

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Konkurstillstillsynsutredningens ursprungliga uppdrag enligt direktiven den 7 maj 1997 (Dir. 1997:74) gäller vilken inriktning och vilket närmare innehåll den offentliga konkurstillstillsynen skall ha, vad som bör gälla för utseende och arvodering av konkursförvaltare och om konkurskostnaderna totalt sett kan minskas och i så fall hur det kan ske. Uppdraget tar sikte på tre huvudfrågor. För det första frågor som allmänt har att göra med konkurstillstillsynen. För det andra frågan om utseende av konkursförvaltare och för det tredje frågan om arvodering av förvaltare. Enligt direktiven skall utredningsarbetet också inriktas på att lämna förslag till åtgärder som kan innebära effektiviseringar och besparingar för såväl staten som enskilda som berörs av konkurshanteringen. I direktiven sägs vidare att utredaren är oförhindrad att föreslå andra ändringar som kan göra det konkursrättsliga systemet effektivare.

Genom tilläggsdirektiv den 1 oktober 1998 (Dir. 1998:77) har utredningens uppdrag beträffande kostnader och förvaltningen vid konkurs preciserats på det viset att utredningen skall utreda dels behovet av samordning av avgifter i konkurs samt vissa frågor om andra kostnader vid konkurs, dels vissa frågor angående förvaltarberättelsen m.m. I övrigt skall utredningen utreda frågor och lämna förslag endast i den mån utredningens arbete i övrigt ger anledning till det.

I tilläggsdirektiv den 22 april 1999 (Dir. 1999:20), vilka föranletts av ett riksdagsbeslut den 18 mars 1999 (se bet. 1998/99:LU11), har utredningens uppdrag vidgats så att utredningen, dock alltjämt med utgångspunkt i att konkurstillstillsynen skall vara offentlig, förutsättningslöst skall överväga den framtida tillsynsfunktionens organisation. Utredningen skall därvid beakta de allmänna uttalanden som Lagutskottet har gjort i det nämnda betänkandet om inriktningen av en reform och de frågeställningar som belyses i motionen 1998/99:L 301.

I 1997 års direktiv anges under rubriken Bakgrund bl.a. följande rörande genomförda utredningar m.m.

Domstolsutredningen har i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet föreslagit en viss omfördelning av arbetsuppgifter mellan domstol, tillsynsmyndighet och förvaltare (se SOU 1991:106 del A s. 120 f., del B s. 348 f. och remissammanställningen Ds 1993:5 s. 345 f.). Förslagen bereds inom Justitiedepartementet.

Riksrevisionsverket har granskat konkurstillsynen, vilket redovisas i granskningsrapporten Tillsyn vid konkurs (RRV 1994:13).

Domstolsverket har också i sin rapport Översyn av vissa konkursrättsliga frågor (DV-rapport 1992:2) behandlat konkurshanteringsfrågor. Förslagen har remissbehandlats och bereds inom Justitiedepartementet.

Riksdagen har uttalat sig i ett stort antal konkursrättsliga frågor, bl.a. rörande tillsynen (bet. 1993/94:LU20). Av intresse är också Justitiekanslerns beslut den 8 oktober 1993 (dnr 91-93-21 och hos Justitiedepartementet dnr 93-4106) och Näringsfrihetsombudsmannens beslut 1992:303 som båda rör frågan om utseende av konkursförvaltare. Vidare har JO i beslut den 30 december 1983 (dnr. 3686-1983; jfr JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 325 f.) uttalat sig i frågor som rör konkurstillsynen. I en bilaga till Riksskatteverkets fördjupade anslagsframställning för åren 1997-1999 tas även frågor om den framtida konkurshanteringen upp till behandling. Skrivelser har också kommit in till regeringen från Riksskatteverket (dnr Ju 93-2580), Kronofogdemyndigheten i Jönköpings län (dnr Ju 93-3905) och Konkursförvaltarkollegiernas förening (dnr Ju 94-3928) rörande frågor om konkursförvaltning och konkurstillsyn. Riksskatteverket har också nyligen till departementet inkommit med en hemställan om ändring i konkurslagen (dnr 96-4112). Förslaget rör frågan om arvodering av konkursförvaltare.

Av betydelse i sammanhanget är också den reformering (regionalisering) av exekutionsväsendet som nyligen har genomförts (se prop. 1996/97:1 utg.omr. 4, bet. 1996/97:JuU1, rskr. 1996/97:98).

Härefter utvecklas Behovet av en särskild utredning på följande sätt.

### *Konkurstillsynen*

Enligt regeringens mening finns det ett antal övergripande problem med konkurstillsynen. Dessa kan i enlighet med Riksrevisionsverkets rapport sammanfattas enligt följande.

- Oklarhet råder om konkurstillsynens mål och närmare inriktning. Lagstiftningens riktlinjer för tillsynen är komplexa och delvis allmänt hållna, vilket ger utrymme för olika tolkningar.
- Tillsynsfunktionen har en delvis oklar roll i förhållande till domstolarna och konkursförvaltarna.
- Tillsynens inriktning på granskning av enskilda konkursärenden begränsar möjligheterna att beakta centrala och generella problem i konkursförvaltningen. Tillsynsverksamheten styrs i alltför hög grad av de kvantitativa kraven och av formaliakontrollen som hindrar att tillräcklig uppmärksamhet ägnas åt de kvalitativa och långsiktiga aspekterna i konkursförvaltningen.
- Tillsynens inriktning på ärendegranskning medför betydande krav på flexibilitet i tillsynssystemet. Tillsynsverksamheten har begränsad förmåga att hantera och anpassa verksamhetens resurser till förändringar i ärendevolymerna och andra yttre omständigheter.
- Tillsynsverksamhetens organisation och administrativa stöd är inte ändamålsenliga för en enhetlig och effektiv tillsyn. Den splittrade tillsynsorganisationen har bl.a. försvårat ledning och en samordnad utveckling av tillsynsverksamheten.

JO har i ett beslut (dnr 3686-1983) riktat allvarliga anmärkningar mot utformningen av tillsynen. JO anger att begreppet ”konkurstillsyn till sitt innehåll inte är enhetligt eller entydigt. Uppfattningen om vad tillsyn betyder och hur den skall utövas varierar från en tillsynsmyndighet till en annan – verksamheten är i hög grad personanknuten: den blir vad den enskilde tillsynsfogden gör den till. Att det är så får i första hand tillskrivas det förhållandet att förarbetena till lagstiftningen i åtskilliga hänseenden lämnar föga eller ingen vägledning om hur tillsynen i praktiken skall utövas”. JO förespråkar

att tillsynsmyndigheten genomgående blir mer aktiv/offensiv i sin verksamhet för att kunna fullgöra vad den rimligen bör vara; enligt JO "en funktion vid förvaltarens sida för att se till att samtliga berörda intressen tas till vara på bästa sätt." JO föreslår bl.a. att tillsy-  
nen koncentreras till färre myndigheter och att uppgiften att vara tillsynsfogde anförtros en specialist.

De nu angivna problemen och reformönskemålen bör enligt regeringens mening övervägas i ett större konkursrättsligt perspektiv.

#### *Utseende av förvaltare*

Domstolsutredningen föreslår att utseende av förvaltare och andra initiala beslut (se 2 kap. 24 § konkurslagen) alltjämt skall handhas av rätten. En stor majoritet av remissinstanserna delar utredningens bedömning i denna del. Frågan om utseende av förvaltare har också uppmärksamats i flera andra sammanhang, bl.a. av Näringsfrihetsombudsmannen (numera Konkurrensverket), Justitiekanslern och Insolvensutredningen. Det som främst har stått i blickpunkten är de s.k. förvaltarlistorna.

Näringsfrihetsombudsmannen har granskat om listorna utgör en form av etableringshinder. Näringsfrihetsombudsmannen uttalar som sin principiella inställning följande. "NO:s principiella inställning är att ett system av detta slag inte bör normera antalet konkurrerande aktörer efter en administrativ bedömning av vad marknaden anses behöva. En sådan bedömning bör generellt göras av marknaden själv. Ett sådant synsätt leder till att listan i princip bör uppta alla dem som i sig är kvalificerade att ingå i systemet."

Justitiekanslern har också haft anledning att granska förvaltarlistorna. Justitiekanslern påpekar att listorna inte har någon annan rättslig innebörd än att tingsrätten i ett enskilt fall inte behöver inhämta yttrande från tillsynsmyndigheten. Justitiekanslern ser listorna närmast som ett förenklande hjälpmedel i domstolarnas och tillsynsmyndigheternas arbete. Justitiekanslern anser emellertid sammanfattningsvis att det kan finnas anledning att överväga formerna för samarbetet mellan konkursdomarna och tillsynsmyndigheterna.

Insolvensutredningen gjorde en enkät där bl.a. landets tillsynsmyndigheter fick lämna synpunkter på frågor som rör utseende av konkursförvaltare. Av svaren framgick att "listsystemet" tillämpas olika på olika håll i landet (SOU 1992:113 s. 135 f.).

I enlighet med vad som kommit fram i de sammanhang som redovisats här och även i övrigt anser regeringen att det finns ett klart behov av att överväga ordningen för utseende av konkursförvaltare.

En påtaglig nackdel med den gällande ordningen är det mellan domstolen och tillsynsmyndigheten delade ansvaret för utseende av förvaltare.

#### *Förvaltarens arvode*

Domstolsutredningen föreslår att kontroversiella arvodesfrågor alltjämt skall hanteras av domstol och att okontroversiella sådana frågor i framtiden skall prövas av tillsynsmyndigheten. Rent konkret innebär förslaget att tillsynsmyndigheten tillerkänner förvaltaren yrkat arvode i de fall tillsynsmyndigheten inte har något att invända mot yrkandet. Om tillsynsmyndigheten däremot har invändningar mot det begärda arvodet skall tillsynsmyndigheten tillsammans med ett eget yttrande lämna över frågan för prövning av tingsrätten.

Riksskatteverket föreslår i en särskild skrivelse till Justitiedepartementet att konkurslagen ändras så att det där tas in bestämmelser om att det i en arvodesframställan skall lämnas uppgifter om tidsåtgång dels på olika förvaltningsåtgärder, dels på den personal som utfört arbetet. Vidare föreslår verket att det införs bestämmelser som möjliggör att det utfärdas närmare föreskrifter om hur en arvodesframställan skall vara utformad.

Enligt regeringen finns det ett behov av att överväga vad som närmare bör gälla för arvodering av konkursförvaltare. Frågan har samband med hur konkurstillsynen anordnas och förvaltare utses. Den bör lämpligen behandlas i samband med att dessa frågor övervägs.

Mot bakgrund av redogörelsen för olika problem och reformönskemål anges i direktiven Utredningsuppdraget på följande sätt.

#### *Konkurstillsynen*

En utgångspunkt är att en *statlig konkurstillsyn* skall behållas, liksom en privat konkursförvaltning. Förvaltningen skall i huvudsak vara anordnad på det sätt den är i dag.

En annan utgångspunkt är att konkurstillsynen alltjämt skall vara knuten till kronofogdemyndigheterna i organisatoriskt hänseende och att Riksskatteverket även i fortsättningen skall ha den centrala funktionen. Utredaren skall bl.a. redovisa en bedömning av hur förutsättningarna för en väl fungerande tillsyn påverkats av den regionalisering av exekutionsväsendet som nyligen har genomförts och om

det finns behov av ytterligare anpassning av organisationen. Utredaren skall i sammanhanget beakta de förslag Domstolsutredningen har lämnat som syftar till att renodla domstolarnas roll.

Målet för konkurstillsynen kan allmänt sägas vara att sörja för en god kvalitet på konkursförvaltningen. Inriktningen bör alltså vara att tillsynen skall övervaka att förvaltningen bedrivs ändamålsenligt och i överensstämmelse med konkurslagen och andra författningar. Utredaren bör söka precisera vilket innehåll tillsynen skall ha och hur tillsynen skall kunna fungera på ett effektivt sätt. Lösningar bör eftersträvas som innebär att snabbhet i ärendehantering och likformighet i tillämpningen befrämjas. Det är också av stor vikt att tillsynsfunktionen på ett ändamålsenligt sätt utformas så att bekämpandet av ekonomisk brottslighet underlättas.

Utredaren skall inrikta sitt arbete på att tillsynsfunktionen bör vara uppbyggd efter mönster av vad Riksrevisionsverket i sin granskningsrapport benämner "Främjande insatser och systemtillsyn". Det innebär att tillsynen mindre skall gälla granskning av enskilda konkursärenden än kvalitativa och långsiktiga bedömningar av hur konkursförvaltningen bedrivs. En sådan ökad betoning på främjande insatser och systemtillsyn innebär att tillsynsorganet får två skilda funktioner, dels en administrativ funktion vad gäller den löpande ärendehantering, dels en inspektionsliknande funktion vad gäller själva tillsynen.

Tillsynens tyngdpunkt skall alltså bestå av insatser som på längre sikt främjar en effektiv konkursförvaltning och förebygger fördröjningar och andra problem inom förvaltningen. Tillsynen bör alltså i ökad utsträckning vara uppföljande och överblickande till sin karaktär. Det kan konkret innebära att tillsynsorganet utfärdar allmänna råd för konkursförvaltningen och sörjer för utbildningsinsatser m.m. kring insolvensrättsliga frågor. Tillsynens servicefunktion i förhållande till förvaltarna skall lyftas fram.

Tillsynsorganet skall också ges möjligheter att genomföra inspektioner i olika former hos konkursförvaltare i syfte att granska hur förvaltaruppdragen har skötts. Inspektioner kan ske t.ex. i form av stickprovskontroller och fördjupade granskningar av ett mindre antal omfattande konkurser.

Borgenärerna är konkurshanteringens viktigaste grupp. Det är deras rättigheter som berörs, vanligen på ett mycket ingripande sätt. En ny annorlunda inriktning av konkurstillsynen bör därför utformas så att borgenärskollektivets ställning inte försvagas och helst förstärks. I uppdraget ingår därför att ta ställning till borgenärskollektivets roll i förhållande till tillsynsfunktionen liksom även till

förvaltaren. Utredaren bör dessutom utreda om de enskilda borgenärernas ställning på något sätt kan stärkas.

#### *Utseende av konkursförvaltare*

Utredaren bör göra en kartläggning av det gällande regelsystemet för utseende av konkursförvaltare och hur det fungerar. Utredaren bör i sammanhanget överväga om den nuvarande regleringen är ändamålsenlig och lägga fram de förslag han finner nödvändiga. Det är därvid särskilt viktigt att beakta intresset av såväl en hög kompetensnivå bland dem som utses till förvaltare som en fri konkurrens bland dem som uppfyller kompetenskraven.

#### *Konkursförvaltarens arvode*

Utredaren bör vidare kartlägga den nuvarande ordningen för bestämmande av förvaltararvode i konkurs, bl.a. principerna för hur konkursförvaltarna debiterar, tillsynsmyndigheternas inflytande och hur myndigheterna praktiskt arbetar med granskningen av konkursarvoden samt tingsrätternas handläggning av frågan.

Mot bakgrund av vad som kommer fram vid kartläggningen, bör utredaren överväga vilken roll tingsrätten respektive tillsynsorganet skall spela när förvaltarens arvode skall bestämmas. En modell som bör övervägas är om tvistiga arvodesräkningar skall prövas av en särskild arvodesnämnd, vars beslut kan överklagas till domstol. En sådan nämnd skulle kunna bestå t.ex. av erfarna konkursförvaltare och företrädare för konkurstillsynen.

Vidare bör utredaren överväga vilka normer som skall vara bestämmande för arvodet samt vilka uppgifter som förvaltaren skall lämna i samband med sitt arvodesanspråk.

#### *Övrigt*

Utredaren skall lämna de förslag till lagändringar och ändringar i andra avseenden som följer av uppdraget.

Utredaren är oförhindrad att föreslå andra ändringar beträffande konkurstillsynen och konkursförvaltningen än de som har redovisats i det föregående. Utredaren har också beträffande konkurshanteringen i övrigt fria händer att föreslå de ändringar som kan göra det konkursrättsliga systemet effektivare.

Förslagets kostnadskonsekvenser skall belysas. Det saknas utrymme för att genomföra ändringar som innebär ökade kostnader för det allmänna. I stället skall utredningsarbetet inriktas på att om möjligt lämna förslag till åtgärder som kan innebära effektiviseringar och besparingar för såväl staten som enskilda som berörs av konkurshanteringen.

Beträffande uppdragets genomförande anges i de ursprungliga direktiven att uppdraget skall redovisas senast den 30 december 1998. Där erinras också dels om att för utredningsarbetet gäller vissa generella direktiv av regeringen till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser m.m., dels om att utredaren i den del av uppdraget som gäller utseende och arvodering av konkursförvaltare också skall beakta regeringens beslut den 1 september 1994 (N94/1214) En ordning för systematisk genomgång i regeringskansliet av företagsregler.

Som har berörts förut har utredningens uppdrag preciserats i vissa hänseenden 1998. I dessa tilläggsdirektiv påpekas till en början att utredaren i 1997 års direktiv under rubriken "Övrigt" getts ett mycket omfattande – men opreciserat – mandat och att utredaren därför hos regeringen begärt att uppdraget beträffande kostnader i samband med konkurs liksom beträffande frågor rörande konkursförvaltningen m.m. preciseras samt att tiden för redovisning av uppdraget utsträcks till den 30 september 1999. Härfter anförs i tilläggsdirektiven följande.

Åtskilliga av de frågor som nu nämnts kan sägas omfattas av direktiven. Det följer av direktivens mycket allmänna formuleringar under rubriken "Övrigt". Den inventering utredningen gjort av vilka uppgifter som mer konkret skulle kunna fullgöras av utredaren ger dock regeringen anledning att precisera utredarens uppdrag i dessa delar. En precisering krävs också med tanke på övriga önskemål om reformering av konkurslagen.

#### *Kostnader vid konkurs*

Av central betydelse för konkurshanteringen i allmänhet är frågor som har att göra med vem av konkurshanteringens olika aktörer (borgenärer, gäldenären, staten) som slutligt bör svara för olika slag av kostnader. Redan av de givna direktiven följer att utredaren skall utreda om konkurskostnaderna kan minskas och i så fall hur det kan ske. Inom ramen för strävanden att minska kostnaderna ligger också



frågor som har att göra med förenklingar i regelverket. Frågor som faller inom den nu angivna ramen och som utredaren därför skall ta sig an är:

1. Frågor som har att göra med storleken och beräkningen av tillsynsavgiften, kungörandeavgiften och kallelseavgiften (14 kap. 1 § första stycket 4-6 konkurslagen).
2. Frågor som har att göra med omfattningen av annonseringen vid kungörande.
3. Frågor som rör borgenärernas betalningsskyldighet enligt 14 kap. 3 § konkurslagen.
4. Frågan om när ett särskilt arvode för viss egendom får lyftas (14 kap. 5 § första stycket och 11 § konkurslagen).
5. Frågan om tidpunkten för skyldigheten att erlægga mervärdeskatt på konkursförvaltararvode (14 kap. 11 § konkurslagen).
6. Frågor om kostnadsersättning och tillsynsavgift i konkurser som lämnar utdelning till borgenärer med särskild förmånsrätt men brist i allmänna boet (s.k. hybridkonkurser).
7. Frågan om tillsynsavgift i konkurs som avslutas med ackord.
8. Frågan om kostnader för förvaring av gäldenärens räkenskapsmaterial m.m.

Flera av de problem som nu angetts rör förvaltarens möjligheter att få ersättning för sitt arbete. En utgångspunkt bör vara att förvaltarna inte skall bära någon del av kostnaderna vid konkurs. Utredaren bör generellt överväga frågan om vem som slutligen skall ha kostnadsansvaret.

Det nu sagda hindrar inte utredaren att behandla andra frågor rörande kostnader i konkurs om utredningsarbetet ger anledning till det.

I direktiven anges också att utredaren bör kartlägga den nuvarande ordningen för bestämmande av förvaltararvode i konkurs, bl.a. principerna för hur konkursförvaltarna debiterar, tillsynsmyndighetens inflytande och hur myndigheterna praktiskt arbetar med granskningen av konkursarvoden samt tingsrätternas handläggning av frågan.

Regeringen vill i detta avseende göra följande tillägg. Den avsedda kartläggningen är främst avsedd att ge ett underlag för vilken roll tingsrätten respektive tillsynsorganet skall spela när förvaltarens arvode skall bestämmas. Det är av mindre vikt i sig vilken roll de olika aktörerna har spelat i det förgångna och vilken roll de spelar i dag. Med hänsyn till det och till att det kan vara förenat med praktiska problem och stora kostnader att göra en fullständig kartläggning av historiska förhållanden står det utredaren fritt att välja hur omfattande kartläggningen bör vara och vad den närmare skall bestå av.

### *Förvaltning*

Även vissa frågor som främst rör konkursförvaltningen har ett sådant samband med utredarens uppdrag att det är lämpligt att utredaren har sig an dessa frågor. Sådana frågor som utredaren skall se över är om bestämmelserna rörande förvaltarberättelsen m.m. i 7 kap. 15 § första stycket 5 och 6 samt andra stycket, 16 §, 20 § och 21 § konkurslagen i sak är lämpligt utformade. I övrigt skall utredaren ta upp frågor som har med förvaltningen att göra endast i den mån arbetet i övrigt ger anledning till det.

### *Övriga önskemål om reformering av konkurslagen*

Regeringen är medveten om att det också i andra hänseenden än som nämnts i direktiven 1997:74 och i det föregående kan finnas ett behov av reformering av konkurslagen och angränsande lagstiftning. Sådana frågor bör dock inte behandlas av utredaren i vidare mån än de faller inom ramen för huvuduppdraget.

I 1998 års tilläggsdirektiv anges avslutningsvis att utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 september 1999.

Tilläggsdirektiven den 22 april 1999 har följande lydelse.

### Bakgrund

Konkurstillstödsutredningen (Ju 1997:05) har enligt ursprungsdirektiven (dir. 1997:74) som huvuduppgift att utreda vilken inriktning och vilket närmare innehåll konkurstillstöden skall ha. En utgångspunkt för utredaren är enligt direktiven att tillsynsfunktionen även

fortsättningsvis skall vara offentlig och knuten till kronofogdemyndigheterna och att Riksskatteverkets centrala funktion skall behållas.

#### Riksdagens tillkännagivande

Med anledning av en motion (1998/99:L301) hemställde lagutskottet om ett tillkännagivande om att Konkurstillsynsutredningen bör ges tilläggsdirektiv som innebär att utredarens uppdrag utvidgas, dock alltjämt med utgångspunkt i att konkurstillsynen skall vara offentlig, så att utredaren ges möjlighet att därutöver förutsättningslöst överväga den framtida tillsynsfunktionens organisation (bet. 1998/99:LU11).

Lagutskottet anförde följande.

Enligt motionärens mening borde utredningsuppdraget ha varit mer förutsättningslöst och inte haft som utgångspunkt att tillsynsfunktionen även fortsättningsvis skall vara offentlig och knuten till kronofogdemyndigheterna. Motionären anser att Konkurstillsynsutredningen bör få tilläggsdirektiv så att utredningen kan föreslå en reform som stärker borgenärernas ställning i konkurser samtidigt som tillsynsmyndigheterna kan avskaffas. I motionen förordas en radikal reformering av konkurstillsynen i syfte att stärka borgenärernas inflytande över konkursförfarandet. Den i motionen föreslagna ordningen innebär att borgenärerna skall ha en funktion liknande den som aktieägarna normalt utövar på bolagsstämman. Borgenärernas inflytande skall, enligt det i motionen redovisade förslaget, utövas på särskilda borgenärssammanträden vid tingsrätten, vilka hålls en gång i halvåret. Vidare skall rätten utse en särskild konkursrevisor, som skall vara auktoriserad revisor, och som i likhet med konkursförvaltaren skall avge redovisning för sitt uppdrag vid borgenärssammanträdena. Redovisningen skall ges in till Patent- och registreringsverket för granskning. Genom att ta tillvara borgenärernas kunskap och erfarenheter och genom konkursrevisorns roll blir, enligt motionärens mening, tillsynsmyndigheten överflödigt och kan avskaffas. Härigenom torde, anför motionären vidare, staten göra en besparing beträffande konkurshanteringen, och de frigjorda resurserna kan tillgodogöras i polisens och åklagarnas brottsutredande verksamhet. I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen tillkänna vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Konkurstillsynsutredningen med en inriktning som föreslagits i motionen.

Enligt utskottets mening har de granskningar och utredningar som gjorts under 1990-talet klart visat att det finns ett antal över-

gripande problem när det gäller konkursförvaltning och konkurstillsyn. Särskilt otillfredsställande är oklarheterna rörande konkurstillsynens mål och inriktning. Utskottet ser därför med tillfredsställelse att många av de frågor som aktualiserats nu är föremål för ett samlat utredningsarbete i ett större konkursrättsligt perspektiv, och utskottet kan inte finna annat än att regeringens uppdrag till Konkurstillsynsutredningen innefattar en mängd möjligheter till nytänkande på området.

Utskottet anser för sin del att det är viktigt att konkurstillsynen är utformad så att dess opartiskhet inte kan ifrågasättas och att den skapar förtroende hos de berörda. Enligt utskottets mening är det vidare väsentligt att konkurstillsynen har en övergripande och generell karaktär, och att det klargörs att huvudaktörerna i en konkurs utgörs av förvaltaren och borgenärerna. En annan väsentlig hållpunkt är att förvaltarens oberoende ställning i förhållande till borgenärer och tillsynsfunktion säkerställs.

I likhet med motionären konstaterar utskottet att de nuvarande direktiven till Konkurstillsynsutredningen inskränker utredningsuppdraget så till vida att konkurstillsynen även i fortsättningen skall vara offentlig och knuten till kronofogdemyndigheterna samt att Riksskatteverket skall ha den centrala tillsynsfunktionen. Detta begränsar givetvis utredningens möjligheter att överväga en nyordning i fråga om hur tillsynsfunktionen skall vara organiserad. Även om det, enligt utskottets mening, finns övervägande skäl som talar för att det också i framtiden skall finnas en offentlig konkurstillsyn är det olyckligt att utredningen inte getts fria händer att mer förutsättningslöst pröva hur en sådan tillsyn kan organiseras och överväga sådana mer principiella frågeställningar som redovisats i motionen, särskilt mot bakgrund av de förslag som nyligen lagts fram av Förmånsrättskommittén i betänkandet (SOU 1999:1) Nya förmånsrättsregler.

Det anförda innebär att utskottet anser att uppdraget till Konkurstillsynsutredningen bör utvidgas så att utredningen, dock alltså jämt med utgångspunkt i att konkurstillsynen skall vara offentlig, ges möjlighet att därutöver förutsättningslöst överväga den framtida tillsynsfunktionens organisation. Utredaren bör därvid beakta de allmänna uttalanden som utskottet nu gjort om inriktningen av en reform och de frågeställningar som belyses i motionen. Utskottet kan inte se att ett sådant utvidgat utredningsuppdrag skulle behöva innebära att utredningstiden behöver förlängas med mer än några månader.

Riksdagen biföll vad utskottet hemställt (rskr. 1998/99:158).

### Tilläggsdirektiven

Tilläggsdirektiv skall beslutas i enlighet med vad riksdagen tillkännagivit.

I ursprungsdirektiven gavs begränsningen att konkurstillsynens funktion även fortsättningsvis skulle vara offentlig och knuten till kronofogdemyndigheterna och att Riksskatteverkets centrala funktion skulle behållas.

Uppgiften utvidgas nu så att utredaren, dock alltså med utgångspunkt i att konkurstillsynen skall vara offentlig, förutsättningslöst skall överväga den framtida tillsynsfunktionens organisation. Utredaren skall vid dessa överväganden beakta de allmänna uttalanden som lagutskottet har gjort i betänkandet 1998/99:LU11 om inriktningen av en reform och de frågeställningar som belyses i motionen 1998/99:L301.

Utvidgningen av uppdraget innebär alltså att utredaren har fria händer att överväga hur den offentliga konkurstillsynen bör vara uppbyggd. Vid utformningen av den framtida tillsynsfunktionens organisation får naturligen behovet av och det närmare innehållet i statens kontroll beträffande konkursförvaltningen avgörande betydelse. Samtidigt skall beaktas att det saknas egentligt utrymme för att genomföra förändringar som innebär ökade kostnader för det allmänna.

I övrigt gäller ursprungsdirektiven oändrade.

Tilläggsdirektiven föranleder förlängning av utredningstiden. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2000.

## 1.2 Arbetets bedrivande

Konkurstillsynsutredningen har med utgångspunkt i de ursprungliga direktiven gjort flera undersökningar rörande tillsynsmyndigheternas organisation och arbetsmetoder samt angående utseende och arvodering av konkursförvaltare. Sålunda har i november 1997 sänts ut en enkät till samtliga tillsynsmyndigheter och i december 1997 en motsvarande enkät till samtliga tingsrätter. Innehållet i enkätsvaren redovisas under de avsnitt som tar upp ämnen som anknyter till enkäterna samt i bilaga 1 och 2. Vidare har genom Riksskatteverkets försorg undersökts hur förvaltaruppdragen är fördelade i landet på olika förvaltare och förvaltarbyråer. Den undersökningen redovisas i avsnitt 2.4.4.1.

Den 11 juni 1998 har utredningen hållit en hearing med företrädare för Riksskatteverket, fem tillsynsmyndigheter, Göta hovrätt, fyra tingsrätter, Ackordscentralen/Företagsrekonstruktion Aktiebolag, Konkursförvaltar-

kollegiernas Förening, Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenska Bankföreningen, Svensk Handel, Riksrevisionsverket, Konkurrensverket och Svenska Inkassoföreningen. Vid hearingen har besvarats frågor angående tillsynsmyndigheternas organisation, konkurstillsynens innehåll, utseende av konkursförvaltare, borgenärernas ställning under konkursförfarandet och arvoderingen av konkursförvaltare. Utredningens anteckningar från hearingen redovisas i bilaga 3.

Genom särskilda undersökningar har utredningen inhämtat uppgifter om arvoden till konkursförvaltare och omfattningen av kungörelseannonsering (se avsnitt 2.5.4, 2.5.5.3 och 5.10.1 samt bilagorna 9 och 10).

Utredningen har den 30 mars 1998 i Helsingfors besökt den finska Konkursombudsmannen och Delegationen för konkursärenden (se avsnitt 3.3.1). Den 10 mars 1999 har utredningen avlagt ett motsvarande besök i Oslo hos det norska Konkursrådet (se avsnitt 3.4.1).

Utredningen har i övrigt genom sammanträffanden i olika delar av landet och andra kontakter med företrädare för tingsrätterna, tillsynsmyndigheterna, konkursförvaltarna, åklagar- och skatteväsendet m.fl. fått underlag för sina ställningstaganden. Material av sådant slag redovisas i det följande i sitt sammanhang i den mån det uttryckligen återopas.

### 1.3 De generella direktiven

Vad gäller de generella direktiv vilka berörts under 1.1 vill utredningen nämna följande (jfr 14 och 15 §§ kommittéförordningen 1998:1474, som trätt i kraft den 1 januari 1999).

Beträffande konsekvenserna för sysselsättning och service i olika delar av landet hänvisas till avsnitt 5.9.1.4 och 5.12.1.

Utredningens egna direktiv utesluter annat än en offentlig konkurstillsyn. I uppdraget ligger ett krav på att detta offentliga åtagande skall fullgöras effektivt och utan onödiga kostnader. Här får hänvisas till övervägandena i avsnitt 5.7 och 5.9.1.

Ämnets karaktär gör att en analys och en redovisning ur ett jämställdhetsperspektiv inte ter sig meningsfull.

Beträffande utredningsförslagets effekter för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet hänvisas till övervägandena i avsnitt 5.7 och 5.11.5.

Utredningen har beaktat regeringens beslut den 1 september 1994 (N94/1214) En ordning för systematisk genomgång i regeringskansliet av företagsregler.

## 1.4 Övrigt

Utredningen använder i betänkandet genomgående förkortningen TSM för att beteckna den nuvarande, till kronofogdemyndigheten knutna tillsynsmyndigheten. När utredningen åsyftar den nya tillsynsfunktion som föreslås (se bl.a. avsnitt 5.7 och 5.9) används uttryck som ”tillsynsorganet”, ”den nya tillsynsmyndigheten” e.d.

På ett sent stadium har utredningen fått kännedom om en i Justitiedepartementet i mars 2000 upprättad promemoria Vissa processrättsliga frågor rörande forumregler (Ju 2000/250). I promemorian föreslås bl.a. en ändring i 2 kap. 1 § konkurslagen (1987:672). Ändringen går ut på att frågan om behörig tingsrätt i konkursärenden skall kunna avgöras av regeringen. Konkursansökan skall enligt förslaget göras hos den tingsrätt som regeringen bestämt för det län eller del av län där gäldenären bör svara i tvistemål som angår betalningsskyldighet i allmänhet. – Promemorian har inte föranlett några särskilda överväganden från utredningens sida.

## 2 Nuvarande förhållanden

### 2.1 Allmänt om konkurs

#### 2.1.1 Motiven för konkursinstitutet

Motiven för ett konkursinstitut har i viss mån växlat allt efter utvecklingen av kreditlivet och samhället i övrigt. Konkurslagstiftningen brukar sägas bygga på principen att, när flera borgenärer inte kan tillgodoses fullt ut, de skall bära förlusten proportionellt mot storleken av vars och ens fordran (likhetsprincipen). Man uttrycker det också så att konkursens viktigaste funktion är att hindra en kapplöpning (lat. concursus) mellan borgenärerna om gäldenärens tillgångar och ge utrymme för en gäldsavveckling i lugna former. Konkursinstitutet anses även ha en stor betydelse indirekt som incitament till lojalitet vid gäldsförhållandens frivilliga avveckling och därmed för stärkande av den allmänna krediten (se Welamson, Konkursrätt, 1961, s. 3 f. och samma författare, Konkurs, 9 uppl. 1997, s. 14 f.; jfr även Olivecrona, Konkursrätt, 7 uppl. 1958, s. 1 f.). Liknande uttalanden om konkursens grundläggande syften förekommer i litteraturen i övrigt (se t.ex. Lennander, Återvinning i konkurs, 2 uppl. 1994, s. 17) och i förarbeten till senare tids konkurslagstiftning (se t.ex. prop. 1978/79:105 s. 147).

Efter hand har samhällsutvecklingen medfört att konkurs kommit att uppfattas som en angelägenhet inte enbart för borgenärerna. Konkursens verkningar för sysselsättningen och möjligheterna att genom konkursförfarandet upptäcka ekonomisk brottslighet har man ansett skall beaktas (se t.ex. prop. 1978/79:105 s. 154 och prop. 1986/87:90 s. 262 f. samt Heuman, Specialprocess Utsökning och konkurs, 4 uppl. 1997, s. 140 f.) Också andra ”bisyften” med konkurs har brukat framhållas. Sålunda har sagts att konkursinstitutet kan möjliggöra en noggrann genomgång av gäldenärens affärer och på så sätt bidra till att upprätthålla moralen i affärslivet (Lennander, a.a. s. 18). Vidare har pekats på att ett konkurrensföretag kan använda en konkursansökan för att nå konkurrensmässiga fördelar, att staten som skatteborgenär kan söka få ett bolag försatt i konkurs i syfte att bolaget skall upphöra med sin verksamhet och att konkursansökningar inte



sällan ges in i syfte att få en gäldenär att betala en enstaka skuld (Heuman, a.a. s. 141 f.). Det har även nämnts att konkurs har den fördelen att gäldenären hindras från att ytterligare förvärra sitt ekonomiska tillstånd (se RSV:s handbok Konkurs, Företagsrekonstruktion & Ackord, 1998, s. 45).

Beskrivningen ovan om konkursinstitutets olika funktioner speglar inte fullständigt konkursens roll. Det har under senare årtionden ofta konstaterats att oprioriterade borgenärer inte får någon utdelning i konkurs eller endast en ringa sådan (se t.ex. SOU 1992:113 s. 96 f.). I den mån någon utdelning sker i konkurs är det de förmånsberättigade borgenärerna som får del av denna i den ordning som anges i förmånsrättslagen (1970:979). Den likabehandlingsprincip som brukar anges som själva grunden för konkursinstitutet har alltså i praktiken inte så stor betydelse. I de allra flesta fall blir det i konkursen i stället fråga om att klarlägga i vad mån det finns tillgångar som förslår till säkerhetsinnehavare och andra prioriterade fordringsägare. För anställda hos en rörelseidkande gäldenär har frågan om utdelning oftast inte så stor ekonomisk betydelse på grund av den statliga lönegarantin.

Konkurs har mot denna bakgrund kommit att spela en annan roll än den som lagstiftaren ursprungligen avsett, dvs. att utgöra en form för att avveckla olönsamma företag. Institutet används i stället i stor utsträckning för rekonstruktion av företag i ekonomisk kris. Lagstiftaren har godtagit denna dubbla funktion hos konkurs. Detta kommer bl.a. till uttryck i propositionen 1995/96:5 med förslag till lag om företagsrekonstruktion. Chefen för Justitiedepartementet uttalar att det förmodligen inte är möjligt, och kanske inte heller önskvärt, att helt undvika att företagsrekonstruktioner till en del sker inom ramen för konkursinstitutet. Det uttalas dock att konkursförfarandet främst bör vara inriktat på en avveckling av olönsamma företag (se a. prop. s. 54).

### 2.1.2 Rollfördelningen mellan konkursförfarandets subjekt

Den förändring som ägt rum beträffande konkursinstitutets funktion har naturligtvis kommit att påverka konkursaktörernas, dvs. gäldenärens, borgenärernas, domstolens, tillsynsmyndighetens (TSM:s) och konkursförvaltarens roller.

Gäldenärens ställning i konkursen har länge varit densamma. Han förlorar rådigheten över sin egendom och kan få vidkännas inskränkningar i sin rörelsefrihet genom olika tvångsmedel. Möjligheterna att inskränka gäldenärens personliga frihet har successivt skärpts. Genom 1979 års reform (se om denna under 2.2.2) har bl.a. möjligheterna att hämta och häkta gäldenären utvidgats samt införts som nytt tvångsmedel skyldigheten för gäldenä-

ren att lämna ifrån sig sitt pass. Även 1995 har genomförts vissa ändringar i skärpande riktning som angår gäldenärens upplysningsskyldighet. Reformen är ett led i statsmakernas strävan att stävja konkursmissbruk och bekvämlighetskonkurser (prop. 1994/95:189).

Borgenärernas roll är den som förändrats mest och då framför allt genom 1979 års reform. Förändringen avser borgenärernas befogenheter att såsom ett kollektiv utöva inflytande över konkursförvaltningen. Enligt 1921 års konkurslag (ÄKL) hade borgenärskollektivet bl.a. viss rätt att vid borgenärssammanträden avgöra vissa förvaltningsfrågor, t.ex. fortsättande av gäldenärens rörelse och uppskov med försäljning av egendom (60 och 64 §§ ÄKL). Borgenärskollektivets tidigare avgörande inflytande över valet av förvaltare har också minskat genom 1979 års reform för att slutligt upphöra vid den nuvarande konkurslagens (1987:672, KL) ikraftträdande 1988. Det nya tillsynsorganet – TSM – har bl.a. övertagit den kontrollfunktion som rättens ombudsman (RO) jämte borgenärskollektivet tidigare haft. I KL kommer borgenärernas inflytande till uttryck i olika bestämmelser om den enskilde borgenärens rätt till insyn i konkursen. Bl.a. stadgas i 7 kap. 30 § KL en rätt för borgenär att utse granskningsman att övervaka förvaltningen på en borgenärs vägnar, i 7 kap. 9 § KL en rätt för borgenär att av förvaltaren begära upplysningar om boet och dess förvaltning och i 14 kap. 8 § KL en rätt för borgenär som begärt det att yttra sig över förvaltarens arvodesanspråk.

Borgenärernas roll kan även ses ur en annan synvinkel. Då det mestadels endast är de förmånsberättigade borgenärerna som får utdelning i konkurserna, ligger naturligen tyngdpunkten i borgenärernas intressen av konkursen hos bankerna och hos staten som skatteborgenär. Detta kommer f.ö. till uttryck i t.ex. 7 kap. 10 § KL. I bestämmelsen föreskrivs att konkursförvaltaren i viktigare frågor skall höra ”särskilt berörda borgenärer”. Med dessa avses bl.a. prioriterade fordringshavare (prop. 1978/79:105 s. 273). De oprioriterade borgenärerna har en undanskymd roll. I sammanhanget bör anmärkas att andelen konkurser där tillgångar antingen saknas helt eller är få utgör merparten av konkursbeståndet (se vidare under 2.1.4).

Staten är den som successivt mest flyttat fram sin position i konkursförfarandet under tiden efter 1979 års reform. Detta gäller såväl i egenskap av borgenär som utövare av kontrollen i en konkurs. Statens roll var till en början inskränkt till att domstolen beslutade om konkurs, utsåg konkursförvaltare och RO samt hade hand om vissa andra frågor (se avsnitt 2.2.1 nedan). Numera utövar staten inflytande såväl genom tingsrättens olika beslutsbefogenheter i konkursförfarandet som genom TSM:s kontrollfunktion. Statens inflytande har accentuerats framför allt vid 1979 års reform. Genom denna har de samhällseliga intressena av att bekämpa ekonomisk brottslighet och värna sysselsättningen lyfts fram. Detta synsätt återspeglas

i att tillsynsfunktionen anförtrotts en myndighet, den till kronofogdemyndigheten (KFM) knutna TSM. Det kommer även till synes genom att TSM avger yttrande till tingsrätten vid utseende och arvodering av förvaltarna (se 7 kap. 3 § och 14 kap. 8 § KL) samt även kan påverka åtgärder under den löpande förvaltningen (se bl.a. 7 kap. 10 § KL).

Konkursförvaltarens roll har ändrats främst genom 1979 års reform. Förvaltaren har fått en självständig ställning och beroendet av bl.a. borgenärernas inflytande över den löpande förvaltningen har upphört. I stället har framhållits att en förvaltare med kompetens i bl.a. affärsjuridik, företagsekonomi, straffrättsliga och arbetsrättsliga frågor självständigt kan utöva förvaltning på ett effektivare sätt (prop. 1978/79:105 s. 166 f.). Förvaltarens huvuduppgift är att ta till vara borgenärernas bästa (7 kap. 8 § första stycket KL). Lagstiftaren har dock gett förvaltaren möjlighet att ta hänsyn till även andra intressen än rena borgenärsintressen. I andra stycket av samma paragraf stadgas nämligen att förvaltaren i vissa fall kan ta hänsyn till sysselsättningen (prop. 1986/87:90 s. 262). Enligt 7 kap. 10 § KL åligger det förvaltaren att höra särskilt berörda borgenärer och TSM i viktigare frågor, t.ex. i fråga om fortsättande av gäldenärens rörelse och väckande av talan om återvinning (prop. 1978/79:105 s. 273 och prop. 1986/87:90 s. 264).

I samband med 1979 års reform upphörde den särskilda konkursdomarens funktion att utöva kontroll i konkursen. Tingsrätten har därefter till stor del kommit att utöva sin funktion i konkursens inledningsskede (inkl. edgångssammanträdet) och slutfas. Domstolen fattar beslut om konkurs och utser förvaltare. När konkursen är avslutad bestämmer tingsrätten arvodet till förvaltaren. Under mellanperioden är tingsrätten mestadels en mottagare av de dokument som förvaltaren skickar dit. Ibland inträder tingsrätten i förfarandet vid förlikningssammanträden eller på grund av en s.k. jävsprocess. Konkursärendet handläggs dock formellt hos tingsrätten hela tiden.

Rollfördelningen mellan aktörerna hänger historiskt samman med den ändrade funktionen hos konkursinstitutet. Ursprungligen har konkursen varit enbart en ekonomisk angelägenhet mellan borgenärerna resp. mellan borgenärerna och gäldenären. Efter hand har konkursförvaltaren och TSM fått en mera framskjuten position.

### 2.1.3 Översikt över konkursförfarandet

Genom konkurs tar en gäldenärs samtliga borgenärer i ett sammanhang tvångsvis i anspråk gäldenärens samlade tillgångar för betalning av sina fordringar (1 kap. 1 § KL). Konkurs förutsätter att gäldenären är på obe-

stånd. Med obestånd (insolvens) avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte endast är tillfällig.

Beslut om konkurs meddelas av rätten. Konkursansökan skall göras skriftligen vid den tingsrätt där gäldenären bör svara i tvistemål i allmänhet (2 kap. 1 § KL). Om gäldenären ansöker själv bör bifogas en förteckning över bl.a. boets tillgångar och skulder samt borgenärerna (2 kap. 3 § KL). Om en borgenär är sökande skall han ange sin fordran och vilka omständigheter i övrigt som åberopas till grund för yrkandet (2 kap. 4 § KL). Domstolen skall enligt huvudregeln omedelbart pröva en ansökan av gäldenären (2 kap. 14 § första stycket KL). I vissa fall sker prövningen vid en förhandling (2 kap. 14 § andra stycket KL). Efter en ansökan av borgenär sätts alltid förhandling ut (2 kap. 16 § KL). Om gäldenären medger borgenärens ansökan före förhandlingen skall rätten, om inte särskilda skäl talar mot antagandet att gäldenären är insolvent, genast pröva ansökningen (2 kap. 18 § KL).

Initiativ till konkurs tas för det mesta från gäldenären själv. För åren 1988, 1990, 1992, 1995, 1997, 1998 och 1999 var andelen konkurser där gäldenären varit sökande samtliga år större än 50 procent. De flesta egna ansökningarna gjordes 1992 (ca 70 procent). 1999 var siffran ungefär 54 procent. Konkurser med staten som sökande borgenär har mestadels varierat med mellan ca 30 och 35 procent. Ett undantag utgör 1992 då andelen konkurser med staten som sökande endast uppgått till ca 18 procent. 1999 utgjorde andelen ungefär 35 procent. Den andel konkurser där annan än gäldenären eller staten ansökt om konkurs har under åren varierat med mellan knappt 9 och knappt 13 procent, det senare avser 1995. 1999 utgjorde andelen drygt 10 procent.<sup>1</sup>

Tingsrätten skall snarast efter konkursbeslutet utse en konkursförvaltare (2 kap. 24 § första stycket 2 KL). I fråga om utseende av förvaltare se närmare nedan och under 2.4.1).

Genom konkursbeslutet förlorar gäldenären rådigheten över den egendom som ingår i konkursboet och får heller inte åta sig förbindelser som kan göras gällande i konkursen (3 kap. 1 § KL). Undantag från rådighetsförlusten finns i 3 kap. 2 § KL. Av 3 kap. 3 § KL följer vad som ingår i ett konkursbo.

I 4 kap. KL finns bestämmelser om förutsättningarna för att återvinna egendom till konkursboet. Borgenärerna får genom reglerna trygghet mot att gäldenären före konkursen vidtar åtgärder med sina tillgångar så att borgenärerna inte kan komma åt dem. Sådana åtgärder är främst rättshandlingar genom vilka gäldenären avhänder sig egendom, t.ex. genom gåva, utan motsvarande vederlag (4 kap. 6 § KL) eller till nackdel för borgenärerna betalar en skuld med annat än vanliga betalningsmedel eller i förtid

<sup>1</sup> Källa: TSM i Göteborg (åren 1988-1997) och RSV (åren 1998-1999).

(4 kap. 10 § KL). Bestämmelserna om återvinning innebär att en rättshandling går åter om den företagits inom viss tid räknad från fristdagen. Med fristdagen avses som huvudregel den dag då ansökan om konkurs kom in till tingsrätten. Verkan av återvinning är att den egendom som gäldenären utgett skall återbäras till konkursboet (4 kap. 14 § KL). Återvinning påkallas av konkursförvaltaren eller, i andra hand, en borgenär (4 kap. 19 § KL).

5 kap. KL handlar om fordringar i konkurs. Vilka fordringar som kan göras gällande i en konkurs anges i 5 kap. 1 – 3 §§ KL, vilken rätt som tillkommer fordringar med solidariskt betalningsansvar i 5 kap. 4 – 9 §§ KL resp. villkorade fordringar i 5 kap. 10 § KL. I 5 kap. 11 – 12 §§ KL ges bestämmelser om ränteberäkning, i 5 kap. 13 – 14 §§ KL om värdering av vissa fordringar och i 5 kap. 15 – 17 §§ KL om kvittning i konkurs.

Gäldenären har en upplysningsskyldighet gentemot domstolen, TSM, konkursförvaltaren och granskningsmän (6 kap. 2 § KL). Han är också underkastad vissa inskränkningar i sin rörelsefrihet och får t.ex. inte utan rättens tillstånd resa utomlands innan han avlagt bouppteckningsed (6 kap. 6 § första stycket KL). Skyldigheten för gäldenären att avlägga bouppteckningsed framgår av 6 kap. 3 – 5 §§ KL). Om gäldenären inte iakttar de åligganden som åvilar honom står tvångsmedel till buds för domstolen (6 kap. 6 – 13 §§ KL).

Konkursinstitutet syftar som nämnts förut till att konkursboets egendom skall omvandlas till pengar för utdelning till borgenärerna. I 7 kap. KL finns regler om förvaltningen av gäldenärens egendom och tillsynen över förvaltningen. Konkursförvaltaren handlar på borgenärernas och inte på det allmännas vägnar (7 kap. 8 § första stycket KL och se prop. 1986/87:90 s. 111). En förvaltare kan anlita ett sakkunnigt biträde för viss förvaltningsåtgärd (7 kap. 11 § KL). Domstolen kan också, om det behövs av särskilda skäl, efter att ha hört TSM utse en rådgivare åt förvaltaren vid förvaltningen av boet (7 kap. 7 § KL).

Konkursförvaltarens uppgifter framgår av olika bestämmelser i KL och andra författningar, bl.a. i 11 – 20 §§ lönegarantilagen (1992:497, LGL). Den primära uppgiften för förvaltaren är att avveckla boet och realisera tillgångarna för utdelning av inlutna medel till borgenärerna. Förvaltaren har tillagts en betydande självständighet i förvaltningen (prop. 1978/79:105 s. 169 och prop. 1986/97:90 s. 111 f. och 264). I 7 kap. 8 § första stycket KL stadgas att det åligger förvaltaren att ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av boet. I andra stycket anges dock att vad som sägs i första stycket inte hindrar förvaltaren från att vid avvecklingen av boet beakta vad som är ägnat att långsiktigt främja sysselsättningen, om det kan ske utan att borgenärernas rätt nämnvärt föringas. Vid konkurs kan ekonomisk brottslighet och förfaranden som strider mot lagen

(1986:436) om näringsförbud komma i dagen. Förvaltaren har därför ålagts viss underrättelseplikt i förhållande till allmän åklagare (7 kap. 16 § KL). Andra viktiga allmänna åligganden framgår av 7 kap. 9 § resp. 10 § KL. I 9 § regleras förvaltarens upplysningsskyldighet mot domstolen, borgenärer, granskningsmän, gäldenären och TSM. I 10 § stadgas att förvaltaren i viktigare frågor skall höra TSM, särskilt berörda borgenärer och gäldenären.

KL innehåller en rad bestämmelser om konkursförvaltarens mer praktiskt inriktade uppgifter. Hit hör främst omhändertagande av boet (7 kap. 12 § första stycket KL), upprättande av bouppteckning (7 kap. 13 § KL), förvaltarberättelse (7 kap. 15 § KL) och halvårsberättelse (7 kap. 20 § KL), medelsförvaltning (7 kap. 18, 19 och 21 §§ KL) och bevarande av gäldenärens räkenskapsmaterial m.m. (7 kap. 22 § KL). I 8 kap. KL regleras formerna för försäljning av boets egendom och indrivning av fordringar.

I 9 kap. KL regleras bevaknings- och anmärkningsförfarandet samt tvistelösningen i anledning av detta. I 9 kap. 1 § KL anges att bevakning bör äga rum om fordringar utan förmånsrätt kan antas erhålla utdelning i konkursen. Beslut om bevakning fattas av rätten efter framställning av konkursförvaltaren.

Samhällelig kontroll över konkursförvaltningen utövas av TSM (1 kap. 3 § andra stycket KL). Kronofogdemyndigheterna (KFM) är i KL utsedda till TSM (7 kap. 25 § KL). TSM:s närmare uppgifter enligt KL framgår på olika ställen i lagen. I 7 kap. 27 § KL anges TSM:s övergripande uppgift, nämligen att övervaka att förvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med KL och andra författningar. TSM har därvid särskilt att se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjs i onödan. TSM får inventera konkursboets kassa och övriga tillgångar och begära redovisning av förvaltaren. TSM får också utse en eller flera revisorer för granskning av boets räkenskaper och förvaltningen i övrigt.

TSM:s närmare åligganden är i huvudsak följande. Rätten skall höra TSM innan konkursförvaltare utses (7 kap. 3 § första stycket KL) eller när förvaltare skall entledigas (7 kap. 5 § andra stycket KL). TSM har vissa uppgifter i fråga om tvångsmedlen mot gäldenären. Bl.a. kan myndigheten initiera användningen av tvångsmedel och yttra sig till rätten därom (6 kap. 7 § och 10 § KL). TSM har även rätt att begära upplysningar av gäldenären (6 kap. 2 § KL) och närvara vid edgångssammanträdet (2 kap. 24 § första stycket 3 och 6 kap. 5 § tredje stycket KL). Som framgått ovan kan TSM begära upplysningar av förvaltaren (7 kap. 9 § KL) och ha kontakt med denne i anledning av förvaltarens skyldigheter enligt 7 kap. 10 § KL. Myndigheten har att motta ett stort antal handlingar, t.ex. bouppteckningen (7 kap. 13 § fjärde stycket KL), förvaltarberättelsen (7 kap. 15 § KL), halvårsberättelserna (7 kap. 20 § KL), utdelningsförslaget och förvaltningsredogörelsen (11 kap. 5 § KL). TSM:s åtgärder i anledning av för-

valtarens slutredovisning redovisas nedan. Ett led i tillsynsfunktionen är att TSM mottar olika uppgifter från förvaltaren angående medelsförvaltningen (7 kap. 18 § och 21 § KL). TSM har vissa självständiga beslutsfunktioner, nämligen vid tvist rörande gäldenärens beneficium (3 kap. 6 § KL) och vid oenighet om viss förvaltningsåtgärd mellan flera förvaltare (7 kap. 4 § andra stycket KL). I några fall behövs TSM:s medgivande till viss åtgärd av förvaltaren, t.ex. till underhandsförsäljning av pantsatt lös egendom (8 kap. 7 § KL). TSM kan också överklaga ett avslagsbeslut från rätten efter begäran av förvaltaren att bevakningsförfarande skall äga rum (9 kap. 1 §, jfr 16 kap. 8 § första stycket 5 KL). I konkursens slutskede skall TSM antingen avge yttrande eller höras ang. förvaltarens yrkande om arvode m.m. (14 kap. 8 §, 10 § och 14 § KL). Härtill kommer TSM:s skyldighet att ta hand om gäldenärens räkenskapsmaterial m.m., om inte förvaltaren kan göra det (7 kap. 22 § KL).

Regleringen av borgenärernas roll i konkursförfarandet kännetecknas av att den avser den enskilde borgenärens rätt till och behov av insyn. Som redovisats under avsnittet 2.1.2 har borgenärskollektivet inga formella befogenheter i konkursförfarandet. En borgenär kan begära att en granskningsman utses att bevaka den borgenärens rättigheter i en konkurs (7 kap. 30 § KL). Borgenärernas möjligheter till inflytande i konkursen finns angivna på olika ställen i KL. I 2 kap. 13 § KL stadgas rätt för borgenär att begära säkerhetsåtgärd inför ett konkursbeslut i form av t.ex. kvarstad eller reseförbud. En borgenär eller granskningsman kan initiera att flera än en förvaltare skall utses liksom att förvaltningen skall vara delad (7 kap. 3 § andra stycket KL). I 7 kap. 5 § andra stycket KL föreskrivs rätt för borgenär och granskningsman att väcka fråga om att entlediga en förvaltare. Enligt 7 kap. 9 § KL är förvaltaren skyldig att på begäran lämna borgenär eller granskningsman upplysning om boet och dess förvaltning samt enligt 10 § höra särskilt berörda borgenärer i viktigare frågor. I 7 kap. 28 § andra stycket KL stadgas skyldighet för TSM att lämna bl.a. borgenär och granskningsman upplysningar om boet och dess förvaltning. Den borgenär som begär det har rätt att få del av förvaltarberättelsen (7 kap. 15 § andra stycket KL). I 8 kap. KL finns bestämmelser som ger borgenärerna rättigheter bl.a. i fråga om att påkalla försäljning av viss egendom (8 kap. 5 § KL) eller lämna samtycke till vissa åtgärder rörande försäljning av fast och lös egendom (8 kap. 6 § andra stycket och 7 § andra stycket KL). I 9 kap. KL finns regler om förlikningssammanträde och den s.k. jävsprocessen, enligt vilka en borgenär har vissa processuella befogenheter. Enligt 10 kap. 4 § KL har borgenärerna i vissa fall rätt att utfä medel även om konkursen avskrivits. Enligt 13 kap. 7 § första stycket KL har borgenär, vars rätt kan vara beroende av den, rätt att klandra slutredovisningen. I 14 kap. 8 § första stycket KL finns en bestämmelse som ger borgenär som begärt det rätt att yttra sig över förvaltarens arvodesframställning. Enligt 16 kap. KL

har en borgenär rätt att överklaga de beslut under konkursförfarandet som angår honom.

En konkurs kan avslutas på olika sätt: genom upphävande på grund av högre rätts beslut (jfr 2 kap. 25 § KL), genom avskrivning på grund av otillräckliga tillgångar eller på grund av att ingen fordran gjorts gällande i konkursen, genom utdelning, genom nedläggande på grund av överenskommelse mellan gäldenären och borgenärerna och genom ackord.

Avskrivning regleras i 10 kap. KL. Om rätten efter att ha hört förvaltaren anser att boets tillgångar inte räcker till betalning av uppkomna och förväntade konkurskostnader och andra skulder som boet ådragit sig (massaskulder), skall rätten besluta om avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL. Före avskrivningsbeslutet skall bouppteckningen ha beedigats och förvaltaren fullgjort sina åligganden enligt 7 kap. 15 § KL (10 kap. 2 § KL). I 10 kap. 3 § KL stadgas att en konkurs skall avskrivas av rätten även i de fall någon fordran inte görs gällande eller så inte kan antas bli fallet. Som nyss berörts kan enligt 10 kap. 4 § KL vid avskrivning enligt 10 kap. 1 § kvarvarande tillgångar överlämnas till bäst berättigad borgenär av förvaltaren. Det krävs då att TSM medger det.

Utdelning i tillgångskonkurs regleras i 11 kap. KL. I 11 kap. 4 § KL föreskrivs att förvaltaren skall upprätta ett utdelningsförslag. Fördelningsprinciperna beror på vilka fordringar och förmånsrätter som gjorts gällande antingen formlöst eller genom ett bevakningsförfarande. Vilka borgenärer som är förmånsberättigade framgår av förmånsrättsordningen enligt förmånsrättslagen (1970:979, FRL). Rätten kungör att ett utdelningsförslag har upprättats (11 kap. 6 § första stycket KL). Därefter kan invändningar framställas inom viss tid mot förslaget (11 kap. 6 § tredje stycket KL). Rätten fastställer utdelning i konkursen enligt utdelningsförslaget, om någon invändning inte gjorts (11 kap. 7 § första stycket KL). I annat fall ändrar rätten i förslaget och fastställer utdelning enligt ändringarna. Rätten kan även återförvisa det till konkursförvaltaren (11 kap. 7 § tredje stycket KL). Förvaltaren skall, efter att beslutet om att fastställa utdelning och arvode till förvaltaren vunnit laga kraft, betala ut medlen till borgenärerna (11 kap. 9 § KL). Regler om förskottsbetalning finns i 11 kap. 14 – 17 §§ KL. I 11 kap. 19 – 21 §§ KL finns bestämmelser om hur man förfar när medel blir tillgängliga efter att ett utdelningsförslag upprättats, s.k. efterutdelning.

Bestämmelser om avslutande av konkurs när gäldenären träffar en frivillig uppgörelse med borgenärerna eller när rätten fastställer ett ackord finns i 12 kap. KL. Vid en frivillig uppgörelse beslutar rätten om att konkursen skall läggas ned (12 kap. 1 § KL). Ackord förutsätter att ett bevakningsförfarande har beslutats (12 kap. 3 § KL). Ett fastställt ackord är bindande för de borgenärer, kända och okända, som efter bevakning haft rätt att rösta om ackordsförslaget (12 kap. 21 § KL).



I 13 kap. 1 § KL anges att förvaltaren skall avge slutredovisning för sin förvaltning och i 2 § 1 – 8 räknas upp när så skall ske. TSM har till uppgift att granska redovisningen och, i vissa fall, avge utlåtande över densamma (13 kap. 5 § KL). Slutredovisningen kan klandras av TSM, gäldenären och borgenärer vars rätt är beroende av den (13 kap. 7 § KL).

I 14 kap. KL finns bestämmelser om kostnader i konkurs. Med konkurskostnad förstås bl.a. ersättning till förvaltaren för arvode och kostnadsersättning (14 kap. 1 § första stycket 1 och 4 – 11 §§ KL). Ersättningen bestäms av rätten. I 14 kap. 4 § andra stycket och 5 § KL anges enligt vilka principer arvodet skall bestämmas. I 14 kap. 4 § tredje stycket föreskrivs att arvode utgår enligt taxa om konkursen avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL. Konkurskostnaderna skall utgå ur boet framför andra skulder som boet ådragit sig. I den mån boets tillgångar inte förslår till att täcka konkurskostnaderna svarar staten för dem (14 kap. 2 § KL). Om en konkurs avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL och uppstått på ansökan av annan borgenär än staten, skall, i den mån konkurskostnaderna inte kan tas ur boet, borgenären svara för dessa. Betalningsskyldigheten uppgår dock högst till ett belopp motsvarande en tiondel av det vid konkursbeslutet gällande prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (14 kap. 3 § KL). Förmår inte borgenären betala sin del av kostnaden, svarar staten för den.

## 2.1.4 Konkursutvecklingen<sup>2</sup>

*Konkursernas antal och fördelning på olika kategorier, m.m.*

Under perioden 1922 – 1979, dvs. under huvuddelen av den tid då ÄKL gällde, uppgick det årliga antalet nya konkurser som högst till 4 000 – 4 500 under kortare tider (början av 1920-talet, 1933 och början av 1970-talet). I övrigt växlade konkursfrekvensen mellan ett knappt 1 000-tal och 4 000 (se vidare SOU 1983:24 s. 445). Under 1980-talet började antalet konkurser att stiga mera markant. 1980 var antalet konkurser drygt 4 600 för att vid åttiotalets slut uppgå till drygt 7 700. Med undantag för en nedgång 1982, 1987 och 1988 var utvecklingen stigande under detta årtionde. Ett trendbrott kom 1990 då antalet konkurser kunde räknas till knappt 11 000. De följande tre åren steg konkurserna kraftigt för att 1992 överstiga 22 000. Därefter har konkurserna stadigt gått ned från knappt 20 000 1993 till drygt 7 000 1999.<sup>3</sup>

Om konkurserna delas in efter vem som är gäldenär, dvs. företagskonkurs resp. privatperson, utgör aktiebolagskonkurserna den vanligaste typen i den först nämnda kategorien. Under så gott som hela 1990-talet utgjorde

<sup>2</sup> Se till det följande även SOU 1999:1, Del I, s. 123 ff.

<sup>3</sup> Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB), SM 0001.

aktiebolagskonkurserna mellan två tredjedelar och knappt tre fjärdedelar av samtliga fall. 1990 var andelen aktiebolagskonkurser knappt 7 500 av det totala antalet konkurser om knappt 11 000, 1991 var motsvarande siffra drygt 13 000 av knappt 18 500, 1992 knappt 16 500 av knappt 22 500, 1993 drygt 14 600 av knappt 20 000, 1994 cirka 11 000 av drygt 15 600, 1995 knappt 9 000 av drygt 12 500, 1996 drygt 8 700 av drygt 12 100, 1997 drygt 8 000 av drygt 11 000, 1998 drygt 6 600 av drygt 9 300 och 1999 knappt 4 700 av drygt 7 000. Vissa regionala skillnader kan konstateras. I Stockholms län har andelen aktiebolagskonkurser genomgående uppgått till mera än tre fjärdedelar. Motsvarande siffror för Göteborgs och Bohus län (efter 1998 Västra Götalands län), Skåne län samt, för tiden före 1997, Malmöhus län har legat nära riksgenomsnittet. Bland länen utanför de tre storstadsregionerna har aktiebolagskonkurserna i Kalmar län och, i något mindre utsträckning, i Östergötlands län under 1990-talet genomgående understigit två tredjedelar av totala antalet konkurser. I Norrland har aktiebolagskonkurserna i Västerbottens län under första hälften av 1990-talet genomgående överstigit tre fjärdedelar.<sup>4</sup>

Vid 1990-talets början mer än tredubblades antalet handelsbolagskonkurser från knappt 800 1990 till knappt 2 400 1992. Siffran har under senare år stabiliserats på drygt 1000 men utgör endast drygt 650 1999. I 1990-talets början utgjorde andelen privatpersoner som gick i konkurs mellan drygt 900 personer (1990) och som högst drygt 1200 (1992). Därefter har antalet privatpersoner som gått i konkurs stadigt sjunkit för att 1999 endast uppgå till drygt 500 personer.<sup>5</sup>

Bland företagskonkurserna har näringsidkare med hotell- och restaurangverksamhet sedan 1990-talets början haft en relativt sett stor andel. Från att 1990 3,78 procent av företagen inom branschen gått i konkurs, steg siffran till drygt 7 procent 1991 för att 1999 åter sjunka till 2,1 procent. Parti- och agenturhandeln, ej med motorfordon (före 1994 benämnd partihandel och varuförmedling, då inkl. motorfordon resp. 1994 – 1995 benämnd övrig partihandel) har också uppvisat en högre andel procent

<sup>4</sup> Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB), PM 1991:1, SM 9201, 9301, 9401, 9501, 9601, 9701, 9801, 9901 och 0001, samtliga tabell 5. Anm. Fram till 1991 ingick i SCB:s Centrala Företags- och Arbetsställe Register (CFAR) de företag som redovisade anställd personal till Riksskatteverket (RSV) eller mervärdespliktig omsättning, som regel 30 000/år till mervärdesskatteadministrationen (MER). Fr.o.m. 1991 höjdes gränsen för mervärdespliktig omsättning från 30 000 till 200 000 kr för att registreras som företag i CFAR, vilket innebar att åtskilliga företag utan anställda utgick ur CFAR. Sedan 1997 ingår som företag i CFAR samtliga företag som antingen är registrerade som arbetsgivare hos RSV, är momsregistrerade eller har F-skatt. Detta ha medfört att från årsskiftet 1996/97 cirka 190 000, mestadels enskilda firmor där merparten var lantbruk tillförts CFAR, se SM 9301 och 9901.

<sup>5</sup> Se fotnot 4.

företag som går i konkurs, mellan drygt 3 à 4 procent och omkring 6 procent 1992 – 1993. Siffran tenderar att sjunka och 1999 utgjorde andelen företag i konkurs inom branschen endast 1,7 procent. Inom industrin har under konkursuppgången i början av 1990-talet trävarutillverkningen, massa- och pappersindustrin, kemisk industri, metallframställningsindustri och verkstadsvarutillverkning svarat för en i förhållande till annan typ av industri större andel företagskonkurser inom resp. bransch. 1991 var den mellan cirka 4,3 och cirka 6,3 procent och 1992 mellan drygt 5,6 och drygt 6,2 procent. Trenden höll i sig i stort fram till 1993 då procenttalet uppgick till runt 5 procent för tre av branscherna (uppgift saknas för en bransch). Verkstadsvarutillverkningen visade även 1994 en uppåtgående trend till drygt 5 procent. Därefter har andelen företagskonkurser sjunkit i dessa branscher. Andelen konkurser inom livsmedels-, dryckesvaru- och tobakstillverkningsindustrin har under 1990-talet i huvudsak legat mellan 3,5 och knappt 4 procent med undantag för 1992 då siffran var drygt 5 procent. Även i fråga om denna bransch tenderar företagskonkurserna att sjunka och utgör för 1999 endast 2,0 procent. Riksgenomsnittet för hur stor andel företag (samtliga branscher) som gått i konkurs var för 1991 3,59 procent, 1992 4,4 procent, 1993 3,9 procent, 1994 2,68 procent, 1995 2,09 procent, 1996 2 procent, 1997 1,3 procent, 1998 1,1 procent och 1999 0,8 procent.<sup>6</sup>

Vid en jämförelse mellan riksgenomsnittet och vissa län framkommer följande. I Stockholms län har under första hälften av 1990-talet andelen företagskonkurser överstigit riksgenomsnittet med genomgående cirka 1,4 procent. 1999 överstiger andelen riksgenomsnittet med 0,4 procent. För Göteborgs och Bohus län har andelen överstigit genomsnittet med ungefär 2 procent i början av decenniet (1991 – 1993) för att så småningom sjunka till ungefär en halv procent över genomsnittet. 1999 motsvarar siffran för Västra Götalands län ungefär riksgenomsnittet. Skåne län och tidigare Malmöhus län har ungefär legat på riksgenomsnittet. Under hela perioden har Gotlands, Jämtlands och, i viss utsträckning, Kronobergs län genomgående redovisat lägst andel företag i konkurs.<sup>7</sup>

Konkursernas verkningar för de anställda under 1990-talet kännetecknas av i huvudsak följande. Inom byggnadsverksamheten/byggindustrin påverkades knappt 2 000 anställda av konkurser 1990 för att 1991, 1992 och 1993 uppgå till drygt 9 700, knappt 19 000 resp. drygt 15 200. Därefter har antalet anställda som påverkas inom branschen successivt sjunkit fram till 1998 då en höjning inträffade, för att åter sjunka 1999 till drygt 1 700. Även parti- och agenturhandeln (ej med motorfordon), detaljhandeln (ej med motorfordon), reparation (före 1994 benämnd partihandel och varuförmedling samt detaljhandeln, då båda inkl. motorfordon och 1994 –

<sup>6</sup> Källa: SCB, PM och SM som ovan, samtliga tabell 7, fr.o.m. 1996 tabell 7 a.

<sup>7</sup> Källa: SCB, PM och SM som ovan, samtliga tabell 6 a.

1995 benämnd övrig partihandel resp. övrig detaljhandel reparation av hushålls- och personliga artiklar) samt hotell- och restaurangverksamheten har genomgående under 1990-talet svarat för en relativt stor andel anställda som berörs av konkurs. För närvarande svarar dessa branscher för cirka 27 procent av det totala antalet anställda som påverkas (1999). Under den kraftiga konkursuppgången berördes totalt i samtliga branscher drygt 80 000 anställda (1992)<sup>8</sup>

Av det totala antalet anställda som påverkats av konkurs i länen utgjorde under större delen av 1990-talet andelen i Stockholms län lägre än riksgenomsnittet. För Göteborgs och Bohus län (numera Västra Götalands län) gällde det omvända förhållandet. Beträffande Skåne län motsvarar siffran för närvarande (1999) genomsnittet. Tiden före 1998 kännetecknas för Malmöhus läns del av att andelen anställda som påverkades genomgående översteg riksgenomsnittet.<sup>9</sup>

*Antalet vid tingsrätterna avslutade konkurser fördelat efter grunden för avslut.*

Vid tingsrätterna avslutades 1995 18 000 konkurser, 1997 14 571, 1998 12 168 och 1999 9 880.<sup>10</sup> Av konkurser avslutade 1995 var andelen utdelningskonkurser 7 468 och avskrivningskonkurser 10 532, 1997 var andelen utdelningskonkurser 5 899 och avskrivningskonkurser 8 672, 1998 var andelen utdelningskonkurser 4 770 och avskrivningskonkurser 7 398 samt 1999 var andelen utdelningskonkurser 3 926 och avskrivningskonkurser 5 954. Därmed utgjorde andelen konkurser som avslutats med avskrivning ungefär 60 procent och utdelningskonkurserna ungefär 40 procent. Av konkurser avslutade vid tingsrätter belägna inom region TSM i Stockholm utgjorde andelen avskrivningskonkurser drygt 74, cirka 72,5, 76 resp. 76 procent för de fyra åren. Inom region TSM i Göteborg motsvarade siffrorna ungefär riksgenomsnittet. I Malmöregionen var under 1995 och 1997 fördelningen ungefär lika mellan konkurstyperna. För 1998 motsvarar fördelningen där ungefär riksgenomsnittet och 1999 utgjorde andelen avskrivningskonkurser ungefär 55 procent. Tingsrätterna inom Härnösands- och Gävlerregionerna har samtliga år haft en större andel utdelningskonkurser än avskrivningskonkurser. Samma förhållande gäller Umeåregionen 1997 och 1998.

<sup>8</sup> Källa: SCB, PM och SM som ovan, samtliga tabell 7, fr.o.m. 1996 tabell 7 b.

<sup>9</sup> Källa: SCB, PM och SM som ovan, samtliga tabell 6 a.

<sup>10</sup> Källa: RSV. I kategorien avskrivningskonkurser ingår konkurser som avslutas genom avskrivning enligt 10 kap. KL.

## 2.2 Bakgrunden till nuvarande ordning

### 2.2.1 Förhållandena fram till 1979 års reform

#### *Konkursförvaltning och offentlig tillsyn i konkurs*

En förutsättning för ett behov av konkurslagstiftning är förekomsten av mera utvecklade kreditförhållanden. Utvecklingen i Sverige har kommit att bygga på likhetsprincipen, dvs. gäldenärens egendom skall fördelas mellan borgenärerna i proportion till fordringarnas storlek. Länge saknades emellertid regler både om förfarandet vid generalexekution och om den materiella konkursrätten. Beträffande äldre förhållanden, se Agge, *Det svenska konkursförfarandets utveckling*, uppsats i *Minnesskrift ägnad 1734 års lag*, del II, 1934, s. 916 f. och Welamson, *Konkursrätt*, 1961, s. 10 f.

