

5 Överväganden

5.1 Inledning

5.1.1 Konkurs och kontroll av konkurs

Konkursinstitutets grundläggande syfte är att bereda en insolvent gäldenärs borgenärer betalning för sina fordringar så långt gäldenärens egendom räcker. Konkurs bygger på att – när flera borgenärer inte kan tillgodoses fullt ut – de skall bära förlusten proportionellt mot storleken av vars och ens fordran (likhetsprincipen). Man brukar också uttrycka det så att konkursens viktigaste funktion är att hindra en kapplöpning mellan borgenärerna om gäldenärens tillgångar och ge utrymme för en gäldsavveckling i ordnade former. I gäldsavvecklingen skall samtliga fordringshavare ges tillfälle att delta.

När domstol har meddelat ett beslut om konkurs, berövas gäldenären rådigheten över sin egendom. Denna tas om hand av en konkursförvaltare som utsetts av rätten. Förvaltaren har sedan att genom försäljning av egendomen och på annat sätt se till att konkursboet avvecklas så snart som möjligt och att borgenärerna tillgodoses med beaktande av de regler som finns om borgenärernas inbördes rätt till betalning för sina fordringar (förmånsrättsordningen). Förfarandet brukar betecknas som generalexekution, i motsats till det tvångsmässiga förfarande för att få betalt för sin fordran som en enstaka borgenär kan påkalla hos kronofogdemyndigheten (KFM) genom begäran om utmätning (specialexekution).

Även om konkurs primärt tillgodoser borgenärernas intressen, har konkursinstitutet kommit att få en vidare syftning. Allmänt sett är det naturligen ett starkt samhälleligt önskemål att se till att avtal efterlevs och betalningsskyldighet fullgörs. Men också andra än rent ekonomiska intressen gör sig gällande i de fall en gäldenär – och då särskilt företag – försätts i konkurs. Ekonomisk brottslighet kan då komma i dagen. Konkursförvaltaren har därför ålagts viss underrättelseplikt i förhållande till allmän åklagare. Anmälan om brottsmisstanke gjordes under 1994–1999 årligen i genomsnittligen 25 % av det totala antalet konkurser.

Om ett gäldenärsföretag har anställda kommer vidare hänsynen till dessa och till sysselsättningen på orten in i bilden. I den nu gällande kon-

kurslagen (1987:672, KL) har konkursförvaltaren tillagts rätt att – vid sidan om sin skyldighet att ta till vara borgenärernas rätt och bästa – vid avvecklingen av boet beakta vad som är ägnat att långsiktigt främja sysselsättningen, om det kan ske utan att borgenärernas rätt nämnvärt förringas. För de anställda hos en rörelseidkande gäldenär har emellertid på grund av den statliga lönegarantin frågan om utdelning i konkursen för det mesta inte någon omedelbar ekonomisk betydelse.

Den nu återgivna beskrivningen av konkursinstitutets olika funktioner speglar inte fullständigt konkursens roll i det moderna samhället. Det har under senare årtionden ofta konstaterats att icke förmånsberättigade borgenärer inte får någon utdelning eller endast en ringa sådan (se t.ex. SOU 1992:113 s. 96 och 1999:1, Del I, s. 138 och 157). I själva verket förslår den egendom som finns i konkursbona i det övervägande antalet fall inte ens till att täcka de med konkursen förenade kostnaderna. För de oprioriterade fordringsägarna betyder med andra ord konkurs ofta endast att de i en av staten garanterad ordning får fastslaget att de inte har några utsikter till att få betalt för sina fordringar.

I den mån någon betalning sker i konkurs är det sålunda oftast de förmånsberättigade borgenärerna som får del av betalningen. Den likabehandlingsprincip som brukar anges som själva grunden för konkursinstitutet har därför 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 förmånsberättigade fordringsägare. Man talar i en del av dessa fall om s.k. hybridkonkurser, dvs. om konkurser som lämnar utdelning endast till borgenärer med särskild förmånsrätt men brist i det allmänna boet.

Konkurs har mot denna bakgrund kommit att spela också en annan roll än den som ursprungligen avsetts, dvs. att utgöra en form för att avveckla framför allt olönsamma företag. Konkurs används i stället i många fall för rekonstruktion av krisföretag. Den särskilda lag (1996:764) om företagsrekonstruktion (LFR) som trädde i kraft den 1 september 1996 har ännu inte kommit att tillämpas i någon större utsträckning. Antalet ärenden om företagsrekonstruktioner var 1998 120, varav 47 avslutades med konkurs, och 1999 110, varav 50 avslutades med konkurs. Företagsrekonstruktion är alltså fortfarande ett sparsamt förekommande förfarande jämfört med konkurs (1998 var antalet nytillkomna konkurser 9 330 och 1999 7 279). Det är ovisst i vad mån de av Förmånsrättskommittén föreslagna ändringarna i förmånsrättsordningen m.m. kan komma att ändra på detta förhållande (jfr SOU 1999:1, Del I, s. 90 och 316).

På grund av konkursens ingripande natur har den i Sverige alltid i viss utsträckning stått under statens kontroll. Längre har på domstol – eller på en särskilt utsedd konkursdomare – ankommit inte bara att meddela beslut om konkurs och om utseende och arvodering av konkursförvaltare utan

också att ha den yttersta tillsynen över konkursförvaltningen. Den närmare tillsynen över denna har samtidigt – utöver den kontroll som borgenärerna själva företagit – under lång tid handhåfts av ett särskilt, offentligt kontrollorgan, rätts ombudsman, vanligen en advokat. Denna ordning för kontroll över konkursförvaltningen avlöstes fr.o.m. 1980 av ett system med en särskild tillsynsmyndighet (TSM). Tillsynsorganet utgörs enligt KL av KFM. Reformen benämns i fortsättningen 1979 års reform (se prop. 1978/79:105 och LU 1978/79:19). Domstolen befriades från sin tillsynsskyldighet och institutet rätts ombudsman avskaffades.

Att staten haft en viss kontroll även över själva konkursförvaltningen har i ett historiskt perspektiv haft sin grund i att de personer som skött förvaltningen ibland inte haft den kompetens som krävts för uppdragets fullgörande. Förhållandena har emellertid ändrats väsentligt genom 1979 års reform. Den innebar bl.a. att kraven på förvaltarnas kunnighet och effektivitet skärptes avsevärt. Det råder ingen tvekan om att reformen inneburit ett stort steg i riktning mot uppbyggandet av en kvalificerad förvaltarkår.

Av olika skäl som utredningen skall komma till finns det alltså ett behov av en samhällelig övervakning av konkursförvaltningen. Enligt sina direktiv har utredningen för övrigt att utgå från att vi även i fortsättningen skall ha en sådan kontroll. Det är därvid en rad olika frågor som inställer sig rörande rollfördelningen mellan aktörerna i konkurs: borgenärerna, konkursförvaltaren, den statliga tillsynen och domstolen. Innan utredningen går in på detta finns det anledning att nämna något om tidigare reformarbete och den kritik som riktats mot nuvarande ordning.

5.1.2 Tidigare reformarbete

Som har berörts förut innefattade *1979 års reform* viktiga ändringar beträffande hanteringen av konkurser. Nyheterna avsåg sammanfattningsvis följande.

Konkursförvaltarens ställning stärktes avsevärt. Samtidigt skärptes kraven på förvaltarens kvalifikationer. I praktiken har det oftast blivit fråga om att utse en advokat med speciell inriktning på konkursförvaltning eller en ledande tjänsteman hos någon av ackordscentralerna.

När TSM inrättades knöts myndigheten organisatoriskt till vissa kronofogdemyndigheter (KFM). Efter den nya regionindelning av de exekutiva myndigheterna som genomförts 1997 finns i landet tio KFM. I instruktionen för exekutionsväsendet uttrycks sambandet mellan KFM och TSM på det viset att det vid varje KFM skall finnas en enhet för tillsyn i konkurser.

TSM skall – framhölls det vid 1979 års reform – normalt inte ha någon befogenhet att påverka konkursförvaltningen i det enskilda fallet. TSM

skall visserligen se till att avvecklingen av konkursboet inte onödigt fördröjs och att konkursen avslutas snarast möjligt. Tillsynen skall emellertid – uttalades det vidare – främst vara en efterhandsgranskning av de av förvaltaren utförda åtgärderna (se prop. 1978/79:105 s. 189). Det påpekades också bl.a. att TSM:s rätt att yttra sig över förvaltarens arvodesräkning är ett viktigt inslag i tillsynsfunktionen.

Borgenärernas ställning förändrades väsentligt genom reformen (se prop. 1978/79:105 s. 168 och 197). Borgenärskollektivet framtogs befogenheten att utöva något bestämmande inflytande på förvaltarvalet och konkursförvaltningen. Förvaltaren är emellertid skyldig att höra berörda borgenärer innan vissa för dem betydelsefulla åtgärder vidtas. De enskilda borgenärerna är också på andra sätt tillförsäkrade ett rättsskydd, t.ex. genom rätt till överklagande av domstolens beslut och krav på medgivande till försäljning av viss egendom.

Även domstolens roll förändrades vid 1979 års reform. Vid den tiden var domstolens uppgifter fördelade mellan en särskilt utsedd konkursdomare och domstolen som sådan. På konkursdomaren ankom dels den formella handläggningen av konkursärendet, däribland utseende av en interimförvaltare i avvaktan på det slutliga förvaltarvalet vid det första borgenärssammanträdet, dels den yttersta tillsynen över konkursförvaltningen. På själva domstolen ankom sådana judiciella frågor som handläggningen av tvistiga konkursansökningar och tvistiga fordringar i konkursen. Vid reformen flyttades befogenheten att utse slutlig förvaltare över till konkursdomaren; denne var dock skyldig att höra de borgenärer som var närvarande vid det första borgenärssammanträdet samt TSM. Konkursdomaren befriades från att ha tillsyn över konkursförvaltningen. Denna tillsyn skulle i stället utövas av TSM.

Tillkomsten av 1987 års konkurslag (KL) innebar i jämförelse med 1979 års reform inte så stora ändringar i rollfördelningen mellan de olika aktörerna. Följande bör påpekas beträffande *1987 års reform*.

Institutet konkursdomaren avskaffades. I fortsättningen skulle domstolens befattning med konkurs ankomma på domstolen som sådan. Också systemet med en interimförvaltare avskaffades. En slutlig förvaltare skulle snarast efter konkursbeslutet utses av rätten efter hörande av TSM. Begreppet borgenärssammanträde togs bort ur lagen. De sammanträden med borgenärer närvarande som behölls i KL benämns "edgångssammanträde", "förlikningsammanträde" resp. "sammanträde för prövning av ackordsförslag". Den tidigare gällande uppdelningen av konkurserna i ordinär och mindre konkurs mönstrades också ut. Om förvaltaren begär det kan rätten besluta att bevakningsförfarande skall äga rum i konkursen. I KL föreskrivs att bevakning bör äga rum, om fordringar utan förmånsrätt kan antas erhålla utdelning i konkursen.

Vid 1987 års reform ansågs det vara för tidigt att överväga nya former för den statliga tillsynsfunktionen (se prop. 1986/87:90 s. 112). För att göra denna mera effektiv utan att konkursförvaltarens självständighet begränsades infördes i KL en föreskrift (7 kap. 10 §) om skyldighet för förvaltaren att i "viktigare frågor" höra TSM – inte bara som tidigare särskilt berörda borgenärer.

Som har berörts i det föregående gavs konkursförvaltaren vid 1987 års reform möjlighet att beakta inte bara borgenärsintressena utan i viss utsträckning även intresset att långsiktigt främja sysselsättningen vid bedömningen av frågor som rör förvaltningen (se prop. 1986/87:90 s. 111 och 262).

5.1.3 Kritiken mot nuvarande ordning, m.m.

Efter 1979 års reform har det riktats åtskillig kritik mot bl.a. den statliga tillsynsverksamheten i konkurs. Reformönskemålen har förts fram på olika vägar och är av skilda slag. En utförlig redogörelse för reformförslagen har lämnats i kapitel 4. I korthet skall här erinras om följande.

Redan på 1980-talet diskuterades hur tillsynsfunktionen bör vara ordnad (jfr prop. 1986/87:90 s. 109 f.). Sålunda framhöll JO i ett beslut 1983 att han ansåg att regleringen av tillsynen är behäftad med fundamentala brister. Genom att tillsynen har formen av efterhandsgranskning berövas TSM möjligheten att utöva någon reell tillsyn. Därtill kommer att TSM inte har organiserats på ett tillfredsställande sätt och att den inte heller har fått tillräckliga resurser för sina uppgifter. JO:s kritik ledde inte till några ingripande ändringar i regelsystemet. Vid tillkomsten av KL infördes dock som berörts nyss en regel om att konkursförvaltaren i viktigare frågor skall höra TSM, om det inte finns hinder mot det.

Reformönskemålen har blivit allt flera under 1990-talet, något som närmast har att göra med den dramatiska ökningen av antalet konkurser under början av detta årtionde. Inom ramen för sin effektivitetsrevision har Riksrevisionsverket (RRV) granskat den statliga tillsynen i konkurs och 1994 redovisat resultatet i en revisionsrapport (RRV 1994:13). Enligt rapporten är de övergripande problemen främst att TSM har begränsade och skiftande förutsättningar att utöva en effektiv tillsyn, att tillsynen är oenhetlig i sin inriktning och utformning och att TSM har svårt att följa upp och utvärdera tillsynens resultat och effekter. RRV diskuterar två principiellt olika förändringsalternativ. Det ena är att förstärka "kontrollrollen" och ärendegranskningen och det andra är att inrikta tillsynen på inspektion, "systemtillsyn och främjandeinsatser". RRV pekar också på möjligheten av att inom ramen för nuvarande tillsynssystem genomföra vissa förändringar, såsom en förstärkt policyroll för Riksskatteverket (RSV),

ökad kostnadstäckning och särskilt anslag för tillsynsverksamheten, utveckling av uppföljningssystem, förstärkt kompetensutveckling och överflyttning av prövningen av konkursförvaltarens arvode till TSM.

Önskemål om ändringar som på ett eller annat sätt berör konkurstillsynens inriktning har också kommit från andra håll. RSV har i skrivelser till regeringen 1993 och 1996 tagit upp olika frågor rörande utseende och arvodering av konkursförvaltare. Sålunda har RSV bl.a. föreslagit att befogenheten att utse förvaltare skall flyttas från tingsrätterna till TSM liksom befogenheten att bestämma dennes arvode. Vidare har Konkursförvaltarkollegiernas Förening i en rapport 1997 gett regeringen till känna sin syn på hur den offentliga tillsynen bör vara anordnad och förordad att den skiljs från KFM och flyttas till länsstyrelserna. I en skrivelse till regeringen 1999 har föreningen behandlat olika frågor om tillsättande av förvaltare och förordad att man – med bibehållande av domstolens funktion i sammanhanget – ger borgenärerna ett större inflytande över valet av förvaltare.

Kritik mot hur den statliga konkurstillsynen fungerar har också kommit till utredningens kännedom på andra vägar. Sålunda har i svar på utredningens enkäter till TSM och tingsrätterna förts fram även synpunkter på tänkbara ändringar av tillsynen i syfte att göra denna mer ändamålsenlig. Synpunkter av motsvarande slag har också kommit fram vid bl.a. utredningens hearing 1998 och vid Insolvensrättsligt forum 1997 och 1999.

Utredningen har vidare under 1999 fått del av kritik mot nuvarande förhållanden som uttalats i en rapport från RSV:s internrevision. Från internrevisionens sida pekas på brister i form av främst olikheter inom landet vid tillsynens bedrivande, för liten påverkansmöjlighet för TSM vid utseende av konkursförvaltare, för litet aktiv tillsyn under den pågående konkursen och dålig uppföljning av de erfarenheter som görs vid granskningen. I rapporten anförs att det är RSV:s otillräckliga ledning, styrning och samordning som är den största orsaken till att konkurstillsynen inte bedrivits likvärdigt i landet.

Den mest långt gående kritiken mot nuvarande ordning har riktats av Stig Rindborg (m) i en motion till riksdagen 1998/99:L301. 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 utövas på särskilda borgenärssammanträden vid tingsrätten, vilka hålls en gång i halvåret. Vidare skall rätten utse en särskild konkursrevisor, som skall vara auktoriserad revisor, för att yttra sig över förvaltningen. I likhet med konkursförvaltaren skall revisorn avge redovisning för sitt uppdrag vid borgenärssammanträdena. Redovisningarna skall ges in till Patent- och registreringsverket för granskning. Genom att ta vara på bor-

genärernas kunskap och erfarenheter och genom konkursrevisorns roll blir, enligt motionärens mening, TSM 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

Som redovisats i kapitel 1 har den Rindborgska motionen efter riksdagsbehandlingen (se Lagutskottets betänkande 1998/99:LU11) lett till att utredningen 1999 fått tilläggsdirektiv (Dir. 1999:20). Enligt dessa har utredningen att – på ett mera förutsättningslöst sätt än det tidigare uppdraget medgett – överväga hur en offentlig konkurstillsyn bör vara anordnad. Med tanke på att utredningen därvid skall beakta de allmänna uttalanden som riksdagen gjort om inriktningen av en reform och de frågor som belyses i motionen kommer utredningen att i fortsättningen föra diskussionen utan att den nuvarande organisationen med en till KFM anknuten tillsynsfunktion tas till utgångspunkt.

Det bör tilläggas att den offentliga konkurstillsynens uppgifter under 1990-talet diskuterats också ur en annan synvinkel än den hittills berörda. I sitt betänkande Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106) har Domstolsutredningen behandlat frågor om arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning och beträffande konkursärenden förordat en relativt omfattande omfördelning av uppgifter mellan domstolar, TSM och konkursförvaltare (se vidare avsnitt 4.2.1).

5.2 Allmänna utgångspunkter för en reform av den offentliga tillsynen

5.2.1 Allmänt om bevakningen av olika intressen i konkurs

I konkurs gör sig en rad olika intressen gällande. Från de enskilda borgenärernas (inkl. skatteborgenärens) synpunkt är det ekonomiska utfallet av konkursen det dominerande intresset. De har flera möjligheter att inverka på resultatet. En borgenär kan när som helst begära entledigande av en konkursförvaltare, som han inte anser vara lämplig. Han kan vidare begära utseende av en särskild granskningsman för att övervaka förvaltningen (7 kap. 30 § KL). Viktigare är att förvaltaren är skyldig att på begäran lämna upplysningar om boet och dess förvaltning till fordringshavarna (7 kap. 9 § KL). Han är också skyldig att samråda med särskilt berörda borgenärer i viktigare frågor, t.ex. fortsättande av en av gäldenären bedri-

ven rörelse (7 kap. 10 § KL, jfr 8 kap. 2 §). Borgenärerna är även på åtskilliga andra sätt garanterade ett inflytande över förfarandet, t.ex. genom ett krav på samtycke av borgenären till underhandsförsäljning av pantsatt egendom (8 kap. 7 § andra stycket KL) samt möjlighet för en borgenär att framställa invändning mot ett utdelningsförslag (11 kap. 6 § KL) och att yttra sig över förvaltarens arvodesframställning (14 kap. 8 § KL).

Gemensamt för flertalet av de vägar som står borgenären till buds för att kontrollera konkursförvaltningen är att ett utnyttjande av möjligheten till inflytande kräver viss aktivitet från borgenärens sida. Som har berörts i avsnitt 5.1.2 har borgenärskollektivet som sådant numera inga formella befogenheter att påverka förvaltningen. Vilken önskan en borgenär kan ha att övervaka avvecklingen av boet blir ytterst beroende av sådana omständigheter som den säkerhet borgenären kan ha för sin fordran, hur stor denna är och utsikterna att få betalt.

