett misslyckat försök.

Vi har därför invändningar mot att utredningen dessutom föreslår ytterligare två förändringar i skuldsaneringslagen. Dels att det kvalificerade insolvensrekvisitet formuleras på så sätt att *gäldenären kan antas sakna förmåga att betala sina skulder inom de närmaste åren*, dels att betalningsplanen som ska bestämmas vid en skuldsanering som huvudregel ska löpa i bara tre år istället för nuvarande fem år. Skälet till ändringarna är i huvudsak att utredningen ytterligare vill *öka skuldsaneringslagens tillgänglighet* och att näringsidkare genom en kortare betalningsplan snabbare ska kunna starta ny verksamhet.

Prognosens längd när det gäller gäldenärens framtida insolvens förkortas avsevärt med den nya formuleringen av insolvensrekvisitet. Detta får till följd att även måttligt skuldsatta personer kommer att beviljas skuldsanering. Risken för en försämrad betalningsmoral ökar om denna grupp av gäldenärer snabbt kan bli av med sina skulder. Om de därtill kan få betalningsplaner som understiger de som normalt förekommer i näringslivet, för t.ex. rörelsefinansiering, leasing och avbetalning, kan det ge negativa signaler till allmänheten. En näringsidkare kan för övrigt starta ny verksamhet direkt efter det att skuldsaneringsbeslutet har fattats och driva sin verksamhet under tiden som betalningsplanen löper. Konkurrensen kan därför snedvridas om näringsidkare som beviljas skuldsanering bara behöver betala under tre år, medan dennes konkurrenter har kvar alla sina skulder med normala betalningsplaner. Vi känner stor oro för att skuldsaneringsinsitutet med dessa förslag blir alltför tillgängligt. För det fall den nya formuleringen av insolvensrekvisitet genomförs, föreslår vi att innebörden i vart fall bör vara att betalningsoförmågan ska förväntas bestå i mer än fem år. Likaså är förslaget om en betalningsplan på bara tre år inte en rimlig avvägning mellan borgenärs- och gäldenärsintressena. Vårt förslag är att nuvarande betalningsplan på fem år ska kvarstå;

möjligen med tillägg att man i undantagsfall ska kunna bestämma en kortare betalningsplan, dock lägst tre år.

Vi delar inte heller utredningens bedömning att kreditförsörjningen kommer att påverkas i relativt liten utsträckning därför att skuldsaneringsinstitutet enligt utredningen *bittills inte förorsakat någon nämnbar negativ effekt på möjligheterna att få kredit*. Utredningens undersökningar visar att antalet ansökningar om skuldsanering kan komma att öka från 7 000 per år upp till mellan 13 000 och 26 000 per år, vilket är en dramatisk ökning. Det ska då hållas i minnet att 7 000 ansökningar år 2007 var en fördubbling av antalet ansökningar under tidigare år. Denna fördubbling berodde på de smärre ändringar som företogs i skuldsaneringslagen år 2006.

Genom att öppna upp skuldsaneringsförfarandet i så stor utsträckning som utredningen föreslår riskerar man att de positiva effekterna av att företagare och andra gäldenärer snabbt ska kunna komma tillbaka elimineras genom att leverantörer/borgenärer höjer sina priser, begär förskottsbetalning eller säkerhet för att kompensera sig för den ökade risken att deras fordringar nedsätts. Vidare kommer små företag få svårare att erhålla billiga krediter. Även offentliga finansärer, till exempel Almi som lämnar s.k. mikrokrediter, torde få höja räntan för att kompensera sig för den ökade risken att deras fordringar nedsätts. Denna typ av lån är särskilt vanliga bland små företagare som inte kan lämna säkerheter, men som ändå kan erhålla krediter mot en högre ränta.

Vi anser slutligen att det saknas empiriskt material som belyser de negativa effekterna tillräckligt för att genomföra en så långtgående reform av skuldsaneringsinstitutet. I denna del har utredningen inte i tillräcklig utsträckning beaktat direktivens krav på att förslagen inte ska ge upphov till en alltför generös skuldnedsättning, ett för stort risktagande med större förluster för borgenärerna och en försämrad betalningsmoral.

Särskilt yttrande av Charlotte Carrborg och Eugène Palmér

1 Inledning

Sverige har i dag en väl utvecklad kreditmarknad. Det är relativt lätt att snabbt och enkelt få tillgång till en kredit. För enskilda konsumenter och företag är det något som underlättar såväl privatkonsumtion som affärsverksamheten. Även samhället i stort gynnas av en väl fungerande kreditmarknad. En överväldigande andel av alla kreditåtaganden fullgörs också i enlighet med det ingångna kreditavtalet.

Men det förekommer också att såväl företag som enskilda konsumenter av olika skäl inte kan fullgöra sina kreditåtaganden. Blir den oförmågan långvarig tvingas företag till sist i konkurs. För privatpersoner är det ingen lösning eftersom det personliga ansvaret för skulderna kvarstår efter konkursen. Skuldsanering är det enda instrument som står till buds för att återställa balansen i ekonomin för dessa. Trots det lever i dag många människor i ett utanförskap beroende på en mer eller mindre permanent överskuldssättning. Kronofogdemyndigheten (KFM) har beräknat antalet överskuldssatta till 400 000 (KFM rapport 2008:1 Alla vill göra rätt för sig).

Problemet med överskuldssättning är i dag uppmärksammat i de flesta länder med en utvecklad ekonomi. Många insatser görs för att dels minska riskerna för att hamna i överskuldssättning och dels att underlätta för de överskuldssatta att ta sig ur sin besvärliga situation. De överskuldssatta mår inte bra och hamnar ofta i ett utanförskap. Utöver det omfattande mänskliga lidandet kostar detta samhället stora summor för sjukvård m.m.

Det här problemet har först på senare tid uppmärksamrats i Sverige. Vid en internationell jämförelse har vi i vårt land gjort förvånansvärt lite för att underlätta för de överskuldssatta att komma ur sin situation. Inte heller finns det några förebyggande insatser att tala om.

Den särskilde utredaren har enligt direktiven i uppdrag att undersöka om det inte i Sverige bör underlättas för den överskuldssatte – såväl företagare som privatpersoner – att återkomma till ett normalt ekonomiskt liv. De ändringar som föreslås i skuldsaneringslagen är bra. Det är emellertid inte rimligt att småföretagare ställs utan de möjligheter skuldsaneringslagen ger. Vi återkommer strax till frågan om skuldsanering för småföretagare. Mer uppseendeväckande är

dock att utredaren valt att inte gå vidare med något enda av de i direktiven särskilt angivna förslagen som syftar till att förebygga överskultsättning och att underlätta för de överskultsatta att ta sig ur sin situation.

Frågan om skuldavskrivning efter konkurs även för fysiska personer har väckts inom utredningen. Att införa en möjlighet till detta efter mönster från USA och Storbritannien skulle kunna vara ett komplement till dessa förslag. Just den frågan lär enligt uppgift diskuteras i utredningens slutbetänkande. Detta gör det svårt att få en helhetsbild av de skultsattas framtida situation och att nu bedöma effekterna av de förslag som förs fram i detta delbetänkande.