Inte heller 1734 års lag innehöll någon fullständig reglering i nyss nämna hänseenden. En viktig fråga var omfattningen av gäldenärens beneficium. Gäldenären ansågs under vissa förutsättningar ha rätt att avträda sin egendom till borgenärernas förnöjande för deras inbördes fördelning av egendomen. Det blev därför av vikt att klargöra vilken egendom som omfattades av konkursen (se Welamson, a.a. s. 10 f.) och Agge, a.a. s. 918 f.). I 16 kap. handelsbalken, HB, i 1734 års lag fanns vissa regler om ”huru gäldenär må gods sitt til thes borgenärer på en gång afstå...”. I 16 kap. 2 § HB stadgades en långt gående avträdesförmån om gäldenären ”gitter wisa, at fattigdom hans är tillkommen af siöskada, fiendens infall, eldswåda eller annan olycko, thertil han ej wållande warit...” Förmånen innebar att gäldenären i framtiden åtnjöt frihet från personal- och realexecution för de gamla skulderna (Agge, a.a. s. 920 f.) I 16 kap. 3 § HB förvägrades gäldenären avträdesförmånen om ”gäldenärens fattigdom finnes wara kommen av slöseri, dobbel, lättia och wårdslöshet...” I 17 kap. HB fanns bestämmelser om förmånsrättsordningen. Konkursförfarandet betraktades som ett tvistemål, där den ordinära civilprocessens regler i princip var tillämpliga. Förfarandet mynnade ut i en enhetlig konkursdom över samtliga anmälda anspråk (se Welamson, a.a. s. 12 f. och Agge, a.a. s. 923 f.).

I 1734 års lag fanns således inga bestämmelser om konkursförvaltning (det följande bygger på redogörelsen i Förslag till konkurslag och till lag om ackordsförhandling utan konkurs m.m. avgivet 1911, nedan kallat 1911 års betänkande, s. 236 f.). Det var först genom en kunglig förklaring den 8 maj 1767 som det föreskrevs en rätt för borgenärerna att ta boet under förvaltning, utreda det och indriva fordringar. Borgenärerna kunde utse kuratorer, vilka bl.a. hade att bestrida kostnader för borgenärernas gemensamma bästa. Borgenärernas befogenheter inskränktes genom en kunglig

förklaring 1770. Då överflyttades ett flertal förvaltningsuppgifter på domaren. Denne hade bl.a. att ombesörja den lösa egendomens försäljning på auktion. Därutöver infördes ett förvaltarliknande institut genom om att "två vederhäftige män" skulle utses att förvalta den fasta egendomen intill den s.k. inställeledagen. Om borgenärerna och gäldenären inte kunde träffa ett ackord på denna dag, skulle domaren sälja även den fasta egendomen på offentlig auktion. Influtna medel skulle sättas in på bank.

Regleringen under senare delen av 1700-talet innebar att borgenärernas rätt att själva ta del i förvaltningen successivt inskränktes. I 1773 års stadga fanns ganska utförliga bestämmelser om förvaltningen. Borgenärerna skulle, när gäldenären avlagt bouppteckningsed, välja gode män vilka hade att förvalta boet och utreda det. Valet skulle anmälas till rätten. I vissa fall, t.ex. om inga borgenärer fanns på orten eller endast borgenärer med ringa fordringar, ankom det på rätten, tillsammans med närvarande borgenärer att utse personer att ombesörja förvaltningen. Gode männens befogenheter inskränkte sig i stort till att indriva fordringar och omsätta viss lös egendom. Sedan borgenärerna hade "besvurit sina fordringar" och uppropet på inställeledagen passerat, valde de sysslomän. Valet ägde rum utan rättens inblandning men skulle anmälas inför rätten. Borgenärerna kunde ge sysslomännen, vilka liksom gode männen företrädesvis borde höra till borgenärskretsen, instruktioner för förvaltningen samt kunde avkräva dem redovisning för denna. Sysslomännen hade även rätt till arvode. Sysslomännens uppgifter var att överta vården av boet från gode männen eller annan, att utreda gäldenärens tillgångar, att driva in och omvandla tillgångarna till pengar, att rätta sig efter borgenärernas föreskrifter och beslut samt bestrida kostnader ur boet för borgenärernas gemensamma bästa. Domaren hade inga befogenheter beträffande förvaltningen.

Följande stadga, 1798 års stadga, innehöll i stort samma regler som den föregående. En nyhet var bl.a. rätten för borgenärerna att vid vite förelägga gode männen och sysslomännen att avge redovisning för sin förvaltning.

Konkurslagen den 13 juli 1818, som ersatte 1798 års stadga, följdes i sin tur av konkurslagen den 12 mars 1830. 1818 års konkurslag innehöll ungefär samma bestämmelser om gode män och sysslomän som föregående författningar. Nyheter i 1818 års lag var bl.a. att rätten nu skulle utfärda förordnandena för gode männen och sysslomännen, att även gode männen kunde få föreskrifter om sin förvaltning, att sysslomännen oftare kunde avkrävas redovisning för förvaltningen, att rätten vid vite kunde förelägga gode män och sysslomän att fullgöra sina åligganden vid äventyr av skiljande från uppdraget och att rätten kunde upphäva borgenärsbeslut på formell grund. Såväl gode männen som sysslomännen fick genom lagstiftningen utökade uppgifter och förfarandet vid försäljning av egendom reglerades ytterligare. Även gode männen tillerkändes nu rätt till arvode. Om borgenärerna och gode männen eller sysslomännen inte kunde enas om

arvodet, ankom det på rätten att avgöra frågan. En av nyheterna i 1830 års lag var att man i konkurser av enkel beskaffenhet kunde inskränka sig att utse endast en god man (1911 års betänkande, s. 239 f.).

Nästa lag på området var 1862 års konkurslag, vilken byggde på förslag från 1854 och 1859. Denna lag karakteriserades av att handhavandet av konkursboet indelades i tre perioder. Den första perioden löpte till dess att bouppteckningen eller en borgenärsförteckning upprättats, dvs. högst tre veckor. Denna period kännetecknades av att, i staden, rätten och, på landet, domaren, utsåg personer att ombesörja sådana åtgärder vilka omedelbart påkallades efter ett konkursutbrott, t.ex. att ta i förvar böcker och handlingar. Nästa period var den när gode männen ombesörjde förvaltningen. Principer och former för att utse gode männen samt deras kvalifikationer var i stort sett lika de som gällt enligt äldre lagstiftning. Rätten eller domaren höll det första förhöret. Vid detta uppgav borgenärerna sina fordringar och valde gode män eller, om t.ex. några borgenärer inte fanns tillstädes, utsåg rätten eller domaren annan person. Domaren eller rätten hade även beslutanderätten i de fall borgenärerna ansåg det vara tillräckligt att utse endast en god man i enklare konkurser. Gode männens uppgift var främst att utreda vad som ingick i boet och förbereda realiseringen av detta. Den sista perioden började med inställeledagen eller, om val av sysslomän inte företagits då, vid ett sammanträde inför rättens ombudsman (RO), en befattning som inrättades genom 1862 års lag, vid vilket de borgenärer som bevakat sina fordringar valde syssloman. Dessa skulle utses bland borgenärer eller ”andra skickliga män”. Varken rätten eller domaren hade något inflytande över valet av sysslomän. Med denna period påbörjades realiseringen av boets tillgångar. Ett undantag var om gäldenären erbjöd fordringsägarna ackord, varvid försäljningen flyttades fram i tiden. Tanken med att boets egendom inte fick försäljas före inställeledagen var dels att öka intresset från gäldenärens sida att träffa en ackordsuppgörelse, vilket intresse sammanföll med borgenärernas, dels att tillgodose intresset från de borgenärer, som inte kunde komma till gäldenärens ort förrän på inställeledagen, att motverka att någon disponerade boets egendom på ett ofördelaktigt sätt (1911 års betänkande, s. 249 f.).

1862 års konkurslag stadgade att såväl gode män som sysslomän hade rätt till arvode. Borgenärerna fastställde arvodet med rätt för såväl den arvodesberättigade som borgenärer och gäldenären att överklaga beslutet. Arvodet fick inte räknas efter tid (1911 års betänkande, s. 258 f.).

Den förvaltningsorganisation som gällde enligt 1862 års konkurslag blev efter hand föremål för anmärkningar. Missförhållandena bestod i att förvaltningens sakkunskap och kontrollens effektivitet inte var tillfredsställande från organisatorisk synpunkt. Förvaltningen bedrevs inte tillräckligt skyndsamt. Kostnaderna för såväl förvaltning som kontroll framstod som för höga. Den rätt som borgenärerna tillerkändes att själva utse gode

män och sysslomän gav inte tillräckliga förutsättningar för att borgenärernas intressen togs till vara på bästa sätt. Borgenärerna intresserade sig inte tillräckligt för valet av gode män och sysslomän. I stället utfärdade de ofta fullmakter till en viss person, som inte alltid var mest lämpad för förvaltaruppdraget. Ibland åtog sig en borgenär att vara syssloman för att gynna sig själv. Därigenom kunde han tillförsäkra sig ett arvode som täckte den kreditförlust han annars åsamkats på grund av konkursen. Kravet på reformer föranledde till slut riksdagen att tillsätta en utredning att omarbeta lagen. Som ytterligare ett skäl för en reformering angavs affärslivets snabba utveckling (1911 års betänkande, s. 259 f.).

Den kommitté som utarbetade förslagen i 1911 års betänkande ansåg en lösning vara att konkursdomaren utsåg konkursförvaltare. Den begränsningen gjordes dock att borgenärerna vid första borgenärssammanträdet gavs rätt att under vissa förhållanden föreslå annan (1911 års betänkande, s. 265 f.). De sakkunniga som sedan omarbetade kommittéförslaget förordade i stället att domaren endast skulle utse förvaltare för perioden fram till första borgenärssammanträdet. För tiden därefter skulle borgenärerna i princip själva välja förvaltare (se förslag till konkurslag och till lag om ackordsförhandling utan konkurs, avgivet 1919, nedan kallat 1919 års betänkande, s. 192). I den proposition som följde på 1911 och 1919 års betänkande förordades de sakkunnigas alternativ (se prop. 1920:82, s. 151 f.).

Med 1921 års konkurslag, (ÄKL), uppdelades konkursförvaltningen i endast två perioder. Den första perioden omfattade tiden från konkursbeslutet fram till första borgenärssammanträdet. Konkursdomaren utsåg en s.k. interimförvaltare för denna period (43 § ÄKL). Borgenärerna valde en ordinarie förvaltare vid det första borgenärssammanträdet (45 § ÄKL). Kvalifikationskraven på förvaltarna framgick av 42 § ÄKL. I bestämmelsen föreskrevs bl.a. att förvaltaren skulle äga sådan insikt och erfarenhet, som med hänsyn till boets omfattning och beskaffenhet erfordrades för förvaltningens behöriga handhavande (42 § första stycket ÄKL). I andra och tredje styckena i samma paragraf stadgades i vilka fall en person inte kunde åta sig förvaltaruppdrag, t.ex. den som var omyndig eller i konkurs eller ledamot av rätten. Det åvilade konkursdomaren att pröva att den person borgenärerna valde till ordinarie förvaltare hade föreskrivna kvalifikationer. I annat fall kunde konkursdomaren utse annan (45 § andra stycket ÄKL). I syfte att dämpa kostnaderna i konkurs infördes genom 82 § ÄKL en bestämmelse om att rätten skulle besluta om arvodena (se prop. 1920:82, s. 156). Det tidigare förbudet i 1862 års konkurslag mot att räkna arvode efter tid behölls och infördes en allmän bestämmelse om hur arvodet skulle beräknas. Förvaltaren hade inte rätt till högre arvode än vad som beräknat efter det arbete uppdraget krävt, den omsorg och skicklighet varmed uppdraget utförts och omfattningen av boet, framstod som skäligt (82 § ÄKL).



Som nämnts förut infördes institutet RO genom 1862 års konkurslag. Av intresse för just tillsynen i konkurs är inte minst förarbetena till 1862 års konkurslag. Det hade riktats kritik mot den då gällande konkurslagstiftningen för att de offentliga myndigheterna inte kunde utöva tillräcklig tillsyn över att förvaltningen var samvetsgrann och att konkursboet realiserades skyndsamt. 1854 års förslag till konkurslag upptog därför bl.a. en bestämmelse om en rättens kommissarie. Denne skulle utses av rätten att leda utredningen av konkursmassan och vaka över gode männens och sysslomannens förvaltning. Kommissariens uppgift skulle främst vara att för rättens räkning vaka över att lagligheten och hänsynen till borgenärerernas bästa var vägledande i förvaltningen. Institutet var ägnat att förekomma förluster som berodde på mindre nogräknade gode män och sysslomän. Förslaget granskades av Högsta domstolen, (HD), som avstyrkte det. Det främsta skälet härtill var att ingen annan än borgenärerna själva ansågs vara bättre skickad att övervaka förvaltningen (1911 års betänkande, s. 241 f.). 1859 lades emellertid ett lagförslag fram, vilket så gott som utan ändring blev antaget som 1862 års konkurslag. Därigenom inrättades ordningen med en rättens ombudsman (RO). Tillkomsten av RO förutsatte att borgenärskollektivet inte ensamt kunde ansvara för kontrollen över att förvaltningen bedrevs skyndsamt och att mindre nogräknade gode män och sysslomän inte tillfogade konkursboet skada. Borgenärerna, som ofta riktade kritik mot förvaltningen i just dessa hänseenden, fann det emellertid besvärligt att försöka få rätt genom att anlita de rättskipande organen. Följden blev att varje enskild borgenär främst såg till det egna intresset genom att t.ex. försöka driva in sin fordran till men för övriga fordringsägare.

RO:s främsta uppgift var att vaka över konkursförvaltningens lagenlighet. Han skulle bl.a. försöka komma till rätta med försumlighet hos gode män och sysslomän. Dessutom hade RO till uppgift att delta i borgenärerernas överläggningar och meddela beslut i förvaltningsfrågor. RO kunde t.ex. lämna samtycke till försäljning av konkursboet tillhörig egendom, framtvinga beslut genom sin utslagsröst vid oenighet hos borgenärerna, vara ordförande vid borgenärerernas viktigare överläggningar och ge råd till gode män och sysslomän i viktigare frågor. RO skulle vidare till rätten eller domaren anmäla om det uppkom behov att häkta eller hämta en tredskande gäldenär eller att en konkurs avslutats eller att boets tillgångar inte räckte till kostnaderna för boets utredning, m.m. Viktigare var emellertid funktionen att utöva tillsyn över gode männens och sysslomännens förvaltning. För detta ändamål hade RO rätt att avkräva redovisning. Om gode männen eller sysslomännen var försumliga kunde RO göra en anmälan till rätten. RO skulle ha avlagt domared. Han kunde när rätten eller domaren fann det skäligt entledigas från sitt uppdrag utan rätt till att över-

klaga ett sådant beslut. Det ålåg RO att avge en årlig redogörelse för sin verksamhet (1911 års betänkande, s. 242 f. och 254 f.).

Efter tillkomsten möttes RO av kritik i ett flertal riksdagsmotioner. Kritiken resulterade bl.a. i en jävsregel som innebar att rättens ordförande och, i stad, heller ingen annan av rättens ledamöter kunde vara RO. Ytterligare ett resultat av kritiken var att en bestämmelse infördes som gav borgenärerna rätt att föreslå rätten RO:s arvode, vilket bestämdes av rätten. Förut hade RO varit tillförsäkrad en tredjedel av förvaltararvodet, om inte rätten bestämde annat (1911 års betänkande, s. 245). I 1911 års betänkande föreslogs att RO skulle avskaffas till förmån för en ordning med ett av borgenärerna utsett kontrollorgan (1911 års betänkande, s. 271). Lagförslaget lades inte till grund för en lagstiftning utan omarbetades. 1919 lades fram ett nytt lagförslag i vilket RO fanns kvar. Den främsta anledningen till kritiken mot RO var att till sådan ofta utsågs unga jurister utan tillräcklig erfarenhet. Dessa hade därför svårt att hävda sig mot de gode män och sysslomän som de hade att utöva tillsyn över. Det reviderade lagförslaget upptog ökade kvalifikationskrav på RO. Detta jämte utvidgade befogenheter för RO att delta i avgörandet av vissa förvaltningsfrågor ansågs ge garantier för en effektiv kontroll (se 1919 års betänkande, s. 202 f. och prop. 1920:82, s. 154 f.). I 44 § ÄKL inflöt bestämmelsen om att konkursdomaren hade att utse RO. I 82 § ÄKL gavs samma bestämmelser om arvodering av RO som beträffande konkursförvaltaren.

#### *Kostnader vid konkurs*

Regleringen i fråga om konkurskostnader och ansvaret för dessa var i äldre rätt inte sammanhängande på sätt som enligt nuvarande konkurslag (se 14 kap. 1 – 3 §§ KL). Av 1862 års konkurslag följde att sysslomän och gode män samt RO hade rätt till arvode. Även konkursdomaren hade kostnadsanspråk för utlägg för kungörelser och kallelser. I fråga om fördelningen av kostnaderna var utgångspunkten den att konkursboet skulle svara för dessa. Vid brist i boet fanns i 125 § i 1862 års konkurslag en bestämmelse som gav konkursdomaren eller rätten möjlighet till ersättning av allmänna medel för kungörelse- och kallelsekostnader.

Även efter ÄKL:s införande kvarstod den splittrade regleringen av kostnaderna. Principerna var dock desamma. Av 124 § ÄKL framgick att förvaltaren skulle betala konkurskostnader och massagäld innan han återförde egendomen till gäldenären i det fall någon bevakning inte gjorts gällande i konkursen. En nyhet i ÄKL var bl.a. att det i 125 § klargjordes att konkurskostnader och massagäld skulle betalas före utdelning till borgenärerna.

1862 års konkurslag föreskrev för de fall ett konkursbos tillgångar inte räckte till att betala kostnaderna för ”boets utredning och konkurssakens behandling” att rätten skulle förordna om konkursens avslut (125 § i 1862 års konkurslag). Om borgenär eller gäldenär ställde säkerhet för kostnaderna kunde konkursen fortsätta. Bestämmelsen i 1862 års konkurslag förutsatte dock att konkurs inletts. I 1911 års betänkande diskuterades i vad mån ett konkursförfarande borde inledas, om det redan från början stod klart att medel inte fanns att bestrida kostnaderna för förfarandet. Detta framstod som angeläget på grund av det stora antalet konkurser som måste avskrivas (1911 års betänkande, s. 432). Enligt kommittén måste därvid beaktas att det hittills enda verksamma medlet för en borgenär att få reda på vilka tillgångar en gäldenär förfogade över var just genom eden i konkurs. Om denna möjlighet togs bort borde ett alternativ övervägas. Konkurser vars tillgångar inte räckte till konkurskostnaderna föregicks ofta av en resultatlös utmättningsförrättning. En tänkbar lösning kunde vara att införa en manifestationsed. Ett sådant förslag hade för övrigt redan lagts fram 1876 i förslaget till utsökningslag. Riksdagen godtog inte förslaget på grund av att den ansåg att användandet av eder inte borde utökas. I stället infördes en regel i 3 § 1862 års konkurslag om rätt för borgenär med en klar och förfallen fordran att påkalla konkurs, då vid utmätning för fordringen gäldenären bl.a. funnits sakna full tillgång till fordringens gäldande (1911 års betänkande, s. 435). Kommittén fann, trots vad riksdagen uttalat tidigare, att en ordning med manifestationsed inte borde uteslutas. Den fråga som borde ställas i sammanhanget var vilken påföljd som skulle följa om gäldenären inte efterkom eden. De två alternativ som stod till buds var häkte eller försättning i konkurs. Kommittén ansåg häkte vara olämpligt, eftersom denna påföljd borde förbehållas de fall verklig tredska var för handen, t.ex. vid underlåtenhet att avlägga ed i konkurs. I de fall gäldenären inte fullgjorde en manifestationsed kunde heller inte förutsättas att orsaken alltid var avsikt att undandra sig uppgiften. I stället torde det bottna i vårdslöshet och oförstånd. Att framtvunga en ed inom specialexekutionen rimmade i och för sig inte väl med konkursens uppgift. Kommittén ansåg ändå inte att dessa principer borde utgöra något hinder (1911 års betänkande, s. 438 f.).

Kommitténs överväganden resulterade i ett förslag om att konkurs kunde inledas, trots att medel till bestridande av konkurskostnaderna saknades redan i inledningsskedet. Skälen härför var bl.a. följande. Rättshandlingar som var skadliga för borgenärerna kunde endast återgå i händelse av konkurs, vissa åtgärder ansågs vara utan verkan om konkurs påbörjades inom viss tid, gäldenären kunde ådömas ansvar för vissa brott mot borgenärerna endast under förutsättning av ett konkurstillstånd och en konkurs medförde förlust för gäldenären i fråga om vissa politiska och borgerliga rättigheter. Även om en motsvarande reglering kunde införas trots att konkurs inte

kom till stånd förutsatte detta ett alltför omfattande lagstiftningsförfarande (1911 års betänkande, s. 440 f.).

I 1911 års betänkande övervägdes också i vad mån ett införande av manifestationsed kunde minska antalet konkurser med brist i boet. Kommittén utgick dock från att en borgenär efter ett misslyckat utmättningsförsök använde konkursansökan som ett verksamt medel att framtvunga betalning. Ett införande av manifestationsed torde därför inte medföra en minskning av antalet konkurser, så länge som en sådan edgång inte innebar en försäkran för gäldenären om konkursfrihet. Ett sådant förfarande medförde knappast heller mindre kostnader för borgenärerna (1911 års betänkande, s. 444 f.).

För kommittén återstod därför endast att föreslå bestämmelser, vilka borgade för ett enklare förfarande än beträffande vanliga konkurser och ett snabbt avslutande av konkursen (1911 års betänkande, s. 445). I ÄKL infördes därför i 185 – 188 §§ bestämmelser om förfarandet i fattigkonkurs. Paragraferna fick sin slutliga lydelse efter omarbetning av de sakkunniga i 1919 års betänkande.

I 185 § ÄKL föreskrevs följande för det fallet att någon säkerhet inte ställdes för konkurskostnaderna (s.k. ursprunglig fattigkonkurs). Konkursdomaren hade att utfärda kungörelse om konkursbeslutet med underrättelse om att det var fråga om en fattigkonkurs. Vid behov skulle förordnas en god man att ta hand om boet. I fall gäldenären inte redan ombesörjt det, skulle gode mannen upprätta en bouppteckning. Om konkursdomaren ansåg att bouppteckningen bekräftade bristen i boet, skulle gäldenären genast kallas att avlägga ed. Om ingen säkerhet ställdes eller uppgift om tillgång som kunde bestrida konkurskostnaderna kom fram vid ett edgångssammanträde, ålåg det konkursdomaren att avskriva konkursen. 186 § ÄKL reglerade den situationen att ett ordinärt konkursförfarande inletts och förvaltaren därefter konstaterade att boets tillgångar inte skulle förslå till konkurskostnaderna (s.k. efterföljande fattigkonkurs). Förvaltaren hade då att anmäla detta till konkursdomaren, som efter hörande av RO skulle kungöra anmälan. Om ingen ställde säkerhet eller någon tillgång yppades, avskrevs konkursen. Nyheten i förhållande till motsvarande bestämmelse i 125 § 1862 års konkurslag var att anmälningen skulle bringas till borgenärernas och gäldenärens kännedom.

Enligt 188 § första stycket ÄKL ålades sökande borgenär betalningsskyldighet för de kostnader som uppkommit om en konkurs blev avskriven enligt 185 § ÄKL. Det ansågs inte obilligt att ålägga en borgenär, vars syfte med konkursansökan förmodades vara att utverka att gäldenären under ed uppgav sina tillgångar, betalningsskyldighet. En sådan ordning bedömdes också medföra den fördelen att antalet fattigkonkurser minskade. Den borgenär som visste med sig att han inte kunde vinna annat än att gäldenären chikanerades, förutsattes tänka sig för om han riskerade att stå

kostnaderna för förfarandet (1919 års betänkande, s. 248 f.). Om gäldenären var sökande kunde naturligtvis inte någon motsvarande betalning avkrävas denne. I 1911 års betänkande förutsatte man dock att gäldenären ändå kunde förmås att anlita någon att upprätta en bouppteckning (1911 års betänkande, s. 449). Av 188 § andra stycket ÄKL följde att konkursdomaren åtnjöt ersättning av allmänna medel för vissa kostnader om en konkurs avslutades på annat sätt än genom slututdelning.

### 2.2.2 1979 års reform

Vid 1979 års reform (prop. 1978/79:105, LU 1978/79:19, rskr 1979:340) fick förvaltaren en självständigare ställning och skärptes kraven på dennes kompetens. En statlig myndighet, kronofogdemyndigheten (KFM), anförtroddes tillsynen över förvaltningen i egenskap av tillsynsmyndighet (TSM). Denna är sålunda en del av KFM. RO avskaffades därmed som tillsynsorgan. Reformen innebar också att det inflytande över förvaltningen som borgenärskollektivet tidigare utövat vid borgenärssammanträdena nu upphörde. En annan förändring var att en ny handläggningsform infördes för mindre konkurser. Den ersatte de s.k. fattigkonkurserna.

De nya reglerna i ÄKL byggde på ett betänkande av Konkurslagskommittén. I direktiven för kommittén uttalade chefen för Justitiedepartementet bl.a. följande. Samhällsutvecklingen hade medfört att förutsättningarna för konkursförfarandet förändrats. Förändringar inom näringslivet hade bl.a. medfört att konkursförvaltning i vissa fall kunde vara avsevärt mera komplicerad än tidigare. Det var inte ovanligt att konkursförvaltningen kunde pågå under flera år med betydande kostnader som följd. Staten hade blivit en vanligt förekommande borgenär, främst för skatter och avgifter av betydande storlek. Ett rationellt konkursförfarande med sikte främst på ett snabbare och mindre kostnadskrävande förfarande var därför av intresse även för det allmänna. Tiden var mogen för att utreda ett enklare och mera flexibelt konkursförfarande till gagn för en snabbare och mindre kostnadskrävande avveckling av boet. Rimliga garantier för säkerhet och objektivitet skulle dock inte åsidosättas. Den bästa garantin för detta var att till förvaltare utse kvalificerade personer som skulle verka självständigt. Förvaltningen skulle dock stå under kontroll. Som alternativa kontrollorgan föreslogs domstolen – med eller utan biträde av RO – KFM och, ett då blivande domstolsverk (se SOU 1974:6 s.47).

I betänkandet Förenklad konkurs m.m. (SOU 1974:6) lade kommittén fram förslag om ett nytt summariskt förfarande, kallat förenklad konkurs, för små och enkla konkurser. Den huvudsakliga innebörden av förslaget var att de s.k. fattigkonkurserna skulle ersättas av ett effektivare och mer användbart förfarande samt att de enklare, ordinära konkurserna också

skulle ersattas av ett smidigare, snabbare och billigare förfarande (SOU 1974:6 s. 202). Vidare föreslogs att förvaltningen i konkurser, oavsett om det rörde sig om en förenklad eller ordinär konkurs, borde anförtros en kvalificerad person såsom advokat eller annan juridiskt utbildad person (SOU 1974:6 s. 92 f. och 167 f.). En ledamot av kommittén reserverade sig på denna punkt och föreslog att förvaltningen av förenklad konkurs skulle anförtros åt KFM (SOU 1974:6 s. 206 f.). Frågan om lämpligt kontrollorgan togs inte upp i denna etapp av kommitténs arbete. Kommittén uttalade sig dock för KFM som ett tänkbart sådant organ (a.a. s. 95 f.).

I den proposition (prop. 1975/76:210) som följde på betänkandet anslöt sig departementschefen till kommitténs förslag i fråga om kvalifikationskraven på en förvaltare (prop. 1975/76:210 s. 181 f., 192 och 307 f.). Dock föreslogs i motsats till kommittéförslaget, att KFM skulle förvalta konkurser som handlades enligt vad som i propositionsförslaget kallades mindre konkurs (prop. 1975/76:210 s. 158 f. och 200 f.). Under utskottsbehandlingen av propositionen uttalades bl.a. tvekan om KFM regelmässigt borde handha förvaltningen i mindre konkurser. Skälet var främst att en sådan lösning framstod som mindre tillfredsställande mot bakgrund av, vad utskottet fått sig upplyst, kommitténs kommande förslag att anförtro tillsynsuppgiften i konkurs åt KFM. Nyss nämnda skäl, vissa principiella invändningar, önskemål om en helhetslösning av problemen med konkursförvaltningen och om enhetlighet i reglerna om ordinär och mindre konkurs, talade enligt utskottet starkt för att frågorna om förvaltnings- och tillsynsorgan i mindre och ordinära konkurser borde tas upp och lösas i ett sammanhang. Utskottsmajoriteten föreslog riksdagen att avslå propositionen (LU 1976/77:11). Riksdagen avlog propositionen i december 1976 (rskr 1976/77:63). Därefter utfärdade regeringen tilläggsdirektiv (Dir. 1977:09) till kommittén. I dessa uttalade departementschefen bl.a. att den övergripande behandling av frågorna om förvaltning och tillsyn i konkurs som riksdagen hade förutsatt borde i första hand avse KFM:s roll i konkursförfarandet. Han förordade att förvaltningen i princip skulle ankomma på advokat eller motsvarande.

I kommitténs nästa betänkande Konkursförvaltning (SOU 1977:29) togs främst frågor om konkursförvaltning och tillsynen över denna upp. Kommittén framhöll i huvudsak under hänvisning till förslaget i prop. 1975/75:210, att konkursförvaltning borde handhas av en kvalificerad förvaltare. Detta krav borde gälla oberoende av om det rörde en ordinär eller mindre konkurs (SOU 1977:29 s. 104 f., 162 och 234). Ett offentligt organ, KFM, föreslogs utöva tillsyn över förvaltningen (SOU 1977:29 s. 129 f.).

Borgenärernas roll som kollektiva beslutsfattare i förvaltningen ansågs tungrodd och motverkade en ändamålsenlig avveckling av boet. Kommittén ansåg också att borgenärerna visade ointresse för förvaltningens bedrivande. Dessutom brukade reglerna om borgenärernas medverkan sällan

aktualiseras. Reglerna om krav på borgenärernas medverkan kunde enligt kommittén därför undvaras. I linje med den praxis som förvaltarna hade börjat tillämpa, nämligen att samråda med särskilt berörda borgenärer i viktigare angelägenheter, förordade kommittén att i ÄKL infördes en bestämmelse som föreskrev en sådan skyldighet för förvaltaren (SOU 1977:29 s. 105 f.).

I fråga om tillsynsorganets uppgifter anförde kommittén väsentligen följande (SOU 1977:29 s. 126 f.). Den huvudsakliga uppgiften för tillsynsorganet borde vara att övervaka att konkursförvaltningen bedrevs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med KL och andra författningar. Det hade att tillse att förvaltaren iakttog gällande bestämmelser, bl.a. de i betänkandet föreslagna reglerna om information och samråd (51 a § ÄKL) samt arbetsrättslig och skatterättslig lagstiftning. Inom denna ram skulle förvaltaren vidta åtgärder för att ge bästa möjliga resultat av konkursen. Tillsynsorganet borde också särskilt se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjdes i onödan. Vid behov borde det inventera konkursboets kassa och övriga tillgångar samt fordra särskild redovisning av förvaltaren. En annan viktig uppgift för tillsynsorganet ansågs vara att främja en enhetlig tillämpning av de föreskrifter som rörde konkursförvaltning. Detta kunde ske genom råd och upplysningar. Tillsynsorganet borde även bedriva informationsverksamhet i syfte att verka för en effektiv förvaltning liksom bistå förvaltarna i praktiska angelägenheter t.ex. vid kontakter med andra myndigheter. Kursverksamhet borde även kunna anordnas av organet för dem som hade att göra med konkursförvaltning.

Under remissbehandlingen av SOU 1977:29 framfördes principiell kritik mot förslaget till tillsynsorgan från ett flertal remissinstanser, bl.a. JK, Riksåklagaren (RÅ), Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, vissa tingsrätter, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund och några privata organisationer. Den springande punkten i denna kritik var att KFM därigenom skulle få ”dubbla roller”. Enligt de kritiska remissinstanserna kunde det inte godtas att företrädaren för statens borgenärsintressen i en konkurs även hade hand om tillsynen i konkursen. Flera remissinstanser var dock positiva till förslaget, bl.a. RSV, KFM och Landsorganisationen (LO).

Vid 1979 års reform gjorde chefen för Justitiedepartementet vissa principiella uttalanden i fråga om konkursinstitutets syfte. Han framhöll att det – förutom för borgenärerna själva – var ett starkt samhällsintresse att borgenärernas förluster begränsades. Konkursen borde ses i ett vidare perspektiv än ur ett rent ekonomiskt sådant. De s.k. samhällsintressena rörande t.ex. sysselsättning hade numera också sin plats i förfarandet. Regleringen kring konkursförfarandet borde därför vara uppbyggt så att dessa intressen tillgodosågs. Detta innebar enligt chefen för Justitiedepartemen-

tet dock inte att borgenärernas intressen skulle eftersättas (prop. 1978/79:105 s. 153 f.).

I fråga om borgenärskollektivets roll uttalade departementschefen vidare att anledningen till att borgenärskollektivet medverkade i konkursförvaltningen hade sin grund i att vid ÄKL:s ikraftträdande 1922 tillgången på kunniga förvaltare var begränsad. Om förvaltarkåren blev mera kvalificerad upphörde behovet av borgenärernas medverkan i förvaltningen. Ett system med krav på borgenärskollektivets medverkan i förvaltningen var tungrott och skulle inte fylla någon funktion (prop. 1978/79:105 s. 166 f.). Departementschefen instämde i kommitténs uppfattning att förvaltaren borde ha en lagstadgad skyldighet att samråda med särskilt berörda borgenärer, såvida hinder inte förelåg. Han framhöll också att det ankom på förvaltaren att i enlighet med dennes allmänna åligganden löpande informera särskilt berörda borgenärer om förhållanden av intresse (prop. 1978/79:105 s. 168).

Departementschefen (se prop. 1978/79:105 s. 154 f.) förklarade också att han delade kommitténs mening att RO:s tillsynsuppgifter borde föras över till en särskild myndighet, som också borde få överta konkursdomarens tillsynsfunktion.

Vad gäller innehållet i den offentliga tillsynen uttalade departementschefen bl.a. att det organ som skall handha tillsynen inte borde ha någon beslutanderätt i förvaltningsfrågor. Organet borde inte heller fungera som rådgivare åt konkursförvaltare i konkreta sådana frågor. Departementschefen delade vidare kommitténs uppfattning att borgenärskollektivet inte längre skulle ha några beslutsbefogenheter i förvaltningen. Såväl RO:s som borgenärernas medverkan där hade enligt departementschefen sin grund i att tillgången på kunniga förvaltare torde ha varit begränsad vid tidpunkten för ÄKL:s införande 1922 (prop. 1978/79:105 s. 166 f. och 189). Det stöd som en förvaltare kunde behöva när det uppstod besvärliga problem i en konkurs kunde ibland tillgodoses genom att förvaltaren anlätade ett sakkunnigt biträde eller genom att en medförvaltare utsågs. I övrigt borde förvaltaren kunna få hjälp av en rådgivare, t.ex. en advokat med affärsjuridisk erfarenhet. Däremot borde tillsynsorganet inte ha någon rådgivningsfunktion. Departementschefen anslöt sig också till kommitténs uppfattning att förvaltaren borde höra särskilt berörda borgenärer i vissa frågor.

I prop. 1978/79:105 föreslog regeringen att tillsynsuppgiften skulle ankomma på KFM. De huvudsakliga skälen var att dessa myndigheter på grund av sina erfarenheter – inte minst genom skatteindrivningen – av exekutiv verksamhet och av konkursförvaltning samt på grund av sin organisation var lämpliga. Departementschefen bemötte remisskritiken med bl.a. argumentet att tillsynsuppgiften i allmänhet inte gav utrymme för obehöriga hänsynstaganden. Detta betonades särskilt med hänsyn till att



TSM inte skulle ha några rådgivningsuppgifter i konkursförvaltningen. Mot bakgrund av det sist nämnda förlorade enligt departementschefen de principiella invändningarna mycket av sin bärkraft. Dessutom, fortsatte han, var det möjligt att skilja tillsynsfunktionen från de borgenärsfunktioner som ankom på KFM (prop. 1978/79:105 s. 188 f.). Lagrådet instämde i den principiella kritik som framförts av vissa remissinstanser och förordade i stället länsstyrelserna som tillsynsorgan (prop. 1978/79:105 s. 691 f.).

Propositionsförslaget att anförtro tillsynsuppgiften åt KFM antogs av riksdagen (LU 1978/79:19). Några riksdagsledamöter (s) reserverade sig och förordade länsstyrelserna som tillsynsorgan.

### 2.2.3 1987 års reform

Genom denna reform ersattes 1921 års konkurslag med en ny lag (prop. 1986/87:90, LU 1986/87:32, rskr 1987:320). Den nya konkurslagen (KL), vilken trädde i kraft den 1 januari 1988, var till stora delar resultatet av en omfattande redaktionell översyn och systematisering av konkurslagstiftningen. De sakliga nyheterna var främst att ordinär och mindre konkurs slogs samman till ett enhetligt förfarande, att institutet konkursdomaren avskaffades och ersattes med konkursdomstolen som sådan och att bevakningsförfarande skulle äga rum först efter särskilt beslut av rätten, vilket förutsattes normalt sett ske endast om oprioriterade borgenärer kunde påräkna utdelning. Tillsynsfunktionen behölls utan ändring. Konkursförvaltaren ålades emellertid att höra TSM innan han vidtog viktigare förvaltningsåtgärder. Andra nyheter vid 1987 års reform var att förvaltaren gavs möjlighet att beakta även annat än borgenärsintressen, nämligen i vissa fall intresset av att långsiktigt trygga sysselsättningen, samt att reglerna om utdelning förändrades och bestämmelserna om återvinning skärptes.

Vad särskilt gäller konkursförvaltaren skyldighet att höra TSM uttalade chefen för Justitiedepartementet sammanfattningsvis följande (se prop. 1986/87:90 s. 112 f. och 264). Några remissinstanser, RSV och vissa KFM, hade i yttrande över betänkandet SOU 1983:24 Ny konkurslag framhållit att tillsynsorganet borde ges bättre förutsättningar till insyn redan under konkursens gång. Därigenom skulle tillsynen, som var avsedd som en efterhandskontroll, få ett mera meningsfullt innehåll. Även JO hade i ett beslut gjort liknande påpekanden. Remissinstanserna och JO framhöll som särskilt besvärande att förvaltarna inte inhämtade tillsynsorganets synpunkter innan han vidtog sådana viktiga åtgärder som t.ex. att lägga ned gäldenärens rörelse. Departementschefen ansåg därför att det borde införas en bestämmelse i vilken förvaltaren ålades att höra, förutom särskilt berörda borgenärer, även TSM i viktigare frågor. Därigenom skulle tillsynsfunktionen bli effektivare och TSM skulle få ett bättre underlag för

tillsynen. Förvaltaren skulle även få stöd i sitt arbete genom att ta intryck av skälen för tillsynsorganets ståndpunkt, vilket emellertid inte skulle uppfattas som ett formellt godkännande av en viss åtgärd. Avsikten var heller inte att ingripa i förvaltarens självständiga ställning. Bestämmelsen kunde komma att få tillämpning särskilt gällande hänsynen till andra intressen än rena borgenärsintressen.

## 2.3 Den offentliga konkurstillsynens innehåll och organisation

### 2.3.1 Allmänt om tillsynsmyndigheternas uppgifter

I förarbetena till både 1979 och 1987 års reformer uttalades att konkurstillsynen kan delas upp i en materiell och en formell kontroll av konkursförvaltningen (se prop. 1978/79:105 s. 189 f. och 284 f. samt prop. 1986/87:90 s. 113 ). Den materiella kontrollen består i en övervakning av att förvaltningen bedrivs effektivt och i enlighet med gällande författningar och i övrigt på lagenligt sätt. Den formella kontrollen består i bevakning av att förvaltaren avger föreskrivna redovisningar och en granskning av dessa. Vid 1979 års reform lades tonvikten vid efterhandskontrollen (jfr prop. 1986/87:90 s. 109). Mot denna bakgrund kan TSM:s nuvarande funktioner sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt (jfr till det följande RSV:s handbok Konkurs, Företagsrekonstruktion & Ackord, 1998, s. 166 f.).

I 7 kap. 27 § KL uttrycks det övergripande syftet med den offentliga tillsynen på det viset att TSM skall övervaka att konkursförvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och i överensstämmelse med KL och andra författningar. Bestämmelsen täcker en rad olika uppgifter både av materiell och av formell natur. En del är reglerade i KL eller annan författning. Andra är inte närmare reglerade, något som bl.a. gäller den löpande kontrollen av förvaltningen. Här bör påpekas att en närmare redogörelse för hur TSM:s uppgifter är reglerade finns i avsnitt 2.3.4. Vad särskilt gäller TSM:s roll vid utseende och arvodering av förvaltare kan vidare hänvisas till avsnitt 2.4 och 2.5.

Det viktigaste ändamålet med den offentliga tillsynen över konkursförvaltningen är att se till att avvecklingen av konkursboet bedrivs effektivt, dvs. till minsta möjliga kostnad och bästa möjliga resultat för borgenärerna, såväl enskilda som staten. Staten gynnas då även i sin egenskap av slutligt kostnadsansvarig (jfr 7 kap. 27 § och 14 kap. 2 § KL). Tillsynen

skall därför vara inriktad på att avvecklingstiderna hålls nere och att förvaltaren delar ut influtna medel så snart boet omvandlats till pengar (prop. 1978/79:105 s. 189). Samtidigt skall tillsynsorganet uppmärksamma att det bästa ekonomiska resultatet för borgenärerna inte alltid beror på ett snabbt och billigt förfarande. Det kan t.ex. ibland vara motiverat att dröja med avvecklingen något i avvaktan på lämpligare försäljningstillfälle.

TSM har härutöver som en viktig uppgift att bevaka vissa samhällsintressen. Genom att samhället har ekonomiska engagemang i arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor, t.ex. genom den statliga lönegarantin, har det ansetts befogat att staten genom tillsynen utövar kontroll av hur konkursförvaltningen sköts i dessa delar. Därtill kommer att förvaltaren ålagts vissa undersökande uppgifter för att uppdaga ekonomisk brottslighet. TSM bör därför tillse att förvaltaren sköter sina åligganden i detta hänseende (prop. 1978/79:105 s. 191 och 1986/87:90 s. 113 f.). Genom att KFM är TSM förutsätts TSM vara behjälplig med upplysningar om gäldenärens verksamhet (prop. 1978/79:105 s. 285). En av anledningarna till att en myndighet anförtroddes tillsynsfunktionen var just de intressen samhället har i nyss nämnda frågor (prop. 1978/79:105 s. 191).

För att fullgöra sina huvuduppgifter har TSM att förfara i huvudsak på tre sätt.

För det första har TSM att löpande övervaka den faktiska konkursförvaltningen genom granskning av de olika handlingar vilka ges in till TSM, t.ex. bouppteckningen (7 kap. 3 § fjärde stycket KL), förvaltar- och halvårsberättelserna (7 kap. 15 § andra stycket och 20 § första och andra styckena KL) samt slutredovisningshandlingarna (13 kap. 3 § KL). Därutöver får TSM på annat sätt hålla sig fortlöpande informerad om konkurrensen. Exempel på det senare är att närvara vid edgångssammanträden, sammanträffa med förvaltaren eller infordra upplysningar av denne med stöd av 7 kap. 9 § KL och avge synpunkter vid tillämpningen av 7 kap. 10 § KL (jfr prop. 1978/79:105 s. 189 f.).

TSM har för det andra att yttra sig i olika frågor till domstolen, t.ex. vid utseende och arvodering av konkursförvaltare (7 kap. 3 § samt 14 kap. 8 och 10 § § KL) samt i samband med användning av tvångsmedel mot gäldenären (6 kap. 7 § och 10 § KL). TSM kan också vid domstol initiera t.ex. en fråga om entledigande av förvaltare (7 kap. 5 § KL) och olika tvångsmedel (6 kap. 7 § och 10 § KL, jfr prop. 1978/79:105 s. 189 f.).

En mycket stor del av TSM:s arbete består i en formell kontroll av konkursförvaltarens åtgärder. Det gäller inte bara de förut nämnda handlingarna som vid olika tidpunkter upprättas av förvaltaren. Det ankommer också på TSM att övervaka att förvaltaren ombesörjer konkursboets bokföring på ett riktigt sätt (7 kap. 19 § KL). Vidare skall TSM kontrollera förvaltarens medelsförvaltning (7 kap. 18 och 20 §§ KL). Ytterligare bör erinras om att TSM enligt 7 kap. 22 § KL vid konkursens avslutande kan

behöva omhändertata räkenskapsmaterial och andra handlingar rörande boet om de inte kan återställas till gäldenären eller förvaras av förvaltaren.

En annan funktion som TSM är tänkt att ha är att generellt verka för en riktig och enhetlig tillämpning av gällande föreskrifter rörande konkursförvaltningen. Detta har förutsatts kunna ske genom allmänna råd och upplysningar till förvaltarna i praktiska och rättsliga frågor, t.ex. genom att förvaltarna tillhandahålls blanketter för olika åtgärder och myndigheten anordnar kurser (prop. 1978/79:105 s. 190 och s. 286 f. ). Jfr även avsnitt 2.3.3.

Förutom de nu berörda huvudfunktionerna har TSM i konkurs även vissa självständiga beslutsfunktioner (se avsnitt 2.3.4).

En särskild uppgift som tillagts TSM gäller systemet med statlig lönegaranti i konkurs. I konkurser där något bevakningsförfarande inte är anordnat meddelar förvaltaren beslut i lönegarantifrågor, se 16 – 20 §§ lönegarantilagen (1992:497, LGL). Om arbetstagaren är missnöjd med beslutet får han väcka talan mot staten inom viss tid (29 § LGL). Statens talan förs vid tingsrätten av TSM. TSM kan också självmant väcka talan mot en arbetstagare om myndigheten anser att förvaltarens beslut är oriktigt (30 § LGL). I förarbetena till LGL har chefen för Arbetsmarknadsdepartementet anfört att TSM:s partsställning i lönegarantimål medför en skärpning av myndighetens kontroll av lönegarantihanteringen (se prop. 1991/92:139 s. 27, 34 f. och 43).

Fram till den 1 juli 1999 hade TSM även ansvar för tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevdes (se 24 § lagen 1986:436 om näringsförbud i dess äldre lydelse). År 1980 infördes en möjlighet för domstol att under vissa förutsättningar och under högst fem år generellt förbjuda en konkursgäldenär att idka näring (se 199 b § ÄKL). TSM ålades i samband därmed uppgiften av utöva tillsyn över efterlevnaden av sådana förbud (se 199 j § ÄKL). Myndigheten hade att övervaka att den som meddelats näringsförbud avvecklade sin näringsverksamhet och vid behov anmäla fråga om förlängning av ett förbud (se prop. 1979/80:83 s. 49). I propositionen till lagen om näringsförbud 1986 diskuterades om TSM även i fortsättningen skulle svara för tillsynen. Bl.a. hade kritik riktats mot bristande effektivitet i tillsynen. Departementschefen ansåg emellertid att KFM hade de bästa förutsättningarna att utöva en effektiv tillsyn och att de brister som hittills visat sig hade sin viktigaste orsak i bristande resurser (se prop. 1985/86:126 s. 112 f.). Kontrollen skulle utövas under hela förbudsperioden och avse, förutom att avveckling ägde rum, att nyetablering inte kom till stånd (se prop. 1985/86:126 s. 115). I prop. 1998/99:44 med förslag till ändringar i lagen om näringsförbud uttalas att övervakningsuppgifterna i fråga om efterlevnaden av näringsförbud ligger närmare den exekutiva sidan av KFM. Personalen där anses ha bättre vana och större resurser att göra iakttagelser på fältet än personalen vid TSM.

Den exekutiva personalen har ofta viss kunskap om den som meddelats ett näringsförbud och kan utnyttja det i tillsynsarbetet (se sist nämnda prop. s. 26). Sedan den 1 juli 1999 har därför KFM övertagit tillsynen över näringsförbuden från TSM (se 24 § lagen om näringsförbud).

## 2.3.2 Tillsynsmyndigheternas organisation

### 2.3.2.1 Regionaliseringsreformen 1997

Den 1 januari 1997 genomfördes en ny regionindelning av KFM. Den innebär att tio regionmyndigheter bildades och ersatte de tidigare 24 (SFS 1996:1448, prop. 1996/97:1 utg. omr. 4, bet. 1996/97:JuU1, rskr 1996/97:98). TSM fanns vid denna tidpunkt hos 22 av KFM. Redan vid den omorganisation av exekutionsväsendet som genomfördes 1988 och som innebar en länsanknuten organisation ansågs detta inte vara en tillräckligt bra lösning. Bl.a. var många av KFM alltför små för att kunna bygga upp och vidmakthålla en tillräcklig kompetens för vissa specialistkrävande operativa funktioner. Därutöver hade kompetenskraven ökat i fråga om behovet av anpassning till ny teknik m.m. och skärpta krav på uppföljning och analys av verksamheten. De ökade kraven samt behovet av att bevara och utveckla sakverksamheten trots krav på besparingar föranledde RSV att 1994 genomföra en s.k. ordnad samverkan (prop. 1996/97:1, utg. omr. 4, s. 46). Bakgrunden till nämnda samverkan var annat internt arbete inom RSV, vilket resulterat i olika rapporter, nämligen av Samverkansutredningen (Samu), RSV-rapport 1993:6 och en Rapport från Regionaliseringsutredningen (Regu), RSV-rapport 1992:8.

RSV redovisade på regeringens uppdrag i sin anslagsframställning avseende budgetåren 1997 – 1999 för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet bl.a. en ny organisation för KFM med färre myndigheter. Därigenom skulle brister vad gällde sårbarhet, enhetlighet och utveckling i fråga om de s.k. smala verksamheterna motverkas. Dessutom förordades bl.a. för konkurstillsynen att det under regionchefen skulle inrättas en särskild enhet och/eller avdelning med ansvar för verksamheten. För TSM innebar sårbarheten att det vid vissa myndigheter endast fanns en kvalificerad befattningshavare med ansvar för konkurstillsynen. Med hänsyn till att verksamheten kräver särskild kompetens borde flera än en tjänsteman finnas för den löpande diskussionen och utvecklingen. Regionaliseringen skapade bättre förutsättningar för en individuell utveckling till specialist, eftersom underlaget ökade jämte kontakterna med medarbetarna. För att minska sårbarheten och säkra kompetensen föreslog RSV att varje TSM borde

bemannas med minst två jurister, en ekonom och kameral personal. Dock ställdes inget krav på heltidstjänster.

Kraven på enhetlighet samt jämn och hög kvalitet kräver en renodlad ledarroll, framhöll RSV. Färre och större regioner ger större tyngd och minskar risken för styrning utifrån. De fördelar man skulle vinna genom reformen kunde dock motverka tillsynsfunktionens lokala förankring i förhållande till myndigheter och enskilda. Enligt RSV förhindrades detta om TSM-funktionen förlades till orter med många ärenden och stort befolkningsunderlag. RSV poängterade också att den tekniska utvecklingen på kommunikationsområdet bidrog till att behovet av den direkta lokala anknytningen minskade (se Ny organisation för kronofogdemyndigheterna, s. 3 och 26 ff., bilaga 1 s. 32 till anslagsframställning avseende budgetåren 1997 – 1999 för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet).

Regeringen delade RSV:s uppfattning att det borde bildas större och färre myndigheter. På grund av ändringar i länsindelningen förordades en indelning av KFM:s organisation i nio verksamhetsområden (prop. 1996/97:1 utg. omr. 4 s. 46). I riksdagen valdes sedan en organisation med tio regioner (bet. 1996/97:JuU1 s. 72). Regionaliseringen innebar för tillsynsfunktionens del att bestämmelsen i 7 kap. 25 § KL ändrades till nuvarande lydelse.

#### 2.3.2.2 De tio tillsynsmyndigheternas organisation

Det finns således tio TSM i landet. Myndigheternas geografiska verksamhetsområde sammanfaller med KFM:s regionindelning. Vid varje KFM skall finnas en enhet för tillsyn i konkurser (se 3 kap. 6 § förordningen 1988:784 med instruktion för exekutionsväsendet). KFM har säte i Stockholm, Göteborg, Malmö, Eskilstuna, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Gävle, Härnösand och Umeå. Tillsynsverksamhet bedrivs på huvudorten i flertalet fall med följande undantag. KFM i Kalmar bedriver tillsynsfunktionen i Växjö, KFM i Härnösand i Sundsvall och KFM i Umeå huvudsakligen i Luleå men även på huvudorten. Fram till 1999 har KFM i Jönköping även bedrivit tillsynsverksamhet i Linköping, och KFM i Göteborg, resp. från 1998/99 KFM i Kalmar, har haft tillsynsverksamhet också i Halmstad till årsskiftet 1999/2000.

Bemanningen per den 1 maj 1998 hos de tio TSM omfattade totalt 84,5 årsarbetskrafter. Av dessa var 9 enhetschefer. Samtliga enhetschefer var jurister. Dessutom fanns 24,1 övriga jurister, 21,6 ekonomer och 29,8 kanslisterna. TSM i Kalmar (Växjö) hade endast en jurist, nämligen enhetschefen. Vid nämnda tidpunkt var enhetschefstjänsten vakant i Umeå och vikariatet upprätthölls av en ekonom. Därefter har den förändringen inträtt att per den 15 september 1999 var summan av årsarbetskrafterna 78,55,

varav 9,75 enhetschefer som är jurister, 22 övriga jurister, 20,7 ekonomer och 26,1 kanslist. Per den 1 mars 2000 var summan av årsarbetskrafterna 73,25, varav 8,75 enhetschefer, 22 övriga jurister, 19 ekonomer och 23,5 kanslist.<sup>11</sup> För närvarande finns ingen chef i Umeå.

### 2.3.3 Riksskatteverkets roll

RSV:s roll som central förvaltningsmyndighet kännetecknas av att verket i förhållande till TSM (liksom beträffande KFM) inte kan utfärda bindande föreskrifter. TSM är inte underställda RSV annat än i administrativt hänseende (se 2 kap. 1 § förordningen 1988:784 med instruktion för exekutionsväsendet). RSV:s primära uppgift i förhållande till TSM förutsätts därför vara att lämna information, utforma blanketter, meddela allmänna råd och svara för utbildning (prop. 1978/79:105 s. 196 och se 2 kap. 2 § första stycket 2 ovan nämnda förordning). Som redovisats under avsnittet 2.3.1 har TSM förutsatts bl.a. att utfärda allmänna råd och upplysningar i praktiska och rättsliga frågor rörande konkursförvaltning. RSV skall medverka i egenskap av central förvaltningsmyndighet i detta arbete. Verket får i likhet med TSM inte utfärda några bindande föreskrifter till konkursförvaltarna. Då RSV har ett ansvar för att tillsynsverksamheten bedrivs enhetligt över hela landet har verket även till uppgift att se till att ett informationsutbyte sker mellan de olika TSM (prop. 1978/79:105 s. 286 f.).

RSV:s centrala funktion har bl.a. tagit sig uttryck i att RSV 1989 utfärdat riktlinjer benämnda "Kronofogdemyndigheten som tillsynsmyndighet". Riktlinjerna är mycket allmänt hållna och innehåller även deskriptiva avsnitt. I ingressen till riktlinjerna framhåller RSV att tillsynen utövas till gagn för samtliga intressenter, dvs. borgenärerna, gäldenären, det allmänna m.fl. RSV poängterar att det krävs att TSM är aktiv under konkursen för att efterhandskontrollen skall bli effektiv. TSM skall särskilt beakta att förvaltningen är resultatriktad, kostnadsmedveten, rationell och enhetlig. För att konkursen inte skall fördröjas skall TSM bevaka att den omgående avslutas när samtliga förvaltningsåtgärder vidtagits. Därutöver har TSM att tillse att förvaltaren vidtar erforderliga utredningar beträffande t.ex. brottsmisstanke och återvinning och att förvaltaren i rätt tid ger in handlingar. Även TSM:s viktiga roll vid granskning av slutredovisningarna och arvodesframställningarna betonas. RSV framhåller att det är en fördel om samma personer har hand om TSM-uppgifterna under en längre tid till gagn för samarbetet med förvaltarna. Det anses viktigt att TSM verkar för kompetenta och ojäviga förvaltare. RSV anser att TSM i överenskommelser med tingsrätterna bör utarbeta lämpliga rutiner för förfarandet vid till-

<sup>11</sup> Källa:RSV

sättande av förvaltarna. Det förordas att TSM skall ge tingsrätten förslag på personer som anses kunna förordnas utan föregående hörande. Detta kan kombineras med begränsningar för ett generellt tillstånd. TSM skall bevaka hur uppdragen fördelas mellan förvaltarna i distriktet. Syftet med detta är att TSM bör verka för att det finns tillräckligt många lämpliga förvaltare inom distriktet. Samtidigt bör dessa ha så många uppdrag att specialisering kan ske. Samrådsskyldigheten anser RSV böra präglas av öppenhet och konstruktivitet TSM och förvaltarna emellan. Vad gäller granskningen av slutredovisningarna hänvisar RSV till att TSM brukar fastställa principer för minimikontroll. Det bör enligt verket vidare framgå efter vilka principer mer omfattande granskningsåtgärder skall utföras, t.ex. stickprovskontroller. Värdet av temagranskningar framhålls. I fråga om yttrandet över förvaltarens arvodesanspråk anser RSV att TSM bör göra en sammanfattande bedömning av skäligheten av yrkat arvode, vilket dock förutsätter ett preciserat underlag från förvaltaren. Kritiska synpunkter bör avse principiella frågor och väsentligheter. TSM bör ha fortlöpande och nära kontakter med polis och åklagare för att åstadkomma ett effektivt fungerande samarbete. En snabb avveckling förutsätter att TSM gör regelbundna genomgångar och förfrågningar hos förvaltaren om anledningen till att äldre konkurser inte avslutats. RSV framhåller också TSM:s åligganden vad gäller kontakter med konkurshanteringens aktörer. Verket förordar kontinuerliga kontakter med myndigheter, branschorganisationer och banker för att TSM skall få impulser till hur förvaltningen kan förbättras eller utvecklas. Kontakterna kan äga rum såväl i den enskilda konkursen som vid sammankomster med olika deltagare.

Även efter 1989 har RSV utfärdat riktlinjer för KFM:s verksamhet inkl. konkurstillsynen. Bl.a. innehåller 1997 års riktlinjer t.ex. anvisningar om hur TSM bör förhålla sig till förvaltare som dröjer med att avsluta sina ärenden, vilka faktorer som särskilt bör beaktas i samband med hanteringen och avvecklingen av boet, principer för hur TSM skall agera vid begäran om anstånd med att avge förvaltarberättelse och vilka kriterier som bör gälla vid granskning av sluthandlingar. Av samma riktlinjer framgår att RSV anser att avvecklingen av konkurser och förvaltarens hantering av anmälan om brottsmisstanke bör vara hos TSM prioriterade verksamheter. Därutöver har RSV ställt upp dels kortsiktiga, dels långsiktiga verksamhetsmål. De kortsiktiga går ut på att vid årets slut skall handläggningstiden för TSM:s yttrande över arvodesräkningar och slutredovisningar understiga sex veckor samt andelen konkurser äldre än två år inte överstiga 20 procent. Det långsiktiga målet är att andelen konkurser äldre än två år inte skall överstiga 15 procent.

I RSV:s riktlinjer för KFM 1998 vidhåller verket i stort sett samma prioriteringar, mål och riktlinjer som uppställdes för 1997.



I ”Riksskatteverkets rekommendationer m.m. om tillsynsverksamheten vid kronofogdemyndigheternas enheter för tillsyn i konkurser” (se RSV:s meddelanden 1999 – 09 – 20, RSV Ex 1999:2) ges anvisningar om att TSM bör utnyttja sin rätt att bli hörd i varje enskilt ärende när tingsrätten utser konkursförvaltare, att TSM skall iaktta aktiva och tidiga tillsynsåtgärder och hur TSM bör förfara i samband med att förvaltaren hör myndigheten med tillämpning av 7 kap. 10 § KL. I rekommendationerna anges i huvudsak följande.

När det gäller att bli hörd inför utseende av konkursförvaltare menar RSV att det är angeläget att TSM genom saklig argumentation påverkar förvaltarvalet. Myndigheten bör tillkännage sin inställning och, vid behov, lämna ett motiverat förslag. Detta bör dels vara relaterat till det enskilda uppdraget, dels som huvudregel avse en specialist på konkursförvaltning. TSM bör också verka för att uppdragen fördelas mellan förvaltarna så att deras kompetens kan upprätthållas. Vid icke godtagbara dröjsmål hos en förvaltare bör myndigheten verka för att denne inte får flera uppdrag så länge dröjsmålet består. Myndigheten bör också inhämta information om konkursgäldenären att användas som underlag vid yttrandet och för en bedömning av framtida tillsynsinsatser i ärendet.

Med utgångspunkt i 7 kap. 9 § och 27 § KL bör TSM informera sig om det enskilda ärendet och vara aktiv under hela konkursen. Tillsynsinsatserna bör fortlöpande anpassas efter kriterierna väsentlighet och risk. TSM bör verka för att konkursförvaltarna snarast eller senast inom två veckor från det han fått uppdraget till myndigheten lämnar information om ärendet. Denna information skall, tillsammans med annan, ligga till grund för vilka tillsynsinsatser som skall ägnas i det enskilda ärendet. Erforderliga åtgärder skall nedtecknas i ett prioriteringsdokument. TSM bör också verka för att förvaltar- och halvårsberättelser har relevant information. Prioriteringen av en aktiv tillsyn över och granskningen av vissa konkurser, medför att granskningen av bl.a. sluthandlingar i andra konkurser bör ägnas mindre tid.

När det gäller tillämpningen av 7 kap. 10 § KL framhåller RSV att svårigheter råder dels om konkursförvaltarens resp. TSM:s roller, dels om vad som är viktigare frågor. RSV anger som typiska exempel på viktigare frågor överväganden rörande fortsatt drift, anlåtande av sakkunnigt biträde, överlåtelse av egendom till närstående utan offentligt anbudsförfarande, inledande av rättegång eller övertagande av talan, överväganden om djupare brottsefterforskning och omfattningen av skyldigheten för förvaltaren att förteckna gäldenärens räkenskapsmaterial. Ytterligare klargöranden om vad som TSM anser vara viktigare frågor kan t.ex. ske vid sammankomster mellan TSM och förvaltarna. Avsikten med regeln är enligt RSV att förvaltaren skall diskutera olika förfaringssätt och för TSM att myndigheten skall informera sig om hur förvaltningen bedrivs. Det senare skall ligga till

grund för omfattningen av tillsynsinsatserna. TSM bör informera sig om förvaltarens överväganden och handlingsalternativ. Förvaltarna bör även få klart för sig att myndigheten inte kan ge bindande råd. Kontakterna mellan TSM och förvaltarna kan ske såväl skriftligen som muntligen, beroende av hur komplicerad frågan är. Om TSM anser att en förvaltare brustit i sitt åliggande enligt 7 kap. 10 § KL bör han underrättas om detta och vid allvarligare brister vidkännas nedsättning i arvodet.

Förutom att utfärda riktlinjer ordnar RSV återkommande sammankomster för erfarenhetsutbyten med företrädare för verket och TSM, vid vilka särskilt inbjudna gäster från bl.a. konkursförvaltarkåren, statliga verk, universitet och tingsrätter medverkar. RSV ordnar även möten med enbart företrädare för TSM (de s.k. TSM-utskotten). Konkursförvaltar-kollegiernas Förening, som är en ideell förening med ändamål att bl.a. verka för samordning av medlemmarnas verksamhet (se avsnitt 2.4.4.2 nedan), har också återkommande träffar med RSV och enhetscheferna vid TSM. Av den internrevision RSV gjort om konkurstillsynen vid KFM framgår dock att det under senare år förekommit få utbildningar och att erfarenhetsutbyten avstannat, det senare på grund av resursbrist hos RSV. Fortlöpande sammankomster mellan företrädare för RSV, enhetscheferna vid TSM och konkursförvaltarna förekommer fortfarande. Där diskuteras företrädesvis materiella frågor (se RSV:s internrevision 1999 – 01 – 15 ”Konkurstillsynen vid kronofogdemyndigheterna”).

RSV har sedan 1994 även gjort uppföljningsbesök hos de olika KFM där bl.a. tillsynsfunktionen granskats.

RSV har även gett ut handboken ”Konkurs, Företagsrekonstruktion & Ackord”, utgåva 4, Stockholm 1998. I denna finns bl.a. ett avsnitt om tillsyn över förvaltningen. Förutom en ren beskrivning av innehållet i konkurstillsynen finns t.ex. förslag i vilka avseenden TSM lämpligen bör vara särskilt aktiv. I sammanhanget framhåller RSV att lagstiftaren särskilt betonat vikten av kontroll av förvaltarens förehavanden beträffande brotts- efterforskning och återvinning av egendom till boet. Därutöver betonar man möjligheten att återföra medel till boet med stöd av associationsrättsliga regler om återbärings- och skadeståndsskyldighet. När det gäller små konkurser anses tillsynen i flertalet fall kunna inskränkas till en granskning av förvaltarens redovisning, medan TSM i stora konkurser redan i inledningsskedet lämpligen bör kontrollera moment som verksamhetens art och omfattning, anställda i rörelsen, boets ställning etc. (a.a. s. 170 f.).

### 2.3.4 Den närmare regleringen av tillsynsmyndigheternas uppgifter, m.m.

TSM:s allmänna åligganden finns beskrivna i 7 kap. 27 § KL. I första meningen sägs att TSM skall övervaka att konkursförvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med KL och annan författning. TSM skall särskilt se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjs i onödan (andra meningen). Dessa bestämmelser har berörts i det föregående.

TSM fullgör sina huvuduppgifter genom 1) en fortlöpande kontroll av konkursförvaltningen dels i form av granskning av olika konkurshandlingar, dels genom muntlig eller skriftlig kontakt med främst förvaltaren, 2) genom att TSM skall yttra sig i olika frågor till domstolen och 3) genom sin servicefunktion.

TSM har att ta emot en rad olika konkursdokument för mer eller mindre formell granskning. Detta regleras i 7 kap. 13 § fjärde och sjätte stycket KL beträffande bouppteckning och bevakningsförteckning, i 7 kap. 15 § KL i fråga om förvaltarberättelse, i 7 kap. 20 § KL såvitt avser halvårsberättelse, i 11 kap. 5 § KL rörande utdelningsförslag och förvaltningsredogörelse, i 13 kap. 3 § och 5 § KL beträffande slutredovisning och jfr 14 kap. 8 §, 10 §, 12 §, 14 § och 15 § KL beträffande arvodesframställning m.m. från förvaltare m.fl. Nämnas kan också att TSM enligt 7 kap. 13 § femte stycket KL får uppgift om bouppteckning redan inlämnats till tingsrätten, enligt 9 kap. 8 § och 21 § KL att bevaknings- resp. efterbevakningsförfarande äger rum och enligt 11 kap. 9 § KL att förvaltaren betalat ut medel till borgenärerna.

Bestämmelser som anger övriga former för den löpande kontrollen finns främst i 7 kap. 9 § KL som handlar om konkursförvaltarens upplysningskyldighet mot bl.a. TSM och i 7 kap. 10 § KL vilken rör förvaltarens skyldighet att höra bl.a. TSM i viktigare frågor. Beträffande den senare bestämmelsen kan nämnas följande. Skyldigheten att även höra TSM infördes när KL trädde i kraft 1988. Tidigare hade en motsvarande skyldighet ålegat förvaltaren endast i förhållande till särskilt berörda borgenärer (se 51 a § ÄKL). Som redovisats ovan i avsnitt 2.2.3 uttalade chefen för Justitiedepartementet i samband med 1987 års reform att tillsynsorganet borde ges förutsättningar till insyn redan under konkursens gång för att tillsynen skall få ett mera meningsfullt innehåll. Genom att höra TSM angående frågor om t.ex. den fortsatta driften av gäldenärens rörelse och om försäljning av värdefull egendom skulle tillsynsfunktionen bli effektivare och TSM skulle få ett bättre underlag för tillsynen. Förvaltaren skulle även få stöd i sitt arbete genom att ta intryck av skälen för tillsynsorganets ståndpunkt, vilket emellertid inte skulle uppfattas som ett formellt godkännande av en viss åtgärd. Avsikten var heller inte att ingripa i förvalta-

rens självständiga ställning. Bestämmelsen kunde komma att få tillämpning särskilt gällande hänsynen till andra intressen än rena borgenärsintressen (prop. 1986/87:90 s. 112 f. och 264).

Andra sätt som TSM kan utöva löpande kontroll på är att enligt 2 kap. 24 § och 6 kap. 5 § KL besöka edgångssammanträdena, enligt 6 kap. 2 § KL begära upplysningar av gäldenären, enligt 6 kap. 7 § och 11 § KL delta vid domstolsförhandling angående tvångsmedel mot gäldenären och enligt 9 kap. 13 § KL närvara vid förlikningssammanträden.

I 7 kap. 18 § andra stycket och 21 § KL föreskrivs att TSM skall få uppgift om kontoförande bank resp. om bankkonto m.m., båda efter avslutad konkurs. Enligt 7 kap. 22 § KL skall TSM i vissa fall ta hand om gäldenärens räkenskapsmaterial m.m. efter avslutad konkurs.

En annan typ av uppgifter för TSM är att myndigheten antingen efter begäran yttrar sig till domstolen eller tar initiativ till olika åtgärder där. I 7 kap. 3 § KL finns bestämmelser om att TSM skall höras i samband med att domstolen utser konkursförvaltare, om fråga uppkommit att i efterhand öka antalet förvaltare eller att dela förvaltningen mellan flera förvaltare. I 7 kap. 5 § KL anges att en förvaltare inte får entledigas utan att TSM hörts. Enligt 7 kap. 6 § andra stycket KL kan domstolen, efter att ha hört TSM, underlåta att utse ny förvaltare sedan en av flera avgått. I 7 kap. 7 § första stycket KL anges att TSM skall höras innan domstolen utser rådgivare eller förlikningsman. TSM har därutöver rätt att initiera att flera förvaltare skall utses, att dela förvaltningen mellan flera förvaltare och entlediga förvaltare (7 kap. 3 § och 5 § KL). TSM skall också beredas tillfälle av domstolen att yttra sig i fråga om tvångsmedel mot gäldenären; TSM har också en rätt att initiera dylika frågor, allt enligt 6 kap. 7 § och 10 § KL. I 14 kap. 8 § KL stadgas att TSM skall yttra sig till domstolen innan denna fastställer arvode till förvaltaren i konkurs som avslutas med utdelning eller efterutdelning enligt 11 kap. 20 § KL. Enligt 14 kap. 10 § KL skall myndigheten vidare höras innan arvode fastställs, om en konkurs avslutas på annat sätt än genom utdelning, t.ex. vid avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL. TSM har vidare möjlighet att klandra förvaltarens slutredovisning enligt 13 kap. 7 § KL liksom att i andra fall överklaga domstolens beslut. I 16 kap. 8 § första stycket 1 – 6 KL anges att TSM får överklaga beslut som rör utseende eller entledigande av förvaltare, antalet förvaltare eller delning av förvaltningen mellan fler förvaltare (1), arvode m.m. till förvaltare (2), tvångsmedel (3), uppdrag som eller arvode till rådgivare eller förlikningsman (4), avslag på förvaltares begäran om att inleda bevakningsförfarande (5) och avskrivning av konkurs enligt 10 kap. 1 § KL (6).

TSM:s serviceinriktade uppgifter följer mera indirekt av 7 kap. 27 § KL genom att myndigheten skall övervaka effektiviteten i förvaltningen.

Denna del av TSM:s verksamhet betonas särskilt vid 1979 års reform (se under 2.3.1).

TSM:s självständiga beslutsbefogenheter framgår av 3 kap. 6 § KL, 7 kap. 4 § andra stycket KL och 8 kap. 7 § andra stycket KL. Den först nämnda bestämmelsen reglerar det fallet att det uppkommer oenighet mellan konkursförvaltaren och gäldenären i fråga om den senares beneficium. TSM skall i sådana fall fatta beslut i frågan. 7 kap. 4 § andra stycket KL reglerar det fallet att två eller flera förvaltare i samma konkurs inte kan enas rörande åtgärd eller beslut i förvaltningen. Den mening TSM biträder avgör utgången. TSM kan enligt 8 kap. 7 § andra stycket KL i vissa fall ge samtycke till försäljning av lös egendom i vilken borgenär har säkerhet. Regeln avser den situationen att borgenären inte ger samtycke till försäljning av egendomen på annat sätt än vid auktion och hans rätt är beroende av försäljningen. Om det är sannolikt att ett högre pris uppnås genom annan försäljningsmetod och TSM medger det, kan egendomen säljas på detta sätt. Dessutom kan TSM enligt 10 kap. 4 § KL ge förvaltaren tillstånd att betala ut medel till borgenär efter avskrivning av konkursen på grund av bristande tillgångar och, enligt 11 kap. 21 § KL, dela ut nytillkomna medel efter det att utdelningsförslag upprättats utan att iaktta ett efterutdelningsförfarande.

TSM:s roll i lönegarantihanteringen framgår av 19, 21 och 29 – 30 §§ LGL. Enligt 19 § åligger det konkursförvaltaren att sända ett beslut om att lönegarantimedel skall utgå (16 §) eller ett omprövningsbeslut i nämnda hänseende (18 §) till TSM. Enligt 21 § skall TSM pröva en ansökan om lönegaranti beträffande en fordran mot en arbetsgivare som försatts i konkurs i annat nordiskt land. I 29 – 30 §§ ges regler om att TSM för statens talan i tvist mellan staten och arbetstagaren om rätt till lönegarantimedel.