Statens intresse av att kontrollera konkursförvaltningen har flera grunder. Till den del staten uppträder som skatteborgenär sammanfaller statens intresse väsentligen med övriga borgenärs. Det betyder att staten har samma behov som övriga fordringsägare av att kontrollera att boet avvecklas i rimlig tid och med ett så gott resultat som möjligt. Härutöver har emellertid staten ett självständigt intresse av att konkurskostnaderna hålls nere, eftersom det allmänna i sista hand får betala de konkurskostnader som inte kan tas ut ur boet (14 kap. 2 och 3 §§ KL). Till detta kommer att en konkurs för med sig även andra kostnader för staten än dem som ryms under begreppet ”konkurskostnader”, t.ex. löner till personal vid domstolarna.

Statens önskan att ha viss kontroll över konkursförvaltningen har även sin grund i behovet att tillse att förvaltningen handhas i överensstämmelse med KL och andra författningar. Denna legalitetsaspekt har flera sidor. En offentlig övervakning av att t.ex. föreskrivna konkursdokument upprättas i tid är naturligtvis till gagn även för borgenärer i gemen. En sådan kontroll bidrar till att minska konkurstiderna och främjar därmed ett bättre utfall för borgenärerna. På motsvarande sätt kan en granskning från statens sida av utdelningsförslag och slutredovisning medverka till att tillgängliga medel fördelas på ett så rättvist sätt som möjligt mellan fordringshavarna. En sådan granskning sker inte i någon enskild borgenärs intresse, utan är ett led i samhällets kontroll av att gällande föreskrifter om konkursförvaltning tillämpas riktigt och enhetligt.

För statens del kommer också annat än ekonomiska intressen och legalitetsaspekter in i bilden vid konkurs. Ekonomisk och annan brottslighet kan komma i dagen vid konkursutredningen. Konkursförvaltaren har därför ålagts viss anmälningsskyldighet i förhållande till åklagaren (7 kap. 16 § KL). Staten har också ett annat allmänt intresse, nämligen hänsynen till sysselsättningen på en ort som drabbas av ett företags kon-

kurs. I 7 kap. 8 § 2 st. KL har konkursförvaltaren getts möjlighet att vid avvecklingen av boet beakta vad som är ägnat att långsiktigt främja sysselsättningen, om det kan ske utan att borgenärernas rätt nämnvärt förringas.

Statens olika intressen i konkurs bevakas – bortsett från skatteborgenärens intresse – i första hand av TSM. Denna kontrollmyndighet övervakar förfarandet alltifrån utseende av konkursförvaltaren till konkursens avslutande. Det bör emellertid påpekas att även domstolarna så till vida har en samhällelig kontrollfunktion som att dessa skall sörja för att det utses en lämplig förvaltare i konkursen och pröva skäligheten av den ersättning förvaltaren begär för uppdraget. I övrigt ankommer det inte på domstolen att ta befattning med själva konkursförvaltningen i vidare mån än som föranleds av skyldigheten att handlägga sådana judiciella frågor som kan uppkomma under konkursen, t.ex. användning av tvångsmedel mot en gäldenär eller prövning av tvistiga fordringar.

5.2.2 Närmare om borgenärernas roll i konkurs

Utredningens förslag: Formell beslutanderätt bör inte tilläggas borgenärskollektivet. Regler om rätt för en borgenär att begära utseende av en borgenärskommitté bör dock tas in i KL.

Vill man reformera den offentliga konkurstillsynen finns det skäl att göra klart för sig vilken roll borgenärerna skall ha i konkursproceduren. Efter som konkurs i princip är en angelägenhet mellan borgenärerna och gäldenären, är det av intresse att först undersöka om det finns anledning att radikalt ändra nuvarande rollfördelning på det viset att borgenärerna tilläggs ett avsevärt större eller t.o.m. avgörande inflytande. Om en sådan utveckling skulle vara eftersträvansvärd, kommer uppenbarligen frågan om den offentliga tillsynens funktion i ett nytt läge.

I Sverige har som redovisats tidigare borgenärerna sedda som ett kollektiv ända fram till 1979 års reform haft ett – åtminstone formellt sett – ganska stort inflytande, bl.a. över valet av slutlig konkursförvaltare och olika förvaltningsfrågor, t.ex. försäljning av konkursboets egendom. Borgenärskollektivet har fattat beslut vid borgenärssammanträden, för vilka gällt särskilda regler om rösträtt och omröstning. Vidare har funnits yttranderätt för borgenärskollektivet när fråga uppkommit om entledigande av en förvaltare.

Denna bild av borgenärernas inflytande ändrades väsentligt genom 1979 års reform. Kravet på samtycke till eller beslut av borgenärskollektivet till vissa förvaltningsåtgärder togs bort. Borgenärskollektivet fråntogs också möjligheten att välja konkursförvaltare; denne skulle utses av rätten. Förvaltaren gavs en i huvudsak självständig ställning i förhållande till bå-

de borgenärskollektivet och TSM. Samtidigt ställdes högre krav på förvaltarens kompetens. Vid reformen infördes dock skyldigheten för förvaltaren att i viktigare förvaltningsfrågor samråda med särskilt berörda borgenärer, om det inte finns hinder mot det.

För enskilda borgenärer medförde reformen ingen större ändring. Liksom tidigare kan en enskild borgenär påverka förfarandet genom att påfordra beslut i olika frågor och föra talan mot vissa beslut, t.ex. utseende av konkursförvaltare eller fastställande av utdelning. För vissa åtgärder rörande särskild egendom krävs medgivande av borgenär med särskild förmånsrätt i egendomen. Det bör också påpekas att lagstiftaren 1979 behöll rätten att begära utseende av granskningsman. Denna rätt hade tidigare funnits för att ge en borgenärsminoritet som blivit besegrad i förvaltarvalet möjlighet att i stället bli företräd av en granskningsman. Nu gav man den enskilde borgenären en möjlighet till insyn i förvaltningen som gick utöver förvaltarens skyldighet att samråda med särskilt berörda borgenärer och den allmänna rätt att få upplysningar av förvaltaren som varje borgenär har.

Skälen till att borgenärskollektivet berövades sitt direkta inflytande angavs av Konkurslagskommittén på följande sätt (se prop. 1978/79:105 s. 108 och 164). Det tidigare systemet gjorde förfarandet tungrott. Många gånger motverkade det en ändamålsenlig avveckling av konkursboet. Borgenärerna visade inte sällan ringa intresse för förvaltningens närmare bedrivande. I praktiken var det vanligt att konkursförvaltaren i viktigare angelägenheter samrådde under hand med särskilt berörda borgenärer.

Vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande godtog praktiskt taget alla remissinstanser att borgenärskollektivet inte längre skall ha någon beslutanderätt i förvaltningsfrågor. Chefen för Justitiedepartementet förklarade sig dela kommitténs uppfattning i frågan (se prop. 1978/79:105 s. 168). Vid riksdagsbehandlingen blev denna inte föremål för någon ytterligare diskussion (se Lagutskottets betänkande 1978/79:19).

När frågan om borgenärernas ställning i konkurs nu på nytt kommer i blickfältet finns det anledning att skilja mellan deras roll vid utseende av konkursförvaltare och deras inflytande över konkursförvaltningen. Den förra frågan hänger samman med det vidare problemet hur man på bästa sätt skall sörja för att man skall uppnå och vidmakthålla en kompetent förvaltarkår. Utredningen kommer att behandla det spørsmålet för sig (se avsnitt 5.3). I förevarande sammanhang begränsas diskussionen till frågan om borgenärernas behov av kontroll över själva konkursförvaltningen.

Vad först gäller borgenärskollektivets behov av att påverka konkursförvaltningen vill utredningen framhålla följande. Det finns inte några entydiga belägg för att borgenärerna i gemen numera visar ett större intresse än tidigare för att på formell väg inverka på förvaltningen. Vid utredningens enkät 1997/98 till TSM har uppgetts att kontakter mellan bor-

genärer och TSM över lag förekommer sällan och att kontakter vanligen sker i anledning av önskemål om att få borgenärernas synpunkter på konkursförvaltarens arvodesyrkande. Av enkäten till tingsrätterna framgår å ena sidan att de flesta domstolarna sällan hör av borgenärerna och å andra sidan att några av de största tingsrätterna, däribland Stockholms tingsrätt, har en mer frekvent kontakt med borgenärerna om allmänna frågor rörande konkursen.

Vid utredningens hearing 1998 har inte av borgenärsföreträdarna uttryckts någon önskan om att borgenärerna skall ges en större möjlighet till kontroll av konkursförvaltningen. Frågan har emellertid berörts från ett par andra håll. Sålunda har t.ex. från Stockholms tingsrätts sida framhållits att en borgenärskommitté av det slag som kan förekomma vid företagsrekonstruktion är en tänkbar metod för att öka borgenärernas inflytande. Å andra sidan har från bl.a. konkursförvaltarhåll framförts önskemål om att begränsa förvaltarens upplysningsskyldighet mot borgenärerna.

Den rätt splittrade bild som sålunda framträder av borgenärernas behov av att ta del i hur konkursförvaltningen bedrivs har naturligtvis att göra med deras olika intressen i konkursen. Härvidlag är förmånsrättsordningen av central betydelse. För den som har särskild förmånsrätt knyts intresset främst till frågan i vilken utsträckning den prioriterade fordringen täcks av den egendom som förmånsrätten avser. För den som har allmän förmånsrätt gäller spörsmålet väsentligen frågan i vad mån konkursboet omfattar egendom som inte tas i anspråk av borgenärer med särskild förmånsrätt. Och för fordringshavare utan förmånsrätt återstår – som utredningen redan förut framhållit – vanligen endast att konstatera att någon utdelning inte kommer i fråga för denna borgenärskategori. Borgenärskollektivet är med andra ord inte någon enhetlig grupp utan består tvärtom oftast av intressenter med skilda utgångspunkter för sin bedömning av vad förvaltningen bör syfta till.

Vad särskilt gäller löntagarborgenärer bör erinras om att dessas intresse vid konkurs primärt knyts till möjligheten att få betalt för sina fordringar mot gäldenären/arbetsgivaren genom den statliga lönegarantin. Nu gällande lönegarantilag (1992:497) ger löntagarna ett skydd mot förlust i samband med arbetsgivarens konkurs (jfr prop. 1991/92:139 s. 20 f.). Det betyder att konkurs för denna borgenärskategori i praktiken mera blir en fråga om utsikterna till fortsatt arbete än om möjligheten att få lönefordringarna betalda ur konkursboet. Tilläggas bör att de anställdas intressen vid konkurs tas till vara av deras fackliga företrädare vid tillämpning av medbestämmandelagens (1976:580) föreskrifter om förhandling och information.

Den nu gällande förmånsrättsordningen tillägger staten allmän förmånsrätt för fordringar på skatt och allmän avgift. Både beträffande denna och andra förmånsrätter har Förmånsrättskommittén 1999 föreslagit vikti-

ga ändringar. Som uttalats av riksdagen torde ett genomförande av det kommittéförslaget innebära att nu prioriterade borgenärer (staten resp. innehavare av företagsinteckningar) får ett annat intresse än för närvarande att engagera sig i och påverka konkursförvaltningen (se Lagutskottets betänkande 1998/99:LU11 s. 8). Det är emellertid ovisst om förslaget kommer att genomföras. Även om så skulle ske förändrar det inte i princip den bild av borgenärskollektivet som beskrivits nyss. En viktig ändring skulle bli att staten som skatteborgenär fick en ändrad ställning, något som i sin tur närmast talar för att man bör undvika att ha en offentlig tillsyn knuten till KFM. Vilken betydelse som ändringen skulle få för innehavare av företagsinteckning är svårt att ange. Förslaget i den delen måste nämligen ses i samband med även övriga ändringar som Förmånsrättskommittén föreslagit. Med hänsyn till ovissheten om kommittéförslagets genomförande anser utredningen att diskussionen bör grundas på nuvarande regler om förmånsrättsordningen.

Det är inte bara förmånsrättsordningen som har betydelse i sammanhanget. Som utredningen har redovisat förut (se avsnitt 2.1.4) utgör andelen konkurser som avslutas med avskrivning enligt 10 kap. KL cirka 60 % av det totala antalet konkurser och konkurser som avslutas med utdelning följaktligen cirka 40 %. Det kan påpekas att det finns avsevärda regionala skillnader i detta hänseende. Sålunda utgjorde andelen avskrivningskonkurser i Stockholmsregionen 1995, 1997, 1998 och 1999 omkring 75 % av det totala antalet. Den stora andelen avskrivningskonkurser medför att det i flertalet konkurser inte finns något ekonomiskt incitament för borgenärerna att kontrollera konkursförvaltningen.

Även andra omständigheter än de som berörts nu inverkar naturligen på borgenärernas benägenhet att lägga ned tid och pengar på att söka påverka konkursförvaltarens åtgärder. Tillkomsten av en offentlig tillsyn av det slag som TSM utgör har bidragit till att det för borgenärer i allmänhet funnits mindre anledning än före 1979 års reform att utöva kontroll över konkursförvaltningen och då särskilt dess formella sida. Även om den offentliga tillsynen ges en annan inriktning än den nuvarande (se vidare avsnitt 5.2.3), kommer förhandenvaron av en sådan funktion fortfarande sannolikt att inverka på borgenärernas inställning till behovet av att kontrollera förvaltningen. Som har berörts i avsnitt 5.2.1 får nämligen den statliga legalitetskontrollen indirekt positiva effekter för borgenärerna. Den generella höjning av förvaltarnas kompetens som följt med 1979 års reform har vidare i sin mån minskat behovet av kontroll från borgenärernas sida (jfr även avsnitt 5.3).

Mot denna bakgrund vill det synas som om borgenärskollektivets behov av kontroll över konkursförvaltningen inte är så framträdande. Det knyter sig främst till utdelningskonkurser. Det är i dessa fall som en viljetrytning från borgenärernas sida skulle kunna få någon betydelse för det

ekonomiska utfallet av konkursen. Vad skulle då utgöra motiven för en återgång till det system med borgenärssammanträden och beslutsfattande vid dessa som gällde fram till 1979 års reform?

Enbart det förhållandet att konkurs primärt avser hanteringen av borgenärernas fordringar mot gäldenären kan inte gärna vara ett tillräckligt skäl för att formalisera borgenärskollektivets inflytande. Även under den tid då vi i Sverige haft ett sådant system har borgenärerna inte visat så stor beredvillighet att delta aktivt i konkursförfarandet (se SOU 1977:29 s. 105 f.). Det finns inte några tydliga tecken på att beredvilligheten nu skulle vara större än tidigare. Med tanke på den omgång och de kostnader som en formalisering av borgenärernas inflytande för med sig bör det finnas klara skäl för att slå in på den vägen. Utvecklingen i våra nordiska grannländer går för övrigt i den riktningen att man i fråga om kontrollen av konkursförvaltningen mindre än förut förlitar sig på borgenärernas aktivitet, se t.ex. beträffande Norge under avsnitt 3.4.1.

Man kan inte heller jämföra formerna för beslutanderätt i en konkurs med dem som råder i ett i gång varande aktiebolag och dess bolagsstämma. Bortsett från att konkurs gäller även andra juridiska personer än aktiebolag liksom även fysiska personer skiljer sig förhållandena i konkurs radikalt från vad som gäller om ett rörelsedrivande aktiebolags organisation och verksamhet. Konkursen är inriktad på att boets tillgångar skall avvecklas så snart som möjligt. För detta ändamål utses en kvalificerad konkursförvaltare. Denne har ofta att fatta snabba beslut för att uppnå ett för borgenärerna så gott resultat som möjligt. En fördröjning av beslutsfattandet genom borgenärernas hörande kan i sämsta fall leda till att deras ekonomiska intressen motverkas. Det affärsdrivande aktiebolagets verksamhet har ett syfte som närmast är motsatt det som gäller vid konkurs. Här kan långsiktig planering vara ett viktigt led i företagets utveckling. Realisation av bolagets tillgångar kommer inte i fråga som ett normalt inslag i verksamheten. Denna styrs av en bolagsledning; bolagsstämman blir ofta en formalitet.

Frågan om utseende av konkursförvaltare har en stor betydelse i sammanhanget. Ju mera kvalificerad denne är, desto mindre blir borgenärernas behov av att kontrollera dennes åtgärder. Som redan framhållits kommer utredningen i ett följande avsnitt att behandla frågan hur man på bästa sätt skall sörja för att vi får en kvalificerad förvaltarkår. Genomförs utredningens förslag i den delen, minskar det borgenärernas behov av att kontrollera förvaltningen.

Utredningen anser med hänsyn till det anförda att det inte finns tillräckliga skäl att införa ett system med formell beslutande- eller yttranderätt för borgenärskollektivet under konkursförfarandet. Man kan ändå fråga sig om det inte finns skäl att efter mönster av regleringen i 2 kap. 16 § i 1996 års lag om företagsrekonstruktion (LFR) införa en ordning med utse-

ende av en borgenärskommitté. Förslag i denna riktning har förts fram bl.a. vid utredningens hearing.

En jämförelse med förhållandena vid företagsrekonstruktion är inte helt rättvisande. Vid företagsrekonstruktion behåller gäldenären i princip sin rättsliga handlingsförmåga, låt vara att han är skyldig att rätta sig efter rekonstruktörens anvisningar. Med tanke på de rättsverkningar som det förfarandet för med sig för borgenärerna är det av särskild vikt att dessa på olika sätt kan påverka företagsrekonstruktionen. Ett av medlen för detta är deras rätt att påkalla tillsättandet av en borgenärskommitté om i regel tre personer. Vid konkurs har gäldenären frångått sin rättsliga handlingsförmåga och konkursförvaltaren tagit hand om konkursboet. Flera av de skäl som anförts tidigare mot en formalisering av borgenärskollektivets ställning kan också åberopas när det gäller tanken på utseende av en borgenärskommitté.

Det finns också ett annat skäl till att man kan ställa sig frågande till om så mycket står att vinna för borgenärerna med en formell ordning för att utöva inflytande över konkursförvaltningen. Inom utredningen har från förvaltarhåll upplysts att kontakterna med borgenärerna ofta sker på ett informellt och smidigt sätt i de konkurser där sådan kontakt är påkallad. Förvaltaren kallar exempelvis berörda fordringsägare till ett möte på sitt kontor för information och diskussion angående förestående åtgärder. Man har menat att det är till fördel att någon ytterligare formalisering av sådant samråd inte sker.

Av särskilt intresse i sammanhanget är regeln om konkursförvaltarens samrådsplikt i förhållande till särskilt berörda borgenärer (7 kap. 10 § KL). Denna skyldighet avser "viktigare frågor". Chefen för Justitiedepartementet fann det vid 1979 års reform obehövt att i lagtexten ta in exempel på sådana frågor (se prop. 1978/79:105 s. 273). I motiven nämndes frågor om vidare drift av gäldenärens rörelse, om försäljning av värdefull egendom eller om väckande av återvinningstalan eller annan talan angående ej obetydligt belopp. Vad som kan anses som "viktigare" fick enligt motiven avgöras med hänsyn till omständigheterna i den föreliggande konkursen.

Vad som uttalades i 1979 års lagstiftningsärende har alltså giltighet. Det torde inte vara möjligt att med anspråk på fullständighet i lagtexten räkna upp vad som är att anse som "viktigare frågor" i en konkurs. En exemplifiering skulle inte innefatta någon förstärkning av borgenärernas inflytande. Att å andra sidan begränsa samrådspliktens till att gälla endast i vissa angivna fall står i motsats till direktivens klart uttalade önskan att helst stärka borgenärernas ställning.