2 Aktiva enskilda näringsidkare

I utredarens uppdrag har ingått att lämna förslag på hur överskultsatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder ska kunna få sina skulder nedsatta i syfte att skapa förutsättningar för företagaren att snabbt komma tillbaka till ett ekonomiskt aktivt liv. Något sådant förslag lämnas inte. Utredaren har endast konstaterat att skultsaneringslagen i sin nuvarande form inte passar för personer som driver näringsverksamhet. Det innebär att enskilda näringsidkare även fortsättningsvis kommer att ha sämre möjligheter att få sina skulder nedsatta än privatpersoner har.

Det finns likheter mellan en enskild småföretagares och en löntagares ekonomiska förhållanden. KFM:s erfarenhet är att näringsverksamheten ofta är av enkel beskaffenhet och därigenom liknar en anställning. Enskilda näringsidkare råkar, precis som vanliga löntagare, ut för sjukdom, skilsmässa och andra typer av kriser som leder till att förvärvsförmågan minskar. De drabbas emellertid ekonomiskt mycket hårdare av det inträffade än personer med anställning. Enskilda näringsidkare är helt beroende av sin arbetsförmåga för att inkomster ska flyta in. Utgifterna kvarstår även om inkomsterna inte gör det. Myndighetens kunskap om denna kategori visar också att skulterna oftast inte härrör enbart från näringsverksamheten utan från privat konsumtion. Det är inte tillfredsställande att personer med snarlika försörjningsförhållanden och orsaker till överskultsättning behandlas olika.

Enligt förslaget erbjuds de aktiva enskilda näringsidkarna även fortsättningsvis företagsrekonstruktion eller ackord. Vi vet av erfarenhet att dessa vägar inte fungerar bra för dessa företagare. Om

skuldsaneringslagen skulle bli tillämplig även på aktiva enskilda näringsidkare öppnas en reell och snabb väg för dem att komma tillbaka som företagare.

Troligen behövs vissa särregler för att kunna hantera en aktiv enskild näringsidkare i ett skuldsaneringsssammanhang. T.ex. kan frågan om näringsidkarens förbehållsbelopp behöva regleras särskilt. För att skuldsanering ska kunna komma i fråga måste verksamheten vara av enkel karaktär. Har gäldenären exempelvis utestående åtaganden av betydelse eller annat än rent bagatellartade brister i sin bokföring talar det för att skuldsanering inte bör komma i fråga. Samma sak gäller om gäldenären i anledning av den bedrivna näringsverksamheten har uppklarade förhållanden med Skatteverket. Det kan också finnas utestående tillgodohavanden som är oklara eller svårbedömbara. Inte heller i sådana fall bör skuldsanering komma i fråga. För att skapa en väg ut ur överskuld-situationen för denna hitintills uteslutna grupp, anser vi att kravet i 5 § skuldsaneringslagen på att verksamheten får vara endast av ringa omfattning bör strykas. Det enda som då ska prövas är om den aktive näringsidkarens rörelse är av enkel beskaffenhet.

Dagens huvudregel i 7 § skuldsaneringslagen, att samtliga skulder ska omfattas av en skuldsanering, bör gälla även för de aktiva enskilda näringsidkarna. Inom ramen för samma regel kan man göra undantag för skulder som inte har förfallit till betalning. Det kan vara skulder som gäldenären behöver för att driva sin näringsverksamhet vidare, t.ex. en checkkredit. Förbehåll för betalning av just dessa fordringar kan göras inom ramen för 9 § skuldsaneringslagen.

Betalningsplanen bör anpassas till det enskilda fallet. För aktiva näringsidkare med oregelbundna inkomster kan det vara lämpligt att fastställa ett belopp som betalas hel- eller halvårsvis. På så sätt blir näringsidkaren mindre känslig för tillfälliga variationer i näringsverksamhetens resultat.

3 Förebyggande åtgärder

De förslag som utredaren lägger avseende ändringar i skuldsaneringslagen är bra och kommer att resultera i att många fler personer än i dag kommer att bli ekonomiskt rehabiliterade i framtiden. Förslagen består enligt vår uppfattning emellertid av allt för få förebyggande komponenter. Vi vet numera en del om hur överskuld-sättning påverkar människor och vilka kostnader det leder till för

samhället. Åtgärder för att minska riskerna att hamna i en överskuldssättningssituation är lika nödvändiga som åtgärder för att komma ur en sådan sits. Det behövs nya regler som bättre fördelar den ekonomiska risken mellan kredittagare och kreditgivare när kredittagaren inte förmår att fullgöra sin del av avtalet fullt ut. En jämnare riskfördelning stimulerar en ansvarsfull kreditgivning och minskar såväl överskuldssattas som samhällets kostnader för konsekvenserna av en överskuldssättning.

Borgenärernas situation har förbättrats avsevärt sedan de nya reglerna om verkställighetsförfarandet infördes vid årsskiftet. Den största förändringen är att möjligheten att ansöka om begränsad tillgångsundersökning har slopats. Vid en sådan undersökning utredde KFM endast om gäldenären hade utmättningsbar lön eller utmättningsbara restitutionsfordringar (t.ex. överskott på skattekontot). De nya reglerna innebär att KFM alltid efterforskar all egendom som tillhör gäldenären (undantaget fast egendom som endast utreds om borgenären begär det) och beslutar vilken egendom som ska utmätas för att täcka skulden. Detta har inneburit att KFM, under första halvåret 2008, har gjort 92 procent fler utmätningar och drivit in 500 miljoner kr mer än under samma period i fjol. De slutsatser man kan dra av den utvecklingen är att gäldenärernas skuldbörda minskar snabbare och i fler fall än tidigare blir fullt betald. Det är bra för både gäldenärerna och borgenärerna. KFM kan dock samtidigt konstatera att gäldenärernas situation har blivit mer utsatt än tidigare. Mot den bakgrunden är behovet av åtgärder för att balansera deras ställning mot borgenärerna än mer angelägen i dag.

Finland införde nyligen regler om absolut preskription av privatpersoners samtliga skulder, alltså inte bara konsumtionsskulder. Skulden måste fastställas i en dom för att de nya preskriptionsreglerna ska gälla. Har skulden inte fastställts i dom gäller vanliga preskriptionsregler och skulden kan genom avbrytande av preskriptionstiden hållas vid liv så länge borgenären önskar. Även krediter som beviljats innan de nya reglerna trädde ikraft omfattas. De första skulderna började preskriberas i mars 2008. Hittills har kapitalfordringar om ca 1,6 miljarder euro preskriberats. En fullödig utvärdering av reglernas effekter har, p.g.a. den korta tid som förflutit sedan de trädde ikraft, ännu inte genomförts. De observationer som gjorts på departementsnivå visar emellertid att kreditgivningen inte har påverkats. Det har varken blivit svårare eller dyrare att låna pengar.