TSM betjänas av ett diarie- och ärendehanteringssystem, Optima. Optima förs som tio lokala databaser och betjänas av en vid RSV IT centralt belägen server. Datainspektionen har i ett beslut (dnr 6100 – 6120 – 94) gett TSM tillstånd att inrätta och föra ett personregister för diarieföring, ärendehantering och framställning av statistik. I diariet registreras beslutet om konkurs och sedan alla handlingar som kommer in från främst konkursförvaltarna och handlingar vilka upprättas hos TSM. I systemet finns inlagt ett bevakningssystem för att kontrollera att konkursförvaltarna iakttar frister. En anmälan om brottsmisstanke eller näringsförbud från förvaltaren registreras anonymt. Det går inte i efterhand att från registret få upplysning om att sådan anmälan skett i ett visst ärende. Registrering sker också av förvaltarens avslagsbeslut i lönegarantiärenden samt förvaltarnas yrkade och beslutade arvoden. Tjänstemännen vid TSM kan även göra fria handläggningsnoteringar. Statistik kan erhållas ur registret, t.ex. om antalet inkomna och avslutade konkurser, hur många konkurser en viss förval-

tare handlägger för tillfället eller om någon förvaltare är försenad i något avseende.<sup>12</sup>

## 2.3.5 Närmare om konkurstillsynen i praktisk tillämpning

### 2.3.5.1 RRV-rapporten 1994:13<sup>13</sup>

En central uppgift för TSM är att tillse att avvecklingstiderna för konkurserna hålls nere (7 kap. 27 § KL). RRV har i rapporten Tillsyn vid konkurs (RRV 1994:13) behandlat konkurstiderna, dvs. tiden mellan tingsrättens beslut om konkurs till rättsens beslut om att konkursen är avslutad (se RRV-rapporten, s. 45 f.). Av den undersökning RRV gjort i fem län (Stockholms, Kristianstads, Skaraborgs, Kopparbergs och Norrbottens län) avseende konkurser påbörjade efter den 1 januari 1988 och avslutade under 1990 (för Norrbottens län 1991) och första halvåret 1993, framgår enligt RRV att konkurstiderna blivit allt längre. Stora skillnader föreligger emellertid mellan de olika länen.

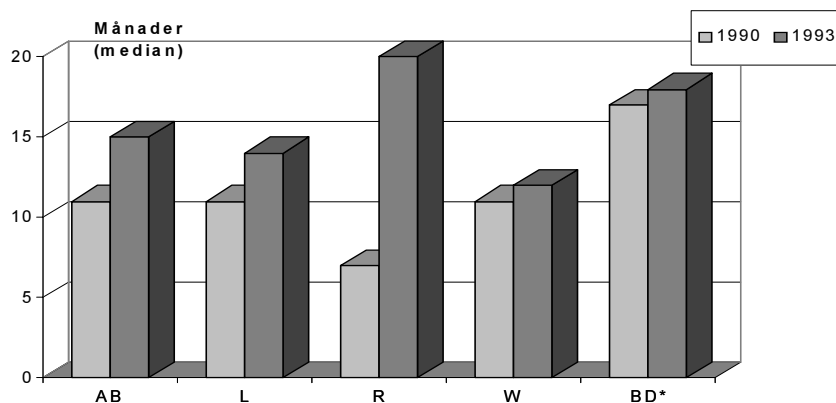
Orsaken till att konkurstiderna blivit längre är enligt RRV-rapporten allt fler konkurser i kombination med begränsade förvaltarresurser. Ett tecken på förlängning av tiderna är enligt RRV att den andel konkurser som påbörjas och avslutas under samma eller nästföljande år minskat med i genomsnitt från 62 % till 38 % för perioden 1988 – 1993. Trots att det redan vid edgångssammanträdet funnits förutsättningar att skriva av konkursen sedan förvaltarberättelsen kommit in, har så inte alltid skett. I ett urval av konkurser avslutade under oktober 1992 – mars 1993 har mer än en tredjedel inte avslutats förrän efter ett år. Enligt rapporten kan fördröjningen inte förklaras med t.ex. förekomsten av brottsmisstanke. Ett ytterligare tecken på utdragna konkurstider är att de dokument, bl.a. förvaltarbe-

<sup>12</sup> Registerförfattningsutredningen har i betänkandet Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av personuppgifter, SOU 1999:105, lagt fram förslag om en lag för behandling av uppgifter i exekutionsväsendets verksamhet. I 2 kap. 22-28 §§ nämnda lagförslag finns bestämmelser rörande ”Konkurstillsynsdatabasen”. Bestämmelserna avser att reglera en samling uppgifter i tillsynsverksamheten och som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för vissa angivna mål.

<sup>13</sup> Se avsnitt 2.4.4.1 om vad RRV har iakttagit i fråga om förvaltarresursen, avsnitt 2.5.4.2 om frekvensen av TSM:s erinringar mot begärda arvoden, avsnitt 2.5.4.3 och 2.5.5.3 om arvode och kostnadsersättning i konkurs och avsnitt 4.2.3 om reformönskemålen i rapporten.

rättelsen som förvaltaren skall ge in till TSM kommer in allt senare. Av figur 2.1 (figur 5 i RRV-rapporten) nedan framgår att under 1990 var avvecklingstiderna cirka tio månader för alla kategorier av konkurser men att tiderna ökat för 1993. Enligt rapporten har konkurstiderna ökat med mellan fyra och sex månader, dvs. med cirka 30 – 50 %, men två län visar avsevärt kortare tider. I tabell 2.1 (tabell 7 i RRV-rapporten) redovisas ökningen av tiderna fördelade mellan olika konkurser beroende på formen för avslut och sättet för arvodering.

Figur 2.1  
Konkurstid, år 1990 och 1993 (1:a halvåret)



Källa: TSM.

\*) År 1991.

Tabell 2.1  
Konkurstid\* för taxekonkurser, avskrivningar över taxa resp utdelningskonkurser, år 1990 och 1993 (1:a halvåret)

Län	Taxekonkurser		Avskrivningskonkurser över taxa		Utdelningskonkurser	
	1990	1993	1990	1993	1990	1993
AB	7,2	10,7	12,5	18,4	15,0	19,8
L	3,1	5,6	13,2	14,7	15,7	17,8
R	2,2	12,6	14,6	19,3	12,1	26,7
W	1,8	2,7	10,9	10,9	13,6	17,8
BD	4,8**)	5,0	18,0**)	19,2	22,5**)	22,7

Källa: TSM

\*) Mätt som medianmånad

\*\*\*) 1991 års värde i stället för 1990

### 2.3.5.2 Enkäten till tillsynsmyndigheterna

#### *Inledning*

Utredningen genomförde vid årsskiftet 1997/98 en enkät hos landets samtliga TSM. Enkäten och en utförligare sammanställning av svaren bifogas (se bilaga 1). I det följande lämnas vissa översiktliga uppgifter om utfallet av enkäten.

Undersökningen sammanföll delvis i tiden med regionaliseringsreformen för exekutionsväsendet (se 2.3.2.1). Enkätsvaren grundar sig därför främst på förhållandena som gällde före reformen. Under en övergångsperiod fram till utgången av december 1997 bedrevs även tillsynsverksamhet i Kalmar. Som redovisats ovan under avsnitt 2.3.2 fanns under en övergångsperiod fram till 1999 tillsynsverksamhet även i Linköping (Jönköpingsregionen) och fram till årsskiftet 1999/2000 i Halmstad (Göteborgsregionen och fr.o.m. 1998/99 Kalmarregionen). Därtill kommer att förändringar ägt rum inom de olika myndigheterna rörande inriktningen på tillsynsarbetet. Förändringarna avser bl.a. frekvensen av TSM:s yttrande till tingsrätten vid utseende av konkursförvaltare, vilket har samband med RSV:s rekommendationer i ämnet 1999 (se avsnitt 2.3.3).

Syftet med undersökningen var att kartlägga hur landets TSM fullgör sina uppgifter och vilka skäl som ligger till grund för olika lösningar. Enkäten bestod av fem olika avdelningar. Dessa anknöt i stort till den uppdelning av utredningsuppdraget som framgår av de ursprungliga direktiven (Dir. 1997:74), nämligen konkurstillsynens inriktning samt utseende och arvodering av förvaltare. Därutöver besvarade myndigheterna frågor om sin organisation.

I redovisningen nedan avses med myndighet även den tillsynsverksamhet TSM i Jönköping bedrev i Linköping, TSM i Göteborg bedrev i Halmstad och TSM i Växjö bedrev i Kalmar.

#### *I. TSM:s organisation*

Frågorna under avsnittet I i enkäten hade som ändamål att få kännedom om hur de olika myndigheterna är organiserade dels i fråga om personal, dels i fråga om vilka arbetsuppgifter olika personalkategorier utför. Under detta avsnitt redovisas också i vilken utsträckning delegation sker till den kamerala personalen.

Under detta avsnitt har inte någon särredovisning skett för Kalmar län.



### *Personalen*

Nästan alla tillsynsmyndigheter är organiserade så att jurister, ekonomer och kameral personal ombesörjer tillsynen. TSM i Gävle har ingen ekonom men planerar att ersätta en av juristerna med en sådan. I Linköping finns även en kronokommissarie. Vid knappt hälften av myndigheterna finns flera jurister än ekonomer. I Halmstad, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Linköping och Stockholm finns lika många ekonomer som jurister för tillsynsfunktionen. I Karlstad planerar man att anställa ytterligare jurister. TSM Umeå har en jurist och två ekonomer, varav en är placerad i Umeå och en i Luleå.

Delegation till den kamerala personalen sker vid samtliga myndigheter utom en, om än i olika utsträckning. Två myndigheter, i Jönköping och Malmö, menar att tillsynsuppgifterna främst är ämnade för jurister och ekonomer. TSM i Malmö anser dock att kameral personal kan sköta uppgifter av ekonomisk art. Argumenten i övrigt för att delegation inte sker fullt ut är främst att det på grund av arbetsuppgiftens svårighetsgrad eller bristande erfarenhet eller kompetens hos personalen inte går att delegera.

### *Arbetsuppgifterna*

Arbetsuppgifterna har i enkäten indelats i sådana som görs ofta, sällan eller ibland. Av svaren kan man dra den generella slutsatsen att de arbetsuppgifter som tar mest tid av naturliga skäl bl.a. är sådana som TSM har en författningsreglerad skyldighet att utföra. Tyngdpunkten i TSM:s arbete ligger, förutom på att yttra sig till domstol vid utseende och arvodering av förvaltarna, på efterhandsgranskning av olika dokument.

Myndigheterna yttrar sig till övervägande del sällan till domstol om annat än att utse en konkursförvaltare (jfr 7 kap. 3 § första stycket KL). Frågor som rör utseende av flera förvaltare, om ökning av antalet förvaltare, delning av förvaltningen mellan olika förvaltare, om entledigande av förvaltare, om efterträdare till avgången förvaltare samt om utseende av rådgivare och förlikningsman sysslar TSM sällan med. De tre storstadsmyndigheterna yttrar sig ibland om entledigande och om efterträdare till avgången förvaltare. Bl.a. TSM i Malmö yttrar sig också ibland beträffande delning av förvaltningen. Samma myndighet jämte TSM i Göteborg och Halmstad tar även ibland initiativ i fråga om att öka antalet förvaltare, dela förvaltningen och entlediga förvaltare.

Nästan alla myndigheter uppger att uppgifter som har samband med granskning av bouppteckningar, förvaltar- och halvårsberättelser samt av slutredovisningshandlingar utförs ofta. Samma förhållande gäller om uppgiften att yttra sig till domstolen i samband med utseende av konkursför-

valtare samt arvodering av förvaltarna i utdelnings- och avskrivningskonkurs. Nästan alla yttrar sig också ofta om kostnadsersättning till förvaltare när konkurs avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL. Uppgifter i samband med att TSM tagit del av förvaltarens utdelningsförslag och underrättelse från denne om att medel utbetalats till borgenärerna, sysslar samtliga myndigheter också ofta med. Myndigheterna begär över lag ofta upplysningar enligt 7 kap. 9 § KL och har samråd enligt 7 kap. 10 § KL.

Tvångsmedelsfrågor, dvs. yttrande till tingsrätten, initiativ till bruk av tvångsmedel och närvaro vid förhandling i tingsrätten när sådan fråga prövas, sysslar de flesta myndigheterna sällan med. TSM i Malmö närvarar dock ofta vid förhandling i tingsrätten. Andra uppgifter som myndigheterna sällan sysslar med är beslut enligt 3 kap. 6 § KL om gäldenärens beneficium och enligt 8 kap. 7 § KL om medgivande för förvaltaren att sälja pantsatt lös egendom.

Så gott som inga myndigheter brukar närvara vid förlikningssammanträden. Myndigheterna klandrar också sällan slutredovisningar och avger sällan yttrande till domstol om arvode till rådgivare och förlikningsman.

De uppgifter nästan samtliga TSM gör ibland är att fatta beslut om att ge konkursförvaltaren tillstånd att betala ut medel till borgenär enligt 10 kap. 4 § KL och yttra sig till domstol om förskott till förvaltare medan flertalet TSM fattar beslut enligt 11 kap. 21 § KL ibland. TSM i Stockholm och Malmö tillämpar 10 kap. 4 § och 11 kap. 21 § KL ofta. Sist nämnda myndighet yttrar sig också ofta om förskott till förvaltare.

Ungefär hälften av TSM brukar besöka edgångssammanträdena ibland. Bl.a. myndigheten i Malmö gör det ofta. I Stockholm och Jönköping görs det sällan.

#### *Vilka olika uppgifter utför resp. personalkategori ?*

De uppgifter som myndigheterna sysslar med ofta utförs genomgående av juristerna och ekonomerna. Myndigheterna i Malmö och Göteborg (med Halmstad) är mera benägna att använda endast jurister. Granskningen av förvaltarberättelserna sköts dock hos flertalet TSM endast av juristerna. Benägenheten att använda även kameral personal är genomgående större beträffande granskning av halvårsberättelser och slutredovisningshandlingar samt vid yttrande till domstolen om förvaltararvode i avskrivningskonkurs. Den kamerala personalen tas för det mesta i anspråk för att ta emot underrättelse av konkursförvaltaren att medel utbetalats till borgenärerna (11 kap. 9 § KL).

De uppgifter som TSM sällan tar befattning med utförs genomgående av juristerna. Undantag utgör klander av slutredovisning där även ekonomerna nyttjas.

Av de sysslor som TSM utför ibland kan nämnas att vid flertalet av myndigheterna besöker såväl jurister som ekonomer edgångssammanträdena. Bl.a. TSM i Göteborg och Malmö skickar dock endast juristerna. Beslut om tillstånd för konkursförvaltaren att enligt 10 kap. 4 § KL utbetala medel till borgenär fattas hos hälften av myndigheterna, däribland TSM i Stockholm, av såväl juristerna som ekonomerna. Bl.a. TSM i Göteborg, Halmstad och Malmö anförtror dock denna uppgift åt endast juristerna.

Beträffande återstoden av TSM:s uppgifter används den kamerala personalen jämte övriga kategorier hos nästan alla myndigheter för uppgifter som har samband med mottagande av uppgift om kontoförande bank (7 kap. 18 § KL) och bankkonto m.m. efter konkursavslut (7 kap. 21 § KL). Vissa TSM, bl.a. i Stockholm och Malmö, nyttjar i nämnda hänseenden endast denna personalkategori.

### *Lönegarantifrågor*

Vid nästan alla myndigheter ingår arbetet med lönegarantihanteringen som en del av tillsynen över konkursärendena. Endast TSM i Malmö har avdelat en särskild tjänsteman som på heltid sysslar med lönegarantifrågorna. Vid drygt hälften av myndigheterna, bl.a. hos TSM i Stockholm och Göteborg sköter juristerna sysslor av utpräglad juridisk karaktär, t.ex. processföringen. Den kamerala personalen sköter nästan uteslutande den löpande granskningen.

### *II. Övriga organisationsfrågor*

Myndigheterna har i enkäten beretts tillfälle att lämna synpunkter på organisationen. Knappt hälften har inte kunnat uttala sig på grund av att organisationen varit alltför ny. Av de övriga har samtliga myndigheter i de tre storstadsregionerna framfört kritik. TSM i Stockholm har framfört kritik mot att organisationen inte ger tillräckligt utrymme för TSM:s självständighet, eftersom den utgör en enhet inom KFM. På grund av att enheten är underställd dels regionkronodirektören, dels en avdelningschef innebär det nackdelar från resurstilldelningssynpunkt. Intressekollisioner mellan å ena sidan TSM och å andra sidan KFM i dess borgenärsfunktion avgörs i sista hand av KFM:s chef. Förtroendet för TSM:s verksamhet kan därför enligt TSM i Stockholm allvarligt skadas.

TSM i Malmö har framfört kritik mot att ADB-stödet inte är tillräckligt effektivt i förhållande till tingsrätterna. TSM i Göteborg säger sig vara beroende av KFM:s hjälp i fråga om tillsynen över att näringsförbuden efterlevs. Två andra myndigheter anser sig ha för lite personal.

TSM i Linköping framhåller å sin sida det positiva i att myndigheten har tillgång till såväl kameral som exekutiv personal med erfarenhet. TSM i Gävle kan köpa revisorstjänster från skattemyndigheten.

### *III. Kontrollen av att konkursförvaltningen sker ändamålsenligt och lagenligt*

#### *Konkurstiderna*

Med de begränsningar i underlaget som anges i bilaga 1 framgår vid en jämförelse mellan 1995 och första halvåret 1997 att de genomsnittliga konkurstiderna för såväl konkurser i allmänhet som kategorien utdelningskonkurser ökat något hos det övervägande antalet myndigheter. Undantag utgör Kalmarregionen, Jönköpingsregionen och TSM i Linköping vilka helt eller delvis redovisar en minskning av konkurstiderna eller oförändrade tider. Handläggningstiderna för avskrivningskonkurserna har minskat eller varit oförändrade hos drygt hälften av myndigheterna och ökat för övriga.

Handläggningstiderna för samtliga konkurser för 1995 ligger i intervallet 12 – 28 månader. För första halvåret 1997 gäller intervallet 16 – 37 månader.

Handläggningstiderna är genomgående längre för utdelningskonkurser. För 1995 gäller för det stora flertalet myndigheter omkring 2 år. För första halvåret 1997 redovisar fyra myndigheter handläggningstider som understiger 2 år. TSM i Stockholm, Göteborg med undantag för vissa län inom regionen och Malmö anger drygt 2,5 år. Handläggningstiderna i Umeå, Härnösand och Gävle överstiger 3 år, varav i Umeåregionen nästan 4 år.

För avskrivningskonkurserna redovisar flertalet myndigheter handläggningstider under 1,5 år för 1995. Däribland ingår de tre storstadsmyndigheterna, dock med undantag av ett län inom Göteborgsregionen. För första halvåret 1997 anger de flesta myndigheter handläggningstider som understiger 1,5 år för avskrivningskonkurserna. TSM i Umeå, Härnösand och vissa län inom region Göteborg redovisar tider mellan 2 och 2,5 år.

För såväl 1995 som 1997 är andelen avskrivningskonkurser som avslutats inom sex månader lägst för TSM i Umeå och Härnösand, nämligen 10 % eller mindre. TSM i Stockholm redovisar för samma perioder siffror mellan 10 och 15 %. TSM i Göteborg anger andelen till cirka 21 % för flertalet län inom regionen. För Hallands län gäller högre siffror. Störst andel avslutade avskrivningskonkurser inom sexmånadersperioden visar TSM i Jönköping med 48 % för bägge perioderna.

För Linköpings- och Eskilstunaregionerna gäller att andelen minskat under första halvåret 1997, dock att spridningen mellan olika län inom

Eskilstunaregionen är stor. TSM i Malmö har ökat andelen avslutade avskrivningskonkurser från 29 % 1995 till 38 % första halvåret 1997.

*De vanligaste fördröjningsfaktorerna och metoderna för att motverka dessa*

De vanligaste fördröjningsfaktorerna uppger TSM vara pågående processer, svårigheter vid indrivning av utestående kundfordringar och arbetsanhopning. Det sist nämnda är enligt myndigheterna en följd av den stora uppgången av ärenden i början av 1990-talet. Även sådana orsaker som snarast är att hänföra till konkursförvaltaren själv, t.ex. egna prioriteringar, brister i kontorsorganisationen, dröjsmål med att ge in handlingar m.m. anges som fördröjande faktorer. TSM i Stockholm anger också svårigheten att förmå gäldenären att inställa sig till edgången.

TSM försöker komma till rätta med oönskade fördröjningar främst genom att förorda arvodesnedsättningar, att ta i bruk systemet med "karantän", dvs. att inte tillstyrka att konkursförvaltaren får nya förordnanden, och att utfärda påminnelser. Så sker i de avseenden fördröjningen är att hänföra till förvaltaren själv. Fördröjningsfaktorer vilka är att hänföra till yttre omständigheter, t ex. processer, går av naturliga skäl inte att påverka. TSM i Stockholm brukar föreslå förvaltarna att konkursen skall avskrivas enligt 10 kap. 2 § andra stycket KL, om gäldenären inte inställer sig till edgången.

*Informationen enligt konkursbouppteckningen, halvårs- och förvaltarberättelserna som underlag för tillsynen*

Det övervägande antalet myndigheter anser av olika skäl inte att den information som lämnas i ovan nämnda handlingar är till fyllest som underlag för tillsynsarbetet. Flertalet anför kritik särskilt mot utformningen av halvårsberättelserna (7 kap. 20 § KL). Bl.a. uppges att det däri ofta saknas uppgift om vilka åtgärder som återstår i en konkurs.

TSM i Stockholm är den myndighet som är mest kritisk. Myndigheten hävdar att de i bouppteckningarna upptagna värdena ofta är summariska och att uppgifter ofta saknas om bokföring. Det sist nämnda får till följd att uppgiften inte omfattas av edstemat vid edgången. Förvaltarberättelserna ger enligt samma myndighet inte fullständiga uppgifter om viss egenom och halvårsberättelserna brister på sätt som angetts ovan.

### *Slutredovisningen*

Gemensamt för flertalet myndigheter är att någon form av prioritering görs vid granskningen av slutredovisningshandlingarna. Ett vanligt förfarande är att TSM först gör en allmän kontroll, t.ex. en "baskontroll" eller en "minimigranskning". TSM gör sedan en fördjupad, fullständig kontroll, t.ex. i driftskonkurser där särskilda riskmoment anses föreligga. Några myndigheter gör prioriteringar genom att låta olika personalkategorier granska sluthandlingarna beroende av svårighetsgrad.

Rationaliseringarna har gått längst hos TSM i Stockholm och Härnösand. I Stockholm granskas inte alls slutredovisningar i konkurser där arvode utgår enligt taxa, om kostnaderna inte överstiger 4 000 kronor. TSM i Härnösand uppger att den generellt gör stickprovsmässiga granskningar.

Samtliga myndigheter utom TSM i Stockholm granskar verifikaten i den enskilda konkursen åtminstone stickprovsvis. I Stockholm sker så endast ibland.

### *Kontakterna mellan TSM och konkursförvaltaren*

#### *Tillämpningen av 7 kap. 9 – 10 §§ KL*

Kontakter som har sin grund i tillämpningen av 7 kap 9 § KL sker vanligen per telefon men även skriftligen. TSM i Jönköping och Linköping har ett system där konkursförvaltaren i konkursens inledningsskede lämnar information enligt en för ändamålet upprättad mall. TSM i Malmö inhämtar bl.a. information vid edgångssammanträdena.

Även de kontakter mellan TSM och konkursförvaltaren som etableras med stöd av 7 kap. 10 § KL sker vanligen per telefon eller i skrift. Några myndigheter, däribland TSM i de tre storstäderna och Kalmar (Växjö), uppger att de ibland sammanträffar med förvaltaren t.ex. på myndigheten, förvaltarens byrå eller konkursgäldenärens driftsställe.

Cirka hälften av myndigheterna anför kritik i större eller mindre grad mot hur tillämpningen av 7 kap. 10 § KL fungerar. TSM i Göteborg och Halmstad samt Malmö anser att tillämpningen av förfarandet enligt 7 kap. 10 § KL inte fungerar tillfredsställande. Skälet uppges vara att konkursförvaltarna inte lämnar information i tillräcklig utsträckning. TSM i Stockholm uppger att förvaltarna verkar att ha alltför höga förväntningar på ett ställningstagande från TSM:s sida. Övriga myndigheter som är kritiska anger sammanfattningsvis att tillämpningen av 7 kap. 10 § KL skulle kunna fungera bättre.

TSM i Jönköping och Kalmar är nöjda med tillämpningen av 7 kap. 9 – 10 §§ KL.

### *Formerna för informationsutbytet mellan TSM och konkursförvaltarna i generella frågor*

Samtliga myndigheter uppger att de främst lämnar information i skriftlig form. Bl.a. utkommer vid TSM i Stockholm "TSM-nytt" vid behov. Därutöver anordnas i några regioner konferenser och förvaltarträffar. Dessutom sker informationsutbyte när TSM gör besök hos enskilda förvaltare.

I Stockholm finns en s.k. DKT-grupp med representanter för domstolarna, konkursförvaltarna och TSM för informationsutbyte.

### *Kontakterna mellan TSM samt gäldenären och borgenärerna*

TSM:s kontakter med gäldenären sker oftast på initiativ av den senare. Gäldenären önskar vanligen dryfta sitt missnöje med någon åtgärd som förvaltaren vidtagit eller med för lång avvecklingstid för konkursen.

Kontakter med borgenärerna förekommer över lag sällan. Ungefär hälften av myndigheterna tar oftare själva initiativ till kontakt. TSM:s kontakter sker vanligen i anledning av önskemål om att få borgenärernas synpunkter på förvaltarens arvodesyrkande. Borgenärerna själva brukar nämligen inte kontakta TSM i anledning härav.

### *Övrigt*

#### *Allmänna synpunkter på konkurstillsynen*

Flera myndigheter har framfört kritik mot nuvarande ordning. TSM i Stockholm anfört att tillsynsfunktionen är en "...tandlös papperstiger som föga förmår att fullgöra de uppgifter som den förutsätts skola göra." Myndigheten efterlyser en mera självständig tillsynsfunktion, vilken kan uppnås genom att TSM anförtros beslutanderätten i fråga om utseende och arvodering av konkursförvaltarna. Den nuvarande organisationen inbjuder också till att tillsynen sammanblandas med KFM:s roll som företrädare för statens borgenärsintressen. TSM i Malmö önskar också att myndigheten får en självständigare ställning. Ett steg i denna riktning kan vara att RSV ger budgetanslag direkt till TSM och inte via KFM och regionkronodirektören.

TSM i Göteborg, Umeå och Kalmar, den senare i mera positiva ordalag, betonar att tyngdpunkten i tillsynsarbetet bör ligga i den fortlöpande tillsynen. I Umeå anser man att efterhandsgranskningen bör utmönstras ur tillsynsarbetet. Göteborgsmyndigheten anser att lagstiftningen till viss del ger vägledning om tillsynsfunktionen i konkursens inlednings- och avslutningsskede men inte för den mellanliggande perioden. TSM i Kalmar an-

ser att TSM är en balansfaktor beträffande de intressen som gör sig gällande i en konkurs. Konkursförvaltarens unikt självständiga ställning måste balanseras under konkursens gång genom myndighetens interaktion. Den nuvarande lagstiftningen ger enligt TSM i Kalmar utrymme för en sådan ordning.

### 2.3.5.3 Enkäten till tingsrätterna

#### *Allmänt*

Enkäten till tingsrätterna består av fem avdelningar och avser frågor om utseende och entledigande av konkursförvaltare, arvoderingen av förvaltare, konkurstiderna, vissa andra frågor som tingsrätterna sysslar med under konkursförfarandet samt omfattningen av delegationen till vissa personal-kategorier hos tingsrätterna i konkursärenden. Enkätfrågorna och en sammanställning av svaren redovisas i bilaga 2. Tyngdpunkten i enkäten ligger i frågorna om utseende och arvodering av förvaltare. Svaren i dessa delar berörs i avsnitten 2.4. och 2.5. Svaren rörande övriga delar som återges kortfattat under detta avsnitt.

#### *Konkurstiderna*

Nästan alla tingsrätter uppger att den genomsnittliga handläggningstiden under åren 1995 – 1997 minskat eller varit oförändrad. Det är endast hos ett fåtal tingsrätter som handläggningstiderna ökat. Åtskilliga tingsrätter menar att det inte föreligger någon skillnad mellan utdelnings- och avskrivningskonkurser i fråga om handläggningen, medan en del andra anger att handläggningstiderna för avskrivningskonkurserna minskat mest. Endast ett fåtal anger att den största minskningen hänför sig till utdelningskonkurser.

Tingsrätterna uppger genomgående att anstånd med ingivande av förvaltarberättelse endast bör beviljas om det finns godtagbara skäl. Några tingsrätter brukar även samråda med TSM inför ett anståndsbeslut.

#### *Vissa andra frågor under konkursförfarandet*

#### *Tvångsmedel*

Tingsrätternas svar bekräftar vad som framkommit i enkäten till TSM, nämligen att bruk av tvångsmedel förekommer sällan eller aldrig. Det initieras i så fall så gott som uteslutande av konkursförvaltaren. Endast ett fåtal tingsrätter uppger att TSM någon gång tar initiativet.



*Tingsrätternas roll i samband med hanteringen av förvaltar- och halvårsberättelser samt slutredovisningshandlingar*

Genomgående uppger tingsrätterna att deras uppgift i detta avseende har karaktären av formaliakontroll. En del betonar dock vikten av att se till så att förvaltarna iakttar tidsfristerna. Några tycker att slutredovisningshandlingen har viss betydelse för bedömningen av utdelningsförslaget. Ett fåtal tingsrätter framhåller konkurshandlingarnas betydelse för arvodesprövningen.

*Tingsrätternas förhållande till konkursförfarandets aktörer*

De flesta tingsrätter anger att borgenärerna och gäldenären sällan hör av sig. Ett femtontal tingsrätter anger en högre frekvens. Bl.a. tingsrätten i Stockholm anger sig ha daglig kontakt med gäldenären eller borgenärerna ofta förekommer med nyss nämnda aktörer och då även beträffande angående allmänna frågor rörande konkursen. Malmö tingsrätt uppger att kontakter rörande förvaltararvodet förekommer.

#### 2.3.5.4 Hearingen

*Allmänt*

Vid utredningens hearing den 11 juni 1998 har synpunkter framförts från företrädare för olika intressenter inom konkurshanteringen, dvs. den offentliga tillsynen genom RSV och TSM, domstolarna genom ett antal tingsrätter och en hovrätt, borgenärerna genom RSV och ett antal privata sammanslutningar, konkursförvaltarna genom Konkursförvaltarkollegiernas Förening och Stiftelsen Ackordscentralen/Företagsrekonstruktion Aktiebolag samt RRV och Konkurrensverket. En sammanställning av anteckningarna från hearingen finns intagen i bilaga 3. Deltagarna har gett uttryck åt sin uppfattning i fråga om den bl.a. den offentliga konkurstillsynens organisation och innehåll, borgenärernas ställning under konkursen och formerna för att utse och arvoda förvaltare. Åsikterna redovisas kortfattat i det följande. De uppfattningar som framkommit om utseende och arvodering av förvaltarna redovisas under avsnitten 2.4 och 2.5.

*Tillsynsmyndigheternas organisation*

Företrädare för RSV och TSM uppger att kopplingen mellan TSM och KFM i stort fungerar väl. Myndigheterna i Stockholm och Malmö vidhåll-

er emellertid den uppfattning de redovisat i enkätsvaret (se avsnitt 2.3.5.2), nämligen att TSM missgynnas av sambandet med KFM från resurstilldelningssynpunkt. Såväl TSM i Stockholm som tingsrätten där efterlyser en självständigare myndighet med eget budgetansvar. Företrädare för förvaltarna, Stockholms tingsrätt och Svenska Bankföreningen framhåller det olämpliga i att staten ikläder sig ”dubbla roller” genom att KFM såväl har en borgenärsfunktion som en tillsynsfunktion i konkurs. RSV och nyss nämnda tingsrätt påpekar att det förekommit att TSM och KFM i sin borgenärsfunktion i enskilda fall haft olika uppfattningar om hur förvaltaren bort handla.

RSV menar att regionaliseringen inneburit en ökad enhetlighet i TSM:s verksamhet.

#### *Konkurstillsynens innehåll*

Från flera håll förespråkas att konkurstillsynen bör vara mera ”systeminriktad”. Exempelvis kan en plan för tillsynsarbetet upprättas och stickprovsgranskning kombineras med mera djupgående sådan vid behov. Stockholms tingsrätt framhåller att en ordning där borgenärerna får bekosta en detaljgranskning kan övervägas, mot vilket LO invänder att tillsynsfunktionen främst bör ligga hos TSM.

Det framkommer att det brukar ske ett formlöst utbyte av information mellan konkursförvaltaren och TSM tidigt i konkursen, eftersom boupp-teckningen inte kommer in förrän cirka sex veckor efter konkursbelutet. Det framhålls som viktigt att tillsynen kommer in så tidigt som möjligt i konkursen. Bl.a. anses innehållet i halvårsberättelserna inte vara tillfyllest som underlag.

#### *Borgenärernas ställning under konkursen*

Främst företrädarna för konkursförvaltarna hävdar att upplysningsskyldigheten för förvaltaren enligt 7 kap. 9 § KL endast bör avse boets ekonomiska avveckling. Uppgifter om brottsmisstanke bör inskränkas. I fråga om förvaltarens skyldighet att höra TSM enligt 7 kap. 10 § KL anser samma deltagare att förvaltaren bör få en mera självständig rätt att avgöra när regeln bör tillämpas.

Företrädare för Konkursförvaltarkollegiernas Förening och Stockholms tingsrätt är positiva till ett ökat borgenärsinflytande.

### 2.3.5.5 Övrigt

Utredningen har företrädd av ordföranden och sekreterarna under våren 1999 besökt TSM i Stockholm och i Luleå. Syftet med besöken var att få ytterligare underlag för utredningsarbetet genom att följa upp enkätsvaren från TSM och de synpunkter som framförts vid hearingen. Dessutom önskade utredningen få en bild av om TSM arbetar på olika sätt beroende av i vilken region myndigheten är belägen.

#### *Utredningens besök hos TSM i Stockholm*

TSM i Stockholm hade en genomtänkt strategi för rationalisering av sitt arbete i olika avseenden. Personalen var indelad i olika grupper. Tyngdpunkten i vissa grupper låg på juristkompetens och i andra på ekonomkompetens. Syftet med den sist nämnda gruppen var att stärka revisorsverksamheten i tillsynsarbetet. Myndigheten satsade även på kompetensutveckling av kanslipersonal. Tanken var att denna kategori efter individuella förordnanden skulle granska sluthandlingarna i konkurser som avslutas med avskrivning och där arvodesanspråket överstiger taxa men inte med mera än 50 000 kr.

TSM i Stockholm ansåg att konkursförvaltarna i Stockholm ofta var ohörsamma i fråga om att vidta olika åtgärder efter uppmaning från myndigheten. Därutöver menade man att erinringarna mot förvaltarnas arvodesyrkanden hade bristande genomslagskraft hos tingsrätterna.

TSM i Stockholm redovisade även utvecklingen av konkurstiderna för tiden efter enkäten (se avsnitt 2.3.5.2). Resultatet var att den genomsnittliga tiden för såväl utdelnings- som avskrivningskonkurser för 1997 var cirka 20 månader och för 1998 drygt 18,5 månader. Vid en uppdelning i kategorierna utdelnings- resp. avskrivningskonkurs var den genomsnittliga tiden för utdelningskonkurser för såväl 1997 som 1998 drygt 2,5 år och för avskrivningskonkurser 1997 knappt 16 månader och 1998 drygt 14,5 månader. Andelen avskrivningskonkurser som avslutades inom sex månader var för 1997 14,5 procent och för 1998 15,3 procent.

#### *Utredningens besök hos TSM i Luleå*

Vid tidpunkten för besöket hade som chef för TSM i Umeåregionen utsetts en rådman. Kanslisten i Luleå har genomgått utbildning och fått utökade befogenheter i fråga om att granska och avge utlåtande över slutredovisningar samt avger yttrande till tingsrätten angående arvode och kostnadsersättning till konkursförvaltare i konkurser som avslutas med avskrivning.

Regionaliseringsreformen har inte inneburit ökade resurser för myndigheten. TSM i region Umeå har delats upp på två kontor, varav ett i Umeå och ett i Luleå. Då en juristtjänst dragits in har detta fått till följd att enhetschefen (som finns i Luleå) måste resa långa sträckor i samband med t.ex. förvaltarbesök. Ett utökat behov av delegering till kanslisten har också uppkommit.

De förhållandevis långa konkurstider som redovisats i enkätsvaret (se avsnitt 2.3.5.2) hade enligt företrädarna för TSM i Luleå sin grund i att myndigheten under konkursuppgången i början av 1990-talet gjorde avkall på kravet att olika konkursdokument skulle ges in i tid. Så skedde i syfte att förmå någon konkursförvaltare att handlägga de konkurser som uppkom. När konkurstillströmningen minskade vidtog arbetet med att avsluta gamla konkurser och därav förklaringen till höjda konkurstider. Regionaliseringen var gynnsam för konkurstiderna genom att det geografiska rekryteringsunderlaget för förvaltare ökade.

## 2.4 Utseende av konkursförvaltare och därmed sammanhängande frågor

### 2.4.1 Inledning

I 7 kap. 1 § första stycket KL, som fick sin nuvarande lydelse genom en ändring 1989 (SFS 1988:1371, prop. 1988/89:31, bet. 1988/89:LU11, rskr 1988/89:35), anges kvalifikationskraven för en konkursförvaltare. Denne skall enligt bestämmelsen ”ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget”. I paragrafens andra – fjärde stycken finns jävsbestämmelser. I andra stycket anges att den som är anställd vid domstol inte får vara förvaltare. I tredje stycket föreskrivs att om en person står i ett sådant förhållande till gäldenären, en borgenär eller någon annan att det är ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i konkursen, denne heller inte får vara förvaltare.

I 7 kap. 2 § KL första stycket KL stadgas att det är rätten som utser förvaltaren. Domstolen har även att bestämma antalet förvaltare (andra stycket) och om förvaltningen skall vara delad (tredje stycket). I 7 kap. 3 § första stycket KL anges att TSM skall höras innan domstolen fattar beslut om att utse förvaltare eller att flera förvaltare skall finnas. Av 7 kap. 5 § tredje stycket KL följer att TSM även skall höras när fråga uppkommer om att rätten skall entlediga en förvaltare.

Kvalifikationsvillkoren för konkursförvaltare ställer naturligtvis vissa krav på kunskap hos de organ som tar befattning med utseende av förvalt-

are. Regleringen av formerna för att utse förvaltare genomsyras av tanken att en tillräckligt kompetent utses i det enskilda ärendet. Vid reformen 1979 förutsattes att domstolen (konkursdomaren) är skickad att med ledning av KL:s bestämmelser och förarbetsuttalanden utse förvaltare med önskvärd kompetens i ordinär konkurs (prop. 1978/79:105 s. 158). Genom TSM:s yttrande antogs domstolen (konkursdomaren) få ett säkrare underlag för sitt beslut (prop. 1978/79:105 s. 160).

Som kommer att beröras nedan under avsnitt 2.4.5.1 har praxis kommit att utveckla sig olika i landet i fråga om principerna för att utse förvaltare.

## 2.4.2 1979 års reform

En allmän utgångspunkt vid 1979 års reform beträffande konkursförvaltarens kvalifikationer var att utvecklingen i näringslivet och samhället i övrigt medfört att stora krav i allmänhet måste ställas på konkursförvaltarena (prop. 1978/79:105 s. 156). Enligt chefen för Justitiedepartementet var det fyra grundläggande krav som behövde uppfyllas. För att förvaltningen skulle bli ändamålsenlig och effektiv behövde en förvaltare ha kunskap i allmän juridik, företagsekonomiska insikter, kunskaper om bokföring och redovisning samt kännedom om och vana vid affärsjuridiska spørsmål. Ett annat viktigt krav var att förvaltaren har en väl utvecklad kontorsorganisation med resurser för bokföring och redovisning. Därutöver måste förvaltaren ha insikter i straffrättsliga frågor i syfte att kunna bedöma om det föreligger brottsmisstanke mot gäldenären. Han måste också vara väl förtrogen med arbetsrättsliga och arbetsmarknadspolitiska frågor. Vid 1979 års reform angavs mot denna bakgrund som ett allmänt kvalifikationskrav i 44 § ÄKL att "(k)onkursförvaltare skall ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver, åtnjuta borgenärernas förtroende samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget".

De angivna kompetenskraven medförde enligt departementschefen att uppdragen som konkursförvaltare borde koncentreras till en begränsad krets av personer som specialiserat sig på konkursförvaltning, advokater eller t.ex. tjänstemän vid Sveriges Ackordscentral. Allmänpraktiserande jurister borde i princip inte förordnas (prop. 1978/79:105 s. 157). Samma synsätt anlades i princip beträffande de s.k. mindre konkurserna. Undantagsvis kunde en allmänpraktiserande jurist anlitas i sådana fall om boets tillgångar inte skulle räcka att betala konkurskostnaderna. En förutsättning var att det skulle vara förenat med oproportionerligt stora kostnader för resor att anlita en specialist från annan ort. Departementschefen menade att man under en övergångsperiod fick räkna med att inte i alla delar av landet kunna finna personer med specialistkompetens, varför allmänprak-

tiserande jurister fick anlitas i mindre konkurser (prop. 1978/79:105 s. 226).

Vid 1979 års reform behölls för s.k. ordinära konkurser ordningen med interimförvaltare och slutlig förvaltare samt borgenärernas inflytande över valet av slutlig förvaltare. I prop. 1978/79:105 uttalade departementschefen att borgenärerna borde ha möjlighet att yttra sig i förvaltarfrågan med hänsyn till konkursens ändamål. Det var dock inte möjligt att borgenärerna utövade inflytande redan i konkursens inledningsskede. Konkursdomaren fick utse en interimförvaltare. Borgenärerna fick yttra sig vid utseende av slutlig förvaltare. Genom att TSM skulle yttra sig såväl innan interimförvaltare som innan slutlig förvaltare utsågs, fick konkursdomaren ett säkrare underlag för sin bedömning (45 – 46 §§ ÄKL och prop. 1978/79:105 s. 160 f.). I kategorin mindre konkurser skulle däremot gälla att konkursdomaren efter att ha hört TSM genast skulle utse förvaltare. Någon interimförvaltare fanns alltså inte i dessa konkurser och endast en förvaltare kunde utses (185 a § ÄKL och prop. 1978/79:105 s. 220 f. och 322 f.). Någon skyldighet att höra borgenärerna i mindre konkurs föreskrevs inte.

### 2.4.3 1987 års reform m.m.

1987 års reform innebar inte någon förändring i fråga om kvalifikationskraven för förvaltarna i förhållande till den genom 1979 års reform inslagna linjen. Chefen för Justitiedepartementet hänvisade i prop. 1986/87:90 till uttalandena i prop. 1978/79:105 att avsikten var att endast ett mindre antal specialiserade personer skulle komma i fråga för förvaltaruppdragen och att detsamma i princip även skulle gälla i mindre konkurs. Själv upprepade han att det fortfarande kunde accepteras att även andra än specialister kunde förordnas i mindre konkurser där tillgångarna inte kunde antas räcka till konkurskostnaderna (se prop. 1986/87:90 s. 255). I lagkommentaren till KL sägs under hänvisning till uttalandena i prop. 1978/79:105 och 1986/87:90 att i princip endast specialister kan komma i fråga som förvaltare men att undantag kan medges för mindre konkurser där tillgångarna inte kan antas räcka till konkurskostnaderna (Walin och Palmér, Konkurslagen, Del 2, V11:1, s. 549). Också i litteraturen i övrigt (se Welamson, Konkurs, 9 uppl, 1997, s. 54 f.) har gjorts uttalanden om att förvaltaruppdragen skall koncentreras till en ganska begränsad grupp av personer.

I 7 kap. 1 § första stycket KL infördes 1988 den ändringen i förhållande till motsvarande bestämmelse i 44 § ÄKL att förvaltaren skulle ha inte bara borgenärernas utan även TSM:s förtroende. Med hänsyn till den roll TSM fått genom att rätten skulle inhämta myndighetens yttrande vid utse-

ende av förvaltare, fick det enligt chefen för Justitiedepartementet förutsättas att förvaltaren åtnjöt även TSM:s förtroende (prop. 1986/87:90 s. 256). När den nuvarande jävsbestämmelsen i tredje stycket infördes 1989 utmönstrades dock regeln om att förvaltaren skall ha borgenärernas och TSM:s förtroende. I motiven till jävsbestämmelsen pekades på att förvaltarens förhållande till borgenärer och gäldenären fått ökad betydelse (prop. 1988/89:31 s. 5 f.). Regeln om att förvaltaren skall åtnjuta borgenärernas förtroende ansågs med införandet av den uttryckliga jävsbestämmelsen inte kunna stå kvar. Att förvaltaren skall omfattas av borgenärernas förtroende kunde enligt departementschefen sägas följa av jävsbestämmelsen. I fråga om TSM framhöll departementschefen att även om myndigheten motsatte sig att en viss person förordnades till förvaltare, domstolen var oförhindrad att pröva skälen för en sådan ståndpunkt. Någon vetorätt för myndigheten var inte avsedd. Det var tyngden i TSM:s skäl som skulle avgöra (prop. 1988/89:31 s. 9 f.). Mot den bakgrunden fann departementschefen att det inte behövdes någon särskild regel om TSM:s inflytande över frågan om vem som skall utses till förvaltare.

## 2.4.4 Tillgången på konkursförvaltare, m.m.

### 2.4.4.1 Tillgången på konkursförvaltare

#### *RRV-rapporten 1994:13*

I RRV-rapporten (s. 41 f.) redovisas en undersökning av tillgången på konkursförvaltare och fördelningen av förvaltaruppdrag i fem län (AB, L, R, N och BD) under åren 1988 och 1992. Undersökningen ger vid handen att det ökande behovet av förvaltare vid konkursuppgången i början på 1990-talet tillgodosågs på olika sätt. I Norrbottens län togs främst i anspråk befintliga förvaltarbyråer som bl.a. utökades med flera förvaltare. Orsaken till att förvaltare från andra län inte anlätades var de geografiska avstånden. I Kristianstads län utökades kretsen av förvaltare däremot främst genom att man anlätade personer från andra län. I övriga län etablerades nya byråer samt tillämpades en kombination av olika metoder. Oavsett vilken metod som brukades för att möta det ökande behovet av förvaltare, ökade antalet nya uppdrag per förvaltare mellan 1988 och 1992 i fyra av de fem länen. Tillgången på förvaltare (uttryckt i genomsnittligt antal nya uppdrag per förvaltare) ökade i länen med mellan 31 och 215 %. Ökningen i t.ex. Stockholms län var 42 % och i Kristianstads län 215 %. Antalet nya uppdrag per förvaltare ökade under samma period med mellan

55 och 168 % i fyra av länen. I Kristianstads län minskade däremot antalet nya uppdrag per förvaltare med 18 %.

En skillnad i fördelning av konkursförvaltaruppdragen kunde märkas. Under 1992 fick i Stockholms län huvuddelen av förvaltarna (62 av totalt 84) 25 uppdrag eller flera. I Norrbottens län togs också flertalet av förvaltarna i anspråk för många uppdrag (av totalt 21 förvaltare fick 6 stycken 11 – 24 uppdrag och 9 stycken 25 uppdrag eller flera). Huvuddelen av förvaltarna i Kristianstads län fick däremot enstaka eller högst tio uppdrag under året (av totalt 41 förvaltare fick 13 stycken ett uppdrag och 16 stycken 2 – 10 uppdrag). Sammantaget för samtliga fem län visade undersökningen att cirka hälften av förvaltarna erhöll 25 uppdrag eller flera och den andra hälften ett eller 2 – 24 uppdrag.

I RRV-rapporten redovisas också i vilken utsträckning konkursförvaltarna i de fem länen fick mer än 25 uppdrag 1988 resp. 1992. Under 1988 var det endast i Stockholms län som förvaltarna mera frekvent fick flera än 25 uppdrag (35 förvaltare av totalt 59, dvs. flera än hälften). I Kopparbergs och Norrbottens län fick under 1988 ingen förvaltare mer än 24 uppdrag. Utvecklingen fram till 1992 kännetecknades av att det totala antalet förvaltare i länen som fick 25 uppdrag eller flera mer än fördubblades (från 41 stycken 1988 till 99 stycken år 1992). I samtliga län utom i Kristianstads fick en större andel av förvaltarna under 1992 än under 1988 mer än 25 uppdrag. Samtidigt ökade antalet erhållna uppdrag per förvaltare i snitt med 40 till 60 per år. Av undersökningen framgår också att 1988 så var det endast i Stockholms och i Skaraborgs län som förvaltare med mer än 25 uppdrag stod för den dominerande andelen av samtliga uppdrag, medan motsvarande siffror för 1992 visar att så blivit fallet i alla län.

RRV redovisar vidare i rapporten att en koncentration av uppdragen genomgående skett till ett fåtal förvaltarbyråer. 1988 svarade i snitt per län 6 byråer i Stockholms län, 2 byråer i Kristianstads län, 1 byrå i Skaraborgs län, 3 byråer i vardera Kopparbergs län och Norrbottens län för 75 % av uppdragen i resp. län. Under 1992 var motsvarade siffror 8, 4, 2, 3 och 2 byråer. Detta innebar för Norrbottens län att en ytterligare koncentration ägt rum. Motsatta förhållandet gällde byråer som fick mindre än 25 % av uppdragen. Dessa nästan fördubblades från 1988 till 1992 i samtliga fem län, nämligen från i snitt 4 till 7 per län.

*Enkätsvaren från TSM och tingsrätterna samt hearingen och utredningens besök hos TSM i Stockholm och i Luleå (se vidare bilaga 1, 2 och 3).*

I de flesta svar från TSM på enkäten 1997/98 är man restriktiv till nyrekrytering av konkursförvaltare och framhåller att man anser risk föreligger



för överetablering. Följden av att allt färre uppdrag kommer att fördelas på flera förvaltare blir enligt enkätsvaren kompetensförlust. Tingsrätterna är i sina enkätsvar för det mesta positiva till nyetablering, men många betonar ändå riskerna.

Vid hearingen har det av företrädare för Stockholms tingsrätt framhållits att de cirka 130 personer som upptagits på en för Stockholmsregionen gemensam lista bedöms vara för många i förhållande till antalet konkurser.

Vid utredningens besök under våren 1999 hos TSM i Stockholm har myndigheten bekräftat att antalet konkursförvaltare inom regionen är för stort. Följden har blivit att TSM saknar kännedom om alla de enskilda förvaltarna. TSM i Luleå har vid besöket där framhållit att om vissa förvaltare inte håller måttet kommer varken myndigheten eller borgenärerna att föreslå dem till förvaltare i den enskilda konkursen.

#### *RSV:s undersökning om förvaltarresursen, m.m.*

Utredningen har 1998 gett uppdrag till RSV att utföra en undersökning motsvarande den RRV gjort om tillgången på konkursförvaltare för åren 1988 och 1992. RSV:s undersökning avser åren 1995, 1996 och 1997.

Den nya undersökningen visar att antalet konkursförvaltare som totalt fått uppdrag i landet under de tre sist nämnda åren har ökat med 22 stycken, från 527 (1995), 542 (1996) och till 549 (1997), trots att antalet konkurser minskat. En jämförelse mellan länen ger vid handen att antalet förvaltare som fått uppdrag i Stockholms län under de tre åren ökat från 130 till 149 och slutligt till 167. Även i Göteborgs och Bohus län har en ganska stor ökning ägt rum, dvs. från 66 förvaltare 1995 till 81 1997. I övriga län är skillnaderna mellan åren inte så stora.<sup>14</sup> Undersökningen visar också att det genomsnittliga antalet uppdrag som varje förvaltare fått under de tre åren genomgående sjunkit. Konkursförvaltarna erhöll totalt i landet i genomsnitt 24 uppdrag år 1995, 22 år 1996 och 20 år 1997.<sup>15</sup> Den tendens som påvisades i RRV-rapporten om att flertalet förvaltare hade 25 uppdrag eller flera har alltså brutits enligt RSV:s undersökning. Tyngdpunkten har förskjutits till att flertalet förvaltare handlägger 11 – 24 ärenden om året.

Undersökningen om i vilken omfattning vissa konkursförvaltarbyråer (dvs. byrå med två eller flera förvaltare) varit dominerande genom att de erhållit en stor andel av uppdragen är behäftad med osäkerhetsfaktorer.

<sup>14</sup> Det bör anmärkas att antalet förvaltare som fått uppdrag inom ett visst län inte är liktydigt med att denne har sin verksamhet förlagd inom länet. I vissa län rekryterar tingsrätterna förvaltare utanför länsgränserna.

<sup>15</sup> Beräkningen bygger på att antalet nya konkurser var 12 791 år 1995, 12 315 år 1996 och 11 248 år 1997, vilket överstiger motsvarande statistik från SCB med 200, 196 resp. 183 konkurser.

Svaret på frågan förutsätter att man i efterhand kan utreda och definiera vilka förvaltare som varit verksamma vid en förvaltarbyrå de år undersökningen avser. På grund av att en ganska omfattande förändring av strukturen på förvaltarbyråerna ägt rum under senare år har det varit svårt. Efter en uppskattning har RSV bedömt uppgiften för 1997 mest säker. Av RSV:s material framgår att så många som 75 byråer av ett totalt antal om ca 105 i landet under 1997 fick dela på 75 % av uppdragen. Den länsvisa redovisningen för 1997 visar att av det totala antalet förvaltarbyråer som fått uppdrag i ett visst län (oavsett om byrån haft säte i det aktuella länet) är det endast i ett knappt tiotal län som en koncentration ägt rum av uppdragen till vissa byråer. I Stockholms samt i Göteborgs och Bohus län svarar t.ex. cirka en tredjedel av de byråer som tagits i anspråk i länet för cirka 75 % av uppdragen.

I en av RSV utgiven publikation "Kronofogdemyndigheternas verksamhet 1998" uppges att antalet konkursförvaltare, som erhöll nya uppdrag i riket under 1998, uppgick till 530. I samma publikation anges också följande. Antalet förvaltare som har tio uppdrag eller fler uppgår till 450 och dessa förvaltar i genomsnitt 31 konkurser. Vissa förvaltare har mer än 100 uppdrag och av det totala antalet förvaltare fick 120 endast nio uppdrag eller färre.

#### *TSM:s i Malmö åtgärd för att reglera tillgången på förvaltare*

TSM i Malmö vidtog under våren 1998 åtgärder för att minska den krets som brukade få förvaltaruppdrag vid de tingsrätter i Skåne län, vilka tidigare var belägna inom Malmöhus län. Anledningen härtill var att TSM bedömde att antalet förvaltare i regionen blivit för många i förhållande till det sjunkande antalet konkurser. På grund av att förvaltarna fått allt färre konkurser att handlägga menade TSM att kompetensen sjunkit generellt inom förvaltarkåren. Endast ett fåtal hade kunnat upprätthålla specialistkompetens på området i egentlig mening. För att inte denna ogynnsamma utveckling skulle fortsätta beslutade TSM i Malmö att avföra 24 av de 67 namn som fanns på dess förvaltarlista för regionen.<sup>16</sup> Vad som erfordrades för att även i fortsättningen komma i fråga för uppdrag byggde på diskussioner förda såväl inom TSM som med flertalet av tingsrätterna i Skåne län. Kriterierna var integritet/självständighet, juridisk och ekonomisk kompetens, förmåga att förvalta en konkurs med minst ett tiotal anställda, analytisk förmåga, ändamålsenlighet, noggrannhet, engagemang, erfarenhet, omdöme, social kompetens och kontorsorganisationen.

<sup>16</sup> De förvaltare som enbart varit verksamma vid tingsrätterna i tidigare Kristianstads län togs inte med vid myndighetens bedömning.

Efter TSM:s i Malmö åtgärd att avföra de 24 förvaltarna har Hovrätten över Skåne och Blekinge beträffande tre av dessa prövat frågan om deras lämplighet som konkursförvaltare (Hovrättens över Skåne och Blekinge beslut den 14 juli 1998 i mål Ö 965/98, Ö 1013/98 och Ö 1017/98). I samtliga ärenden avstyrkte TSM hos tingsrätten att till förvaltare utsågs dem som rätten sedan förordnade. I samtliga fall angav myndigheten som huvudsakligt skäl att på grund av det sjunkande antalet konkurser så hade resp. förvaltare inte förmått upprätthålla den specialistkompetens som erfordras för uppdrag som konkursförvaltare. I två av fallen riktade TSM dessutom anmärkningar mot förvaltarna för att de tidigare brustit i sin formella hantering och för att ha gjort juridiska felbedömningar. TSM överklagade tingsrättens beslut och anförde i hovrätten samma skäl för sin inställning som vid tingsrätten. Hovrätten lämnade överklagandena utan bifall och fastställde tingsrättens beslut i samtliga fall. Som skäl uttalade hovrätten genomgående att den omständigheten att förvaltaren ingick i en grupp av personer som av TSM inte bedömdes kunna komma i fråga för nya förvaltaruppdrag inte kunde tillmätas självständig betydelse. I Ö 1013/98 anfördes även följande. Förvaltaren hade av tingsrätten hittills ansetts kompetent att handlägga 110 konkurser sedan november 1992 och ingen anmärkning hade riktats mot handläggningen av dessa. Att konkurserna varit färre och mindre komplicerade än de förvaltare handlagt som enligt TSM:s generella godkännande även i fortsättningen borde få uppdrag, medförde ingen annan bedömning. I Ö 965/98 och Ö 1017/98 ansåg hovrätten inte heller att de övriga anmärkningar som riktats mot förvaltarna medförde annan bedömning än att de var lämpliga för uppdragen.

#### 2.4.4.2 Konkursförvaltarorganisationer

##### *Konkursförvaltarkollegiernas Förening*

Konkursförvaltarkollegiernas Förening är en ideell förening. Den består f.n. av tretton lokala konkursförvaltarkollegier. Enligt föreningens stadgar (§ 2) har föreningen till ändamål att i samråd med Sveriges advokatsamfund samordna medlemmarnas verksamhet, att verka för ändamålsenliga och enhetliga rutiner och praxis vid konkursförvaltning, att för ömsesidig information och erfarenhetsutbyte via konkursförvaltarkollegierna upprätthålla kontakter med kollegor och andra, med vilka föreningens kollegier regelmässigt kommer i kontakt, att tillhandahålla konkursförvaltarna fortbildning och annan service i konkursrättsliga frågor samt att främja rättsbildningen och rättsvetenskaplig granskning inom konkursrätten och närbesläktade rättsområden. I stadgarna anges också att styrelsen har sitt säte i Stockholm.

Bland de åtgärder föreningen vidtagit kan nämnas följande. Det har genom skrivelser till regeringen framställt propåer om ändringar i ett flertal bestämmelser i KL (se avsnitt 4.3.5.3) och om vilka principer som bör gälla för borgenärernas inflytande vid utseende av förvaltare (se avsnitt 4.3.5.6). Föreningen har också utarbetat en skrift om det obeståndsrättsliga regelsystemet i vilken det ger sin syn på vissa frågor inom obeståndsrätten och även ger vissa förslag (se avsnitt 4.3.7). Vid Insolvensrättsligt forum 1997 och 1999 har företrädare för föreningen anlagt ett flertal synpunkter (se avsnitt 4.3.8).

#### *Stiftelsen Ackordscentralen, m.m.*

Den första ackordscentralen bildades i Göteborg 1857 under namnet Göteborgs Köpmansförening. Sammanslutningen var en ideell förening, och två efterföljande bildades i Stockholm och i Malmö. Medlemmar var alla slags företag som sålde varor på kredit. Även banker och försäkringsbolag var företrädade. Föreningen Sveriges Ackordscentral var en samarbetsorganisation med landets ackordscentraler som medlemmar. De regionala föreningarnas syfte var att ta till vara fordringsägarnas intressen i obeståndssituationer och vid konkurs. Ackordscentralernas medarbetare fungerade som konkursförvaltare och som gode män i ackordsförfarande. Uppgiften att vara god man utfördes ibland genom ombud ute i landet. Ombuden hade också till uppgift att rapportera betalningsförsummelser bland näringsidkarna inom sina resp. distrikt.

I dag är Stiftelsen Ackordscentralen moderbolag i en koncern av rörelsedrivande aktiebolag. Bolagen är Ackordscentralen Företagsrekonstruktion Aktiebolag med verksamhet i Göteborg, Borås och Malmö, som i sin tur äger Ackordscentralen Stockholm Aktiebolag. Det senare bolaget har verksamhet förlagd till Stockholm med dotterbolag i Gävle och Umeå.

Syftet med ackordscentralernas verksamhet är nu, liksom tidigare, att utan eget vinstintresse ta till vara samtliga fordringsägares intressen vid företagsrekonstruktioner och insolvensfall. Ackordscentralen skall även främja förändringsprocesser inom näringslivet och förvaltning för att skapa och vidmakthålla effektiva och lönsamma företag. Koncernen har för närvarande ett 60-tal anställda, varav cirka 20 jurister och drygt 10 kvalificerade ekonomer. Dagens verksamhet domineras av konkursförvaltning, även om rekonstruktioner regelmässigt förekommer.

## 2.4.5 Närmare om nuvarande beslutsordning

### 2.4.5.1 Systemet med "förvaltarlistor"

#### *Enkäten till tingsrätterna (se vidare bilaga 2)*

Av enkätsvaren från tingsrätterna framgår att det stora flertalet tingsrätter förordnar konkursförvaltare ur en bestämd krets, antingen genom att "listor" används eller genom ett system med en "fast förvaltarkrets". Ett knappt tiotal tingsrätter uppger sig även iaktta en turordningsprincip. Några uppger sig försöka fördela uppdragen jämnt. Bland de senare tingsrätterna märks de i Stockholm och Malmö. Avvikelse från listan sker enligt några tingsrätter, om förslag på en viss förvaltare framställts eller det är fråga om en stor konkurs. Vissa tingsrätter använder inte alls listor.

#### *Enkäten 1997/98 till tillsynsmyndigheterna (se vidare bilaga 1)*

Svaren från TSM bekräftar i stort vad som framkommit av enkätsvaren från tingsrätterna. Det övervägande antalet myndigheter avger inte yttrande till tingsrätten i varje enskilt konkursärende. Så sker däremot nästan alltid om förslag på konkursförvaltare föreligger och ibland i större konkurser.

I Stockholmsregionen existerar en för hela tillsynsområdet gemensam lista på vilken finns de konkursförvaltare som TSM godkänt för att få förordnanden. Det förekommer också att TSM godkänner listan hos den enskilda tingsrätten. En turordningsprincip tillämpas såväl inom Stockholms- som Jönköpingsregionen. I det senare fallet tillämpas listan t.o.m. så att den enskilde förvaltaren anses ha förbundit sig att åta sig uppdraget. Han kan inte tacka nej för att nästa gång ta ett mer lönsamt sådant. I Malmöregionen är listorna närmast förteckningar, men en viss turordning tillämpas i ordinära konkurser. TSM i Göteborg uppger att listor existerar men att tingsrätternas praxis är synnerligen skiftande.

I Umeå värnar man om konkursförvaltarna inom den egna regionen, medan man i Linköping även godtar förvaltare från andra län.

Endast vid två myndigheter, TSM i Malmö och Kalmar, avges yttrande i varje ärende. I Umeå sker så i stort sett alltid.

*Hearingen (se vidare bilaga 3)*

Ett flertal deltagare anser att bruket av listor inte i sig behöver vara ofördelaktigt. I stället framhålls att listorna kan vara bra om urvalskriteriet är kompetens. Även de praktiska fördelarna med att TSM inte behöver höras i alla ärenden framhålls liksom att listan är ett hjälpmedel att identifiera dem som kan åta sig förvaltaruppdrag. Endast företrädare för ett par tingsrätter är positiva till att tillämpa en turordningsprincip.

#### 2.4.5.2 Betydelsen av olika faktorer vid utseende av förvaltare

*Allmänt*

Såväl tingsrätterna som de tio TSM har i enkäterna tillfrågats om vilka faktorer de anser vara av betydelse vid utseende av en konkursförvaltare. De faktorer som de tillfrågade haft att ta ställning till är: a) kompetensen i juridiska frågor, b) kompetensen i ekonomiska frågor (inkl. redovisning och bokföring), c) kunskapen om arbetsmarknadspolitiska frågor, d) kostnadsnivån på förvaltarens tjänster mot bakgrund av tidigare erfarenhet av förvaltaren, e) förvaltarens förmåga att effektivt förvalta en konkurs med utgångspunkt främst i sambandet mellan dennes skicklighet som "affärsman" och konkursens karaktär, f) antalet pågående konkursärenden som förvaltaren för tillfället hanterar och g) förvaltarens verksamhetsort.

*Enkätsvaren från tingsrätterna (se vidare bilaga 2)*

Ungefär en femtedel av tingsrätterna anger att samtliga faktorer har betydelse. Drygt ett femtontal tingsrätter anser att alla eller några av faktorerna på förhand är "prövade" genom att en förvaltare upptagits på "lista" eller tillhör en fast konkursförvaltarkrets. De faktorer som på detta vis anses förhandsprövade är främst a – b och e men även c. En prövning sker dock ofta av faktorerna g och f. Faktor d anses vara av mer eller mindre underordnad betydelse.

De resterande – knappt sextioålet tingsrätter – anser att kompetensen i juridiska och ekonomiska frågor (faktor a och b) samt konkursförvaltarens förmåga att effektivt förvalta en konkurs med utgångspunkt främst i sambandet mellan dennes skicklighet som "affärsman" och konkursens karaktär (faktor e) vara viktigast. Därefter betonas betydelsen av förvaltarens verksamhetsort och antalet pågående konkursärenden som förvaltaren för tillfället hanterar (faktorerna g och f). Minst betydelse tillskriver tingsrätterna kunskap om arbetsmarknadspolitiska frågor och kostnadsnivån på

förvaltarens tjänster mot bakgrund av tingsrättens tidigare erfarenheter av förvaltaren (faktorerna c och d).

Skälet till att faktor d anses vara av mindre betydelse är enligt ett tiotal tingsrätter, bl.a. i Göteborg, att det inte finns några konkursförvaltare som är "dyrare" än andra. Ett fåtal tingsrätter uppger bedömningsgrunden sakna relevans mot bakgrund av att tingsrätten i samråd med TSM fattar arvodesbesluten. Lika många anser faktor d helt sakna betydelse, bl.a. Malmö tingsrätt. Några av de tingsrätter som anser denna bedömningsgrund vara av vikt betonar faktornas betydelse för konkursutfallet. Två tingsrätter hävdar att förvaltare som tar ut för höga arvoden inte bör komma i fråga för uppdrag.

*Enkätsvaren från tillsynsmyndigheterna (se vidare bilaga 1)*

Ett gemensamt drag i enkätsvaren från TSM är att kompetensen i juridiska frågor (faktor a) och konkursförvaltarens förmåga att effektivt hantera en konkurs (faktor e) allmänt anses vara viktigast. Kostnadsnivån på förvaltarens tjänster anses även allmänt vara av betydelse (faktor d). Kunskapen om arbetsmarknadspolitiska frågor (faktor c) anser TSM i allmänhet mer eller mindre sakna betydelse. Övriga faktorerens betydenhet är i varierande grad beroende av olika omständigheter.

Vissa myndigheter har inte ansett sig särskilt kunna skilja ut annat än någon eller några av de olika faktorernas betydelse för konkursförvaltarvalet. TSM i Jönköping anser att samtliga faktorer är viktiga att iaktta vid ett förvaltarval. Förvaltarkretsen i denna region har varit intakt under många år och uppfyller KL:s krav. TSM i Malmö har ansett att samtliga faktorer utom g är av betydelse. Faktor g har däremot betydelse vid tillgångslösa konkurser eller konkurser med mindre tillgångar. I Linköping anser man att faktorernas betydelse är avhängig av vilken slags konkurs som det rör sig om, t.ex. en driftskonkurs med många anställda eller konkurs för fysisk person. Färre faktorer anses betydelsefulla i det förra fallet än i det senare. Oaktat konkursens karaktär anses dock faktor f ha en stor betydelse.

Betydelsen av kostnadsnivån på konkursförvaltarens tjänster, faktor d, framhålls främst av TSM i Stockholm, Gävle och Karlstad. TSM i Umeå anger att kostnadsnivån mellan de olika förvaltarna inte skiljer sig åt. Övriga myndigheter anser att faktorn har mer eller mindre stor betydelse.

Sammantaget anser de allra flesta TSM att faktorerna a och e har företräde framför de andra. Flertalet har även ansett faktor b vara av större vikt än övriga. Faktorerna d, f och g hamnar därefter, varvid d får sägas ha företräde framför f och g. Faktor c placeras långt ned.

TSM:s uppfattning om i vilken utsträckning tingsrätterna beaktar bl.a. de olika faktorer som angetts ovan är genomgående den att de beaktas. TSM i Stockholm och Linköping har dock invändningar som avser att tingsrätterna inte till fullo tar hänsyn till kostnadsnivån (faktor d). TSM i Malmö anser att tingsrätterna ibland lägger större vikt vid förvaltarens verksamhetsort än vid förmågan att handlägga konkursen.

#### *Hearingen (se vidare bilaga 3)*

Flertalet deltagare vid hearingen var ense om att kompetensnivån är viktigare än priset på konkursförvaltartjänsten.

#### 2.4.5.3 Inflytandet från borgenärer och andra vid utseendet av förvaltare

Som beskrivits ovan har borgenärernas formella inflytande över valet av förvaltare som tidigare fanns reglerat i ÄKL successivt minskat för att helt upphöra genom införandet av nuvarande KL. En borgenär har dock alltid rätt att hos domstol initiera en fråga om att utse flera förvaltare eller att dela förvaltningen mellan flera förvaltare (7 kap. 3 § andra stycket KL) samt en fråga om att entlediga en förvaltare (7 kap. 5 § andra stycket KL).

#### *Enkäten till tingsrätterna (se bilaga 2)*

Ett allmänt intryck av svaren från tingsrätterna är att de oftare tar hänsyn till förslag från borgenärer än från gäldenären eller annan. Flertalet tingsrätter tar hänsyn till ett borgenärsförslag och då främst från "tung" borgenärer, t.ex. staten eller en bank, som har förmånsrätt. Tingsrätterna brukar som ytterligare skäl för att godta ett borgenärsförslag kräva att den föreslagne konkursförvaltaren godkänts av TSM, att han finns upptagen på "listan", att han är ojävig eller att borgenären angett godtagbara skäl för sitt förslag, t.ex. att förvaltaren har specialistkompetens. Av de ungefär tjugofem tingsrätter vilka tar liten hänsyn till borgenärsförslag, anger knappt hälften att ett förslag från borgenär snarare diskvalificerar personen att utses till förvaltare.

Drygt hälften av tingsrätterna anger att de inte alls eller till liten del tar hänsyn till förslag från gäldenären. Några uppger att ett sådant förslag snarare talar emot att utse den ifrågavarande personen. Tingsrätter som beaktar förslag från gäldenären ställer ofta upp likartade villkor som redovisats ovan beträffande borgenärsförslagen.



Inställningen till förslag på konkursförvaltare från annan än borgenär eller gäldenären är också återhållsam. Det gäller t.ex. förslag från revisorer och likvidatorer. Ett femtontal tingsrätter är mera positiva och ytterligare några framhåller betydelsen av en likvidators förslag. Revisorsförslag godtas i allmänhet inte.

#### *Enkäten till TSM (se vidare bilaga 1)*

TSM är i allmänhet positiva till förslag på konkursförvaltare från borgenärerna. Några myndigheter, bl.a. TSM i Göteborg, kräver emellertid att skäl anges varför just den föreslagne personen skall förordnas. Minst positiva till förslag från borgenärerna är myndigheterna i Jönköping och Linköping. TSM i Jönköping hävdar t.ex. att det generellt sett alltid föreligger risk för bindningar om en konkurssökande borgenär eller gäldenär tillåts välja "sin egen förvaltare", dock med undantag av om den sökande anger särskilda skäl för sin begäran.

Så gott som samtliga myndigheter utom en, nämligen TSM i Malmö, har en restriktiv hållning till förslag på konkursförvaltare av gäldenären. Några myndigheter, t.ex. TSM i Göteborg, avvisar helt gäldenärsförslag, medan TSM i Stockholm gör det förbehållet att förslaget kan godtas om särskilda skäl anses föreligga.

Myndigheternas inställning till förslag från annan än borgenär och gäldenär är genomgående negativ. TSM i Stockholm har dock samma inställning som beträffande gäldenärsförslag. TSM i Malmö godtar t.ex. inte alla förslag från likvidator, medan TSM i Göteborg har som utgångspunkt att dylika förslag inte har sin grund i sakliga skäl utan i affärsmässiga relationer.

TSM i Stockholm och Göteborg framhåller att tingsrätterna inte alltid hör sammar myndighetens invändning mot konkursförvaltarförslag. Detta inverkar i sin tur menligt på bl.a. kostnadsnivån i konkursen.

#### *Hearingen (se vidare bilaga 3)*

Företrädare för Konkursförvaltarkollegiernas Förening, Stiftelsen Ackordscentralen/Företagsrekonstruktion Aktiebolag, Svenska Inkassoföreningen och Svenska Bankföreningen är mest positiva till borgenärsförslag och anser att borgenärernas inflytande bör öka. Även TCO ställer sig positiv. Företrädare för Stockholms tingsrätt och Helsingborgs tingsrätt uppger att de godtar borgenärsförslag men är restriktiva till gäldenärsförslag.

Företrädarna för RSV, TSM i Stockholm och Jönköping samt Göteborgs tingsrätt uppger att de är restriktiva till borgenärsförslag. RSV:s

företrädare framhåller särskilt risken för att konkursförvaltarens självständighet kan påverkas. Från Göteborgs tingsrätt uppges att domstolen tidigare följt förslag från borgenärerna med mindre lyckat resultat. Det krävs därför numera starka skäl för att tingsrätten skall godta ett borgenärsförslag, dock att utrymmet för att godta förslag är större i stora konkurser.