Även om det inte finns något större behov av att införa en ordning med en särskilt utsedd borgenärskommitté i konkurs, vill utredningen inte utesluta att en sådan form för representation i en del fall kan vara till nytta för

borgenärerna. Som utredningen strax skall komma till finns det starka skäl som talar för att den offentliga tillsynen ges en annan inriktning än den nuvarande. Om exempelvis någon närmare granskning från ett tillsynsorganets sida inte längre företas i alla konkurser, kan det vara ett skäl för att borgenärernas intressen ibland kan behöva tas till vara genom tillsättandet av en mindre grupp av borgenärer som konkursförvaltaren bör samråda med. Ett sådant behov kan å andra sidan finnas också i konkurser där tillsynsorganet gör en utökad tillsyn.

Behovet av en samrådsgrupp knyts främst till större konkurser. Det är i sådana fall som borgenärernas intressen kan komma att brytas mot varandra. Men också för förvaltaren kan det någon gång vara till fördel att vända sig till en samrådsgrupp i en kontroversiell fråga. Införandet av en sådan möjlighet kräver inte någon mera vidlyftig lagreglering utan skulle kunna utformas med motsvarande bestämmelser i 2 kap. 16 § LFR som förebild. Utredningen anser med hänsyn till det anförda att det i KL bör tas in regler om utseende av en borgenärskommitté (se vidare avsnitt 5.6.3).

En näraliggande fråga är om institutet granskningsman i konkurs bör revideras. I sin rapport 1997 (se avsnitt 4.3.7) nämner Konkursförvaltar-kollegiernas Förening att det till den kommitté som utarbetat rapporten framställts förslag om att en av borgenärerna eller (i tillgångslösa konkurser) tingsrätten utvald granskningsman skall utses i alla konkurser. Denne skulle därigenom helt ersätta TSM:s funktion. Det skulle enligt rapporten kunna vara en revisor, en jurist eller annan lämplig person, som åtnjuter borgenärernas eller statens förtroende. Med en sådan ordning – framhålls det – skulle kunna uppnås betydande kostnads- och effektivitetsvinster. Förslaget måste enligt rapporten i så fall bygga på att tingsrätterna mer aktivt verkar för och bevakar att rapporteringshandlingar såsom halvårsberättelser och förvaltarberättelser avges i tid.

Med hänsyn till innehållet i utredningens direktiv kan det inte komma i fråga att ersätta en offentlig tillsynsfunktion med ett system som bygger på privat granskning av konkursförvaltningen. Som utredningen senare skall komma till är det inte heller en framkomlig väg att utvidga tingsrätternas befattning med konkurs till att avse också en övervakande roll beträffande förvaltningen. Redan av nu anförda skäl kan det principiellt utformade förslaget i rapporten inte tas upp till närmare övervägande.

I sammanhanget vill utredningen påpeka att den i motionen 1998/99:L301 framförda tanken på införandet av en obligatorisk konkursrevisor drabbas av motsvarande invändningar. En möjlighet att vid behov utse en revisor i konkurs finns i 7 kap. 11 § KL. Denna bestämmelse, som lägger i konkursförvaltarens hand att anlita ett sakkunnigt biträde för viss förvaltningsåtgärd, syftar bl.a. på det emellanåt uppkommande behovet av att genom revisor granska gäldenärens bokföring (se prop. 1978/79:105 s. 163). Det står naturligtvis borgenärerna fritt att till förvaltaren framföra

önskemål om utseende av en revisor. Någon särskild lagregel om denna möjlighet torde inte behövas.

Vad som har anförts nu hindrar naturligtvis inte att institutet granskningsman kan få en något större praktisk betydelse än hittills, om den offentliga tillsynsfunktionen ges en ny inriktning. Utredningen ser inte några olägenheter i en sådan utveckling, så länge som detta institut används för sitt hittillsvarande ändamål, nämligen att ge en enskild borgenär en vidgad möjlighet till insyn i konkursförvaltningen. I sammanhanget vill utredningen erinra om att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1996 s. 389 lämnat utan bifall ett yrkande om förordnande av granskningsman, när detta ansetts uppenbart oförenligt med regleringen i 7 kap. 30 § KL. Det finns inget som hindrar att flera borgenärer förenar sig om en begäran om utseende av en granskningsman på deras bekostnad. Att belasta konkursboet med kostnaden skulle kunna leda till oskäligt höga konkurskostnader (jfr SOU 1977:29 s. 145 och prop. 1978/79:105 s. 197). Med hänsyn till det anförda anser utredningen att det inte finns skäl att föreslå någon ändring i de bestämmelser som reglerar institutet granskningsman.

När det gäller enskilda borgenärens ställning i övrigt bör framhållas att det för dessa redan finns åtskilliga bestämmelser i KL som tillgodoser deras rättsskydd, t.ex. krav på medgivande till försäljning av viss egendom och rätt till överklagande av domstolens beslut. Det allmänna önskemålet om att stärka borgenärernas ställning avser inte denna typ av bestämmelser.

Regeln om konkursförvaltarens upplysningsplikt i förhållande till borgenärerna (7 kap. 9 § KL) har vid utredningens hearing diskuterats av några deltagare. Från bl.a. förvaltarhåll har hävdats att upplysningsplikten bör begränsas i fråga om brottsmisstanke och att förvaltaren bör få en självständigare ställning än nu visavi borgenärerna. Företrädare för RSV och TSM har efterlyst en precisering av upplysningspliktens omfattning.

Konkursförvaltarens skyldighet att lämna upplysningar avser "boet och dess förvaltning" (vad detta uttryck närmare avser återkommer utredningen till i avsnitt 5.7.2.3). Skyldigheten gäller även i förhållande till rätten, granskningsmän, gäldenären och TSM. Bestämmelsen i fråga ger uttryck för att alla de berörda personerna och myndigheterna har ett berättigat intresse av att – var och en från sin utgångspunkt – kunna följa konkursförvaltningen. Som utredningen ser saken kan det inte komma i fråga att minska borgenärernas möjlighet att få sådana upplysningar som de behöver för att bevaka sitt ekonomiska intresse i boet. Från tydlighetssynpunkt skulle det knappast vara en fördel att i lagtexten föra in t.ex. ordet "behövliga" före "upplysningar" för att markera att upplysningsplikten inte är obegränsad. Det får ändå ankomma på den som begär upplysningar att – om det inte framgår av sammanhanget – lämna förvaltaren en uppgift om varför upplysningen är behövlig.

Upplysning om brottsmisstanke skall enligt 7 kap. 15 § första stycket 5 KL i dess nuvarande lydelse inflyta i förvaltarberättelsen. Denna skall skickas till varje borgenär som begär det. Något behov för en borgenär att av konkursförvaltaren få upplysning om en brottsmisstanke på ett tidigare stadium av konkursutredningen torde normalt inte finnas. Detsamma gäller i förhållande till gäldenären. För förvaltarens utredning av boet kan det vara av stor betydelse att han i konkursens inledande skede bevarar möjligheterna till samverkan med gäldenären (jfr prop. 1986/87:90 s. 273).

Frågan om konkursförvaltarens upplysningsskyldighet beträffande brottsmisstanke har behandlats av Ekosekretessutredningen i dess betänkande Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53 s. 298 f.). Ekosekretessutredningen föreslår att det inte skall föreligga någon skyldighet för förvaltare att, innan han avger slutredovisning, lämna uppgifter om att han gjort anmälan om brott, vad han funnit i anslutning härtill och vilka kunskaper han i övrigt fått med anledning av brottsmisstanken. Förslaget innefattar i enlighet härmed dels ett tillägg till 7 kap. 9 § KL, som begränsar förvaltarens upplysningsskyldighet, dels ett borttagande ur 7 kap. 15 § KL av skyldigheten att lämna uppgift om brottsmisstanke.

Från Konkurstillsynsutredningens synpunkt är det viktigt att framhålla att det offentliga tillsynsorganets möjligheter att övervaka konkursförvaltarens brottsundersökning inte försämras. En annan sak är hur man bör se på förvaltarens upplysnings- och uppgiftsplikt i förhållande till andra, t.ex. gäldenären. Utredningen återkommer till frågan i avsnitt 5.7.2.5.

5.2.3 Den offentliga tillsynens allmänna karaktär

Utredningens förslag: Den offentliga tillsynen ges en annan inriktning än den nuvarande. Tillsynen skall vara generell i den meningen att inga konkurser lämnas helt utanför varje kontroll. Tillsynen skall dock vara selektiv genom att dess omfattning anpassas till behovet av samhällelig kontroll i den enskilda konkursen.

Det är främst i tre hänseenden som det finns behov av en offentlig tillsyn över konkursförvaltningen, nämligen när det gäller det ekonomiska resultatet av konkursen och de därmed förenade kostnaderna, iakttagandet av reglerna i KL och angränsande författningar samt i fråga om vissa allmänna intressen (beivrande av brottslighet och hänsynen till anställda). Beträffande kostnaderna är ett viktigt led i kontrollen att bevaka att konkurserna inte drar ut för långt på tiden. Den formella kontrollen avser inte bara granskning av förvaltarens bokföring, medelsförvaltning och slutredovisning utan även en allmän legalitetskontroll.

Det är som synes en rad frågor som inställer sig beträffande behovet av en offentlig tillsyn i konkurs. Framställningen i förevarande avsnitt inriktas på det allmänna spørsmålet om det behövs en kontroll i varje enskild konkurs eller om kontrollen kan ges en mer selektiv karaktär. Kontrollbehovet vid utseende av konkursförvaltare kommer som nämnts förut att behandlas i ett särskilt avsnitt (5.3). Det närmare innehållet i en reformerad tillsyn kommer att beröras i senare avsnitt (5.4, 5.6 och 5.7). Hur en ny tillsynsfunktion bör vara organiserad behandlas i avsnitt 5.9.1.

Utredningen vill inledningsvis erinra om att statsmakterna har tillagt det nuvarande tillsynsorganet (TSM) vissa uppgifter som ligger utanför övervakningen av konkursförvaltningen. Det gäller TSM:s befattning med den statliga lönegarantin. TSM har enligt 21 § lönegarantilagen (1992:497) att pröva ansökan om garantibelopp från en arbetstagare som har en lönefordran mot en arbetsgivare som försatts i konkurs i annat nordiskt land. Vidare har TSM att föra statens talan i mål om lönegaranti (se 29 och 30 §§ lönegarantilagen). Tidigare har TSM även haft att utöva tillsyn över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs, något som numera ankommer på KFM. Enligt utredningens mening är uppgifterna beträffande lönegarantin inte av sådan karaktär att de kräver att en offentlig tillsyn inriktas eller organiseras på det sätt som nu är fallet. Vad särskilt gäller den processuella funktionen torde det snarast vara till fördel om uppgiften anförtros ett statligt organ som är fristående från KFM. Utredningen lämnar specialuppgifterna utanför den närmast följande diskussionen och återkommer till dem i avsnitt 5.7.3.3.

Det nuvarande tillsynsorganets uppgifter har av lagstiftaren redan från början uttryckts på två sätt: genom vissa allmänna bestämmelser och genom en rad detaljföreskrifter. I det förra hänseendet gäller den grundläggande bestämmelsen att TSM skall övervaka att konkursförvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med KL och andra författningar och att TSM då särskilt skall se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjs i onödan. I anslutning till denna bestämmelse har getts regler om TSM:s befogenheter i förhållande till konkursförvaltaren och rätt att anlita biträde av revisorer. Vid sidan om dessa allmänna bestämmelser finns i KL ett stort antal detaljföreskrifter om TSM:s funktioner. Gemensamt för dessa är att de utgår från att TSM utför en granskning av varje enskild konkurs.

Att TSM:s uppgifter angetts på detta sätt är förklarligt. Vid 1979 års reform avlöste TSM rättens ombudsman som offentligt kontrollorgan. De befogenheter och skyldigheter som rättens ombudsman haft fanns vid den tiden angivna i en lång rad bestämmelser i den då gällande konkurslagen (ÄKL). Gemensamt för dessa bestämmelser var att de förutsatte att en statlig kontroll skulle ske i varje konkurs från dess början till dess slut. När systemet med TSM infördes fullföljdes denna metod för att ange vad

kontrollen skulle gå ut på. Den innebar i praktiken att systemet kom att få ett stort inslag av efterhandskontroll.

En huvudfråga vid reformeringen av den offentliga konkurstillsynen är, om man skall hålla fast vid tanken att en sådan kontroll skall avse förvaltningen i varje enskild konkurs eller om kontrollen skall ges en annan, mera flexibel karaktär. Önskemål om en reform i den senare riktningen har kommit fram inte bara i utredningens ursprungliga direktiv utan också i andra sammanhang och nu senast vid riksdagsbehandlingen av motionen 1998/99:L301. I Lagutskottets betänkande 1998/99:LU11 (s. 7) uttalas att det är väsentligt att konkurstillsynen har en "övergripande och generell karaktär".

Statlig tillsyn förekommer sedan länge på en lång rad av områden och avser inte bara offentlig verksamhet utan också utförande av uppdrag eller bedrivande av verksamhet som är av privat karaktär. Gemensamt för den av statsmakterna påbjudna tillsynen i de senare fallen är att den är generell. Den omfattar alla de rättssubjekt som tillsynen gäller. Men intensiteten i och formerna för tillsynen växlar. Detta kommer emellanåt till direkt uttryck i den tillämpliga lagen, t.ex. i bestämmelserna om överförmyndarens granskning av förmyndares verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar och andra handlingar som har lämnats (16 kap. 3–6 §§ föräldrabalken) och i reglerna om tillsynsmyndighetens (länsstyrelsens) skyldighet och befogenhet att ingripa i en stiftelses förvaltning (9 kap. stiftelselagen 1994:1220).

En offentlig tillsyn över konkursförvaltningen skiljer sig inte principiellt från annan övervakning från statens sida av uppdrag eller verksamhet av privat karaktär. Utgångspunkten bör därför vara att tillsynen skall vara generell. Även om en offentlig övervakning har sin väsentliga betydelse när det gäller förvaltningen i näringsidkares konkurs, finns det inte tillräckliga skäl att generellt begränsa tillsynen alltefter vem som är konkursgäldenär eller beroende på om konkursen avser en juridisk eller fysisk person. Önskvärd prioritering vid utövande av tillsynsfunktionen får ske på annat sätt.

Det finns också andra viktiga utgångspunkter vid bestämmandet av innehållet i en reformerad konkurstillsyn. En första gäller omfattningen av borgenärernas kontroll. Denna fråga har utredningen behandlat under avsnitt 5.2.2. Innebörden av vad utredningen förordar i den delen är att någon bestämmanderätt inte tilläggs borgenärskollektivet men att förslag läggs fram om viss möjlighet till ökat inflytande från enskilda borgenärs sida.

Av stor vikt är också konkursförvaltarkårens kompetens. Enligt de ursprungliga direktiven skall utredningen överväga om den nuvarande regleringen i fråga om utseende av förvaltare är ändamålsenlig. Därvid skall utredningen beakta intresset av såväl en hög kompetensnivå bland dem

som utses till förvaltare som en fri konkurrens bland dem som uppfyller kompetenskraven. Utredningens överväganden i denna del tas upp under avsnitt 5.3. Redan här vill utredningen framhålla att den bedömer det som angeläget att skapa bättre förutsättningar än nu för att uppnå och vidmakthålla en hög kompetens hos dem som utses till förvaltare. Utredningen kommer att föreslå inrättandet av regionala bedömningsorgan som sörjer för att erforderligt antal lämpliga personer med visst tidsintervall rekommenderas för erhållande av förvaltaruppdrag av domstolen. Också en viss justering av innehållet i KL:s bestämmelse om de allmänna kompetenskraven menar utredningen böra övervägas. Sammantagna bör ändringarna bidra till att den offentliga tillsynen över konkursförvaltningen kan ges en annan karaktär än den nuvarande.

Vid 1979 års reform utgick man från att de tre främsta ändamålen för en samhällelig kontroll – bevakning av det ekonomiska resultatet av konkursen och de därmed förenade kostnaderna, formell kontroll och iakttagande av allmänna intressen (beivrande av brottslighet och hänsynen till anställda) – inte kunde tillgodoses på annat sätt än genom en övervakning av förloppet i varje enskild konkurs. Denna inriktning av tillsynsfunktionen har lett till att kontrollen till stor del kommit att avse konkursens formella sida. Vid utredningens enkät till TSM har kommit fram att de arbetsuppgifter som tar mest tid är de som har att göra med utseende av konkursförvaltare, granskning av bouppteckningar, förvaltar- och halvårsberättelser, granskning av slutredovisningshandlingar samt arvodering av förvaltare. De flesta myndigheter gör dock någon form av prioritering vid granskningen av slutredovisningshandlingar. Också arbetsuppgifter som har samband med mottagandet av utdelningsförslag och underrättelse från förvaltaren om att medel utbetalats till borgenärerna förekommer ofta.

I åtskilliga enkätsvar från TSM har riktats kritik mot hur nuvarande ordning fungerar. En vanlig åsikt är att tyngdpunkten i arbetet skall läggas vid den fortlöpande tillsynen i stället för efterhandsgranskningen. Vid utredningens hearing har de flesta efterlyst en mer "systeminriktad" konkurstillsyn. Vidare har man förordat någon form av prioritering vid granskningen. Från konkursförvaltarhåll har framhållits att kontrollen mera bör påminna om den som utförs av en revisor, vilken efter omständigheterna bedömer hur långt granskningen bör sträcka sig. Företrädaren för Landsorganisationen (LO) har påpekat att det från löntagarsynpunkt är viktigt att granskningen åvilar det statliga tillsynsorganet och inte borgenärerna.

Vad som har nämnts nu talar starkt för att en offentlig tillsyn i konkurs bör ges en annan karaktär än den nuvarande. Visserligen bör tillsynen vara generell i den meningen att inga konkurser lämnas helt utanför varje sådan kontroll. För detta talar inte minst önskemålet att bevaka att konkurserna inte drar ut på tiden. En grundläggande kontroll av att föreskrivna berättelser etc. avges av konkursförvaltaren i föreskriven ordning bör ankomma

också på ett nytt tillsynsorgan. Härigenom sker även en viss legalitetskontroll. För nu berörda ändamål krävs att vissa basuppgifter registreras för varje konkurs. Ett sådant inslag i den offentliga tillsynen behöver dock inte vara betungande, om man använder sig av modern informationsteknologi.

Behovet av att från samhällets sida övervaka konkursförvaltarens olika åtgärder för att avveckla boet växlar starkt mellan olika konkurser. De flesta konkurser blir avskrivningskonkurser. I sådana fall är det främst de allmänna intressena som skall bevakas. Finns det inte anledning till brottsmisstanke och saknas anställda i en avskrivningskonkurs, bör den samhälleliga kontrollen kunna inskränkas väsentligt. Oftast skall i sådana situationer konkursförvaltarens arvode bestämmas med tillämpning av konkursförvaltartaxan (se härom vidare avsnitt 5.4.3).

Även i de fall då konkursen inte är av så enkelt slag som nu beskrivits bör den offentliga kontrollen vara flexibel. Det finns en rad faktorer som spelar in vid bedömningen av hur omfattande samhällets övervakning bör vara. Hit hör sådana omständigheter som hur konkursboets tillgångar och skulder ser ut, om gäldenären har drivit rörelse, om han har haft anställda och i så fall hur många, hur hans bokföring ser ut och om det finns anledning till brottsmisstanke. Det bör finnas en avsevärd frihet för tillsynsorganet att prioritera sina insatser alltefter omständigheterna. I inte ringa utsträckning bör det i mindre omfattande konkurser vara tillräckligt med en stickprovskontroll.