De preventiva åtgärder som vi föreslår riktar sig mot enskilda skulder. Det kan ses som en svaghet eftersom hänsyn inte tas till gäldenärens hela situation. Det ligger emellertid i sakens natur att åtgärder som ska göra det svårare för människor att hamna i överskuldsättning inte kan omfatta ekonomiska åtaganden som i framtiden kommer att ingå i gäldenärens skuldbörda. Åtgärderna ska ju minska risken att hamna i en ekonomiskt ohållbar situation. En skuld som, trots borgenärens indrivningsarbete och KFM:s verkställighetsåtgärder, inte blivit betald på många år är en inkörsport till överskuldsättning. Kan inte gäldenären betala en sådan skuld minskar möjligheterna att klara andra ekonomiska åtaganden. Många hamnar också i en sådan situation just på grund av att gamla skulder som de inte kan betala lever vidare. Dessa skulder blir en börda som gör det omöjligt att klara nya kreditåtaganden. Dessa skulle vara möjliga att bära om den gamla ryggsäcken hade kunnat ställas åt sidan eller gjorts möjlig att betala genom t.ex. förändrade ränteregler eller avräkningsregler.

Vi bedömer att de åtgärder som har störst möjlighet att påverka överskuldssättningsproblemen i samhället är förslagen om absolut preskription och tidsgränser för indrivning. Även räntetak vid indrivning och avräkning på kapitalbelopp före ränta är åtgärder som är värda att överväga.

3.1 Absolut preskription

Dagens preskriptionsregler kom till i en tid då kreditsamhället såg annorlunda ut. När en kredittagare fick ett lån las den personliga kännedomen och relationen till grund för bedömningen av låntagarens återbetalningsförmåga. I dag sker kreditgivning på ett annat och mer opersonligt sätt. Regelverket har i princip inte förändrats sedan 1800-talet och tar därmed inte hänsyn till denna utveckling.

En regel om absolut preskription skulle innebära att kreditgivarna måste ta ett större ansvar än i dag redan vid kreditgivningen.

De som för 15 år sedan var kritiska till att införa en skuldsaneringslag menade att en sådan lag skulle ha en negativ påverkan på betalningsmoralen och att "alla" skulle ansöka om skuldsanering. Samma argument framförs nu vad gäller absolut preskription. När det gäller skuldsaneringslagens effekter har vi facit. Betalningsmoralen i Sverige är alltså mycket god. Det årliga antalet ansök-

ningar om skuldsanering understiger fortfarande med bred marginal den prognos som gjordes i samband med införandet av skuldsaneringsinstitutet. Utredaren föreslår nu också nya regler för att möjliggöra och stimulera att fler söker och beviljas skuldsanering.

Den kunskap och erfarenhet som KFM har om överskuldssatta och hur de agerar står i bjärt kontrast mot påståendet att en absolut preskriptionstid skulle ha en negativ inverkan på betalningsmoralen. Vår erfarenhet talar entydigt för att en absolut preskription av fordringar inte på något sätt skulle inverka negativt på betalningsmoralen. Tvärtom skulle en vetskap om en definitiv slutpunkt motverka den känsla av hopplöshet som präglar många överskuldssattas livssituation.

3.1.1 Vilka fordringar bör träffas av ett regelverk om absolut preskription och hur lång bör preskriptionstiden vara?

Sammanställningen av de skuldtyper som ingår i en skuldsaneringsansökan har varierat över tid. Vi ser att andelen konsumtionsrelaterade skulder har ökat. Det finns anledning att tro att denna utveckling kommer att fortsätta. Konsumtionssamhället bygger på krediter. Konsumtion på kredit är i dag en av inkörsportarna till överskuldssättning. I ansökningar om skuldsanering består en allt större del av skuldbördan just av denna typ av skulder. Detta gäller särskilt i de fall där den sökande bor i en storstad. Konsumtionskrediter behöver därför bli föremål för absolut preskription.

I dag preskriberas de flesta av statens fordringar, t.ex. skattefordringar, efter fem år. Man kan med fog, precis som utredaren gör, fråga sig om det finns skäl att ha andra preskriptionsregler för privata fordringar än för skattefordringar. Grunden för den relativt korta preskriptionstiden för statens fordringar är att det finns ett starkt allmänt intresse av att gäldenären löpande tillgodoser sina aktuella och ofrånkomliga behov med egna medel. Om så inte sker, kan gäldenärens ambition att ombesörja dessa löpande betalningar omintetgöras och den upplagrade skuldbördan blir omöjlig att hantera. Samma förhållande gäller konsumtionsskulder. När det har gått lång tid sedan fordringen uppstod kan borgenären inte längre självklart räkna med att få den reglerad. De flesta borgenärer skriver av fordringen eller säljer den vidare, till ett starkt reducerat pris, till någon som är medveten om risken att inte få betalt fullt ut. Gäldenärens löpande betalningar för övriga åtaganden kan, i lika

stor omfattning som när det handlar om skulder till staten, omintetgöras om hans skuldbörda blir för tung eller antalet borgenärer för stort. Detta förekommer i dag i en sådan omfattning att vi i Sverige nu antligen har fått uppmärksamhet kring problemet med överkuldsättning. En preskriptionstid om 15 år för fordringar som grundar sig på konsumtion kan mot denna bakgrund inte anses för kort. Det är tvärt om så att 15 år i den ekonomiska kontext som vi i dag lever i är en mycket lång tid. När den tioåriga preskriptionstiden kom till fanns sämre möjligheter att få betalt för en fallerande kredit. Det var då inte lika lätt att bryta preskriptionstiden som det är i dag. Dessutom var en gäldenärs ekonomiska livslängd kortare. I själva verket innebär en absolut preskriptionstid om 15 år för fordringar som grundar sig på konsumtion att borgenärerna fortfarande har bättre möjligheter att hålla fordringen vid liv än vad en borgenär hade när dagens preskriptionsregler kom till.

3.1.2 Syftet med absolut preskription

Ett av de viktigaste syftena med att införa regler om absolut preskription är att förhindra att människor hamnar i en överskuldsättning. För att detta ska kunna åstadkommas är det nödvändigt att, så tidigt i kuldsättningsprocessen som möjligt, fördela riskerna mellan parterna på ett mer rättvist sätt än vad som är fallet i dag.

Utredaren menar att det för allmänheten kan vara stötande att en konsumentfordran som inte har betalats på 15 år kan preskriberas. Med den erfarenhet KFM fått bl.a. genom de många kontakter myndigheten har med parter och intressenter ser vi att den bilden inte stämmer på ett generellt plan. Den debatt som föregår i media visar heller inte att det finns en opinion mot att införa en regel om absolut preskription för konsumentfordringar. I dag finns det regler om absolut preskription för fordringar som ska finansiera samhällsnyttiga funktioner. Vad är det som gör att just konsumentfordringar är värda att hållas vid liv under kredittagarens hela livstid? Man kan inte med fog påstå att allmänheten anser det stötande att en konsumentfordran som gäldenären inte kan betala kan komma att preskriberas efter lång tid. Att borgenären kan stryka ett streck över gamla mindre lyckade krediter och gäldenären därigenom får en ny chans ses troligen tvärtom som en högst rimlig avvägning från lagstiftarens sida.

I stället för att sälja fordringen till en ny borgenär kan borgenären erbjuda gäldenären att reglera sin skuld till samma låga pris. En sådan praxis skulle vara till fördel för både borgenärerna och gäldenärerna.