#### 2.4.5.4 Entledigande av konkursförvaltare

##### *Inledning*

I 7 kap. 5 § KL stadgas – liksom förut i 49 och 80 §§ ÄKL – under vilka förutsättningar en konkursförvaltare kan entledigas av rätten. Så kan ske om förvaltaren begär det och visar skäl till det (första stycket) eller om han på grund av olämplighet eller av annan orsak bör skiljas från uppdraget (andra stycket). I samband med 1979 års reform infördes bl.a. den ändringen att ett beslut om entledigande förutsätter initiativ av TSM, en granskningsman, en borgenär eller gäldenären. Konkursdomaren framtogs sin tidigare befogenhet att själv initiera ett entledigande. Detta hade samband med att konkursdomaren genom 1979 års reform framtogs uppgiften att utöva tillsyn i konkursen (se prop. 1978/79:105 s. 295 f. och s. 323). Frågan om entledigande skulle enligt ÄKL alltid prövas vid ett borgenärs-sammanträde. TSM skulle alltid få tillfälle att yttra sig.

Genom tillkomsten av KL blev det inte längre obligatoriskt att kalla till ett borgenärssammanträde för att rätten skulle kunna entlediga en förvaltare. Enligt 7 kap. 5 § KL skall frågan prövas vid en förhandling, om det inte av särskilda skäl är onödigt. Borgenärsintresset tillgodoses genom att den borgenär som initierat frågan kallas till förhandlingen. Borgenärerna i övrigt kallas om det är av särskilt intresse att de hörs.

##### *Enkäterna till tingsrätterna och TSM (se vidare bilaga 2 och 1)*

Av enkätsvaren från såväl tingsrätterna som TSM framgår att det sällan eller aldrig förekommer att konkursförvaltarna entledigas på grund av misskötsamhet. Tingsrätterna uppges att det oftare sker entledigande på grund av jävssituationer men att även detta genomgående förekommer sällan eller aldrig. Nästan samtliga TSM uppges att den vanligaste bristen hos förvaltarna är dröjsmål med att ge in erforderliga handlingar, t.ex. förvaltar- och halvårsberättelser. Även dröjsmål med att avsluta konkurser, materiella brister och bristande tillgänglighet anges som exempel av TSM. De åtgärder myndigheterna brukar ta i anspråk mot försumliga förvaltare är bl.a. att förordna nedsättning i arvudet eller inte förordna nya uppdrag, s.k. ”karantän”, under viss tid.

## 2.5 Arvode och kostnadsersättning till konkursförvaltarna

### 2.5.1 Nuvarande regler

Arvodet till konkursförvaltaren bestäms enligt 14 kap. 4 § första stycket KL av rätten. Enligt 14 kap. 4 § andra stycket får en konkursförvaltares arvode inte bestämmas till ett högre belopp än som med hänsyn till det arbete som uppdraget har krävt, den omsorg och skicklighet varmed det har utförts samt boets omfattning kan anses utgöra skälig ersättning för uppdraget. Arvodets storlek skall alltid avgöras efter en skälighetsbedömning. Bestämmelsen, som fick sin lydelse redan vid införandet av ÄKL (se 1911 års betänkande, s. 277 och 324 och Welamson, Konkursrätt, s. 619 f.) tar sikte på konkurser som avslutas på annat sätt än genom avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL. För sist nämnda kategori gäller i stället enligt 14 kap. 4 § tredje stycket KL att förvaltaren arvoderas enligt en taxa (se avsnitt 2.5.5).

Enligt 14 kap. 5 § första stycket KL skall arvodet som regel bestämmas till ett visst belopp i ett för allt. Undantag ges för det fall att ett särskilt arvode behöver beräknas för viss egendom enligt 14 kap. 18 § KL. Även denna regel fick sin lydelse genom tillkomsten av ÄKL. Den bygger på antagandet att ett fastställande av ett särskilt belopp för varje åtgärd sannolikt skulle leda till en stegring av det totala arvodet (se 1911 års betänkande, s. 324 f.).

Förfarandet vid bestämmande av arvode m.m. till konkursförvaltaren framgår av 14 kap. 6 – 11 §§ KL. I 14 kap. 6 § föreskrivs i huvudsak följande. Förvaltaren skall enligt första stycket göra en arvodesframställning hos rätten. Enligt andra stycket skall förvaltaren ange det belopp som han begär samt bifoga en arbetsredogörelse med en specificerad räkning. I räkningen skall förvaltaren ange beloppets fördelning på de olika förvaltningsåtgärderna. Bestämmelsen har sitt ursprung i ÄKL men modifierades i vissa hänseenden vid 1979 och 1987 års reformer (prop. 1978/79:105 s. 296 f. och prop. 1986/87:90 s. 379).

I 14 kap. 8 och 10 §§ regleras TSM:s, gäldenärens och borgenärernas inflytande över arvodesbestämningen. I 14 kap. 8 § första stycket föreskrivs att rätten skall inhämta yttrande av TSM i arvodesfrågan. Gäldenären och de borgenärer som begärt det skall beredas tillfälle att yttra sig. Bestämmelsen reglerar endast andra fall än som avses i 14 kap. 9 § tredje stycket (tilläggsarvode i anledning av konkursförvaltarens arbete i anledning av handläggning hos domstol av en fråga om utdelning eller efterutdelning) och 14 kap. 10 § (arvode vid avskrivning, nedläggning eller upp-

hävande av konkurs samt efterutdelning enligt 11 kap. 21 § KL). Regeln i 14 kap. 8 § första stycket tar alltså sikte på konkurser som avslutas med utdelning eller ordinär efterutdelning enligt 11 kap. 20 § KL.

I 14 kap. 9 § första stycket regleras tidpunkten för när domstolen har att besluta om arvode i konkurs som avslutas med utdelning eller ordinär efterutdelning. Arvodet skall i princip bestämmas vid fastställandet av utdelningsförslagen. Av andra stycket samma paragraf följer att högre rätt har möjlighet att antingen ändra utdelningsförslaget eller visa åter utdelningsförslaget till förvaltaren om ändring sker i lägre rätts arvodesbeslut.

14 kap. 10 § reglerar förfarandet beträffande arvodet i sådana konkurser som avslutas med avskrivning, nedläggning, upphävande eller med efterutdelning enligt 11 kap. 21 § KL. Domstolen skall höra TSM i dessa fall men behöver inte kommunicera med borgenärerna.

Konkursförvaltare har rätt till förskott enligt 14 kap. 12 § KL. Möjligheterna att få förskott vidgades vid KL:s ikraftträdande. Detta hade i sin tur samband med att förvaltarkretsen efter 1979 års reform avsetts bestå av specialister, vilkas möjligheter att åta sig andra uppdrag än konkursförvaltning minskat. För att motverka olägenheterna av att utbetalningen av arvodet ibland dröjer i konkurser med lång handläggningstid infördes en mindre restriktiv regel (prop. 1986/87:90 s. 162).

I 14 kap. 13 § KL anges att konkursförvaltaren under konkursens gång har rätt att ta medel ur boet för att bestrida kostnader. Bestämmelsen har sin grund i att KL förutsätter att förvaltaren under konkursens gång får ta medel ur boet för att betala kostnader allteftersom de uppstår (prop. 1986/87:90 s. 385). Att domstolen särskilt skall fastställa kostnadsersättning till förvaltaren när en konkurs avslutas med avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL framgår av 14 kap. 14 § KL (se även avsnitt 2.5.5).

## 2.5.2 1979 års reform m.m.

De grundläggande reglerna om bestämmande av arvode till konkursförvaltare undergick inte någon saklig ändring vid 1979 års reform såvitt gäller ordinär konkurs. Vad gällde värdet av den dåvarande regeln i 82 § ÄKL om att arvode inte fick räknas efter tid erinrade departementschefen om att föreskriften inte utslöt att den tid som förvaltaren lagt ned på konkursen beaktades som en viktig faktor vid arvodesbedömningen (se prop. 1978/79:105 s. 208). I fråga om s.k. mindre konkurs infördes den nyheten att förvaltararvodet skulle bestämmas enligt en särskild taxa (se 187 § ÄKL och nyss nämnda prop. s. 232 f.). Motivet för detta var önskemålet att hålla konkurskostnaderna nere. Se vidare avsnitt 2.5.5.

I 1979 års lagstiftningsärende tillmättes den nya ordningen med särskilda tillsynsmyndigheter avsevärd betydelse i fråga om arvodespröv-

ningen. Departementschefen uttalade att TSM torde ha goda förutsättningar att få underlag för sin bedömning av arvodesanspråken. Genom de möjligheter till information TSM emellan som tillsynssystemet medförde skapades dessutom goda förutsättningar att få till stånd enhetliga linjer över hela landet när det gäller arvodesprövningen (se prop.1978/79:105 s. 207).

Även formerna för att låta borgenärerna utöva inflytande på arvodet förenklades. Reformen innebar att konkursdomaren endast var tvungen att underrätta sådana borgenärer, som hade anmält intresse därom, om tid och plats för arvodesprövningen. Detta hade tidigare skett genom ett kungörelseförfarande i vilka rättsägarna kallades (prop. 1978/79:105 s. 297). Dock skulle de borgenärer som hade förmånsrätt i viss egendom underrättas om arvode skulle utgå ur sådan egendom.

I tillämpningen efter ikraftträdandet av 1979 års reform tycks förhoppningarna om enhetliga riktlinjer för arvodesprövningen inte ha infriats. Saken togs upp i bl.a. en motion till 1983/84 års riksmöte (motion 1983/84:526). I denna föreslogs att regeringen skulle föranstalta om en översyn av bestämmelserna om förvaltararvodet. Det ifrågasattes också om inte taxa borde införas i andra konkurser än mindre konkurser som avskrevs enligt 185 d § ÄKL. Motionärerna hävdade bl.a. att enhetliga linjer för arvodesprövningen inte hade uppnåtts.

I remissyttranden över motionen vitsordade RSV och Föreningen Sveriges kronofogdar att den framförda kritiken var berättigad. Enligt dessa upplevdes framför allt avsaknaden av riktlinjer för arvodesprövningen som besvärande.

Lagutskottet (LU 1984/85:6) hemställde om avslag på motionen med hänvisning till att arbetet med den nya konkurslagen inte borde föregripas genom några uttalanden från riksdagens sida. Utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

### 2.5.3 1987 års reform m.m.

Vid 1987 års reform skedde inte några större förändringar i bestämmelserna om fastställande av arvode. Förbudet att räkna förvaltararvodet efter tid slopades dock (se prop.1986/87:90 s.156 f.). Chefen för Justitiedepartementet antog att detta förbud troligen bidragit till att rätten och TSM inte fått tillräckligt underlag för sin bedömning av arvodets skälighet. Förbudet hade medfört att förvaltarna i sina arvodesräkningar inte angav den tid som uppdraget krävt. Varken rätten eller TSM fick därför möjlighet att bedöma om den faktiska tidsåtgången eller den tillämpade timdebiteringen var rimlig. Om förbudet att räkna arvode efter tid slopades, torde förutsättningarna för en meningsfull prövning förbättras avsevärt. Departementschefen ansåg även att slopandet av förbudet inte ingav farhågor för

att den kunnige och specialiserade konkursförvaltaren inte skulle premieras tillräckligt. Han förutsatte att förvaltarna i fortsättningen skulle i sina arvodesräkningar ange den tid som åtgått för uppdragets utförande. Tidsåtgången och timdebiteringen skulle komma att tillmätas stor betydelse. Han förklarade emellertid också att förvaltararvodet skall bestämmas till ett visst belopp i ett för allt och att hänsyn därvid skall tas inte bara till arbetets omfattning utan också till dess kvalitet. Departementschefen uttalade dock att fastlagda timkostnadsnormer inte passade väl i konkurs-sammanhang. I sammanfattningen av skälen för förslaget uttalade han att det genom slopandet av förbudet att räkna arvode efter tid skapades ett bättre underlag för rättens och TSM:s prövning av framställda arvodesanspråk samt att möjligheterna förbättrades också för att i praxis utveckla normer och riktlinjer för arvodesprövningen (se prop.1986/87:90 s.159).

Det dittillsvarande utrymmet för arvodestaxa behölls i huvudsak oförändrat; slopandet av systemet med s.k. mindre konkurser förde väsentligen med sig formella ändringar i fråga om det taxesatta området (prop. 1986/87:90 s. 159 f. och 378).

RSV har angett vissa riktlinjer beträffande frågan i vilken mån TSM vid granskningen av konkursförvaltarnas arvodesräkningar bör kräva uppgift om tidsåtgång. I ett s.k. MEX-meddelande från 1988 (MEX 1988:14 notis 101) har verket uttalat att vilken betydelse som skall tillmätas tidsåtgången kan variera starkt mellan olika konkurser och arbetsmoment i förvaltningen samt att redovisning av tidsåtgången därför inte behöver krävas i andra fall än då det är sakligt motiverat. Avsikten med meddelandet har inte varit att i något hänseende begränsa TSM:s rätt och skyldighet att med beaktande av lagstiftarens intentioner avgöra i vad mån en tidsredovisning behövs för att i det enskilda fallet ta ställning till skäligheten av fordrat arvode. Eftersom meddelandet kommit att tillmätas en annan betydelse än den avsedda har RSV i ett nytt meddelande (MEX 1996:18 notis 89) gjort vissa förtydliganden. Enligt RSV:s uppfattning har det sålunda varit lagstiftarens avsikt att en förvaltare regelmässigt skall redovisa den tid som han lagt ned på uppdraget. I alla de fall där TSM anser att tidsredovisning behövs ankommer det alltså på TSM att verka för att förvaltaren lämnar sådan redovisning. Skulle någon förvaltare, trots begäran från TSM, inte redovisa tid, bör TSM hävda att den osäkerhet som därigenom uppkommer vid skälighetsprövningen bör gå ut över förvaltaren och alltså medföra att arvodet sätts ned.

## 2.5.4 Praktisk tillämpning av reglerna om arvodering till förvaltarna

### 2.5.4.1 Debiteringsprinciper samt tingsrätternas och TSM:s bedömning av arvoden m.m.

*Utredningens intervju den 24 november 1998 med fem konkursförvaltare*

Utredningen har valt ut fem konkursförvaltare att besvara frågor rörande debiteringsprinciper i arvodesframställningarna m.m. Valet av personer har skett med iakttagande av en jämn geografisk fördelning. Syftet med intervjun har varit att få underlag för en bedömning av vilka debiteringsprinciper förvaltarna brukar tillämpa, förekomsten av tidsredovisning och timarvode samt rörande vilka förvaltningsåtgärder tidsredovisning, timarvode eller schablonbelopp kan vara lämpligt. Förvaltarna har fått del av frågorna på förhand. Till dessa har fogats exempel på olika vanligen förekommande förvaltningsåtgärder såsom omhändertagande av boet, upprättande av olika handlingar, t.ex. bouppteckning, halvårsberättelser och förvaltarberättelser, närvaro vid edgångssammanträde, avveckling av tillgångar, fortsatt drift, återvinningsprocesser, utredning om brottsmisstanke, bokföring etc., till ledning för besvarandet.

Vid intervjun framhölls av konkursförvaltarna att ett förvaltaruppdrag kan delas in i fyra huvudgrupper, nämligen i värdeskapande och värdebevarande åtgärder, formella åtgärder (t.ex. upprättande av bouppteckning, halvårsberättelser etc.), hantering av egendom som saknar exekutivt värde och åtgärder som har samband med lönegarantilagen eller miljölågstiftning. Därutöver gäller att förvaltaren måste vara tillgänglig. Debitering för värdeskapande och värdebevarande åtgärder sker enligt principen "value for money". I de återstående åtgärderna kan tidsaspekten göra sig gällande i större utsträckning. Förvaltarna brukar redovisa tid om det begärs men anger aldrig något timarvode.

Sammanfattningsvis uppger konkursförvaltarna att det är innehållet i 14 kap. 4 § KL som bildar utgångspunkten för arvodesyrkandet. Förvaltarna ser förvaltningen som en helhet, varför debiteringen präglas av en helhetssyn. Att förvalta många konkurser ger underlag för jämförelse av olika konkurser. Förvaltaren får en god uppfattning om han gjort en bra prestation. Det som höjer arvodet i en sådan situation är resultatet och inte tiden. Snabbhet och effektivitet har samband med kontorsorganisationen, och skicklighet omfattar en upparbetad kunskap. En följd härav är att om för-

valtaren på kort tid kan lösa ett problem, så skall inte tidsfaktorn vara avgörande för debiteringen.

Konkursförvaltarna anser att tidsredovisning inte är lämplig i fråga om åtgärder som har samband med inledande åtgärder, omhändertagande av boet, det som präglas av ”affärsmässighet”, dvs. avveckling av tillgångar och fortsatt drift, samt processföring och, möjligen, utredning om återvinning.

Ett ”timarvode” varierar enligt de intervjuade naturligen mellan olika slags konkurser och åtgärder. Teoretiskt kan man tänka sig ett timarvode för hela byrån, vilket är orättvist, eftersom borgenärerna i en enskild konkurs därigenom kan komma att få betala för mycket. Samtliga förvaltare har en negativ inställning till timarvode.

Konkursförvaltarna uttrycker sig också negativt om schablonersättningar som anses kunna leda till slarv.

Angående konkursförvaltartaxan anser förvaltarna sammanfattningsvis att området för den inte bör utvidgas utan snarare inskränkas. Förslag på lämpliga avgränsningar enligt förvaltarna är t.ex. att den görs tillämplig när konkursgäldenären inte varit bokföringsskyldig eller inskränks till sådana fall gäldenären är en fysisk person utan rörelse eller bolag som inte haft någon verksamhet.

Konkursförvaltarna anser att den nuvarande ordningen för arvodesbestämningen i stort är bra men att de kanske inte alltid förmår att nå fram med sin information på ett bra sätt.

#### *Enkäten till tingsrätterna (se vidare bilaga 2)*

20 tingsrätter har konstaterat att någon tidsredovisning inte förekommer. Cirka 35 av de resterande anger att tidsfaktorn beaktas på samma sätt som andra faktorer; så gör bl.a. tingsrätten i Stockholm. Ungefär 15 tingsrätter anser att faktorn inte är nödvändig eller efterfrågar den inte särskilt, däribland tingsrätten i Malmö. Drygt 20 anser att tidsredovisning är bra, bl.a. tingsrätterna i Göteborgsområdet samt Södra Roslags och Handens tingsrätter.

De flesta tingsrätterna är i stort sett nöjda med utformningen av arvodesframställningarna och arbetsredogörelserna. De cirka 20 tingsrätter som är missnöjda, bl.a. tingsrätten i Göteborg, anger främst avsaknaden av tidsredovisning som en brist.



*Enkäten till tillsynsmyndigheterna 1997/98 (se vidare bilaga 1)*

Ett genomgående drag i enkätsvaren är att arvodesbedömningen sker efter vad som anses skäligt vid en jämförelse med andra likartade konkurser. Flertalet TSM arbetar inte med några på förhand fastlagda "schablonersättningar" eller "prutningsnormer". I stället görs en bedömning av vad ett visst arbetsmoment i kostnadsräkningen kan vara värt i jämförelse med motsvarande moment i andra konkurser. Jämförelser sker främst i fråga om rutinbetonade åtgärder såsom bokföring, hantering av lönegarantifrågor och anställda, upprättande av förvaltar- och halvårsberättelser samt närvaro vid edgångssammanträden. Även ersättningsyrkanden för fortsatt drift bedöms på detta sätt. TSM i Malmö, Jönköping och Umeå anger att de tillämpar schablonersättningar i något större utsträckning. Exempelvis värderas bokföringsåtgärder per verifikat till 45 – 50 kr, närvaro vid edgångssammanträde på förvaltarens hemort till 1 000 kr, upprättande av förvaltarberättelse till ungefär 10 000 kr, arbete med fortsatt drift till 20 000 – 25 000 kr.

Prutningar förekommer hos flera myndigheter i fråga om formella brister, dvs. förseningar med ingivande av förvaltar- och halvårsberättelser eller dröjsmål med konkursavslut. TSM i Linköping brukar förorda nedsättning i dessa fall med mellan 5 000 och 10 000 kr.

Flertalet TSM uppger att de brukar få gehör för sina synpunkter på arvodesyrkandena hos domstolarna. Genomgående anser dessa myndigheter att utsikterna till framgång är större vid invändningar mot formella brister. Övriga myndigheter, däribland TSM i Stockholm och Göteborg (inte enheten i Halmstad), uppger att domstolarnas attityd varierar. TSM i Stockholm anger t.ex. att variationer finns såväl mellan olika tingsrätter som inom tingsrätterna och hovrätten.

TSM:s åsikter om kvaliteten på arvodesframställningarna och arbetsredogörelserna är negativa. Drygt hälften av myndigheterna uppger att nämnda dokument inte är till fyllest som underlag för en bedömning av arvodet. Bland dessa återfinns TSM i Stockholm och Göteborg. Kritiken riktar sig främst mot avsaknaden av tidsredovisning men avser även debiteringsnormer. De återstående myndigheterna är nöjda i stort eller anser att kompletteringar ibland behövs.

*Hearingen (se vidare bilaga 3)*

En allmän uppfattning vid hearingen är att vissa förvaltningsåtgärder, t.ex. närvaro vid edgångssammanträde, hantering av verifikat/bokföring, upprättande av halvårsberättelse och arbete med anställda/lönegarantibeslut kan prissättas. Företrädarna för konkursförvaltarna framhåller dock att

samma slags åtgärd inte kan prissättas lika i varje konkurs samt poängterar vikten av att en ”prissättning” inte inverkar menligt på kvaliteten i förvaltarens arbete. Svenska Inkassoföreningen framhåller risken för överdebitering vid en prissättning.

Några av företrädarna för TSM uppger att tidsfaktorn kan ha betydelse för vissa rutinåtgärder. Vissa större tingsrätter anser att tidsfaktorn har en underordnad betydelse. Företrädaren för Göteborgs tingsrätt och konkursförvaltarna uppger att tidsfaktorn kan ha betydelse för rutinåtgärder men inte i fråga om t.ex. fortsatt drift. I Göteborgsområdet har konkursförvaltaren på anmodan brukat redovisa tid fördelad mellan åtgärd och den personal som utfört den. Svenska Bankföreningen anser liksom konkursförvaltarna att innehållet i förvaltningen är det viktiga oavsett vilken personalkategori som utfört en viss åtgärd. RSV anser det värdefullt med en uppdelning av tidsredovisningen mellan såväl förvaltningsåtgärd som den personalkategori som utfört den.

*Högsta domstolens beslut den 27 oktober 1999, mål nr Ö 1430-98<sup>17</sup>*

Frågan om i vilken utsträckning konkursförvaltaren i arvodesframställningen skall redovisa den tid som lagts ned på arbete i konkursen har behandlats av HD i ett beslut meddelat den 27 oktober 1999, mål nr Ö 1430 – 98. I ärendet hade förvaltaren yrkat ersättning för arvode med 213 125 kr. TSM hade i yttrande över arvodesräkningen till tingsrätten framhållit att förvaltaren hade redovisat tidsåtgång endast under en rubrik. Enligt TSM gav uppgifterna vid handen att förvaltarens arvode grundade sig på en timtaxa om 1 500 kr och TSM ansåg att ersättningen inte borde överstiga 1 250 kr i timmen. Förvaltaren hävdade att uppdrag som konkursförvaltare lämnades företrädesvis till advokater verksamma på det affärsjuridiska området, vilket innebar att man måste acceptera den kostnadsnivå som är aktuell inom området. Vidare var det inte enbart nedlagd tid som skulle vara avgörande för arvodets storlek och inte heller fanns det någon fastslagen timtaxa för konkurser. Att ett timarvode om 1 500 kr använts som utgångspunkt innebar inte att yrkandet i alla delar följde denna utgångspunkt. I många delar hade arbete utförts även av annan än konkursförvaltaren. Arvodet skulle enligt förvaltaren bestämmas till ett visst belopp i ett för allt som sammantaget kunde anses utgöra skäligen ersättning för uppdraget.

Tingsrätten ansåg inte att det fanns skäl att – vare sig med hänsyn till konkursens omfattning, kvaliteten på det utförda arbetet eller någon annan omständighet – frångå den ersättningsnivå som TSM i ett normalfall hade

<sup>17</sup> Refererat i NJA 1999 s. 665.

som utgångspunkt. Tingsrätten – som på grund av förvaltarens medgivande satte ned arvodet på grund av sent inkommen förvaltarberättelse samt beaktade att en del av arbetet utförts av andra än förvaltaren själv – fastställde ersättningen till 168 750 kr.

Konkursförvaltaren överklagade tingsrättens beslut och yrkade att arvodet skulle fastställas till 206 875 kr, vilket grundade sig på en debitering om 1 500 kr per timme. Hovrätten framhöll att det ankom på förvaltaren att styrka skäligheten av begärt arvode. Av förvaltarens redovisning kunde inte utläsas den totala tidsåtgången fördelad på förvaltaren och annan personal. Redovisningssättet innebar att underlaget för bedömningen av arvodessanspråket var osäkert. Hovrätten fann vid en samlad bedömning att det arvode som tingsrätten bestämt var skäligt.

Konkursförvaltaren överklagade hovrättens beslut och yrkade i HD bifall till sitt i hovrätten framställda yrkande. HD uttalade att 14 kap. 4 § andra stycket KL innebär att den tid som förvaltaren lagt ned är en omständighet som skall tillmätas betydelse vid bestämmande av arvodet. Men även bl.a. arbetets kvalitet, dvs. hur omsorgsfullt och skickligt det har utförts skall beaktas. Härvid kan de resultat som förvaltaren uppnått ha betydelse. HD menade vidare att förvaltaren i sin arvodesframställning bör ange i vart fall den ungefärliga tid som lagts ned på uppdraget. Det finns däremot som regel inte anledning att kräva uppgifter om hur mycket av den redovisade tiden som avser arbete av andra på förvaltarens kontor, vilka har medverkat i förvaltningen. Visserligen hade förvaltaren i det aktuella fallet inte angett tidsåtgången på mer än en punkt, men han hade upplyst hovrätten om att debitering skett med ett arvode om ca 1 500 kr i timmen avseende den tid han själv lagt ned på arbete med konkursen. Tidsåtgången kunde med ledning härav beräknas. HD pekade vidare på att endast personer som uppfyller mycket högt ställda krav på kunskap och erfarenhet får förordnas till förvaltare, i praktiken endast specialister på konkursförvaltning. Konkursen hade visserligen inte varit särskilt omfattande eller komplicerad. Mot bakgrund av vad som sagts i det föregående och med hänsyn till det arbete som uppdraget krävt och det sätt på vilket det utförts fann emellertid HD att det begärda arvodet var skäligt.

#### 2.5.4.2 Frekvensen av TSM:s erinringar mot begärda arvoden, m.m.

##### *RRV-rapporten 1994:13*

RRV har försökt att kartlägga i vilken omfattning TSM erinrat mot arvodesframställningarna och vilket genomslag detta fått vid tingsrätterna (RRV-rapporten s. 78 f.). TSM i de fem undersökta länen (Stockholms,

Kristianstads, Skaraborgs, Kopparbergs och Norrbottens län) har uppskattat att andelen erinringar understiger 5 % av alla gjorda granskningar. Myndigheterna har vidare uppgett att erinringarna oftast inte vinner gehör hos tingsrätterna. I den aktstudie om 165 konkurser som RRV genomfört har endast påträffats en erinran och som heller inte avsåg arvodets storlek utan rörde förskott. Vissa TSM har sagt sig avhandla arvodesfrågan på förhand med förvaltaren innan tingsrätten prövar den.

*Enkäten till tingsrätterna (se vidare bilaga 2)*

Enligt nästan alla tingsrätter är frekvensen av erinringar från TSM mot begärda arvoden obetydlig eller liten, nämligen under 10 %. Vissa tingsrätter i Småland och Skåne anger högre procenttal. Bl.a. Stockholms tingsrätt uppger att frekvensen av erinringar periodvis är hög.

Av de ungefär 60 tingsrätter som uppgett låg frekvens av erinringar anger drygt hälften att det inte föreligger någon skillnad mellan utdelnings- och avskrivningskonkurser över taxa. Ungefär 25 tingsrätter menar att erinringar är vanligare i utdelningskonkurser. Av de cirka tio tingsrätter som har redovisat en hög erinransfrekvens anger ungefär hälften att erinringar är vanligare i utdelningskonkurser och lika många, bl.a. Malmö tingsrätt, att det inte föreligger någon skillnad mellan de två kategorierna. Stockholms tingsrätt anger att erinringar är vanligare beträffande avskrivningskonkurser över taxa.

Knappt 50 tingsrätter, av det sjuttiofem som besvarat frågan, uppger att de bedömningsgrunder enligt vilka TSM brukar erinra mot arvodesframställningar främst är av skälighetskaraktär. Ibland för TSM ett schablonresonemang, varvid jämförelser sker t.ex. mellan likartade konkurser. Prutningar förekommer främst vid formella brister såsom att förvaltaren inte iakttagit tidsfrister. Ersättningschabloner beträffande personalfrågor, lönegarantihantering, bokföringsåtgärder/verifikat, upprättande av boupteckning, närvaro vid edgångssammanträde förekommer också.

Tingsrätternas inställning till TSM:s erinringar är övervägande positiv. Av de cirka 70 tingsrätter som svarat på frågan uppger drygt tio sig varken vara positiva eller negativa och nästan lika många negativa. Bland de sist nämnda finns bl.a. Stockholms och Södra Roslags tingsrätter. Hälften av de 60 tingsrätter som svarat på frågan om attitydskillnader mellan materiella och formella brister, uppger ingen skillnad i sina attityder härvidlag.

*Enkäten till tillsynsmyndigheterna 1997/98 (se vidare bilaga 1)*

Även av enkätsvaren från TSM framgår att frekvensen av erinringar mot begärda arvoden är mycket låg. Några myndigheter anger frekvensen till mellan 5 och 10 %. Endast TSM i Malmö och Jönköping uppger en högre andel erinringar, nämligen 32 – 33 % resp. drygt 15 % (för 1996) och 18 % (för 1997). Flertalet TSM uppger att det inte är någon skillnad i frekvensen av erinringar mellan utdelnings- resp. avskrivningskonkurser med arvodesanspråk över taxa. Två myndigheter, bl.a. TSM i Stockholm, uppger att frekvensen är högre för sist nämnda kategori.

*Enkäten till tillsynsmyndigheterna 1999 om arvode i konkurs m.m. (se vidare bilaga 9)*

Utredningen har under våren 1999 tillställt samtliga TSM en enkät som avser arvode i konkurs, m.m. Syftet med enkäten var främst att få ett fördjupat underlag rörande arvodering och kostnadsersättning till konkursförvaltare samt i vilken utsträckning TSM erinrar mot förvaltarnas arvodesanspråk och genomslagskraften av dessa erinringar hos tingsrätterna.

Underlaget för undersökningen har varit slumpvis utvalda akter hos resp. TSM. Statistiska centralbyrån (SCB) har varit behjälplig med uppgift om hur många konkurser hos varje myndighet som behöver undersökas för att uppnå ett statistiskt godtagbart underlag. Undersökningen avser åren 1995 och 1997 och sammanlagt har cirka 2 000 akter undersökts i hela landet.

Redovisningen under detta avsnitt avser endast TSM:s erinransfrekvens och genomslagskraften i tingsrätterna. I den del undersökningen avser storleken på arvoden hänvisas till avsnitt 2.5.4.3 och 2.5.5.3.

Undersökningen bekräftar vad som framkommit i enkätsvaren från TSM i anledning av utredningens enkät 1997/98, nämligen att erinransfrekvensen genomgående är låg hos TSM. Av de totalt undersökta utdelningskonkurserna, 500 för 1995 och 506 för 1997, erinrade TSM i 48 fall resp. år. Motsvarande siffror för avskrivningskonkurserna var erinran i ungefär 15 konkurser för vardera året av cirka 500 undersökta konkurser under resp. år.

I likhet vad som framkommit i enkätsvaren från 1997/98 brukar TSM i Malmö och i Jönköping erinra i högre utsträckning än övriga myndigheter. Under 1995 erinrade t.ex. TSM i Malmö i 28 % av de där undersökta utdelningskonkurserna och myndigheten i Jönköping i knappt 22 %. 1997 erinrade TSM i Malmö i knappt 26 % av utdelningskonkurserna där. Flertalet övriga myndigheters erinransfrekvens ligger mellan 0 och 10 % för utdelningskonkurser och mellan 0 och 8 % för avskrivningskonkurser.

### *Hearingen*

Det framkommer vid hearingen att ”kohandel”, dvs. att förvaltarna och TSM avhandlar arvodet innan tingsrätten prövar det, numera inte förekommer.

#### 2.5.4.3 Arvodenas storlek i utdelningskonkurs, m.m.

##### *RRV-rapporten 1994:13*

I rapporten (s. 50 f.) redovisas arvodeskostnader i konkurser, som avskrivits enligt 10 kap. 1 § KL eller i vilka utdelning skett, för vart och ett av de fem undersökta länen (Stockholms, Kristianstads, Skaraborgs, Kopparbergs och Norrbottens län) under 1990 (för Norrbottens län 1991) resp. första halvåret 1993. Skyldighet att betala mervärdesskatt (moms) på fullgjorda konkursförvaltartjänster infördes 1991. Då olika TSM haft olika registreringspraxis i fråga om moms i arvodesbeloppet, får statistiken nedan tolkas med försiktighet. Därutöver måste beaktas att antalet avslutade konkurser ökat väsentligt under 1990 – 1993, vilket gör att de totala konkurskostnaderna ökat. Enligt tabell 2.2 nedan (tabell 9 i RRV-rapporten) har de totala arvodeskostnaderna i de fem länen ökat med mellan två och fem gånger. De länsvisa skillnaderna beror på olikheter i fråga om antalet avslutade konkurser och fördelningen av dessa mellan olika konkurskategorier (utdelnings- resp. avskrivningskonkurs). RRV har också gjort en jämförelse med utvecklingen av timkostnadsnormen för den allmänna rättshjälpen. Det konstateras att det endast är i Kristianstads län som arvodesutvecklingen understigit normens utveckling.

RRV har även undersökt arvodesutvecklingen enligt en fördelning mellan de två konkurskategorierna utdelnings- resp. avskrivningskonkurs med arvode över taxa (RRV-rapporten s. 54 f.). Här redovisas endast utdelningskonkurserna, medan resultaten för avskrivningskonkurserna finns beskrivna i avsnitt 2.5.5.3). RRV konstaterar, se figur 2.2 nedan (figur 8 i RRV-rapporten), att det är bland utdelningskonkurserna som de största skillnaderna mellan länen finns. Bl.a. visar Norrbottens län genomgående mycket högre arvoden än t.ex. Stockholms och Kristianstads län. Såväl median- som medelarvoden har ökat under perioden för nästan alla län.

Tabell 2.2

Totala och genomsnittliga arvoden i avslutade konkurser, år 1990 och 1993 (1:a halvåret)

Län	Totalt arvode		Arvode per konkurs		
	1990 (mkr)	1993 (mkr)*)	1990 (tkr)	1993 (tkr)*)	1990 – 1993 (%)
AB	39,4	55,4	22,4	29,3	+31
L	4,4	8,1	27,8	36,1	+30
R	2,6	6,3	24,9	49,4	+98
W	7,2	8,0	42,0	56,0	+33
BD**)	7,3	11,1	46,3	65,6	+42

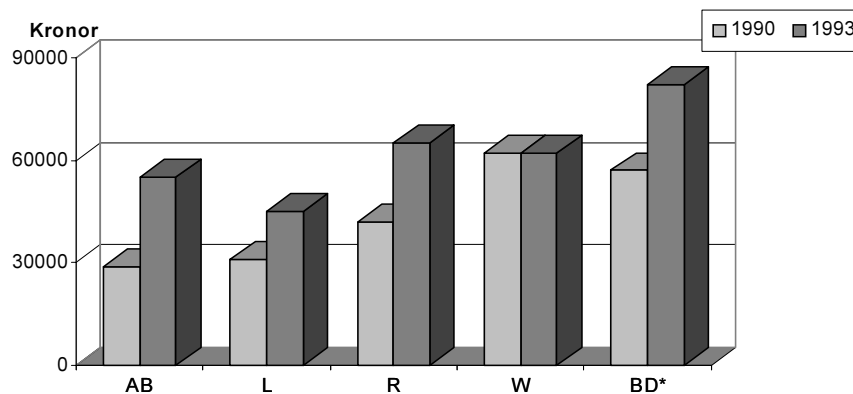
Källa: TSM

\*) ABs och Ws uppgifter för år 1993 exkl moms, L och R inkl moms, BD delvis med moms.

\*\*\*) 1991 års värden.

Figur 2.2

Medianarvode i utdelningskonkurser, år 1990 och 1993 (1:a halvåret)



Genomsnittligt arvode	AB	L	R	W	BD**)
Genomsnittligt arvode 1990 (tkr)	59	52	57	72	81
Genomsnittligt arvode 1993 (tkr)*)	84	68	91	100	127

Källa: TSM

\*) ABs och Ws uppgifter för år 1993 exkl moms, L och R inkl moms, BD delvis med moms.

\*\*\*) 1991 års värden.

*Enkäten till tillsynsmyndigheterna 1999 om arvode i konkurs m.m. (se vidare bilaga 9)*

En avdelning i enkäten avsåg arvodesnivåer, dvs. genomsnittsarvoden och medianarvoden i utdelningskonkurser och i avskrivningskonkurser med arvode över taxa. Arvodenas storlek i utdelningskonkurser redovisas nedan i tabellform (för motsvarande siffror i avskrivningskonkurser, se avsnitt 2.5.5.3).

Tabell 2.3

**Utdelningskonkurser 1995**

<b>TSM</b>	<b>Antal kk</b>	<b>Genomsnittsarvode</b>	<b>Medianarvode</b>
Eskilstuna	45	127 902	60 000
Umeå	38	130 044	106 250
Gävle	42	96 722	72 500
Härnösand	31	130 550	108 750
Stockholm	72 <sup>1</sup>	178 115	95 625
Malmö	64	121 015	73 750
Jönköping	47	98 912	76 875
Kalmar	49	107 408	59 000
Karlstad	38 <sup>2</sup>	173 241	72 500
Göteborg	70	130 978	88 438
<b>Hela landet</b>	<b>496</b>	<b>129 488</b>	

- 1) En utdelningskonkurs visade sig vara en avskrivningskonkurs.
- 2) Sammanställningen bygger på 38 undersökta ärenden av de 42 som ingått i urvalet.

**Utdelningskonkurser 1997**

<b>TSM</b>	<b>Antal kk</b>	<b>Genomsnittsarvode</b>	<b>Medianarvode</b>
Eskilstuna	45	239 704	108 750
Umeå	40 <sup>1</sup>	174 433	81 250
Gävle	45	149 724	94 875
Härnösand	33	112 301	59 500
Stockholm	80	150 234	91 250
Malmö	62	145 512	111 250
Jönköping	40 <sup>2</sup>	159 436	131 250
Kalmar	50	114 455	61 000
Karlstad	38	187 667	56 600
Göteborg	69	152 710	90 313
<b>Hela landet</b>	<b>501</b>	<b>158 617</b>	

- 1) Tre av de 43 utvalda utdelningskonkurserna visade sig vara avskrivningskonkurser och har inte ingått i beräkningen.
- 2) En konkursakt har inte kunnat återfinnas. Såvitt kan bedömas har arvodet dock ingått i genomsnittsberäkningen. Ytterligare en utdelningskonkurs visade sig vara en avskrivningskonkurs och räknades inte med.



TSM i Eskilstuna har påpekat att det bland utdelningskonkurserna 1997 finns ett arvode om 4,4 miljoner som påverkar genomsnittsarvodet med ca 100 000 kr. När det gäller TSM i Umeå kan konstateras att två arvodesbelopp avviker kraftigt från övriga – ett på 1 607 500 kr och ett på 870 000 kr.

## 2.5.5 Närmare om arvode och kostnadsersättning i konkurs som avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL

### 2.5.5.1 Allmänt

När en konkurs avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL på grund av att tillgångarna inte räcker till täckande av konkurskostnaderna och andra skulder som boet har ådragit sig skall rätten vid bestämmande av arvode till förvaltaren tillämpa en taxa som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (14 kap. 4 § tredje stycket KL och 44 § KF). Domstolsverket (DV) har mot denna bakgrund fastställt en konkursförvaltar-taxa (DVFS 1999:16) enligt vilken ersättning för arbete skall utgå med 8 600 kr och omfatta allt förvaltarens arbete i konkursen. I taxebeloppet ingår ersättning för tidsspillan i en timme och allmänna kontorskostnader. I avsnitt 2.5.5.2 ges en närmare beskrivning av konkursförvaltartaxans utveckling och innehåll.

Enligt 3 § i konkursförvaltartaxan får taxebeloppet överskridas om ett konkursärende krävt avsevärt mer arbete än normalt. Överskridandet får emellertid endast ske när rätten finner att skälig ersättning överstiger taxebeloppet med minst hälften, dvs. gränsen för överskridande är 12 900 kr. I avsnitt 2.5.5.3 utvecklas närmare hur denna bestämmelse utfaller i praktiken på grundval av dels de resultat som Riksrevisionsverket (RRV) redovisat i sin rapport 1994, dels en enkät hos TSM om arvodesbestämning som utredningen låtit genomföra 1999 (bilaga 9).

Innan arvodet till förvaltaren bestäms skall rätten höra TSM (14 kap. 10 § KL). Samtidigt med att arvodet fastställs skall rätten bestämma kostnadsersättning till förvaltaren. TSM skall höras också över begäran om ersättning för kostnader. Förvaltaren får under förvaltningens gång ur konkursboet ta ut medel för att betala de kostnader som uppdraget medfört. Uttagen skall anges i förvaltarens slutredovisning (14 kap. 13 § KL). Om en konkurs avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL skall rätten, samtidigt som arvodet bestäms, bestämma kostnadsersättning till förvaltaren (14 kap. 14 § KL). En bestämmelse härom upptogs före den 1 januari 1988 i 187 § första stycket ÄKL som tillämpades både i mindre konkurser och när ordi-

nära konkurser skrevs av på grund av otillräckliga tillgångar. Konkursdomaren skulle emellertid inte fastställa kostnadsersättningen i ordinära konkurser som avslutades med utdelning. Denna skillnad motiverades med att det allmänna kunde komma att få stå för kostnaderna i de fall som avsågs i 187 § första stycket ÄKL. Det förhållandet att kostnadsersättning skulle fastställas i mindre konkurser innebar emellertid att detta skulle ske även då dessa konkurser avslutades med utdelning. Vid införandet av den nuvarande bestämmelsen i 14 kap. 14 § KL uttalade chefen för Justitiedepartementet att staten inte löpte någon risk att till följd av 14 kap. 2 § KL behöva stå för kostnaderna i de fall en mindre konkurs avslutades med utdelning, varför det saknades anledning att ålägga rätten någon skyldighet att bestämma förvaltarens kostnadsersättning i dessa fall (prop. 1986/87:90 s. 385).

#### 2.5.5.2 Taxesystemet

Konkursförvaltartaxan infördes på förslag av Konkurslagskommittén i betänkandet Konkursförvaltning (SOU 1977:29). Kommittén hade i tilläggsdirektiv (Dir 1977:09) fått i uppdrag att utreda i vilken omfattning en taxesättning av bl.a. förvaltararvoden var möjlig vid en ny lösning av förvaltarfrågan i mindre konkurser. I tilläggsdirektiven betonades särskilt att det var angeläget att konkurskostnaderna hölls nere. Det förhållandet att konkursdomaren enligt bestämmelsen i 187 § ÄKL skulle bestämma förvaltarens arvode efter hörande av TSM utgjorde enligt kommittén en spärr mot oskäliga arvoden. Även andra vägar borde emellertid sökas för att hålla kostnaderna nere. En metod som berörts av kommittén redan tidigare var att låta förvaltararvoden i viss omfattning utgå enligt fastställda taxor. Ett taxesystem skulle dessutom underlätta konkursdomarens hantering av arvodesfrågorna.

När det gällde frågan om vilken slags taxa som skulle väljas hänvisade kommittén till prop. 1972:4 Förslag till rättshjälpslag m.m. där tre slags taxor diskuterades, nämligen sak-, värde- och tidstaxa. Med saktaxa avsågs att normalarvoden bestämdes för sådana grupper av mål och ärenden som normalt kräver en tidsmässigt begränsad och på förhand förutsebar arbetsinsats av biträdet. Värdetaxor innebar att arvodet ställdes i relation till den rättssökandes, dvs. huvudmannens, ekonomiska intresse av sakens utgång. Genom tidstaxor beräknades arvodet efter tidsåtgången i det enskilda fallet.

När det gällde den kategori av mindre konkurser som avskrevs enligt det dåvarande förslaget i 185 d § ÄKL, dvs. på grund av otillräckliga tillgångar, utgick kommittén från att förvaltaren ställdes inför ganska likartade arbetsuppgifter som mera sällan var av invecklad beskaffenhet. Förvalt-

arens arbetsuppgifter kunde åtminstone i grova drag förutses. De centrala arbetsuppgifterna beskrevs på följande sätt (SOU 1977:29 s. 243 f.):

”Han skall kontakta gäldenären, ta hand om dennes bo och bokföring, upprätta bouppteckning, anmäla förefintlig löne- eller pensionsskuld till kronofogdemyndigheten, utreda orsakerna till gäldenärens obestånd och återvinningsmöjligheterna samt undersöka om anledning att misstänka gäldenärsbrott föreligger. Bouppteckning och skriftlig uppgift om orsakerna till obestånd m.m. skall tillställas konkursdomaren och tillsynsmyndigheten, varefter gäldenären har att vid edgångssammanträde avlägga bouppteckningsed. Vid sammanträdet bör förvaltaren närvara.”

Kommittén ansåg att förvaltarens uppgifter i de konkurser som avskrevs enligt 185 d § ÄKL ofta torde kräva en tidsmässigt begränsad och på förhand någorlunda bestämd arbetsinsats. Ett taxsystem borde därför kunna prövas och borde bygga på en saktaxa, varigenom man skulle få en bestämd riktpunkt för arvodesprövningen. För att avvikelse från taxan skulle få ske skulle förvaltaren enligt kommitténs uppfattning ha att visa att den aktuella konkursen inte var ett genomsnittsfall utan att den medfört väsentligt mer arbete än normalt eller varit särskilt komplicerad.

Taxan borde enligt kommittén bestämmas med utgångspunkt i den arbetstid som en förvaltare har att lägga ned på en genomsnittskonkurs. Kommittén hänvisade till att denna arbetstid fick beräknas efter särskilda undersökningar. När det gällde skälig ersättning per timme borde utgångspunkten vara den genomsnittliga kostnaden per timme för advokatverksamheten. Av betydelse borde då vara samtliga kostnader för verksamheten med undantag för de direkta utlägg som gjordes i den enskilda konkursen.

I prop. 1978/79:105 anslöt sig chefen för Justitiedepartementet till kommitténs förslag och uttalade att det var angeläget att man tillvaratog alla möjligheter att hålla konkurskostnaderna nere utan att effektiviteten i förvaltningen minskade. Arvode till förvaltaren fick enligt de allmänna reglerna i 82 § andra stycket ÄKL inte sättas högre än vad som med hänsyn till det arbete som uppdraget krävt, den omsorg och skicklighet varmed det utförts samt boets omfattning kunde anses utgöra skälig ersättning. Dessa riktlinjer var tillämpliga även i fråga om arvode i mindre konkurser och borde vara vägledande vid taxans utformningen. Taxan borde enligt vad departementschefen uttalade vara ett normalarvode som skulle kunna höjas eller sänkas. Om förvaltaren t.ex. varit oskicklig eller försumlig skulle taxan kunna underskridas. Enbart det förhållandet att förvaltningen varit påtagligt enkel borde emellertid inte leda till en avvikelse från taxan. Om förhållandena i konkursen varit sådana att förvaltaren har behövt lägga ned avsevärt mer arbete än normalt borde han dock kunna tillerkännas ersättning utöver taxan. Departementschefen uttalade också

att han hade för avsikt att låta utföra erforderliga undersökningar för att få underlag för taxeberäkningen (se prop. 1978/79:105 s. 232 f. och 342 f.).

Inom DV utarbetades därefter ett förslag till förvaltartaxa. Förslaget redovisades i en promemoria upprättad av ekonomienheten på DV, daterad den 28 september 1979. I promemorian konstaterades att förvaltarens arbetsuppgifter i mindre konkurser skulle komma att vara jämförbara med det arbete som åvilar god man i fattigkonkurs samt det arbete som förvaltare i ordinär konkurs utför avseende upprättande av förvaltarberättelse. Härutöver tillkom de nya arbetsuppgifter som genom 1979 års reform skulle åvila förvaltaren i mindre konkurser och som skulle komma att omfattas av taxan. Vad som här avsågs vara att förvaltaren i förvaltarberättelsen skulle anmärka om det förekommit förhållanden som kunde föranleda återvinning till boet. Vidare skulle förvaltaren anmärka om det funnits anledning till antagande att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott eller om det under konkursförvaltningen kommit fram att gäldenären kunde misstänkas för annat brott som ej var av ringa beskaffenhet och som hade samband med verksamheten.

Arbetsgruppen gjorde en kartläggning av arvodet i fattigkonkurser och analyserade utifrån uppgifter om bl.a. vem som var konkurssökande, typen av konkursgäldenär och tillgångarnas resp. skuldernas storlek huruvida någon sådan faktor skulle kunna läggas till grund för att bygga upp en taxa. De samband som kunde konstateras var bl.a. att arvodet till den gode mannen var i genomsnitt högre i de konkurser där det fanns tillgångar jämfört med konkurser där tillgångar helt saknades. Om konkursgäldenären var en juridisk person eller fysisk person med rörelse var arvodet också i regel högre än om gäldenären var en fysisk person utan rörelse. I konkurser där staten var sökande var arvodet i genomsnitt lägre än i andra konkurser. Variationerna var dock så små att en och samma taxa borde kunna användas i samtliga fall. Arbetsgruppen beräknade vidare ett medelvärde för gode mäns arvode i fattigkonkurserna. I fråga om arvode för att upprätta förvaltarberättelse undersökte arbetsgruppen ett antal förvaltarberättelser i ordinära konkurser där arvodet inte överstigit 10 000 kr och beräknade på grundval härav ett medianarvode för kostnaden för att upprätta förvaltarberättelse. Beträffande storleken på ersättningen för helt nya arbetsuppgifter antecknades i promemorian att detta värde skulle bestämmas efter en remissomgång och efter särskilda kontakter med Sveriges advokatsamfund.

När det gäller taxans konstruktion uppställdes i promemorian följande krav på taxan. Den skulle ge förvaltaren ersättning för nedlagt arbete samtidigt som den skulle motivera förvaltaren att göra erforderliga undersökningar även i de fall då anledning fanns att gå närmare in på frågan om gäldenärsbrott och annan ekonomisk brottslighet. Vidare skulle taxan vara enkel att tillämpa och den skulle i sitt tillämpningsområde kunna användas

i överväldigande antalet fall, dvs. överskridande av taxan skulle ske endast undantagsvis. Mot denna bakgrund diskuterade arbetsgruppen i DV olika taxemodeller. Gruppen stannade till slut för två modeller som huvudalternativ.

Alternativ 1 var en enhetstaxa som konstruerats efter kunskapen om de tre delar av förvaltaruppdraget som arbetet i de mindre konkurserna skulle komma att bestå av. Dessa var dels de arbetsuppgifter som vid den då gällande tidpunkten sköttes av den gode mannen i s.k. fattigkonkurs, dels vissa helt nya arbetsmoment (frågor om gäldenärsbrott m.m.), dels uppgiften att avge förvaltarberättelse. Som fördel med alternativet framhölls den enkla konstruktionen. Taxan skulle ta sikte på en genomsnittlig mindre konkurs. Den skulle ge ett för lågt arvode i de mera komplicerade fallen, medan motsatsen skulle gälla för de enklaste konkurserna. Taxan skulle enligt arbetsgruppen innebära att en specialist med ett relativt stort antal förvaltaruppdrag skulle få skälig ersättning för sin totala arbetsinsats. Arbetsgruppen ifrågasatte emellertid om en taxa med så enkel konstruktion skulle tillräckligt motivera förvaltaren till särskilda arbetsinsatser i de mera komplicerade konkursfallen. I speciellt arbetskrävande ärenden skulle visserligen taxan kunna överskridas, men om taxesättning skulle alls ha någon mening måste antalet sådana fall vara relativt få.

Alternativ 2 innebar en taxa med två olika beloppsnivåer. Konstruktionen byggde på tanken att konkurserna kunde indelas i två olika klasser, lättare eller svårare. Vilken nivå som skulle tillämpas i det enskilda fallet skulle avgöras av domstolen. Tanken var dock att arvode enligt nivån 1 för enklare konkurser skulle utgå i 50 procent av konkurserna. För resterande 50 procent skulle arvode utgå enligt nivå 2 eller med belopp som innebar överskridande av taxan. Taxenivån 1 var uppbyggd på samma sätt som taxan i alternativ 1, dvs. i beloppet skulle ingå en del som motsvarade arvodet till den tidigare gode mannen i s.k. fattigkonkurser och en annan del som motsvarade ersättning för förvaltarberättelse. Något påslag för nya arbetsuppgifter ingick däremot inte. Ett sådant påslag ingick däremot i taxan enligt nivå 2. Den stora förtjänsten med en uppdelad taxa ansågs vara att en sådan bättre än alternativ 1 skulle motivera konkursförvaltarna till extra arbetsinsatser i de mera komplicerade konkursfallen. Svårigheten skulle dock ligga i att avgöra vad som skulle ersättas enligt taxenivå 1 resp. 2. Avgörandet skulle läggas på domstolen. Det skulle dock ankomma på förvaltaren att rent allmänt göra troligt att arvode borde utgå enligt nivå 2 i de fall han begärde sådant arvode. Det skulle därefter bli frågan om en samlad bedömning där hänsyn bl.a. kunde tas till om förvaltaren gjort särskilda undersökningar för att utreda misstanke om brott och domstolen bedömt att utredningen varit befogad. Arbetsgruppen framhöll också att domstolarna skulle kunna få betydande vägledning av TSM som efter en

tid skulle komma att ha bra kunskap om taxetillämpningen i vart fall i det egna länet.

Arbetsgruppen förordade bl.a. mot denna bakgrund att förvaltartaxan bestämdes enligt alternativ 2. En sådan taxa trädde i kraft den 1 januari 1980. Redan 1981 gjordes emellertid en översyn av taxan till följd av en överenskommelse mellan DV och Sveriges advokatsamfund. Översynen visade att det fanns stora brister i systemet med två nivåer i taxan. Kritiken gick framför allt ut på att antagandet om fördelningen av antalet arvoden på två nivåer inte hade slagit in. Arvode dömdes ut enligt nivå 2 eller med överskridande av taxan i 10 – 15 % av det totala antalet utdömda arvoden i de aktuella konkurserna. Majoriteten av de intervjuade (ett urval av konkursdomare, konkursförvaltare och tillsynsmyndigheter) ansåg därför att nivå 2 var onödig. En trolig orsak till att antagandet om fördelningen av arvodet på de två nivåerna inte slog in var att förvaltarna avstod från att göra någon egentlig utredning när bokföring helt saknades. Skälen som anfördes för att döma ut arvode enligt nivå 2 var mycket skiftande och i många konkurser var det andra orsaker än gäldenärsbrott och återvinning. Den 1 januari 1982 infördes en taxa med en nivå. Från de dåvarande två nivåerna 1 750 kr resp. 2 800 kr sattes taxan nu till 2 100 kr.

I en skrivelse till DV daterad den 18 oktober 1983 begärde Kommissionen mot ekonomisk brottslighet vissa ändringar av konkursförvaltartaxan med anledning av att kritik framförts som gick ut på att taxebundna arvoden i mindre konkurser skulle försvåra undersökningen av ekonomisk brottslighet i sådana konkurser. Kommissionen hade, i syfte att utröna hur det taxebundna arvodet i mindre konkurser fungerade i praktiken, varit i kontakt med ett antal konkursdomare och TSM. Undersökningen hade gett en mycket splittrad bild. På sina håll uppgav man att taxan regelbundet överskreds när det gällde andra konkurssubjekt än fysiska personer som inte drev rörelse. På andra ställen låg överskridandena klart inom den av DV i rättshjälpssammanhang rekommenderade gränsen tio procent. Kommissionen efterlyste ett enhetligare och generösare system för att överskrida taxan i de fall detta kunde anses befogat, exempelvis för att förvaltaren borde göra en noggrannare undersökning av misstänkt ekonomisk brottslighet. Det kunde emellertid enligt kommissionen inte vara rimligt att fordra kostnadskrävande undersökningar i exempelvis varje rörelsekonkurs med mer eller mindre vaga brottsmisstankar. Det borde krävas att misstankarna hade en viss tyngd. En van förvaltare torde redan på ett tidigt stadium kunna säga om det finns särskild anledning att syna en konkursgäldenär i sömmarna. Ambitionen borde vara att inte anmäla gäldenären för misstänkt brottslighet utan att ha en förhållandevis fast grund att stå på. I dylika fall borde det normala vara att förvaltaren tog kontakt med TSM för att förankra ett beslut om närmare undersökning. TSM:s ambition borde vara att på alla sätt underlätta för en förvaltare som på goda grunder miss-

tänker ekonomisk brottslighet. Detta skulle kunna ske genom att TSM tillstyrkte ett överskridande av taxan i sådana fall. Det skulle också kunna ske genom att TSM ställde ekonomisk expertis till förvaltarens förfogande. Den förändrade syn på tillämpningen som kommissionen gett uttryck för borde enligt kommissionens uppfattning tydligt framgå av DV:s anvisningar.

Kommissionen fick gehör för sina synpunkter genom att det i den konkursförvaltartaxa som gällde under 1984 – 1987 angavs uttryckligen i taxan (3 §) att skäl för att överskrida taxan kunde föreligga t.ex. om förvaltaren gjort undersökning om misstänkt ekonomisk brottslighet. Frågan kom efter KL-reformen att tas upp i en särskild kommentar som DV lämnade till konkursförvaltartaxan.

Förvaltartaxan gällde fram till ikraftträdandet av den nya konkurslagen den 1 januari 1988 de mindre konkurser som avskrevs enligt 185 d § ÄKL, dvs. på grund av att tillgångarna inte räckte till att betala konkurskostnaderna och massaskulder. Konkurslagskommittén föreslog i slutbetänkandet Ny konkurslag (SOU 1983:24) att taxans tillämpningsområde skulle utvidgas till att avse även mindre konkurser som avslutas med utdelning i förenklad form, dvs. genom direkta utbetalningar till bäst prioriterade borgenärer (SOU 1983:24 s. 242 f. och 37). Chefen för Justitiedepartementet ansåg emellertid i prop. 1986/87:90 att det förelåg svårigheter med att utvidga taxeområdet till konkurser med utdelning, eftersom det arbete en förvaltare måste lägga ned i en tillgångskonkurs kunde variera högst avsevärt. Även om det bland tillgångskonkurserna skulle gå att urskilja en och annan typisk konkurs skulle det bli ofrånkomligt att taxan måste frångås i åtskilliga fall. På så sätt skulle det viktigaste argumentet för att införa en taxa falla bort (prop. 1986/87:90 s. 160).

Mot bakgrund av det anförda behölls de principer som hittills hade tillämpats för att avgränsa det taxesatta området oförändrade. Genom det enhetliga förfarande för konkurshantering som också föreslogs, dvs. att uppdelningen mellan mindre konkurser och ordinära konkurser försvann, kom även de konkurser som tidigare avskrevs enligt 186 § ÄKL, s.k. efterföljande fattigkonkurser, formellt att omfattas av det taxesatta området. Enligt departementschefen torde det dock i praktiken ofta finnas anledning att i sådana konkurser frånga taxan.

Vid 1987 års reform utökades konkursförvaltarens arbetsuppgifter bl.a. genom att förvaltaren skulle ange vid vilken tidpunkt obeståndet kunde antas ha inträtt samt om skyldighet inträtt att enligt 13 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385) upprätta särskild balansräkning. Bedömningen av om sist nämnda uppgift skall lämnas eller inte fick enligt vad departementschefen anförde i lagmotiven (prop. 1986/87:90 s. 272) relateras till sannolikheten för att det personliga betalningsansvaret skulle komma att göras gällande av borgenär och till kostnaderna för en sådan undersökning.

Även storleken av de förbindelser som hade aktualitet skulle beaktas vid den bedömningen. DV har med tanke på de nu berörda arbetsuppgifterna i sin kommentar till konkursförvaltartaxan pekat på att framtagandet av uppgifterna torde medföra höga kostnader. I dessa konkurser kommer därför förvaltararvodena ofta att bestämmas utan tillämpning av taxan. Konkursförvaltartaxan höjdes fr.o.m. den 1 januari 1988 bl.a. med hänsyn till de nya arbetsuppgifterna från 3 000 kr till 3 800 kr, dvs. en ökning med 27 %. Timkostnadsnormen förändrades vid samma tidpunkt med enbart 10 %. De årliga förändringarna av konkursförvaltartaxan hade tidigare i princip motsvarat den förändring som gjorts av timkostnadsnormen. Höjningen av taxan 1988 innebar alltså inte enbart en prisuppräkning utan ledde också till att den blev förhållandevis högre.

Taxan har även efter den 1 januari 1988 höjts vid ett flertal tillfällen. Den bestämmelse som innehåller bemyndigande för DV att fastställa taxan (44 § KF) ändrades fr.o.m. den 25 november 1991 på så sätt att det angavs att taxan skulle fastställas av DV på grundval av en timkostnadsnorm som beslutas av regeringen. De årliga förändringarna av taxan har i princip motsvarat den förändring som gjorts av timkostnadsnormen.

Om avskrivning sker enligt 10 kap. 1 § KL kan den situationen uppkomma att tillgångarna väl räcker för att betala de dittills upplupna konkurskostnaderna men däremot inte till kostnaderna för ett utdelningsförfarande. I det läget skulle förvaltaren enligt de regler som gällde fram till 1988 sedan konkursen hade avskrivits återställa den kvarvarande egendomen till gäldenären. I prop. 1986/87:90 föreslogs att den kvarvarande egendomen under vissa förutsättningar i stället skulle tillställas berättigade borgenärer och först om förutsättningarna härför inte var uppfyllda, tillställas gäldenären. Bestämmelser härom upptas i 10 kap. 4 § KL. I och med att konkursen i fråga avslutas genom avskrivning på grund av otillräckliga tillgångar uttalades i lagmotiven (prop. 1986/87:90 s. 318) att förvaltarens arvode normalt borde utgå enligt taxa, även om borgenären tillställts egendom enligt den nu nämnda bestämmelsen. Om det uppkommit särskilt omfattande merarbete fick avvikelser från taxan ske under de i taxan angivna förutsättningarna.

Högsta domstolen (HD) har genom beslut i fyra mål den 16 november 1998 prövat frågan om tillämpningen av konkursförvaltartaxan. Ett av besluten har refererats i NJA 1998 s. 685. Övriga beslut, som rörde samma frågeställning, meddelades i målen Ö 5328/96, Ö1239/97 samt Ö 3852/97. I det mål som sedermera refererats hade förvaltaren yrkat att konkursen för ett städbolag skulle skrivas av enligt 10 kap. 1 § KL, trots att bouppteckningsed inte hade avlagts, samt att tingsrätten skulle fastställa förvaltarens arvode till 17 500 kr inkl. mervärdesskatt. TSM ansåg att arvode skulle bestämmas enligt gällande taxa eftersom konkursen enligt myndighetens uppfattning inte hade krävt avsevärt mer arbete än normalt. Förvaltaren



anförde till stöd för sin begäran om arvode över taxa bl.a. att det funnits anledning att utreda om någon av de företrädare för bolaget som inte kunnat anträffas kunde misstänkas för brott som avses i 7 kap. 16 § KL. Ersättningen för sådant arbete borde inte vara beroende av om någon slutligen anmälts för brott.

Både tingsrätt och hovrätt fastställde arvodet till taxebeloppet 8 100 kr. Tingsrätten anförde som motivering för beslutet att det med beaktande av boets omfattning inte kunde anses att skälig ersättning för arbetet – även om den översteg det normala taxebeloppet 8 100 kr – kunde anses överstiga den fastställda taxan med mer än hälften, dvs. 12 150 kr. Hovrätten fann inte skäl att ändra tingsrättens beslut.

I HD yrkade konkursförvaltaren bifall till sin i hovrätten förda talan och angav den totala tidsåtgången till 15,5 timmar. RSV bestred ändring. För det fall HD skulle finna att skäl förelåg att överskrida taxan vitsordade verket 15 560 kr, vilket motsvarande ersättning för nedlagd tid beräknad enligt gällande timkostnadsnorm. HD (majoriteten) anförde i huvudsak följande. Regeringen har i 44 § KF bemyndigat DV att fastställa en konkursförvaltaxa på grundval av den timkostnadsnorm som regeringen har bestämt. Timkostnadsnormen hade för den i målet aktuella tiden bestämts till 1 004 kr inkl. mervärdesskatt. Taxebeloppet 8 100 kr fick mot bakgrund av timkostnadsnormen anses grundat på en beräknad tidsåtgång om ca. 8 timmars arbete. Bestämmelsen i taxan om överskridande av normalbeloppet skulle därför tillämpas först om handläggningen krävt mer än drygt 12 timmars arbete. Vad som framkommit i HD gav inte anledning att göra annan bedömning än den RSV gjort i fråga om den faktiska tidsåtgången. Det hade inte framkommit något som föranledde att de av förvaltaren vidtagna åtgärderna skulle bedömas som överflödiga eller överarbetade. Eftersom den angivna tiden med mer än hälften översteg den norm på vilken taxebeloppet grundats skulle ersättningen till förvaltaren därmed utgå enligt huvudregeln i 14 kap. 4 § andra stycket KL. Konkursförvaltare måste uppfylla mycket högt ställda krav på kunskap och erfarenhet. Av detta följer att ersättningen till förvaltaren i andra fall än sådana som ersätts med taxebeloppet inte är bunden till timkostnadsnormen. Förvaltaren yrkande fick anses skäligt. Med ändring av hovrättens beslut fastställde HD ersättningen till förvaltaren till 17 500 kr inkl. mervärdesskatt.

Två justitieråd var skiljaktiga och anförde i huvudsak följande. Konkursförvaltaxan är utformad som en s.k. saktaxa vilket innebär att alla ärenden som faller under taxan i princip skall ersättas med samma belopp, oberoende av den arbetsinsats som krävs i det enskilda fallet. Ett syfte med taxesystemet är att domstol normalt inte skall behöva göra någon särskild prövning av arvodesfrågan i ärenden som omfattas av taxan. Taxan får överskridas om konkursärendet har krävt avsevärt mer arbete än normalt. Denna bedömning får göras med utgångspunkt i om förvaltaren visat

att ärendet krävt arbetsmoment eller arbetsinsatser från hans sida som klart går utöver vad som normalt kan förväntas i en avskrivningskonkurs. För att taxebeloppet skall få överskridas krävs att rätten finner att skälig ersättning överstiger taxebeloppet med minst hälften. Har förvaltaren inte visat att ärendet krävt avsevärt mer arbete än normalt saknas det anledning att göra någon prövning enligt denna särskilda begränsningsregel. Förvaltaren hade till grund för sitt yrkande anfört bl.a. att det inte varit möjligt att etablera kontakt med bolagets företrädare, att något bokföringsmaterial inte kunnat omhändertas och att tre sammanträden för edgång hållits. Det aktuella konkursboet var av liten omfattning och förhållandena i boet hade varit okomplicerade. De arbetsmoment som förvaltaren hade begärt ersättning för var samtliga sådana som normalt kunde förväntas i en avskrivningskonkurs. Förvaltaren kunde inte ansetts ha visat att dessa krävt arbetsinsatser av en omfattning som går utöver vad som normalt kunde förväntas. Förvaltaren kunde inte heller anses ha yrkat ersättning för tids-spillan utöver vad som ingår i taxebeloppet. Överklagandet lämnades därför utan bifall.

#### 2.5.5.3 Andelen avskrivningskonkurser med arvode över taxa

##### *RRV-rapporten 1994:13*

RRV har i den granskning av den statliga tillsynen som redovisats i rapporten gjort en undersökning av arvode i bl.a. avskrivningskonkurser. RRV:s undersökning har inbegripit fem olika län, dvs. Stockholms (AB), Kristianstads (L), Skaraborgs (R), Kopparbergs (W) och Norrbottens (BD) län, och avsett konkurser som avslutades 1990 och 1993. Av tabell 2.4 (tabell 10 i RRV:s rapport) framgår att det fanns skillnader mellan länen i fördelningen av avslutade konkurser på avskrivningskonkurser resp. utdelningskonkurser. Störst andel avskrivningskonkurser, ca 70 %, fanns i Stockholms län medan den lägsta andelen, ca 50 %, fanns i bl.a. Kopparbergs län. De länsvisa skillnaderna visade sig vara relativt stabila över åren trots att antalet konkurser hade ökat.

Tabell 2.4 Andelen avskrivningskonkurser, år 1990 och 1993 (1:a halvåret)

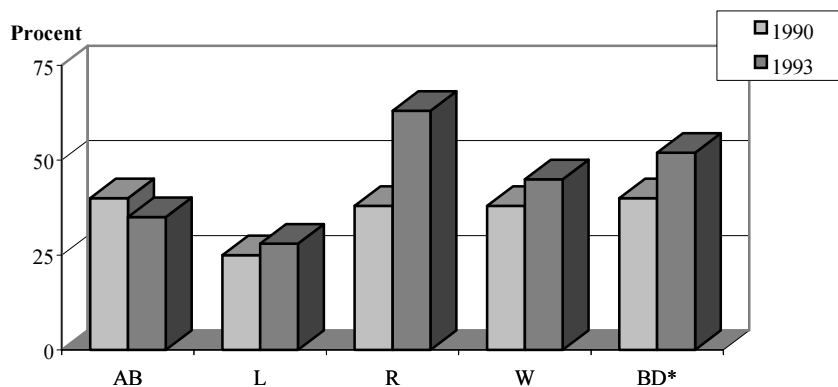
<i>Avskrivningskonkurser</i>			
Län	1990	1993	1990 – 1993
AB	74	77	+3
L	55	56	+1
R	73	70	-3
W	50	50	0
BD*)	50	54	+4

*Källa: TSM*

\*) 1991 års värde

Av figur 2.3 (figur 6 i RRV:s rapport) framgår att andelen av samtliga avskrivningskonkurser som avslutades med arvode över taxa ökade i fyra av de fem länen från 1990 till 1993. Den största ökningen fanns i Skaraborgs län.

Figur 2.3 Andelen avskrivningskonkurser med arvode över taxa, år 1990 och 1993 (1:a halvåret)



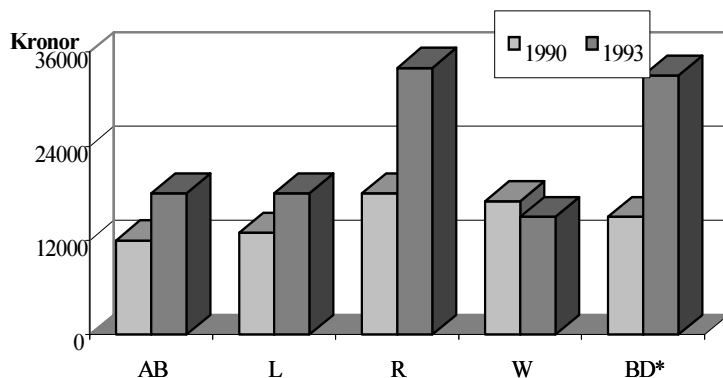
*Källa: TSM*

\*) 1991 års värde

RRV har också undersökt förändringarna i medianarvode resp. genomsnittsarvode inom de olika konkurstyperna (för utdelningskonkurser, se avsnitt 2.5.4.3). Det har kunnat noteras att arvodet i avskrivningskonkurser som överstiger taxan generellt sett hade ökat. Av figur 2.4 (figur 7 i RRV:s

rapport) framgår förändringarna länsvis när det gäller medianarvodet resp. det genomsnittliga arvodet.

Figur 2.4 Medianarvodet i avskrivningskonkurser över taxa, år 1990 och 1993 (1:a halvåret)



Genomsnittligt arvode i avskrivningskonkurser över taxa 1990 och 1993

Genomsnittligt arvode	AB	L	R	W	BD**)
Genomsnittligt arvode 1990 (tkr)	19	17	26	23	19
Genomsnittligt arvode 1993 (tkr)*)	21	23	43	19	36

Källa: TSM

\*) ABs och Ws uppgifter för år 1993 exkl moms, L och R inkl moms, BD delvis med moms

\*\*\*) 1991 års värden

De höga värdena i Kopparbergs resp. Skaraborgs län indikerar att det i resp. län fanns avskrivningskonkurser med höga arvoden. Det var enbart i Kopparbergs resp. Kristianstads län som utvecklingen av arvodesnivåerna understeg timkostnadsnormens utveckling inom rättshjälpen. Detta gällde även Stockholms län såvitt avser det genomsnittliga arvodets utveckling.

RRV:s aktstudie (167 akter fördelade på de fem olika länen) visade att minst var femte avskrivningskonkurs som överskred taxan var en konkurs som vid edgångssammanträdet i tingsrätten bedömdes kunna avskrivas omgående.

RRV har också undersökt förändringen i andelen av de totala arvodeskostnaderna i avskrivningskonkurser där arvodet fastställts över taxa.

Av tabell 2.5 (tabell 11 i RRV:s rapport) kan utläsas betydande skillnader mellan länen och att dessa skillnader ökat från 1990 till 1993.

Tabell 2.5 Avskrivningskonkurser över taxa – andel av arvoden i avskrivningskonkurser, år 1990 och 1993 (1:a halvåret)

Län	Avskrivningskonkurser över taxa (%)		
	1990	1993	1990 – 1993
AB	72	68	-4
L	54	55	+1
R	77	92	+15
W	74	74	+/- 0
BD*)	69	85	+16

Källa: TSM

\*) 1991 års värde.

Tre län hade i stort sett oförändrad fördelning av arvodeskostnaderna i avskrivningskonkurser. I Skaraborgs resp. Norrbottens län hade däremot arvodeskostnaderna i ”överskridandekonkurser” ökat betydligt.