Tillsynsorganet bör på ett tidigt stadium bilda sig en uppfattning om i vad mån övervakning bör ske av konkursförvaltningen. För detta ändamål behöver tillsynsorganet ha snabb tillgång till vissa uppgifter om konkursens art och omfattning. Utredningen kommer i det följande att diskutera behovet av att ålägga förvaltaren att upprätta en sorts "prognosdokument" (se under 5.7.2.2).

Ges den offentliga tillsynen en selektiv karaktär i enlighet med vad nu framhållits, bör det i sin tur skapa förutsättningar för att inrikta tillsynen på sådana systeminriktade och temaorienterade insatser som efterlysts redan i utredningens ursprungliga direktiv. Det möjliggör också en fördjupad granskning av vissa komplicerade konkurser. Vidare kan tillsynsfunktionen få bättre utrymme än nu för en mer långsiktig planering samt för uppföljning och utvärdering av sina iakttagelser av konkursförvaltningen. Härigenom bör tillsynsorganet även få ökade möjligheter att föra ut resultatet av kontrollverksamheten till olika intressenter (se vidare avsnitt 5.7.2.5 och 5.7.3.1).

5.2.4 En självständig tillsynsfunktion

Utredningens förslag: Den nya konkurstillsynen skall utövas av en självständig myndighet som varken är inordnad under KFM:s budgetansvar eller lyder under RSV.

Valet av offentligt tillsynsorgan ägnades stor uppmärksamhet vid 1979 års reform. Konkurslagskommittén föreslog i betänkandet (SOU 1977:29) Konkursförvaltning att KFM i det kronofogdedistrikt där gäldenären hade sitt forum skulle vara tillsynsorgan. Vid remissbehandlingen kritiserades förslaget bl.a. från domstolshåll och näringslivets sida. Kritiken gick ut på att KFM med den föreslagna ordningen skulle få "dubbla roller". Det kunde inte godtas att företrädaren för statens borgenärsintressen i en konkurs också hade hand om statens tillsyn i konkursen. Flera remissinstanser, däribland RSV, KFM och LO, var dock positiva till tanken att KFM skulle utöva den offentliga tillsynen. Justitiekanslern (JK) och Bankinspektionen menade att endast vissa större KFM borde tas i anspråk för tillsynsuppgifterna.

I prop. 1978/79:105 föreslog regeringen att den offentliga tillsynen skulle ankomma på de KFM som regeringen utsåg (en i varje län). De främsta skälen för förslaget 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. Chefen för Justitiedepartementet bemötte den principiellt hållna 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 angående konkursförvaltningen. Enligt departementschefens mening förlorade därmed den principiella invändningen mycket av sin bärkraft. Med den tillsynsorganisation som han tänkt sig var det dessutom möjligt att i stor utsträckning skilja tillsynsfunktionen från de borgenärsfunktioner som ligger på KFM (se prop. 1978/79:105 s. 188 f.).

Det kan anmärkas att Lagrådet i sitt yttrande över de föreslagna ändringarna i konkurslagstiftningen instämde i den principiella kritik som framförts av vissa remissinstanser. Med hänsyn bl.a. till att tillsynsuppgifterna koncentrerades till i princip en myndighet i varje län menade Lagrådet att länsstyrelserna borde vara tillsynsmyndighet.

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

Vad gäller TSM:s ställning i förhållande till KFM i de tio regioner som numera finns (se under 2.3.2) bör inledningsvis nämnas följande. TSM är en enhet inom KFM. I 1 kap. 3 § KL sägs visserligen att konkursförvalt-

ningen står under tillsyn av en tillsynsmyndighet. I 7 kap. 25 § KL slås emellertid fast att kronofogdemyndigheterna är tillsynsmyndigheter. Det råder alltså organisatoriskt sett identitet mellan KFM och TSM.

Statsmakterna har sökt markera TSM:s självständighet i vissa hänseenden. I regeringens instruktion för exekutionsväsendet sägs att TSM är en enhet vid KFM och att chefen för enheten utses av RSV. För anställda vid TSM gäller en särskild jävsregel i KL. I KL ges TSM vidare självständig beslutanderätt i vissa frågor (se 3 kap. 6 §, 7 kap. 4 § och 8 kap. 7 §).

Flera faktorer gör emellertid att TSM:s självständighet på olika sätt framstår som begränsad. TSM:s verksamhet finansieras genom att medel anslås till KFM. Regionkronodirektören fördelar medlen mellan de olika avdelningarna eller enheterna inom KFM. De som tjänstgör vid TSM är anställda vid KFM. Karriärgången är öppen mellan de olika avdelningarna och enheterna inom KFM. TSM lyder i samma mån som KFM under RSV i dess egenskap av central förvaltningsmyndighet.

Av det anförda framgår att TSM inte till fullo är att betrakta som en självständig myndighet. Vilken betydelse detta kan ha i praktiken är svårt att avgöra. Oavsett om det finns fog för det hävdas emellertid i den allmänna debatten fortfarande från en del håll att KFM ikläder sig "dubbla roller" genom att dels företräda staten i dess egenskap av skatteborgenär i konkurs, dels utöva tillsyn över konkursförvaltningen. Även i enkätsvaret från TSM i Stockholm påtalas att den nuvarande organisationen inbjuder till en sammanblandning av KFM:s olika roller. Vid utredningens hearing har liknande synpunkter förts fram från bl.a. domstols- och förvaltarhåll. Till detta skall läggas att riksdagen vid behandlingen av motion 1998/99:L301 uttalat att det är viktigt att (den offentliga) konkurstillsynen är utformad så att dess opartiskhet inte kan ifrågasättas och att den skapar förtroende hos de berörda (se Lagutskottets betänkande 1998/99:LU11 s. 7).

Vid 1979 års reform ägnades som nämnts förut åtskillig uppmärksamhet åt frågan om det är lämpligt att den offentliga tillsynen utövas av en myndighet som samtidigt handhar statens borgenärsintresse i konkurs. Härvid var det inte minst risken för att myndigheten misstänks för obehöriga hänsynstaganden som påpekades (se t.ex. LU 1978/79:19 s. 92 f.). Från statens sida har otvivelaktigt skapats vissa garantier mot sådana risker, t.ex. genom jävsregeln i 7 kap. 26 § KL. Erinras bör också om att TSM liksom andra statliga myndigheter är skyldig att iaktta det i 1 kap. 9 § RF inskrivna kravet på objektivitet i sin verksamhet. Med tanke på hur tillsynsfunktionens anknytning till KFM kommit att uppfattas på sina håll måste det emellertid ifrågasättas, om nuvarande förhållanden innefattar tillräckliga garantier mot den tänkbara risken för intressekonflikter.

Med utredningens förslag till en ny inriktning av den offentliga konkurstillsynen sätts önskemålet om att tillsynsmyndigheten i allas ögon

framstår som opartisk än mer i centrum än tidigare. Tanken är att tillsynsorganet skall utöva en efter det enskilda ärendet anpassad, selektiv tillsyn. Härvid skall ekonomiska intressen vägas mot allmänna på ett sätt som inte är möjligt enligt nuvarande regler. I åtskilliga fall skall tillsynen kunna inskränkas till ett minimum (se vidare avsnitt 5.7). Det nu anförda är ett väsentligt skäl för att välja en annan organisatorisk lösning för tillsynsfunktionen än den som beslöts 1979.

Utredningen kan mot angivna bakgrund inte finna annat än att en reformerad, offentlig konkurstillsyn bör organiseras så att dess självständighet markeras tydligt. Det innebär att man måste överge den nuvarande konstruktionen med KFM som tillsynsmyndighet. Oavsett hur den nya tillsynsfunktionen skall vara beskaffad i fråga om geografisk placering, verksamhetsområde, personalstyrka och kompetens bör den fungera som en självständig myndighet och inte vara inordnad under KFM:s budgetansvar eller lyda under RSV. Det är många detaljfrågor som inställer sig, om den offentliga tillsynsfunktionen skall organiseras från sådana utgångspunkter. Utredningen kommer att behandla dessa frågor närmare under avsnitt 5.9.1.

5.2.5 Domstolarna och tillsynsfunktionen

Utredningens bedömning: Det är inte förenligt med en ny konkurstillsyn att överväga någon mera radikal omflyttning av beslutsfunktioner i konkursärenden.

Som har berörts i det föregående intog lagstiftaren vid 1979 års reform den ståndpunkten att ansvaret för tillsynen över konkursförvaltningen skall ligga på ett särskilt tillsynsorgan utanför tingsrätten. Tingsrättens befattning med konkursärenden kan efter KL-reformen kortfattat beskrivas på det viset att domstolen ansvarar för den rättsvård som krävs för att möjliggöra ett tvångsmässigt omhändertagande av gäldenärens egendom och att lagenligt fördela de medel som blir tillgängliga för utdelning till borgenärerna. På domstolen ankommer i enlighet härmed att handha beslutsfunktionerna vid inledande och avslutande av konkurs. Vidare har domstolen att besluta i vissa judiciella frågor, t.ex. om användning av tvångsmedel mot gäldenären, anordnande av bevakningsförfarande och prövning av tvistiga fordringar.

Den omständigheten att konkurs är att betrakta som ett ärende vid tingsrätten betyder inte att domstolen – vid sidan om TSM – skall utöva någon tillsyn över hur konkursförvaltningen går till. Rätten har det formella ansvar som följer av olika regler om handläggningen i KL, exempelvis att bestämma tid för ett edgångssammanträde och att på begäran

pröva en fråga om entledigande av konkursförvaltaren. Någon övervakning från rättens sida av förvaltningen är inte avsedd. Det bör dock påpekas att rätten har getts befogenhet att undantagsvis gripa in i förvaltningen. Enligt 7 kap. 5 § fjärde stycket KL får rätten försätta en förvaltare ur tjänstgöring, innan en förhandling rörande entledigande av förvaltaren äger rum.

Efter KL:s tillkomst har utvecklingen beträffande domstolarnas funktion på det insolvensrättsliga området följt olika linjer. Å ena sidan har tingsrätterna tillförts ett par nya ärendekategorier genom införandet av bestämmelserna om skuldsanering 1994 och företagsrekonstruktion 1996. Vad gäller skuldsanering fullgörs statens uppgift visserligen i första hand av KFM, som har att uppta ansökan om skuldsanering. På olika sätt kan emellertid ärendet föras vidare till tingsrätt. Ansökan om företagsrekonstruktion görs direkt hos tingsrätt. Å andra sidan har sedan 1980-talet debatterats frågan om renodling av domstolarnas arbetsuppgifter till vad som brukar kallas rättskipning i egentlig mening. En utlöpare av den diskussionen är det förslag till omfördelning av uppgifter i konkurs mellan domstolar, TSM och konkursförvaltare som återfinns i Domstolsutredningens betänkande Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106).

Enligt utredningens ursprungliga direktiv skall utredningen beakta de förslag som Domstolsutredningen har lämnat i syfte att renodla domstolarnas roll. Dessa direktiv utgick från förutsättningen att konkurstillsynen alltjämt skall vara knuten till KFM i organisatoriskt hänseende. Som nyss har berörts gäller inte längre denna förutsättning för utredningens arbete. Vidare har utredningen förespråkade en annan inriktning av konkurstillsynen än den nuvarande, nämligen att tillsynsfunktionen i framtiden skall ha en övergripande och selektiv karaktär. En viktig fråga blir därför om det är ändamålsenligt – eller ens möjligt – att med de nya utgångspunkter som utredningen redovisat omfördela beslutsbefogenheter i konkursärenden mellan tingsrätter och ett nytt tillsynsorgan på det sätt som Domstolsutredningen förespråkade.

Enligt utredningens mening är det i och för sig inte uteslutet att något skulle stå att vinna med en överflyttning av någon eller några beslutsbefogenheter i konkurs från tingsrätten till ett nytt tillsynsorgan. Allmänt sett kan dock diskuteras om det är lämpligt att ett sådant organ också har beslutsfunktioner rörande konkursförvaltningen. Om den offentliga tillsynen inte längre skall vara "ärendecentrerad", utan närmare kontroll kommer att utövas endast i ett urval av konkurser, bortfaller vidare en grundläggande förutsättning för att en sådan överflyttning skall bli meningsfull. Varje form av beslutanderätt bygger på att beslutsorganet sätter sig in i det enskilda ärendet så långt som det behövs för att meddela ett riktigt beslut. Det framstår med tanke härpå inte som förenligt med utredningens ståndpunkt i fråga om den offentliga tillsynens framtida funktion att överväga

någon mera radikal omflyttning av beslutsfunktioner i konkursärenden (se vidare avsnitt 5.6). Vad angår frågan om formerna för utseende av konkursförvaltare återkommer utredningen i avsnitt 5.3.

Domstolsutredningens betänkande innefattar inte endast förslag om omfördelning av beslutsbefogenheter mellan domstolar och tillsynsmyndigheter. Det innehåller också förslag om ändring i nuvarande former för edgångssammanträde, bevakning och utdelning i konkurs. Bl.a. föreslås att edgången skall göras fakultativ och att det skall ankomma på konkursförvaltaren att besluta om anordnande av bevakningsförfarande. Besvarandet av frågor av detta slag påverkas inte på något avgörande sätt av utredningens ställningstagande beträffande den offentliga konkurstillsynens anordnande. Frågorna kommer att behandlas närmare i avsnitt 5.6.

Avslutningsvis vill utredningen framhålla, att den i sina överväganden rörande domstolarnas roll i konkursförfarandet utgått från nuvarande tingsrättsorganisation. Det kan inte uteslutas att denna organisation kommer att förändras. Med hänsyn till ovissheten på denna punkt anser utredningen att en reform av den offentliga konkurstillsynen och vad därmed sammanhänger bör grundas på domstolarnas nuvarande domkretsar och organisation i övrigt (se även avsnitt 1.4).

5.2.6 Effektivisering och besparing

<p>Utredningens bedömning: Utredningens förslag medverkar i första hand till ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser för offentlig tillsyn, men de möjliggör också vissa kostnadsminskningar.</p>

I utredningens ursprungliga direktiv, som utgick från att den offentliga konkurstillsynen skall vara knuten till KFM och från att RSV:s centrala funktion skall behållas, framhålls att 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. I 1998 års tilläggsdirektiv har bl.a. påpekats att utredningen bör generellt överväga frågan om vem som slutligen skall ha kostnadsansvaret vid konkurs. Genom 1999 års tilläggsdirektiv har utredningsuppdraget vidgats så att utredningen förutsättningslöst skall överväga den framtida tillsynsfunktionens organisation. I dessa direktiv nämns att vid utformningen av organisationen 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.

Vad utredningen anfört i det föregående innefattar två betydelsefulla, generella ställningstaganden till hur den offentliga konkurstillsynen bör vara anordnad i framtiden. För det första har föreslagits att tillsynen visserligen skall vara generell i den meningen att inga konkurser lämnas helt utanför varje kontroll men att tillsynens omfattning skall vara selektiv och anpassas till behovet av samhällelig kontroll i den enskilda konkursen (se avsnitt 5.2.3). För det andra har förordats att den nya konkurstillsynen skall utövas av en självständig myndighet som varken är inordnad under KFM:s budgetansvar eller lyder under RSV (se avsnitt 5.2.4).

En reform av den offentliga konkurstillsynen som bygger på nu nämnda ställningstaganden ger klara möjligheter till effektivisering av tillsynen. Denna kan koncentreras till de ärenden där en statlig kontroll framstår som angelägen. Hur det skall gå till kommer utredningen att närmare utveckla i avsnitt 5.7. Det är inte bara tillsynens innehåll som kan rationaliseras. Också själva organisationen bör ändras. I det hänseendet är att märka att en effektiv tillsyn enligt utredningens mening kräver en regional förankring av verksamheten. Denna sida av saken kommer utredningen att gå närmare in på i avsnitt 5.9.1. Som där kommer att behandlas tänker sig utredningen att den nya offentliga tillsynen skall utövas av en självständig, rikstäckande myndighet med en centralt placerad funktion och därutöver vissa regionalt placerade enheter.

Att den statliga konkurstillsynen med utredningens förslag görs effektivare betyder i första hand att tillgängliga resurser utnyttjas på ett bättre sätt. Däremot innebär det inte att man utan vidare kan skära ned tillsynsorganisationen radikalt. I vad mån en sådan förändring kan ske beror givetvis av behovet av offentlig tillsyn. Härvidlag finns först anledning erinra om utredningens ställningstagande beträffande borgenärernas roll i konkursförfarandet. Som har framhållits avsnitt i 5.2.2 bör någon formell beslutande- eller yttranderätt inte tilläggas borgenärskollektivet. Däremot har förordats att en borgenär skall hos rätten kunna begära utseende av en borgenärskommitté. Med utredningens inställning till borgenärernas roll kan man inte förvänta sig att deras benägenhet att kontrollera konkursförvaltningen förändras på ett avgörande sätt. Liksom hittills får man därför falla tillbaka på en offentlig tillsyn över denna.

Utredningens förslag omfattar också bl.a. en ny ordning för utseende av konkursförvaltare (se avsnitt 5.3). Av särskilt intresse för frågan om tillsynsbehovet är här tanken på inrättande av särskilda regionala bedömningsorgan (konkursförvaltaråd) som skall avgränsa kretsen av personer som kan anses lämpliga att få uppdrag som förvaltare. Förverkligas detta förslag, bör det medverka till att kravet på specialistkompetens slår igenom i alla konkurser. Det påverkar så till vida behovet av offentlig tillsyn att det ger bättre förutsättningar att inrikta tillsynen på mer omfattande och komplicerade konkurser än som hittills varit möjligt. Det ger emellertid

inte möjlighet att helt avvara varje form av övervakning av konkursförvaltningen i en del av konkursbeståndet. Det bör hållas i minnet att tillsynen även i fortsättningen skall vara generell. En viss baskontroll skall företas i alla konkurser, t.ex. för att övervaka att föreskrivna handlingar ges in i tid och att konkurserna därmed inte drar ut på tiden.

Vad utredningen anfört nu utesluter inte att vissa kostnadsminskningar kan uppnås. Det gäller särskilt utformningen av en ny tillsynsorganisation (se avsnitt 5.9.1). I avsnitt 5.4.3 skall vidare diskuteras möjligheter att förändra den nuvarande konkursförvaltartaxan. Viktiga frågor rörande kostnadsansvaret i konkurs kommer att behandlas i avsnitt 5.8. Dessa rör bl.a. konkurssökande borgenärs ansvar för konkurskostnader, avgiftssystemet och ansökningsavgiften vid konkursansökan. En sammanfattande genomgång av vilka kostnadsmässiga konsekvenser som är förenade med utredningens olika förslag kommer att företas i avsnitt 5.12.1.

5.3 Utseende av konkursförvaltare

5.3.1 Inledning

Enligt 7 kap. 1 § första stycket KL i dess gällande lydelse skall en konkursförvaltare ”ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget”. Denna generellt hållna regel genomsyras av tanken att en tillräckligt kompetent person utses i det enskilda ärendet. 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 konkursförvaltare (prop. 1978/79:105 s. 156). Vid reformen uppställdes fyra krav på förvaltarens kompetens. För att förvaltningen skall bli ändamålsenlig och effektiv behöver en förvaltare ha kunskap i allmän juridik, företagsekonomiska insikter, kunskaper om bokföring och redovisning samt kännedom om och vana vid affärsjuridiska frågor. Ett annat viktigt krav är 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.