Utredaren anser att det saknas belegg för att de överskuldssatta, för att undvika betalning, skulle hålla sig undan på ett sådant sätt att man kan tala om indrivnings sabotage och att sådant agerande riskerar att infrias i sådan omfattning att det påverkar kreditgivningen. Vi delar den uppfattningen.

En farhåga som nämnts av utredaren är att om preskriptionstiden räknas från den tidpunkt en exekutionstitel utfärdats, skulle det innebära att "onödiga" betalningsanmärkningar kommer att utfärdas. I ljuset av att regelverket kring kreditupplysningar nu är föremål för en översyn ("Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning", Ds 2008:34) bör den farhågan inte överdrivas.

3.1.3 Möjligheter till preskriptionsförlängning?

Vi delar utredarens uppfattning att det bör finnas regler om preskriptionsförlängning i likhet med dem som nu finns i 7 § lagen om preskription av skattefordringar m.m.

Utredarens farhåga att domstolarna skulle bli överhopade av mål om preskriptionsförlängning är däremot, enligt vår uppfattning, inte särskilt väl underbyggd. Den kunskap KFM har om en överskuldssatt persons väg in i överskuldssättning, betalningsvilja, betalningsmöjlighet och allmänna tillstånd talar starkt emot påståendet att överskuldssatta personer normalt sett agerar på ett sådant sätt mot sina borgenärer att beteendet kan ligga till grund för beslut om preskriptionsförlängning. Något som utredaren för övrigt inte heller tror på. De erfarenheter som vi har från KFM:s borgenärsarbete är att denna möjlighet användas i ett mycket begränsat antal fall per år.

Mot utredarens spekulationer att borgenärerna under tiden före preskription inträder skulle agera mer aggressivt för att få betalt för sin fordran kan följande sägas. Kostnaden för en tillgångsundersökning hos KFM är i dag 600 kr. Avgiften ska i första hand betalas av gäldenären. En ansökan om verkställighet ligger numera kvar hos KFM mot en årlig avgift till dess fordringen är betald eller ansökningen återkallas. Den information borgenären får om gälde-

närens tillgångar är, i den absoluta majoriteten av fallen, uttömmande. Det är inte troligt att borgenärerna, som inte har tillgång till KFM:s tvångsmedel, skulle finna det lönsamt att leta tillgångar på egen hand.

3.1.4 Påverkan på kreditgivningen och handeln

Riskerna för kreditgivningen är redan i dag fördelade på ett sådant sätt att hela kredittagarkollektivet är med och finansierar de krediter som inte betalas fullt av kredittagaren. Dessutom är de gamla obetalda konsumentfordringarna i den absoluta majoriteten av fallen avskrivna hos borgenärerna långt tidigare. Andelen gamla fordringar som i dag plötsligt blir betalda utöver delar av ränta eller avgifter torde vara så liten att införandet av absolut preskription knappast kan ha någon menlig inverkan på kreditgivningen i stort. I förhållande till den stora andel krediter som ges är den del som kan bli föremål för preskription så liten att den saknar betydelse. Lejonparten av krediterna fullgörs i rätt tid. Borgenärerna kommer därför inte i ett sämre läge om regler om absolut preskription införs. Handeln med obetalda fordringar kan däremot påverkas.

Att fortsätta låta gäldenären ensam ta ansvar för krediten på det sätt som sker i dag är inte samhällsekonomiskt försvarbart. Det är inte heller försvarbart ur individens perspektiv.

3.1.5 Påverkan på borgenärernas indrivningsåtgärder

Utredaren anser att man inte ska införa regler om absolut preskription för att man kan riskera att borgenärerna skulle tillgripa ojusta indrivningsmetoder. Denna misstro mot borgenärerna grundar sig inte på fakta och rimmar dåligt med våra erfarenheter. I den mån kreditgivningsbranschen inte själv förmår stävja en sådan eventuell utveckling finns det andra aktörer i samhället, t.ex. Finansinspektionen och Datainspektionen, som ska se till att de som använder sig av oetiska eller brottsliga metoder för att få betalt rensas bort från marknaden.

Många av de seriösa kreditinstituten har, när de överlåter sina fordringar, klausuler med innebörden att fordringen inte får överlåtas vidare. Sådana klausuler förhindrar att fordran hamnar hos någon som använder ojusta indrivningsmetoder.

Risken för en oönskad utveckling av indrivningsmetoderna synes, enligt utredaren, föreligga om borgenärerna uppfattar preskriptionsfristen som allt för kort. Med den erfarenhet som finns av hur föga framgångsrikt det är att försöka driva in fordringar som är av äldre datum kan man dra slutsatsen att 15 år inte kan anses vara en för kort tid för att driva in en konsumentfordran. Om en sådan skuld är obetald efter 15 år beror det nästan alltid på att gäldenären saknar förmågan att betala.

3.1.6 Relationen till skuldsanering

I en skuldsanering ingår alla typer av skulder. Det är en samlad avveckling av gäldenärens hela skuldbörda. Det som denna utredning borde kunnat föreslå är att konsumentfordringar kan bli föremål för absolut preskription om gäldenären inte förmåtts att betala inom 15 år. Det är inte alls att jämföra med vad en skuldsanering innebär. När en konsument inte kan betala en skuld beror det i de flesta fall på händelser som inträffat efter det att krediten gavs. De som redan innan krediten ges inte kan betala den eller inte har för avsikt att betala den ska ju upptäckas i kreditprovningsskedet och inte ges någon kredit.

Utredaren föreslår att reglerna för att bevilja skuldsanering ska ändras så att skuldernas ålder får mindre betydelse i den allmänna skälighetsbedömningen, att betalningsplanen kortas till tre år och att lägre krav ställs på prognosens säkerhet. Dessa förändringar förväntas innebära att fler kommer att ansöka om och också beviljas skuldsanering. Utredaren befarar, trots detta, att personer som kan beviljas skuldsanering, och alltså kan lösa sin överskuld-sättning tre år från det att saneringen beviljats, istället för att ansöka om skuldsanering kommer att vänta till dess preskriptionstiden om 15 år avseende konsumentfordringarna har löpt ut. Vi anser att det saknas reell grund för den farhågan.

Preskriptionsreglerna innebär att människor och kreditgivare inte belastas av krediter som uppkommit långt tillbaka i tiden och som skulle varit betalda om gäldenären hade kunnat betala. Skuldsanering ges till personer som är kvalificerat insolventa. Ett införande av en absolut preskriptionstid skulle innebära att det finns en mekanism som kan minska risken för kredittagare att bli kvalificerat insolventa och samtidigt öka möjligheterna för dem att göra rätt för sig och för borgenärerna att få betalt.

Även om förslagen om förändringar i skuldsaneringslagen genomförs bedömer vi att det behövs fler möjligheter att stimulera kredittagare att göra rätt för sig så snart och långt de kan. Exempel på sådana möjligheter redovisas nedan.

3.2 Tidsgränser för indrivning

I dag kan en person vara föremål för KFM:s verkställighetsåtgärder under obegränsad tid. Detta anses av många, bl.a. utredaren, som oskäligt. Särskilt när det klart framgår att gäldenären aldrig kommer att kunna betala de fordringar för vilka verkställighet sker.