RRV:s aktstudie har inte gett något stöd för bedömningen att förvaltarens arbete med att utreda eventuell brottsmisstanke eller möjlighet till återvinning i avskrivningskonkurser skulle kunna förklara arvodesnivåerna eller andelen överskridanden.

#### *Arvodesenkäten till TSM 1999*

Utredningen har i den förut nämnda arvodesenkäten genomfört en undersökning hos samtliga TSM av bl.a. i hur många av avskrivningskonkurserna förvaltarna tillerkänts arvode som överstiger konkursförvaltartaxan. En sammanställning av enkätsvaren redovisas i bilaga 9. I det följande redogörs kortfattat för resultatet av undersökningen i den del den avser omfattningen av de konkurser där konkursförvaltartaxan frångåtts och storleken på det arvode som tillerkänns förvaltaren i dessa fall. Resultaten redovisas regionvis för de olika TSM-områdena.

Av de totalt 497 undersökta avskrivningskonkurserna 1995 hade förvaltaren tillerkänts ett arvode som översteg konkursförvaltartaxan i 235 konkurser eller i 47 %. Lägst antal konkurser med arvode över taxa hade Eskilstunaregionen och Stockholmsregionen (37 resp. 40 %). Göteborgsregionen uppvisade den största andelen konkurser över taxa med 56 % (se vidare tabell i bilaga 9). För 1997 uppgick andelen konkurser med arvode över taxa till 52 %, dvs något högre än 1995. Malmöregionen uppvisade

den lägsta andelen med 43 %, medan Göteborgsregionen fortfarande hade den högsta andelen med 61 %.

När det gäller det genomsnittliga arvudet i de konkurser där förvaltaren tillerkänts arvode över taxan fanns 1995 en spridning mellan 22 172 kr i Karlstadregionen till 50 128 kr i Umeåregionen. Medianvärdena låg mellan 20 000 (Karlstadregionen) och 43 750 kr (Umeåregionen). När det gäller medianvärdena låg dessa 1995 på en ganska jämn nivå mellan 20 000 och 26 250 kr förutom i Umeå- och Göteborgsregionerna som haft högre värden. För 1997 var arvodesnivåerna över lag högre. Genomsnittsvärdena låg mellan 30 893 kr i Eskilstunaregionen och 63 997 kr i Malmöregionen. För Malmös del kan dock noteras att ett fåtal konkurser med särskilt höga arvoden medfört att genomsnittsvärdet blivit högt. Medianvärdet för Malmöregionen är mer jämförbart med övriga regioner, även om medianvärdena för det året uppvisar en större spridning (mellan 22 000 kr i Kalmarregionen och 43 750 kr i Umeåregionen).

En beräkning av genomsnittet av arvode över taxa för samtliga regioner ger för 1995 ett arvode på 34 591 kr och för 1997 40 482 kr.

## 2.5.6 Arvode och kostnadsersättningar i konkurser som avslutas på annat sätt än genom utdelning eller avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL

En konkurs kan avslutas även på annat sätt än genom utdelning eller avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL. Ett sådant fall är att konkursen läggs ned på grund av en frivillig uppgörelse enligt 12 kap. 1 § KL. Det kan också inträffa att konkursbeslutet upphävs genom beslut av högre rätt. En annan situation som kan uppstå är att det visar sig att någon fordran inte kan antas komma göras gällande i konkursen. Rätten skall då, efter anmälan av förvaltaren genast besluta om avskrivning av konkursen (10 kap. 3 § KL). Motsvarande bestämmelse fanns även i ÅKL men var då tillämplig endast i ordinära konkurser. Vid införandet av den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 3 § KL uttalades i lagmotiven (prop. 1986/87:90 s. 317) att det även i mindre konkurser kunde inträffa att inte någon borgenär påkallade utdelning. Skälet härför kunde vara att gäldenären hade förnöjt samtliga sina fordringsägare. Bestämmelsen om omedelbar avskrivning av konkursen gjordes därför tillämplig i alla konkurser.

När det gäller konkursförvaltarens arvode och kostnadsersättning i de konkurser som läggs ned enligt 12 kap. 1 § KL eller skrivs av enligt 10 kap. 3 § KL bestäms arvode till förvaltaren efter de principer för arvode i utdelningskonkurser som redovisats i avsnitt 2.5.1 – 2.5.4. Konkursförvalt-

artaxan är alltså inte tillämplig i något av fallen. Även om konkurser som avses i 10 kap. 3 § faktiskt avslutas genom avskrivning är det formellt sett inte fråga om avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL. Kostnaden för förvaltararvode m.m. skall därefter, tillsammans med andra konkurskostnader och massaskulder, betalas av konkursboet. Kvarvarande tillgångar skall återställas till gäldenären. Detta framgår såvitt gäller avskrivningsfallen av 10 kap. 4 § 2 KL och när det gäller en konkurs som läggs ned på grund av frivillig uppgörelse av 12 kap. 2 § andra stycket KL.

När det gäller en konkurs som upphävs av högre rätt skall rätten också, såvitt yrkande därom framställts, pröva parts anspråk på ersättning för kostnader i ärendet. Reglerna i 18 kap. RB är härvid tillämpliga med vissa undantag. Borgenärens kostnad i detta avseende skall dock inte förväxlas med konkurskostnader i KL:s mening, dvs. kostnader enligt 14 kap. 1 § KL. Sådana konkurskostnader kan uppstå även i konkurser som senare upphävs i högre rätt. Ett beslut om konkurs verkställs omedelbart (16 kap. 4 § KL). Förvaltaren kan därför under den tid som hunnit löpa från konkursbeslutet till dess att beslutet upphävs ha lagt ned visst arbete i konkurser eller haft vissa kostnader. Även andra konkurskostnader, såsom kungörelsekostnader, kan ha uppstått. Då högre rätt upphäver konkursbeslutet skall dessa kostnader täckas ur konkursboet, varefter resterande egendom i boet skall återställas till gäldenären. Detta innebär alltså att gäldenären ytterst får svara för konkurskostnaderna oavsett om konkursbeslutet faktiskt upphävts på talan av gäldenären själv.

Bestämmelsen att boet skall betala konkurskostnaderna i dessa fall ifrågasattes vid remissbehandlingen av Konkurslagskommitténs förslag. Enligt Stockholms tingsrätt var det inte rimligt vare sig att gäldenären skulle behöva betala kostnaderna när han felaktigt försatts i konkurs eller att förvaltaren skulle bli utan ersättning för sitt arbete, om boets egendom inte förslog till betalning av kostnaden. Enligt tingsrätten var den rimligaste lösningen att den konkurssökande borgenären fick ersätta kostnaderna.

Departementschefen framhöll i prop. 1986/87:90 (s. 206 f.) att det visserligen var så att förvaltaren, alldeles oberoende av om talan fördes mot konkursbeslutet, genast skulle omhänderta boet och vidta de förvaltningsåtgärder som normalt var förenade med ett konkursutbrott. Det torde emellertid relativt snart kunna bedömas huruvida gäldenärens förhållanden var sådana att konkursbeslutet verkade tveksamt. I sådant fall var det naturligt att förvaltaren avvaktade utgången av högre rätts prövning och fram till dess endast vidtog de allra mest nödvändiga förvaltningsåtgärderna. Trots detta kunde det enligt departementschefen inträffa att det uppkom icke obetydliga konkurskostnader. Han var emellertid inte beredd att föreslå att borgenären skulle bära kostnaderna i de fallen. Borgenären var regelmässigt i den situationen att han inte kunde få betalt hos gäldenären

och det kunde för borgenären vara svårt att bedöma om gäldenären var insolvent. Utgången i högre rätt kunde också bero på att gäldenären först då visat att han hade tillgångar i sådan omfattning att grund för konkursbeslutet saknats. I den situationen borde gäldenären givetvis svara för kostnaderna. Detsamma borde emellertid enligt departementschefen gälla även i övriga fall. Gäldenärens vetskap om att han kunde komma att drabbas av ansvar för konkurskostnader borde förmå honom att redan i tingsrätten göra allt för att undvika ett konkursbeslut. Det var givetvis ändå tänkbart att tingsrättens beslut i efterhand kunde komma att framstå som materiellt felaktigt även mot bakgrund av vad som åberopades av gäldenären där. Med en annan reglering skulle man emellertid riskera att gäldenären var mindre aktiv än han borde vara i den situationen. Mot den bakgrunden förordade departementschefen att den ordning som gällde vid tidpunkten för lagförslaget alltså skulle gälla. Bestämmelsen härom kom att tas in i 2 kap. 25 § KL.

En särskild fråga som varit föremål för HD:s bedömning i NJA 1998 s. 214 är frågan om ansvaret för uppkomna konkurskostnader då ett konkursbeslut har undanröjts på grund av grovt rättegångsfel bestående i att gäldenären inte i laga ordning delgetts konkursansökningen och kallelse till förhandling i konkursärendet. HD ansåg att bestämmelsen i 14 kap. 2 § KL om konkursboets kostnadsansvar fick anses bygga på förutsättningen att konkursgäldenären haft möjlighet att i normal ordning framställa invändningar mot konkursansökningen och utföra sin talan i konkursärendet. Denna bestämmelse kunde inte anses tillämplig när gäldenären till följd av ett rättegångsfel berövats denna möjlighet. Det återstod därför att låta staten svara för kostnaderna.

## 2.6 Kostnader och kostnadsansvar vid konkurs

### 2.6.1 Inledning

Konkursförfarandet är, som framgått i det föregående, förenat med kostnader av olika slag. Uttrycket konkurskostnader syftar i KL på vissa i lagen särskilt uppräknade kostnader, vilka skall utgå ur konkursboets tillgångar framför andra skulder som boet ådragit sig och innan utdelning till borgenärer kan bli aktuell. En betydelsefull sådan kostnad är konkursförvaltarens anspråk på arvode och kostnadsersättning (14 kap. 1 § första stycket 1 KL). I avsnitt 2.5 har närmare redovisats vilka principer som ligger till grund för beräkningen av förvaltarens arvode i utdelningskon-



kurser och i avskrivningskonkurser. Utöver arvode och kostnadsersättning till förvaltaren utgör även arvode till en rådgivare eller förlikningsman enligt 7 kap. 7 § KL och ersättning till ett sakkunnigt biträde enligt 7 kap. 11 § KL konkurskostnader (nyss nämnda lagrum punkterna 2 – 3). Det samma gäller gäldenärens anspråk på ersättning i vissa fall för inställelse vid rätten under konkursförfarandet (punkten 7). Som konkurskostnad räknas också ersättning till staten för tillsynen, kostnad för kungörande av beslut eller åtgärd rörande konkursen samt kostnad för kallelser och under rättelser till borgenärer som utfärdas i konkursen (punkterna 4 – 6).

Gemensamt för de nu uppräknade konkurskostnaderna är att de skall tas ut av tillgångarna i konkursboet innan fråga om utdelning till borgenärer kan bli aktuell. I den mån tillgångarna inte räcker till att betala kostnaderna skall i de fall annan borgenär än staten varit konkurssökande, denne borgenär svara för kostnaderna upp till högst en tiondel av prisbasbeloppet enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring. I annat fall svarar staten för de sålunda uppräknade konkurskostnaderna. I avsnitt 2.6.2 kommer att närmare behandlas de konkurskostnader som inte utgörs av ersättning till konkursfunktionärer eller gäldenären. Därefter kommer i avsnitt 2.6.3 att beröras bakgrunden till bestämmelserna om sökande borgenärs ansvar för konkurskostnaderna och det ansvar som slutligen åvilar staten i detta sammanhang.

En konkurs för med sig också andra kostnader för staten än de kostnader som faller in under begreppet konkurskostnader. Hit hör bl.a. domstolsväsendets administrationskostnader för handläggningen av konkurser. Därmed avses bl.a. löner m.m. till personal vid domstolarna samt kostnader för lokaler, datorer, kontorsmaterial m.m. Dessa kostnader ersätts inte genom att någon avgift tas ut av konkursboet. Staten tar emellertid ut en ansökningsavgift av den som ansöker om att få en gäldenär försatt i konkurs. Avgiften regleras i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. I avsnitt 2.6.4.1 redovisas hur de tidigare bestämmelserna om expeditionsavgifter och stämpelskatt liksom den nuvarande ansökningsavgiften tillkommit. I det sammanhanget kommer även att belysas de diskussioner om ekonomiska mål för verksamheten vid domstol som legat till grund för utformningen av ansökningsavgifterna bl.a. i konkurs.

Efter konkursen skall gäldenärens räkenskapshandlingar m.m. i vissa fall tas om hand för förvaring av förvaltaren eller tillsynsmyndigheten (7 kap. 22 § KL). Om tillsynsmyndigheten kommer att ansvara för förvaringen kommer denna att utgöra ytterligare en kostnad för staten. Bakgrunden till den nuvarande bestämmelsen kommer att behandlas närmare i avsnitt 2.6.4.2.

## 2.6.2 Konkurskostnader

Som nämnts inledningsvis definieras vissa kostnader i samband med konkurs som konkurskostnader i konkurslagens mening. En av dessa kostnader – arvode och kostnadsersättning till förvaltare – har behandlats i avsnitt 2.5. När det gäller arvode och ersättning till en rådgivare eller förlikningsman fattas beslut av rätten efter hörande av TSM och förvaltaren (14 kap. 15 § KL). Härvid tillämpas i princip samma grunder för arvodesbestämningen som gäller för arvodering av förvaltaren, vilket innebär t.ex. att arvodet skall bestämmas till ett visst belopp i ett för allt och inte får bestämmas till ett högre belopp än som med hänsyn till det arbete uppdraget krävt, den omsorg och skicklighet varmed det utförts samt boets omfattning kan anses utgöra skälig ersättning för uppdraget. Ersättning till sakkunnigt biträde bestäms av förvaltaren (14 kap. 16 § KL). Statens kostnad för arvode och kostnadsersättningar till konkursförvaltare, rådgivare och förlikningsman samt ersättning till sakkunnigt biträde uppgick 1997 till 119 mkr, 1998 till 101 mkr och 1999 till 84,5 mkr.

I detta avsnitt skall närmare behandlas de konkurskostnader som statens tillsyn över konkursförvaltaren, kungörandet av olika beslut och åtgärder under konkursen samt domstolens utskick av kallelser och underrättelser till borgenärerna under konkursen utgör. Eftersom dessa kostnader utgör konkurskostnader i KL:s mening skall de i första hand ersättas ur boet.

Ersättning för statens kostnad för tillsyn i konkurser tas ut genom en särskild tillsynsavgift i konkursen. Avgiften fastställs enligt bemyndigande i 14 kap. 17 § första stycket KL av regeringen i förordningen (1979:972) om tillsynsavgift i konkurs och tas, till skillnad från kungörande- och kallelseavgiften, inte ut i konkurser som avslutas på sätt som anges i 14 kap. 10 § KL, dvs. bl.a. i konkurser som avskrivs enligt 10 kap. 1 §. Avgiften uppgår till ett belopp som svarar mot fem procent av i konkursen fastställda förvaltararvoden upp till sammanlagt 200 000 kr och två procent av den del av arvoden som överstiger 200 000 kr. Bakgrunden till avgiften och hur denna förhåller sig till statens kostnad för tillsynen utvecklas i avsnitt 2.6.2.1.

Statens kostnad för kungörande av beslut och åtgärder i konkursen ersätts genom en kungörandeavgift som tas ut av konkursboet enligt förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. Avgiften är densamma för alla konkurser och uppgår till 3 000 kr. Bakgrunden till denna avgift och närmare om i vilken utsträckning avgiften täcker statens kostnader för kungörande i konkurser redovisas i avsnitt 2.6.2.2.

På motsvarande sätt som när det gäller kungörandekostnader ersätts statens kostnader för kallelser och underrättelser till borgenärerna i konkursen genom en särskild avgift. Avgiften fastställs enligt bemyndigande i

14 kap. 17 § andra stycket KL jämfört med 43 § KF av DV och regleras genom DV:s föreskrifter DVFS 1996:4 A 67 Redovisning av konkurskostnader och uppbörd av avgifter enligt förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna och förordningen (1979:972) om tillsynsavgift i konkurs samt om fastställande av avgift som avses i 14 kap. 1 § första stycket 6 KL. Avgiften uppgår till 250 kr. I avsnitt 2.6.2.3 redovisas de överväganden som legat till grund för införandet av denna avgift.

#### 2.6.2.1 Kostnad för statens tillsyn i konkurser

I avsnitt 2.3 har lämnats en beskrivning av innehållet i den offentliga konkurstillsynen, varvid bl.a. TSM:s organisation och uppgifter har berörts. Som framgått i nämnda avsnitt infördes TSM som särskilt tillsynsorgan år 1980. Dessförinnan sköttes tillsynen över förvaltaren av rättens ombudsman (RO). Denne hade till uppgift att övervaka att förvaltarens verksamhet fullgjordes, bl.a. genom granskning av kvartalsräkningar, halvårsberättelser och annan redovisning från förvaltaren. Vidare skulle RO bistå förvaltaren med råd, avgöra vissa förvaltningsfrågor samt vara ordförande vid förlikningssammanträden. RO hade rätt till arvode ur konkursboet. Den yttersta kontrollen över konkursförvaltningen utövades av konkursdomaren. Genom de förändringar som trädde i kraft den 1 januari 1980 skulle konkursdomaren helt befrias från denna kontrollskyldighet (bortsett från uppgifter som att utse förvaltare och bestämma arvode till densamme) och TSM tillskapades som särskilt tillsynsorgan i stället för RO.

När det gäller kostnaderna för TSM:s verksamhet skulle dessa, enligt vad som uttalades i förarbetena (prop 1978/79:105 s. 196), i likhet med kostnaden för arvode till RO tas ur konkursboets tillgångar. Ersättningen skulle utgå enligt bestämmelser som regeringen meddelar och skulle bestämmas så att "staten får täckning för sina kostnader för tillsynen" (nämnda prop. s. 253). Enligt beräkningar som utförts av RSV skulle kostnaderna för TSM:s verksamhet i avsevärd mån understiga de dåvarande kostnaderna för RO (nämnda prop. s. 196). Vidare påpekades att vid brist i boet skulle sökande borgenär i vissa fall få stå för tillsynskostnaden eller del därav. Staten skulle alltså inte ensam behöva stå för tillsynskostnaderna i den mån de inte kunde tas ur boet.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen förordningen (1979:972) om tillsynsavgift i konkurs. Vid förordningens tillkomst uppgick tillsynsavgiften till 300 kr i konkurser som avskrevs enligt 185 d § ÄKL. Om konkursen upphörde på annat sätt än genom avskrivning enligt nämnda paragraf skulle TSM bestämma tillsynsavgiften på grundval av den tid som lagts ned beträffande tillsynen i den enskilda konkursen. Detta skulle ske

så snart arvode till förvaltaren slutligen hade bestämts genom ett beslut som vunnit laga kraft.

Genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 1988 infördes den nuvarande bestämmelsen som innebär att tillsynsavgift inte skall tas ut i de fall konkursen avslutats genom att konkursen avskrivs eller läggs ned eller genom att konkursbeslutet upphävs eller om efterutdelning enligt 11 kap. 21 § KL äger rum. Om konkursen upphör på något annat sätt uppgår som nämnts förut tillsynsavgiften till ett belopp som svarar mot fem procent av i konkursen fastställda förvaltararvodena upp till sammanlagt 200 000 kr och två procent av den del av arvodena som överstiger det beloppet.

Kostnaderna för tillsynsmyndighetens verksamhet uppgick 1999 till 44 mkr. Kostnaderna är beräknade genom att de totala kostnaderna för exekutionsväsendet har fördelats per verksamhetsgren med hjälp av den redovisade arbetstiden. ADB-, porto-, delgivnings- och förrättningskostnader har dock fördelats på resp. verksamhetsgren efter verklig förbrukning. Statens intäkter från tillsynsavgiften uppgick 1999 till 25,6 mkr. I detta belopp ingår emellertid, som berörs nedan i avsnitt 2.6.2.3, även kallelseavgiften. Tabell 2.6 visar hur förhållandet mellan tillsynskostnader och intäkter från tillsynsavgiften har förhållit sig sedan 1995.

Tabell 2.6 Tillsynskostnader och intäkter från tillsynsavgiften för kalenderåren 1995 – 1999 (mkr)

År	Tillsynskostnad	Intäkt
1995	43	41,0
1996	46	31,0
1997	42	31,8
1998	44	25,1
1999	44	25,6

#### 2.6.2.2 Kungörelsekostnader

##### *Kungörelseannonseringens omfattning*

Under handläggningen av en konkurs skall rätten vid flera tillfällen utfärda kungörelser. Bestämmelser om vilka beslut och åtgärder som skall kungöras och i vilken omfattning detta skall ske finns i KL. Förutom konkursbeslutet skall ett beslut om att bevakningsförfarande (inkl. efterbevakning) skall äga rum i konkursen kungöras, liksom det förhållandet att förvaltaren har upprättat ett utdelningsförslag och en slutredovisning. Vidare skall kallelser till edgångssammanträde och sammanträde för prövning av ackordsförslag kungöras, liksom ett beslut om att lägga ned konkursen på grund av frivillig uppgörelse och ett beslut av högre rätt att upphäva ett

konkursbeslut. Kungörelse av konkursbeslutet skall enligt 15 kap. 1 § första stycket KL införas dels i Post- och Inrikes Tidningar, dels i ortstidning i den omfattning som föreskrivs i 3 § lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. Detta innebär att beslutet skall föras in i den eller de lokala dagstidningar som kan beräknas vara spridda till minst fem procent av hushållen i orten, eller om någon tidning inte kan beräknas ha denna spridning, i de ortstidningar som är spridda till minst 50 procent av hushållen i viss kommun inom det berörda området. Detta tillämpas dock inte om myndigheten finner det uppenbart att syftet med tillkännagivandet kan nås även om kungörelsen införs enbart i ett mindre antal lokala dagstidningar.

När det gäller övriga åtgärder och beslut under konkursförfarandet, t.ex. ett beslut om nedläggning av konkurs, framläggande av utdelningsförslag och slutredovisning eller beslut om bevakningsförfarande, skall dessa kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och i den eller de ortstidningar som rätten bestämmer (15 kap. 1 § andra stycket KL). Tingsrätten får alltså fritt avgöra i vilka tidningar kungörelsen skall tas in utan att bestämmelsen i 3 § kungörandelagen behöver tillämpas.

När det gäller dessa s.k. efterföljande beslut enligt KL gjordes vid 1987 års reform vissa ändringar. Tidigare fanns en bestämmelse om att konkursdomaren vid konkursbeslutet skulle ange vilka tidningar de fortsatta kungörelserna skulle annonseras i och att detta skulle anges i kungörelsen om konkursbeslutet. Genom de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1988 infördes i stället en föreskrift som innebär att rätten i varje enskilt fall bestämmer i vilka ortstidningar kungörandet skall ske. För det fall besluten inte kommer att kungöras i samma omfattning som konkursbeslutet skall det i kungörelsen om konkursbeslutet anges att den fortsatta annonseringen kommer att ske i ett begränsat antal tidningar (10 § första stycket 7 KF). I 1987 års lagstiftningsärende uttalade dock chefen för Justitiedepartementet att alla fortsatta kungörelser i konkursen normalt borde genomgående införas i samma tidningar. Av övervägandena i propositionen framgår också att en remissinstans efterlyst vägledande uttalande om i hur många tidningar fortsatt annonsering normalt bör ske. Det hävdades att reglerna tillämpades olika av olika konkursdomare. I detta sammanhang uttalades att fortsatta kungörelser (efter konkursbeslutet) borde kunna annonseras i mer begränsad omfattning än kungörelsen av konkursbeslutet som kungörs enligt den s.k. breda principen. Vidare nämndes det i propositionen att DV hade rekommenderat att fortsatt annonsering skulle ske bara i en ortstidning. Departementschefen framhöll dock att det ibland kunde vara fullt motiverat att föra in kungörelsen i ytterligare någon eller några tidningar. Så kunde vara fallet när exempelvis två tidningar har nästan lika stor spridning inom en ort eller om gäldenären drivit verksamhet på mer än en ort. Andra särskilda omständigheter, såsom att antalet

borgenärer är mycket stort, kunde också motivera att kungörelsen infördes i flera tidningar (prop. 1986/87:90 s 169 och 392).

Utredningen har enligt tilläggsdirektiven från den 1 oktober 1998 haft i uppdrag att inom ramen för strävandena att minska konkurskostnaderna överväga bl.a. frågor som har att göra med omfattningen av annonseringen vid kungörande. För att kunna bedöma om det finns skäl att föreslå ändringar när det gäller omfattningen av annonsering i ortspress har utredningen under 1999 genomfört en enkät hos samtliga tingsrätter. En sammanställning av denna enkät redovisas i bilaga 10. Av svaren framgår att kungörandet av själva konkursbeslutet vanligen sker i två eller tre ortstidningar. Vid en del tingsrätter förs annonsen in i olika antal tidningar beroende på var gäldenären har sitt hemvist eller säte. Några tingsrätter utnyttjar möjligheten att begränsa kungörelsen av konkursbeslutet till färre antal tidningar. Oftast är skälet att konkursen skall flyttas över till en annan tingsrätt. Svaren ger vidare vid handen att annonseringen av övriga beslut eller åtgärder i konkursen begränsas i stor omfattning. Ett 60-tal tingsrätter kungör efterföljande beslut och åtgärder i enbart en tidning. Nästan alla tingsrätter anser att de kungör efterföljande beslut och åtgärder i samma tidningar oavsett vilket beslut eller vilken åtgärd som avses.

#### *Kostnader för annonseringen*

De kostnader som annonseringen under konkursens handläggning för med sig skall ersättas av konkursboet. Detta sker enligt nuvarande bestämmelser genom att en schabloniserad kungörandeavgift tas ut vid konkursens avslutande. För år 1999 uppgick de totala kungörandekostnaderna till 17,8 mkr medan intäkterna från kungörandeavgiften uppgick till 10,25 mkr. Förhållandena mellan kostnader och avgiftsintäkter fr.o.m. budgetåret 1991/92 framgår av tabell 2.7.

Tabell 2.7 Domstolarnas kostnader för kungörelser i konkurser och statens intäkter från kungörandeavgiften under tiden 1991/92 – 1999 (mkr).

År	Kostnad	Intäkt
1991/92	42,7	11,0
1992/93	49,6	19,0
1993/94	44,0	27,0
1994/95	38,0	25,6
1995/96	30,3	22,7
1997	24,3	18,5
1998	20,0	14,0
1999	17,8*	10,25

\* inkl. kungörelser om ackord i ärenden om företagsrekonstruktion

Den kungörandeavgift som enligt nuvarande bestämmelser bidrar till finansieringen av statens kostnader för kungörandet i konkurs tillkom i samband med att förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna trädde i kraft den 1 juli 1987. Dessförinnan var det normalt sökanden som fick bära kostnaderna för kungörelser i mål och ärenden vid tingsrätt. Några särskilda författningsbestämmelser fanns inte utan betalningsskyldighet ansågs följa av allmänna principer; tingsrätten ansågs utfärda kungörelsen för sökandens räkning. I ordinära konkurser betalades kostnaden av förvaltaren ur boet. Om konkursen behandlades som en mindre konkurs stod staten för kungörelsekostnaderna. Om det efter det att förvaltaren tagit ut sitt arvode fanns tillgångar kvar i boet eller om det fanns krav mot en betalningsskyldig borgenär skulle överskottet inlevereras till DV (dock högst ett belopp som motsvarade de totala konkurskostnaderna).

DV fick 1984 i uppdrag av regeringen att genomföra en utredning om ansökningsavgifter och kungörelsekostnader i domstol. Uppdraget redovisades i en rapport 1985:2 Kungörelsekostnader och ansökningsavgifter m.m. i domstol. Kraven på ett nytt system för finansiering av kungörelsekostnaderna innefattade enligt DV:s mening bl.a. att det nya systemet skulle ge full kostnadstäckning för staten. Systemet för betalning av kungörelsekostnader i mindre konkurser ansågs fungera bra och några förändringar föreslogs därför inte. När det gäller de ordinära konkurserna ansåg DV att systemet med fakturering av kungörelsekostnaderna borde frångås. Ett sätt för statsverket att få täckning för sina kostnader vore att höja ansökningsavgiften. Detta skulle emellertid innebära en höjning av avgiften i både ordinära och mindre konkurser. DV ansåg att det kunde ifrågasättas det rättvisa i att ansökningsavgiften i mindre konkurser skulle vara så beräknad att den bidrog till att täcka kostnaderna för kungörelser i de ordinära konkurserna. Dessutom skulle ett alternativ med höjda ansökningsavgifter innebära att kungörelsekostnaderna inte kom att utgöra konkurskostnader. DV föreslog i stället att konkursboet skulle betala en kungörelseavgift beräknad så att staten totalt sett fick täckning för betalda kungörelseannonser.

Uppfattningen att höjda ansökningsavgifter var en mindre lämplig lösning delades av chefen för Budgetdepartementet i prop. 1986/87:26. I stället borde enligt hans mening den lösningen väljas att konkursbona skulle betala enhetliga kungörandeavgifter som var beräknade så att "staten totalt sett får täckning för sina utlägg för de kungörelser som konkursdomaren utfärdar i samband med konkurser bortsett från kungörelser om efterbevakning". Departementschefen ansåg vidare att enhetliga kungörandeavgifter borde, bl.a. av rättviseskäl, införas även i mindre konkurser.

DV hade på grundval av en stickprovsundersökning räknat fram att den kungörandeavgift som konkursboet i ordinära konkurser borde betala var 1 400 kr (1984 års penningvärde). Stickprovsundersökningen omfattade samtliga fakturor med slutsiffra 4 som ställts ut fr.o.m. oktober 1983 till september 1984. I DV:s förslag till förordning, som enligt förslaget skulle träda i kraft den 1 januari 1986, sattes kungörandeavgiften till 1 600 kr. I den av regeringen meddelade förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna som trädde i kraft den 1 juli 1987 uppgick avgiften till 1 700 kr.

Kungörandeavgiften höjdes fr.o.m. den 1 januari 1988 till 2 000 kr och fr.o.m. den 1 januari 1990 till 3 000 kr. Den första höjningen skedde mot bakgrund av att tingsrätterna enligt den konkurslag som trädde i kraft den 1 januari 1988 skulle betala kungörandekostnaderna för utdelningsförslag i alla konkurser. Dessa kostnader hade tidigare när det gällde ordinära konkurser betalats av konkursförvaltaren med boets tillgångar, och en kostnad uppstod endast i de mindre konkurserna där utdelningsförslaget kungjordes genom konkursdomarens försorg. Enligt DV:s beräkningar skulle denna förändring innebära kostnadsökningar som egentligen skulle kräva en höjning av kungörandeavgiften med 500 kr. En höjning av avgiften i denna storleksordning skulle emellertid innebära att staten i de konkurser där någon utdelning inte sker skulle få intäkter som inte skulle motsvaras av någon kostnad. Omfattningen av antalet sådana konkurser var vid den då aktuella tidpunkten inte känt. I avvaktan på ytterligare efterforskningar i den delen föreslogs – och genomfördes – en höjning av kungörandeavgiften på 300 kr varav 50 kr för prisuppräknings.

Den andra höjningen av kungörandeavgiften till dagens nivå, 3 000 kr, trädde i kraft fr.o.m. den 1 januari 1990. Höjningen grundade sig på dels en särskild beräkning av kostnaden för kungörande av utdelningsförslag i utdelningskonkurserna, dels en beräkning av den genomsnittliga totala kungörelsekostnaden (exkl. kostnad för kungörande av utdelningsförslag) i samtliga konkurser (dvs. både utdelningskonkurser och övriga konkurser). Mot denna bakgrund föreslog DV en höjning av kungörandeavgiften till 3 000 kr, vilket också genomfördes.

I förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna (10 §) ges DV befogenhet att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställande av förordningen. Med stöd härav har DV i DVFS 1996:4 A 67 meddelat föreskrifter bl.a. om hur kungörandeavgift skall betalas i konkurser som avslutas på sådant sätt som framgår av 14 kap. 10 § KL. I denna grupp ingår konkurser som avskrivs på grund av att konkursboets medel inte räcker till att betala konkurskostnaderna. I sådana fall skall förvaltaren redovisa kostnaderna på en särskild blankett till DV. Om boets tillgångar räcker till att betala förvaltararvodet men inte hela kungörelse- och kallelseavgiften (se härom i det följande) skall förvaltaren leverera in de delar



av tillgångarna som återstår sedan han tillgodogjort sig arvode och andra ersättningar. I konkurser som avslutas på annat sätt än enligt 14 kap. 10 § KL skall förvaltaren betala in kungörandeavgiften på ett särskilt i författningen angivet postgirokonto.

### 2.6.2.3 Kostnader för skriftliga kallelser och underrättelser till borgenärer under konkursen

Konkurslagskommittén föreslog i sitt slutbetänkande 1983 att det skulle införas en möjlighet för tingsrätten att i vissa fall ersätta ett kungörelseförfarande med skriftliga underrättelser till berörda borgenärer om detta skulle kunna beräknas förbilliga informationen och det i övrigt framstod som lämpligt. I samband härmed behandlades också frågan om kostnadsansvaret för de kallelser som kom att ersätta kungörelser. Detta ansvar borde enligt kommittén, på samma sätt som när det gäller kungörelsekostnaden, åvila konkursboet. Kostnaden föreslogs vid varje sådant tillfälle tas ut genom en schablonavgift, vars storlek skulle bestämmas av regeringen (se SOU 1983:24 s. 156 f. och 161).

I prop. 1986/87:90 föreslogs när det gäller frågan om förutsättningarna för utbyte av kungörelse mot skriftliga underrättelser att ett sådant utbyte skulle ske om det i det särskilda fallet var möjligt. Rätten skulle kunna avstå från utbytet om det fanns anledning anta att kostnaden för tillkännagivandet skulle bli lägre med kungörelse eller om kungörelse i övrigt var lämpligare (prop. 1986/87:90 s 167 f.). Såvitt avser kostnaden för underrättelserna uttalades att ersättning borde utgå till staten för de kallelser och underrättelser som ersätter kungörelser och som alltid sänds med tjänstebrev. I annat fall skulle kostnaden liksom tidigare komma att betraktas som övriga domstolskostnader och betalas av staten. Den nya ordningen borde vidare gälla inte bara de skriftliga underrättelser till borgenären som enligt 15 kap. 2 § KL ersätter kungörelser utan också övriga skriftliga kallelser och underrättelser till borgenärer som rätten utfärdar i konkursen. Avgiftens storlek skulle det åvila regeringen eller den myndigheten regeringen föreslår att bestämma (nämnda prop. s 375).

I betänkandet Ny konkurslag (SOU 1983:24 s. 157 f.) hade gjorts ett försök att beräkna kostnaden för utsändande av ett skriftligt meddelande baserad på principen om full kostnadstäckning. Kommittén kom därvid fram till en viss kostnad (13 kr för att sända ut en underrättelse) men uttalade samtidigt att det inte utan vidare kunde antas att den totala kostnaden för informationen skulle bli den i exemplet framräknade kostnaden multiplicerad med antalet adressater. Denna slutsats ledde bl.a. fram till att det överlämnades åt domstolen att göra en mer fri bedömning av kostnaderna för de två olika slagen av information dvs. kungörelse eller underrättelse.

I en promemoria angående beräkning av kungörelse- och kallelseavgift i konkurs som upprättats av DV den 15 december 1987 anknöt DV till den kostnadsberäkning som hade gjorts av Konkurslagskommittén 1983. Med en prisuppräknings till 1987 års priser skulle kostnaden per underrättelse uppgå till 17 kr. DV hade på grund av tidsbrist inte gjort någon undersökning av hur många underrättelser som skickades ut per konkurs men hade överslagsvis beräknat antalet till 10 stycken. Detta skulle innebära en kostnad på ca 173 kr. DV ansåg därför att kallelseavgiften skulle fastställas till 200 kr, vilket också skedde fr.o.m. den 1 januari 1988. Avgiften har därefter höjts genom den nu gällande förordningen DVFS 1996:4 A:64 till 250 kr. Det har inte varit möjligt att få någon särskild uppgift om storleken på intäkterna från kallelseavgiften. Dessa intäkter redovisas nämligen tillsammans med tillsynsavgiften som sammanlagt för 1999 uppgick till 25,6 mkr. Det är svårt att uppskatta hur stor del av denna summa som härör från kallelseavgiften. Detta beror till viss del på att tillsynsavgiften inte tas ut i konkurser som skrivs av på grund av att tillgångarna inte räcker för att täcka konkurskostnaderna, medan kallelseavgift (och kungörandeavgift) tas ut även i sådana konkurser i den mån det efter det att förvaltaren tagit ut arvode m.m. finns tillgångar över (jfr avsnitt 2.6.2.1).

### 2.6.3 Kostnadsansvar enligt 14 kap. 3 § KL

Konkurskostnaderna skall enligt 14 kap. 2 § KL utgå ur konkursboet framför andra skulder som boet har ådragit sig. Som konkurskostnader anses bl.a. kostnad för förvaltararvode (jfr avsnitt 2.5) och sådana kostnader för tillsyn, kungörelse och kallelse som behandlats i avsnitt 2.6.2. I den mån konkurskostnaderna inte kan tas ut ur boet skall de enligt 14 kap. 2 § KL betalas av staten. Detta gäller dock enbart i den mån annat inte följer av bestämmelserna om sökande borgenärs ansvar för kostnader enligt 14 kap. 3 § KL. Om en konkurs har uppstått på ansökan av annan borgenär än staten och om konkursen avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL skall borgenären svara för de kostnader som inte kan tas ut ur boet, dock högst intill ett belopp om en tiondel av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Bestämmelser om sökande borgenärs betalningsansvar infördes genom ÄKL och innebar att en sökande borgenär ålades betalningsansvar för konkurskostnaderna i s.k. ursprungliga fattigkonkurser, dvs. konkurser där det vid konkursbeslutet funnits anledning anta att gäldenärens bo inte räcker till betalning av konkurskostnaderna och några borgenärer inte ställt säkerhet för dessa (185 § ÄKL). Regleringen (188 § första stycket ÄKL) hade sin grund i vilket intresse en sökande borgenär kunde antas ha av att få en gäldenär försatt i konkurs mot sitt bestridande trots att det

fanns anledning anta att boet inte förslog till konkurskostnaderna. Det enda praktiska intresse som borgenären enligt lagmotiven kunde antas ha var att framtvunga en manifestationssed från gäldenären. Ett sådant intresse ansågs inte vara av den arten att kostnaderna för ett konkursförfarande borde drabba staten och dess företrädare. Det kunde därför inte anses obilligt att ålägga den borgenär på vars initiativ konkursen tillkommit att vidkännas kostnaderna för förfarandet, däri inbegripet gottgörelse till god man. En sådan bestämmelse antogs vidare kunna bidra till en minskning av antalet fattigkonkurser genom att en borgenär som visste med sig att han inte kunde vinna annat med konkursen än att chikanera gäldenären skulle låta bli att påkalla konkurs om han ställdes inför utsikten att få betala konkurskostnaderna (se NJA II 1921 s. 612 f.).

I lagmotiven till ÄKL berördes också frågan om sökanden under alla förhållanden borde svara för kostnaderna, dvs. även om ett normalt konkursförfarande kom till stånd. Det ansågs dock rimligt att kräva att sökanden på förhand kunde bedöma den ekonomiska risk som han iklädde sig genom ansökningsansvar och att hans betalningsansvar inte ökade av det skälet att konkursdomaren oriktigt antog att det fanns tillgångar i boet.

Bestämmelserna om ansvaret för konkurskostnaderna i fattigkonkurser blev emellertid föremål för kritik och ansågs vara otydliga genom att det av den dåvarande bestämmelsens ordalydelse närmast verkade som om sökande borgenär skulle stå för konkurskostnaderna även om det visade sig att dessa täcktes av boets tillgångar. I en sådan situation ansågs det emellertid inte finnas några skäl för varför borgenären – som ju bedömt gäldenärens konkursmässighet riktigt – skulle svara primärt framför boet för konkurskostnaderna. I Konkurslagskommitténs betänkande Förenklad konkurs m.m. (SOU 1974:6) övervägdes på nytt frågan om borgenärsansvaret. Det förslag som lämnades innebar att konkurskostnaderna alltid i första hand skulle utgå ur boet så långt detta räcker. Denna ordning skulle tillämpas oavsett om konkursen uppstått på gäldenärens egen eller en borgenärs ansökan. Med konkurskostnader avsågs inte bara arvode och kostnadsersättningar utan även annan kostnad för förfarandet, t.ex. konkurskungörelsen. Om konkursboets tillgångar inte skulle räcka för att betala kostnaderna och konkursen tillkommit på gäldenärens egen begäran fanns inte någon annan lösning än att låta statsverket träda in. Även i konkurs som har uppstått efter ansökan av borgenär borde staten i sista hand svara för att konkurskostnaderna kan infrias. En konkurs tillgodoser i regel även ett allmänt intresse. En sanering kommer till stånd och frågan huruvida gäldenärsbrott har begåtts blir belyst osv. Staten har vidare också betydande fordringsanspråk i konkurser (SOU 1974:6 s. 100 f.).

När det gällde konkurssökande borgenärs ansvar övervägde Konkurslagskommittén om sökande borgenär helt borde befrias från kostnadsansvaret. Som skäl härför påpekade kommittén att den omständigheten att

tillgångarna i boet inte räcker för att betala kostnaderna inte behöver betyda att borgenären varit ute efter att chikanera gäldenären. Konkursen tillgodoser även i dessa fall i allmänhet också övriga borgenärens intressen och innebär en för det allmänna önskvärd sanering. Ur ekonomisk synvinkel innebar det kostnadsansvar som åläggs borgenären inte någon större ekonomisk vinst eftersom de flesta konkursansökningar gjordes av staten eller av gäldenären själv. Kommittén ansåg emellertid trots detta inte att man borde gå så långt som att avskaffa borgenärens ansvar för kostnaderna. Fältet skulle då bli fritt för konkurser som inte tjänar något meningsfullt syfte. Ansvaret borde dock enligt kommittén inte sträcka sig längre än till sådana fall då konkursen avskrivits efter att hela tiden ha handlagts som förenklad konkurs och konkursboet inte räcker till att betala kostnaderna. Genom den begränsningen uppnåddes en överensstämmelse med de hittills gällande reglerna om borgenärsansvaret vid fattigkonkurs. Med hänsyn till att konkursen inte tillgodoser endast sökandens intresse och till att kostnadernas storlek någorlunda borde kunna förutses ansåg kommittén att ansvaret borde begränsas. Det högsta belopp som borgenären borde betala kunde enligt kommittén begränsas till en tiondel av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring (SOU 1974:6 s. 101 f.).

Departementschefen anslöt sig i prop. 1975/76:210 i allt väsentligt till kommitténs förslag. Härvid uttalades att de kostnader som det är fråga om i regel inte uppgick till några större belopp (400 – 600 kr i ursprungliga fattigkonkurser och i övriga fall något större). Kommittén hade inte funnit det lämpligt att formellt undanta staten som sökande borgenär från det nu diskuterade borgenärsansvaret. Departementschefen menade emellertid att man nu borde ta steget fullt ut och låta de nu åsyftade reglerna om borgenärs kostnadsansvar gälla bara enskild borgenärs ansvar. För statens del borde det vara tillräckligt att klargöra att staten alltid i sista hand träder in som ansvarig för konkurskostnaderna (prop. 1975/76:210 s. 177).

Trots att prop. 1975/76:210 avslogs av riksdagen, kom förslagen i propositionen såvitt gäller sökande borgenärs betalningsansvar så småningom att leda till lagstiftning genom Konkurslagskommitténs delbetänkande (SOU 1977:29) Konkursförvaltning och den därpå grundade, sedermera av riksdagen antagna, prop. 1978/79:105. Både kommittén (SOU 1977:29 s. 251) och departementschefen (prop. 1978/79:105 s. 233 f.) anslöt sig helt till de förslag som redovisats i den tidigare propositionen.

Den nu diskuterade regeln om sökande borgenärs betalningsansvar trädde i kraft den 1 januari 1980 och togs in i 188 § första stycket ÄKL och sedermera även i KL.

Ikraftträdandet av KL den 1 januari 1988 innebar bl.a. att de olika handlägningsformerna för ordinär och mindre konkurs slogs samman till en enhetlig handlägningsform (se avsnitt 2.2.3). Detta inverkade på frågan om borgenärs ansvar för konkurskostnader på så sätt att skiljelinjen

mellan ordinär konkurs och mindre konkurs inte längre kunde användas för uppdelning av avskrivningsfallen. Enligt de dittills gällande reglerna var borgenären alltid befriad från kostnadsansvar om konkursen från början handlades som en ordinär konkurs. Detta gällde även om det senare skulle visa sig att tillgångarna inte räckte för att betala konkurskostnaderna. Å andra sidan hade borgenären en skyldighet att i begränsad omfattning svara för konkurskostnaderna i de fall konkurser från början handlades som en mindre konkurs för att den var av enkel beskaffenhet, om det senare skulle visa sig att tillgångarna inte räckte för att betala konkurskostnaderna, trots att detta inte kunde förutses då konkursen inleddes. I prop. 1986/87:90 (s. 377) uttalas att det egentligen saknas anledning att låta den omständigheten att konkursdomaren beslutar om ordinär konkurs vara avgörande för borgenärens kostnadsansvar. I stället ålades annan sökande borgenär än staten en generell skyldighet att i den utsträckning som boet inte förmår bära konkurskostnaderna, betala dessa intill ett visst högsta belopp, om konkursen avskrivs på grund av otillräckliga tillgångar enligt 10 kap. 1 § KL. I övrigt överensstämde den bestämmelse som fr.o.m. den 1 januari 1988 trädde i kraft – och som alltså gäller – med den reglering som tidigare fanns i 188 § första stycket andra – femte meningen ÄKL.

#### 2.6.4 Andra kostnader i samband med konkurs

Som framhållits inledningsvis är konkurshanteringen även förknippad med andra kostnader för staten än de kostnader som följer av statens slutliga ansvar för konkurskostnader i KL:s mening. Tingsrättens administrationskostnader (löner, lokal m.m.) för konkursärenden uppgick år 1999 till 92,6 mkr. Motsvarande kostnad var 98 mkr för 1998, 99 mkr för 1997, 102,1 mkr för 1996 och för budgetåret 1995/96 (18 månader) 144 mkr. Härtill kommer även kostnad för behandlingen av konkursärenden i överrätt. Dessa administrationskostnader finansieras genom skattemedel och är alltså, till skillnad från statens tillsynskostnad, inte att betrakta som en konkurskostnad.

Ytterligare en ”tillsynskostnad”, som inte inräknats i den tillsynskostnad som enligt vad som redovisats i avsnitt 2.6.2.1 utgör konkurskostnad, är kostnaden för den förvaring av gäldenärens räkenskapshandlingar m.m. som enligt 7 kap. 22 § KL skall ombesörjas av TSM, om förvaltaren inte anser att han bör bevara dem och om materialet inte kan återställas till gäldenären. Denna kostnad, som för 1999 uppgick till 7,4 mkr, belastar förslagsanslaget ”Förrättningskostnader” och disponeras av KFM. I avsnitt 2.6.4.2 kommer de nuvarande bestämmelserna om förvaring av gäldenärens räkenskapshandlingar att behandlas närmare.

#### 2.6.4.1 Ansökningsavgift i samband med konkursansökan

Kostnaderna för domstolarnas administration när det gäller handläggning av konkurser finansieras till största delen av skattemedel. En viss del av kostnaden finansieras emellertid, på samma sätt som domstolarnas verksamhet i övrigt, av en ansökningsavgift som tas ut samband med konkursansökan. Bestämmelser härom ges i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Ansökningsavgift skall betalas av den som anhängiggör en konkursansökan. Befriad från skyldighet att betala avgift är emellertid den som ansöker om att själv få bli försatt i konkurs. Ansökningsavgiften uppgår sedan den 1 september 1996 till 500 kr.

Vid införandet av 1921 års konkurslag fanns bestämmelser om avgift vid ansökan om konkurs i form av stämpelavgift i förordningen (1914:383) angående stämpelavgiften och i form av expeditionslösen i förordningen (1883:64) angående expeditionslösen. Stämpelavgiften var, i vart fall såvitt gäller enskilda handlingar, att behandla som skatt, medan syftet bakom lösen i stället var att den som påkallade offentlig myndighets bistånd skulle bidra till förvaltningskostnaderna. Genom införandet av stämpelskattelagen (1964:308) samlades bestämmelser om stämpel på enskilda handlingar i en lag, medan bestämmelser om stämpel på offentliga handlingar och lösen reglerades i expeditionskungörelsen (1964:618). När det gällde storleken av lösenavgiften och frågan om grunderna för hur denna skulle beräknas ansåg den särskilt tillkallade utredningsmannen (SOU 1961:37 Stämpel- och expeditionsavgifter) att det var uteslutet att göra någon beräkning av statsverkets verkliga kostnader om det därvid skulle tas hänsyn till de allmänna kostnaderna för den berörda myndigheten. I stället skulle graderingen göras mer schabloniserad. I propositionen med förslag till stämpelskattelag uttalade departementschefen att självkostnadsprincipen skulle vara vägledande såtillvida att avgifterna inte i något fall fick överstiga statsverkets självkostnader för expeditionen (prop 1964:75 s. 312).

År 1977 gav regeringen i uppdrag åt en särskild utredare att se över bl.a. reglerna om stämpelskatt och expeditionsavgift. Utredningen, som antog namnet Stämpelskatteutredningen, redovisade sina förslag bl.a. i delbetänkandet Avgifter vid tingsrätt m.m. (Ds B 1980:7). Enligt direktiven skulle översynen i första hand syfta till ett förenklat och mer lättöverskådligt system. Behovet av förenklingar ansågs särskilt påtagligt i fråga om expeditionsavgifterna. I betänkandet lämnades förslag till en särskild förordning som tar upp de avgiftsregler som avser tingsrätterna. Av direktiven framgick också att utredningens översyn av avgiftslistan skulle bygga på självkostnadsprincipen. Utredningen skulle förutom grövre schabloner överväga om ”prestationer för vilka expeditionsavgifter nu tas ut i

stället kan beläggas med kostnadstäckande avgifter av det slag som numera tillämpas vid en rad statliga myndigheter”.

I sina överväganden konstaterade Stämpelskatteutredningen att ett beslut som innebär att kostnaderna i en verksamhet helt eller till viss del skall täckas av avgifter innebär att ett *ekonomiskt mål* läggs fast för verksamheten. Frågan om kostnadstäckning blir härigenom föremål för beslut på den politiska nivån där olika intressen kan vägas mot varandra. Den myndighet som har ansvaret för verksamheten får en klar utgångspunkt för sin ekonomiska uppföljning. Den som konfronteras med en avgift får vidare en motivering till avgiftens höjd. Utredningen konstaterade också att frågan om avgiftspliktens omfattning i de allmänna domstolarna tidigare hade behandlats av 1953 års Stämpelutredning men att något klart ekonomiskt mål inte hade formulerats (Ds B 1980:7 s. 142).

När det gällde frågan om att formulera ett ekonomiskt mål för verksamheten vid domstolarna framhöll Stämpelskatteutredningen att de statsfinansiella aspekterna och önskemålet om ett rättvist kostnadsansvar måste vägas mot argument som hänger samman med den särskilda karaktär som verksamheten vid domstol har. I en del fall utesluter denna avgiftsfinansiering. Vidare anfördes (Ds B 1980:7 s 143):

”En generell invändning som ibland förs fram mot avgiftsbeläggning av samhällets prestationer är att en verksamhet i första hand kommit till för det allmännas bästa och inte primärt för att betjäna den som anlitar verksamheten. Detta argument har dock i en rad fall inte ansetts utgöra något hinder mot statsmakternas beslut om avgiftsbeläggning. Sålunda belastar kostnaderna för en rad av samhällets kontrollfunktioner de kollektiv som på ett eller annat sätt föranleder kontrollen. Någon värdering av hur stor samhällets nytta av kontrollverksamheten är i förhållande till avgiftsbetalarnas har inte gjorts. Statsmakterna har i stället bedömt det som rimligt att de som föranleder verksamheten helt får täcka kostnaderna för denna med avgifter, även om verksamheten också är av betydande värde för samhället.”

Mot denna bakgrund lämnade utredningen förslag till vilka ekonomiska mål som borde gälla för de olika verksamheter som förekommer vid domstolarnas målenheter och vid inskrivningsmyndigheter. En utgångspunkt var därvid att avgift vid tingsrätterna skulle tas ut som avgift för olika begärda åtgärder och inte för den utgående handlingen i sig eller för registrering eller prövning av en ansökan. De ekonomiska målen innebar alltså att hela eller delar av självkostnaden för olika mål och ärenden skulle täckas av avgifterna. När det gäller verksamheten vid en målenhet delade utredningen upp denna i olika grupper. Beträffande gruppen lagsökningar och betalningsföreläggande gjordes en beräkning av självkostnaden för handläggningen av dessa mål. På grundval av denna beräkning föreslogs en ansökningsavgift. Utredningen ansåg att principen om full kostnadstäck-

ning här borde gälla som ekonomiskt mål. Motsvarande ekonomiska mål föreslogs emellertid inte när det gäller övriga dispositiva tvistemål (FT-mål och ordinära tvistemål) och inte heller i de indispositiva tvistemålen.

När det gäller konkurs- och ackordsärenden konstaterade utredningen att konkurskostnaderna bestod i konkursdomarens och förvaltarens utlägg för boets räkning, förvaltarens arvodesfordran och en tillsynsavgift enligt förordningen (1979:9872) om tillsynsavgift i konkurs. Det hade beräknats att omkring 80 procent av alla konkurser skulle komma att handläggas som mindre konkurs (enligt de regler som hade trätt i kraft den 1 januari 1980) och att konkurskostnaderna i dessa konkurser i allmänhet helt eller delvis skulle till övervägande del stanna på statsverket. Utredningen framhöll att det skulle kunna övervägas att ålägga konkursboet ansvar också för kostnaderna vid konkursdomstolen. Utredningen valde dock att inte lämna ett sådant förslag, bl.a. eftersom detta skulle förutsätta att avgiften i det enskilda fallet beräknades på grundval av det arbete som utförts av domstolen. Utredningen förordade i stället att en avgift skulle tas ut i konkursärenden på samma sätt som övriga avgifter i förordningen om avgifter vid tingsrätt. Ingen beräkning hade dock gjorts av självkostnaden. I ordinära konkurser föreslogs den schablonavgift som hade föreslagits beträffande vanliga tvistemål. När det gällde mindre konkurser föreslog utredningen att någon avgift inte skulle tas ut.

Utredningens förslag om att fastställa ekonomiska mål för delar av verksamheten vid tingsrätt fick emellertid inte gehör hos regeringen. Även om det under hösten 1980 hade skett avgiftshöjningar som innebar att avgifterna i vissa delar låg på en nivå som överensstämde med utredningens förslag förklarade chefen för Budgetdepartementet att han inte var beredd att föreslå att ekonomiska mål sattes upp för verksamheten. I stället borde schablonmässiga avgifter tas ut vilka, på samma sätt som fram till den tidpunkten, skulle fastställas av regeringen med den begränsningen att avgifterna inte fick sättas högre än kostnaderna (prop. 1981/82:31 s. 9 f.). Förslagen i propositionen ledde bl.a. till ändringar i expeditionskungörelsen som innebar att avgiften för ansökan om konkurs fr.o.m. den 1 juli 1982 bestämdes till 150 kr.

Stämpelskattutredningens förslag om en särskild förordning om avgifter vid tingsrätt ledde emellertid så småningom till införandet av förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. Ansökningsavgiften i konkurs sattes i denna förordning till 200 kr. Avgiften höjdes därefter 1996 så att den fr.o.m. den 1 september det året uppgår till 500 kr.



#### 2.6.4.2 Förvaring av gäldenärens räkenskapsmaterial m.m.

##### *Inledning*

I 7 kap. 22 § KL regleras den situationen att gäldenären efter konkursens avslutande inte kan ta hand om räkenskapsmaterialet eller andra handlingar rörande boet. Orsaken till detta kan t.ex. vara att gäldenären varit en juridisk person som upplösts genom konkursen eller att gäldenären är oanträffbar. Av regeln framgår att det ankommer på förvaltaren att avgöra om materialet skall förvaras hos TSM eller om det är lämpligare att förvaring sker hos förvaltaren. Beroende av valet kommer ansvaret för förvaringskostnaderna att utfalla olika. Om TSM bevarar materialet svarar staten för finansieringen och om förvaltaren väljer att själv fortsätta bevarandet måste han avsätta medel ur konkursboet för förvaringskostnaderna. I sist nämnda fall kommer borgenärerna att finansiera förvaringen genom minskad utdelning i konkursen.

Med utgångspunkt i förarbetena till 1979 och 1987 års reformer (SOU 1977:29, prop. 1978/79:105 och prop. 1986/87:90), Domstolsverkets rapport Översyn av vissa konkursrättsliga föreskrifter, DV-rapport 1992:2 (se avsnitt 4.2.4), Riksskatteverkets fördjupade anslagsframställning för åren 1997 – 1999 för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet, bil 1 (se avsnitt 4.2.5), Konkursförvaltarkollegiernas Förenings skrift ”Synpunkter på det obeståndsrättsliga regelsystemet” (se avsnitt 4.3.7), Översyn av redovisningslagstiftningen (SOU 1996:157) och prop. 1998/99:130 samt synpunkter som framförts av företrädare för åklagar- och skatteväsendet, följer nedan en beskrivning av bakgrunden till nuvarande förhållanden liksom en kortfattad framställning av reformönskemålen (se vidare under ovan angivna avsnitt).

Här bör inledningsvis erinras om att man får skilja mellan gäldenärens räkenskapsmaterial och andra handlingar, dvs. det material som förvaltaren har tagit hand om enligt 7 kap. 12 § KL, och boets räkenskapsmaterial, dvs. det bokföringsmaterial som förvaltaren är ålagd att bevara enligt 7 kap. 19 § KL. De frågor som aktualiserats i detta avsnitt avser enbart gäldenärens handlingar.

##### *Bakgrunden till nuvarande reglering*

Vid 1979 års reform uttalade departementschefen att han anslöt sig till Konkurslagskommitténs förslag (SOU 1977:29 s. 264 f.) om att det borde ankomma på förvaltaren att avgöra om han själv eller TSM skulle svara för förvaringen av gäldenärens bokföringsmaterial. Denne skulle i likhet med TSM vara underkastad t.ex. bokföringslagens regler om förvaring. Praktiska hänsyn borde vara utslagsgivande. Departementschefen framhöll

dock att TSM torde ha större möjligheter till en rationell och inte så dyrbar förvaring (prop. 1978/79:105 s. 183 och 349). I 206 § ÄKL inflöt en bestämmelse att, om hinder förelåg att återlämna det till gäldenären, förvaltaren skulle överlämna ”böcker och andra handlingar rörande boet” till TSM, om han inte ansåg sig böra bevara materialet själv. Vid 1987 års reform ansågs att regleringen borde kvarstå. RSV hade emellertid, med instämmande av flera KFM, under remissbehandlingen förordat en kortare förvaringstid än de tio år som föreskrevs i bokföringslagen. Orsaken var att förvaringen hade kommit att medföra praktiska problem och höga kostnader för det allmänna. Departementschefen hänvisade emellertid till de uttalanden som gjorts i propositionen till bokföringslagen (prop. 1975:104 s. 194 f.) om skälen för att arkiveringstidens längd skulle vara tio år, nämligen hänsynen till den allmänna preskriptionstiden och strävan att uppnå samstämmighet med skatteförfattningarna. Även möjligheten till eftertaxering efter utgången av den normala femårsperioden på grund av skattebrott framhölls. Särskilt frågor om utredningar av skattebrott ansågs ha giltighet i konkurs-sammanhang. Dessutom hänvisade departementschefen till den då pågående utredningen om betalningsansvar för juridiska personers skulder (prop. 1986/87:90 s. 278).

#### *Reformönskemål*

I DV-rapporten ”Översyn av vissa konkursrättsliga föreskrifter” (DV-rapport 1992:2) behandlades frågan om förvaringen av gäldenärens räkenskapsmaterial m.m. på nytt (s. 50). I rapporten hänvisas till en av RSV utarbetad promemoria (bil. 2 till DV-rapporten). Promemorian grundade sig bl.a. på en enkät utförd 1991 av RSV. Av denna framgick att i flertalet TSM-distrikt (15 av 22 stycken) förvaltaren föredrog att överlämna materialet till TSM i stället för att själv bevara det. RSV uppskattade grovt den sammanräknade årskostnaden för TSM:s förvaring till 2,7 mkr. RSV förordade en förkortning av förvaringstiden, eftersom det endast inom de närmaste åren efter det att konkursen avslutats fanns ett intresse av handlingarna. RSV framhöll också att gällande bestämmelser eller lagmotiv inte gav vägledning om efter vilka principer förvaltaren skulle välja förvaringsalternativ. Då syftet med förvaringen var det allmännas intresse av utredning om brott och näringsförbud, skatterevision etc., ansåg RSV det lämpligast att en myndighet ombesörjde den. Förvaltaren borde dock inte fråntas möjligheten att ansvara för arkiveringen. Kostnader uppkom i båda fallen och frågan var vem som skulle betala. RSV ansåg att det utdelningsbara beloppets storlek i konkursen inte borde vara beroende av om förvaltaren valde att själv förvara materialet eller överlämna det till TSM. Förvaltaren borde i stället ta praktiska hänsyn vid valet av förvaringsor-

gan. Kostnaden borde enligt RSV tas ur boet oavsett vem som ombesörjde arkiveringen. RSV föreslog att staten borde ges rätt att ta ut en ersättning för TSM:s faktiska kostnad. Detta kunde lämpligen ske genom en höjning av tillsynsavgiften att omfatta den faktiska kostnaden för bevarandet eller genom en schabloniserad kostnad.

RSV gjorde under 1994 en ny undersökning hos TSM om hur materialet brukade bevaras. Denna undersökning gav vid handen att tillämpningen av 7 kap. 22 § KL varierade inom landet. Kostnaden för TSM:s förvaring uppskattades för budgetåret 1992/93 till 4,5 mkr. Enligt uppgift från RSV uppgick kostnaden för budgetåret 1995/96 till 7,5 mkr (12 mån), 1997 till 6,4 mkr, 1998 till 6,65 mkr och 1999 7,415 mkr. Till nämnda belopp kommer den arbetsinsats som förvarandet medför för TSM:s personal.

I RSV:s anslagsframställning avseende budgetåren 1997 – 1999 togs frågan upp på nytt (bil. 1, s. 22 f.). RSV vidhöll att det inte var tillfredsställande att frågan om vem som svarade för förvaringen var beroende av förvaltarens val. Om förvaltaren beslutade att själv bevara materialet drabbade kostnaden borgenärerna i form av minskad utdelning, och staten kom att svara för kostnaden om valet föll på TSM. RSV konstaterade att det främst var i det allmännas intresse, dvs. tillgänglighet för skattemyndigheternas revisioner och de brottsbeivrande myndigheternas förundersökning, som materialet måste bevaras. Ett skäl för att förvaringen borde ske på boets bekostnad var att den ursprungligen ålegat gäldenären. Den var därför förutsebar i konkursituationen och kunde jämföras med konkursboets skyldighet att ta hand om miljöfarligt avfall. Förvaltaren ansågs vidare vara den som hade den bästa kännedomen om materialet och ombesörjde kontakterna med de myndigheter som haft ett intresse av detsamma. Dessutom fanns det en risk för att TSM:s hantering kunde bli onödigt dyrbar då myndigheten för säkerhets skull bevarade allt material på grund av bristande kännedom om dess innehåll. RSV:s slutsats blev att gäldenärens räkenskapsmaterial m.m. borde förvaras genom förvaltarens försorg och på konkursboets bekostnad. I fråga om förvaringstiden förordades fortfarande en förkortning till fem år från utgången av det kalenderår då gäldenärens senaste räkenskapsår avslutades, dock med möjlighet till förlängning. De argument för en tioårig förvaring som framhållits dels i förarbetena till bokföringslagen (prop. 1975:104 s. 194 f.), dels vid 1987 års reform (prop. 1986/87:90 s. 278 f.) ansågs inte längre ha samma bärkraft. Den övervägande andelen arkivhandlingar rörde aktiebolag. Dessa upplöses genom konkursen. Någon eftertaxering eller något ställföreträदारansvar kunde inte göras gällande i dessa fall. Reglerna om omprövning av taxeringsbeslut kunde motivera en förvaringslängd om sex år. Det enda skälet för att behålla en tioårig förvaringstid ansåg RSV vara hänsynen till reglerna om tioårig preskription av de allvarligaste skattebrotten. RSV ifrågasatte dock om frekvensen av sådana förundersökningar

avseende brott begångna mer än sex år före konkursutbrottet motiverade den dyrbara arkiveringen. Åklagarmyndigheten borde kunna överta ansvaret för materialet efter denna tid vid behov.

I Konkursförvaltarkollegiernas Förenings skrift ”Synpunkter på det obeståndsrättsliga regelsystemet” (s. 23 f.) förordas att staten skall svara för kostnaden. Som skäl anges att det är i det allmännas intresse av brottsbeivrande som förvaringen sker av gäldenärens material. Den nedgång av antalet konkurser som kan förutses, torde även nedbringa kostnaderna. Föreningen anser även att förvaringstiden bör inskränkas mera än vad RSV föreslagit.

I betänkandet Översyn av redovisningslagstiftningen (SOU 1996:157) föreslog Redovisningskommittén en kortare arkiveringstid, sex år, för räkenskapsmaterial enligt bokföringslagens bestämmelser härom. Skälen var i huvudsak att det ansågs medföra svårigheter att under så lång tid som tio år tillgodose bokföringslagens krav på förvaring med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen samt för de stora företagen att förvara stora mängder arkivmaterial bl.a. av kostnadshänsyn. Intresseavvägningen mellan de praktiska olägenheter en lång förvaringstid medför och myndigheters och domstolars behov av utredningsmaterial resulterade i att Redovisningskommittén föreslog en förvaringstid om sex år (SOU 1996:157 s. 301 f.). Under remissbehandlingen förordade RSV en förvaringstid på tio år för räkenskapsmaterial med hänsyn till det kontrollbehov som gör sig gällande i samband med skatte- och brottsutredningar. Verket poängterade också företagens möjligheter att enligt bokföringslagen kunna få tillstånd att makulera räkenskapshandlingar att det i dag finns kostnadseffektiva metoder att lagra räkenskapsuppgifter på olika optiska eller magnetiska medier. I en inom Justitiedepartementet utarbetad promemoria föreslogs, i motsats till Redovisningskommitténs betänkande, att arkiveringstiden för dokument, mikroskrift och maskinläsbara medier som avses i 7 kap. 1 § första stycket lagförslaget (i utkastet benämnt räkenskapsinformation) generellt bör vara tio år. I prop. 1998/99:130 Ny bokföringslag m.m. uttalar departementschefen i fråga om bevarandet av räkenskapsinformation att en tioårig förvaringstid bör behållas. Praktiska svårigheter för företagen att bevara räkenskapsinformationen måste enligt hans mening vägas mot intresset av kontroll vid t.ex. taxeringsrevisioner och brottsutredningar. Dessutom kan ett minskat behov av fysisk lagringskapacitet förutses på grund av den tekniska utvecklingen. När det gäller förvaring av en konkursgäldenärs räkenskapsinformation hänvisar departementschefen till Konkurstillsynsutredningen (prop. 1998/99:130 s. 265 f.).

Utredningen har under hand 1998 tagit del av synpunkter från en åklagare vid Ekobrottsmyndigheten i Malmö (EBM) och en skatteintendent vid Skattemyndigheten i Skåne län (SKM). Därvid har bl.a. framkommit att det endast är i cirka 25 procent av konkurserna som brottsmisstanke före-

kommer, varför åklagarnas intresse för räkenskapsmaterialet endast gör sig gällande i denna mindre del av konkurserna. Behov av materialet för skatteprocessen kan t.ex. finnas vid granskning av en enskild aktieägars förmåner eller som stöd för minnet i de fall en tjänsteman skall vittna i rättegång. I fråga om hur länge materialet bör bevaras förordar såväl företräddaren för EBM som för SKM en förkortning av den nuvarande tioårsperioden. Från åklagarhåll anses det viktigt att åklagarna får kännedom om att materialet kommer att förstöras vid en viss tidpunkt så att de kan agera. Även från SKM:s sida uttalas att det bör ankomma på myndigheten att ge sig till känna.

## 3 Förhållandena i vissa andra länder

### 3.1 Inledning

Den svenska regleringen av konkursinstitutet skiljer sig i flera hänseenden från motsvarande regler i bl.a. övriga nordiska länder. Det gäller såväl i fråga om hur samhällets kontroll över konkursförvaltningen är anordnad som beträffande andra konkursrättsliga inslag som omfattas av utredningens uppdrag, t.ex. utseende av konkursförvaltare och arvodering av förvaltare. Skillnaderna betingas naturligen av de olika rättsliga traditionerna. Samtidigt bör påpekas att den materiella konkursrätten, t.ex. konkursgrunderna och frågor om vilken egendom som räknas till ett konkursbo, uppvisar stora likheter mellan de nordiska länderna. Medan det nordiska lag-samarbetet på konkursrättens område avsett just den delen, har det inte kommit att innefatta de delar som är aktuella i detta betänkande (jfr prop. 1975:5 s. 63 och 115).

Trots de olikheter som sålunda föreligger mellan de nordiska ländernas syn på regleringen av konkursförfarandet finns det skäl att i jämförande syfte lämna vissa upplysningar om förhållandena i Danmark, Finland och Norge. I alla dessa länder har under de senaste åren företagits viktiga ändringar i konkurslagstiftningen beträffande sådana ämnen som avses med utredningens betänkande. Redogörelsen är översiktlig. För vidare upplysningar kan hänvisas till SOU 1974:6 s. 236, 1977:29 s. 91, 1983:24 s. 113 och 1992:113 s. 197 samt till den i texten angivna litteraturen. Jfr beträffande Finland även SOU 1999:1, Del II, Bilaga 6 s. 11.

Lagstiftningen i de andra nordiska länderna utgörs av främst den danska konkursloven från 1977 (DKL), den finska konkursstadgan från 1868 med senare ändringar (FKS) och den finska lagen om övervakningen av förvaltningen av konkursbon från 1995 (ÖverVL) samt den norska konkursloven av 1984 (NKL).

Framställningen har för varje nordiskt land disponerats på följande sätt:

1. Samhällets kontroll över konkursförvaltningen,
2. Utseende av förvaltare,

3. Arvodering av förvaltare,
4. Kostnadsansvaret i konkurs.

Det kan anmärkas att utredningen under 1. kommer att beröra även borgenärernas inflytande över konkursförvaltningen.

Vad härefter gäller andra länder än de nordiska har det inte samma omedelbara intresse som beträffande de nämnda nordiska länderna att göra jämförelser med konkursrättsliga regler. De insolvensrättsliga regler som närmast motsvarar det svenska konkursinstitutet företer i andra europeiska stater stora olikheter beträffande samhällets kontroll över konkursförvaltningen. Sålunda finns i övriga länder t.ex. inte något sådant samhälleligt tillsynsorgan som TSM utgör i Sverige. Kontrollen över konkursförvaltningen utövas genom borgenärerna och konkursdomstolarna. Formerna för utseende och arvodering av konkursförvaltare växlar också. I fråga om övriga europeiska länder kan hänvisas till redogörelsen i exempelvis Rajak/Horrocks/Bannister, *European Corporate Insolvency A Practical Guide*, John Wiley & Sons Ltd, Great Britain 1995.

Bland utomeuropeiska länder har USA ett visst intresse av den anledningen att man där på senare år inrättat ett system med federala tjänstemän, the United States Trustees, för övervakning av bl.a. det förfarande som motsvarar konkurs hos oss, dvs. liquidation (Chapter 7 i 1978 års Bankruptcy Code). En kort redogörelse för detta system har därför sin plats i betänkandet.

## 3.2 Danmark

### 3.2.1 Samhällets kontroll över konkursförvaltningen

I Danmark finns ingen särskild, offentlig tillsynsmyndighet av det slag som har inrättats i Sverige (jfr dock vad som sägs i det följande om Justitsministeriets "kasseinspektører"). Utöver den kontroll som borgenärerna kan företa, t.ex. genom utseende av ett "kreditorudvalg" (§ 115 DKL och Munch, Konkursloven med kommentarer, 8. utg. 1997, *cit Munch*, s. 640), utövas tillsynen över konkursförvaltningen av den skifteret där konkursen är anhängig. Skifteretten är ett till domstol i första instans knutet, judiciellt organ som motsvarar det tidigare svenska konkursdomarinstitutet. Skifteretten skall få samma information av konkursförvaltaren ("kurator") som borgenärerna. Vidare kan skifteretten begära ytterligare upplysningar av kurator om boets förhållanden. Skifteretten skall också "genomgå" kura-

tors räkenskaper för konkursboet "i fornødent omfang". Genom en lagändring 1996 har innebörden av skifterettens tillsyn preciserats (§ 126 DKL och Munch s. 661).

Skifteretten företar främst en legalitetskontroll men kan också ingripa mot klart olämpliga ("uhensigtsmæssige") åtgärder av förvaltaren (jfr Munch s. 653 och 663 samt § 127 DKL). Ett kreditorudvalg kan kritisera alla delar av boförvaltningen, men det kan bara genom skifteretten efter ett borgenärssammanträde ("skiftesamling") framtvinga en ändring. Skifteretten kan exempelvis, om det är nödvändigt, entlediga kurator eller företa annat ingripande i boförvaltningen (§ 127 DKL). Skifterettens prövningsrätt har karakteriserats som en säkerhetsventil, som skall förhindra grova fel och direkt maktmissbruk från bostyrets (dvs. kurators och kreditorudvalgets) sida (se Paulsen, *Insolvensret*, 2. utg. 1995, *cit Paulsen*, s. 319).