De angivna kompetenskraven enligt förarbetsuttalandena vid 1979 års reform medförde att uppdragen som konkursförvaltare skulle koncentreras till en begränsad krets av personer som specialiserat sig på konkursförvaltning, advokater eller t.ex. tjänstemän vid Sveriges Ackordscentral.

Allmänpraktiserande jurister skulle i princip inte förordnas med undantag för en övergångsperiod och i s.k. mindre konkurs (prop. 1978/79:105 s. 157 och 226). Viss oklarhet råder om förhållandena fortfarande är sådana att det i vissa fall finns förutsättningar att till konkursförvaltare utse en person som inte uppfyller specialistkraven (se avsnitt 5.3.2 nedan).

Förutom att kvalifikationskraven skärptes fick konkursförvaltarna genom reformen 1979 en starkare ställning i förhållande till borgenärskollektivet. Förvaltaren skall avgöra samtliga förvaltningsfrågor självständigt, dock att han i viktigare förvaltningsfrågor skall samråda med särskilt berörda borgenärer om hinder inte finns (prop. 1978/79:105 s. 163 f.).

Vid reformen 1979 förutsattes att domstolen (konkursdomaren) är skickad att med ledning av konkurslagens bestämmelser och förarbetsuttalanden utse konkursförvaltare 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). Enligt 7 kap. 3 § första stycket KL skall TSM alltid höras. Med KL:s tillkomst upphävdes den formella möjlighet för borgenärerna att yttra sig inför utseende av förvaltare som funnits kvar efter 1979 års reform. Systemet med interimförvaltare försvann också vid KL-reformen.

Den önskan om koncentration av förvaltaruppdragen som lagstiftaren gav uttryck åt vid 1979 års reform var inte förenad med någon närmare anvisning om hur domstolarna praktiskt skulle gå till väga vid förvaltarvalet. Kravet på hörande av TSM innan en interimförvaltare utsågs innefattade att det skulle ske utan dröjsmål. I specialmotiveringen till 45 § ÄKL uttalades att det inte torde ges tillfälle till annat än samråd per telefon med TSM (se prop. 1978/79:105 s. 268). När den slutliga förvaltaren enligt ÄKL skulle utses vid första borgenärssammanträdet fick både närvarande borgenärer och TSM tillfälle att lägga synpunkter på förvaltarvalet. Inte heller vid 1987 års reform gavs några närmare anvisningar om det praktiska förfarandet vid utseende av förvaltare.

Det framstår mot denna bakgrund som tydligt att lagstiftaren utgått från att TSM alltid skall höras i den enskilda konkursen före rättens beslut om konkursförvaltare. I praktiken har dock detta inte alltid skett, även om TSM numera hörs i betydligt större utsträckning än tidigare. I stället tillämpas på de flesta håll ett system med förvaltarlistor som upprättats i samråd med TSM. Domstolen väljer i det enskilda konkursärendet en person som är upptagen på ”listan”. Praxis växlar dock. Även i fråga om betydelsen av förslag till förvaltare från t.ex. en borgenär skiftar domstolarnas inställning.

Vad som anförts nu betyder inte att det hittills använda systemet med förvaltarlistor, där TSM på förhand lämnat synpunkter på vissa personers lämplighet för förvaltaruppdraget (se avsnitt 2.4.5), med nödvändighet står

i strid med 7 kap. 3 § KL. Det finns i och för sig inget hinder mot att en domstol av praktiska skäl upprättar en förteckning över personer som kan antas vara lämpliga för att motta förvaltaruppdrag och tillställer TSM förteckningen för yttrande. Kravet på "hörande" i lagrummet är ju tillkommet för att TSM skall få tillfälle att säga sin mening. Och har TSM på detta sätt yttrat sig generellt angående vissa personers lämplighet, kan man med visst fog säga att TSM har "hörts". I motsats till situationer där ett kommunikationskrav ställts upp av rättssäkerhetsskäl till förmån för en part är det här fråga om att tillföra ett statligt organ, dvs. domstolen, kunskaper och erfarenheter från ett annat statligt organ, dvs. TSM. Det kan tilläggas att det i RSV:s rekommendationer m.m. om tillsynsverksamheten vid kronofogdemyndigheternas enheter för tillsyn i konkurser (se RSV:s meddelanden 1999-09-20, RSV Ex 1999:2) anges att TSM skall höras i varje konkurs.

När det gäller den nuvarande tillgången på konkursförvaltare som är specialister resp. inte uppfyller nämnda krav finns inga samlade uppgifter. I Statskontorets rapport 1999:20 "En samlad administration av lönegarantin" s. 33 (se avsnitt 4.2.6) anges dock att endast drygt hälften av landets drygt 400 verksamma konkursförvaltare når upp till specialistkravet (se härom vidare nedan). De åtgärder TSM i Malmö vidtagit 1998 för att begränsa antalet förvaltare genom att avföra vissa personer från den s.k. förvaltarlistan, har skett med utgångspunkt i att dessa inte uppfyller specialistkraven (se avsnitt 2.4.4.1). Den undersökning RSV gjort för utredningen om förvaltarresursen (se sist nämnda avsnitt) pekar i riktning mot att förvaltarna erhåller allt färre uppdrag. En sådan utveckling leder på sikt till att erforderlig kompetens inte kan upprätthållas.

Den nuvarande ordningen för utseende av konkursförvaltare är inte tillfredsställande. Den har också utsatts för åtskillig kritik. Reformbehovet behandlas närmare i avsnitt 5.3.2. Därefter diskuteras olika tänkbara reformvägar (avsnitt 5.3.3). Mot bakgrund av utredningens förslag till dels en ny ordning för att avgränsa förvaltarkretsen, dels en ny, selektiv konkurstillsyn anläggs avslutningsvis synpunkter på domstolens m.fl. aktörers roll vid utseende av förvaltare i den enskilda konkursen (5.3.4).

I det föregående har utredningen vid upprepade tillfällen använt beteckningen "specialist" för den kategori av personer som vid 1979 års reform ansågs normalt böra komma i fråga för ett förordnande som konkursförvaltare. Allmänt sett är ordet "specialist" liktydigt med "expert" eller med andra ord en person som har särskild utbildning och erfarenhet på visst område. Utredningen bedömer det inte som nödvändigt att uttryckligen definiera innebörden av begreppet "specialist" i förevarande sammanhang. Beteckningen används för att ange en sådan person som uppfyller kompetenskraven enligt 1979 års reform.

5.3.2 Reformbehovet

Kritiken mot den nuvarande ordningen för att utse konkursförvaltare riktar sig mera mot tillämpningen av än mot själva regleringen i KL. Tillämpningsproblemen är av i huvudsak två slag. För det första kan den nuvarande tillämpningen vara negativ för konkurrensen bland dem som önskar bli förvaltare. Detta kan i sin tur leda till att den bästa förvaltaren inte alltid utses samt leda till ökade kostnader. Den oenhetlighet som kännetecknar tingsrätternas och TSM:s tillämpning av reglerna om utseende av förvaltare får också negativa effekter beträffande förvaltarkretsens storlek. För det andra innebär den ordning som vuxit fram för att utse förvaltare att möjligheterna till förutsebarhet i systemet för den enskilde konkursförvaltaren inte är tillfredsställande. Utredningen anser också att det råder en viss oklarhet om kvalifikationskravens räckvidd med anledning av förarbetsuttalandena till 7 kap. 1 § KL och motsvarande bestämmelse i ÄKL.

Konkursförvaltarnas kvalifikation

Som påpekats nyss råder viss oklarhet i frågan om det i alla slags konkurser ställs krav på sådan specialistkompetens som anges i förarbetsuttalandena vid 1979 års reform. Det är i för sig tydligt att förvaltaruppdrag i princip endast är ämnade för en begränsad krets av specialister på konkursförvaltning. Tanken vid 1979 års reform synes ha varit att man under en ganska kort tid och för att säkra nyrekryteringen i viss mån fick göra avkall på kravet om erfarenhet av konkursförvaltning i ordinär konkurs (jfr prop. 1978/79:105 s. 157). I rättsfallet NJA 1981 s. 764 uttalade Högsta domstolen (HD) att avsikten är att "...förvaltaruppdragen i fortsättningen skall koncentreras till en ganska begränsad krets av specialister – företrädesvis advokater – och att allmänpraktiserande jurister skall komma i fråga som förvaltare endast i mindre konkurser under speciella förutsättningar."

Vad som ger upphov till tveksamhet är närmast vissa uttalanden av chefen för Justitiedepartementet i prop. 1978/79:105 (s. 226). Departementschefen slog där fast att även i mindre konkurs endast specialister skall utses till konkursförvaltare. Förutom skälet att även sådana konkurser ställer anspråk på förmåga att hantera komplicerade affärsmässiga och juridiska bedömningar och särskilt återvinnings- och brottsfrågor, framhöll han att andelen ordinära konkurser kommer att utgöra en relativt liten del. För att förvaltarkåren skall kunna upprätthålla sin kompetens måste specialistkravet gälla även i mindre konkurs. Förarbetsuttalandet avslutas emellertid med att undantag från huvudprincipen kan medges under de förutsättningar Konkurslagskommittén angett i SOU 1977:29. Nämnda

förutsättningar var att allmänpraktiserande jurister på orten kan få förvaltaruppdrag om det rör sig om en konkurs där tillgångarna inte räcker till konkurskostnaderna och att anlita en specialist från en annan ort mot bakgrund härav skulle bli oproportionerligt dyrt. På grund av den brist på tillgång av specialister som då fanns på vissa håll i landet, torde man – framhöll departementschefen – få räkna med att allmänpraktiserande jurister ”övergångsvis” måste anlitas i ganska stor omfattning för förvaltaruppdragen i mindre konkurser.

En komplikation är att indelningen av konkurser i ordinär och mindre konkurs upphörde genom KL:s införande. Man kan därför fråga sig vilket slags konkurs de nyss nämnda uttalandena i prop. 1978/79:105 avser. I ÄKL omfattade mindre konkurs – förutom det som betecknas som konkurs som avslutas genom avskrivning i 10 kap. 1 § KL – även vissa andra konkurser. Departementschefen hänvisade emellertid till de ovan angivna uttalandena av Konkurslagskommittén, varför endast vad som enligt KL betecknas som avskrivningskonkurs torde omfattas av undantaget. Att endast konkurser som avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL avses bekräftas av ett uttalande i specialmotiveringen till 7 kap. 1 § KL (prop. 1986/87:90 s. 255). Där anges att allmänpraktiserande jurister i fortsättningen fick anlitas i konkurser där tillgångarna inte kunde antas räcka till betalning av konkurskostnaderna.

En annan fråga är vad som numera skall läggas i det av departementschefen använda uttrycket ”övergångsvis”. Drygt 20 år har förflutit sedan uttalandena gjordes vid 1979 års reform. Det framstår därför som rimligt att nämnda övergångsperiod nu gått till ända. Nyss nämnda uttalande i specialmotiveringen till 7 kap. 1 § KL ger emellertid utrymme för ett annat synsätt. Enligt departementschefen kunde även andra än specialister anlitas ”..också i fortsättningen.” Uttalandena upprepas i lagkommentaren till KL (se Walin och Palmér, Konkurslagen, Del 2, s. 549). Som nämnts i avsnitt 4.3.4 gjorde vidare NO i början av 1990-talet vissa uttalanden i frågan. NO hänvisade till det som i förarbetena till KL sägs om att det i viss mån går att göra avkall på kravet att konkursförvaltare alltid skall ha erfarenhet av konkursförvaltning. NO tolkade uttalandet så att lagstiftaren ger ett visst utrymme för att även utse konkursförvaltare med ingen eller ringa erfarenhet av konkursförvaltning i nyrekryteringens intresse. Enligt NO torde det därför ligga i tingsrätternas uppgift att säkerställa att inte enbart förvaltare med erfarenhet utses till konkursförvaltare.

I rättsfallet NJA 1998 s. 685 har HD gjort vissa uttalanden om kompetenskraven på konkursförvaltare. Rättsfallet handlar om tillämpningen av konkursförvaltartaxan. I de fall arvode skall utgå över taxa anger HD att huvudregeln i 14 kap. 4 § andra stycket KL om ersättning till förvaltare skall tillämpas. Genom att bl.a. upprepa uttalandena vid 1979 års reform om kvalifikationskraven för förvaltare i s.k. ordinär konkurs (prop.

1978/79:105 s. 156 f.) ger HD en bakgrund till den skälighetsbedömning som görs enligt bestämmelsen i 14 kap. 4 § andra stycket KL. Något krav på bundenhet till den timkostnadsnorm som ligger till grund för konkursförvaltartaxan föreligger inte i dessa fall. HD har också i ett beslut, refererat i NJA 1999 s. 665 ang. arvode till konkursförvaltare, hänvisat till det nyss nämnda rättsfallet i fråga om kvalifikationskraven för konkursförvaltare. Det går enligt utredningens uppfattning dock inte att dra några säkra slutsatser om HD:s uppfattning i allmänhet om de kvalifikationskrav en förvaltare bör besitta t.ex. i en avskrivningskonkurs där arvode utgår enligt taxa.

Som angetts ovan har någon kritik inte riktats mot de kvalifikationer som en konkursförvaltare bör ha enligt 7 kap. 1 § KL. Tvärtom betonar man från alla håll vikten av en ordning med kompetenta förvaltare. Av enkätsvaren från tingsrätterna och TSM kan utläsas att kompetens i juridiska frågor och ekonomiska frågor (inkl. bokföring och redovisning) samt förmågan att effektivt sköta förvaltningen har prioritet (se avsnitt 2.4.5.2). Dessa faktorer inryms i kvalifikationskraven såsom de kommit till uttryck vid 1979 års reform. Flertalet deltagare vid hearingen var ense om att kompetensnivån är viktigare än ”priset” på konkursförvaltartjänsten.

Även om ingen kritik riktats mot de nuvarande kvalifikationskraven sådana de kommit till uttryck i 7 kap. 1 § KL, finns det med hänsyn till det anförda enligt utredningens mening skäl att överväga en precisering av lagrummets lydelse. Utredningen återkommer till det i det följande (se avsnitt 5.3.3.2).

Fri konkurrens

I utredningens ursprungliga direktiv betonar regeringen vikten av en fri konkurrens vid utseende av konkursförvaltare och att konkurrensen skall gälla bland dem som uppfyller kompetenskraven. Fullständigt fri konkurrens förekommer inte i praktiken. Man brukar i stället använda sådana begrepp som ”fungerande konkurrens” eller ”effektiv konkurrens”. I 1 § konkurrenslagen (1993:20) förekommer uttrycket ”effektiv konkurrens”. Med detta uttryck åsyftas i prop. 1992/93:56 (s. 66) ett tillstånd som i princip kan anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag. Beskrivningen av marknadsläget är liktydig med vad som avses med ”fungerande konkurrens” (se SOU 1992:113 s. 140 f.). När utredningen i fortsättningen diskuterar konkurrensaspekten är det behovet av ”effektiv konkurrens” som åsyftas.

Varken vid 1979 års reform eller i samband med KL:s tillkomst har i lagförarbetena behandlats frågan om betydelsen av en effektiv konkurrens vid utseende av konkursförvaltare. En viss vägledning ger rättsfallet NJA 1981 s. 764. I fallet var fråga om en av gäldenären föreslagen advokat, som inte var upptagen på den ”lista” som TSM upprättat i samråd med tingsrätten, kunde utses till förvaltare. HD intog i rättsfallet den ståndpunkten att enbart den omständigheten att en person inte är upptagen på en sådan lista inte utgör skäl för att inte utse honom till förvaltare. Sedan HD gjort en förutsättningslös prövning enligt den då gällande 44 § ÄKL (jfr 185 a § första stycket samma lag) av den ifrågavarande personens kvalifikationer och lämplighet, utsågs han till förvaltare. HD gjorde också uttalanden som i viss mån belyser konkurrensaspekten, nämligen att det knappast är önskvärt att kravet på specialisering drivs därhän att de som har tillfälle att ägna sig åt konkursförvaltning praktiskt taget uteslutande ägnar sig åt sådan verksamhet. Det är enligt HD snarare till fördel om konkursförvaltare också sysslar med annan affärsjuridik och ekonomisk förvaltning.

NO:s uttalande i ärendet NO 1992:303 (se avsnitt 4.3.4) belyser ytterligare hur förvaltarkretsen bör avgränsas. Kärnan i NO:s resonemang är att antalet konkurrerande aktörer inte bör normeras efter en administrativ bedömning av vad marknaden anses behöva. Synsättet leder till att i princip alla de som är kvalificerade att ingå i systemet skall vara upptagna på ”listan”. NO redovisar också vilka omständigheter som är av betydelse från konkurrenssynpunkt enligt bl.a. följande. På en marknad med ett fåtal aktörer hindras i vissa fall en potentiell konkurrens av barriärer. Om tingsrätterna i de flesta fall utser konkursförvaltare från listorna utgör detta enligt NO en barriär mot nyetablering av konkursförvaltare. Personer utanför listan får svårt att få uppdrag och de som finns på listan skyddas mot konkurrens av andra. Det kan dock enligt NO finnas skäl att ha listor. Att en person finns med på listan kan borga för att dennes kvalifikationer en gång tidigare prövats och att tingsrätten inte behöver höra TSM i varje ärende. NO framhåller också att en ytterligare komplikation är att priset som konkurrensmedel inte på samma sätt som i andra sammanhang kan göra sig gällande. Avnämaren av konkursförvaltartjänsten är inte densamma som utser förvaltaren. Den normala kopplingen till kostnadsmedvetenheten saknas därför. Även om tingsrätten kan beakta kostnadsaspekten är det svårt att avgöra om ett högre pris är motiverat i något fall.

JK har i ett beslut den 8 oktober 1993 (se avsnitt 4.3.3) betonat att tingsrätten och TSM inte på förhand kan komma överens om vilka som skall utses till konkursförvaltare, utan den bedömningen skall tingsrätten göra i det enskilda konkursärendet. Till den del domarna och företrädaren för TSM i det aktuella ärendet kommit överens om att en förvaltare inte framdeles skulle få några uppdrag alls vid tingsrätterna, borde det enligt

JK betraktas närmast som en nullitet. Det får enligt JK dock anses vara en normal företeelse att tingsrätterna använder sig av listor över personer som är lämpliga för konkursförvaltaruppdrag. Listorna kan inte ges annan rättslig innebörd än att tingsrätten inte behöver höra TSM i varje enskilt ärende innan en person som är upptagen på listan förordnas som förvaltare. Att listan därutöver i praktiken kan få till följd att uppdragen med viss automatik fördelas mellan personer på listan är ingenting som gett JK anledning till särskilda kommentarer i ärendet.

De anförda uttalandena ger vart och ett på sitt sätt en bild av de problem som från konkurrenssynpunkt är förknippade med nuvarande ordning. En utgångspunkt för kritiken mot listsystemet är – vilket JK nämner i sitt beslut – att även om listorna är ett hjälpmedel, så kommer förvaltaruppdragen med viss automatik att fördelas bland dem som är upptagna på listan. En annan viktig synpunkt är – som NO framhåller – att personerna på listan skyddas mot konkurrens utifrån och att de som är utanför listan får svårigheter att erhålla uppdrag.