Ju längre tiden går, desto svårare är det att driva in en skuld. Bli skulden inte betald genom indrivnings- och verkställighetsåtgärder inom en rimlig tid kommer borgenären med mycket stor sannolikhet inte att få betalt för kapitalbeloppet. I bästa fall betalas någon del av löpande räntor och avgifter. Utredaren menar att de faktiska ekonomiska verkningarna av en tidsgräns är mycket små för borgenären. Vi delar denna uppfattning.

Det förhållandet att en fordran inte går att driva in med hjälp av tvångsmedel innebär inte att den bör förlora sitt värde i andra sammanhang där den kan göras gällande. Den bör t.ex. kunna användas som underlag för ansökan om konkurs eller omfattas av en skuldsanering. Det är redan i dag möjligt för en skuldyngd gäldenär att ge bort sina eventuella tillgångar innan han avlider. Vår entydiga erfarenhet är att dessa gäldenärer, i vart fall i den mån de varit föremål för myndighetens verkställighetsåtgärder, inte har några tillgångar att ge bort.

En tidsgräns för indrivning kan införas oberoende av om regler om absolut preskription införs. Men naturligtvis finns det ett samband. I Finland slopades tidsgränserna för indrivning när reglerna om absolut preskription infördes.

3.3 Rättetak vid indrivning m.m.

Om ett rättetak införs när en skuld lämnas över till KFM anser utredaren att det skulle skapas ett incitament för gäldenären att inte betala i tid utan i stället låta sig bli föremål för KFM:s åtgärder. Detta för att komma i åtnjutande av en lägre ränta. Att gäldenärer frivilligt väljer att bli kunder hos KFM framför att efter förmåga

göra rätt för sig stämmer inte överens med våra erfarenheter av hur den stora majoriteten gäldenärer agerar. Det är i flera olika hänseenden betungande för en gäldenär att vara föremål för myndighetens åtgärder. Bortsett från de rent ekonomiska begränsningarna är stigmatiseringen i sig betungande. Det är ingenting gäldenären normalt kalkylerar med för att komma i, vad en borgenär kan uppfatta som, ett bättre läge.

När en skattskyldig får ett underskott på sitt skattekonto debiterar staten kostnadsränta efter tre olika nivåer; hög kostnadsränta, mellanränta eller låg kostnadsränta. Vilken nivå som debiteras beror på orsaken till underskottet och på beloppets storlek. Hög ränta debiteras bl.a. när beloppet är skönstaxerat. Mellanränta påförs bl.a. när den slutliga skatten debiteras. Från den tidpunkt underskottet på skattekontot överlämnas till KFM debiteras skulden, oavsett vilken ränta som debiterats tidigare, alltid den låga kostnadsräntan. Staten har alltså valt att sänka sina räntekrav när skulden blir föremål för verkställighet. Vi har inte kunnat se att gäldenärer som kan betala väljer att låta sig restföras för att en lägre räntesats ska löpa på fordringen.

Om ett räntetak införs kommer gäldenären, när han väl har hamnat hos KFM, lättare kunna betala skulden. Dessutom kan ett räntetak vid indrivning medföra att en gäldenär som redan finns hos KFM får en samlad hantering av hela sin skuldsituation. Detta skulle öka möjligheten för gäldenären att söka efter en samlad och mer definitiv lösning på sin situation.

Om man vill skapa möjligheter för människor som är över-skuldsatta att, så långt de har möjlighet, betala sig ur sin situation, kan det behövas ingrepp i den allmänna avtalsfriheten. Detta är inget konstigt i sig. Konsumentlagstiftningen utgör i sin helhet ingrepp i den friheten och det är i dag inte någon som ifrågasätter det berättigade i det.

3.4 Avräkning på kapitalbeloppet före ränta

Detta är ett förslag som ska möjliggöra för gäldenären att slutbetala skulden någon gång i framtiden. Ju längre tid en fordring är obetald desto större är risken att räntor och avgifter kommer att överstiga det ursprungliga kapitalbeloppet. Gäldenärens möjligheter att komma ur kreditförhållandet minskar trots att han i många fall har betalat hela fordringens nominella värde och mer därtill. Det som håller

många skuldförhållanden vid liv är den löpande debiteringen av räntor och avgifter som hela tiden läggs till skuldens kapitalbelopp. En skuld som från början var fullt möjlig att betala blir på detta sätt efter en tid omöjlig att reglera. Detta gynnar egentligen inte heller borgenären eftersom borgenärens intresse är att få betalt för sin fordran. En berättigad fråga är varför det finns ett system och regelverk som skapar incitament för och möjliggör detta. Vi har svårt att förstå varför det systemet omhuldas av den svenska lagstiftaren.

Det är rimligt att det för alla kredittagare ska vara möjligt att betala en kredit utan att riskera att hamna i en situation där skulden hålls vid liv, och kanske till och med växer, trots att ursprungsfordringen är betald för länge sedan. Den föreslagna avräkningsregeln skulle skapa incitament för överskuldssatta och evighetsgäldenärer att ta tag i sin ekonomiska situation. Den skulle innebära ett ljus i mörkret.

Scenariot att kredittagare skulle avstå från att betala skulder som löper med hög ränta för att i något skede få möjlighet att betala av på kapitalskulden först är ett påstående som inte stöds av fakta eller erfarenhet. De kredittagare som skulle kunna tänka sig att agera på ett sådant sätt, med de nackdelar det skulle innebära för dem, är enligt KFM:s erfarenhet inte så många att de kan inverka på kreditgivningen i stort.

Avslutningsvis vill vi på nytt framhålla att det är förvånande att utredaren inte i något fall har ansett de förslag som KFM och Konsumentverket har fört fram med syftet att förhindra överskuldssättning och att underlätta för de överskuldssatta att ta sig ur sin situation bör genomföras. Det verkar som om vi kommer att bevara de överskuldssattas hopplösa situation ännu en tid framöver. Något borde kunna göras för att lindra det utanförskap som många överskuldssatta lever i i dag. Alla vill göra rätt för sig – även de överskuldssatta. Både de överskuldssatta och samhällsekonomin skulle må bäst av att dessa människor erbjuds en möjlighet att återvända till ett normalt ekonomiskt liv. Att inte göra någonting i det läget känns inte alls tillfredsställande.

Kommittédirektiv



Samordnat insolvensförfarande

Dir.
2007:29

Beslut vid regeringssammanträde den 19 april 2007

Sammanfattning av uppdraget

En utredare skall överväga hur förfarandet för företagsrekonstruktion kan förbättras och samordnas med konkursförfarandet. I uppdraget ligger att utreda om det är lämpligt att införa ett samlat förfarande för företagsrekonstruktion och konkurs.

Vidare skall utredaren lämna förslag om skuldnedsättning för överskuldssatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder. I ett samhällsekonomiskt perspektiv är det av betydelse att en seriös företagare snabbt kan komma tillbaka efter en konkurs, ofta mer erfaren och med större utsikter till framgång.