Skifterettens "genomgång" av boets räkenskaper syftar till att kontrollera att kurator har behandlat boet "forsvarligt", dvs. inte till skada för borgenärerna, t.ex. genom att utgifter som skulle ha belastat panthavare har belastat boets allmänna del (Munch s. 662). Skifteretten skall inte företa någon bokföringsmässig revision av räkenskaperna (jfr Paulsen s. 318).

"Genomgången" av räkenskaperna liksom kurators arbetsredogörelse skall bilda underlag när skifteretten fastställer ersättning till kurator (Munch s. 663).

I en Bekendtgørelse om tilsyn med konkursboer m.v. från 1978 (återgiven hos Munch s. 951) har Justitsministeriet meddelat vissa föreskrifter rörande tillsynen över konkursförvaltningen och kurators medelsförvaltning. I föreskrifterna (§ 1) heter det inledningsvis att tillsynen utövas – utöver av skifteretten – av Justitsministeriets "kasseinspektører". Härefter följer regler rörande kurators skyldighet att handha konkursboets "beholdninger og værdipapirer" och ombesörja boets bokföring på ett betryggande sätt (§§ 2 – 5). Skifteretten kan när som helst begära att få ta del av boets räkenskaper och värdehandlingar (§ 6). Utdelning som tillfaller statskassan inbetalas av kurator till skifteretten (§ 8). I §§ 9 – 11 ges föreskrifter om "kasseinspektørernas" befogenheter. "Inspektørerna" skall se till att kurator handlar i överensstämmelse med bekendtgørelsen, att han främjar boets behandling utan onödig försening och avlägger räkenskap för skifteretten och kreditorudvalget. De kan "foretage eftersyn" av konkursboet på kurators kontor och förelägga kurator att infinna sig hos skifteretten medförande de i § 6 nämnda dokumenten. De kan vidare interimistiskt företa åtgärder för att säkra boets medel, om det finns särskild grund att anta att det föreligger "uregelmæssigheder" och de därför hyser betänkligheter mot att kurator får behålla rådigheten över medlen, tills skifteretten har tagit ställning till frågan om kurator bör entledigas. En "kasseinspektør" skall lämna en skriftlig berättelse till



Justitsministeriet och skifteretten om vad som kommit fram vid en "eftersyn".

### 3.2.2 Utseende av förvaltare

I § 107 DKL sägs att "straks efter at konkursdekret er afsagt, udpeger skifteretten en eller flere kuratorer efter at have rådført sig med de fordringshavere, der er til stede". Denna ordning gäller från 1996. Dessförinnan utsåg skifteretten en "midlertidig bestyrer" (interimsförvaltare) för tiden fram till första borgenärssammanträdet, då borgenärerna eller – vilket var det vanliga – skifteretten utsåg kurator. Systemet med interimsförvaltare har dock inte ansetts vara ändamålsenligt med hänsyn bl.a. till behovet av en handlingskraftig förvaltare under den betydelsefulla första perioden av en konkurs (se Betänkning nr. 1273/1994 om rationalisering och modernisering af konkursbehandlingen s. 25 och Paulsen s. 299).

Enligt den nya ordningen kan emellertid skifteretten i samband med konkursdekretet bestämma, att det skall hållas ett borgenärssammanträde ("skiftesamling") för val av kurator inom tre veckor (§ 108 DKL). Som grund för detta har angetts att det principiellt ankommer på borgenärerna att avgöra vem som skall handha konkursförvaltningen. Skifteretten bör därför inkalla en "skiftesamling" när en "udpeged" kurator själv eller en borgenär begär det (Munch s. 611). Skifteretten kan göra så också på eget initiativ. Den kan för övrigt förkasta ett val av kurator som gjorts av borgenärerna (§ 113, Stk. 3 DKL). För det krävs särskilda skäl, t.ex. dåliga erfarenheter av den valdes sätt att tidigare sköta boförvaltning (Munch s. 637).

Vid skifterettens utseende av kurator bör det avgörande vara endast vederbörandes lämplighet och opartiskhet (Munch s. 609). DKL innehåller – i motsats till vad som gällde tidigare (Munch s. 884) – inte några speciella kompetenskrav (jfr 1994 års Betänkning s. 26). Det har t. ex. ansetts självklart att en kurator skall vara vederhäftig och kunnig i affärsverksamhet. I praxis har kurator normalt varit en advokat. I § 238, Stk. 1 DKL finns en regel om kravet på kurators opartiskhet (Munch s. 883). Innehållet i denna regel motsvarar 7 kap. 1 § tredje stycket i den svenska KL.

### 3.2.3 Arvodering av förvaltare

Enligt § 239, Stk. 1 DKL fastställer skifteretten vederlag till kurator efter en konkret bedömning på grundval av en motiverad framställning från denne. Vederlaget skall fastställas med hänsyn tagen till arbetets omfattning och boets beskaffenhet, det med arbetet förbundna ansvaret

och det under de givna omständigheterna uppnådda resultatet. Regleringen i lagrummet härstammar från 1987. Dessförinnan fastställdes kurators arvode med ledning av Advokatsamfundets taxor. Dessa var satta i relation till tillgångarnas värde, t.ex. grundtaxa 1 000 DKR och 15 procent av de första 200 000 DKR av tillgångsvärdet (se vidare Munch s. 892).

Gällande ordning utgår från att tillgångarnas storlek i en konkurs får betydelse bara i den mån det kan antas att storleken inverkat på *arbetets omfattning*. Detta begrepp kan också syfta på tidsåtgången. Men det har inte varit lagstiftarens avsikt att arvodet skall fastställas automatiskt vare sig på grundval av tillgångarnas storlek eller med tanke på kurators registrerade tidsåtgång (Munch s. 897, jfr även Paulsen s. 335).

"*Boets beskaffenhet*" bör tilläggas stor betydelse. Det krävs naturligen ett större antal timmar för behandling av ett komplicerat bo (t.ex. med ett stort antal invecklade kontrakt, som boet skall välja att träda in i eller avvisa, vanskliga återvinningsfrågor och brister i gäldenärens bokföring). 1987 års lagändring berodde på att kritik riktats mot mycket stora arvoden i särskilt stora bon och att man önskade pressa ned arvodet i bon där arbetet kanske inte stått i rimligt förhållande till arvodet (Munch s. 898).

*Det med arbetet förbundna ansvaret* syftar både på det skadeståndsansvar som kan drabba kurator enligt culperegeln och det mer ideella ansvar som följer med att förvalta betydande värden.

*Det under de givna omständigheterna uppnådda resultatet* betyder ett för borgenärerna (och eventuellt för gäldenären) bättre utfall av konkursbehandlingen än man kunde förvänta med hänsyn till boets förhållanden (Munch s. 898). Beror resultatet t.ex. på en allmän prisstegring kan det inte motivera ett högre arvode.

I § 239 DKL omnämns inte sådana utlägg som kurator kan ha haft. Kurators anspråk på ersättning för utlägg får behandlas som andra krav mot boet, i regel som massakrav (Munch s. 902).

### 3.2.4 Kostnadsansvaret i konkurs

Enligt § 239, Stk. 4 DKL skall vederlag till kurator (och till andra konkursfunktionärer) betalas av konkursboet. I § 93, nr. 2, sägs att omkostnader vid boets behandling skall betalas "i lige forhold" före annan gäld. Detsamma gäller gäld som boet ådrar sig under konkursen (bortsett från krav på inkomstskatt som debiteras gäldenären), § 93, nr. 3. Massakraven är alltså likställda.

Under omkostnader vid boets behandling faller arvode till kurator och andra konkursfunktionärer, utgifter för kungörelser, porto, registrering etc. och sannolikt också premien för en av kurator tecknad ansvarsförsäkring (Munch s. 242 och 555; jfr Nils Ørgaard, Konkursret, 6. udg. 1997, *cit.*

Ørgaard, s. 151). Här bör påpekas att DKL innehåller särskilda regler om konkurssökandes ansvar. Detta ansvar avser endast de nämnda omkostnaderna.

DKL reglerar på olika sätt hur man skall förfara om konkursboets medel inte täcker de med konkursbehandlingen förenade omkostnaderna. I § 27 föreskrivs att den eller de som har ansökt om konkurs (i princip också sökande gäldenär) i en sådan situation svarar solidariskt för det bristande beloppet. Ett konkursdekret får därför inte meddelas av skifteretten utan att sökanden ställer säkerhet för omkostnader som inte kan tas ut av boet. Sø- og Handelsretten kräver som utgångspunkt 20 000 DKR. Hos Paulsen (s. 111) nämns att skifteretterna brukar kräva ett belopp om 15 000 – 25 000 DKR som säkerhet.

Det finns två undantag från kravet på säkerhet. Det ena är att omkostnaderna "utvivlsomt" kan täckas av konkursboets medel. Det andra är att särskilda hänsyn till gäldenären eller en fordringshavare talar för det; i så fall skall bristande belopp betalas av statskassan. Enligt lagmotiven syftar det andra undantaget på det fallet att en löntagare begär konkurs för att få ett lönekrav täckt av Lønmodtagernes Garantifond (Munch s. 244 och Ørgaard s. 39). Även andra fall är dock tänkbara (jfr Paulsen s. 115).

Om ett aktiebolag eller "anpartsselskab" helt saknar tillgångar är den naturliga utvägen att överlåta begäran om "udslettelse" (likvidation) till Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (Munch s. 242). Också i detta fall skall begäran riktas till skifteretten (se även Paulsen s. 112 och 541).

Om kurator under utredningen konstaterar att omkostnaderna inte täcks av boets medel, skall det omgående beslutas att konkursen skall upphöra (§ 143). Beslutet fattas normalt på ett borgenärssammanträde (skiftesamling). En borgenär som är ansvarig för boets omkostnader kan begära att konkursen upphör, om ingen i hans ställe vill svara för de ytterligare kostnaderna. Om skifteretten anser det vara klart att boet inte förslår till omkostnaderna, skall den av egen drift avsluta konkursen, sedan frågan har behandlats på ett borgenärssammanträde (Munch s. 696).

### 3.3 Finland

Framställningen i detta avsnitt bygger främst på Regeringens proposition 249/1994 med förslag till lagar om övervakning av förvaltningen av konkursbon och om ändring av konkursstadgan (*cit. RP 249/1994*) och proposition 49/1997 med förslag till lagar om ändring av konkursstadgan och 7 § lagen om övervakning av förvaltningen av konkursbon (*cit. RP 49/1997*).

Viktiga upplysningar om den nu gällande ordningen i Finland har inhämtats vid det i avsnitt 1.2 nämnda besöket 1998 hos Konkursombuds-

mannen och Delegationen för konkursärenden. Med medgivande av Konkursombudsmannen har till betänkandet fogats den skriftliga redogörelse som denne lämnade till utredningen som svar på de frågor som i förväg tillställts honom (se bilaga 4 och 5). Lagtexten till ÖverVL bifogas som bilaga 6.

Upplysningar om kostnader i konkurs har också inhämtats under hand från Justitieministeriet i Helsingfors.

### 3.3.1 Samhällets kontroll över konkursförvaltningen

Före tillkomsten av 1995 års ÖverVL fanns inget statligt organ som hade till särskild uppgift att övervaka konkursförvaltningen. Liksom nu hade domstolen att besluta om försättande i konkurs, tillsätta boförvaltare (ang. denna term se nedan under 3.3.2) och avgöra vilken utdelning som tillkommer bevakade fordringar. Till domstolens uppgifter hörde däremot inte att på eget initiativ övervaka konkursförvaltningens verksamhet eller utredandet av konkursboet (RP 249/1994 s. 5). I praktiken var det väsentligen borgenärernas sak att sörja för behövlig övervakning.

Enligt finsk rätt utövar borgenärerna sedan länge den högsta beslutanderätten inom konkursförvaltningen. Borgenärerna beslutar om alla angelägenheter som gäller konkursboets förvaltning och utredningen av boet till den del deras beslutanderätt inte är särskilt begränsad i lag. En motsvarighet till det svenska systemet med granskningsman finns i ordningen med utseende genom rättens försorg av en eller flera övervakare av boförvaltningen, en ordning som under de senaste åren dock tillämpats endast i några större bolags konkurser. I övrigt har det varit sällsynt att en övervakare har förordnats (RP 249/1994 s. 3). Borgenärerna kan också välja en eller flera ombudsmän som boförvaltaren skall avge redovisning till (64 § FKS).

Motiven för 1995 års reform har av lagstiftaren angetts vara i huvudsak följande (RP 249/1994 s. 6). Det sätt på vilket ett konkursbo sköts och tillgångarna realiserar har betydelse förutom för borgenärerna och gäldenären även för näringslivet i allmänhet. Också för samhället är det viktigt att konkursbona sköts på ett behörigt sätt och att eventuellt missbruk i samband med konkurserna uppdagas. Genom att utveckla procedurerna vid konkurs och genom att skapa regelverk om god boförvaltningssed kan man förenhetliga och rationalisera konkurspraxisen och på så sätt minska de ekonomiska förlusterna av konkurser och deras skadeverkningar för samhället. Genom att utöka samarbetet mellan de myndigheter som arbetar med konkursärenden och de centralaste borgenärsgруппerna och genom att koordinera verksamheten kan man utveckla konkursförfarandet och

minska konkurskostnaderna. Boförvaltarna har i praktiken rätt stor frihet i skötseln av boet. Effektiviteten i borgenärernas övervakning varierar. Det kan uppstå situationer då lagenligheten i konkursförvaltningens verksamhet inte utreds ens då situationen skulle kräva det. För den offentliga makten är det allt viktigare att kunna följa med och övervaka boförvaltningens verksamhet, bl.a. eftersom man på senare år på förvaltarna överfört uppgifter rörande mottagandet av bevakningar och lönegarantisystemet. Gälldenärens ställning förbättras också, om han vid behov kan vända sig till någon utomstående för att utreda eventuella oklarheter. Ett speciellt problem utgör konkurser som förfaller på grund av brist på medel. Det missbruk som hänger samman med konkurser kan delvis förebyggas genom att det skapas ett system genom vilket gälldenärens verksamhet i sådana bristkonkurser effektivt kan undersökas.

Mot denna bakgrund har det ansetts nödvändigt att det finns en myndighet som ansvarar för uppföljningen, utvecklandet och övervakningen av konkursförfarandet. Den bästa lösningen har bedömts vara att inrätta en funktionellt självständig specialmyndighet, en konkursombudsman, som bistås av en byrå. Uppgifterna för denna ombudsman (KonkO) har i motiven angetts på följande sätt (RP 249/1994 s. 8). Han skall för det första allmänt följa konkurserna och utveckla procedurerna samt sörja för allmän rådgivning och handledning med anknytning till detta. För det andra skall han följa och övervaka att ett konkursbo sköts enligt lag och god boförvaltningssed samt att borgenärernas och gälldenärens rättigheter inte kränks. Han skall också sörja för att "lagligheten i gälldenärens verksamhet som föregår konkursen" utreds i tillräcklig utsträckning. Vidare skall han bevaka hur konkursboet handhar de uppgifter som anknyter till lönegarantisystemet. De nu nämnda uppgifterna kommer till direkt uttryck i 1 § 2 mom. ÖverVL. Där föreskrivs också att KonkO vid behov skall sörja för att gälldenärens räkenskaper och verksamhet granskas och att han skall vidta nödvändiga åtgärder då han fått kännedom om försummelse och missbruk eller andra omständigheter som kräver rättelse.

I motiven framhålls att den nya ordningen inte ersätter den övervakning som utövas av borgenärerna utan endast kompletterar den. Den centrala uppgiften för KonkO är att utveckla förfaringssätten vid konkurser och god boförvaltningssed, eftersom man på detta sätt kan uppnå den största nyttan av den nya myndighetens arbete. Avsikten är inte att ordna övervakningen så att den baserar sig på en fortlöpande rapporteringsskyldighet och formell granskning av handlingar. I motiven (RP 249/1994 s. 12) understryks betydelsen av KonkO:s uppgift att vidareutveckla god boförvaltningssed tillsammans med domarkåren, advokatväsendet samt vederbörande myndigheter och organisationer. Där nämns också avsikten att grunda en delegation för konkursärenden för att bistå KonkO.

I ÖvervL ingår en rad regler som närmare anger KonkO:s befogenheter och uppgifter (3 – 8 §§). I 3 § finns en föreskrift om boförvaltares rapporteringsskyldighet i förhållande till KonkO, i 4 § en föreskrift om KonkO:s rätt till insyn i enskilda konkursbon, i 5 § en bestämmelse om hans rätt att förordna särskilda inspektörer för granskning av konkursbon, varvid granskningskostnaden förskottas av staten, i 6 § bestämmelser om KonkO:s rätt att delta i borgenärssammanträden och rätt att bistå en konkursaktör vid rättegång, i 7 § föreskrifter om hans befogenhet att begära en boförvaltares entledigande eller yrka nedsättning av dennes arvode och i 8 § en föreskrift om KonkO:s möjligheter att granska konkurser som har förfallit på grund av brist på medel. Utöver de nu nämnda reglerna finns i ÖvervL särskilda stadganden om bl.a. domstols rätt att begära utlåtande av KonkO (12 §) och dennes befattning med rättegång (13 och 15 §§). Det bör tilläggas att KonkO har motsvarande övervakningsfunktion i det förfarande som regleras i 1993 års lag om företagssanering.

Till ÖvervL hör en förordning om övervakning av förvaltningen av konkursbon från 1995 (ÖvervF). I förordningen ingår bestämmelser om hur KonkO och dennes medhjälpare utses och ärendena hos myndigheten handläggs (1 – 6 §§) samt om boförvaltares rapporteringsskyldighet (8 §). Vidare finns regler om Delegationen för konkursärenden (7 §). Huvudragen i de senare reglerna är följande.

Delegationen skall bistå KonkO:s organ. Delegationens uppgift är att följa de förfaringsätt som tillämpas i förvaltningen av konkursbon, att ta initiativ till och avge förslag om utvecklande av konkursförfarandet, god boförvaltnings sed och övervakningen av konkursbon samt att avge utlåtanden och rekommendationer i dessa frågor. Delegationen består av en ordförande och en vice ordförande samt högst sju andra medlemmar (jämte suppleanter) som utses av Justitieministeriet för tre år i sänder. Delegationens medlemmar (och suppleanter) skall vara förtrogna med konkursärenden. Justitieministeriet, domstolarna, advokaterna, centrala offentlighetsliga och privaträttsliga borgenärsgupper samt näringsidkare skall vara företrädare i delegationen. KonkO eller tjänsteman som denne har förordnat har rätt att närvara vid Delegationens möten.

Hur KonkO:s verksamhet i praktiken bedrivs framgår av bilaga 5. Några huvuddrag förtjänar att lyftas fram. KonkO får automatiskt grunduppgifter från alla konkurser. Granskningen av konkurshandlingar på KonkO:s byrå sker dock summariskt. Vanligen får KonkO reda på brister i konkurshanteringen genom anmälan eller klagomål från gäldenären eller en borgenär. Vid behov utför då KonkO en granskning av konkursboet. Någon gång kan denna resultera i en polisanmälan eller en anmälan till Advokatförbundet. Det har hänt att boförvaltaren själv gått i konkurs eller vid ett utmätningsförsök befunnits sakna medel. I sådana fall låter KonkO

granska alla konkursbon som skötts av förvaltaren. Sådan särskild granskning som sägs i 5 § ÖverVL utförs vanligen av en auktoriserad revisor. KonkO har hittills inte hos domstol begärt att någon boförvaltares arvode sätts ned. Kontakterna mellan å ena sidan KonkO och å andra sidan borgenärerna och domstolen är i huvudsak av informellt slag. KonkO har hittills (mars 1998) avgett utlåtanden enligt 12 § ÖverVL – förutom till ett antal tingsrätter – i tre fall till hovrätt.

Beträffande den verksamhet som har bedrivits av Delegationen för konkursärenden finns vissa uppgifter i bilaga 5. Härutöver har främst vid utredningens besök i Helsingfors framkommit följande. Frågor om god boförvaltarsed aktualiseras hos Delegationen genom att KonkO är närvarande vid sammanträdena. Vid utarbetandet av rekommendationer eftersträvas enighet bland medlemmarna. Delegationen sammanträder en gång i månaden. Arvode för uppdraget utgår enligt de grunder som Finansministeriet har fastställt för statliga kommittéer (mötesarvode för ordföranden 110 FMK och övriga medlemmar 70 FMK). Sekreteraren betalas med 100 FMK per timme. Ersättningarna betalas ur KonkO:s budget.

### 3.3.2 Utseende av förvaltare

De personer som enligt finsk lag skall ha hand om förvaltningen av konkursboet utgörs av dels en eller flera interimistiska boförvaltare, dels en eller flera gode män. I FKS benämns dessa personer efter en reform som trätt i kraft den 1 mars 1998 "boförvaltare". Denna term används därför i avsnitt 3.3 som en sammanfattande benämning, när inte någon skillnad behöver göras mellan den interimistiska boförvaltaren och den slutligt utsedda. Det kan anmärkas att det dessutom finns termen "syssloman". Enligt den ordning som gällde fram till 1993 förvaltades nämligen boet i tre steg, eftersom domstolen på bevakningsdagen utsåg en "syssloman" som efterträdde gode mannen (62 § FKS). Numera är den gode mannen "syssloman" efter bevakningsfristens utgång även utan särskilt förordnande.

I samband med att gäldenären försätts i konkurs förordnar domstolen en interimistisk boförvaltare (50 § FKS). Kompetensvillkoren är numera desamma som beträffande den slutliga boförvaltaren (se nedan). I 50 a § FKS ges vissa regler om den interimistiska boförvaltarens befogenheter, t.ex. i fråga om att sälja lös egendom som hör till boet. Enligt 50 b § FKS skall den interimistiska boförvaltaren göra en utredning om gäldenären och dennes verksamhet före konkursen. I paragrafen specificeras i sju punkter vad utredningen skall innehålla. Utredningen skall ges in till

domstolen och samtidigt tillställas KonkO och åklagaren samt en förundersökningsmyndighet och borgenär som begär det.

Den interimistiska boförvaltarens uppdrag varar till det s.k. borgenärsförhåret, dvs. i allmänhet en månad (13 § FKS). Principen har länge varit att borgenärerna utser den slutliga boförvaltaren, dock med rätt för domstolen att om den anser den föreslagna vara olämplig i stället välja en annan person. För att boförvaltarens oavhängighet skall tryggas har lagstiftaren vid den reform som trätt i kraft 1998 gett domstolen en större prövningsrätt. I 51 § FKS heter det numera att domstolen vid borgenärsförhåret förordnar en god man till boförvaltare efter att "ha hört närvarande borgenärer" (RP 49/1997 s. 6). I motiven sägs att i praktiken är ändringen inte betydande, eftersom boförvaltaren även i fortsättningen oftast torde utses bland de personer som borgenärerna föreslår. Det sägs vidare bl.a. att domstolen skall ha samma självständiga prövningsrätt i fråga om den gode mannens person som den har vid förordnandet av interimistisk boförvaltare. Boförvaltaren skall ha "borgenärernas allmänna förtroende" (RP 49/1997 s. 15).

Boförvaltaren skall vara myndig och känd som en hederlig person. Han skall ha den förmåga som uppdraget kräver samt vara lämplig för detta (51 § FKS). I den nu åsyftade paragrafen finns också en jävsregel av ungefär samma slag som i den svenska KL. Jävsregeln tillkom beträffande interimistisk boförvaltare vid 1995 års reform (RP 249/1994 s. 19) och beträffande slutlig boförvaltare vid 1998 års reform (RP 49/1997 s. 5). I motiven pekas på att boförvaltaren på senare tid anförtrotts nya uppgifter som delvis "betjänar offentlig fördel" (t.ex. lönegarantiärenden) och att det bl.a. med tanke härpå inte är lämpligt att boförvaltaren har sådana bindningar till gäldenären eller någon borgenär som äventyrar boförvaltarens opartiskhet eller oavhängighet.

I Bilaga 5 återfinns vissa av KonkO lämnade uppgifter om utseende av förvaltare och kraven på dennes oavhängighet.

### 3.3.3 Arvodering av förvaltare

I 50 § 3 mom. FKS har vid 1995 års reform tagits in bestämmelser om arvode och ersättning för kostnader till den interimistiska förvaltaren (RP 249/1994 s. 20). Arvodet skall vara skäligt med hänsyn till uppgiftens svårighetsgrad, omfattningen av det arbete som utförts och andra omständigheter. Vid en bedömning av det arbete som utförts beaktas arbetsmängden och kvaliteten på arbetet. Andra omständigheter som kan komma i fråga är enligt motiven bl.a. den interimistiska boförvaltarens erfarenhet och konkursboets omfattning.



Borgenärssammanträdet beslutar om arvodet till den interimistiska boförvaltaren (RP 249/1994 s. 20). Om konkursen förfaller måste denne rikta arvodesyrkandet mot gäldenären. Här kan inskjutas att rätten – sedan gäldenären avlagt ed vid borgenärsförhöret – skall förordna att "vidare behandling av konkursärendet ej äger rum", om den finner att de avträdde tillgångarna inte föreslår till att bestrida de konkurskostnader som skall utgå ur dessa (15 § 3 mom. FKS). Enligt 50 § 3 mom. FKS fastställer i så fall domstolen arvodet och ersättningen till den interimistiska boförvaltaren, om han eller gäldenären begär det. Den interimistiska boförvaltaren har rätt att innehålla en tillräcklig del av konkursboets egendom för betalning av arvodet och kostnadsersättningen.

Det bör påpekas att en konkurs i det nyss berörda fallet behandlas vidare, om någon av borgenärerna meddelar att han tar på sig ansvaret för konkurskostnaderna. Ansvaret avser då alla tänkbara kostnader. Borgenären kan inte begränsa sitt ansvar till exempelvis ett visst belopp eller till vissa kostnader.

Beträffande gode männens (och syslomännens) rätt till arvode finns bestämmelser i 79 § FKS. Beslutanderätten ligger hos borgenärerna, men en minoritet kan överklaga hos domstolen. Arvodet bestäms "antingen till visst för hundra eller efter annan grund". Arvodet får inte räknas efter tid.

Vid utredningens besök i Finland lämnades av Delegationen för konkursärenden vissa upplysningar om nuvarande praxis i fråga om bestämmande av arvode till boförvaltare. Delegationen har utarbetat en rekommendation 8/31.12.1997 i ämnet (Bilaga 7). Huvudprincipen enligt rekommendationen är att arvode utgår efter en procentsats som beräknas efter konkursboets sannolika realisationsvärde. Rekommendationen har inneburit att boförvaltarna numera får högre arvoden i små konkurser. Det har hittills inte förekommit att KonkO väckt talan vid domstol ang. ett för högt arvode (jfr ovan under 3.3.1).

### 3.3.4 Kostnadsansvaret i konkurs

Ersättning till boförvaltaren och andra konkurskostnader skall i första hand tas ut ur boet. I 74 § FKS – som kvarstår oförändrad sedan stadgans tillkomst – uttrycks detta så att "all kostnad, som för konkursmassans uppteckning, vård och förvaltning, så ock för utredningen, borgenärernas sammanträden och rättegången tarivas, skall af massan gäldas". Vad som åsyftas i paragrafen är massaskulder. De viktigaste av dessa är följande.

- 1) Arvode till förvaltare.
- 2) Andra direkta "kostnader av konkursförfarande", såsom kostnader för förfarandet vid domstol, kostnader för specialrevision och kostnader som gäller talan som har väckts i boets intresse.

- 3) Lönefordringar av arbetstagare som är anställda av boet.
- 4) Åligganden som härrör från fortsättande av gäldenärens näring.
- 5) Hyra eller annat motsvarande vederlag för gäldenärens verksamhetsställe.
- 6) Nödvändigt underhåll till gäldenären och dem som han försörjer.

Avgifter i konkursärenden är dels avgifter för försättande i konkurs, dels avgifter som upp bärs när konkursen har inletts. Enligt 3 § 3 mom. 9 punkten förordningen nr 774/1993 om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer utgår i konkursärenden "ansökningsavgifter" "för varje särskild behandling enligt följande a) ansökan, gäldenärsförhör, borgenärsförhör, upprop och behandling i samband med efterbevakning 300 mark b) bevakning och dom 900 mark". Enligt förordningens 8 § ingår i ett konkursärende kostnaderna för kungörelse i avgiften. I 5 § lagen nr 701/1993 om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer föreskrivs att i ett konkursärende betalas avgiften efter konkursens början med konkursboets tillgångar. Enligt uppgift är dock en borgenär som sökande betalningsansvarig för ansökningsavgiften. Om gäldenären är sökande tas denna avgift ut ur konkursboet.

Av 74 § FKS framgår som nämnts nyss att konkurskostnaderna och massaskulderna skall betalas av konkursboets medel. En borgenär kan bli betalningsskyldig på grund av skadeståndsansvar, se 69 § 3 mom. FKS. I doktrinen har diskuterats hur långt detta ansvar sträcker sig. I rättspraxis har det ansetts att borgenärerna inte är personligen ansvariga för sådana massaskulder som inte grundar sig på borgenärssammanträdets beslut.

Om det bestäms att konkursen skall förfalla eller den återkallas, är gäldenären betalningsskyldig (se ovan). I praktiken förfaller cirka 40 % av konkurserna och återkallas cirka 20 % av fallen (jfr SOU 1999:1, Del II, Bilaga 6 s. 12 och 74). Staten har inte något ansvar för konkurskostnader som inte kan tas ut ur konkursboet.

### 3.4 Norge

Norge fick 1984 en ny lov om gjeldsforhandling og konkurs (konkursloven, NKL). Förslag till NKL lades först fram i Ot prp nr 50 (1980–81). Denna proposition togs inte under behandling av Odelstinget, varför en ny proposition lades fram, Ot prp nr 39 (1982–83). I den propositionen upptogs – med några ändringar som nu saknar betydelse – det tidigare lagförslaget på nytt. En kommitté har därefter tillsatts 1990 för att undersöka hur NKL utfallit i tillämpningen (det s.k. Falkangerutvalget). Kommittén har avlämnat betänkandet Etterkontroll av konkurs-

lovgivningen m.v. (NOU 1993:16). Detta utredningsarbete har resulterat i Ot prop nr 26 (1998–99) om lov om endringer i konkurs- og pantelovgivningen m.v. I denna proposition, vilken behandlats av Odelstinget 1999 och bifallits i de flesta nu aktuella delar, se Innst.O. nr. 77 (1998–1999) av justiskomiteen, tas upp åtskilliga frågor av intresse för Konkurstillsynsutredningen. I det följande begränsas dock redogörelsen till de i avsnitt 3.1 angivna spörsmålen. De av Odelstinget beslutade ändringarna i NKL har trätt i kraft den 1 januari 2000.

Den följande redogörelsen för norska förhållanden bygger främst på de nämnda lagmotiven och en redogörelse av Reidar Myhre, Endringer i konkurs- og pantelovgivningen m.v. Lov av 03.09.99 nr 72 (*cit. Myhre*). Dessutom har utredningen haft tillgängliga uppgifter som lämnats av företrädare för det Konkursråd som 1994 inrättats i Norge.

### 3.4.1 Samhällets kontroll över konkursförvaltningen

Enligt NKL utövas kontrollen över konkursförvaltningen främst av borgenärerna – genom "skiftesamlingen" (§§ 92 – 96 NKL) och "kreditorutvalget" (§§ 83, 84 och 88 NKL). Det finns utförliga regler om när borgenärssammanträden skall hållas, vilka borgenärer som kan delta och hur omröstning går till. Skiftesamlingen leds av skifteretten, vilken i regel är "en funksjon av de alminnelige herreds- eller byrettene", se vidare Ot prp nr 50 (1980–81) s. 27. Skiftesamlingen har kallats "boets generalforsamling" (se Huser, Gjeldsforhandling og konkurs, 1988, Bind 2, *cit. Huser*, s. 202).

1999 års reform syftar generellt till förenkling av konkurshanteringen (se Ot prp nr 26 (1998–99) s. 61). Man har velat tona ned skiftessamlingens roll (se Myhre s. 4). Några avgörande sakliga ändringar beträffande skiftesamlingen i nyss nämnda hänseenden har dock inte gjorts (se propositionen s. 71).

Kreditorutvalget ingår i det som NKL kallar "bostyret"; detta består dessutom av en "bostyrer" (förvaltare), se även under 3.4.2 beträffande förhållandet mellan bostyreren och kreditorutvalget. Kreditorutvalget skall inte bara ta till vara borgenärernas gemensamma intressen. Det har också till uppgift att utöva kontroll över förvaltaren. Utvalget kan när som helst begära att få se boets räkenskaper och handlingar och kräva nödvändiga upplysningar. Det är dock inte utvalgets uppgift att syssla med någon detaljkontroll av förvaltarens dagliga administration av boet (Huser s. 232). Revisionen av gäldenärens och boets räkenskaper åvilar boets revisor (§ 90 NKL). Denna utses av skifteretten. En revisor behöver dock numera inte utses om boet är "enkelt og oversiktlig" eller inte förslår till

kostnaden för en revisor (se Myhre s. 9 f.). Om utvalget på väsentliga punkter har invändningar mot "bostyrerens forhold", skall utvalget snarast underrätta skifteretten. Det torde främst gälla fall då det kan komma i fråga att entlediga förvaltaren (Huser s. 233).

Efter 1999 års reform skall det inte längre vara obligatoriskt med ett kreditorutvalg. I propositionen hänvisas till beskrivningen i Falkangerutvalgets betänkande av det varierande behovet av borgenärsinflytande (NOU 1993:16 s. 50), inte minst i "de små og nærmest tomme normalboene", där beslut fattas enligt § 135 NKL om "innstilling av bobehandlingen" därför att boets medel inte täcker omkostnaderna. För att ett kreditorutvalg skall utses krävs enligt § 83 NKL numera att boets storlek eller svårighetsgrad eller förhållandena i övrigt talar för det (se Ot prop nr 26 (1998–99) s. 66 och 224). Borgenärerna skall ges tillfälle att uttala sig i frågan på den första skiftesamlingen.

Behovet av ett kreditorutvalg får ses mot bakgrund av frågan om att utse en borevisor. Om en sådan revisor inte utses, skall enligt § 90 fjärde stycket NKL uppgiften att revidera boets räkenskaper åvila skifteretten, kreditorutvalget eller en "saerskilt oppnevnt revisor etter instruks gitt av skifteretten". Det har uttalats att i många små konkursbon kommer användningen av ett kreditorutvalg ofta att framstå som det rimligaste och förnuftigaste alternativet till att utse en borevisor (se Myhre s. 9 f.).

Skifteretten har en "overordnet kontrollfunksjon" men sysselsätter sig bara i liten omfattning med boets angelägenheter (Huser s. 184 och Børresen, Konkurs, 3. utg. 1998, s. 79). Som nämnts nyss leder skifteretten skiftesamlingarna, vilka också utlyses av skifteretten. NKL innehåller vidare vissa allmänna regler om skifterettens "instruksjons- og kontrollmyndighet" (§ 99). Det heter här att skifteretten kan uppdra åt bostyreren eller bostyret att lägga fram bestämda frågor om bobehandlingen för skiftesamlingen "til uttalelse eller avgjørelse". Denna bestämmelse anses principiellt viktig, eftersom den ger skifteretten "en alminnelig adgang til å suspendere bostyrets kompetanse" (Huser s. 190). Skifteretten har härutöver rätt att ex officio eller på begäran av t.ex. en borgenär upphäva eller ändra ett beslut av bostyreren, bostyret eller skiftesamlingen, om beslutet strider mot gäldenärens, en borgenärs eller tredje-mans rätt, om beslutet är olagligt i annat hänseende eller om det är "åpenbart urimelig". I lagförarbetena har uttalats att de nu berörda reglerna ger skifteretten "en noe sterkere stilling" än som tidigare varit fallet (Ot prp nr 50 (1980–81) s. 102).

Det kan anmärkas att skifterettens roll i nu nämnda hänseenden inte föreslagits ändrad i Ot prp nr 26 (1998–99).

I Falkanger-utvalgets betänkande diskuterades spørsmålet om man i Norge borde inrätta en form för konkurstillsyn av svensk modell (NOU 1993:16 s. 78). Kommittén ansåg inte att en sådan tillsyn borde införas.

Även om bobehandlingsrutinerna skiftar över landet med hänsyn till skifteretternas olika storlek och erfarenhet av konkurs, hade kommittén uppfattningen att kontrollen i konkursärendena tas till vara tillfredsställande av skifteretten. Det kunde visserligen från principiell synpunkt riktas invändningar mot att skifteretten, "som er en domstol", också skall utöva en vidsträckt tillsyns- och kontrollfunktion i samma ärenden där den har dömande kompetens. Kommittén hade dock inte erfarit att denna "dubbelroll" skapat "särilige vansker i praksis". Det är inte heller bra att ha för många "boorgan". Införandet av ett särskilt kontrollorgan vid sidan av skifteretten kunde tänkas leda till en mer byråkratisk och tungarbetad bobehandling. Härtill kom risken för ökade kostnader.

På förslag av Falkanger-utvalget har man emellertid i Norge 1994 inrättat ett Konkursråd. Enligt uppgift fanns det visserligen ett önskemål om att inrätta en tillsynsmyndighet. Några resurser till detta gavs dock inte, varför bildandet av Konkursrådet blev en kompromisslösning. Tanken bakom rådet var enligt utvalget (s. 81) att rådet skall ha hand om den utbildnings- och informationsfunktion i förhållande till skifteretterna, bostyrerne och borevisorerna som tidigare åvilat Justisdepartementet, Advokatforeningen och Dommerforeningen. Ursprungligen ansågs alla aktörer i konkursförfarandet därför böra vara representerade i rådet. När detta inrättades stod emellertid kampen mot ekonomisk brottslighet i centrum, varför man vid valet av medlemmar riktade intresset mot berörda myndigheter.

Konkursrådets verksamhet är inte författningsreglerad. Verksamheten styrs genom ett mandat från Justisdepartementet och genom att medel anslås via statsbudgeten. Enligt rådets mandat har rådet en rådgivande och vägledande funktion. Rådet skall arbeta för en effektiv, praktisk och resultatorienterad konkursbehandling inom ramen för gällande författningar samt främja en harmonisering av praxis inom landet. Rådet kan avge uttalanden om principiella spörsmål som rör bobehandling, se bilagda översikt över publikationer och uttalanden m.m. (Bilaga 8). Uttalandena kan avges både på eget initiativ och på begäran av Justisdepartementet eller "organer som er involvert i bobehandling". Rådet kan lägga fram förslag till lagändringar. Det skall också undersöka "koordineringen av ulike offentlige myndigheters innsats i forbindelse med konkursbegjæring og bobehandling". Vidare har rådet till uppgift att tillgodose föreliggande utbildningsbehov på området.

Konkursrådet uttalar sig inte om enskilda konkursärenden. Det har inte förekommit att rådet fått någon hänvändelse från domstol om att uttala sig i ett enskilt konkursärende. Rådet skulle inte anse sig vare sig förpliktat eller berättigat att svara på en sådan hänvändelse. Eventuellt skulle spörsmålet kunna tas upp senare "på generellt grunnlag".

Konkursrådet består av nio medlemmar, varav två är domare, en åklagare (vid Ekobrottsmyndigheten), två advokater (varav en tillika medlem av styrelsen för Sparbanksföreningen), en revisor med eget företag samt en företrädare för Skattedirektoratet (revisor), en för Justisdepartementet och en för Kemneren i Bergen (skatteindrivning). En av domarna är ordförande. En tjänsteman vid departementet är sekreterare.

I samband med att Konkursrådets verksamhet permanentades 1998 togs frågan upp om att utse en medlem ur den privata borgenärskretsen. Man önskade emellertid vid tillfället att medlemmarna skulle ha lokal förankring utanför Oslo, varför företrädaren för Kemneren i Bergen utsågs. Man ville heller inte ha för många medlemmar i rådet, och någon anmärkning mot rådets sammansättning hade inte framförts från näringslivets sida. Någon företrädare för den privata borgenärskretsen utsågs därför inte.

Deltagandet av domare i rådet har inte upplevts som något problem. Detta hänger samman med skifterettens roll i konkursförfarandet. Det har dock framhållits att man kan ha principiella invändningar mot att en domare genom deltagandet i rådet är så nära kopplad till Justisdepartementet.

Initiativ till ärenden i rådet brukar komma från medlemmarna själva eller t.ex. konkursförvaltare eller borgenärer. Vid de seminarier som rådet anordnar förekommer det att propåer framförs av advokater, polis m.fl. Även gäldenärer tar ibland kontakt med rådet. Detta är remissinstans i förhållande till olika departement.

Beredningen av ett ärende går till så att en medlem får i uppdrag att utarbeta ett förslag till rekommendation e.dyl. Rådet går i plenum igenom förslaget, varefter ett nytt utkast färdigställs o.s.v. Någon gång utarbetar sekreteraren förslag, och ibland går uppdraget till någon utomstående, t.ex. en student. Man har ansett att förslagen bör utarbetas av den som har den bästa erfarenheten av den aktuella frågan.

Rådet sammanträder ungefär en gång i månaden. Sekretariatet tar i anspråk cirka en årsarbetskraft. Av medlemmarna lägger ordföranden ned 300 timmar och de övriga mellan 120 och 130 timmar i genomsnitt per år. Siffrorna bygger på den arvodering som sker av arbetet. Advokaterna får ersättning med 555 NKR/tim, domarna med 275 NKR/tim och övriga med 225 NKR/tim. Totalt har rådet en budget på 1,3 miljoner NKR. Sekreterarens lön liksom kontorsmateriel, telefon m.m. betalas över Justisdepartementets budget.

Medlemmarna i rådet är i regel ense om rekommendationerna. Det finns dock exempel på att en rekommendation utfärdats där skiljaktiga meningar publicerats. Någon gång har rådet avstått från att avge en rekommendation.

Tyngdpunkten i rådets arbete ligger i utarbetandet av rekommendationerna. Rådet har valt att arbeta med praktiska frågor och t.ex. inte i

samma utsträckning med lagstiftningsfrågor. Dessutom anordnar rådet seminarier och symposier och gör studiebesök utomlands. Rådets verksamhet har fått mycket god genomslagskraft hos alla domstolar och uppfattats positivt av de allra flesta aktörer enligt en utvärdering som gjorts 1997. Verksamheten har lett till ökad enhetlighet. Rådet ger ut publikationen "Konkursrådet" vilken distribueras gratis i 12 000 exemplar till olika organ.

### 3.4.2 Utseende av förvaltare

När beslut om konkurs meddelas har skifteretten enligt tidigare lydelse av NKL haft att genast utse en "midlertidig bostyrer – som regel en advokat" (§ 77 NKL). Beträffande kompetenskraven för en sådan interimförvaltare har som huvudregel gällt samma krav som i fråga om slutlig bostyrer. Interimförvaltaren har "i alle spørsmål av vesentlig betydning" skolat fatta beslut i samråd med skifteretten. Denna kan "i særlige tilfeller" utse ett "midlertidig kreditorutvalg". Detta kan t.ex. vara befogat om gäldenärens näringsverksamhet skall fortsättas men det är tveksamt i vilken utsträckning det bör ske (Huser s. 222).

Efter förslag i Ot prp nr 26 (1998–99) har ordningen med interimförvaltare avskaffats (se NOU 1993:16 s. 48 och propositionen s. 64). Man menar att denne oftast också blir slutlig förvaltare och att regelverket förenklas. Motivet för att utse en slutlig bostyrer vid ett senare tillfälle – vid den första skiftesamlingen – är att borgenärerna skall få möjlighet att uttala sig i frågan. Det är emellertid känt att skiftesamlingarna av borgenärerna omfattas "med svært laber interesse". Skifteretten kan när som helst senare entlediga en förvaltare som inte gör ett tillfredsställande arbete (jfr §§ 91 och 13 NKL).

Enligt nu gällande lydelse av § 77 NKL skall bostyreren "straks" utses av skifteretten. Det skall som regel vara en advokat, i något större bon "en praktiserende forretningsadvokat eller lignende" (Huser s. 224). Det flesta skifteretter har en lista över advokater som används som förvaltare. När det inte finns särskilda behov eller önskemål utses ofta en person från listan "nærmest på rotasjonsbasis" (Huser s. 224).

Departementet förklarar i Ot prp nr 26 (1998–99) (s. 65) – med instämmande i vad en remissinstans uttalat – att "det er fullt legitimt av skifteretten å velge de advokater til bostyreroppdrag som gjør den beste og billigste jobb". Enligt departementet har skifteretterna ingen skyldighet att fördela uppdragen jämnt bland "de stedlige advokater", utan hänsyn till hur duktiga de är i denna typ av arbete. Å andra sidan bör skifteretterna i rimlig utsträckning ge intresserade advokater möjlighet till att visa att de lämpar sig för förvaltaruppdrag.

Som har nämnts förut bildar kreditorutvalget tillsammans med bostyreren det s.k. bostyret. I praxis utövar utvalgets medlemmar tillsyn genom det samarbete och de sammanträden som äger rum under bobehandlingen (NOU 1993:16 s. 49). Normalt blir medlemmarnas eventuella kritik av bostyreren behandlad i bostyret utan att det utåt leder till någon annan åtgärd (Huser s. 233). Bostyrets sammanträden leds av bostyreren (§ 89 NKL). Bostyrets beslut fattas med enkel majoritet; vid lika röstetal faller bostyrerens röst utslaget.

### 3.4.3 Arvodering av förvaltare

När en konkurs avslutas skall bostyret – efter 1999 års reform alternativt bostyreren – lägga fram ett förslag till skifteretten om gottgörelse till bostyreren och kreditorutvalgets medlemmar (§ 157 NKL). Gälldenären och borgenärerna (se vidare nedan) skall ges tillfälle att yttra sig. Skifteretten fastställer sedan ersättningen.

Enligt tidigare lydelse av NKL skulle borgenärerna underrättas om skifterettens beslut om gottgörelse först i samband med att slutredovisning sändes ut, dvs. efter det att redovisningen var godkänd av skifteretten. Genom 1999 års reform har gjorts den ändringen att bostyrets eller bostyrerens förslag till gottgörelse skall läggas fram för borgenärerna tidigare, så att de kan reagera innan skifteretten tar ställning till slutredovisningen (jfr § 122 NKL).

NKL innehåller inga normer för hur gottgörelsen till bostyreren skall beräknas. Vid lagens tillkomst har antagits att man skall tillämpa de normer som kommit till uttryck i praxis och föreskrifter utfärdade av Kongen enligt § 162 NKL (Ot prop nr 50 (1980–81) s. 132). Gottgörelsens storlek får fastställas skönsmässigt "på grundlag av en konkret helhetsvurdering" (Huser s. 497). Utgångspunkten är en beräkning av arbetets omfattning. Detta är dock inte liktydigt med den tid som faktiskt har gått åt; skifteretten har ett utrymme för att pröva rimligheten av nedlagd tid. Andra faktorer som kommer in i bilden är uppdragets svårighetsgrad, bostyrerens kvalifikationer och undantagsvis utfallet av bobehandlingen.

### 3.4.4 Kostnadsansvaret i konkurs

Vid tillkomsten av NKL reviderades dåvarande regler om ansvaret för konkurskostnader. Dessa hade i viss mån lett till att borgenärer eller gälldenären själv underlät att ansöka om konkurs av hänsyn till det dem åvilande kostnadsansvaret. Lagstiftaren gick därför in för att mildra detta och ge staten ett ökat ansvar (Ot prp nr 50 (1980–81) s. 45).



I § 67 första stycket NKL föreskrivs som huvudregel att konkurssökanden skall betala förskott till skifteretten med ett belopp som motsvarar det maximala ansvaret enligt § 73 (se härom nedan). Beloppet tjänar som säkerhet för detta ansvar och kan dessutom användas för att täcka kostnader som uppstår vid realisering av boets egendom, om det bland gäldenärens medel inte finns tillräckliga "rede midler" för detta ändamål. Enligt sista stycket i § 67 gäller inte kravet på säkerhet när det är gäldenären som ansöker om konkurs. Detsamma gäller om konkurssökanden är en arbetstagare med en fordran som har förmånsrätt enligt § 9–3 i 1984 års lov om fordringshavernes dekningsrett.

I § 73 NKL sägs att om det visar sig att konkursboet inte förslår till konkurskostnaderna, är konkurssökanden ansvarig för det som brister. Ansvaret kan begränsas enligt föreskrifter som meddelas av Kongen. Gäldenären, en arbetstagare som inte är skyldig att betala något förskott på konkurskostnader enligt § 67 NKL och annan privat fordringshavare har heller inte något ansvar för dessa kostnader. I paragrafens sista stycke stadgas att omkostnader som konkurssökanden inte är ansvarig för eller inte kan betala skall täckas av staten.

Redan före 1999 års reform har funnits möjlighet att göra undantag från kravet på ställande av säkerhet om sökanden är en offentlig myndighet (§ 67 tredje stycket NKL). I Ot prp nr 26 (1998–1999) har föreslagits att möjligheten att göra undantag från kravet på säkerhet ges en något vidare innebörd. Utöver befrielsen för offentliga myndigheter skall undantag kunna göras om "det ellers må antas å foreligge en vesentlig offentlig interesse i at konkurs blir åpnet". Förslaget grundar sig på Falkanger-utvalgets betänkande (betänkandet s. 90 och propositionen s. 220). I betänkandet sägs följande.

Det kan f eks tenkes at det foreligger sterke mistanker om at det er foretatt omstøtelige eller svikaktige transaksjoner, men uten at noen av kreditorerne ønsker å fremme en konkursbegjæring. Forholdene rundt skyldnerens forretningsdrift kan i det hele tatt fremstå som så uoversiktlige og uryddige, at mistanken ikke engang lar seg konkretisere till bestemte forhold. Ikke sjelden kommer det offentlige inn som konkursrekviert i slike saker; en særlig praktisk situasjon er at skyldneren ikke har betalt merverdiavgift, eller ikke engang innlevert omsetningsoppgaver slik at det er foretatt en skjønsmessig fastsettelse av merverdiavgiftkravet. Men det er ikke alltid att det offentlige står som kreditor. For de private kreditorerne kan utsiktene til dekning vaere så små att de anser det å begjære konkurs, og dermed pådra seg et ansvar for boomkostningene, for å kaste gode penger etter dårlige. Utvalget antar at det i slike tilfeller i alle fall boer vaere en mulighet for skifteretten til å unnta

konkursrekvirenten fra plikten til å betale boomkostningene. Det kan ut fra allmennpreventive grunner være god grunn til at skifterettene i enkelte tilfeller åpner konkurs uten å kreve forskuddsbetaling.

Den nu berörda ändringen har utan ytterligare kommentar godtagits vid behandlingen i Odelstinget.

Det norska regelsystemet innebär att konkurskostnaderna i första hand skall tas ut ur boet. Sökandens ansvar är subsidiärt. Hans förskott skall betalas tillbaka i den mån det inte behövs för att täcka kostnaderna (Ot prp nr 50 (1980–81) s. 91). Enligt en administrativ föreskrift från 1986 var sökandens ansvar begränsat till 12 000 NKR samt en tredjedel av kostnaderna därutöver (Huser s. 59). Enligt en föreskrift från 1989 är ansvaret begränsat till 20 000 NKR (Børresen, a.a., s. 61; se även Ot prp nr 26 (1998–1999) s. 57). I sista hand träder statens ansvar in beträffande det som inte täcks genom sökandens ansvar.

I motiven till NKL diskuterades frågan om hur långt statens ansvar borde sträcka sig i fråga om konkurskostnaderna (Ot prp nr 50 (1980–81) s. 47). Det underströks att det är "en klar offentlig interesse at det legges opp til en rasjonell ordning av konkursbehandlingen". Staten borde ta på sig ett större ansvar än tidigare. Sökandens ansvar borde begränsas till ett fast belopp så att sökanden på förhand kunde överblicka sitt maximala ansvar. Hänsyn borde härvid tas till att beloppets storlek inte skulle avhålla borgenärer från att ge in konkursansökan. Samtidigt kunde ett ansvar för konkurssökanden motverka oöverlagda ansökningar.

Kravet på förskott för konkurskostnaderna innebär principiellt att skifteretten inte tar någon befattning med en konkursansökan, om inte förskottet betalas in (Huser s. 58).

Med konkurskostnaderna ("omkostningene ved bobehandlingen") torde avses detsamma som i § 9–2 nr 2 i dekningsloven, dvs. gottgörelse till bostyre, revisor och eventuella sakkunniga värderingsmän, avgifter ("gebyr") och sökandens omkostnader vid konkursansökningen (Huser s. 59). Børresen (s. 152) nämner även "utgifter til tinglysing, kunngjøring o.l.". Enligt den angivna paragrafen i dekningsloven räknas konkurskostnaderna till massakraven.

Det kan nämnas att bestämmelser om avgifter ges i en lov om rettsgebyr 1982–12–17 nr 0086. I lagens § 2 heter det att "gebyret beregnes med utgangspunkt i et grunnegebyr kalt rettsgebyret. Dette utgjør kr 530." I §§ 16 – 20 ges närmare regler om gebyr i fråga om skifte- och konkursbehandling m.m. Det heter där bl.a. att det för behandling av konkursbo vid skifteretten betalas 25 gånger rettsgebyret (= 13.250 NKR). Vissa undantag gäller. En arbetstagare som på grund av bristande

löneutbetalning begärt arbetsgivaren i konkurs är normalt befriad från gebyrplikten.

### 3.5 Federal trustees i USA

Redogörelsen i detta avsnitt bygger i första hand på uppgifter erhållna från the Executive Office for U.S.Trustees (EOUST) i Washington, D.C., och material av olika slag som tillhandahållits utredningen rörande systemet med U.S.Trustees. I detta material ingår bl.a. en handbok ("Legal manual") för U.S.Trustees (*cit. Legal manual*), en kortfattad Overview of the U.S.Trustee Program (*cit. Overview*) och en artikel av Mary Jo Heston<sup>1</sup> i American Bankruptcy Institute Law Review nr 2/1998, The United States Trustee: The Missing Link of Bankruptcy Crime Prosecutions. Härutöver har uppgifter hämtats från Insolvensutredningens slutbetänkande (SOU 1992:113 s. 266 och 517), Pearson, Tatelbaum, Tyson, NAMC Bankruptcy Reorganization Guide 1991 (*cit. Pearson m.fl.*) och Collier Handbook 1996 Edition For Trustee and Debtors In Possession by Irving Sulmeyer and Max Rush, published by Matthew Bender (*cit. Collier Handbook*).

Som har nämnts i avsnitt 3.1 finns i USA ett landsomfattande (med undantag för Alabama och North Carolina) system med federala tjänstemän, anställda vid "the United States Trustee Program", för övervakning av bl.a. det insolvensförfarande som motsvarar konkurs hos oss, dvs. liquidation (Chapter 7 i 1978 års Bankruptcy Code). Systemet infördes som en försöksverksamhet 1978 i ett mindre antal av de federala, judiciella distrikten och utvidgades 1986 till en permanent ordning över hela landet (med nämnda undantag), vilken brukar kallas the U.S.Trustee Program. "Programmet" finansieras via the U.S.Trustee System Fund, vilken består främst av avgifter betalde av parter och företag "invoking Federal bankruptcy protection" (se Overview s. 1).

Systemet med U.S.Trustees ersatte den övervakningsfunktion som konkursdomstolen haft. Det ansågs principiellt fel att domstolen utsåg en "case trustee" (konkursförvaltare), som tredje man sedan processade med inför domstolen. Man menade att domstolen hade svårt att vara opartisk, eftersom den såväl utsett förvaltaren som övervakat dennes förvaltning (se Collier Handbook s. 3–1). Den judiciella funktionen skildes därför ut från den administrativa, och den senare förlades till U.S.Trustees.

Sedan 1986 är landet indelat i 21 regioner, vilka var och en administreras av en U.S.Trustee för varje region med biträde av Assistant

<sup>1</sup> Mary Jo Heston "is of council with the law firm of Lane, Powell, Spears & Lubersky L.L.P in their Seattle Washington office".

U.S.Trustees (sammanlagt finns 100 Assistant U.S.Trustees). USA:s justitieminister (the Attorney General) har ansvaret för utseende av dessa tjänstemän. Tjänstemännen är enligt EOUST "law school graduates and practicing lawyers". Utöver de nu nämnda personerna finns hos U.S.Trustees en växlande personalstyrka som innefattar affärsjurister, revisorer, "paraprofessionals and other support staff" (Legal manual s. 38).

Det centrala organet i systemet är som nämnts the Executive Office for U.S.Trustees (EOUST). Det leds av en Director, vilken utses av justitieministern. The Director har en stab bestående av "the Offices of the Director, General Counsel, Administration, Review & Oversight and Research & Planning". EOUST svarar för allmänna riktlinjer samt juridisk vägledning och administrativt stöd åt U.S.Trustees. Det centrala organet övervakar också kvaliteten i dessa tjänstemäns arbete.

Det bör framhållas att U.S.Trustees inte enbart övervakar Chapter 7-förfarandet. Deras uppgifter hänför sig inte minst till de insolvensförfaranden som regleras i Chapter 11 ("reorganization"), Chapter 12 ("adjustment of debts of a family farmer with regular annual income") och Chapter 13 ("adjustment of debts of an individual with regular income", jfr skuldsanering i Sverige). Totalt sett torde dock de fall där Chapter 7 tillämpas vara betydligt flera än de övriga förfarandena sammanlagda (se SOU 1992:113 s. 528).

Den väsentliga uppgiften för U.S.Trustees har angetts med orden att de skall vara "the watch-dogs to prevent fraud, dishonesty, and overreaching in the bankruptcy arena" (Legal manual s. 38 f.). Rollen som vakthund mot olagligheter förtydligas sedan med att målet för U.S.Trustee Program är att

ensure that the bankruptcy system is administered in such a way that it provides an effective framework for debtors and creditors to determine their own courses of action. The United States Trustee's job is to bring the parties together, promote the full disclosure of relevant information, and watch for instances of impropriety or overreaching. As long as the public interest or the integrity of the system is not compromised, the parties are free to make their own decisions without the intervention of the United States Trustee.

Uppgiften har också angetts på följande sätt (se Overview s. 1): "The United States Trustee Program acts in the public interest to promote the efficiency and to protect the integrity of the bankruptcy system. It works to secure the just, speedy, and economical resolution of bankruptcy cases; monitors the conduct of parties and takes action to ensure compliance with applicable laws and procedures; identifies and investigates bankruptcy fraud and abuse; and oversees administrative functions in bankruptcy cases."

En U.S.Trustee skall övervaka konkursförvaltningen. Han är emellertid inte någon "judicial officer", dvs. han har ingen dömande funktion och avgör inte några tvistiga frågor (Pearson m.fl. s. 36). Vad som åligger U.S.Trustees är närmare angivet i the Judicial Code Chapter 39 (Title 28 of the United States Code), § 586. Åliggandena rör alla de insolvensförfaranden som övervakas av U.S.Trustees. Man bör hålla i minnet att Chapter 11-förfarandet och Chapter 13-förfarandet är frekventa inslag i insolvenshanteringen. När det gäller liquidation enligt Chapter 7 finns anledning nämna att enligt EOUST 98 % av dessa fall är s.k. no asset cases, dvs. fallen är sådana att gäldenärens egendom enligt lag är skyddad mot försäljning (se även SOU 1992:113 s. 533 f.).

Det är en viktig uppgift för U.S.Trustees att "establish, maintain, and supervise a panel of private trustees that are eligible and available to serve as trustees in cases under chapter 7 - - -". Till ledning bl.a. för upprättandet av denna förteckning över personer lämpade för att vara konkursförvaltare har the Director vid EOUST utfärdat särskilda Guidelines (Supervising the Administration of Estates in Chapter 7 Cases), uppdelade i tre delar, varav del A avser Chapter 7 Trustee Panels, del B avser Appointment and Removal of Persons Serving as Chapter 7 Trustees in Cases och del C Chapter 7 Administration. I kommentaren till Guideline Del A, nr 1, som innehåller det grundläggande åliggandet att upprätta förteckningen, sägs att en person som är uppförd på förteckningen för att få ett förordnande i ett enskilt fall måste vara bosatt eller ha ett kontor inom det judiciella distrikt där konkursen är anhängig eller i ett judiciellt distrikt som gränsar till det förra distriktet. Det heter där också att antalet personer på förteckningen skall vara tillräckligt stort för att tillåta var och en att utföra förvaltaruppgifter utan att vara "unduly burdened". Å andra sidan skall det inte finnas så många att det avskräcker från deltagande på grund av otillräckligt ekonomiskt utbyte.

I de nämnda Guidelines finns en rad detaljerade anvisningar om hur det skall gå till vid upprättandet och vidmakthållandet av förteckningen. Själva Guidelines är kortfattade men försedda med utförliga "Comments". Anvisningarna är riktade till den "Bankruptcy Administrator" som är behörig att svara för förteckningen. I t.ex. Guideline Del A, nr 2, föreskrivs skyldighet att ange kvalifikationskraven för dem som skall kunna tas upp på förteckningen. I "Comments" till denna Guideline finns ingående beskrivet även hur den som vill komma med på förteckningen skall ansöka härom hos the Bankruptcy Administrator och hur urvalet bland de sökande skall ske. Det framhålls uttryckligen att konkursdomstolen inte skall delta i proceduren med att föra upp sökande på förteckningen. I Guideline Del A, nr 4, finns en regel om att en person kan föras upp på förteckningen "for a probationary term" på ett år. The Administrator kan sedan föra upp personen på nytt eller avföra honom från förteckningen, beroende på hur

prövotiden har utfallit. Varje person på förteckningen skall för övrigt årligen bedömas av the Administrator och bli föremål för "reappointment" i förekommande fall. Enligt Guideline Del A, nr 5, kan en person avföras från förteckningen också i andra specificerade fall av olämplighet.

U.S.Trustees utser interimförvaltare i den enskilda konkursen (§ 701 Bankruptcy Code). Förvaltaren väljs ur förteckningen som ett led i en "regular rotation". Om inte en på visst sätt kvalificerad borgenärsgrupp röstar för en annan förvaltare vid ett sammanträde enligt § 341 Bankruptcy Code, skall interimförvaltaren vara slutlig förvaltare (§ 702 Bankruptcy Code). Om ingen på förteckningen vill åta sig förvaltaruppdraget, kan en U.S.Trustee själv fungera som förvaltare. På U.S.Trustees ankommer också att vid förfall eller liknande för en förvaltare utse en efterträdare (§ 703 Bankruptcy Code). För att en förvaltare skall kunna entledigas i en pågående konkurs på grund av misskötsamhet krävs dock ett beslut av domstol (§ 324 Bankruptcy Code).

Den ordning för utseende av konkursförvaltare som innefattas i U.S.Trustee Program anses av EOUST ha botat de brister man funnit vara förenade med det tidigare systemet med domstolen som beslutsorgan, bl.a. "the appearance of unfairness".

Utöver det som har att göra med utseende av konkursförvaltare har U.S.Trustees en rad uppgifter av övervakande karaktär. U.S.Trustees skall enligt EOUST främst övervaka

that trustees diligently review cases for assets that can be liquidated, that funds from liquidation of assets are distributed in accordance with the Bankruptcy Code, that cases are administered efficiently, that proper financial records are maintained, and that trustees investigate cases for possible fraud or criminal conduct.

Det finns enligt EOUST en väsentlig skillnad mellan "asset cases" och "no asset cases". En "no asset case" varar endast omkring 90 dagar från konkursens början till dess slut. Det skall upprättas en "no asset report" av konkursförvaltaren. När rapporten granskats av U.S.Trustee avslutas förfarandet av domstolen (Pearson m.fl. s. 148). Förvaltaren får endast ett föreskrivet arvode om 60 USDollar.

En "asset case" är en konkurs där det finns tillgångar som är "available for liquidation". En sådan konkurs kan vara från ett till flera år. Konkursförvaltaren kan här få en viss procent av de utdelade tillgångarna i arvode. Förvaltaren måste emellertid ansöka hos domstolen om fastställande av arvodet. U.S.Trustee granskar alla arvodesframställningar och kan komma med invändningar mot arvodets storlek med hänsyn till det arbete som utförts för att realisera tillgångarna.

Som har framgått av det ovan nämnda har U.S.Trustees även en viktig roll när det gäller beivrande av brottslighet som kommer i dagen i samband med konkurs. U.S.Trustees har en skyldighet att rapportera till åklagare när man finner "reasonable grounds" föreligga för att t.ex. brott mot borgenärer har begåtts (Legal manual s. 91 f.). U.S.Trustee skall fylla i ett särskilt formulär som närmare preciserar brottsmisstanken; ett sådant har utvecklats av EOUST för användning över hela landet (se vidare Mary Jo Hestons artikel s. 397 f.). Ett samarbete med åklagarsidan har sedan länge funnits för att främja ändamålsenliga rutiner i samband med att U.S. Trustees uppmärksammar brottslighet i en konkurs.

Finansieringen av U.S.Trustee Program sker som nämnts förut via the U.S.Trustee System Fund. Den byggs upp med avgifter från parter och företag som begär "bankruptcy protection". Det finns två slag av avgifter som genererar nästan all intäkt till fonden. För det första är det ansökningsavgifter (filing fees) som betalas vid insolvensförfarandets början. Den andra kategorien (som svarar för över 61 % av intäkten) är den kvartalsavgift som gäldenären skall betala i varje Chapter 11-fall. Den avgiften beräknas som viss procent av gäldenärens betalningar.

## 4 Reformönskemål

### 4.1 Riksdagen

#### 4.1.1 Lagutskottets betänkande 1993/94:LU20

I betänkandet har utskottet behandlat ett flertal motioner i olika konkursrättsliga frågor, bl.a. åtgärder mot ekonomisk brottslighet. I motion 1993/94:Ju811 av Ingvar Carlsson m.fl. (s) om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten har begärts att åtgärder skall vidtas för att effektivare utreda misstanke om ekonomisk brottslighet i samband med konkurs (yrkande 13), att möjligheterna att ge konkursförvaltarna en mera aktiv roll med avseende på utredning av ekonomisk brottslighet utreds (yrkande 16) och att revisorernas uppgifter och roll i sammanhanget utreds, det senare bl.a. innefattande en fråga om anmälningsplikt för revisorer beträffande ekonomisk brottslighet (yrkande 17).

Utskottet hänvisar i nu berörda delar inledningsvis till den rapport, benämnd Rubicon, i vilken representanter för bl.a. Riksåklagaren (RÅ), polisväsendet, Riksskatteverket (RSV), KFM, TSM, Konkursförvaltar-kollegiernas Förening och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) lämnat förslag till åtgärder för att effektivisera rutinerna rörande ekonomisk brottslighet i konkurs (se avsnitt 4.3.9). I fråga om revisorns roll och uppgifter enligt aktiebolagsrätten hänvisar utskottet även till Aktiebolagskommitténs arbete och beträffande promemorian i övrigt till pågående beredning inom Justitiedepartementet. Enligt utskottet är det angeläget att förutsättningslöst pröva åtgärder som kan motverka den ekonomiska brottsligheten mot bakgrund av de omfattande skadeverkningar som den förorsakar enskilda och samhället i stort. Det föreligger färdiga utredningsresultat och överväganden pågår bl.a. om att effektivisera konkurshanteringen, innefattande en mer aktiv roll för konkursförvaltare och om revisorns roll under konkursförfarandet, med avseende på utredningen om ekonomisk brottslighet. Spörsmålen bör snabbt beredas och förslag som kräver lagstiftning snarast föreläggas riksdagen för beslut.



Utskottet har hemställt att riksdagen med bifall till motionen 1993/94:Ju811 yrkandena 13, 16 och 17 som sin mening ger till kända vad utskottet anfört. Holger Gustafsson (kds), Per Stenmarck m.fl. (m), Bengt Harding Olson (fp) och Rosa Östh (c) har reserverat sig och avstyrkt bifall till yrkandena 13, 16 och 17 i motionen. Riksdagen har bifallit utskottets hemställan (rskr 1993/94:228).

#### 4.1.2 Lagutskottets betänkande 1997/98:LU14

I betänkandet behandlas bl.a. insolvensrättsliga frågor. Frågor om konkursförvaltning och konkurstillsyn tas upp i tre motioner.

I motion 1996/97:L301 av Kia Andreasson m.fl. (mp) anförs i huvudsak följande. Mot bakgrund av de besparingskrav som ställs på rättsväsendet måste man även överväga vilka besparingar som kan göras beträffande konkursförvaltningen. Om uppgiften att handha konkursförvaltning överförs från advokater till KFM skulle staten spara mycket. Ytterligare besparingar skulle uppnås om tillsynen förbättras. Motionärerna yrkar därför att riksdagen skall begära hos regeringen att den tillsätter en utredning med uppgift att granska konkursförvaltarnas verksamhet och lägga fram förslag till hur samhällets kostnader för konkurshanteringen kan minskas.

I en motion 1997/98:L302 av Stig Rindborg (m) förordas en översyn av konkursförvaltningen för att åstadkomma en mer rationell ordning för konkursförvaltning där borgenärernas intressen sätts i förgrunden och TSM ersätts av ett organ liknande det som finns för aktiebolag. Borgenärerna har enligt motionären ett primärt intresse av insyn i konkurshanteringen, eftersom kostnaderna för förvaltningen som regel betalas ur konkursboet och minskar det utdelningsbara beloppet. Borgenärerna bör ha en roll liknande den som gäller för aktieägarna i ett aktiebolag. Målet för konkurshanteringen bör, enligt motionären, vara att få till stånd kontroll och balans mellan skilda intressen genom aktiebolagens egna organ, revisorerna och Patent- och registreringsverket (PRV). Motionären framhåller också intresset av att de olika funktionerna, t.ex. utseende av konkursförvaltare, utsätts för konkurrens. Det bör även ges möjligheter till privata alternativ för konkurstillsynen. Motionären yrkar att riksdagen hos regeringen begär att en parlamentarisk kommitté tillsätts med uppgift att utreda och lägga fram förslag om en reformering av konkurslagen samt att redovisa uppdraget senast den 30 december 1998.

Bengt Harding Olson (fp) anför i motion 1996/97:Ju602 att den nuvarande organisationen av konkurshanteringen uppvisar en splittrad bild. Samordning saknas av de olika funktionerna. Verksamheten blir därför enligt motionären ineffektiv och onödigt dyr. Frågan om effektivisering av särskilt konkurstillsynen har varit föremål för en oacceptabelt långsam

handläggning i Regeringskansliet. Motionären yrkar tillkännagivande om en förbättrad konkurstillsyn (yrkande 2) och om förtur för konkurstillsyns-ärendet (yrkande 3).

Utskottet hänvisar till att frågor om konkursförvaltningen och konkurstillsyn utretts och övervägts i olika sammanhang under lång tid, bl.a. i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet och i Riksrevisionsverkets rapport RRV 1994:13. När motioner väckts i ämnet under tidigare år har riksdagen avslagit dessa med hänvisning till det pågående arbetet inom Justitiedepartementet på grundval av bl.a. nyss nämnda betänkande och rapport. Därutöver framhåller utskottet att regeringen under våren 1997 tillkallat en särskild utredare med uppgift att utreda vilken inriktning och vilket närmare innehåll konkurstillsynen skall ha, vad som bör gälla för utseende och arvodering av konkursförvaltare och om konkurskostnaderna totalt sett kan minskas och i så fall hur det kan ske (Dir. 1997:74).

Utskottet anser i likhet med motionärerna och regeringen att det finns ett antal övergripande problem med den nuvarande konkurstillsynen. Utskottet hänvisar till att problemen och reformönskemålen nu blir föremål för överväganden i ett mer samlat och större konkursrättsligt perspektiv. Huvuddelen av de frågor som behandlas i motionerna faller enligt utskottet inom utredningsarbetets ram. Några skäl för ytterligare initiativ från riksdagens sida kan inte anses föreligga.

Utskottet har i anledning härav avstyrkt bifall till motionerna 1996/97:L301, 1997/98:L302 samt 1996/97:Ju602 yrkanden 2 och 3. Stig Rindborg m.fl (m) har reserverat sig. Riksdagen har bifallit vad utskottet hemställt (rskr 1997/98:157).

#### 4.1.3 Lagutskottets betänkande 1998/99:LU11

I betänkandet behandlar utskottet bl.a. en motion 1998/99:L301 av Stig Rindborg (m) om reformering av konkurslagstiftningen. Motionären kritiserar de direktiv (Dir. 1997:74) som gäller för Konkurstillsynsutredningen. Kärnan i kritiken ligger i att uppdraget borde ha varit mer förutsättningslöst. Det borde inte ha haft som utgångspunkt att tillsynsfunktionen även i fortsättningen skall vara offentlig och knuten till KFM. I stället bör utredningen få tilläggsdirektiv som gör att förslag kan avges som medför att borgenärernas ställning stärks samtidigt som TSM kan avskaffas. Motionären förordar en radikal reformering av konkurstillsynen i syfte att stärka borgenärernas inflytande över konkursförfarandet. Detta inflytande skall utövas på borgenärssammanträden vid tingsrätten en gång i halvåret. Motionförslaget innefattar också att en konkursrevisor utses vilken i likhet med förvaltaren skall avge redovisning för sitt uppdrag vid borgenärs-

sammanträdena. Redovisningen skall inges till PRV för granskning. Systemet innebär i stort att borgenärerna får samma funktion som aktieägarna i ett aktiebolag. Motionären hävdar att genom att ta till vara borgenärernas kunskap och erfarenheter och genom revisorns roll blir TSM överflödig. På så sätt frigörs resurser som kan användas i polisens och åklagarens brottsutredande verksamhet. Motionären yrkar att riksdagen som sin mening ger till känna vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Konkurstillsynsutredningen med den inriktning som föreslagits i motionen.

Yttrande av motionen har på utskottets begäran avgetts av Göta hovrätt, Malmö tingsrätt, DV, RSV, KFM i Umeå, Skattemyndigheten i Gävle, PRV (Bolagsavdelningen), Stiftelsen Ackordscentralen, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Konkursförvaltarkollegiernas Förening, Svensk Handel, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Bankföreningen och Tjänstemännens Centralorganisation.