Listorna har också en annan konsekvens. De är knutna till en lokal organisation, främst tingsrätterna. På vissa mindre orter finns endast en enda person som sysslar med konkursförvaltning. Av enkätsvaren från tingsrätter i de norra delarna av landet framgår bl.a. att uppdragen vid en tingsrätt tilldelas ”förvaltarbyrån” i domsagens område, om inte t.ex. ett borgenärsförslag föreligger, eller att förvaltarna på en ort i allt väsentligt utgör en tillräcklig krets för konkurserna där, varför en annan tingsrätt är negativ till nyetablering. Genom att listorna är ”lokala”, dvs. knutna till tingsrätterna, bidrar detta till en ”låsning”. Ett annat exempel på en olycklig konsekvens är – vilket hävdats av Ackordscentralen i Göteborg – att ackordscentralernas verksamhetsområden inte sammanfaller med t.ex. tingsrätternas domsagor (och listorna). Därigenom kan en i och för sig kompetent tjänsteman falla utanför rekryteringskretsen. Av utredningens enkätsvar har bl.a. framkommit att inom en region tillämpas (åtminstone tidigare) avancerade turordningsprinciper, som innebar att om en konkursförvaltare tackade nej till ett visst uppdrag denne fick ”stå över” till nästa omgång på listan. Några tingsrätter tillämpar ett system som går ut på man strävar efter en så jämn fördelning som möjligt av uppdragen bland personerna på listan.

Det kan således antas att listsystemet bidrar till att rekryteringsunderlaget i den enskilda domsagan eller TSM-regionen blir mindre än nödvändigt. På grund av denna ”konkurrensbegränsning” föreligger en risk i sig för att man får en förvaltarkår som inte uppfyller kompetenskraven. Genom listornas lokala förankring hämmas en effektiv konkurrens inom en större krets av konkursförvaltare. Detta kan medverka till en kvalitetsförsämring hos förvaltarna och till ett högt kostnadsläge.

Vid bl.a. utredningens hearing i juni 1998 har från RSV:s och TSM:s i Malmö sida framförts att det finns personer inom den nuvarande förvaltarkåren (på listorna) som inte uppfyller specialistkraven för konkursförvaltare på grund av att de erhåller för få förordnanden. Stockholms tingsrätt har redovisat samma uppfattning. TSM i Stockholm har vid utredningens besök där uttryckt samma mening i fråga om den lista som används inom regionen med cirka 130 förvaltare. Vid det samarbete som sker inom DKT-gruppen i Stockholmsregionen har ett liknande synsätt kommit till uttryck och då även från förvaltarnas sida. Som redan nämnts i avsnitt 5.3.1 har Statskontoret i en rapport hävdad att endast drygt hälften av landets drygt 400 verksamma förvaltare har specialistkompetens. Det är dock osäkert om det underlag på vilket uppgiften vilar medger några säkra slutsatser om förvaltarkårens kvalitet.

Ett stöd för ståndpunkten att förvaltarkåren är "för stor" på grund av att för många förvaltare handlägger för få konkurser med åtföljande kompetensbrist ger den undersökning RSV gjort för utredningens räkning och som avser åren 1995, 1996 och 1997. Av denna framgår att konkursförvaltarna handlägger allt färre konkurser. Trenden med sjunkande antal konkurser håller alltså i sig (se statistik från SCB för 1999, avsnitt 2.1.4). Enkätsvaren från TSM och vissa tingsrätter samt vad som framkommit vid hearingen tyder på en negativ inställning till nyrekrytering av förvaltare på grund av risken för överetablering och därmed kompetensförlust för förvaltarna. Detta är i sin tur en följd av konkursuppgången i början av 1990-talet då kretsen av förvaltare utvidgades avsevärt. Personer utan specialistkompetens kunde vid denna tidpunkt ändå få förordnanden.

Denna utveckling har främst haft två konsekvenser. För det första har uppdragen kommit att fördelas på alltför många personer på listan. De som i och för sig är tillräckligt skickliga får minskad erfarenhet. För det andra kan det finnas personer som har kompetensen att ta förvaltaruppdrag men som befinner sig utanför listan och inte kommer i fråga.

Domstolarnas inställning till betydelsen av ett förslag på konkursförvaltare från borgenärerna resp. gäldenären varierar. Även om listor normalt används, brukar framställda förvaltarförslag föranleda tingsrätterna att höra TSM. Det förekommer även hos vissa tingsrätter, t.ex. i Malmöregionen, att de regelmässigt hör TSM i varje ärende. Ett allmänt intryck av enkätsvaren från tingsrätterna (se avsnitt 2.4.5.3) är att dessa oftare tar hänsyn till förslag som kommer från borgenärer 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 förvaltaren 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 25 tingsrätter vilka tar liten hänsyn till borgenärsförslag, anger knappt hälften att ett

förslag från borgenär snarare diskvalificerar personen att utses till förvaltare.

Även om TSM överlag är positiva till borgenärsförslag framhåller TSM i Stockholm och Göteborg i sina enkätsvar att tingsrätterna inte alltid hörsammar myndighetens invändning mot förvaltarförslag. Detta inverkar enligt myndigheterna menligt på bl.a. kostnadsnivån i konkursen. RSV har särskilt framhållit risken för att konkursförvaltarens självständighet kan påverkas.

En ytterligare faktor som har betydelse för en effektiv konkurrens är vilken hänsyn som tingsrätterna och TSM tar till kostnadsnivån på konkursförvaltarens tjänster. Av enkätsvaren från såväl tingsrätterna som TSM framgår att nämnda faktor – med undantag för bl.a. TSM i Stockholm – inte har så hög prioritet när myndigheterna skall bedöma kvaliteten på förvaltare. Detta stämmer väl överens med de antaganden NO gjort i det ovan redovisade beslutet. Den som utser förvaltare är inte avnämre till tjänsten, varför den sedvanliga prismekanismen är satt ur spel.

Även om listsystemet ter sig stelbent så är det dock ingen som hävdar att man därigenom fått konkursförvaltare som är misskötsamma i den betydelsen att entledigande enligt 7 kap. 5 § KL brukar aktualiseras. Risken är snarare att förvaltare delvis fjärras sig från de höga krav som 7 kap. 1 § KL avsetts ge uttryck åt.

Som framgått av det föregående finns det flera olika faktorer som har betydelse för konkurrensen mellan dem som utses. På sina håll – t.ex. i Stockholms- och Malmöregionen – tycks för många personer ingå i förvaltarens krets. Å andra sidan kan motsatt förhållande råda på en liten ort. Där finns t.o.m. risken att ”brist” på konkursförvaltare kan uppkomma, om konkursärendena ökar och endast allmänpraktiserande jurister finns att tillgå.

Den nuvarande ordningen med förvaltarlistor eller fasta förvaltarens kretsar är sålunda förenad med flera olägenheter. Systemet minskar möjligheterna till effektiv konkurrens genom att det försvårar nyetablering, motverkar geografisk spridning av uppdragen och gör det svårare att krympa förvaltarens krets när konkursfrekvensen minskar. Också tillämpningen i övrigt av nuvarande regler uppvisar mindre tillfredsställande inslag. Den präglas av viss oenhetlighet i fråga om inställningen till om uppdragen på listorna skall fördelas jämnt eller enligt turordning, om TSM skall höras samt om förslag till konkursförvaltare från en borgenärs sida. Skilda uppfattningar kommer också till synes mellan TSM och tingsrätterna beträffande andra frågor rörande förvaltarvalet. Olägenheterna får återverkningar på konkursförvaltarens kompetens och pris och därmed, den effektiva konkurrensen.

Vad som anförts hittills pekar på att systemet med förvaltarlistor (eller motsvarande) bör revideras. Även om det av praktiska skäl är nödvändigt

för beslutsmyndigheten att ha tillgång till en förteckning över personer som kan komma i fråga för förvaltaruppdrag, får förekomsten av en sådan förteckning inte motverka den individuella prövningen av förvaltarfrågan i den enskilda konkursen. Oavsett var beslutanderätten ligger skall i varje ärende företas en prövning av vem som är lämplig som konkursförvaltare i det enskilda fallet. En förteckning skall vara ett hjälpmedel, inte ett självändamål. Den individuella lämplighetsprövningen kan inte ersättas med en mer eller mindre mekanisk tillämpning av ett listsystem. När kritik har riktats mot nuvarande ordning är det inte minst risken för att prövningen in casu sätts ur spel som har legat bakom kritiken.

Möjligheterna till förutsebarhet i systemet för förvaltarna

En ordning för att utse konkursförvaltare bör, förutom att tillgodose de primära behoven av en god förvaltarkår och kompetenta förvaltare i den enskilda konkursen, vara beskaffad så att den inger förtroende hos de personer som kan komma i fråga för uppdrag som förvaltare. Visserligen skall systemet i första hand utformas med främst borgenärernas bästa för ögonen. Förvaltarna bör trots detta kunna ställa rimliga krav på förutsebarhet och rättssäkerhet i förfarandet.

Nuvarande listsystem gör det osäkert i vilken utsträckning en person som upptagits på listan kan påräkna att av tingsrätten bli förordnad som konkursförvaltare. Den skiftande tillämpningen i olika landsdelar i fråga om valet av förvaltare bidrar till detta. Detta kan få till följd att den enskilde på mer eller mindre goda grunder håller fast vid förvaltarsysslan, trots att uppdragen blir allt färre och mindre omfattande. En risk för att förvaltarna överarbetar uppdragen med åtföljande kostnadsökningar som följd föreligger därmed. Förhållandena kan också ge upphov till motsatt effekt, nämligen att någon t.ex. minskar sin kontorsorganisation när uppdragen blir färre. Därigenom får han kanske än färre uppdrag än nödvändigt och förlorar kompetens. Ett annat exempel på rådande osäkerhet är förhållandena i JK-beslutet 1993 (se avsnitt 4.3.3). Den enskilde förvaltaren har i fallet inte fått komma till tals, innan tingsrätten och TSM bestämt att han inte längre skulle få vara med på listan eller få uppdrag.

5.3.3 Reformvägar

Utredningens förslag: Lagtexten förtydligas så att specialistkravet för konkursförvaltare skall gälla i alla konkurser.

Regionala bedömningsorgan (konkursförvaltarråd) inrättas med verksamhetsområden som anknyter till Konkurstillsynsmyndighetens regionala enheter (se avsnitt 5.9.1). Konkursförvaltarråden skall vara sammansatta av företrädare för konkursförfarandets aktörer, främst borgenärerna och tillsynsmyndigheten. Konkursförvaltarråden skall ha till uppgift att efter ansökan avgränsa en krets av personer vilka kan anses lämpliga att få uppdrag som förvaltare. Konkursförvaltarrådets ställningstagande skall vara en rekommendation till vägledning för domstolen.

5.3.3.1 Allmänna utgångspunkter

De syften som bör uppnås med ett system för att utse konkursförvaltare är i huvudsak tre: 1) Att det i varje enskild konkurs utses en tillräckligt kvalificerad förvaltare till en godtagbar kostnad, 2) att det över tiden ges förutsättningar för att upprätthålla en kompetent förvaltarkår och 3) att denna kår är flexibel så att övertalighet i någon större utsträckning inte uppkommer, när antalet konkursärenden sjunker, samt att tillräckligt antal kvalificerade förvaltare finns att tillgå vid en konkursuppgång.

I det följande skall utredningen diskutera olika tänkbara metoder för att försöka uppnå de angivna syftena. Den minst ingripande metoden är att göra en lagteknisk justering av 7 kap. 1 § första stycket KL i syfte att för beslutsorganet förtydliga kompetenskraven. Andra tänkbara lösningar är att överflytta beslutsbefogenheten på TSM, att öka borgenärernas inflytande på förfarandet och att anordna ett slags upphandlingsförfarande. Också tanken på auktorisation behandlas.

5.3.3.2 Ett förtydligande i KL avseende kompetenskraven

Det finns olika skäl varför en precisering av kompetenskraven i 7 kap. 1 § KL bör övervägas. Genomförs utredningens förslag om en mer övergripande och selektiv konkurstillsyn (se avsnitt 5.2.3), kommer domstolen inte alltid att få tillgång till synpunkter från tillsynsorganet, eftersom detta inte kan beräknas följa konkursförvaltningen närmare annat i ett begränsat antal konkurser. Ett förtydligande kan därför vara till gagn för domstolen. Den nuvarande lydelsen är även mycket allmänt hållen. Den klargör t.ex. inte om beslutsmyndigheten skall fästa vikt vid en sådan faktor som förvaltarens möjligheter att åstadkomma ett gott ekonomiskt utfall för borge-

närerna. Vidare utgår bestämmelsen från situationen i det enskilda fallet. Den ger inte klart uttryck för den ursprungliga tanken att konkursförvaltarna skall utgöras av specialister.

En revidering av kompetenskraven måste emellertid föregås av ett ställningstagande till den fråga som berörts i avsnitt 5.3.2, nämligen om specialistkompetens skall krävas i alla konkurser eller om man liksom hittills skall medge avsteg härifrån i viss utsträckning. Finns det med andra ord skäl att göra en åtskillnad mellan kompetenskraven beroende av om förvaltningen avser en enkel avskrivningskonkurs eller en stor driftskonkurs?

Till förmån för att upprätthålla ett strängt specialistkrav talar bl.a. följande. Med en hög, generell kompetens hos konkursförvaltarna minskar behovet av kontroll över konkursförvaltningen. Det gagnar både borgenärerna och staten. En specialist behöver inte alltid vara ”dyrare” än en annan förvaltare. Man undviker också problem med skillnader mellan specialister och mera tillfälligt engagerade förvaltare. Vidare underlättas samtidigt beslutsmyndighetens arbete med att välja förvaltare. Det är emellanåt svårt att vid konkursens början veta hur den kommer att gestalta sig.

Mot ett alltför strikt fasthållande vid specialistkravet kan – såsom också framhållits vid 1979 års reform – anföras att ett sådant synsätt kan få mindre lämpliga följder i smärre konkurser och i vissa delar av landet. Det kan finnas en risk för att skickliga konkursförvaltare debiterar höga arvoden, på grund av att förvaltaren har en stor kontorsorganisation med såväl skickliga biträdande jurister som annan personal. Om tillgångarna i en konkurs t.ex. består endast av inventarierna i en kioskrörelse eller konkursen t.o.m. är tillgångslös, kan det framstå som mindre befogat att anlita en dyr specialist. Argumentet träffar emellertid inte avskrivningskonkurserna i vilka arvode enligt huvudregeln skall utgå enligt taxa. Resultatet av utredningens arvodesundersökning (se avsnitt 2.5.5.3) tyder visserligen på att taxan överskrids rätt ofta. Det är emellertid oklart om detta har att göra med anlitan i onödan av en specialist eller om det har andra orsaker. Utredningen kommer i det följande att föreslå viss utökning av taxans omfattning (se avsnitt 5.4.3).

Det finns också anledning att beakta olikheterna i näringslivsstrukturen på skilda håll i landet. På mindre orter och i en del regioner utanför storstadsområdena torde inte konkurserna ha samma volym som i storstäderna. Man kan därför fråga sig om det inte räcker med den kompetens som en konkursförvaltare förvärvat i en sådan region för att nå upp till specialistkravet. Vid ett nekande svar blir konsekvensen att uppdragen i stället måste tilldelas personer på annan ort och eventuellt till en högre kostnad. Ett sådant synsätt leder emellertid till att det blir svårt att höja förvaltarkårens kompetens. Man riskerar att permanenta en inte önskvärd skiktning mellan olika kategorier av förvaltare i vissa delar av landet.

Ett ytterligare argument för att mildra kvalifikationskraven i vissa konkurser är att man kan förutse att konkursernas omfattning och komplexitet liksom nu kan skifta starkt. Enligt statistik från RSV för 1999 utgör avskrivningskonkurser mer än hälften eller cirka 60 procent av det totala antalet avslutade konkurser i riket. För tingsrätterna inom TSM-region Stockholm är motsvarande siffra så hög som 76 procent. Mot att tillägga denna synpunkt avgörande betydelse talar just sannolikheten för att förhållandena på nytt kan växla. En förvaltarkår bör vara uppbyggd så att det passar in också i ett läge med flera och mera komplicerade konkurser.

Det förda resonemanget har byggt på att det finns en risk för att ett specialistkrav medför en disproportion mellan det konkreta behovet av förvaltarkompetens och de abstrakta krav lagstiftaren har ställt upp. Man skulle kunna hävda att det viktiga i sammanhanget är att landet får en kår av konkursförvaltare ur vilken kan hämtas ett tillräckligt antal personer så att principen om ”rätt person i rätt konkurs” kan tillämpas. Ett sådant synsätt skulle betyda att det inte är nödvändigt att i samtliga konkurser förordna en person med specialistkompetens.

De skäl som talar mot att göra en åtskillnad i konkursförvaltarnas kompetens efter konkursens omfattning har emellertid en avsevärd styrka. Utöver vad tidigare anförts kan nämnas att man med ett fasthållande av specialistkravet alltid får en garanti för att även mer komplicerade frågor får en ändamålsenlig behandling oavsett konkursens storlek. En konkursförvaltare som är specialist antas kunna förvalta en konkurs på ett från kostnadssynpunkt effektivt sätt. Kravet på effektivitet kommer indirekt till uttryck i motivuttalandena genom att det primära syftet med att höja förvaltarnas kompetens var samhällets ökade krav på en effektiv konkursförvaltning. Specialistkravet torde gynna såväl ett gott ekonomiskt utfall för borgenärerna som en begränsning av statens ekonomiska åtaganden i konkurs. Nämda intressen gör sig gällande, om än i olika omfattning, i alla slags konkurser. T.ex. kan i en tillgångslös konkurs, som i sitt inledningskede inte synes innehålla några komplikationer, uppkomma svåra frågor om en återvinningsprocess bör inledas. En sådan situation kan ställa stora krav på att förvaltaren gör ekonomiska överväganden om vad processen kan förmodas inbringa i förhållande till konkursboets kostnader för densamma. I en tillgångslös konkurs riskerar samhället att till stor del svara för dessa.

Ett fasthållande vid att konkursförvaltarna skall ha specialistkompetens i alla konkurser får till följd att det saknar betydelse om det i en viss region under en viss tid endast förekommer konkurser av enklare beskaffenhet. Eftersom förhållandena växlar över tiden är detta dock inte ett avgörande argument mot att upprätthålla specialistkravet konsekvent.

Det bör i sammanhanget framhållas att termen specialistkompetens ger utrymme för att ha såväl generella kunskaper i ett ämne som djupare kun-

skaper om ett mera avgränsat område. Uttrycket ”specialist” får anses omfatta konkursförvaltarens generella kompetens. Mera särskilda kunskaper kan bl.a. vara lokalt betingade. Dessa kan t.ex. avse kännedom om renskötsel i landets norra delar eller, för landets södra delar, avtalsförhållanden inom dansk rätt. Sådana särskilda kunskaper kan domstolen beakta, förutom specialistkravet, när den utser förvaltare i den enskilda konkursen (se avsnitt 5.3.4).

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att det specialistkrav som kom till uttryck vid 1979 års reform i fortsättningen skall gälla för alla slags konkurser. Därigenom riskerar man heller inte att det uppkommer brist på tillräckligt kvalificerade konkursförvaltare. De eventuella olägenheter som kan uppkomma på vissa orter där det i dag inte finns personer som når upp till specialistkraven bör kunna botas antingen genom vidareutbildning av personer med fallenhet för konkursförvaltning eller genom att förvaltare rekryteras från annat håll inom den aktuella regionen.

Det är viktigt att markera betydelsen av att konkursförvaltare generellt bör uppfylla kompetenskraven bakom 7 kap. 1 § första stycket KL. Bestämmelsen tar – i likhet med KL i övrigt – sikte endast på den enskilda konkursen. Den förmedlar intrycket att specialistkompetens inte alltid krävs. Är konkursen t.ex. en okomplicerad avskrivningskonkurs ger lagtexten utrymme för att utse en allmänpraktiserande jurist till förvaltare. Lagrummet bör följaktligen ändras så att kravet på specialistkompetens framhävs.