Utredaren skall också undersöka varför privatpersoner som är så skuldsatta att de inom överskådlig framtid inte kan betala sina skulder inte söker, eller inte beviljas, skuldsanering. Utredaren skall, beroende på vad undersökningen visar, föreslå åtgärder som underlättar för dessa gäldenärer att ta sig ur överskuldssättningen.

Utredaren skall slutligen lämna förslag till lagändringar som innebär att förbudet mot att i konkurs återvinna skatter och avgifter avskaffas.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 september 2008.

Behovet av en utredning

En väl fungerande insolvensrätt är en förutsättning för entreprenörskap, företagande och tillväxt. Insolvenslagstiftningen behöver förbättras i ett företagar- och tillväxtperspektiv, särskilt med avseende på små och medelstora företag. Lagstiftningen bör tillhandahålla de verktyg som erfordras för en effektiv hantering av företag i ekonomisk

kris. Företagande är ett risktagande och det måste finnas en balans mellan å ena sidan att främja risktagande och acceptera misslyckanden och å andra sidan att motverka en snedvriden konkurrens och illojala beteenden. Insolvensrätten påverkar också privatpersoners ekonomiska och sociala förhållanden. Långvarig överskuld-sättning skapar sociala problem och utanförskap vilket i sin tur leder till kostnader för samhället. Det är alltså angeläget att lagstiftningen har den samhällsekonomiskt mest effektiva utformningen.

Konkurslagen (1987:672) utgör grunden i den svenska insolvensrätten. Konkurs innebär att en gäldenärs samlade tillgångar tvångsvis tas i anspråk för att betala borgenärernas fordringar. Enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion kan en näringsidkare som har betalningssvårigheter få till stånd en rekonstruktion av företaget i ett särskilt förfarande utan konkurs. Enligt skuldsaneringslagen (2006:548) kan fysiska personer som är så skuldsatta att de inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom en överskådlig framtid helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av sina skulder.

I vissa avseenden har det riktats kritik mot den nuvarande lagstiftningen.

Förfarandet vid företagsrekonstruktion anses vara tidsödande och kostsamt. Regleringen anses inte vara anpassad för betalningssvårigheter i mindre företag. En annan sida av problemet är att företag genom att rekonstruktionsförfarandet inleds kan undvika konkurs under en i sammanhanget lång tid. Kraven för att en ansökan skall beviljas är i huvudsak formella. Misslyckas rekonstruktionen, vilket inte är ovanligt, har ytterligare tid och resurser gått åt utan någon nytta för företaget, borgenärerna och samhällsekonomin. När sedan företaget försätts i konkurs, återstår ofta inte någon egendom alls som kan täcka fordringarna.

En väsentlig del av kritiken gäller brister i samordningen mellan lagen om företagsrekonstruktion och konkurslagen. Båda lagarna ger möjlighet till rekonstruktion av företag som har drivits såsom juridiska personer. Rekonstruktion enligt lagen om företagsrekonstruktion innebär att den juridiska personen rekonstrueras (företagsrekonstruktion). Rekonstruktion genom konkurs innebär däremot typiskt att den juridiska personen avvecklas men att verksamheten eller delar av den säljs till en annan fysisk eller juridisk person (verksamhetsrekonstruktion). Antalet företagsrekonstruktioner är mycket litet i förhållande till antalet verksamhetsrekonstruktioner genom konkurs. Kritiken mot den nuvarande lagstiftningen gäller

både den bristande samordningen mellan de två förfarandena och de skilda materiella regleringarna.

Det finns i och för sig goda skäl till att de materiella reglerna kring konkurs respektive företagsrekonstruktion skiljer sig åt. Skillnaderna kan dock få till följd att särintressen styr valet av förfarande på bekostnad av allmänintresset. Ett exempel är att gäldenärens avtal behandlas olika. I en företagsrekonstruktion är huvudregeln att avtal fortsätter att gälla, medan en verksamhetsrekonstruktion genom konkurs innebär att avtal upphör. Viljan att komma ur ett avtal kan då komma att styra valet av insolvensförfarande. Ägare och borgenärer med säkerhet kan gynnas av att en verksamhet rekonstrueras genom konkurs. Om verksamheten flyttas över till en ny juridisk person, tyngs den inte längre av gamla skulder till oprioriterade borgenärer.

För leverantörer och andra oprioriterade fordringsägare innebär en verksamhetsrekonstruktion genom konkurs i regel större förluster än en lyckad företagsrekonstruktion. Detta gäller även om borgenärerna inom ramen för företagsrekonstruktionen tvingas att genom ett fastställt ackord avstå en del av sina fordringar. En verksamhetsrekonstruktion genom konkurs har också andra nackdelar. Genom att delar av skuldbördan kan lyftas bort från en verksamhet uppnår denna en obefogad konkurrensfördel. Detta kan i sin tur medföra att verksamheten kan drivas vidare trots att den ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte är lönsam. Dessa förhållanden torde också vara en förklaring till den negativa attityd som finns hos näringsidkare till andra näringsidkare som gått i konkurs. Leverantörer och konkurrenter ser att verksamheten fortsätter med samma ägare och i samma lokaler men utan ansvar för de skulder som den numera upplösta juridiska personen har.

Mot denna bakgrund bör det utredas om insolvenshanteringen kan förbättras genom att lagstiftningen görs mera samordnad.

Vidare behöver en möjlighet till skuldnedsättning för näringsidkare utredas. Många företagare har ett obegränsat personligt ansvar för skulder i verksamheten. En del av dem har drivit verksamheten under enskild firma och har därmed direkt kommit att ansvara för alla skulder i verksamheten. Andra har drivit den som en juridisk person men har på grund av borgensåtaganden eller andra skäl blivit solidariskt ansvariga för den juridiska personens skulder. Fysiska personer behåller ansvaret för kvarvarande obetalda skulder efter en konkurs. Privatpersoner kan få skuldsanering under vissa förutsättningar, men näringsidkare är i praktiken utestängda från den

möjligheten trots att just de löper stor risk att drabbas av över-skuldsättning. Den som fortfarande bedriver näringsverksamhet får beviljas skuldsanering endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet. För många företagare leder verksamhetens misslyckande till en privatekonomisk katastrof och en skuldbörda som under lång tid omöjliggör alla försök att starta företag på nytt. Redan sociala skäl talar alltså för att det bör finnas en möjlighet till skuldnedsättning även för näringsidkare. Dessutom är det – ur ett samhällsekonomiskt perspektiv – viktigt att en seriös företagare snabbt kan komma tillbaka efter en konkurs, ofta mer erfaren och med större utsikter till framgång. Samtidigt är det viktigt att respekten för ingångna avtal inte urholkas. Frågan om skuldnedsättning för näringsidkare har sådant samband med ett samordnat insolvensförfarande att de båda frågorna bör utredas samtidigt.