Efter en redogörelse för remissutfallet hänvisar utskottet till att de problem som föreligger beträffande konkursförvaltning och konkurstillsyn är föremål för ett samlat utredningsarbete i Konkurstillsynsutredningen. Utredningsuppdraget innefattar enligt utskottet en mängd möjligheter till nytänkande på området. Utskottet uttalar vidare att det är viktigt att konkurstillsynen är utformad så att dess opartiskhet inte kan ifrågasättas och att den skapar förtroende hos de berörda. Det är också väsentligt att konkurstillsynen har en övergripande och generell karaktär, och att det klargörs att huvudaktörerna i en konkurs utgörs av förvaltaren och borgenärerna. Utskottet anser också att det är väsentligt att förvaltarnas oberoende ställning i förhållande till borgenärer och tillsynsfunktion säkerställs.

Utskottet delar motionärens uppfattning att de ursprungliga direktiven till Konkurstillsynsutredningen inskränker uppdraget, eftersom enligt direktiven konkurstillsynen även i fortsättningen skall vara offentlig och knuten till KFM samt att RSV skall ha den centrala tillsynsfunktionen. Enligt utskottet begränsar det möjligheterna för utredningen att överväga en nyordning i fråga om tillsynsfunktionens organisation. Även om det finns övervägande skäl som talar för att en offentlig konkurstillsyn skall finnas även i framtiden är det olyckligt att Konkurstillsynsutredningen inte fått fria händer att mer förutsättningslöst pröva hur en sådan tillsyn kan organiseras och överväga sådana mer principiella frågeställningar som redovisats i motionen. Av betydelse i sammanhanget är, enligt utskottet, de förslag Förmånsrättskommittén lagt fram i betänkandet (SOU 1999:1) Nya förmånsrättsregler. Kommittén har bl.a. föreslagit att statens förmånsrätt för skatter och avgifter avskaffas och att förmånsrätten för företagsinteckningar ändras till en allmän förmånsrätt. Om förslagen genomförs torde det innebära, att staten och innehavarna av företagsinteckningar får ett helt annat intresse än för närvarande att engagera sig och påverka konkursförvaltningen. KFM måste i egenskap av företrädare för staten som borge-

när ikläda sig en mera aktiv borgenärsroll. Enligt utskottet kommer den kritiserade dubbelroll KFM har som TSM och borgenärsföreträdare för staten att bli mer påtaglig från principiella och praktiska utgångspunkter. Förmånsrättskommitténs förslag om ändrad förmånsrätt i fråga om skatter och företagsinteckningar innebär, enligt utskottet, att förutsättningarna för Konkurstillsynsutredningens uppdrag ändrats. Detta motiverar att utredningen får ett vidgat uppdrag.

Utskottet anser att uppdraget till Konkurstillsynsutredningen bör utvidgas så att utredningen, dock alltjämt med utgångspunkt i att konkurstillsynen skall vara offentlig, ges möjlighet att därutöver förutsättningslöst överväga den framtida tillsynsfunktionens organisation. Utredaren bör därvid beakta de allmänna uttalanden som utskottet nu gjort om inriktningen av en reform och de frågeställningar som belyses i motionen.

Utskottet har hemställt att riksdagen med anledning av motion 1998/99:L301 som sin mening ger till känna vad utskottet anfört. Riksdagen har bifallit vad utskottet hemställt (rskr 1998/99:158).

## 4.2 Statliga utredningar och reformförslag

### 4.2.1 Domstolsutredningens betänkande Domstolarna inför 2000-talet, m.m.

#### *Betänkandet*

I sitt betänkande Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106) har Domstolsutredningen (DU) redovisat sin syn på domstolarnas framtida uppgifter, arbetssätt och organisation. En viktig del av utredningsarbetet har varit att se till att domstolarna i princip tilldelas enbart sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning. DU:s principiella utgångspunkt beträffande arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning är följande (SOU 1991:106 s. 20). Domstolarna är samhällets mest kvalificerade beslutsfattare i juridiska frågor. Medan förvaltningsmyndigheterna är specialister på olika sakområden är domstolarnas specialitet att under rättssäkra former lösa juridiska frågor inom flera olika områden. Det är angeläget att spara domstolväsendets resurser till de kvalificerade frågorna. Det finns egentligen ingen fördel med att låta domstolarna arbeta med frågor som inte kräver deras särskilda juridiska kompetens. Sådana frågor blir inte bättre avgjorda av domstolar än av förvaltningsmyndigheter samtidigt som det är till nackdel för samhället och domstolväsendet att domstolarnas resurser tas i anspråk för sådant som inte kräver deras särskilda kompetens.

DU anför vidare att de allmänna domstolarna – i första hand tingsrätterna – sedan gammalt har ett antal arbetsuppgifter som ligger vid sidan av deras huvuduppgifter, tvistemålen och brottmålen. DU:s uppdrag att se över arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning innefattar att göra en översyn av tingsrätternas sidofunktioner i syfte att undersöka om de kan skötas av någon annan myndighet än domstol. Enligt DU:s uppfattning överväger fördelarna med att renodla tingsrätternas arbetsuppgifter till vad som brukar kallas rättskipning i egentlig mening de nackdelar som allmänt sett kan följa med att arbetsuppgifter flyttas bort från tingsrätterna.

Med dessa principiella utgångspunkter har DU gått igenom de arbetsuppgifter vid tingsrätterna som kan hänföras till sidofunktioner. DU:s ändringsförslag innebär bl.a. följande. Anmälningar om bodelning, bodelningshandlingar, äktenskapsförord och gåvohandlingar bör tas över av det centrala äktenskapsregistret. Uppgifterna beträffande förmynderskapsärenden bör omfördelas mellan tingsrätterna och överförmyndarna. Kammarkollegiet bör ta över uppgiften att förordna god man för Allmänna arvsfonden. Uppgiften att utöva tillsyn över överförmyndarna bör flyttas till länsstyrelserna. Handläggningen av frågor om lösöre köp och kallelse på okända borgenärer bör ankomma på kronofogdemyndigheterna (KFM). Frågor om skyldighet för aktiebolag att träda i likvidation bör fördelas mellan tingsrätterna och Patent- och registreringsverket (PRV). Uppgifterna att registrera bouppteckningar och dödsboanmälningar samt att fastställa arvsskatt bör flyttas till skattemyndigheterna.

I fråga om konkurs (se SOU 1991:106 s. 120 f.) föreslår DU en relativt omfattande omfördelning av uppgifter mellan tingsrätter, tillsynsmyndigheter (TSM) och konkursförvaltare. DU pekar härvidlag inledningsvis på den utveckling som ägt rum under senare årtionden beträffande tingsrätternas medverkan i konkursförfarandet och framhåller att den nuvarande ordningen där både förvaltaren, TSM och tingsrätten måste sätta sig in i de frågor som skall prövas av rätten innebär ett inte ringa dubbelarbete. En nedflyttning av vissa funktioner från tingsrätten till TSM skulle utgöra en rationalisering eftersom ett led i beslutskedjan då skulle försvinna. DU erinrar vidare om den kritik som förekommit mot konstruktionen med TSM knutna till KFM men förklarar att DU inte har till uppgift att se över ordningen för tillsyn i konkurser. DU utgår därför från den nuvarande ordningen för tillsyn. I fortsättningen går DU de olika leden i konkursförfarandet och uttalar sig om i vad mån man bör ändra arbetsfördelningen.

*Prövningen av konkursansökningar* bör enligt DU liksom nu ankomma på tingsrätten. DU erinrar om förekomsten av tvistiga sådana ansökningar från borgenärer och att det även i fråga om andra ansökningar måste företas en insolvensprövning, som inte alltid är enkel. Vidare gör staten de flesta ansökningarna, varför det knappast kan komma i fråga att TSM skall pröva sådana ansökningar. Ansökningar från gäldenären själv skulle i och

för sig kunna flyttas till TSM, men med tanke på värdet av att alla konkursansökningar mot en gäldenär anhängiggörs hos samma myndighet bör även denna grupp handläggas av tingsrätterna.

När det gäller *åtgärder omedelbart efter konkursbeslutet*, dvs. utsättande av edgångssammantråde, utseende av förvaltare, kallelser till intressenter och kungörande av konkursbeslutet, menar DU att endast uppgiften att utse förvaltare är så kvalificerad att det kan vara tveksamt om den bör överflyttas. DU pekar i sammanhanget på att TSM är tillräckligt kvalificerad för att själv kunna välja ut en lämplig förvaltare. En överflyttning av uppgiften till TSM skulle kunna vara ett sätt att försäkra sig om att de som utses till förvaltare verkligen fyller de stränga krav som lagen uppställer. Å andra sidan kan det vara av värde att förvaltaren utses av en annan myndighet än den som har att utöva tillsyn över förvaltarna. Det är emellertid – anför DU vidare – främst uppgiftens brådskande natur som talar mot att flytta den till TSM. Uppgiften kräver inte sällan genomgång av handlingarna i ärendet, och synpunkter på förvaltarfrågan kan ha lämnats vid den muntliga förhandling som hålls när gäldenären bestritt konkursansökningen. I allmänhet torde uppgiften att utse förvaltare kräva ganska litet extra arbete om förvaltaren utses i samband med beslutet om konkurs. Ett överförande av upplysningar i frågan från rätten till TSM måste i storstadsdistrikt med många ansökningar anses vara en opraktisk metod som medför risk för dubbelarbete.

Under konkursens gång kan uppkomma frågor om att förordna mera än en förvaltare eller att dela förvaltningen mellan flera förvaltare, att entlediga förvaltare och att utse ny förvaltare, att utse rådgivare åt förvaltaren eller förlikningsman samt att utse granskningsman. Enligt DU:s uppfattning kan uppgiften att utse granskningsman utan vidare flyttas över till TSM. Uppgiften har inte direkt samband med de uppgifter som bör ankomma på rätten, och den prövning som skall göras är mycket enkel. När det gäller de andra uppgifterna finns det ett samband med rättens uppgift att utse förvaltare i konkursens inledningsskede samtidigt som det ibland kan röra mycket känsliga frågor. En rådgivare till förvaltaren kan även ha till uppgift att biträda rätten med förlikningsuppgifter. Övervägande skäl talar enligt DU för att de nu åsyftade uppgifterna får ankomma på rätten även i fortsättningen.

Med hänsyn till risken för dubbelarbete och felaktig hantering, om man flyttar uppgiften att kungöra konkursbeslutet till TSM, avstyrker DU en överflyttning av uppgiften från tingsrätten. TSM bör däremot ta över tingsrätternas uppgift att skicka underrättelser om konkursbeslutet (12 – 15 §§ KF).

Vad gäller *edgångssammantråde* diskuterar DU frågan om ett sådant sammantråde bör vara obligatoriskt. DU erinrar om att förfarandet med obligatorisk edgång innebär att det f.n. (1991) sker över 10 000 inställelser

vid domstol för detta ändamål varje år. Vid dessa tillfällen inställer sig gäldenären och förvaltaren och därtill ofta en representant för TSM. Rätten består av en domare, ibland biträdd av en protokollförare. Det skulle vara enklare och billigare om man kunde inskränka användandet av edgång. Bl.a. skulle man spara en hel del pengar på minskade arvoden till förvaltarna som naturligtvis skall ha betalt för sin medverkan vid edgången. DU frågar sig om en lösning skulle kunna vara att efter mönster av reglerna i 4 kap. 14 § utsökningsbalken om skyldighet för en utmätningsgäldenär att lämna en förteckning över sina tillgångar åstadkomma ett system där konkursgäldenären kallas till förhör hos TSM för genomgång av konkursbouppteckningen. DU anser emellertid att man bör gå ännu längre. Syftet med edgången är att tvinga gäldenären att lämna upplysningar om framför allt boets tillgångar. Det kommer sällan fram någon ny uppgift vid edgången. Många edgångssammanträden upplevs som formaliteter utan verklig betydelse för förfarandet. Redan genom att förvaltaren påpekar för gäldenären det straffansvar som följer av att han förtiger tillgångar åstadkommer man antagligen att de flesta gäldenärer lämnar fullständiga uppgifter om sina tillgångar. I de allra flesta konkurser kan man antagligen avvara edgångssammanträdena. Men det finns naturligtvis exempel på fall där en motsträvig gäldenär inför en domare har förmåtts att berätta om tillgångar som han undanhållit förvaltaren. Resonemanget för DU fram till ståndpunkten att den bästa lösningen är att den obligatoriska edgången avskaffas. Edgång bör anordnas bara när det är sakligt motiverat. Gäldenärer och andra som nu är underkastade denna skyldighet bör i framtiden vara skyldiga att gå ed inför domstol bara om det begärs av förvaltaren eller en borgenär. En sådan begäran bör kunna framställas när som helst under konkursen.

DU anför att det från förvaltarhåll framförts att en bättre lösning skulle vara att ha en regel att gäldenären är skyldig att gå ed men ge förvaltaren möjlighet att avstå från edgång om han fann att en edgång skulle vara onödig. Enligt DU:s mening bör man dock kunna kräva av förvaltarna att de med lika gott resultat för boutredningen skall kunna tillämpa den regel som DU stannat för. En sådan regel torde vara mer effektiv när det gäller att minska antalet onödiga edgångar.

En komplikation med att avskaffa edgångssammanträdena är – framhåller DU – att nuvarande ordning anses ha två särskilda fördelar, nämligen att bidra till att bouppteckningen blir färdig snabbt och ge en möjlighet för borgenärerna att sammanträffa med förvaltaren och gäldenären för att diskutera hanteringen av konkursen. Den senare synpunkten är enligt DU ett skäl mot att ta bort systemet med ett sammanträde som bestäms och kungörs i förväg. Men ett sådant sammanträde behöver inte hållas under rättens ordförandeskap i rättens lokaler. DU föreslår att förfarandet ordnas så att rätten i samband med konkursbeslutet bestämmer tid och plats för ett

sammanträde inför förvaltaren där gäldenären och förvaltaren slutgiltigt skall gå igenom bouppteckningen och gäldenären därefter skall bekräfta att bouppteckningen med eventuella tillägg eller ändringar är riktig. Till detta sammanträde skall också TSM och borgenärerna kallas. Om gäldenären vägrar att bekräfta bouppteckningen, bör förvaltaren begära att gäldenären åläggs att beediga bouppteckningen vid domstol.

Vid sidan av bestämmelserna i KL om obligatorisk edgång av gäldenären finns det idag vissa bestämmelser (6 kap. 5 § KL) enligt vilka rätten kan ålägga någon annan att fullgöra edgång. Dessa senare bestämmelser bör enligt DU finnas kvar.

I fråga om *tvångsmedel m.m.* (inskränkningar i gäldenärens rörelsefrihet, vitesföreläggande, hämtning och häktning) menar DU att vissa ändringar kan göras. Uppgiften att medge utlandsresa kan flyttas över till TSM, varvid ett vägrat tillstånd bör kunna bli överprövat av domstolen. En motsvarande ordning bör man kunna tänka sig beträffande andra inskränkningar i gäldenärens rörelsefrihet, såsom skyldighet för denne att lämna ifrån sig sitt pass. Ingenting hindrar vidare att befogenheten att besluta om hämtning flyttas till TSM, dock inte när det gäller en inställelse inför rätten. Häktning är ett sådant tvångsmedel där beslutet uppenbarligen bör fattas av rätten. Frågor om vite när gäldenären undandrar sig edgång bör också handhas av rätten.

Beslut om *ersättning för inställelse* inför annan än rätten bör enligt DU i fortsättningen kunna meddelas av TSM.

Administrationen av *bevaknings- och anmärkningsförfarandet* är – framhåller DU vidare – ett typexempel på en uppgift som inte kräver domstols medverkan. DU föreslår att uppgiften att besluta om att bevakningsförfarande skall äga rum, att bestämma tid för bevakningar och att fatta övriga beslut i anslutning till det skall ankomma på förvaltaren. Denne är den bäst skickade att bedöma sådana frågor och man undviker en mängd onödig pappersexercis. Att hålla förlikningssammanträden och att lösa kvarstående tvistefrågor är däremot typiska domstolsuppgifter. Ett särskilt skäl att inte flytta dessa till TSM är att staten i egenskap av skatteborgenär i allmänhet är en av de största fordringsägarna i konkurs och att skatteborgenären då företräds av KFM, till vilken TSM är knuten.

Vad gäller *utdelningsförfarandet* påpekar DU att det i de allra flesta fall inte är någon som gör någon invändning mot förvaltarens utdelningsförslag, utan rätten fastställer det utan ändringar. Den hanteringen skulle med fördel kunna flyttas över till TSM. Framställs det invändningar, blir frågan mera komplicerad. När bevakning inte sker måste tvister om betalningsrätt etc. lösas inom ramen för utdelningsförfarandet. Det måste anses olämpligt att KFM i egenskap av TSM får till uppgift att lösa tvister där myndigheten kan vara inblandad i egenskap av skatteborgenär. DU anser att den lämpligaste ordningen är att uppgiften att kungöra utdelningsför-



slaget flyttas till TSM, som också får pröva förslaget i de fall det inte framställts några invändningar. När det framställs invändningar och när det undantagsvis i annat fall finns skäl att avvika från utdelningsförslaget, får TSM hänskjuta frågan om fastställelse till rätten.

Nuvarande ordning att en av förvaltaren vägrad förskottsbetalning får hänskjutas av borgenären till rätten bör enligt DU behållas.

Beslut om *avskrivning av konkurs* bör enligt DU:s mening kunna meddelas av TSM.

Beträffande *förvaltarens slutredovisning* menar DU att det böra vara tillräckligt att dessa handlingar skickas till TSM och finns tillgängliga där, om borgenärer och andra intresserade vill ta del av dem.

DU diskuterar vad som är den lämpligaste beslutsordningen i fråga om *förvaltarens arvode*. Många konkurser är små och arvodet fastställs då ofta enligt taxa. Varken i dessa fall eller i mera komplicerade situationer är arvodesfrågorna typiska domstolsuppgifter. TSM har i regel ett betydligt bättre underlag än rätten för att bestämma hur stort arvodet bör vara. En överflyttning av beslutanderätten innebär en enklare och billigare ordning än den som gäller nu. Man måste emellertid beakta att det i komplicerade konkurser förekommer en hel del kontakter mellan TSM och förvaltaren, varför det kan vara svårt för TSM att vid en arvodesprövning ifrågasätta värdet av förvaltarens arbete. Om arvodet bestäms av en oberoende instans, ges en bättre garanti för en riktig arvodesbedömning. Enligt DU torde den bästa lösningen vara att TSM ges behörighet att fastställa arvode i de fall myndigheten inte finner skäl att avvika från det belopp som förvaltaren yrkat. I motsatt fall bör myndigheten med eget yttrande sända över ärendet till tingsrätten för beslut. Motsvarande ordning bör enligt DU gälla i fråga om förskott på förvaltarens arvode, bestämmande av förvaltarens kostnadsersättning samt bestämmande av arvode till rådgivare eller förlikningsman.

I fråga om *ackord i konkurs m.m.* anser DU att det även i framtiden bör ankomma på tingsrätten att fatta erforderliga beslut. Reglerna om ackord är utformade mot bakgrund av att förfarandet kan inbjuda till missbruk. Det är också angeläget att erbjuda ett förfarande som präglas av domstolsförfarandets öppenhet och offentlighet. Samtidigt kan de bedömningar som rätten skall göra vid prövning av ackordsförslag sägas vara typiska domstolsuppgifter. TSM:s koppling till KFM måste också anses göra det olämpligt att de aktuella uppgifterna flyttas till TSM.

Under rubriken *Handläggningsfrågor* (SOU 1991:106 s. 137 f.) framhåller DU att den föreslagna ordningen för konkurshanteringen medför att ett ärende om försättande i konkurs är avslutat hos tingsrätten i och med att ett konkursbeslut och beslut i vissa följdfrågor har meddelats. Om rätens medverkan därefter blir aktuell, exempelvis om det uppstår fråga om edgång eller häktning, får ett nytt ärende läggas upp. Rätten bör inte föra

någon förteckning över anhängiga konkurser. S.k. konkursfrihetsbevis får i fortsättningen utfärdas av TSM.

Enligt DU:s mening är det angeläget med klara forumregler och föreslår att frågor i konkursen alltid skall väckas vid den tingsrätt som har beslutat i frågan om gäldenären skall försättas i konkurs. Denna tingsrätt bör i sin tur i speciella fall kunna flytta över handläggningen till någon annan tingsrätt.

Vad gäller handläggningen i tingsrätt föreslår DU att den skall regleras av den särskilda lag om förfarandet i mål i förvaltningsdomstol och i vissa mål i allmän domstol som DU förordar (jfr numera lagen 1996:242 om domstolsärenden och prop. 1995/96:115 s. 73 f.).

*Remissyttrandena (se remissammanställningen i Ds 1993:5, Del A, s. 345 f.)*

Yttranden över DU:s betänkande har infordrats från bl.a. Justitiekanslern (JK), Domstolsverket (DV), Riksåklagaren (RÅ), sex överåklagare, Riksskatteverket (RSV), fem KFM, Patent- och registreringsverket (PRV), hovrätterna, 27 tingsrätter, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, fyra fackliga centralorganisationer, Svenska Bankföreningen, Föreningen Sveriges kronofogdar, Konkursförvaltarkollegiet i Stockholm, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms resp. Lunds universitet samt sju länsstyrelser. Dessutom har tillfälle att avge yttrande beretts bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO), Högsta domstolen (HD) samt ett 20-tal ytterligare tingsrätter.

Vad gäller remissinstansernas allmänna inställning till förslaget kan inledningsvis nämnas följande. De allra flesta instanserna godtar det mesta av DU:s förslag, dock inte oreserverat. Några pekar på de problem som är förenade med KFM:s dubbla roller i och med att myndigheten företräder staten som konkursborgenär och samtidigt genom TSM utgör tillsynsmyndighet. Denna dubbelroll accentueras än mer genom utredningens förslag. Vissa andra instanser påpekar dock att de dubbla rollerna inte utgör något problem. Bland enskildheter påtalar många instanser vikten av att man behåller – i vart fall som huvudregel – ett obligatoriskt edgångsförfarande. Vissa anser att detta skall ske inför domstol med hänsyn till edgångens vikt, varvid också framhålls att dessa sammanträden utgör ett värdefullt inslag i notarieutbildningen. En del andra instanser förordar ett förenklat förfarande, exempelvis ett skriftligt beedigande av gäldenären inför förvaltaren. Några instanser påtalar som en brist att utredningen inte har utgått från mottagarnas perspektiv. Vissa instanser anser att fler funktioner, bl.a. vad avser förvaltare, än vad som föreslås kan övertas av TSM. En stor majoritet av remissinstanserna anser – i likhet med utredningen – att be-

slutet om gäldenärens försättning i konkurs och användandet av tvångsmedel mot honom som huvudregel skall ligga kvar hos domstol.

Till de kritiska remissinstanserna hör bl.a. RSV. Enligt verkets uppfattning har diskussionen helt utgått från domstolarnas perspektiv. Man har inte bedömt konsekvenserna av en överflyttning av uppgifter ur TSM:s synvinkel. Det finns enligt RSV inte skäl att hysa farhågor för att TSM inte skulle hålla sig objektiv i sin roll. DU:s förslag innebär att domstolarnas kontakt med konkursförfarandet ytterligare minskar. Det markeras således att TSM har ansvaret, resurserna och kompetensen för samhällets tillsyn över konkursförvaltningen. För att kunna ta det fulla ansvaret för sin uppgift bör TSM också ha rätt att använda de mest betydelsefulla befogenheterna. Också arvodesprövningen bör anförtros TSM. Befogenheten att meddela beslut angående utdelning bör vidare läggas på TSM. TSM besitter de kunskaper och erfarenheter som krävs för att kunna bedöma och avgöra utdelningsfrågorna. Synpunkter liknande dem som anförts av RSV har också framförts av ett flertal KFM.

Vad gäller de olika delförslagen i DU:s betänkande råder stor enighet om att tingsrätterna också i fortsättningen bör handha *prövningen av konkursansökningar*. Hovrätten för Västra Sverige anför att TSM på längre sikt bör frigöras från KFM. När detta skett anser hovrätten att tiden är mogen för att flytta över prövningen av konkursansökningar till TSM som första instans.

Även i fråga om *åtgärder omedelbart efter konkursbeslutet* har utredningens förslag vunnit stor anslutning. Att t.ex. förvaltare skall utses av tingsrätten tillstyrks av det stora flertalet remissinstanser. Endast RSV, vissa KFM och Föreningen Sveriges kronofogdar redovisar en motsatt inställning. RSV anför bl.a. att den viktigaste förutsättningen för en bra konkursförvaltning är att den ur alla aspekter mest lämpade förvaltaren utses. Det rätta avgörandet om vem som skall ha uppdraget är viktigare än den tidsvinst man gör genom att tingsrätten fattar beslutet. RSV anser att TSM har bättre förutsättningar än domstolarna att utse förvaltare, och uppgiften bör därför anförtros TSM.

DU:s tanke att TSM bör överta tingsrätternas uppgift att skicka underrettelser om konkursbeslutet avstyrks av de flesta som uttalat sig i frågan.

Förslaget att avskaffa obligatoriskt *edgångssammanträde* har de flesta tillstyrkt eller lämnat utan erinran. Många remissinstanser anser emellertid att man bör behålla ett obligatoriskt edgångsförfarande. Det är särskilt en del tingsrätter som vänder sig mot att göra edgången fakultativ, men även JO, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund. Föreningen Sveriges kronofogdar och Konkursförvaltarkollegiet i Stockholm är kritiskt inställda. Invändningarna är flera. Edgången fyller en viktig, preventiv funktion. Förvaltaren och gäldenären kan vidare ha olika uppfattningar om bouppteckningens innehåll, något som i dag antecknas i domstolens proto-

koll vid edgångssammanträdet. Nya uppgifter kan komma fram vid detta sammanträde. JO pekar särskilt på att den offentliga insynen inskränks på ett väsentligt sätt och framhåller att det vid större bolagskonkurser torde finnas ett allmänintresse av insyn i bolagets förhållanden. Konkursförvaltarkollegiet i Stockholm menar att ett genomförande av förslaget i denna del allvarligt skulle rubba förtroendet för konkursinstitutet som sådant och dessutom äventyra förhållandet förvaltare/gäldenär.

DU:s förslag att införa ett bouppteckningssammanträde inför förvaltaren på tid och plats som bestäms av rätten i samband med konkursbeslutet får inte heller ett odelat positivt mottagande. Det framhålls sålunda av bl.a. DV att det är opraktiskt att låta rätten bestämma tid och plats för sammanträdet och att det i stället bör ankomma på förvaltaren och borgenärerna att ta initiativ till ett sammanträde för att diskutera hanteringen av konkursen. KFM i Göteborgs och Bohus län anser att man kan slopa bouppteckningssammanträdet och i stället ha en ordning där ett formellt sammanträde för edgång äger rum hos TSM och inte hos rätten. JO påpekar att en översyn av reglerna för inställelse av den som är häktad eller intagen på kriminalvårdsanstalt behövs om bouppteckningssammanträde inför förvaltaren införs. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet väcker frågan om man skulle kunna låta gäldenären beediga bouppteckningen inför förvaltaren eller underteckna uppteckningen efter avgiven sanningsförsäkran (jfr 4 kap. 14 § tredje stycket utskökningsbalken). Överåklagaren i Stockholm ifrågasätter om inte en felaktig, skriftlig bekräftelse av bouppteckningens riktighet bör vara straffskärpningsgrund enligt 11 kap. 2 § andra stycket brottsbalken.

Vad gäller beslut om *tvångsmedel m.m.* har DU:s förslag mötts av kraftig kritik såvitt gäller tanken på överflyttning av beslutsbefogenheten beträffande inskränkning av gäldenärens rörelsefrihet, t.ex. förbud att resa utomlands eller åläggande att lämna ifrån sig pass. Kritiken kommer framför allt från domstolshåll och betingas främst av rättssäkerhetsskäl. Några remissinstanser har dock ifrågasatt om inte medgivande till utlandsresa skulle kunna lämnas av förvaltaren med rätt för gäldenären att söka ändring hos TSM eller domstolen.

Vad gäller beslut om *ersättning för inställelse* har DU:s förslag inte blivit föremål för någon egentlig kritik. Konkursförvaltarkollegiet i Stockholm menar dock att beslut i hithörande frågor med fördel kan överlåtas åt förvaltarna.

Vad utredningen föreslagit beträffande *bevaknings- och anmärkningsförfarandet* har godtagits på de flesta håll. Några KFM och Föreningen Sveriges kronofogdar förklarar att de inte helt kan instämma i resonemanget om jäv mot TSM när det gäller att hålla förlikningssammanträden. En tingsrätt påpekar att förlikningssammanträdet bör hållas av rätten, eftersom förvaltaren i anmärkningsförfarandet har intagit en partsställning

och uppgiften är "ganska artfrämmande" för TSM. KFM i Stockholms län anser att det bör införas en lagfäst möjlighet för TSM att hos förvaltaren påyrka ett bevakningsförfarande. Det råder t.ex. ofta ovisshet om förmånsrätt och storleken av fordran när bouppteckning upprättas och det är av intresse att TSM får en viss möjlighet till styrning av bevakningsförfarandet.

DU:s förslag beträffande beslut om *utdelning*, *arvode* och *avskrivning* har godtagits av de flesta remissinstanser. Kritik förekommer av två slag. Å ena sidan menar bl.a. några KFM att förslaget inte går tillräckligt långt i överföring av beslutsbefogenheter till TSM. Å andra sidan hävdas från bl.a. domstolshåll att man med tanke på KFM:s dubbla roller inte bör flytta över de aktuella beslutsfunktionerna till TSM.

I den förra gruppen av kritiska röster ingår KFM i Malmöhus län och i Göteborgs och Bohus län. Bägge menar att TSM har tillräcklig kompetens och integritet för att pröva även utdelningsförslag mot vilka invändningar framställs. Den förra myndigheten pekar dels på att KFM i dag håller fördelningssammanträden efter försäljning av utmätt egendom där det ofta finns konkurrens mellan olika borgenärer, däribland staten, dels på att TSM har anförtrotts att vid konkursförvaltarens försäljning av företagsintecknad egendom besluta att försäljning får ske mot inteckningshavares bestridande (8 kap. 7 § andra stycket KL). Den senare myndigheten framhåller att fastställelse av utdelning *alltid* innefattar en materiell prövning, dvs. även om någon invändning inte framställs, och att den oklara gränsen mellan "tvistiga" och "otvistiga" fall bör medföra att TSM får pröva alla utdelningsförslag.

Båda de nu nämnda KFM menar vidare att alla arvodesfrågor bör prövas av TSM. Samma inställning redovisas för övrigt av en hovrätt. KFM i Göteborgs och Bohus län fäster även uppmärksamheten vid kopplingen mellan fastställande av arvode och utdelningsförslag, när det förra är "otvistigt" men det senare "tvistigt". Som exempel nämns att TSM bestämt arvode att utgå ur hypoteksegendom därför att utfallet av fortsatt drift skall tillfalla en hypoteksborgenär, medan tingsrätten efter invändning av staten mot utdelningsförslaget bestämmer att utfallet i stället skall tillfalla allmänna borgenärer. Denna komplikation berörs även av en annan instans, som anför att TSM:s prövningsrätt inte bör vara beroende av någon skönsmässig bedömning utan anges mer exakt i KL, varvid frågor om att fastställa arvode särskilt för viss egendom bör förbehållas domstolen.

En hovrätt uttalar att det kan övervägas om behörigheten att fastställa "tvistiga" arvoden bör anförtros TSM men att ett vägande skäl mot detta är värdet av att "tvistiga" arvoden prövas av annan myndighet än den som skall utöva tillsyn över förvaltarna. En annan hovrätt menar att DU inte på ett övertygande sätt motiverat varför endast vissa arvodesfrågor skall föras över på TSM och föreslår därför att TSM som första instans skall fast-

ställa alla arvoden. Samma hovrätt påpekar att domstolarnas självständiga ställning bör föranleda att domstols prövning av utdelningsförslag skall väckas av TSM genom en ansökan och inte genom att TSM hänskjuter frågan till domstolen. Malmö tingsrätt anser att förvaltarens arvode principiellt bör prövas av tingsrätt. Eftersom det skulle föra med sig att även invändningsfria förslag måste fastställas av domstolen, motsätter sig tingsrätten dock inte DU:s förslag.

Till den grupp av instanser som är kritiska mot att överflytta beslutanderätt till TSM hör bl.a. åtskilliga tingsrätter. En del av dessa avstyrker generellt DU:s förslag med hänvisning till att förfarandet splittras och till att det inte är tillfredsställande att TSM, som ofta kan uppfattas som företrädare för staten som borgenär, skall få ökad beslutanderätt. Ronneby tingsrätt tillstyrker förslagen beträffande fastställande av utdelning och arvode under förutsättning att TSM skiljs från KFM. Hallsbergs tingsrätt anför som ett skäl mot att överflytta beslutanderätten i arvodesfrågor att tingsrätterna till skillnad från TSM har en betydande och mångårig erfarenhet av att bedöma skäligheten av arvodesanspråk.

Konkursförvaltarkollegiet i Stockholm anser att uppgiften att kungöra utdelningsförslaget bör kunna anförtros åt förvaltaren och att särskilt beslut om fastställelse av förslaget inte behövs. Det bör räcka att klagotiden går till ända, varefter förslaget anses fastställt. När det undantagsvis framkommer att förslaget är behäftat med fel eller brist som inverkar på någons rätt, bör rätten liksom hittills kunna göra erforderliga ändringar eller återförvisa ärendet till förvaltaren. Även beslut om avskrivning bör ligga kvar hos rätten. I enklare fall fattas besluten av tingsnotarier, varför påverkan på domarsidan är marginell. En del fall kan dock kräva viss prövning, t.ex. när edgång inte kunnat fullgöras, något som lämpligen bör prövas av rätten. Mot en överflyttning av beslutanderätten talar även att arvodesprövningen generellt bör förbehållas domstolen. För detta talar för det första TSM:s partsställning. För det andra finns det risk för att personliga sympatier/antipatier visavi förvaltaren får inverkan på TSM:s beslut. Vidare är en förskjutning av TSM:s roll mot att TSM blir beslutsfattare svår att förena med myndighetens kontrollfunktion. TSM kan t.ex. vid hörande enligt 7 kap. 10 § KL i förväg genom godkännande av förvaltningsåtgärder ha bundit upp sig beträffande arvodet. Enligt kollegiet låter sig den reflexionen t.o.m. göras att TSM:s föreslagna roll som beslutsfattare endast kan godtas om myndigheten helt släpper sina funktioner att utöva tillsyn och kontroll.

Vad DU föreslår beträffande handläggningen av frågor om *ackord i konkurs m.m.* har som regel inte mött någon invändning. KFM i Göteborgs och Bohus län finner det dock olämpligt att två myndigheter skall vara inblandade i fråga om uppgörelser i konkurs. Om exempelvis gäldenären vänder sig till TSM för att efterhöra hur han skall agera och vem som be-

slutar om han vill göra upp med sina borgenärer, vilket inte är ovanligt, kan TSM:s förklaring lätt te sig förvirrande.

DU:s förslag under rubriken *Handläggningsfrågor* har i allmänhet inte föranlett några uttalanden från remissinstansernas sida. En del av de instanser som intagit en kritisk hållning till den av DU föreslagna lagen om förfarandet i förvaltningsdomstol och i vissa mål i allmän domstol (domstolsförfarandelagen), t.ex. DV, avstyrker att den görs tillämplig i konkursärenden. JO, som har en positiv inställning till domstolsförfarandelagens tillämpning i mål i allmän domstol, avstyrker dock DU:s förslag beträffande handläggningen av konkurs. JO påpekar att skälen för att frångå nuvarande ordning inte framgår av betänkandet och att JO veterligt inte förts fram någon kritik mot denna ordning.

PRV påpekar att verket underrättas om när ett aktiebolag försätts i konkurs och när konkursen avslutas samt att uppgifter härom förs in i aktiebolagsregistret. Också uppgift om vem som är konkursförvaltare bör antecknas i registret. Från registret, där registrerade styrelseledamöter kvarstår, skulle i så fall alltid kunna utrönas vem eller vilka som i olika sammanhang kan uppträda som parter i anledning av bolagets konkurs, jfr 13 kap. 20 § andra stycket aktiebolagslagen (1975:1385).

#### 4.2.2 Promemorian Konkursgäldenären (Ds 1994:96) och prop. 1994/95:189

##### *Promemorian*

I promemorian behandlas ett antal konkursrättsliga frågor, med särskild inriktning på sådana som gäller konkursgäldenärens skyldigheter under konkursutredningen. Det huvudsakliga syftet med de ändringar som föreslås är att de skall motverka vissa sätt att missbruka konkursinstitutet. Sålunda föreslås bl.a. en utvidgning av gäldenärens upplysningsskyldighet och av vad konkursbouppteckningen skall innehålla. Andra ändringar som föreslås avser en precisering av edstemat vid beedigande av konkursbouppteckningen och inrättande av ett centralt register över fysiska personers konkurser.

I promemorian (s. 51 f.) diskuteras också frågan om konkursgäldenärens skyldighet att inför domstol beediga konkursbouppteckningen alltjämt skall vara obligatorisk. Efter en redogörelse för DU:s förslag och remissutfallet över detta konstateras att det finns fyra uppfattningar om hur man bör reglera frågan om edgången, nämligen

- 1) som för närvarande,
- 2) som för närvarande, men med möjlighet för förvaltaren att i ett enskilt fall begära att gäldenären inte skall behöva avlägga ed vid domstol,
- 3) enligt DU:s förslag, eller
- 4) utan krav på obligatorisk edgång och inte heller något bouppteckningssammanträde hos förvaltaren, men med ett krav på att gäldenären skriftligen bekräftar bouppteckningen och med möjlighet för förvaltaren eller en borgenär att i ett enskilt fall begära att gäldenären avlägger ed vid domstol.

I promemorian genomgås här efter de olika argument som anförs för och emot en obligatorisk edgång. Det är – framhålls det – av de redovisade argumenten sammantaget många som starkt talar för att skyldigheten för en konkursgäldenär att beediga bouppteckningen inför domstol alltjämt bör vara åtminstone en huvudregel. För detta talar såväl betydelsen av att markera edens vikt som att det underlättar konkursförvaltarens arbete. Mot att införa en ordning där förvaltaren ges möjlighet att under vissa förutsättningar begära att gäldenären inte skall avlägga bouppteckningsed talar, att de tänkta fördelarna härav uppvägs av att ett flertal handläggningsmoment i dag är knutna till edgångssammanträdet och flera frister räknas från dagen då sammanträdet hålls. För sådana fall skulle man behöva skapa ett antal nya handläggningsregler som för med sig nya handläggningsmoment för såväl förvaltarna som domstolen. Några effektivitetsvinster av mer märkbart slag kan endast uppnås om man väljer ett helt annat system för konkurshanteringen, där edgången inför domstol inte är något framträdande moment.

Avslutningsvis framhålls i promemorian följande. Frågan hur edgångsskyldigheten bör vara utformad måste ses i ett vidare perspektiv än enbart i perspektivet av arbetsbördan för domstolarna, konkursförvaltarna och andra som är inblandade i konkurshanteringen. Edgången har ansetts viktig av principiella skäl – både för utredningen i det enskilda konkursärendet och för respekten för konkursinstitutet i stort. Det behöver inte betyda att värdet av en obligatorisk edgång inför domstol är omistligt. Frågan måste emellertid ses i belysning av hur konkursförfarandet i det stora hela är uppbyggt. Om man skall överge den principiella utgångspunkten som för närvarande råder krävs dock överväganden av annat slag än som kan göras i detta sammanhang. Frågor som har med konkursförvaltningen i stort att göra kommer att behandlas i ett senare skede, bl.a. mot bakgrund av DU:s förslag i dess helhet vad konkursfrågor beträffar. Eftersom edgångssammanträdet – men inte nödvändigtvis edsavläggelsen – har en så central roll vore det inte lämpligt att föregripa ett kommande arbete, eventuellt inriktat på en reformering av konkursförvaltningen och konkursförfarandet.



Enligt promemorian bör ordningen med en obligatorisk edgång och ett därtill hörande edgångssammanträde därför inte ändras.

*Prop. 1994/95:189 Konkursgäldenären*

I propositionen (s. 22) anförs att promemoriaförslaget om att behålla den obligatoriska edgången hälsats med tillfredsställelse av en stor majoritet av remissinstanserna. Regeringen förklarar att den ansluter sig till den bedömning som gjorts i promemorian och att den därvid vill betona att edgången är ett mycket viktigt moment i konkurshandläggningen. Vidare sägs (s. 23) – efter att regeringen berört ett par andra frågor där det i promemorian inte förordas någon lagändring – att "regeringen har – i vart fall för närvarande – inte anledning att göra andra bedömningar i dessa frågor /inklusive frågan om edgång/ än de som redovisas i promemorian".

#### 4.2.3 Riksrevisionsverkets rapport Tillsyn vid konkurs (RRV 1994:13)

Riksrevisionsverket (RRV) har granskat den statliga tillsynen vid konkurs. Bakgrunden härtill var att det stora antalet konkurser i början av 1990-talet utsatte såväl konkurshanteringssystemet som den statliga tillsynen för stor påfrestning. Granskningen bygger på ett empiriskt underlag från konkurshantering och tillsynsverksamheten i fem län samt underlag från Riksskatteverket (RSV). De fem länen är Stockholms, Kristianstads, Skaraborgs, Kopparbergs resp. Norrbottens län. Underlaget präglas av den extrema konkurssituationen från 1988 och fram till 1993. RRV:s granskning är problemorienterad och utgör inte någon allsidig utvärdering av tillsynen. Med ledning av gjorda iakttagelser och statsmakternas intentioner för konkurstillsynen har RRV analyserat problem i verksamheten. Vidare har RRV analyserat förutsättningarna för verksamheten och orsakerna till problemen. I RRV:s rapport anförs sammanfattningsvis följande.

Antalet nya konkurser ökade snabbt under den undersökta perioden men med olika omfattning och intensitet i de olika länen. Även i fråga om antalet oavslutade konkurser, som genomgående var stort, fanns stora skillnader. Länen hade på varierande sätt och med olika framgång försökt utöka kretsen av konkursförvaltare. Trots detta anlätades år 1992 endast ett fåtal förvaltarbyråer för minst 75 % av samtliga nya förvaltaruppdrag. Minst 80 % av samtliga nya uppdrag gick till förvaltare som erhöll minst 25 uppdrag, dvs. cirka hälften av de totalt anlätade förvaltarna. Det genomsnittliga antalet nya uppdrag bland dessa varierade med mellan 34 och 100 uppdrag mellan länen 1992.

På grund av att antalet oavslutade konkurser ökade hade olika moment i konkurshandlingen förlängts. Konkurstiderna blev allt längre. Detta gällde särskilt i utdelningskonkurser. Även i fråga om tiderna fanns stora skillnader mellan länen. Arvodensnivån i de konkurser som avslutades under undersökningsperioden steg med ca 30 – 100 % mellan länen. Nivån i utdelningskonkurser steg markant. Även arvodesnivån i avskrivningskonkurser med arvoden över taxa steg markant i vissa län. Betydande skillnader förelåg mellan länen i nivåer och utveckling.

De övergripande problemen i konkurstillsynen är enligt RRV bl.a. begränsade och skiftande förutsättningar att utöva en effektiv tillsyn, bristande enhetlighet i tillsynens inriktning och utformning samt svårigheter att följa upp och utvärdera tillsynens resultat och effekter.

Tillsynens roll och inflytande i förvaltarfrågorna varierar enligt RRV bl.a. beroende på vilket synsätt och samspel som utvecklats mellan TSM och tingsrätterna. Flertalet TSM har i begränsad utsträckning kunnat medverka till att anpassa förvaltarresurserna till den ökade konkursvolymen och balansera arbetsbördan för konkursförvaltarna. Långsiktigt mot förvaltarna främjande insatser har nedprioriterats.

Tillsynen över förvaltningsåtgärderna har försämrats av att insynen och den aktiva tillsynen minskat i allt fler pågående konkurser. Tyngdpunkten på dokumentgranskning och efterhandskontroll ger små möjligheter att bedöma förvaltningsåtgärderna när ärendebalanserna ökar. Tillsynen över förvaltningsåtgärderna har präglats av olika prioriteringar, ambitionsnivåer och arbetsformer mellan TSM. Den styrs också av konkursförvaltarnas minskande benägenhet att höra TSM i olika frågor. RRV:s bedömning är att TSM:s bevakning av samhällsintressena i konkurser, t.ex. ekobrottsfrågorna, har försvagats i rådande konkurssituation.

Kontrollen över konkurstiderna har successivt förbättrats med bl.a. stöd av ADB-baserade bevakningssystem. Men fortfarande är TSM:s överblick begränsad och uppföljningsinsatserna varierar mellan länen. TSM:s sanktions- och åtgärdsåtgärder för att påverka konkurstiderna är begränsade.

Kontrollen över konkurskostnaderna är en svår tillsynsuppgift. TSM lämnar sällan erinringar till tingsrätten mot arvodesräkningarna. Räkningarna saknar över lag uppgift om nedlagd tid. En försämrad insyn i förvaltningen anser RRV ge upphov till att skälighetsbedömningar görs på bekostnad av skicklighetsbedömningar. TSM:s arvodesprövningar kännetecknas av bristande enhetlighet i bedömningskriterier och förfaringssätt.

RRV har funnit att hindren för en effektiv konkurstillsyn främst förklaras av oklarheter i regelsystemet för tillsynen och av brister i dess administrativa förutsättningar (organisation och resurser m.m.). Konkurslagstiftningens riktlinjer för tillsynen är komplexa och delvis allmänt hållna samt ibland svårförenliga. Detta har i sin tur gett upphov till bl.a. oklarhet-

er hos TSM om konkurstillsynens mål och närmare inriktning. Någon samstämmig tillsyn har därför inte utvecklats inom organisationen. TSM har haft relativt begränsade befogenheter och instrument för att vinna gehör för tillsynens synpunkter. Tillsynsfunktionen har fått en delvis oklar roll i förhållande till domstolarna och förvaltarna. Lagstiftningens markering av tillsynens inriktning på granskning av enskilda konkursärenden begränsar möjligheterna för TSM att beakta centrala och generella problem i konkursförvaltningen. Tillräcklig uppmärksamhet ägnas enligt RRV inte åt de kvalitativa och långsiktiga aspekterna i konkursförvaltningen. TSM har haft en begränsad förmåga att hantera och anpassa resurserna till förändringar i ärendevolymer och andra yttre omständigheter. Tillsynsverksamhetens organisation och administrativa stöd är inte tillräckligt ändamålsenliga för en enhetlig och effektiv tillsyn.

RRV:s huvudförslag är en översyn av nuvarande tillsynssystem med utgångspunkt i konkurshanteringen i stort. RRV skissar två principiellt olika förändringsalternativ (se rapporten s. 121 f.).

Det ena är att förstärka ärendegranskningen och ”kontrollrollen”. Detta alternativ utgår från det syfte och system för konkurstillsynen som den gällande konkurslagstiftningen omfattar. Tillsynens inriktning på huvudsakligen en granskning av enskilda konkursärenden skall kvarstå. Förändringen bygger på att TSM får bättre förutsättningar för en effektiv granskning av ärendena. Det är då rationellt att fullfölja Domstolsutredningens förslag i betänkandet Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106) att koncentrera en större del av konkurshanteringen till TSM. Tillsynsrollen förstärks ytterligare om även vissa mer strategiska beslutsbefogenheter och uppgifter förs över från domstolarna till TSM. Det gäller besluten om tillsättning av förvaltare och om förvaltararvodet.

Det andra alternativet innebär att tillsynen inriktas mer på systemtillsyn fristående från det enskilda konkursärendet med ökad tyngdpunkt på främjande och förebyggande insatser. Samtidigt bör den obligatoriska ”stycke-granskningen” och efterhandskontrollen avvecklas. Denna typ av granskning förutsätts även ge utrymme för att aktivt arbeta med fördjupade granskningar av ett mindre antal tunga konkurser och befogenheter för olika former av stickprovskontroller. Tillsynsfunktionen får en mera inspektionsliknande karaktär. Detta alternativ bygger på en förskjutning av ansvaret i konkurser från bl.a. den statliga tillsynsfunktionen till ökat inflytande, engagemang och ansvar för borgenärskollektivet.

Med utgångspunkt i den redovisade problembilden pekar RRV också som ett alternativ på vissa behov av förändringar som, inom ramen för nuvarande tillsynssystem, skulle kunna ge bättre förutsättningar för tillsynsverksamheten. RRV utgår här från en verksamhet som i princip är oförändrad i fråga om roll och inriktning. Beträffande regelsystemet behövs enligt RRV ett tydligare och mer preciserat författningsmässigt stöd

för tillsynens motiv, inriktning och uppgifter samt ett klarläggande i fråga om rollfördelningen mellan TSM och domstolarna. Vidare behövs en förstärkt policyroll för Riksskatteverket (RSV). Den centrala funktionen bör i ökad utsträckning medverka till att gemensamma synsätt, normer och vägledningar utvecklas inom tillsynsområdet och successivt anpassas till yttre omständigheter, t.ex. gemensamma bedömningskriterier i arvodesfrågor.

Härutöver tar RRV i ett särskilt avsnitt upp frågor om organisation och styrning, där man bl.a. behandlar ökad kostnadstäckning och särskilt anslag för tillsynsverksamheten, en utveckling av RSV:s ledningsroll, en utveckling av ADB-stöd och förstärkning av kompetensutvecklingen.

I ett sista avsnitt diskuterar RRV förvaltar- och arvodesystemet. RRV anser att beslutsbefogenheten beträffande förvaltararvode bör föras över till TSM, att konkursförvaltartaxan bör ses över, att förvaltare bör vara skyldiga att redovisa debiteringsprinciper och nedlagd tid. Enligt RRV bör en ökad konkurrens i princip byggas in i förvaltarsystemet med möjlighet till en större spridning av uppdragen som följd.

#### 4.2.4 Domstolsverkets rapport Översyn av vissa konkursrättsliga föreskrifter (DV 1992:2)

Inom Domstolsverket (DV) genomfördes under 1991 ett projekt med syfte att åstadkomma förenklingar av systemet för avgifter och statens kostnadsansvar i konkurs. Resultatet av projektgruppens arbete redovisades i DV-rapport 1992:2 Översyn av vissa konkursrättsliga föreskrifter daterad 1992-02-12.

I rapporten konstateras att det nuvarande avgiftssystemet i konkurs är komplicerat. Det förekommer flera avgifter som skall tas ut ur konkursboet, nämligen tillsynsavgift, kungörandeavgift och kallelseavgift. Dessa avgifter utgår med skilda avgiftssatser och under delvis skilda förutsättningar i fråga om vilka konkurser som skall belastas. Avgifterna regleras också i olika författningar och avgiftssatserna ändras vid skilda tidpunkter. Av dessa skäl har avgifterna blivit svårhanterliga, i första hand för förvaltarna, men även för tingsrätterna, TSM och DV. Projektgruppen föreslår i rapporten att de tre avgifterna skall föras samman till en gemensam avgift, konkursavgift, som skall utgå enhetligt för alla konkurser. Däremot föreslås inte någon ändring när det gäller efterbevakningsavgiften och inte heller när det gäller den ansökningsavgift som tas ut när en konkursansökan ges in till tingsrätten.

När det gäller utformningen av den nya konkursavgiften övervägs i rapporten olika alternativ. Ett alternativ är att bestämma avgiften till ett fast belopp, eventuellt kopplat till basbeloppet. Den främsta fördelen med

en fast konkursavgift anses i rapporten vara att den är mycket lättadministrerad för samtliga aktörer i konkursen. Nackdelen är i första hand att konkurserna träffas ojämnt. En konkurs som medfört relativt lite arbete (och därmed låga förvaltararvoden) skulle med en fast avgift få bära en större del av statens totala kostnader. Ett annat alternativ är en rörlig avgift. Avgiften skulle då kunna följa förvaltaravodet eller någon annan faktor som t.ex. utdelningsbart belopp i konkursen eller konkursboets tillgångar. En sådan avgift skulle belasta "större" och "mindre" konkurser med skilda belopp. Avgiften skulle dock bli mer svåradministrerad. Frågan är också om en sådan avgift skall vara helt proportionell eller om den skall vara regressiv på samma sätt som den nuvarande tillsynsavgiften (jfr avsnitt 2.6.2.1).

I rapporten föreslås att konkursavgiften skall utformas som en fast avgift. Enligt de beräkningar som utförts skulle detta kräva en höjning av de fasta avgifterna i konkurs (dvs. kungörande- och kallelseavgift) från 3 200 kr till 6 700 kr. Det noteras i detta sammanhang att en fast avgift i sig inte skulle innebära någon ökad belastning på borgenärskollektivet utan endast en omfördelning av avgiftsuttagen mellan "större" och "mindre" konkurser. Det hävdas att borgenärskollektivet i såväl "större" som "mindre" konkurser i stort består av kreditinstitut, leverantörer och staten, varför en borgenär sett över tiden skulle komma att möta både fördelar och nackdelar av en fast konkursavgift. Förslaget innebär vidare att avgiften skall bestämmas i förhållande till basbeloppet och att den skall utgå om tillgångar finns i konkursboet utöver vad som behövs för att täcka förvaltarersättningen. Även betalningsskyldig borgenärs ansvar skall kunna tas i anspråk för att täcka konkursavgiften. Mot denna bakgrund föreslås i rapporten att konkursavgiften skall bestämmas till 20 procent av basbeloppet.

I rapporten anmärks att RSV ifrågasatt om inte konkursavgiftens storlek i vissa fall skulle kunna bestämmas efter särskild prövning. Enligt RSV:s mening skulle det allmänt uppfattas som orättvist om inte kostnaden för tillsynen skulle öka något trots att TSM:s arbete i en konkurs varit flerdubbelt större än i andra konkurser. Projektgruppen har emellertid inte ansett att frågan huruvida de totala tillsynskostnaderna bör täckas av inlutna avgifter fallit inom ramen för projektet, varför RSV:s synpunkter inte föranlett några förslag.

I anslutning till förslagen om en enhetlig konkursavgift läggs i rapporten också fram vissa förslag till ändringar i fråga om statens och borgenärs kostnadsansvar vid konkurs. Bl.a. föreslås att, eftersom en statlig lönegaranti i konkurs omfattar även den anställdes eventuella borgenärsansvar för konkurskostnader, en borgenär vars fordran har sådan lönegaranti skall vara befriad från sitt borgenärsansvar. I stället skall ett årligt schablonbelopp kunna föras över från lönegarantifonden (denna fond har avskaffats fr.o.m. budgetåret 1995/96) till DV:s anslag för konkurskostnader.

I rapporten behandlas även frågan om omfattningen av kungörelser i konkurs i syfte att minska statens kostnader som under budgetåret 1990/91 uppgick till ca 35 mkr. Denna kostnad täcktes till viss del, ca 6 mkr, av kungörandeavgiften. Det konstateras att det sannolikt föreligger ett behov för t.ex. småföretagare att snabbt och enkelt kunna få reda på ställningen hos andra företag, med vilka de kanske har eller avser att ingå affärsförbindelser. Det skulle därför vara ett alltför stort steg att helt slopa annonseringen om kungörelser i konkurs. Enligt rapporten är det också olämpligt att inskränka annonseringen till t.ex. Post- och Inrikes Tidningar. Vidare framhålls att de möjligheter som redan finns att begränsa annonseringen av andra beslut än själva konkursbeslutet är till fyllest. Däremot föreslås en viss inskränkning av kungörelsen om inträffade konkurser. Uppgift om TSM:s namn och adress, oprioriterade borgenärers ställning och fristdag bör enligt rapporten kunna undvaras. Detta förslag har sedermera lett till en ändring av 10 § konkursförordningen (1987:916) som trädde i kraft den 1 augusti 1995 (SFS 1995:979).

Rapporten redovisar även en av RSV aktualiserad fråga om ersättning till staten när TSM förvarar böcker och andra handlingar rörande konkursboet efter konkursens slut. RSV förordar i första hand att tillsynsavgiften skall höjas schablonmässigt så att den täcker även förvaringskostnader. I andra hand skall enligt RSV den faktiska arkiveringskostnaden behandlas som en konkurskostnad och tas ut ur konkursboet innan utdelning kan ske. Man tar emellertid inte ställning till spørsmålet i rapporten, eftersom det närmast anses röra en exekutionsadministrativ fråga.

Rapporten har varit föremål för remissbehandling. Yttranden har kommit in från DV, Stockholms tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, RSV, KFM i Stockholms län, Malmöhus län, Jönköpings län, Kronobergs län och Göteborgs och Bohus län, Kammarkollegiet, Sveriges advokatsamfund och Konkursförvaltarkollegiernas Förening.

Samtliga remissinstanser uttalar sig positivt om en enhetlig konkursavgift. RSV samt KFM i Stockholms län, Kronobergs län och Göteborgs och Bohus län anser dock att en rörlig konkursavgift bör väljas i stället för en fast avgift. Konkursavgiften bör därvid tas ut helt proportionellt med en viss procentsats av förvaltararvodet. KFM i Malmöhus län och Jönköpings län tillstyrker förslaget om en fast konkursavgift, men KFM i Jönköpings län förordar att avgiften skall tas ut enbart om det sedan övriga konkurskostnader har betalats återstår egendom som skall täcka avgiften. Stockholms tingsrätt anser att avgiften bör tas ut med en högre procentsats av basbeloppet om förvaltararvodet överstiger ett visst belopp. Några remissinstanser, däribland KFM i Kronobergs och Göteborgs och Bohus län, pekar på vikten av att full kostnadstäckning för staten skall uppnås vid fastställandet av avgiftens storlek. Sveriges advokatsamfund tillstyrker förslaget i rapporten när det gäller frågan om sökande borgenärs ansvar för

konkurskostnader men avstyrker att ett årligt schablonbelopp förs över från lönegarantifonden till anslaget för statens konkurskostnader.

Flera av remissinstanserna uttalar sig även om det av RSV framlagda förslaget om ersättning för förvaring av gäldenärens handlingar och de flesta av dem förordar därvid det av RSV föreslagna alternativet. Sveriges advokatsamfund anser att problemet med höga kostnader för förvaring av räkenskapsmaterial bör angripas med en förkortning av förvaringstiden i stället för med en konkursavgift.

#### 4.2.5 Riksskatteverkets fördjupade anslagsframställning för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet för åren 1997–1999, bilaga 1

RSV berör i det material som ligger till grund för myndighetens fördjupade anslagsframställning bl.a. frågor om kostnadsansvaret för förvaring av gäldenärens räkenskapshandlingar och tid för förvaringen samt frågan om edgångssammanträde per telefon.

När det gäller frågan om kostnadsansvaret för förvaringen av räkenskapsmaterial anser RSV att det räkenskapsmaterial som inte kan återlämnas till konkursgäldenären skall bevaras genom förvaltarens försorg och på konkursboets bekostnad. Bakgrunden till förslaget är att förvaltaren, enligt gällande regler, vid konkursens avslutande kan välja om han vill förvara materialet på konkursboets bekostnad eller om han skall överlämna det till TSM för att förvaras på statens bekostnad. Det val förvaltaren gör har stor ekonomisk betydelse och bör enligt RSV:s mening regleras lagstiftningsvägen. För en ordning som innebär förvaring på boets bekostnad talar enligt verkets mening det förhållandet att förvaringsskyldigheten från början ålegat gäldenären. Skyldigheten är allmänt bekant och därför förutsebar i konkurssituationen. Den kan jämföras med den skyldighet som enligt praxis anses åligga ett konkursbo att ansvara för miljöfarligt avfall som en konkursgäldenär haft ansvar för. Det främsta argumentet för en ordning med förvaring på det allmännas bekostnad är enligt RSV att skyldigheten att bevara räkenskapsmaterial tillkommit i den allmänna omsättningens intresse och i det allmännas intresse av att olika myndigheter i efterhand vid behov skall kunna granska en näringsidkares verksamhet.

Som ytterligare skäl för förslaget att räkenskapsmaterialet bör bevaras genom förvaltarens försorg och på konkursboets bekostnad anför RSV att det är konkursförvaltaren som haft ansvaret för att omhänderta och i vederbörlig ordning förteckna materialet. Det är mot den bakgrunden förvaltaren som allmänt sett är bäst skickad att utifrån sin kunskaper bedöma

förvaringsform och hur noggrant materialet bör vara ordnat. Även om skyldigheten att bevara materialet är generell utesluter detta inte möjligheten att förvaringsformen och den relativa ordningen i materialet bör kunna tillåtas variera med hänsyn till det enskilda ärendets karaktär. Om förvaringsskyldigheten överlämnas till TSM finns det risk för att hanteringen blir onödigt dyrbar, eftersom myndigheten inte har kännedom om ärendet och därför för säkerhets skull måste förvara allt material. Förslaget innebär enligt RSV att enhetlighet och förutsebarhet uppnås och kommer dessutom i många fall att utgöra en besparing för det allmänna.

När det gäller tiden för förvaring föreslår RSV att denna begränsas till fem år från utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. Detta bör föreskrivas i KL, varvid det också bör införas en möjlighet att i särskilda fall förvara materialet under en längre tid. RSV ifrågasätter om den i bokföringslagen (1976:125) gällande regeln om tioårig förvaring har betydelse beträffande räkenskapshandlingar främst avseende aktiebolag. Den alldeles övervägande delen arkivhandlingar torde röra just aktiebolagen. När konkursen avslutats anses aktiebolaget upplöst och någon ny taxering torde därefter inte kunna ske. I en sådan situation skulle enligt RSV inte heller reglerna om ställföreträdaransvar kunna komma att tillämpas. Däremot skulle t.ex. regler om omprövning av taxeringsbeslut kunna vara aktuella i sammanhanget. Härför torde en förvaringstid om sex år vara tillräcklig. Ytterligare ett skäl att bevara räkenskapshandlingar skulle enligt RSV:s mening vara möjligheten att utreda skattebrott, där preskriptionstiden för de allvarligaste brotten är just tio år. RSV ifrågasätter emellertid om förundersökning avseende skattebrott begångna mer än sex år före konkursbrottet inleds i sådan omfattning att det motiverar de stora kostnader som en tioårig förvaringstid i alla konkurser totalt medför. Vidare kan en åklagarmyndighet som behöver materialet efter förvaringstidens utgång överta ansvaret för detta. RSV anser dock att det undantagsvis skulle kunna vara ändamålsenligt för förvaltaren att förvara materialet under en längre tid, varför det är motiverat med en möjlighet till längre förvaring om förvaltaren skulle bedöma det som nödvändigt.

RSV föreslår slutligen att TSM skall kunna närvara per telefon vid edgångssammanträden. Den genomförda regionaliseringen, som innebär att tillsynen i konkurser ankommer på ett relativt litet antal personer i huvudsak lokaliserade till residenssorter, gör det omöjligt för företrädare för TSM att besöka samtliga de edgångssammanträden som skulle vara av värde från exempelvis brottsbekämpande synpunkt. En möjlighet att närvara per telefon i de fall myndigheten begär det och domstolen finner det lämpligt med hänsyn till omständigheterna borde därför enligt RSV införas.



#### 4.2.6 Statskontorets rapport 1999:20 En samlad administration av lönegarantin

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av den administrativa hanteringen av lönegarantiersättningen. I uppdraget ingår även att ge förslag till hur hanteringen kan effektiviseras. Resultatet redovisas i en rapport "En samlad administration av lönegarantin". Statskontoret föreslår att RSV får ett systemansvar för lönegarantin, att konkursförvaltarna – förutom att bereda och besluta om lönegaranti – även får till uppgift att betala ut ersättningen till löneborgenärerna samt att KFM, utöver sin roll som TSM, också bevakar statens fordran sedan lönegaranti betalats ut och utanordnar medel till förvaltarna.

Förslaget innebär enligt Statskontoret följande. Ett mera sammanhållet system än i dag uppnås. Systemet blir lättare att styra och leda, det tydliggör gränsen mellan staten och konkursförvaltarna, det bibehåller eller t.o.m. förbättrar den höga servicenivån och är samtidigt billigare för staten.

Statskontoret grundar förslaget på bl.a. att dagens administration av lönegarantin uppvisar brister i budgetansvar, tillsyn och kontroll, föreskriftsarbete och ansvarsfördelning. En ny administration måste, enligt Statskontoret, dels avhjälpa bristerna, dels upprätthålla den nuvarande höga servicenivån gentemot löneborgenärerna.

Hanteringen av lönegarantin bör i högre utsträckning än i dag ansluta till hanteringen av konkurser i övrigt. Denna hantering sköts enligt Statskontoret av exekutionsväsendet för vilket RSV är central förvaltningsmyndighet. Om RSV får ett helhetsansvar för systemet kan många av de nuvarande bristerna i administrationen avhjälpas. Statskontoret anser vidare att förvaltarna har god information om förhållandena i konkursen genom sin roll som beslutsfattare om lönegarantiersättningen. Konkursförvaltarna bör därför också sköta utbetalningarna. Därigenom gör staten en besparing om ca 15 mkr per år, eftersom kostnaden för utbetalningarna kommer att belasta konkursbona. KFM är tillsynsmyndighet i konkurs och bör enligt Statskontoret lämpligen ha förstahandsansvaret att bevaka statens fordran på grund av utbetald lönegaranti. KFM skall också förse förvaltarna med erforderliga medel för utbetalning till enskilda.

Statskontorets förslag förutsätter bl.a. att konkurstillsynen är offentlig och knuten till KFM. Dessutom förutsätts RSV ha en central funktion. På grund av bl.a. de tilläggsdirektiv Konkurstillsynsutredningen fått under 1999 (Dir. 1999:20) anser Statskontoret att förslagen i rapporten bör anstå till senast i samband med aktuella förändringar i regelsystemet.

## 4.3 Övriga reformförslag

### 4.3.1 Justitieombudsmannens beslut den 30 december 1983 (dnr. 3686–1983)

Under senare delen av 1980 och 1981 uppmärksammade JO vid inspektioner problem hos de KFM som även hade funktion som TSM. JO satte därför i gång en systematisk, principiellt upplagd genomgång av verksamheten hos ett ”representativt” urval av TSM. Tonvikten låg på myndigheternas erfarenheter av och synpunkter på tillsynsfunktionen. 12 av 25 myndigheter blev föremål för undersökning. JO gick till väga så att ett antal tillsynsfogdar intervjuades under 1981 och 1982. Även ett drygt femtontal konkursförvaltare jämte kollegor och medhjälpare blev föremål för utfrågning. JO:s ambition var att söka ge en bild av hur tillsynen tog sig ut i verkligheten. Han gjorde inte anspråk på att ge en heltäckande bild ur tillsynsordningens alla aspekter eller av tillämpningsvariationer inom denna. Syftet var heller inte att söka felaktigheter hos TSM. Undersökningen skulle ses och bedömas som ett bidrag till diskussionen kring ett viktigt lagområde.

JO:s uttalanden samt justerings- och ändringsförslag gällde i huvudsak dels inriktningen av tillsynen, dels områden där justeringar i enskildheter borde övervägas. I fråga om tillsynens inriktning var frågan om den skulle vara offensiv eller defensiv, aktiv eller passiv. När det gällde behovet av justeringar var utgångspunkten att problem visat sig föreligga i tillämpningen hos TSM och i fråga om gäldenärsbrott, arvodesprövningen, sekretess och näringsförbud.

JO konstaterade inledningsvis att det fanns alltför stora variationer mellan de olika myndigheterna i fråga om hur tillsynen utövades. Den viktigaste orsaken antog JO vara att det fanns ”något ofullgånget eller halvkvädet” över institutet som sådant. Då lagstiftaren inte i tillräcklig grad styrt utvecklingen utan i stället enskilda myndigheter eller personer fått forma den, ansåg JO inte det så märkligt att bilden blivit splittrad. Även om målen för verksamheten som den kommit till uttryck i 59 § ÄKL var bra, ansåg JO det slående på hur olikartade sätt myndigheterna valde väg att nå målen. Tillsynsverksamheten var ”personanknuten”. Avsikten hade varit att få en oberoende tillsynsfunktion men man fick i stället en som blev vad den enskilde fogden gjorde den till. I vissa fall var tillsynsfogden tvungen att prioritera mellan tillsynsverksamhet och övrig hos KFM förekommande sysslor. Inte sällan utföll enligt JO prioriteringen till tillsynsfunktionens nackdel.

JO föreslog därför att uppdraget att vara tillsynsfogde borde anförtros en specialist, dvs. en som var förtrogen inte endast med allmänna kronofogdesysslor utan även med konkursrätt, associationsrätt och andra viktiga rättsområden. Han föreslog också att uppdraget som sådan specialist borde avlönas så att det var lockande att få det. För att råda bot på missförhållandena vid prioriteringen mellan tillsynsuppgiften och andra inom KFM förekommande uppgifter föreslog JO att tillsynsfunktionen borde begränsas till färre myndigheter. På så sätt skulle fogdarna helt och hållet kunna ägna sig åt tillsynen. Även i fråga om ekonomitjänster förordade JO att sådan skulle finnas vid varje TSM och helst enbart för tillsynsverksamheten.

När det gällde tillsynens inriktning framhöll JO det lämpliga i att TSM var aktiv, offensiv i sin verksamhet. TSM skulle vara en funktion vid förvaltarens sida för att se till att borgenärernas, gäldenärens och det allmännas intresse togs till vara på bästa möjliga sätt. I detta uttalande låg att myndigheten på ett så tidigt stadium som möjligt borde skaffa sig en bild av konkursen. Detta krävde i sin tur ändringar i attityder hos TSM, snarare än ändringar i lagstiftningen. JO hänförde sig i sammanhanget till förarbetsuttalanden vid 1979 års reform där det framhölls att tillsynen främst skulle ha karaktär av en efterhandskontroll. Samarbete mellan TSM och förvaltarna borde främjas. JO föreslog därför ett tillägg i 51 a § ÄKL (nuvarande 7 kap. 10 § KL) om att förvaltarna skulle åläggas att höra, förutom borgenärerna, även TSM i viktigare frågor.

I fråga om gäldenärsbrotten framhöll JO att ett aktivt deltagande från TSM:s sida i brottsutredningen helt låg i linje med den inriktning som tillsynsverksamheten enligt JO borde och måste ha. Just brottsutredningar var en av de frågor som förvaltaren enligt det förordade tillägget i 51 a § ÄKL borde höra TSM om. I sammanhanget påpekade JO att en översyn av systemet med ersättning enligt taxa i s.k. mindre konkurser var nödvändigt så att förvaltarna kunde påräkna ersättning för sitt arbete med brottsutredningarna. Han framhöll även det olämpliga i att brottsanmälningarna blev liggande utan åtgärd hos polis- och åklagarmyndigheter. JO poängterade också de insatser ekonomerna vid TSM kunde förväntas göra för brottsutredningarna inom ramen för revisionsverksamheten.

När det gällde arvodesgranskningen konstaterade JO att den TSM som bedrev en aktiv tillsyn hade bättre möjligheter att kunna bedöma arvodesyrkandena. Oaktat detta ansåg JO att arvodesgranskningen skulle komma att förbli ett arbetskrävande, svårhanterligt och onödigt inslag i tillsynsverksamheten. Man kunde heller inte förvänta sig några handfasta riktlinjer vare sig från statsmakterna (RSV) eller från domstolarna. JO ansåg därför en lösning vara att TSM anförtroddes att själv välja ut de arvodesräkningar myndigheten ansåg borde granskas.

JO tog slutligen upp frågor om behovet av sekretess i TSM:s verksamhet (se numera 8 kap. 19 § SekrL) och förordade att TSM i stället för åklagare skulle föra talan vid domstol om näringsförbud.

#### 4.3.2 Justitieombudsmannens beslut den 18 januari 1995 (dnr. 3698–3699–1994)

Vid en inspektion som JO företog i oktober 1994 hos den till KFM i Skaraborgs län knutna TSM uppmärksammades dröjsmål med att ge in förvaltarberättelser. I ett konkursärende hade förvaltaren, trots löfte att inom en kortare tid från edgångssammanträdet komma in med berättelsen, dröjt nästan nio månader. Något anstånd hade inte beviljats. I ett annat tillsynsärende hade en förvaltare hos en tingsrätt begärt och beviljats anstånd med att ge in förvaltarberättelserna i ett trettiotal konkurser. Förvaltarberättelser avgavs trots detta i ett flertal fall först flera år efter anståndstidens utgång. Kännetecknande för de nyss nämnda konkurserna var dels att de bl.a. avsåg enskilda personer, dels att flertalet av konkursbesluten fattats ett eller flera år före begäran om anstånd.

I anledning därav aktualiserades frågan om ansvarsfördelningen mellan tingsrätten och TSM i fråga om bevakningen av att konkursförvaltarna i rätt tid ger in berättelser enligt 7 kap. 15 § KL, s.k. förvaltarberättelser. JO tog upp detta som ett initiativärende. Efter att ha redogjort för innehållet i sista stycket i 7 kap. 15 § KL, av vilket bl.a. följer att rätten får medge förvaltaren anstånd med att avlämna förvaltarberättelsen om det finns särskilda omständigheter, uttalade han i huvudsak följande. Han konstaterade att förarbetena till KL inte ger besked om skälen för att konkursdomstolen fått till uppgift att bevilja anståndet. Inte heller finns några uttalanden om vem som har att bevaka att förvaltarberättelsen kommer in i tid. Att någon saklig ändring i förhållande till ÄKL inte hade varit avsedd följde enligt JO av allmänna uttalanden i propositionen till KL. Enligt ÄKL fanns inte någon bestämd tidsgräns för att ge in berättelsen utan så skulle ske utan dröjsmål. Det hade då ålegat TSM att övervaka att förvaltarberättelsen kom in i tid. JO hade i ett tidigare ärende (som avsåg tillämpningen av ÄKL) uttalat att det inte ålegat konkursdomaren att ingripa mot en förvaltare, som utan att begära anstånd, försuttit tiden för att fullgöra sina skyldigheter. I DV:s handbok för konkurser hänvisades till nyss nämnda JO-beslut. Inte i något sammanhang hade tingsrätterna ansett sig ansvara för att förvaltarberättelsen kommer in i rätt tid.

Mot denna bakgrund ansåg JO sig inte kunna hävda att det förelåg en bevakningsskyldighet för tingsrätterna. Han konstaterade emellertid att det föreföll naturligt att den som hade till uppgift att bevilja anstånd också hade ansvar för bevakningen av att tidsfristen inte överskreds.