Innebörden av ändringen är att när beslutsorganet utser konkursförvaltare detta skall välja endast bland sådana personer som har erfarenhet av konkursförvaltning. Det skall alltså inte vara möjligt att i nyrekryteringsintresse förordna någon med ringa eller ingen kompetens. Sådan nyrekrytering får t.ex. ske inom ramen för redan befintliga förvaltarbyråer där en biträdande jurist hunnit skaffa sig kompetens (se vidare kap. 6. Författningskommentar under 7 kap. 1 § KL samt avsnitt 5.3.4).

5.3.3.3 Bör tillsynsorganet anförtros befogenheten att utse förvaltare?

Man kan emellertid fråga sig om det är en tillräcklig åtgärd att endast göra vissa förtydliganden i 7 kap. 1 § KL för att motverka olägenheterna av det nuvarande förfarandet för att utse konkursförvaltare. En tänkbar väg att komma till rätta med den oenhetlighet som motverkar en effektiv konkurrens bland dem som önskar förvaltaruppdrag är att överflytta befogenheten att utse förvaltare från domstolen till tillsynsorganet. En sådan lösning skulle bygga på antagandet att med färre beslutsmyndigheter ökar möjlig-

heterna till samsyn. Det offentliga tillsynsorganet har kännedom om en större förvaltarkrets än vad t.ex. en liten tingsrätt har.

Varken vid 1979 års reform eller vid tillkomsten av KL tycks det ha föresvävat lagstiftaren att beslutanderätten vid utseende av konkursförvaltare skulle ligga hos annan myndighet än domstol (se prop.1978/79:105 s. 159 f. och 1986/87:90 s. 102 f. och 109 f.). En diskussion om var beslutsfunktionen skall ligga har däremot påbörjats med anledning av Domstolsutredningens (DU:s) förslag i betänkandet Domstolarna inför 2 000-talet. DU anser att domstolarna också fortsättningsvis skall utse förvaltare. De flesta remissinstanserna har anslutit sig till denna uppfattning (se avsnitt 4.2.1), medan somliga – däribland RSV – förordat att beslutanderätten flyttas till TSM. RSV:s kritik går väsentligen ut på en markering av att TSM har ansvaret, resurserna och kompetensen för samhällets tillsyn över konkursförvaltningen. För att kunna ta det fulla ansvaret för sin uppgift bör enligt RSV TSM också ha rätt att använda de mest betydelsefulla befogenheterna, bl.a. att utse förvaltare.

I den fortsatta debatten har främst från RSV:s sida i olika sammanhang framhållits att TSM har en bättre kunskap om förvaltarkåren än domstolarna och att en förändring beträffande beslutanderätten bl.a. skulle bidra till en ökad enhetlighet vid förvaltarvalet och främja konkurrensen mellan konkursförvaltarna. Om TSM får ha beslutsbefogenheten beträffande utseende av förvaltare kommer därigenom bedömningskriterier som affärsmissigheten hos och konkurrensen mellan förvaltarna få bättre genomslagskraft. Tingsrätternas syn på dessa kriterier växlar enligt RSV kraftigt, vilket skall jämföras med att TSM endast är tio till antalet.

Utredningens hearing har tydligt speglat de olika uppfattningar i frågan som finns mellan intressenterna på området. Företrädare för konkursförvaltarna, domstolarna och näringslivet har med hänvisning till rättssäkerhets- och praktiska skäl förordat att befogenheten att utse förvaltare och besluta om arvode till denne ligger kvar hos domstol. Företrädare för RSV och TSM har förespråkat en överflyttning av dessa beslutsbefogenheter till TSM. Därvid har framhållits bl.a. att TSM har bättre kunskaper om förvaltarnas kompetens och kan verka för större enhetlighet i bedömningen, att de formella frågorna vid utseende av förvaltare inte är så besvärliga att de kräver avgörande av domstol samt att beslut om utseende av förvaltare kan anstå någon dag efter konkursbeslutet.

Olika frågor om renodling av domstolarnas funktioner har tagits upp i flera andra sammanhang under senare år. Ett exempel på detta är ändringarna i 11 kap. föräldrabalken 1995 genom vilka överförmyndaren fått en utvidgad beslutsbefogenhet bl.a. i fråga om godmanskap. Departementschefen har vid denna reform ansett att en förvaltningsuppgift som på ett godtagbart sätt kan handläggas av en förvaltningsmyndighet bör flyttas till en sådan myndighet i stället för att ligga kvar hos domstolen. En dom-

stol bör endast handlägga uppgifter av förvaltningskaraktär om starka rationalitetsskäl talar för det. Som ett annat skäl för att flytta över vissa beslutsbefogenheter till överförmyndaren har departementschefen anfört att detta organ redan i praktiken haft det avgörande inflytandet över ärendets utgång. Effektivitetssynpunkter talar därför med styrka för en överflyttning av beslutanderätten (prop. 1993/94:251 s. 101 och 152). Reformen har också inneburit att tingsrätterna avlastats vissa arbetsuppgifter, vilket medfört kostnadsbesparingar i form av indragna tjänster (nämnda prop. s. 177).

Renodlingsargumentet såvitt gäller domstolarnas verksamhet kan i fråga om konkurshanteringen inte tillmätas någon avgörande betydelse, eftersom den i vissa viktiga delar inte lämpligen bör flyttas från domstolarna. Det blir i stället de praktiska följderna av en tänkt förflyttning beträffande andra delar av konkursförloppet som träder i förgrunden. Kan inte hanteringen i sin helhet av en viss ärendekategori flyttas från domstol till förvaltningsmyndighet, får de praktiska effekterna av en tänkt förflyttning av vissa beslut större betydelse än annars. Av stor vikt blir således vad man kan uppnå genom en omfördelning av beslutsfunktionerna. Ju större fördelar som kan påvisas av en förflyttning av en beslutsfunktion, desto större anledning finns det att överväga en sådan ändring.

Man skulle mot nu angivna bakgrund kunna hävda att en enkel lösning på problemen är att flytta beslutanderätten vid utseende av konkursförvaltare till tillsynsorganet. Genom att antalet beslutsmyndigheter kraftigt minskas skulle möjligheterna till enhetlig syn på förvaltarvalet öka. Indirekt skulle det kunna främja konkurrensen om dessa uppdrag.

Det finns emellertid flera skäl som talar mot en överflyttning av befogenheten att utse konkursförvaltare. Skälen hänger i första hand samman med den nya selektiva inriktning av konkurstillsynen som utredningen föreslår (se avsnitt 5.7). Visserligen skall tillsynsorganet i alla konkurser utföra en grundkontroll av att förvaltaren skickar in bouppteckning, förvaltarberättelse m.fl. dokument (baskontrollen). I de rätt talrika fall då tillsynen begränsas till detta torde innehållet i och utformningen av dessa handlingar inte ge tillsynsorganet någon närmare kännedom om den enskilde förvaltarens skicklighet i konkursförvaltning. Många bouppteckningar samt förvaltar- och halvårsberättelser är till stor del standardiserade. Kunskapen om förvaltarna kommer främst att gälla sådana konkurser där tillsynsorganet har en utökad tillsyn. Även om kunskapen i dessa fall sannolikt blir bättre än nu, kompenserar detta inte den minskade kännedom om förvaltarnas kompetens i "baskontrollfallen" som följer av tillsynens selektiva karaktär. På grund av den föreslagna nya organisationen av tillsynsorganen (se avsnitt 5.9.1) kommer inte heller den lokala förankringen att vara så framträdande. Förvaltaruppdragen kan självfallet inte

centraliseras till tillsynsorganens kansliorter utan måste spridas mellan domstolarnas verksamhetsområden.

En överflyttning av beslutsbefogenheten till tillsynsorganet kommer heller inte att tillgodose intresset av att flera aktörer deltar i beslutsprocessen. Inrättas regionala konkursförvaltarråd i enlighet med vad utredningen föreslår nedan i avsnitt 5.3.3.7 minskar intresset av att tillsynsorganet anförtros beslutsbefogenheten, eftersom önskemålen om ökad enhetlighet och effektiv konkurrens tillgodoses redan genom konkursförvaltarrådets funktion.

Som framhållits av DU talar vidare skyndsamhetskravet vid utseende av konkursförvaltare mot att flytta denna beslutsfunktion från tingsrätten. Enligt 2 kap. 24 § KL skall tingsrätten när ett beslut om konkurs meddelas snarast utse förvaltare, kalla denne till edgångssammanträdet (jfr utredningens förslag om kallelse till bouppteckningsammansammanträde) samt genast kungöra konkursbeslutet. Normalt tas i kungörelsen in en uppgift om förvaltarens namn och postadress (jfr 10 § konkursförordningen 1987:916, KF). Delar man upp beslutsbefogenheterna på det tänkta sättet, finns det risk för att en fördröjning uppstår, vilket kan vara till nackdel i de inte ovanliga situationer där ett snabbt omhändertagande av konkursboet är viktigt. Eftersom en kontakt mellan tingsrätten och tillsynsorganet under alla omständigheter skulle bli nödvändig, uppkommer också ett visst "dubbelarbete" mellan domstol och tillsynsorganet, t.ex. för att sända över erforderliga handlingar till tillsynsorganet och vidarebefordra en uppgift om den förvaltare som utsetts från tillsynsorganet till domstolen. Härigenom skulle den tänkta kostnadsminskningen reduceras åtskilligt.

Man kan inte heller bortse från andra förvecklingar som kan uppstå vid en överflyttning av beslutsbefogenheten. Har konkursbeslutet meddelats vid en förhandling vid tingsrätten, är det inte ovanligt att synpunkter på förvaltarvalet kommer fram vid förhandlingen. Det blir i så fall en omgång att skjuta upp frågan om utseende av konkursförvaltare till ett senare tillfälle, när som i dag beslut i frågan kan meddelas genast. Uppkommer tvekan om vilken förvaltare som bör väljas, t.ex. om en borgenär eller gäldenären fört fram förslag till förvaltare, finns risk för att ett beslut i frågan kommer att överklagas. Är beslutsfunktionen flyttad till tillsynsorganet, måste tingsrätten kopplas in vid överklagandet.

Det finns vidare en del närbesläktade beslut där de tänkta fördelarna av en överflyttning av beslutsfunktionen inte gör sig gällande. Hit hör beslut om delad förvaltning (7 kap. 2 § KL), entledigande av konkursförvaltare och utseende av ny sådan (7 kap. 5 och 6 §§ KL), utseende av rådgivare åt förvaltaren eller förlikningsman (7 kap. 7 § KL) samt utseende av granskningsman (7 kap. 30 § KL). I fråga om flera beslut av nu åsyftade slag är det tänkbart att saken är tvistig och att prövningen därför bör ankomma på domstol.

Om man beaktar de nu anförda omständigheterna är det i hög grad tveksamt, om de tänkta fördelarna av en överflyttning av beslutanderätten vid utseende av konkursförvaltare är så stora att man bör ta ett sådant steg. Ett bättre iakttagande av kompetenskraven och en större enhetlighet i beslutsfattandet torde kunna uppnås genom den under avsnitt 5.3.3.7 föreslagna ordningen med ett regionalt konkursförvaltarråd. Se även avsnitt 5.5 beträffande det av utredningen föreslagna Konkursrådets funktion på konkursområdet.

Enligt utredningens mening bör följaktligen tingsrätterna ha kvar beslutsbefogenheten att utse konkursförvaltare.

5.3.3.4 Ett ökat borgenärsinflytande inom ramen för nuvarande ordning

Konkursförvaltarkollegiernas Förening har bl.a. i en skrivelse till regeringen (se avsnitt 4.3.5.6) förordat att borgenärerna ges ett ökat inflytande. Syftet härmed är att konkurrensen skall öka mellan dem som utses till konkursförvaltare. Förslaget går ut på att en sökande borgenär eller gäldenär i samband med konkursansökan kan föreslå den person som han önskar att tingsrätten förordnar och att den personen normalt skall utses. Om flera förslag finns får tingsrätten avgöra vem som skall förordnas. Tanken från föreningens sida är att främst de förmånsberättigade borgenärernas förslag skall beaktas. Vidare går förslaget ut på att tingsrätterna skall verka för en rekrytering av personer från andra än den "egna" listan. Därigenom vidgas den krets ur vilken förvaltarna rekryteras.

Förslaget har enligt utredningens mening den nackdelen att endast vissa borgenärer får inflytande över förvaltarvalet. Vid oenighet måste tingsrätten ändå göra ett val. Systemet bygger också på att tingsrätterna på frivillighetens väg anlitar konkursförvaltare utanför den egna domsagan. Det finns en risk att kretsen inte blir större än vad som för närvarande gäller vid tillämpningen av förvaltarlistorna. Enskilda borgenärer kanske inte föreslår andra än sådana som finns inom domsagan. Tingsrätten frestas att i första hand förordna förvaltare med verksamhet inom domsagan på grund av bristande kunskap om en vidare krets.

Som utredningen ser saken krävs effektiva åtgärder för att man skall få genomslag för önskemålen om specialistkompetens, ökad enhetlighet och effektiv konkurrens (se avsnitt 5.3.3.7). Till frågan om borgenärernas inflytande på förvaltarvalet i den enskilda konkursen återkommer utredningen i avsnitt 5.3.4.

5.3.3.5 Offentlig auktorisation av konkursförvaltare

En tänkbar väg för att garantera kompetenskraven på konkursförvaltare är att införa ett system med offentlig auktorisation av konkursförvaltare. Ett sådant system tillämpas t.ex. beträffande revisorer. Motiven för auktorisation i det fallet är främst att säkra tillgången på goda revisorer (jfr 1 § förordningen 1995:666 med instruktion för Revisorsnämnden). I annat fall föreligger risk för att mindre nogräknade personer åtar sig sådana uppdrag. Bakgrunden till auktorisationssystemet för revisorer var bristande effektivitet i revisionsverksamheten (se prop. 1994/95:152 s. 34 f.).

För förvaltarkårens del är snarare problemet att kretsen ibland kan bli för stor. Behovet av revisorer torde vara mera statiskt. De ”levande” aktiebolagen, för vilka uppställs krav på en kvalificerad revisor, är naturligen avsevärt flera än de som är i konkurs. Införs en ordning med auktorisation av konkursförvaltare torde det föreligga en risk för att beroende på konjunkturen såväl för få som för många auktoriseras. Samhället kan i det senare fallet i så fall anses ha ”lurat” någon att bygga upp en dyr kontorsorganisation till ingen nytta. Systemet ter sig lika stelbent som det nuvarande listsystemet.

Ett annat argument mot offentlig auktorisation är att om en auktoriserad konkursförvaltare skulle visa sig olämplig kan det bli omständligare att avföra denne från förvaltarens krets. Det finns inte ett så stort behov av att kontrollera att förvaltarna inte missbrukar sin ställning att en ordning med auktorisation behöver införas. Svaren på utredningens enkäter till tingsrätterna och TSM visar entydigt på att sådant missbruk från förvaltarnas sida sällan eller aldrig förekommer. Därtill kommer att en stor del av förvaltarkåren består av advokater, vilka en gång upptagits i Sveriges advokatsamfund. Något behov av auktorisation har heller inte ansetts påkallat för rekonstruktör enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion (jfr SOU 1992:113 s. 370 f. och prop. 1995/96:5 s. 105).

Till det nu anförda kommer att tillsynsorganet även med utredningens förslag om en selektiv konkurstillsyn torde inom ramen för en utökad tillsyn förvärva kunskap om eventuella brister i förvaltarkårens sammansättning. Den i avsnitt 5.3.3.2 föreslagna preciseringen av kompetenskraven i 7 kap. 1 § KL minskar i sin mån ytterligare behovet av att införa ett system med auktorisation. Dessutom utövar tingsrätten en slutlig kontroll när den utser konkursförvaltare i den enskilda konkursen.

Med hänsyn till det anförda anser utredningen att man inte bör överväga en ordning med auktorisation av konkursförvaltare.

5.3.3.6 Upphandling enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

En annan tänkbar lösning för att vidmakthålla en kompetent förvaltarkår och samtidigt uppnå flexibilitet när det gäller att anpassa behovet av konkursförvaltare är att upphandla konkursförvaltartjänster enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen har väsentligen tillkommit som en följd av Sveriges anslutning till EES-avtalet, vilken har ersatts genom medlemskapet i Europeiska unionen (EU). EG-direktiven om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster (tjänstedirektivet, EG-direktiv 92/50/EEG) har införlivats i LOU. Sverige har även att iakttä de principer som kommer till uttryck i fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska Ekonomiska gemenskapen, EG-fördraget, se 2 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. I fördraget finns inga särskilda bestämmelser om offentlig upphandling, men de principer som kommer till uttryck där har medlemsstaterna att iakttä (se M. Hentze m. fl., Offentlig upphandling, Lagboks-kommentaren, s. 10 och 13).

Av artikel 55 EG (jämförd med artikel 45 EG) följer att bestämmelserna i kapitel 3 (som handlar om fri rörlighet för tjänster) inte skall omfatta verksamhet som hos medlemsstaten, om än endast tillfälligt, är förenad med utövandet av offentlig makt. I tjänstedirektivet anges också särskilt att innehållet i detsamma inte skall påverka tillämpningen av bl.a. artikel 55 EG. Frågan om en verksamhet är förenad med utövandet av offentlig makt torde hänga samman med begreppet myndighetsutövning i den svenska rättsordningen. I sammanhanget är det därför av intresse att det är en domstol som beslutar att utse konkursförvaltare. Här kan erinras om den verksamhet som länsstyrelserna utövar enligt 2 kap. 11 och 13 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och som innebär att länsstyrelsen utser personer som skall utföra undersökningar rörande arbetsföretag m.m. med anknytning till fast fornlämning. I bestämmelserna anges uttryckligen att LOU inte är tillämplig på förfarandet. I prop. 1996/97:99 (s. 17) avseende ändringar i nämnda lag uttalas att länsstyrelsens beslut dels att bestämma om en undersökning m.m., dels om vem som skall utföra en undersökning m.m. är myndighetsutövning. Skälet i sist nämnda hänseende är att länsstyrelsen därigenom ålägger en "arbetsföretagare" att anlita en viss institution. Lagrådet (a.a. s. 43) framhåller att trots det uttryckliga undantaget i lagtexten för LOU, frågan slutligt kan bli föremål för EG-domstolens prövning.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har yttrat sig till utredningen om LOU:s tillämplighet beträffande konkursförvaltartjänster. Nämnden har förklarat att ett uppdrag som konkursförvaltare i princip faller under upphandling av en tjänst enligt LOU (jfr 6 kap. LOU och bilagan till LOU

”Förteckning av tjänster etc.”, avd. B kategori 21 ”Juridiska tjänster”). I yttrandet har emellertid nämnden redovisat som sin åsikt att mycket talar för att utseende av konkursförvaltare är att betrakta som verksamhet som är förenad med utövandet av offentlig makt enligt artikel 66 i EG-fördraget (anm. nu artikel 55 EG). Även om det är fråga om en undantagsbestämmelse vilken skall tolkas snävt, anser nämnden att utseende av förvaltare enligt KL förefaller ha ett sådant direkt och specifikt samband med utövandet av offentlig makt, att det omfattas av artikel 66 i EG-fördraget (anm. nu artikel 55 EG). LOU är därför formellt inte tillämplig i fråga om upphandling av konkursförvaltartjänster. Nämnden anser att det i övrigt, t.ex. i fråga om att bestämma tröskelvärden eller med hänsyn till att det kan bli tal om att låta en annan myndighet upphandla för tingsrättens räkning (tredjemansupphandling), inte föreligger hinder mot att tillämpa LOU. En upphandlande enhet torde vara oförhindrad att sluta ramavtal under ”friare former” än enligt LOU.