En näraliggande fråga som också behöver utredas är de s.k. evighetsgäldenärernas situation. Det rör sig om privatpersoner som är så skuldsatta att de inom en överskådlig framtid inte kan betala sina skulder. Orsakerna till varför de inte söker, eller inte beviljas, skuldsanering torde variera. Från flera håll har det framförts att det finns ett behov av åtgärder för att underlätta för dem att ta sig ur över-skuldsättningen. En anpassning av skuldbördan skulle underlätta för den enskilde att själv påverka sin situation genom eget arbete till nytta för sig själv, för borgenärerna och för samhället. I denna del behöver analyseras dels varför det fortfarande, mer än tio år efter tillkomsten av skuldsaneringsinstitutet, förekommer evighetsgäldenärer, dels vad som kan göras för att minska problemen.

Slutligen finns det behov av att ta fram ett underlag för att avskaffa förbudet mot att i konkurs återvinna betalda skatter och avgifter till konkursboet. Förmånsrätten för skatter och avgifter avskaffades den 1 januari 2004 på förslag av Förmånsrättskommittén i betänkandet Nya förmånsrättsregler (SOU 1999:1). Kommittén föreslog också att förbudet mot återvinning av inbetalda skatter och avgifter skulle avskaffas. Den dåvarande regeringen valde att inte genomföra detta förslag. Riksdagen uttalade dock att även återvinningsförbudet borde avskaffas och uppdrog åt regeringen att ta fram ett förslag om detta (bet. 2002/03:LU17 och rskr. 2002/03:22). Ett avskaffande av återvinningsförbudet ger upphov till en del följdfrågor, bl.a. när det gäller konsekvenserna för en företrädarens ansvar enligt skattelagstiftningen. Också dessa behöver utredas. Det finns

visst beredningsunderlag i Förmånsrättskommitténs överväganden, men det behöver kompletteras.

En särskild utredare bör utses och ges följande uppdrag.

Uppdraget

Ett samordnat förfarande

En av utredarens uppgifter är att överväga hur ett förfarande för företagsrekonstruktion kan förbättras och samordnas med konkursförfarandet.

Det övergripande syftet med ett samordnat insolvensförfarande skall vara att ta till vara borgenärernas intressen. En utgångspunkt är att förfarandet skall vara tillämpligt på alla slags gäldenärer men så flexibelt att varje gäldenär kan hanteras på det sätt som lämpar sig bäst i det enskilda fallet, samtidigt som samhällets och borgenärernas kostnader minimeras. Det är särskilt viktigt att små och medelstora företag ges möjlighet till ett effektivt förfarande för ackord eller företagsrekonstruktion. En annan utgångspunkt är att både företagsrekonstruktion och verksamhetsrekonstruktion skall vara möjliga i det samordnade förfarandet. Vidare skall parterna ha stor frihet att i mån av enighet och överenskommelser disponera över processen och utfallet. Lagstiftningen skall också leda till förutsebara resultat så att frivilliga uppgörelser underlättas. Ekonomisk brottslighet skall motverkas och missbruk av lagstiftningen förhindras.

Utredaren skall sträva efter en ordning där företag som bedöms ha förutsättningar att bli lönsamma rekonstrueras, där olönsamma avvecklas och där hänsyn tas till alla berörda intressen.

I arbetet med att samordna förfarandena behöver utredaren ta ställning till en rad frågor, formella och materiella, där det i dag finns skillnader mellan de olika förfarandena.

I ett samordnat förfarande skulle inriktningen i det enskilda fallet kunna bestämmas först efter det att gäldenärens ekonomiska situation har utretts. Utredaren skall överväga för- och nackdelarna med en sådan lösning, liksom i vad mån det bör vara möjligt för en gäldenär eller en borgenär att välja inriktning på förfarandet redan från början. Det finns skäl som talar för att en ansökan i vissa fall bör kunna begränsas till att avse enbart företagsrekonstruktion eller konkurs. Det skall utredas vilka allmänna förutsättningar som

bör gälla för att en ansökan i ett samordnat förfarande skall tas upp och om det bör finnas särskilda kriterier, beroende på vilket förfarande ansökan avser eller på vem som tar initiativ till det.

I och med ett konkursbeslut förlorar gäldenären möjligheten att bestämma över sin egendom och får inte åta sig förpliktelser som kan göras gällande i konkursen. En förvaltare utses av domstolen att företräda konkursboet och ta hand om egendomen. Under en företagsrekonstruktion behåller gäldenären däremot rådigheten över sina tillgångar. Utredaren skall ta ställning till under vilka förutsättningar gäldenären i ett samordnat förfarande helt eller delvis bör förlora rådigheten över tillgångarna, när detta bör ske och när en rekonstruktör eller förvaltare bör utses. Utredaren skall också uppmärksamma andra rättsverkningar av att ett förfarande inleds, t.ex. i fråga om anstånd med betalning och om förbud mot försäljning av tillgångar.

Utredaren skall uppmärksamma vilka uppgifter, befogenheter och ansvar som bör läggas på en rekonstruktör eller motsvarande person i ett samordnat förfarande. Det gäller också frågan om vilka krav som bör ställas på denne.

Vid en företagsrekonstruktion upprättas en s.k. rekonstruktionsplan. En rekonstruktör skall undersöka om verksamheten kan drivas vidare, hur detta kan ske och om det finns förutsättningar för gäldenären att träffa en ekonomisk uppgörelse med borgenärerna. Utredaren skall överväga vad som skall vara styrande i valet mellan företagsrekonstruktion, verksamhetsrekonstruktion genom konkurs eller nedläggning av verksamheten i ett samordnat förfarande. Utredaren skall särskilt uppmärksamma vilket inflytande enskilda borgenärer och borgenärskollektivet bör ha och vilka tidsfrister som skall gälla. Ackordsbestämmelserna spelar stor roll för möjligheten att rekonstruera ett företag. Ackordet innebär att gäldenären så långt möjligt betalar sina borgenärer. En ökad användning av ackordsinstitutet kan leda till en mindre negativ syn på den insolvente gäldenären och insolvenshanteringen bland näringsidkare i allmänhet. Det skall utredas vilka ändringar som bör göras i förutsättningarna för ackord, såväl i fråga om vilka som skall delta som i fråga om inflytandet på beslutet. Det skall eftersträvas att det samlade borgenärsintresset kan samverka med det samhällsekonomiska intresset av att företag som kan bedömas bli lönsamma drivas vidare och olönsamma företag avvecklas.

Under insolvenshanteringen kan gäldenärens situation förändras så att den valda inriktningen framstår som mindre lämplig. Utredaren

skall överväga vad som bör krävas för att inriktningen skall ändras och hur detta skall kunna ske på ett så smidigt sätt som möjligt.

I händelse av en verksamhetsrekonstruktion genom konkurs upphör naturligen alla gamla avtal att gälla medan motsatsen gäller vid företagsrekonstruktion. Skillnader i hur gäldenärens avtal behandlas i dagens olika förfaranden kan leda till att samhällsekonomiskt sett fel förfarande väljs. Med utgångspunkt i Förmånsrättskommitténs förslag i slutbetänkandet Gäldenärens avtal vid insolvensförfaranden (SOU 2001:80) och med beaktande av de synpunkter som har lämnats av remissinstanserna skall utredaren ta ställning till vad som bör gälla för en gäldenärs avtal under och efter ett samordnat förfarande.