JO:s slutsatser ledde in på frågan om det borde vara en uppgift för tingsrätten att bevilja anstånd med att avge förvaltarberättelser. Som skäl mot det anförde JO bl.a. att TSM normalt kunde antas ha bättre kännedom om den enskilda konkursen i det skede anstånd begärs och att det judiciella inslaget i ett anståndsbeslut torde vara begränsat. JO menade att det fanns anledning att överväga om rätten att bevilja anstånd skulle överföras till TSM. Detta låg också i linje med de pågående strävandena att renodla domstolarnas roll.

I avvaktan på en förändring önskade JO som sin mening uttala att tingsrätterna rutinmässigt borde inhämta TSM:s mening innan ett anstånd beviljades.

#### 4.3.3 Justitiekanslerns beslut den 8 oktober 1993 (dnr. 91–93–21)

Bakgrunden till beslutet av Justitiekanslern (JK) var i huvudsak följande. Vid ett möte mellan två domare, var för sig ansvariga för konkursärendena vid resp. tingsrätt, och en chefskronofogde som deltog i egenskap av företrädare för TSM, kom deltagarna överens om att en viss advokat (nedan kallad förvaltaren) inte längre skulle få stå kvar på den lista över konkursförvaltare som fanns vid tingsrätterna. Det bestämdes också att han heller inte i fortsättningen skulle få några uppdrag som förvaltare där. Någon egentlig dokumentation av vad som förevarit vid sammankomsten ägde inte rum. Först i samband med ett konkursärende där förvaltaren inte blev förordnad, trots att förslag på honom förelåg, fick förvaltaren kännedom om resultatet av sammankomsten. Därefter försökte han etablera sig som förvaltare i ett annat län, vilket misslyckades på grund av upplysningar om honom som erhållits från den TSM inom vars distrikt förvaltaren tidigare haft verksamhet. I en skrivelse till TSM begärde förvaltaren därför att de oklarheter som rådde om hans förvaltarskap skulle undanröjas. Sedan TSM inhämtat yttranden från konkursdomarna vid de två tingsrätterna upplyste chefskronofogden förvaltaren om att åsikten kvarstod att han inte ansågs lämplig som förvaltare. Såsom skäl uppgavs att förvaltaren hade för liten kontorsorganisation och inte hade tillräcklig kompetens.

Lagmannen och konkursdomaren vid en av tingsrätterna inbjöd därefter förvaltaren tillsammans med lagmannen och konkursdomaren vid den andra tingsrätten. Syftet var närmast att konkursdomarna inför förvaltaren skulle sammanfatta den kritik som framförts mot dennes sätt att sköta sina förvaltaruppdrag och bereda honom tillfälle att få komma till tals. Efter sammanträdet redovisade lagmännen i skrivelser till förvaltaren sin syn på den s.k. konkursförvaltarlistan. De upplyste att de inte såg någon anledning att återinföra honom på listan.

JK framhöll i sitt beslut att han endast hade att ta ställning till hur tingsrätterna och TSM handlagt frågan om förvaltaren bort få uppdrag. JK hade däremot inte befogenhet att uttala sig om förvaltarens lämplighet för uppdrag som konkursförvaltare.

JK uttalade som en utgångspunkt att sammankomsten mellan konkursdomarna och TSM fick uppfattas som ett naturligt led i ett samarbete dem emellan. En annan utgångspunkt var enligt JK att det fick anses vara en normal företeelse att tingsrätterna använde sig av listor över personer som var lämpliga för konkursförvaltaruppdrag. Listorna kunde inte ges annan rättslig innebörd än att tingsrätten inte behövde höra TSM i varje enskilt ärende innan en person som var upptagen på listan förordnades som förvaltare. Att listan därutöver i praktiken kunde få till följd att uppdragen med viss automatik kom att fördelas mellan personer på listan var ingenting som gav JK anledning till särskilda uttalanden i ärendet.

JK framhöll vidare att frågan om vem som skall förordnas som konkursförvaltare avgörs i varje enskilt konkursärende. Till den del domarna och chefskronofogden kommit överens om att förvaltaren inte framdeles skulle få några uppdrag alls vid tingsrätterna borde detta enligt JK betraktas närmast som en nullitet. Det var dock möjligt att stryka någon från konkursförvaltarlistan mot bakgrund av listans rättsliga innebörd. Något krav på att iaktta särskilda former i samband med att föra upp eller stryka någon från listan, kunde enligt JK därför inte ställas. JK uttalade sig emellertid kritiskt mot att de som deltagit i den ovan beskrivna sammankomsten hade uppfattningen att förvaltaren framdeles kunnat uteslutas från uppdrag. Vidare ansåg JK att det kunde sättas i fråga om inte förvaltaren bort få tillfälle att yttra sig innan ställningstagandet gjordes. Det borde ha stått klart för de medverkande att det skulle få konsekvenser för förvaltarens möjligheter att driva sin verksamhet som advokat. Enligt JK var det helt klart att förvaltaren omgående borde blivit underrättad om ställningstagandet. Den efterföljande sammankomsten där förvaltaren fick komma till tals reparerade till viss del det som brustit men gjorde inte de för förvaltaren ofördelaktiga verkningarna om intet.

JK anförde avslutningsvis att det kunde finnas anledning att överväga formerna för samarbetet mellan konkursdomarna och TSM. I sammanhanget hänvisade han till då pågående reformarbete, bl.a. betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2 000-talet.

#### 4.3.4 Näringsfrihetsombudsmannens beslut 1992:303

En advokat hade i en skrivelse till Näringsfrihetsombudsmannen (NO) framfört klagomål över svårigheter att erhålla uppdrag som konkursförvaltare. Advokaten hade ansökt hos en tingsrätt att bli upptagen på den s.k. listan över förvaltare som brukade utses i konkurser vilka beslutats där. Av ansökningen framgick att advokaten hade erfarenhet som förvaltare i 25 konkurser under det senaste året. Därutöver uppgavs att den byrå vid vilken advokaten var verksam bl.a. hade affärsjuridisk inriktning och spände över flera juridiska discipliner samt hade en kontorsorganisation med en economichef/kamrer, datorisering för textbehandling och bokföring. Tingsrätten hade avslagit advokatens begäran med motiveringen att en utökning av förvaltarkretsen ägt rum med personer verksamma vid de större förvaltarbyråerna. Någon ytterligare ökning av antalet förvaltare ansåg tingsrätten därför inte aktuell vid tidpunkten för ansökan.

NO uttalade bl.a. att på en marknad med endast ett fåtal aktörer kan potentiell konkurrens bidra till att tillgodose konkurrensintresset. På sådana marknader hindras dock i vissa fall potentiell konkurrens av barriärer som kan vara höga mot t.ex. nyetablering. Han anförde vidare att det i det förevarande fallet var fråga om att en konkursförvaltare med dokumenterad kompetens som trots detta inte tagits upp på listan och tillade att om tingsrätten i de flesta fall tillämplar ett system med listor, detta måste anses vara en barriär mot nyetablering för konkursförvaltare. Personer som inte finns med på listan fick enligt NO svårt att erhålla uppdrag och de som är upptagna skyddas mot konkurrens. Listan motverkar konkurrens mellan förvaltarna.

En komplikation i sammanhanget var enligt NO att de mekanismer som skulle styra inte fungerar normalt vid utseende av förvaltare, eftersom beslutsmyndigheten inte var avnämare till tjänsten. Den normala kopplingen till kostnadsmedvetenheten saknades i stort.

NO ansåg också att lagförarbetena gav visst utrymme för att, i syfte att gynna nyetablering, ge avkall på kravet att en person alltid måste ha erfarenhet från konkursförvaltning. Det torde därför enligt NO ligga i tingsrätternas uppgift att se till så att även andra än erfarna förvaltare fick uppdrag. Även om det var fråga om en erfaren förvaltare (som i förevarande ärende) kunde enligt NO finnas skäl att ha en lista. Ett skäl kunde vara att när rätten väl en gång i samråd med TSM konstaterat att en person uppfyllde kompetenskraven, någon mera ingående kontroll inte behövde göras en annan gång. Ytterligare ett skäl kunde vara att tingsrätten inte behövde höra TSM varje gång en förvaltare skulle utses. NO poängterade dock att systemet inte borde få till följd att onödigt höga barriärer skapades mot nyetablering som var konkurrenshämmande.

NO:s principiella inställning var att ett system av nyss nämnda slag inte borde normera antalet konkurrerande aktörer efter en administrativ bedömning av vad marknaden ansågs behöva. Marknaden själv borde generellt göra en sådan bedömning. Synsättet ledde enligt NO till att listan i princip borde uppta alla dem som i sig var kvalificerade att ingå i systemet. Ett sådant system som omfattar samtliga behöriga konkursförvaltare fick enligt NO effekt på kompetens och erfarenhet hos förvaltarna. Om skaran blev för stor fanns risk för minskad kompetens och erfarenhet. NO hade dock inget utrymme för att generellt ta ställning till i vad mån en begränsning av antalet behöriga på en lista borde ske. Även om förarbetena till konkurslagstiftningen talade om att förvaltarna borde utgöra "en begränsad grupp av personer" fanns enligt NO utrymme att minska barriärerna mot nyetablering.

### 4.3.5 Skrivelser till regeringen

Justitiedepartementet har till Konkurstillsynsutredningen överlämnat ett antal skrivelser från bl.a. RSV, KFM i Jönköpings län, Sveriges advokatsamfund och Konkursförvaltarkollegiernas Förening för beaktande under utredningsarbetet. I det följande ges en sammanfattning av innehållet i dessa skrivelser.

#### 4.3.5.1 Skrivelser från RSV (dnr. Ju 93–2580 och dnr. Ju 96–4112)

Riksskatteverket (RSV) hemställde i skrivelse till regeringen den 17 juni 1993 (dnr. Ju 93–2580) om vissa åtgärder beträffande konkurstillsynen och lämnade även i skrivelse den 8 november 1996 (dnr. Ju 96–4112) vissa förslag till ändringar i KL.

I skrivelsen den 17 juni 1993 hemställer RSV bl.a.

- \* att befogenheten att utse konkursförvaltare skall överflyttas från tingsrätterna till TSM,
- \* att den som kandiderar för konkursförvaltaruppdrag skall åläggas att inkomma till TSM med uppgift om den debiteringsnorm vederbörande avser att tillämpa för uppdragen,
- \* att konkursförvaltare i sin arvodesräkning skall åläggas att ange den tid som uppdraget krävt och
- \* att befogenheten att bestämma konkursförvaltarens arvode skall flyttas över till TSM.

När det gäller uppgifter i arvodesräkningen om nedlagd tid hävdar RSV att det särskilt såvitt avser arvodesgranskningen är tveksamt om TSM fullt



ut kan fylla sin tillsynsuppgift. RSV anför att verket i skriften ”Riktlinjer för TSM:s verksamhet 1993/94” angett att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt TSM:s uppgift att granska och yttra sig över förvaltarnas arvodesanspråk. Detta hade föranletts bl.a. av den uppmärksamhet som konkursförvaltarnas arvoden hade rönt i massmedia och i riksdagen. Till grund för TSM:s bedömning i arvodesfrågan ligger förvaltarens arvodesframställning med arbetsredogörelse jämte TSM:s kännedom om hur konkursen handlagts. Enligt RSV:s uppfattning försvåras TSM:s bedömning av att arvodesframställningar och arbetsredogörelser inte alltid har en enhetlig form. Sedan ikraftträdandet av den nya konkurslagen har vidare ifrågasatts om förvaltaren alltid skall vara skyldig att lämna tidsuppgift avseende sitt uppdrag. Osäkerheten på denna punkt har lett till att RSV, efter samråd med Konkursförvaltarkollegiernas Förening och TSM, meddelat rekommendationer i en MEX-notis, 1988:14, notis 101, som tar upp frågan i vilken omfattning förvaltarna skall vara skyldiga att redovisa tidsåtgång. Enligt RSV:s uppfattning ger MEX-notisen emellertid inte tillräckligt stöd och ledning. TSM:s möjlighet att bedöma arvodet har knappast blivit lättare. Rättsläget blir enligt RSV inte heller klarare av att domstolarna lämnar helt intetsägande motiv – eller ingen motivering alls – till sina avgöranden. Borgenärerna engagerar sig vidare endast undantagsvis i arvodesdiskussionerna. Eftersom TSM inte har möjlighet att fullgöra sin uppgifter hemställer RSV att förvaltarna skall åläggas att generellt lämna uppgift om den tid som förvaltaruppdraget krävt. Tidsangivelsen skall tillmätas stor betydelse och vara en viktig del av underlaget för bedömningen för både rätten och TSM. En skicklig förvaltare som arbetar snabbare än andra bör enligt verket givetvis kunna debitera efter en högre timkostnad än en mindre skicklig och mindre snabb förvaltare.

RSV:s förslag innebär vidare att beslutsbefogenheten både när det gäller utseende av konkursförvaltare och arvodesbestämning skall flyttas över från tingsrätten till TSM. När det gäller valet av förvaltare skall vidare en advokat som är intresserad av att kunna bli förordnad som konkursförvaltare komma in med uppgift om debiteringsprinciper. Ett sådant förfarande skulle enligt RSV avsevärt förbättra TSM:s möjlighet att göra ett riktigare förvaltarval och det skulle också ”stimulera till en välgörande priskonkurrens mellan förvaltarna”.

I 1996 års skrivelse lämnar RSV åter förslag till vissa ändringar i KL när det gäller skyldigheten att lämna uppgift om den tidsåtgång som förvaltaruppdraget krävt. Verket föreslår också att uppgift om tidsåtgång skall lämnas löpande i förvaltarens halvårsberättelse. Vidare bör det enligt verket finnas en rätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att lämna föreskrifter om hur arvodesframställningen skall vara utformad. I skrivelsen anför RSV bl.a. att det vid ett stort antal uppföljningsbesök, som RSV genomfört hos KFM, har varit ett genomgående

intryck att arvodesfrågorna i förhållande till andra arbetsuppgifter kräver orimligt stora arbetsinsatser från TSM:s sida. Orsaken till detta är bl.a. ofullständiga arvodesframställningar, där tidsredovisning regelmässigt saknas, vilket i sin tur ger upphov till upprepade kontakter med förvaltarna samt inte sällan yrkande i domstol att arvodet skall sättas ned.

Som skäl för förslagen anför RSV att det för att en prövning av arvodet skall bli meningsfull oftast fordras att tidsåtgången redovisas och att detta också varit lagstiftarens uppfattning. Detta skall emellertid inte utesluta att även andra faktorer än tid bör beaktas vid arvodesprövningen, t.ex. arbetets kvalitet. Detta synsätt kommer enligt RSV:s mening till uttryck i det s.k. MEX-meddelandet (1988:14 notis 101). Meddelandet har emellertid kommit att tillmätas en annan betydelse än den verket åsyftat och har tagits till intäkt för att en förvaltare överhuvudtaget inte skulle vara skyldig att redovisa tidsåtgången beträffande de arbetsmoment där detta enligt meddelandet framstår som mindre angeläget i jämförelse med andra arbetsmoment. MEX-meddelandet har av denna anledning enligt RSV:s uppfattning kommit att försvåra TSM:s granskning av arvodesräkningar. RSV avser därför att ersätta meddelandet med en ny riktlinje vari helt enkelt hänvisas till lagens förarbeten och vari TSM erinras om att de är skyldiga att begära tidsredovisning i alla fall där en sådan synes kunna underlätta bedömningen av om fordrat arvode är skäligt. RSV befarar emellertid att det inte skulle komma att fästas någon större vikt vid lagmotiven och att frågan inte skulle kunna lösas i rättspraxis. Därför anser verket det nödvändigt att det i lagtext anges vad lagstiftaren avsett, nämligen att förvaltaren skall redovisa den tid som nedlagts på uppdraget och hur den nedlagda arbetstiden fördelat sig på de olika förvaltningsåtgärderna och på den personal i förvaltarens kontorsorganisation som utfört arbetet.

När det gäller behovet av särskild reglering av arvodesframställningens utformning pekade RSV på den bristande enhetlighet i bedömningskriterier och förfaringsätt som kännetecknar arvodesgranskningarna och på den avsaknad av en bred, systematiserad och samordnad information om konkurskostnaderna som är nödvändig för att kunna t.ex. följa upp och jämföra kostnadsutvecklingen mellan länen. RSV hänvisar i denna del till ett projektarbete som genomförts av TSM i Göteborgs och Bohus län samt Kristianstads län. I redovisningen av detta arbete framgår att bristerna i arvodesräkningarna är tydliga och att räkningarna skiftar i kvalitet. En genomgående brist är den totala avsaknaden av redogörelse för vilken debiteringsprincip som förvaltaren tillämpat. Vidare är det mycket svårt att bilda sig en uppfattning om uppdragets omfattning och vilken skicklighet som krävts för att genomföra det. Texten i arvodesräkningarna är ofta intetsägande och sällan redovisas varför åtgärderna vidtagits. Genom en förbättring av standarden på arvodesräkningarna i kombination med kravet på tidsredovisning anser projektgruppen att det kan skapas förutsättningar

för kostnadsjämförelser mellan förvaltarna. Denna uppfattning delas av RSV som anser att detta bör ske lagstiftningsvägen genom möjlighet för regeringen att utfärda regler om hur arvodesframställningar skall vara utformade.

Som ett resultat av det genomförda projektarbetet har också föreslagits att det i konkurslagen skall införas en bestämmelse om att en förvaltare skall vara skyldig att i halvårsberättelsen ange den tid som förvaltaruppdraget dittills tagit i anspråk. Därigenom skulle en bättre kontroll över kostnaderna kunna vinnas redan under den löpande förvaltningen. RSV delar denna uppfattning och anser dessutom att en regel av den innebörden skulle utgöra ett incitament för förvaltaren att vinnlägga sig om bra rutiner för löpande tidsredovisning i konkursärenden.

På begäran av utredningen har Konkursförvaltarkollegiernas Förening (Föreningen) yttrat sig över RSV:s skrivelse. Föreningen avstyrker RSV:s förslag. Föreningen framhåller inledningsvis att det tidigare gällande, uttryckliga förbudet mot att räkna förvaltararvode efter tid egentligen var överflödigt vid sidan av regeln, att arvode inte får sättas till högre belopp än som med avseende på det arbete uppdraget krävt, den omsorg och skicklighet varmed det utförts samt boets omfattning kan anses vara skälig ersättning för uppdraget (jfr Welamson, Konkursrätt, 1961, s. 621). Föreningen menar vidare att TSM:s yttranden i arvodesfrågor i alltför stor utsträckning kommit att inriktas på frågan om förvaltarens arvodesyrkande hänförligt till visst eller vissa moment varit skäligt eller avvikande från vad myndigheten påstått utgöra "normalarvode" för aktuellt arbete. TSM har på detta sätt föregripit själva domstolsprövningen. Enligt föreningens mening är vidare departementschefens uttalanden vid 1987 års reform om slopande av förbudet att räkna arvode efter tid mindre väl underbyggda. Bl.a. torde en jämförelse med ersättning för arbete utfört enligt rättshjälpslagen ha påverkat departementschefens ståndpunkt i tidsredovisningsfrågan på ett avgörande sätt. En sådan jämförelse saknar all grund.

I sitt yttrande kommer föreningen också in på de diskussioner som efter 1987 års reform fördes mellan företrädare för föreningen och representanter för RSV om utformning av riktlinjer till TSM gällande deras arbete med yttrandena över konkursförvaltararvoden och som ledde fram till 1988 års s.k. MEX-meddelande. Av riktlinjerna, vilka speglade en samsyn mellan föreningen och RSV, framgick att tidsaspekten kunde – relativt sett – ha större betydelse vid arvodesbedömningen såvitt avsåg vissa rutinbetonade arbetsmoment, såsom upprättande av bouppteckning, halvårsberättelse m.m., medan tiden i fråga om andra delar av förvaltningen var av underordnad betydelse framför resultat, svårigheter, skicklighet hos förvaltaren och det ansvar som denne påtagit sig. Enligt MEX-meddelandet ägde TSM efterfråga uppgift om nedlagd tid, om omständigheterna inför upprättandet av myndighetens yttrande så påkallade. Eftersom TSM inte

efterfrågat någon uttrycklig tidsuppgift i någon större omfattning, drar föreningen slutsatsen att arbetsredogörelserna som regel varit tillfredsställande utformade. Om 1988 års MEX-meddelande kommit att användas på ett icke avsett sätt, ankommer det på RSV att göra ett förtydligande. Underlåtenhet från enskilda förvaltare att besvara förfrågningar från TSM om faktisk byråtid utgör enligt föreningens bestämda uppfattning i sig inte något skäl för den av RSV efterfrågade lagstiftningen. Föreningen avvisar varje förslag om att generellt redovisa tid för det arbete som utförts.

Föreningen uttalar vidare att det åligger förvaltaren att motivera skäligheten av yrkat arvode. Innehållet i förvaltarens arbetsredogörelse (jfr 14 kap. 6 § andra stycket KL) blir av det skälet olika från konkurs till konkurs. En standardisering – utöver vad som redan genomförts under medverkan av föreningen – av innehållet i arbetsredogörelsen skulle försvåra förvaltarens möjlighet att på ett rimligt sätt motivera varför domstolen bör fastställa det yrkade arvodet. Det av RSV efterfrågade systemet med redovisning av tid avseende olika arbetsmoment kommer att leda till en schablonmässig ersättning för konkursförvaltning. Detta strider direkt emot KL:s grundsyn (jfr rättsfallet NJA 1988 s. 262). Enligt föreningens uppfattning är det oväsentligt om visst arbete hos en konkursförvaltare utförs av en biträdande jurist och på en annan byrå av förvaltaren eller annan kvalificerad personal, så länge som arbetet utförs på ett tillfredsställande sätt. KL bygger på att ersättning utgår för uppdraget i ett för allt. Föreningen framhåller vidare att det inom ramen för förvaltaruppdraget finns delar där ersättning efter tid på intet sätt speglar skälig ersättning. Det gäller arbete som rör försäljning av tillgångar, fortsatt drift, återvinningsåtgärder m.m. I dessa fall är faktorer som arbetets omfattning, dess svårighetsgrad, den skicklighet varmed uppdraget utförts, sakens vikt och betydelse, dess ekonomiska värde, förvaltarens ansvar samt sakens utgång av avgörande betydelse vid bedömning av skäligt arvode. Det innebär att man vid den bedömningen skall kunna jämföra med hur motsvarande arbete ersätts i andra kommersiella sammanhang. Med en schablonisering av ersättningen finns det även risk för att borgenärskollektivets möjlighet till utdelning i ett enskilt ärende blir sämre än vad en individuell prövning bort föranleda. Arvodensnivåerna måste också beakta såväl inflationsutvecklingen som den fortlöpande kontorsrationalisering som modern kontorsteknik medger. Hur en förvaltare organiserar och fördelar arbetet i en konkurs är en del av hans affärskoncept och utgör ett konkurrensmedel visavi andra förvaltare.

#### 4.3.5.2 Skrivelse från KFM i Jönköpings län (dnr. Ju 93–3905)

KFM i Jönköpings län (genom länskronodirektören Eugène Palmér) uttrycker i skrivelse till regeringen den 14 oktober 1993 sin oro över utvecklingen på konkursområdet, både när det gäller de olika former av konkursmissbruk som enligt myndighetens uppfattning blivit allt vanligare och med hänsyn till de ökade svårigheterna att bedriva en konstruktiv och kraftfull tillsyn. KFM har gjort ett antal stickprovsvisa kontroller av konkursförvaltarnas undersökningar av förekomsten av brottsmisstankar och av återvinningsbara transaktioner och har i varje granskad konkurs funnit förfaranden som bedömts som brottsliga. Myndigheten konstaterar att risken för upptäckt är minimal och att konkursförvaltarna ofta inte gör den djupgående utredning som behövs. Som skäl härför anförs tidsbrist och höga kostnader samt att de brottsmisstankar som väl redovisas så sällan leder till någon åtgärd från polis och åklagare. Det ligger enligt KFM något i förvaltarnas resonemang på denna punkt. Myndigheten finner emellertid det mer bekymmersamt med planerade konkurser, dvs. när konkurs används som rekonstruktionsförfarande, eftersom dessa konkurser skadar allmänhetens förtroende för konkursinstitutet. En rekonstruktion som innebär att konkursbolagets inkråm överläts till ett nytt aktiebolag kräver, enligt vad KFM framhåller i skrivelsen, inte bara en villig finansiär utan i princip också att den blivande konkursförvaltaren är införstådd med den planerade operationen. Även om det på olika sätt lagstiftningsvägen skulle gå att komma till rätta med problemen med konkursmissbruken kommer skickliga ”konkursförvaltare med integritet, god moral och en stark lojalitet med hela förvaltaruppdraget” alltid att ”utgöra en förutsättning för en effektiv och rättfärdig konkurshantering”. En förutsättning för att få fram dessa konkursförvaltare är enligt KFM:s uppfattning, en ”fast och konsekvent konkurstillsyn”.

I skrivelsen hävdar KFM vidare att systemets svaga länk är domstolarna. Tingsrätterna har efter KL-reformen bara vissa formella uppgifter i konkursförfarandet, men de har alltså kvar befogenheten att fatta de för konkurstillsynen två viktigaste besluten, nämligen besluten att förordna förvaltare och att bestämma arvodet. Enligt KFM:s mening uppfattar domstolarna sin roll på konkursområdet på skilda sätt och det råder skillnader inte bara mellan tingsrätterna utan även mellan olika konkursdomare. Konkursdomarna har en tendens att betrakta varje enskilt ärende som ett isolerat fall, vilket skapar praxisändringar. Detta ställer till stora problem för TSM när det gäller att driva en konsekvent och långsiktig linje gentemot konkursförvaltarna i olika frågor. Den enda lösningen är enligt KFM:s uppfattning att TSM ges befogenhet att utse konkursförvaltare och att besluta om deras arvoden.

När det gäller frågan om vem som skall utses till förvaltare uttrycks i skrivelsen farhågor över en utveckling som innebär att förslag på konkursförvaltare tillmäts betydelse vid förordnandet. Vidare uttrycks en skepsis över antagandet att en utökning av förvaltarens krets skulle kunna leda till lägre arvodeskostnader. Problemet med höga arvodeskostnader kan enligt KFM:s uppfattning inte angripas med en ökad konkurrens utan endast genom en effektiv övervakning av arvodesyrkandena. TSM skulle därvid kunna fylla rollen som den "kund" som annars saknas i konkurssammanhang och som kan göra det rationella valet av förvaltare.

#### 4.3.5.3 Skrivelse från Konkursförvaltarkollegiernas Förening (dnr. Ju 94-3928)

Konkursförvaltarkollegiernas Förening översände i oktober 1994 en promemoria om behov av ändringar i det konkursrättsliga regelsystemet till Justitiedepartementet. Promemorian kompletterades genom vissa tillägg i februari 1995. I promemorian berörs ett antal regler i KL som enligt föreningen är i behov av förtydligande, kompletteringar eller ändringar. Förslagen beskrivs i det följande i de delar de behandlar frågor som ligger inom ramen för utredningens arbete.

Föreningen ifrågasätter varför stadgandet i 7 kap. 15 § första stycket 5 KL inte omfattar samtliga förfaranden enligt 7 kap. 16 § KL. Brott i näringsverksamhet som kan föranleda förbud enligt 1 § lagen (1986:436) om näringsförbud är undantagna från bestämmelsen i 7 kap. 15 § KL. Föreningen menar vidare att uttrycket "hur bokföringen har fullgjorts" i 7 kap. 15 § första stycket 6 är dubbeltydigt och efterlyser ett klagörande huruvida detta tar sikte på såväl bokföringens status som organisation eller bara endera av dessa.

Föreningen pekar vidare på att perioderna för när halvårsberättelse skall ges in inte är synkroniserade med månads-skiften vilket innebär praktiska problem när det gäller "förvaltarens bevakning av rätt tid för ingivande resp. bankers redovisning till förvaltare". Problemen har inneburit att förvaltarna i praxis utsträcker tiden för första berättelse till ett månads-skifte. Föreningen hemställer att tidsperioden i 7 kap. 20 § KL utformas så att den överensstämmer med vad som av praktiska skäl gäller i rättslivet.

Innehållet i 7 kap. 21 § KL menar föreningen ge intryck av att det rör sig om en årlig redogörelse i vissa konkurser och att det borde tydliggöras att en sådan redovisning kan ske så snart boet inte längre har några bankmedel. Enligt föreningen är bestämmelsen även oklar i fråga om hänvisningen till 7 kap. 20 § såvitt avser uttrycket "den gångna perioden". Den bör rimligen knytas till senaste halvårsberättelsen eller, om sådan inte

finns, konkursutbrottet. Någon synkronisering med slutredovisningen finns heller inte i 7 kap. 21 § KL, varför vissa uppgifter redovisas dubbelt.

Formuleringen av bestämmelsen i 13 kap. 2 § 8 p KL medför enligt föreningen att det råder oklarheter i det praktiska rättslivet om tillsynsavgift skall utgå eller inte vid fall av ackord i konkurs. I nämnda bestämmelse görs inte klart om ackord i konkurs innebär att konkursen läggs ned eller avslutas på annat sätt. Av denna anledning uppkommer problem vid tillämpningen av 2 § förordningen (1979:972) om tillsynsavgift i konkurs. Förhållandet bör enligt föreningen åtgärdas. Vidare ifrågasätter föreningen den bestämmelse om samrådsskyldighet mellan DV och RSV som finns intagen i 6 § i förordningen. Föreningens uppfattning om bakgrunden till denna bestämmelse är att det från början har varit tänkt att exekutionsväsendet skall få tillsynsavgiften till täckning av kostnaderna för tillsyn i konkurs. Så blev inte fallet och en utredning om orsaken är enligt föreningens uppfattning befogad. Om inte exekutionsväsendet skall ha avgifterna är det enligt föreningen lämpligt att byta namn på avgiften till t.ex. konkursavgift.

Föreningen föreslår vidare olika möjligheter att förenkla det nuvarande avgiftsuttaget i konkurs. En möjlighet är att kungörandeavgiften och kallelseavgiften i 14 kap. 1 § 5 och 6 KL slås samman till en avgift. Härigenom skulle uppstå en betydande administrativ vinst och en förenkling av flera författningar. En annan möjlighet är att avskaffa kallelseavgiften. En tredje möjlighet som föreningen pekar på är att slå samman samtliga avgifter i 14 kap. 1 § 4–6 till en avgift.

När det gäller bestämmelsen om konkurssökande borgenärs ansvar för konkurskostnader i 14 kap. 3 § KL föreslår föreningen att denna bestämmelse i första hand skall avskaffas. Den förorsakar enligt föreningens uppfattning kostnader för administrativt merarbete som inte står i proportion till vinsten. En kompensation för eventuellt inkomstbortfall skulle kunna erhållas genom en höjning av ansökningsavgiften för konkurs. En sådan ändring skulle också kunna innebära betydande förenklingar i DV:s blanketter. I andra hand bör det aktuella gränsbeloppet för borgenärens ansvar sättas till vad som gäller i fråga om basbelopp vid tiden för avskrivningsbeslutet. På så sätt skulle den olägenhet för tingsrätten som med nuvarande utformning ligger i att kontrollera dag för konkursbeslut och historiska basbelopp kunna åtgärdas. Om bestämmelsen om sökande borgenärs betalningsansvar skall behållas bör den enligt föreningen i vart fall inte omfatta borgenär som är berättigad till lönegaranti.

Föreningen föreslår vidare att ändringar av konkursförvaltartaxan skall kunna ske enbart i anslutning till årsskifte, om inte synnerliga skäl föranleder annat.

Enligt 14 kap. 5 § första stycket 2 KL får ett särskilt arvode till förvaltaren för den del av förvaltningen som avser viss egendom fastställas innan

arvodesfrågan i övrigt avgörs. Förvaltaren får emellertid enligt 14 kap. 11 § inte lyfta sitt arvode innan slutredovisning avgetts för förvaltningen. Föreningen påpekar att slutredovisning inte förekommer för endast viss egendom, varför ett särskilt arvode enligt 14 kap. 5 § första stycket KL – trots att det fastställts i förtid – inte kan lyftas förrän konkursen avslutats eller förvaltaren avgått och då avgett slutredovisning. Föreningen anser det önskvärt med en regel som innebär att det särskilda arvodet skall kunna lyftas då det fastställts. Detta skulle vidare vara synnerligen lämpligt om arvodet avser egendom som sålts exekutivt, eftersom den exekutiva myndigheten då skulle kunna avsluta sitt ärende betydligt tidigare än annars.

Enligt 14 kap. 14 § KL skall rätten då konkursen avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL bestämma kostnadsersättningen till förvaltarens samtidigt som arvodet bestäms. Detta har enligt vad föreningen framhåller av domstolarna uppfattats som ett förbud att fastställa kostnadsersättning till förvaltare i konkurs som avslutats med utdelning. De s.k. hybridkonkurserna uppfattas av domstolarna som utdelningskonkurser. Föreningen hemställer om en översyn av reglerna, eftersom den nuvarande tillämpningen innebär att de kostnader som förvaltaren haft i det allmänna boet inte har ersatts enligt 14 kap. 2 § KL, vilket i sin tur beror på att domstolarna inte ger förvaltarena något beslut därom som kan användas som underlag för utbetalning av ersättning. Ytterligare en konsekvens i hybridkonkurser som föreningen pekar på är att tillsynsavgift inte kan tas ut i dessa konkurser, eftersom täckning för en sådan avgift ofta saknas.

#### 4.3.5.4 Skrivelse från Stockholms tingsrätt (dnr. Ju 96–3130)

Stockholms tingsrätt föreslog i skrivelsen att KL ändras så att det blir möjligt att avstå från att ta upp bouppteckningsed med likvidator om konkursgäldenären är ett aktiebolag i likvidation. Tingsrätten föreslog också att möjlighet borde finnas att kunna skriva av en sådan konkurs utan sådan edgång.

Tingsrätten anförde huvudsakligen följande skäl till förslagen. Enbart vid Stockholms tingsrätt förekommer drygt 400 konkurser årligen som avser aktiebolag i likvidation och beslut härom har fattats av Patent- och registreringsverket (PRV) med stöd av 13 kap. 4 a § första stycket 2 eller 3 aktiebolagslagen (1975:1385), s.k. tvångslikvidation. Vanligen utses en advokat att vara likvidator. Det är inte ovanligt att likvidatorns roll inskränks till att endast ansöka om att försätta likvidationsbolaget i konkurs eller att medge en borgenärsansökan med sådant yrkande. Likvidatorn saknar i sådana fall närmare kunskaper om bolagets tidigare verksamhet samt om tillgångar och skulder. Likvidatorns skyldighet att avlägga bo-



uppteckningsed blir därför närmast en pro forma åtgärd som kan undvaras. Det sist sagda med tanke på inställesekostnaderna.

Tingsrätten föreslår därför en ändring i 6 kap. 3 § andra stycket KL av innebörd att edgång med likvidatorn endast skall äga rum i de fall där edgången kan antas vara av betydelse för boutredningen och förvaltaren begär det. Rätten skall inte göra någon särskild prövning i saken. Tingsrätten föreslår också att det genom en ändring i 10 kap. 2 § KL görs möjligt att utan edgång med likvidatorn skriva av konkursen, även om edgång med annan än denne inte inom skäligen tid kan antas bli avlagd.

#### 4.3.5.5 Skrivelse från Sveriges advokatsamfund och Konkursförvaltarkollegiernas Förening (dnr. Ju 1997–7032)

Sveriges advokatsamfund och Konkursförvaltarkollegiernas Förening hemställde i skrivelse till regeringen daterad den 22 december 1997 om ändring i KL innebärande att arvode och ersättning skall var mervärdesskattepliktig först när faktura utställts efter fastställd slutredovisning. Bakgrunden till denna begäran ges på följande sätt. Enligt 8 § bokföringslagen (1976:125) skall fordringar och skulder bokföras så snart faktura eller annan handling som tillkännager anspråk på vederlag utfärdats eller mottagits eller sådan handling bort föreligga enligt god affärssed. Enligt yttrande den 25 augusti 1994 från Bokföringsnämnden till Konkursförvaltarkollegiernas Förening finns ingen koppling till uppkomsten av ett civilrättsligt fordringsförhållande. I konkursförhållande avger förvaltaren innan konkursen avslutas en arvodesframställan enligt 14 kap. 6 § KL. Därefter förflyter viss handläggningstid till lagakraftvunnet beslut. Denna tid kan enligt en utredning som föreningen låtit göra uppgå till i genomsnitt sex månader. Enligt Bokföringsnämndens yttrande följer en skyldighet att bokföra arvodesfordringar vid den tidpunkt framställningen inges till rätten trots att flera arbetsuppgifter kvarstår och ett direkt och bestämt fordringsförhållande uppkommer först då ersättning fastställs av rätten.

Med hänsyn till det anförda hemställer advokatsamfundet och föreningen om en ändring i 14 kap. 11 § KL som innebär att bestämmelsen ges följande lydelse: ”En förvaltare får inte av konkursboet begära ersättning för sitt arvode innan avgiven slutredovisning fastställts.” Den föreslagna lagändringen skulle enligt samfundet och föreningen innebära att förvaltare blir mervärdesskattepliktig först när beslutat arvode kan faktureras av den mervärdesskattepliktige. Intill denna dispositionsrätt inträder skall den skattskyldige inte behöva finansiera skattebeloppet.

#### 4.3.5.6 Skrivelse från Konkursförvaltarkollegiernas Förening (dnr. Ju 1999–888)

Konkursförvaltarkollegiernas Förening lämnade i en promemoria till regeringen dagtecknad den 2 mars 1999 förslag om vissa förändringar beträffande reglerna om förordnande av förvaltare. Förslagen tar sikte på att ge borgenärerna ökat inflytande över valet av förvaltare.

I promemorian pekar föreningen på den skärpning av kraven på förvaltarens kvalifikationer som genomfördes vid 1979 års konkurslagsreform. En konkursförvaltare skall bl.a. besitta, förutom allmänna juridiska kunskaper, företagsekonomiska insikter, kunskaper om bokföring och redovisning samt kännedom och vana vid affärsjuridiska spørsmål. Ytterligare krav ställs på förtroenhet med arbetsrättsliga och arbetsmarknadspolitiska frågor. Vid reformens genomförande uttrycktes emellertid inte några önskemål om att samtliga förvaltaruppdrag inom en region skulle tillfalla en eller ett par personer lämpliga för uppdraget. Däremot förutsattes att förvaltaruppdrag skulle fördelas på bl.a. advokater vars verksamhetsområde omfattade konkursförvaltning, dvs. allmänpraktiserande advokater borde i princip inte förordnas. En förvaltare skulle mot denna bakgrund ”ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver, borgenärernas förtroende samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget”. Kravet på att förvaltaren skall ha borgenärernas förtroende togs senare bort i samband med att en jävsbestämmelse infördes i 7 kap. 1 § tredje stycket KL. Enligt 2 kap. 11 § lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion skall emellertid en rekonstruktör ha borgenärernas förtroende. För att erhålla likhet i regelsystemen föreslår föreningen därför att kravet på att förvaltaren skall ha borgenärernas förtroende åter tas in i 7 kap. 1 § första stycket KL.

För att överhuvudtaget kunna förordnas bör en förvaltare vidare, enligt föreningens uppfattning, uppfylla de generella kvalifikationskraven och därutöver ha den särskilda insikt och erfarenhet som krävs för att handlägga just den aktuella konkursen. I situationer där olika borgenärer föreslår olika förvaltare bör domstolen ha en urvalsmöjlighet att i varje enskilt fall kunna göra en bedömning av vem av de föreslagna förvaltarna som är mest lämpad för uppdraget.

En ansökan om konkurs bör enligt föreningens uppfattning innehålla bl.a. ett förslag till förvaltare, både när det gäller en ansökan från gäldenärens sida och när det gäller en borgenärs ansökan. Detta skulle öka fordringsägarnas inflytande över utseendet av förvaltare och skulle indirekt leda till en medvetenhet om kostnaderna för konkursförfarandet. Enligt föreningen är det i första hand de närmast berörda fordringsägarna utifrån förmånsrättslagen (1970:979) som skall ha inflytande över vem som utses till förvaltare och som senare skall komma att ha synpunkter på hur denne

lyckats med sin förvaltning samt vilket arvode som skall utgå ur konkursboets tillgångar. Genom dessa fordringsägares inflytande uppnås också en fri konkurrens mellan olika förvaltare. Förvaltarens erfarenhet, skicklighet, snabbhet och pris blir avgörande faktorer för fordringsägare som kollektivt att ta ställning till vid valet av förvaltare. I de fall olika borgenärer föreslår olika förvaltare skall domstolen utifrån borgenärernas olika intressen, angivna lämplighetskrav och efter egen erfarenhet få ta ställning till vem som skall utses. Bestämmelsen i 2 kap. 24 § första stycket 2 KL bör mot denna bakgrund formuleras enligt följande: ” 2. snarast utse föreslagen förvaltare om inte särskilda skäl skall föranleda annat val, ”

Föreningen föreslår vidare att de lokala listor som finns vid domstolarna skall kunna användas även av domstolar utanför den region eller domsaga som listan omfattar. En domstol som avser att förordna en förvaltare som inte regelmässigt brukar erhålla förordnanden vid den aktuella domstolen skall kunna höra förvaltarens ”normala” domstol i fråga om den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver. Detta skulle enligt föreningen leda till att en förvaltare skulle kunna arbeta över hela riket. I praktiken skulle detta dock inte inträffa utan det skulle snarare innebära att domstolarnas och TSM:s gränser tunnades ut något så att de lokala förvaltarna skulle kunna arbeta inom större regioner än för närvarande. Risken för ”flaskhalsar” vid många eller krävande konkurser skulle minska och en konkurrens inom domsagan skulle uppstå när förvaltare förordnades från annan domsaga.

Enligt föreningens uppfattning bör rätten alltjämt bestämma arvodet för förvaltaren. Domstolen bör dock inhämta yttrande från de fordringsägare som från utdelningssynpunkt skulle komma att beröras av förvaltarens arvodesyrkande. Om dessa fordringsägare inte anför några invändningar bör domstolen fastställa begärd ersättning. Om invändningar framställs skulle domstolen kunna inhämta yttrande från ”intresseorganisation eller liknande”. Det föreslagna systemet skulle enligt föreningen inte kräva några lagändringar och skulle innebära att det i högre grad skulle bli den s.k. marknaden som skulle komma att styra prisbildningen på konkursförvaltartjänster.

#### 4.3.5.7 Skrivelse från lagmannen Karl-Olof Lidin i Eslövs tingsrätt (dnr. Ju 93–660)

Karl-Olof Lidin föreslog i skrivelsen en ändring av 14 kap. 3 § KL i syfte att uppnå en samordning med innehållet i 8 § LGL. Han ansåg att den lagtekniska lösningen att i 8 § LGL befria lönegarantiberättigad borgenär från det i 14 kap. 3 § KL föreskrivna ansvaret för konkurskostnader, när konkursen avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL, inte är till-

fredsställande. I stället förordade Karl-Olof Lidin att det i ett nytt andra stycke i 14 kap. 3 § KL infördes ett undantag från betalningsskyldigheten för borgenär, som till grund för sin konkursansökan åberopat fordran som omfattas av lönegaranti och som erhållit betalning enligt LGL.

### 4.3.6 Skrivelser till utredningen

#### 4.3.6.1 Skrivelse från Konkursförvaltarkollegiernas Förening den 11 februari 2000

Föreningen framförde som en fortsättning på den skrivelse till regeringen som finns redovisad under avsnitt 4.3.5.6 förslag även om bl.a. hur förvaltarkretsen bör bestämmas och om tillsyn i konkurs. Innehållet i skrivelsen är huvudsakligen följande.

När det gäller förvaltarkretsen och valet av förvaltare i den enskilda konkursen framhåller föreningen värdet av att ett Konkursråd inrättas. Förebilder är motsvarande organisationer i Norge och Finland. Konkursrådet kan avge rekommendationer om vilka kriterier som bör uppfyllas av de personer som önskar få konkursförvaltaruppdrag. Rådet bör vara sammansatt av företrädare för borgenärsintressen, tillsynsmyndighet, domstolsorganisation och förvaltarorganisation. Förutom att tjäna som ett hjälporgan till domstolarna i fråga om att ange kriterier för förvaltarna, kan rådet utfärda rekommendationer för konkursförvaltningen i övrigt. Det bör även bevaka tingsrätternas tillämpning av 7 kap. 1 § KL och utfärda rekommendationer för hur en enhetlig konkurstillsyn skall bedrivas. Med en sådan ordning behövs inga regionala bedömningsorgan som avgränsar förvaltarkretsen. Rådet skall heller inte uttala sig om s.k. god konkursförvaltarsed, utan detta är en uppgift för föreningen själv. Rådet bör organiseras så att ingen sammanblandning sker med dess verksamhet och någon intressegrupp.

Tillsynsfunktionen i konkurs bör kunna inskränkas till övergripande frågor och kontroll i vissa ärenden. Tillsynsorganisationen skulle därigenom kunna minska, med tydligare angivelse av titlar för tjänstemännen inom organisationen, myndigheten och rekrytering, till gagn för självständigheten samt med kostnadsbesparingar som följd. Det sist sagda även med hänsyn till kostnaderna för ett Konkursråd. På grund av risken för jävsförhållanden som föreligger med nuvarande anknytning mellan KFM och TSM, bör tillsynsmyndigheten helst skiljas från RSV som huvudman för de båda organisationerna.

#### 4.3.6.2 Skrivelse från RSV den 25 februari 2000

RSV framställde i skrivelse till utredningen förslag till ändringar i 7 kap. 20 § KL som går ut på dels att kravet på att bankernas kontoutdrag skall vara bestyrkta avskaffas, dels att de kontoutdrag som lämnas skall avse hela den period då medel stått inne på konkursboets konto.

Verket har som skäl för sin begäran i huvudsakligen anfört följande. När det gäller frågan om utdragen skall vara bestyrkta bör beaktas att den statliga konkurstillsynen gör att möjligheterna till kontroll nu är bättre än vid regelns tillkomst. Utdragen produceras maskinellt, vilket ställer krav på att insättningar och uttag registrerats korrekt. De tjänstemän som bestyrker utdragen kontrollerar inte i varje enskilt fall om så är fallet. Bestyrkandet inskränker sig därför till att utdraget härrör från en viss bank och att saldot är riktigt, även om bestyrkandet försvårar möjligheterna att manipulera med utdragen i efterhand. Ett stort antal förvaltare har dessutom direktuppkoppling via Internet till banken och kan på så sätt själva rekvirera kontoutdrag som skrivs ut på förvaltarbyrån.

De flesta kontoutdrag avser avgränsade månadsperioder. En förvaltare som vill dölja att han vid en viss tidpunkt disponerat medel ur kontot, kan underlåta att foga ett utdrag för denna period. Han kan därvid påstå att det endast var vid annan tidpunkt insättningar och uttag gjorts. Ett krav på att kontoutdragen visar hela perioden medel stått inne på bank, torde förenkla kontrollmöjligheterna och motverka risker för att förvaltarna tillfälligt lånar pengar ur konkursboet.

#### 4.3.7 Konkursförvaltarkollegiernas Förenings rapport i juni 1997 ”Synpunkter på det obeståndsrättsliga regelsystemet”

##### *Allmänt*

Konkursförvaltarkollegiernas Förening gav i juni 1997 ut en rapport ”Synpunkter på det obeståndsrättsliga regelsystemet”. Rapporten utarbetades av en inom föreningen tillsatt kommitté bestående av tre advokater jämte en jur.kand. som sekreterare. Kommittén har granskat den kritik som riktats mot konkurslagstiftningen i bl.a. massmedia. Kritiken har ofta framförts av personer eller organisationer som kommit i kontakt med eller drabbats av konkurser men som inte varit insatta i den obeståndsrättsliga lagstiftningen. Utgångspunkten för arbetet har varit att lagstiftaren skall få del av sådana synpunkter och förslag till förändringar inom ramen för nu-

varande ordning som en fackman kan ge. Till stöd för arbetet har kommittén inhämtat yttranden från landets tretton lokala förvaltarkollegier.

Rapporten innehåller sex avsnitt. Det första avsnittet handlar om frågor med anknytning till KL, nämligen utseende av konkursförvaltare, arvode till konkursförvaltare, tillsyn i konkurs samt bevaknings- och utdelningsförfarandet. I avsnitten två till fyra behandlas frågor rörande förmånsrättslagen (1970:979), aktiebolagslagen (1975:1385) och bokföringslagen (1976:125). I avsnittet fem tas upp ämnet konkursbos avgiftsskyldighet på grund av utdelning på lönefordran och avsnittet sex handlar om frånträddande av egendom och partiellt avtalsinträde m.m.

Nedan redovisas endast de ämnen i rapporten som har anknytning till utredningens uppdrag, nämligen avsnitten ett och fyra.

### *Utseende av förvaltare*

Enligt rapporten syns dagens system för utseende av förvaltare inte följa något enhetligt mönster vid tingsrätterna. Även formerna för samrådet mellan tingsrätterna och TSM vid utseende av förvaltare enligt 7 kap. 3 § första stycket KL varierar såväl mellan olika län som mellan olika tingsrätter och TSM inom samma län. En gemensamt drag är dock att tingsrätterna utser förvaltare som finns på den s.k. listan. Dessa anses uppfylla allmänna kvalifikationskrav för förvaltaruppdrag och när uppdrag ges åt en person på den inom domsagan upprättade listan behöver inte TSM höras vid varje förordnande.

Såsom exempel på olikheter anges i rapporten att tingsrätterna till stor del accepterar förslag på förvaltare från borgenärer men att TSM i sådana fall önskar pröva om jäv föreligger. Sist nämnda förhållande gäller i än högre grad vid gäldenärsförslag och på vissa håll accepteras inga förslag alls. En del tingsrätter utser enligt rapporten förvaltare enligt turordning och en del mindre tingsrätter verkar gynna förvaltare inom den egna domsagan.

Kommittén föreslår i huvudsak följande i syfte att öka konkurrensen mellan förvaltarna.

Vem som utses till förvaltare har betydelse för de närmast berörda borgenärerna, gäldenären, dennes ställföreträdare, de anställda, samhället företrätt av TSM och givetvis för den presumtive förvaltaren, som skall kunna planera sin verksamhet. Konkursökandens önskemål om ett så gott slutresultat som möjligt av konkursen är jämförligt med förvaltarens huvuduppgift, nämligen att skapa bästa möjliga ekonomiska utfall i konkursen. Konkursökandens önskemål om en viss förvaltare är ett konkurrensmoment som bör stimuleras, vilket främjar kvalitet och lägre kostnader. Borgenärsönskemål måste enligt kommittén väga särskilt tungt, eftersom

de närmast berörda borgenärerna brukar få stå för konkurskostnaderna i tillgångskonkurser. Ett förslag på förvaltare från konkurssökanden bör godtas av tingsrätten, om inte den föreslagne eller annan anmäler jäv. Den s.k. listan bör endast brukas om inget förslag föreligger. Någon annan geografisk begränsning än sådan som är förestavad av kostnadsskäl bör inte förekomma.

Förvaltaren, som redan nu själv får pröva om en jävssituation är för handen, bör få förtroendet att även få pröva lämpligheten av att han tar ett uppdrag med utgångspunkt i konkursens omfattning, hans övriga arbetsuppgifter och hans verksamhetsort. TSM:s roll i framtiden bör därför vara att endast agera om en förvaltare misskött sitt uppdrag. Det nuvarande systemet framstår enligt kommittén som överbyråkratiserat och innebär ett misstroende mot att förvaltaren själv inte kan bedöma en jävssituation och sin lämplighet i övrigt.

Kommittén anser det värdefullt om det vid en generell översyn av konkurslagstiftningen till behandling tas upp förslag om ett system med interimförvaltare. Därigenom kunde fråga om jäv hos en förvaltare liksom dennes lämplighet prövas vid edgångssammanträdet.

#### *Arvode till förvaltare*

I rapporten tas upp frågan om kravet på tidsredovisning och redogör för bakgrunden till att förbudet mot att beräkna arvode efter tid avskaffades genom 1987 års reform. Det framhålls bl.a. att det inte fanns något egentligt krav på att tidsuppgift skall lämnas av förvaltaren men att brister i underlaget för arvodesprövningen går ut över denne. Han skall nämligen visa skäligheten av begärt arvode. Dessutom är enligt kommittén förvaltaren skyldig att på TSM:s anmodan redovisa tid för sådana åtgärder där tidsaspekten väger tungt, främst rutinåtgärder. I fråga om förvaltningsåtgärder där skicklighet och resultat har avgörande betydelse, såsom drift av eller försäljning av rörelse, gör sig andra kriterier gällande.

Inom kommittén har diskuterats en ordning som innebär att det införs en tidsredovisningsskyldighet för administrativa och i övrigt rutinmässiga göromål, såsom upprättande av bouppteckning och andra konkurshandlingar. Arbete med fortsatt drift resp. avveckling av tillgångar är enligt kommittén helt klart sådant som inte kan tidsredovisas. Här gör sig bl.a. faktorer såsom skicklighet, snabbhet och erfarenhet gällande i större utsträckning. Dessutom skall en mera fri konkurrens vid utseende av förvaltare ge tillräckliga garantier för skäliga arvoden.

Kommittén avvisar tanken på att arvodet skulle kunna bestämmas efter enklare och tydligare regler än dagens skälighetsbedömning. Att t.ex. enbart räkna arvode efter tid medför längre handläggningstider och att låta

arvode utgå efter en procentsats på omsättningen i konkursen får till effekt att ingen åtar sig förvaltarskap för tillgångslösa konkurser.

Om det skulle bli aktuellt att överflytta beslutsbefogenheten i fråga om förvaltararvodena är det enligt kommittén uteslutet att ens överväga att anförtro befogenheten åt TSM. Myndigheten utövar tillsyn över konkurserna och kan uppfattas som delaktig i en förvaltares beslut om en enskild förvaltningsåtgärd. Om arvodestvist senare uppkommer om en dylik åtgärd, saknar TSM möjlighet att på ett oberoende sätt pröva arvodesyrkandet.

### *Tillsyn i konkurs*

Under denna rubrik framhåller kommittén det olämpliga i att TSM har en "dubbel" funktion genom att de inte organisatoriskt kan skiljas från KFM, vilka är statens borgenärsföreträdare. Den omständigheten att kronofogdarna vid TSM har en befodringsgång inom hela exekutionsväsendet har inneburit och innebär personalbyte i alltför stor utsträckning. Detta försvårar uppbyggandet av nödvändig kompetens och kontinuitet. På grund härav bör enligt kommittén TSM vara en från KFM helt fristående myndighet. Med hänsyn till det statsfinansiella läget kan TSM överflyttas till länsstyrelserna i det län det bildade en organisatorisk enhet (utredningens anm.: avser förhållandena före regionaliseringsreformen). Där kan myndigheten bilda en enhet till vilken lönegarantienheten skulle höra. Därigenom skulle TSM få bättre möjligheter att verka för det allmännas intresse av att rörelsedrivande konkursbon avvecklas på ett gynnsamt sätt för den långsiktiga sysselsättningen inom länet.

Kommittén behandlar vidare ett hos kommittén framfört förslag om att TSM skall ersättas med en av borgenärerna eller, i tillgångslösa konkurser, av tingsrätten utsedd granskningsman. Granskningsmannen skulle kunna vara revisor, jurist eller annan som åtnjöt borgenärernas eller statens förtroende. Kommittén anser att en sådan ordning torde innebära betydande kostnads- och effektivitetsvinster. Förslaget förutsätter dock att tingsrätten aktivt bevakar att erforderliga handlingar ges in av förvaltaren.

Avslutningsvis sätter kommittén i fråga om det är rimligt att allmänna medel bekostar tillsynen för alla konkurser mot bakgrund av att det främst är bankerna som får utdelning i konkurs. Det bör övervägas att förutsättningslöst se över statens tillsynsorganisation. Borgenärer som typiskt sett berörs av flertalet utdelningskonkurser, hyresvärd och bank, bör i ökad utsträckning och på egen bekostnad få bevaka sina intressen.



### *Bevaknings- och utdelningsförfarande*

#### *Bevakning (9 kap. 1 § KL)*

Kommittén nämner att tingsrätten inom det nuvarande bevakningsförfarandet har uppgifter i form av bl.a. kungörande och liknande. För att inte tynga tingsrätten med sådant arbete föreslås att bevakningsförfarandet i sin helhet flyttas över till förvaltaren. Endast om det uppkommer tvist om en fordran som kan göras gällande i konkursen, skall tvisten tas upp av tingsrätten. Detta torde även ligga i linje med statsmakternas strävan att renodla domstolarnas roll.

#### *Utdelning (11 kap. 1 § KL)*

I likhet med vad som föreslås i fråga om bevakning anser kommittén att tingsrätterna bör avlastas från administrativt arbete och kostnader som har samband med utdelningsförfarandet. I stället kan förvaltaren själv kungöra att han avgett slutredovisning och upprättat utdelningsförslag. Eventuella invändningar mot utdelningsförslaget skall framställas hos tingsrätten inom tid som förvaltaren angett i sin kungörelse. Även klander mot slutredovisning skall föras hos tingsrätten inom samma tid som i dag räknat från förvaltarens kungörelse.

Kommittén föreslår även att möjligheten till interimstudelning, som slopades i samband med KL:s tillkomst, skall återinföras. I konkurser med avsevärd omslutning och ett betydande antal in- och utländska borgenärer kan det föreligga behov av att verkställa utdelning. Enligt nuvarande ordning kan endast förskottsbetalning göras samt utdelning ske endast vid ett tillfälle, nämligen vid konkursens avslutande. Den utdelning som skall tillkomma borgenärer med särskild förmånsrätt kan vara helt klar vid en viss tidpunkt samtidigt som konkursens avslut måste avvaktas flera år t.ex. på grund av rättsliga tvister som rör andra borgenärer.

#### *Bokföringslagen*

Kommittén tar under denna rubrik upp det fall som regleras i 7 kap. 22 § KL, nämligen att det ibland vid konkursens avslut föreligger hinder mot att gäldenärens räkenskapsmaterial och andra handlingar rörande boet återställs till gäldenären. TSM skall förvara materialet om inte förvaltaren anser sig böra bevara dem. Vid förvaringen skall vad som i varje särskilt fall gäller om arkivering tillämpas. Detta får till följd att bokföringslagens

bestämmelser om tioårig arkiveringstid skall iakttas med åtföljande höga förvaringskostnader.

Kommittén berör ett reformförslag från RSV (jfr avsnitt 4.2.5). I detta förordas att förvaringen av materialet i stället skall ske genom förvaltarens försorg och på boets bekostnad samt att förvaringstiden kan inskränkas till fem år från utgången från det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. I motsats till RSV föreslår kommittén att TSM bör bevara materialet och på statens bekostnad. Som skäl anges att det är det allmänna som har ett intresse av bokföringsmaterialet i syfte att få tillgång till bevismaterial vid talan om straffansvar. Vidare torde de senaste årens höga kostnader för förvaringen ha sin grund i att många stora bolag gått i konkurs. Det kan förutses såväl ett sjunkande antal konkurser som en minskad omfattning av konkurserna och därmed sjunkande kostnader för det allmänna. Därutöver anser kommittén att tiden för bevarande torde kunna inskränkas än mer än vad RSV förordat, eftersom åklagaren redan före konkursavslutet oftast tagit ställning till förvaltarens anmälan om brottsmisstanke. Om någon sådan anmälan inte gjorts eller åklagaren beslutat att inte föra talan, bör också intresset av att vidare förvara bokföringsmaterialet vara litet. Materialet skulle enligt kommittén då kunna förstöras i samband med konkursavslutet.

#### 4.3.8 Insolvensrättsligt forum 1997 och 1999

##### *Allmänt*

Stiftelsen Insolvensrättsligt Forum arrangerade den 22–23 januari 1997 och den 28–29 januari 1999 i Uppsala det fjärde resp. det femte insolvensrättsliga forumet. Bakom stiftelsen står styrelserepresentanter från Juridiska Fakulteten vid Uppsala Universitet, Konkursförvaltarkollegiernas Förening, RSV, Sveriges Ackordscentral, Finansbolagens Förening och Svenska Bankföreningen samt 1997 även Sparbanken Sverige Aktiebolag.

##### *Insolvensrättsligt forum 1997*

En av programpunkterna vid forumet var ”Utvärdering av konkurslagstiftningen”. Advokaten Hans Elliot, Göteborg, svarade för ett skriftligt referat som grundar sig på ett utkast till den under 4.3.7 redovisade skriften ”Synpunkter på det obeståndsrättsliga regelsystemet”. Bl.a. förespråkade han ett ökat borgenärsinflytande över förvaltarvalet och hävdade att en bedömning av förvaltararvodet efter andra kriterier än skälighet kan verka

snedvridande på arvodesbestämningen, att de borgenärer som typiskt sett berörs av utdelningskonkurserna, bankerna och hyresvärdarna, i ökad omfattning och på egen bekostnad bör bevaka sina intressen i konkurshandläggningen i stället för att upprätthålla en skattefinansierad konkurstillsyn, att förvaltarna bör ta över bevakningsförfarandet och kungöra avgiven slutredovisning jämte upprättat utdelningsförslag samt att möjligheterna till interimsutdelning bör återinföras.

Under samma programpunkt bidrog chefskronofogden Magnus Jisborg med ett skriftligt referat och inledningsanförande. Han redogjorde för erfarenheter eller intryck som han fått i sitt arbete med tillsyn i konkurs och hävdade bl.a. följande. I motsats till vad som kommit fram i RRV-rapporten 1994:13 ansåg han att KL:s sätt att bestämma TSM:s arbetsuppgifter ger goda förutsättningar att främja en kvalitativt högtstående förvaltning av konkurser. Konkursförvaltarna måste ha och känna vida ramar för sina uppgifter, varför tillsynsfunktionen inte bör ges alltför snäva och preciserade ramar. Ett problem i sammanhanget är att TSM:s resurser minskat trots konkursutvecklingen. Det har därför blivit allt svårare att utöva en meningsfull materiell tillsyn. Det är även viktigt med den formella tillsynen, eftersom det förekommer felaktigheter t.ex. i utdelningsförslagen. I fråga om förordnande av förvaltare förespråkade Magnus Jisborg en viss styrning av konkurserna till rätt förvaltare med hänsyn till att förvaltarna har olika kompetens. Även om borgenärernas inflytande över förvaltarvalet bör väga tungt skall man ha i åtanke att förvaltaren inte endast har att ta till vara säkerhetshavarnas intressen. TSM bör med sin kännedom om förvaltarna och deras arbetssituation också ha ett inflytande. Magnus Jisborg vände sig även mot det alltmer flitigt använda bruket av externa biträden i förvaltningen och menade att förvaltningsåtgärderna i normalfallet bör utföras av förvaltaren. Kostnaderna för externa biträden uppgick i Kronobergs och Blekinge län i de konkurser som avslutades under 1994 och 1995 till i det närmaste åtta mkr. När det gäller synpunkter på regelsystemet framhöll Magnus Jisborg bl.a. att tidsgränsen för att ge in förvaltarberättelsen är alltför snäv, att regleringen av medelsförvaltningen inte är helt tidsenlig, att försäljning av fast egendom i konkurser bör få göras av förvaltaren med samma rättsverkningar som den som en exekutiv auktion ger, att företagsekonomiskt välgrundade kalkyler bör vara ett legalt krav vid fortsatt drift i konkurs för att motverka osund konkurrens, att TSM bör anförtros uppgiften att besluta om förvaltararvodet och att utrymmet för taxesättning kan utvidgas och att konkursdokumenten bör kunna standardiseras.

Under rubriken "Brottsanmälningsfrågor, något om tillämpningen av 7 kap. 15 och 16 §§ i konkurslagen" svarade statsåklagaren Roland Andersson för ett skriftligt referat och inledningsanförande av i huvudsak följande innehåll. Han framhöll att det såväl från åklagarna som konkursförval-

tarna har brukat anföras kritik mot att anmälningsförfarandet inte fungerar bra. Åklagare och polis påtalar brister i anmälningarna från förvaltarna och de senare brukar klaga på bristande återrapportering från åklagarna. Enligt Roland Andersson har tillämpningsproblemen inte sin grund i dålig lagstiftning. Problemen rör i första hand brister i den praktiska tillämpningen. Han hänvisade fortsättningsvis till RUBICON (se avsnitt 4.3.9) och det samarbete mellan berörda organ i syfte att effektivisera brottsutredningarna som blivit resultatet av seminarier som genomförts inom ramen för RUBICON-projektet. Utfallet av seminarierna sammanfattade Roland Andersson så att inga direkta anmärkningar framförts mot KL:s regler om anmälan om brott och näringsförbud, att det fanns ett uppdämt behov från berörda yrkeskategorier att diskutera frågorna, att det behövdes större insikt om förutsättningarna för de olika funktionernas verksamhet och att återkoppling saknades. I övrigt framhöll han att oklarhet fortfarande råder om omfattningen av förvaltarens efterforskningskyldighet och preciseringen i samband med förtecknandet av gäldenärens räkenskapsmaterial. Frågan har samband med ersättningen till förvaltarna för sådant arbete, särskilt i tillgångslösa konkurser. Dessutom menade han att man bör få en sekretesslagstiftning som möjliggör ett meningsfullt samarbete mellan åklagarna och förvaltarna.

#### *Insolvensrättsligt forum 1999*

En av programpunkterna löd "Konkursförvaltning och tillsyn". Under denna bidrog f.d. hovrättslagmannen Trygve Hellners samt advokaterna Stig och Axel Rindborg med skriftliga referat.

Under rubriken "Konkursförvaltning och tillsyn" redogjorde Trygve Hellners för Konkurstillsynsutredningens då pågående arbete. Med utgångspunkt i de ursprungliga direktiven (Dir. 1997:74 och 1998:77) berörs bl.a. hur en ny inriktning av konkurstillsynen kan utformas mot bakgrund av den kritik som framförts i RRV-rapporten 1994:13 och de förslag till lösningar som där framförts. I referatet diskuteras frågan om en generell tillsyn i alla konkurser, prioriteringar av uppgifter inom tillsynen och metoder för dessa, konsekvenser av att överflytta beslutsbefogenheter rörande utseende och arvodering av förvaltare till TSM, debatten om tidsredovisning i förvaltarnas arvodesframställningar, förhållandet mellan TSM och KFM och inrättandet av ett "konkursråd".

Under den efterföljande debatten framkom bl.a. följande.

Kronodirektören Runar Viksten hävdade bl.a. att en otydlig lagstiftning medfört oklarhet om konkurstillsynens uppgifter, ändamål och närmare inriktning. Detta har återverkat på TSM:s verksamhet, eftersom myndigheten saknar tillräckliga befogenheter att fullgöra sitt uppdrag. Tillsyns-

funktionen består i stort av rätten att argumentera i olika sammanhang, t.ex. att yttra sig vid förordnande av förvaltare. Att lägga huvudansvaret för det som uppfattas som mindre bra i konkurshanteringen, t.ex. en splitt-rad praxis vid utseende av förvaltare och ett alltför frekvent överskridande av konkursförvaltartaxan, på RSV och TSM ansåg Runar Viksten bero på okunnighet om vilka förutsättningar som gäller för tillsynsverksamheten. Beträffande formerna för att utse förvaltare pläderade han för ett system där företrädare för borgenärerna och TSM i ett regionalt upphandlingsliknande bedömningsorgan på förhand och för viss tid avgränsar den personkrets ur vilken förvaltare senare skall utses i den enskilda konkursen. Centralt kan även förvaltarnas intresseorganisationer och RSV komma till tals, även om jävsproblematiken medför att förvaltarna inte kan vara med i det regionala bedömningsorganet. Genom att inrätta ett regionalt bedömningsorgan tillgodoses konkurrensaspekterna vid valet av förvaltare och främjas kompetensen.

Advokaten Lars Wenne förde fram synpunkter om ökat borgenärsinflytande vid utseende och arvodering av konkursförvaltare motsvarande dem som anläggs i Konkursförvaltarkollegiernas Förenings skrivelse till regeringen 1999 (se avsnitt 4.3.5.6). I fråga om Runar Vikstens förslag till regionala bedömningsorgan ansåg Lars Wenne att ett sådant upphandlingsliknande system skulle leda till att man permanentade den förvaltarekrets som en gång avgränsats till men för etablering av nya förvaltare. Föreningen kan inte delta i ett sådant rådgivande organ.

Enhetschefen Fredrik Benndorf, TSM i Stockholm, hävdade att det visat sig vara svårt att engagera borgenärerna i konkursförfarandet. Konkurs bygger på att staten garanterar ett system för obeståndssituationer. Medborgarna skall kunna förvänta sig att staten också övervakar att det fungerar. Denna övervakning ansåg Fredrik Benndorf TSM klara bäst. Myndighetens roll måste dock stärkas. Den bör få utökade påverkansmöjligheter bl.a. i fråga om att utse förvaltare, allt för att öka effektiviteten i tillsynsverksamheten. Fredrik Benndorf efterlyste också ett bättre samarbetsklimat mellan TSM och förvaltarna samt förnekade att TSM:s knytning till KFM är en nackdel utom möjligen beträffande resurstilldelning.

Avdelningsdirektören Hans Joachimsson, RSV, framhöll att man inte kan lagstifta fram ett engagemang hos borgenärerna. I stället bör konkursförvaltaren oftare höra berörda borgenärer och mera noggrant överväga vilka borgenärer som bör höras.

Advokaten Hans Lindell påpekade med anledning av framförda önskemål om att TSM bör ha ökat inflytande över förvaltarvalet, att det även finns en risk för att få "TSM-vänliga förvaltare". Det är alltså inte endast när borgenärerna ges ett inflytande som risk för bindningar kan uppkomma.

### 4.3.9 Rubicon

Regeringen uppdrog 1991 åt RÅ och Rikspolisstyrelsen (RPS) att i samråd med RSV undersöka tänkbara åtgärder för att förverkliga statsmakternas intentioner i fråga om bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Ett resultat av uppdraget var bildandet av en arbetsgrupp 1992 bestående av företrädare för RÅ, RSV, KFM, TSM, polisväsendet, Konkursförvaltar-kollegiernas Förening och FAR. I februari 1994 överlämnade arbetsgruppen en promemoria, benämnd Rubicon. Förkortningen står för rutiner, brottsutredningar i konkurs. I Rubicon-rapporten föreslås förändringar i syfte att effektivisera brottsutredningar i konkurs. Reformförslagen rör bl.a. samarbetsformer mellan åklagare, polis, förvaltare, TSM och KFM samt anmälningsrutiner dit t.ex. frågor om tidpunkten för och innehållet i anmälan hör, anlitande av sakkunnigt biträde i samband med granskning av gäldenärens räkenskapsmaterial samt höjd ersättning till förvaltare och revisor för inställelse vid domstol i samband med åtal för ekonomisk brottslighet. Vidare tas i rapporten upp vissa lagstiftningsfrågor, bl.a. om 11 kap. BrB, innehållet i sekretesslagen rörande sekretess hos KFM/TSM och regleringen i KL om gäldenärens skyldigheter beträffande räkenskapsmaterial. I Rubicon-rapporten lämnas även förslag till ett fördjupat samarbete mellan konkursförvaltare, revisorer och berörda myndigheter att vidtas inom ramen för gällande lagstiftning. Stödåtgärder i form av seminarier, dit företrädare för konkursförvaltarna, revisorer, åklagare, polis, TSM och KFM skall bjudas in, föreslås också i rapporten.

RÅ, RSV och RPS fick i juni 1995 regeringens uppdrag att effektivisera rutinerna för brottsutredningar i konkurs (Ju 95/2338). En utgångspunkt för arbetet skulle vara de synpunkter som kommit fram i Rubicon-rapporten, och samverkan skulle ske med konkursförvaltare och revisorer. Regeringen framhöll särskilt Rubicon-rapportens förslag om förbättringar av handläggnings- och samarbetsrutiner utan krav på lagändring. Ett utvecklingsarbete för vilket RÅ svarade inleddes på central och regional nivå. Seminarier anordnades i varje län. Till dessa inbjöds konkursförvaltare, revisorer, skattemyndigheter, TSM, KFM, åklagarmyndigheter och polismyndigheter. Resultatet av diskussionerna vid seminarierna har publicerats i en rapport – Rubicon. Slutrapport från ett samarbetsprojekt 1997. I denna redovisas bl.a. det angelägna i att konkursförvaltarens brottsanmälan enligt 7 kap. 16 § KL sker i en separat handling, att anmälan görs i ett tidigt skede och inte som oftast sker, dvs. först i samband med avgivande av förvaltarberättelsen, att anmälan följs upp av kontakt från åklagare eller polis, att brottsanmälan lämpligen bör utformas enligt förebild i Rubicon-rapporten och den däri angivna checklistan men att frågan om anmälan innehåll och utformning bör följas upp. I fråga om omhändertagande av gäldenärens räkenskapsmaterial träffades vid flera seminarier

överenskommelser att förvaltaren i anmälan bör ange vilka åtgärder som vidtagits för att omhänderta räkenskapsmaterialet om detta är ofullständigt. Därutöver framhålls i slutrapporten bl.a. att regelsystemet om tvångsmedel mot gäldenären och lagstiftningen kring förteckningsskyldigheten av räkenskapsmaterialet upplevs som svårtillämpat. När det gäller revisorernas roll kom man vid merparten av seminarierna överens om att en kopia av revisorsutlåtandet bör bifogas anmälan. I rapporten framhåller man vikten av att den i Rubicon-rapporten förordade samarbetsmodellen mellan revisor och övriga aktörer inte kommer till korta på grund av resursbrist hos polis och åklagare, att gällande sekretessregler inte försvårar samarbetet mellan konkursförvaltare och åklagare/polis samt att det redan inledda samarbetet mellan förvaltare och KFM förbättras ytterligare. Det oklara i omfattningen av förvaltarens brottsefterforskningskyldighet och den därtill hörande ersättningsfrågan redovisas också i rapporten liksom det angelägna i att återrapporering sker från åklagarna om resultatet av en brottsutredning till förvaltarna och TSM. Även det önskvärda i högre ersättning till förvaltare och revisorer för deras inställelse som vittne i domstol framhålls.