Bara om det bedöms nödvändigt med hänsyn till utredarens förslag i övrigt, skall utredaren ta upp andra materiella frågor som kan ha betydelse i en insolvenssituation, t.ex. kvittning, förmånsrätt och sakrättsligt skydd. Detsamma gäller konkurskostnader och andra skulder som boet har ådragit sig (s.k. massaskulder), liksom lönegaranti och annan arbetsrätt. Utredaren skall inte heller behandla tillsynsfrågor eller domstolens uppgifter, annat än i den mån det föranleds av övriga ställningstaganden. Utredaren skall följa och anpassa sina förslag till Regeringskansliets beredning av frågan om en ny konkurstillsyn.

Lagen om företagsrekonstruktion är inte tillämplig på banker och vissa andra finansiella företag. Utgångspunkten bör vara att även dessa företag skall omfattas av ett samordnat förfarande. I Regeringskansliet pågår ett lagstiftningsarbete med avseende på insolvenshantering av större banker, dvs. banker med central betydelse för stabiliteten i det finansiella systemet. Utredaren skall följa beredningen av frågan och anpassa sina förslag därefter.

Ett samordnat förfarande kan lagtekniskt åstadkommas på olika sätt. I första hand skall utredaren pröva om nya regler om företagsrekonstruktion bör arbetas in i konkurslagen. Ett alternativ kan vara att samla alla regler i en ny insolvensrättslig lag. Ett annat sätt kan vara att behålla lagen om företagsrekonstruktion, men bättre samordna denna lag med konkurslagen. Utredaren skall välja den lösning som bedöms vara mest ändamålsenlig. Vid sitt val av lösning skall utredaren fästa vikt vid intresset av klarhet, enkelhet och lättillgänglighet.

Utredaren skall beakta de grundläggande syftena bakom Förmånsrättskommitténs förslag och direktiven till Utredningen om en starkare företagsinteckning (Ju 2007:02).

Det har ifrågasatts om företagare och andra berörda har tillräcklig kännedom om insolvensregleringen och vart de kan vända sig om de har betalningssvårigheter. Utredaren skall analysera i vad mån det finns behov av informationsåtgärder eller andra åtgärder och hur detta i så fall lämpligen kan ordnas.

Skuldnedsättning

Utredaren skall lämna förslag om skuldnedsättning för överskuld-satta företagare med personligt ansvar för företagets skulder.

En utgångspunkt är att näringsidkaren skall betala så stor del av sina skulder som möjligt utan att förmågan och intresset av att driva verksamhet spolieras. En betungande skuldbörda kan leda till att nyföretagande omöjliggörs och gäldenärens betalningsförmåga omintetgörs, vilket i förlängningen drabbar även borgenärerna. Utredaren skall också beakta att en generös skuldnedsättning riskerar att leda till alltför stort risktagande, större förluster för borgenärerna, en försämrad betalningsmoral och en förstärkning av den negativa attityden till företagare som gått i konkurs. En annan utgångspunkt är att skuldnedsättning alltid skall övervägas i anslutning till en konkurs. Utredaren skall dock överväga om en skuldnedsättning också bör kunna beslutas i ett fristående förfarande.

Utredaren skall överväga vilka förutsättningar som bör gälla för att en näringsidkare skall få skuldnedsättning och vad som i övrigt bör gälla för förfarandet. Har näringsidkaren drivit verksamheten på ett oseriöst sätt, bör detta tala mot skuldnedsättning. Utredaren skall uppmärksamma vilken inverkan en skuldnedsättning som är tvingande mot borgenärerna kan få på förfarandena för företagsrekonstruktion och ackord enligt konkurslagen.

När det gäller den lagtekniska lösningen skall utredaren pröva om skuldsaneringslagen kan göras tillämplig på näringsidkare eller om ett särskilt regelverk bör skapas.

Utredaren skall också undersöka hur många evighetsgäldenärer det kan antas finnas, liksom anledningen till att de inte söker eller beviljas skuldsanering. Beroende på vad undersökningen utvisar, skall utredaren föreslå åtgärder för att underlätta för evighetsgäldenärer att ta sig ur överskuldssättningen. Utgångspunkten är att överskuldssättningen helst skall hanteras med tillämpning av insolvensrättsliga regler och principen om likabehandling av borgenärerna. En lösning som utredaren särskilt skall pröva är om de förslag som

lämnas i fråga om skuldnedsättning för näringsidkare kan gälla generellt för fysiska personer. I denna del av uppdraget ligger också att föreslå de andra åtgärder än lagstiftning som kan vara motiverade för att komma till rätta med problemet. De olika förslag som Konsumentverket och Skatteverket har lämnat skall beaktas (se Konsumentverkets rapport 2003:4 och Skatteverkets redovisning den 27 december 2004).

Avskaffande av återvinningsförbudet

Utredaren skall lämna ett förslag som går ut på att återvinningsförbudet för betalda skatter och avgifter avskaffas. Företrädare för en juridisk person kan enligt 12 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483) åläggas ett personligt betalningsansvar för inbetalning av den juridiska personens obetalda skatter och avgifter. Ett avskaffande av återvinningsförbudet kan innebära att företrädaransvaret aktualiseras i högre grad än nu. Beroende på rättstillämpning kan det också innebära att företrädaransvaret delvis sätts ur spel som medel att komma till rätta med illojala förfaranden. Utredaren skall analysera konsekvenserna av att återvinningsförbudet avskaffas och föreslå de följdändringar som är motiverade.

Arbetsmetoder och redovisning av uppdraget

Utredaren skall beakta nationalekonomisk forskning om insolvensrättens effekter på entreprenörsklimatet.

Utredaren skall uppmärksamma gällande rätt och pågående lagstiftningsarbete i de länder som utredaren bedömer vara av intresse, särskilt andra nordiska länder.

Samråd skall ske med Utredningen om en starkare företagsinteckning.

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som behövs.

De ekonomiska konsekvenserna för borgenärer, gäldenärer och det allmänna av de förslag som lämnas skall redovisas. I den mån förslagen innebär ökade kostnader för det allmänna skall förslag till finansiering lämnas.

Vid den konsekvensanalys av små företags villkor som skall göras enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) skall utredaren ha kontakt med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 september 2008.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till 2007 års
insolvensutredning (Ju 2007:05)**

**Dir.
2008:77**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juni 2008

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 april 2007 tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att överväga bl.a. hur förfarandet för företagsrekonstruktion kan förbättras och samordnas med konkursförfarandet (dir. 2007:29). I uppdraget ingick även att överväga frågan om skuldnedsättning för överskuldssatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder och för s.k. evighetsgäldenärer.

Enligt de ursprungliga direktiven ska uppdraget redovisas i sin helhet senast den 15 september 2008. Tiden för redovisning av uppdraget ändras nu så att frågor om skuldnedsättning ska redovisas i ett delbetänkande senast den 15 september 2008 och tiden för redovisning av uppdraget i övrigt förlängs till och med den 15 maj 2009.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handlägningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnåktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport. Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter.
Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]

Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för
rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga ut-
betalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattningsstidpunkten för näringsverksam-
het. [80]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighets-
regler. [52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handläggningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets
yttrande över SKB:s Fud-program 2007.
[70]
Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]