Enligt utredningens mening talar mycket för att utseende av konkursförvaltare är sådan verksamhet som har samband med utövandet av offentlig makt. Det finns följaktligen ingen skyldighet att upphandla konkursförvaltartjänster enligt LOU. Ingenting hindrar emellertid att man söker ledning i förfarandet enligt LOU när det gäller de praktiska möjligheterna att avgränsa förvaltarkretsen. Utredningen återkommer till frågan i nästa avsnitt.

5.3.3.7 Inrättandet av ett bedömningsorgan för att avgränsa förvaltarkretsen

Allmänt

Under avsnittet 5.3.3.1 har utredningen slagit fast att ett system för att utse konkursförvaltare huvudsakligen bör ha tre syften: Att det i varje enskild konkurs utses en tillräckligt kvalificerad förvaltare till en godtagbar kostnad, att förutsättningar ges för upprätthållandet över tiden av en kompetent förvaltarkår och att förvaltarkretsen är flexibel så att övertalighet och underskott helst inte uppstår vid en nedgång resp. en uppgång i antalet konkursärenden. De tre syftena har ett nära samband. Den första förutsättningen bygger naturligtvis på den andra förutsättningen, nämligen att förvaltarkåren är kompetent. Systemet måste vidare motverka att alltför många förvaltare delar på alltför få uppdrag.

En utgångspunkt är – som utvecklats i avsnitt 5.3.3.2 – att en konkursförvaltare skall besitta specialistkompetens i konkursförvaltning oavsett vilken slags konkurs det rör sig om. Ett system för att utse förvaltare skall därför ge förutsättningar för att personer med denna kompetens finns att

tillgå. För att öka förutsättningarna för en effektiv konkurrens och därmed tillgodose kvalitet hos förvaltarna är det av vikt att den personkrets ur vilken förvaltarna skall hämtas är tillräckligt stor. Som tidigare angetts tenderar dagens listor, vilka är knutna till tingsrätternas domsagor, att i onödan begränsa upptagningsområdet. Utredningen har därför ansett det böra övervägas att inrätta ett bedömningsorgan för att göra en kvalitetskontroll av personer, vilka senare skall kunna förordnas till konkursförvaltare. När tingsrätten utser en förvaltare behöver den då inte i samma utsträckning som nu fundera över den grundläggande kompetensfrågan. Domstolen kan välja bland dem bedömningsorganet ansett kvalificerade för förvaltaruppdrag. Givetvis måste domstolen ändå göra ett val inom kretsen av kompetenta. Principerna för ett sådant ställningstagande diskuteras i avsnitt 5.3.4.

Det finns flera ytterligare fördelar med ett system med förhandsbedömning av konkursförvaltarnas kompetens. Om det i ett bedömningsorgan finns representanter för konkursförfarandets aktörer, inte minst borgenärerna, torde detta medföra att tilliten till förvaltarens skicklighet ökar. Utredningen har i avsnitt 5.2.2 redovisat skälen för att borgenärskollektivets inflytande över konkursförfarandet efter hand minskat. I avsnittet har utredningen också tagit ställning för att borgenärskollektivet inte heller fortsättningsvis bör ges formell beslutanderätt över konkursförvaltningen. Det aktualiserar frågan om borgenärernas behov av inflytande över förvaltarvalet kan tillgodoses på något annat sätt.

Borgenärerna är konkursinstitutets viktigaste intressegrupp. Detta kommer bl.a. till uttryck i utredningens förslag till regler om de övergripande ändamålen med den offentliga konkurstillsynen (se 7 kap. 25 § KL i utredningens lagförslag). Genom att på förhand i ett bedömningsorgan ge borgenärerna inflytande över valet av konkursförvaltare, torde betydelsen för dem av vem domstolen utser i det enskilda ärendet minska. Olägenheterna av en skiftande inställning från domstolarnas sida till borgenärernas förvaltarförslag motverkas. Systemet skapar förtroende hos borgenärer i allmänhet för dem som utses till förvaltare, genom att deras företrädare i bedömningsorganen under lugna former kunnat ta ställning till vilka som bör anförtros uppgiften att vara förvaltare. Borgenärerna får genom sin plats i bedömningsorganen möjligheter till ett engagemang på annat sätt än i den enskilda konkursen (jfr t.ex. 7 kap. 30 § KL).

Andra fördelar med att ha en ordning med förhandsbedömning av konkursförvaltare är att domstolarna avlastas, vilket i sin tur bidrar till en renodling av deras roll. En enhetlig bedömning av förvaltarnas kvalifikationer främjas genom att det är ett fåtal organ som svarar för avgränsningen av kretsen. Dagens ordning med lokala förvaltarlistor innebär att endast tingsrätterna och tillsynsorganet har ett inflytande på förhand över förvaltar-kretsen. I bedömningsorganen kan flera aktörer vara representerade. Da-

gens förvaltarlistor är i vissa fall mycket lokalt begränsade. Med inrättandet av regionala bedömningsorgan kommer de geografiska upptagningsområdena att vidgas, i vissa fall betydligt. Konkurrensen om uppdragen stärks. Genom att i ett ansökningsförfarande tydliggöra de krav som borgenärer och övriga aktörer i bedömningsorganet ställer upp för förvaltarna främjas konkurrensen ytterligare. Några hinder från näringsrättslig synpunkt att inrätta ett sådant urvalssystem föreligger inte.

Genom att regionala bedömningsorgan avgränsar förvaltarkretsen uppnår man även flexibilitet i systemet. Tanken är att dessa organ också skall göra en prognos om den framtida konkursutvecklingen när de skall bestämma kretsens storlek. Avgränsningen skall ske för en begränsad tid. På så sätt torde riskerna för övertalighet av konkursförvaltare, och därmed kompetensförlust hos dessa, minska. Mot detta kan möjligen anföras att några advokater kanske inte anser det vara meningsfullt att satsa på en kontorsorganisation som lämpar sig för konkursförvaltning. Det finns nämligen alltid en risk för att inte bli upptagen i kretsen. Detta gynnar kanske å andra sidan flexibiliteten hos advokatbyråerna så att dessa inte helt blir beroende av intäkter från förvaltaruppdrag (jfr HD:s uttalanden i NJA 1981 s. 764). Att idka affärsjuridisk verksamhet torde dessutom främja möjligheterna att få uppdrag som förvaltare.

I sammanhanget vill utredningen erinra om att en sådan ordning med förhandsurval av lämpliga konkursförvaltare som beskrivits nu inte är någon unik företeelse. I avsnitt 3.5 har utredningen redogjort för det system med United States Trustees som sedan flera år finns i USA för övervakning av konkursförvaltningen. En viktig uppgift för dessa federala tjänstemän är att upprätta, vidmakthålla och kontrollera förteckningar ("panels") över personer som är lämpliga för förordnande som konkursförvaltare. Vid det centrala organet i detta system, the Executive Office for U.S. Trustees, har upprättats särskilda riktlinjer ("guidelines") för vilka krav som skall gälla för att bli upptagen på förteckningen. I riktlinjerna ingår bl.a. regler om hur de som vill komma med på förteckningen skriftligen skall ansöka härom samt om hur någon som är upptagen på förteckningen kan avföras från denna.

Det är en rad frågor som måste besvaras, om man vill förverkliga tanken på en förhandsbedömning av det nyss antydda slaget. Det är viktigt att ett nytt system inte blir för invecklat och dyrbart. Samtidigt skall det tillgodose anspråk på rättssäkerhet för berörda personer.

Redan här vill utredningen framhålla att den i avsnitt 5.5 kommer att pröva tanken på att inrätta ett centralt, rådgivande organ i konkursfrågor, kallat Konkursrådet. Om ett sådant organ skapas, ökar möjligheterna att realisera ett system med förhandsbedömning av konkursförvaltarnas kompetens. Utredningen har emellertid inte ansett det vara lämpligt att skapa en ordning med ett riksomfattande bedömningsorgan utan utgått från att

förhållandena gestaltar sig något olika i landet, varför en regional avgränsning av bedömningsorganets verksamhetsområde är mest ändamålsenlig.

Utredningens tanke är att bedömningsorganets ställningstaganden – i likhet med Konkursrådets – skall vara rådgivande och inte bindande. En lämplig beteckning på ett bedömningsorgan anser utredningen därför vara konkursförvaltarråd.

Verksamhetsområdet för ett konkursförvaltarråd

Svaret på frågan vilket verksamhetsområde ett konkursförvaltarråd bör ha rymmer ett ställningstagande till hur man på bästa sätt skall nå de personer som kan komma i fråga för förvaltaruppdrag. För små verksamhetsområden torde motverka en sund konkurrens. Verksamhetsområdet bör vara så stort att det kan erbjuda ett tillräckligt gott personunderlag för rekryteringen av konkursförvaltare. Dessutom måste beaktas beskaffenheten av ett visst område från t.ex. näringslivssynpunkt så att avgränsningen inte blir skev. En enkel metod är att ta hjälp av redan existerande regionala avgränsningar. Inom ett sådant område torde man fånga upp ett kunnande hos de blivande förvaltarna som är relaterat till t.ex. den regionala och lokala näringslivsstrukturen. Personer som har sin verksamhet belägen i regionens utkant bör kunna utnyttjas mellan olika regioner. En naturlig begränsning av tingsrätternas användning av en sådan förvaltare blir kostnaden på grund av avståndet.

I avsnitt 5.9.1 kommer utredningen att diskutera behovet av regional förankring för en ny tillsynsorganisation. Resonemanget i den delen har intresse i förevarande sammanhang på det viset att det kan vara en fördel från praktiska synpunkter att anknyta konkursförvaltarrådets verksamhetsområden till dem som bör gälla för den regionala tillsynsorganisationen. I råden bör t.ex. ingå en representant för tillsynsorganet och de kan ha behov av lämplig lokal för sammanträden. En sådan geografisk anknytning torde även lämpa sig väl för konkursförvaltarrådets kännedom om förvaltarna i området.

Allmänt om konkursförvaltarrådets funktion

Det torde föreligga en principiell skillnad mellan det fallet att rådets verksamhet förutsätts resultera i bindande beslut för den enskilde (och tingsrätten) om vilka personer som skall kunna komma i fråga för uppdrag som konkursförvaltare och det alternativet att enbart rekommendationer avges. I det förra fallet skulle det kunna anföras skäl för att det rör sig om pröv-

ning av en ”civil rättighet” enligt artikel 6:1 i Europakonventionen (ang. tolkningen av frågan om vad som är ”civil rättighet” kan i allt väsentligt hänvisas till Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Stockholm 1997, s. 125 f., se bl.a. fallet Van Marle m.fl. mot Nederländerna). Europadomstolens praxis ger visserligen inte något klart stöd för att så är fallet. En lösning med bindande beslut aktualiserar emellertid frågor om särskilda krav måste ställas på konkursförvaltarrådets sammansättning och procedurregler. Detta medför i sin tur en risk för att systemet blir tungrott och dyrbart. Ett ökat kostnadsansvar kommer att drabba borgenärerna och samhället.

Ett annat argument mot att i alltför hög grad formalisera förfarandet i ett konkursförvaltarråd är att domstolen även i fortsättningen skall ha beslutsbefogenheten att utse konkursförvaltare i den enskilda konkursen. Inrättar man ett domstolsliknande bedömningsorgan som vid sin prövning tar hänsyn t.ex. till förvaltarens debiteringsprinciper kommer bedömningen att likna den som sedan ankommer på domstolen i det enskilda fallet. En konsekvens härav torde vara att man får en sorts dubbel prövning. Det är nämligen ofrånkomligt att tingsrätten under alla förhållanden måste utse förvaltare, även om kretsen godkänts av konkursförvaltarrådet. Om förfarandet görs bindande kan kanske också en enskild som godkänts av rådet hos tingsrätten påkalla att få förordnanden. Detta skulle i sin tur hämma konkurrensen.

En alternativ lösning är därför att konkursförvaltarrådets ställningstaganden till vilka som är lämpliga att få förvaltaruppdrag görs i form av rekommendationer. Rekommendationerna blir naturligen på sitt sätt styrande för tingsrätternas val av konkursförvaltare i den enskilda konkursen. Det bör dock inte finnas något absolut hinder mot att det i en konkurs utses en annan person, t.ex. en förvaltare som besitter särskilda kunskaper om en viss verksamhet. Viktiga skillnader mellan ett sådant system i förhållande till den ordning med listor som tillämpas i dag är, vilket utredningen redan framhållit, att ett konkursförvaltarråd kan göra en mer allsidig bedömning av vem som har erforderlig specialistkompetens, att denna prövning görs av företrädare för flera olika intressen och att upptagningsområdena för rekryteringen vidgas betydligt jämfört med dagens domkretsar.

Närmare om sammansättningen i ett regionalt konkursförvaltarråd

För att konkursförvaltarrådet skall åtnjuta förtroende hos konkursförfaran-
dets aktörer är det viktigt vem som tar säte i detta. Sammansättningen bör
vara sådan att i görligaste mån de viktigaste intressena vid konkurs blir

representerade. Det betyder att enskilda och allmänna borgenärer skall vara företrädare, t.ex. genom representanter för banker och näringslivet i övrigt samt för skatteborgenären. Vidare bör statens övriga intressen bevakas, bl.a. beträffande den brottsbeivrande verksamheten.

Det kan diskuteras om förvaltarkåren bör ges möjlighet att delta i konkursförvaltarrådets verksamhet. Det skulle kunna gynna allsidighet och objektivitet i beslutsförfarandet om konkursförvaltarna blir representerade i rådet. Utredningen har emellertid erfarit att Konkursförvaltarkollegiernas Förening är negativ till inrättandet av regionala bedömningsorgan och inte anser sig kunna delta i sådana. Även Stiftelsen Ackordscentralen har i sist nämnda hänseende intagit samma ståndpunkt. Det huvudsakliga skälet är att nämnda organ inte menar sig kunna peka ut personer inom den egna organisationen på grund av risk för jäv. Sveriges advokatsamfund har besvarat en skrivelse från utredningen om hur samfundet ser på ett eventuellt deltagande från samfundsmedlem i ett bedömningsorgan. Samfundet har uttalat att det varken med hänsyn till samfundets stadgar eller god advokatsed finns hinder mot att en advokat utses till ledamot i ett sådant organ. Dock har även samfundet framhållit riskerna med jäv om en konkursförvaltare deltar i sådana organ. Om konkursförvaltarråd inrättas kommer dock samfundet att medverka till att utse advokater i dessa.

Mot nu angivna bakgrund vill utredningen inte föreslå att företrädare för konkursförvaltarna skall ingå i konkursförvaltarråden. Att förvaltare inte ingår i rådet är inte något avgörande argument mot att införa ett system med förhandsurval. Förvaltarna representerar inget " eget " intresse i sammanhanget.

När det gäller den närmare sammansättningen av konkursförvaltarråden kan förebilder i stort hämtas från Konkursrådet (se avsnitt 5.5). Man bör också ha i åtanke att den lokala förankringen måste tillgodoses.

Med hänsyn till att det inte finns något krav på att konkursförvaltarrådet skall vara ett oberoende, domstolsliknande organ, framstår det inte som nödvändigt att en person med domarbakgrund är ordförande i konkursförvaltarrådet. Det är dock inte något som hindrar att en sådan person utses. Ordförandeskapet kan lämpligen cirkulera mellan de olika intresseledamöterna. Även om konkursförvaltarråden skall vara flera till antalet kan det från praktiska synpunkter vara ändamålsenligt att en och samma person är ordförande i samtliga råd. Dessa kommer endast att ha tidsbegränsade funktioner.

Regleringen rörande tillsättningen av ledamöterna i konkursförvaltarrådet bör inte vara vidlyftig. Genom att rådet inte skall vara ett domstolsliknande sådant behövs inte någon ingående reglering om principer för tillsättning och skiljande från uppdraget som ledamot. Det torde vara tillräckligt att i en förordning ge bestämmelser om mandatperioder och kvali-

fikationskrav (jfr utredningens förslag till förordningsbestämmelser för Konkursrådet).

Närmare om konkursförvaltarrådens organisation

Av resonemanget ovan följer att den regionala och lokala förankringen bör tillgodoses i en organisation med regionala konkursförvaltarråd. Detta behöver emellertid inte nödvändigtvis innebära att de olika råden var för sig måste ha en administrativ funktion ute ”på fältet”. En billigare lösning är att man så långt är möjligt knyter den administrativa funktionen för råden till en eller flera redan existerande myndigheter. En sådan skall givetvis inte vara överordnad konkursförvaltarråden, som skall vara självständiga, utan endast vara en hjälpare myndighet (värdmyndighet). Med hänsyn till de möjligheter IT erbjuder till långväga kommunikation behöver ett långt geografiskt avstånd inte innebära något hinder.

Uppgiften för ett konkursförvaltarråd är att med vissa intervaller fatta beslut om vilka personer som bör ingå i förvaltarkretsen för en kommande period (se nedan). En följd härav blir att rådets aktivitet begränsas till vissa perioder. Trots detta bör det under mellanperioden ha tillgång till en kanslifunktion för att kunna ta emot ansökningshandlingar, brev, telefonsamtal, sammankalla ledamöter etc. Om en värdmyndighet görs gemensam för alla konkursförvaltarråden kan det underlätta för ledamöterna att ta del av allt skriftligt material i ett enskilt ärende, eftersom det finns tillgängligt inom en och samma myndighet. Vid prövningen av om någon bör upptas i förvaltarkretsen i viss region kan t.ex. jämförelser göras med likartade fall från en annan region som redan finns tillgängliga hos värdmyndigheten.

Även om förfarandet i huvudsak skall vara skriftligt kan det inte uteslutas att någon gång ett muntligt förfarande anses påkallat. I så fall bör värdmyndigheten tillhandahålla en lokal.

Tänkbara myndigheter som kan komma i fråga som värdmyndighet är hovrätterna, det av utredningen föreslagna Konkursrådet eller det offentliga tillsynsorganet. Hovrätterna ter sig principiellt sett mindre lämpliga med hänsyn till domstolarnas roll i konkursförfarandet, särskilt beträffande utseende av förvaltare i den enskilda konkursen. Ett lämpligare alternativ är i och för sig Konkursrådet. Som utredningen senare skall komma till måste emellertid också Konkursrådet knytas till en värdmyndighet, lämpligen till den nya tillsynsmyndighetens centralfunktion (se avsnitt 5.9.1). Det framstår därför inte som lämpligt att Konkursrådet är värdmyndighet för bedömningsorganet.

Den lämpligaste värdmyndigheten för konkursförvaltarrådet är därför det nya offentliga tillsynsorganet. Det kan i och för sig riktas kritik mot ett sådant val. Tillsynsmyndigheten utövar kontroll över förvaltarna. Myndig-

heten bör kanske inte sammankopplas med ett förfarande som har till syfte att avgränsa kretsen av lämpliga förvaltare. Tillsynsmyndigheten skall emellertid bistå med rent administrativ hjälp. Den allsidiga sammansättningen i konkursförvaltarrådet torde ge garantier mot att det offentliga tillsynsorganet beskylls för att ha ”dubbla roller”.

En särskild fråga är om tillsynsmyndigheten skall utöva sin funktion som värmyndighet endast centralt eller även regionalt. Praktiska skäl talar till förmån för det först nämnda alternativet. Det torde gynna effektiviteten i handläggningen om t.ex. det skriftliga materialet i form av ansökningar finns på ett ställe. De som önskar att komma i fråga som konkursförvaltare kan – oavsett var i landet de har sin verksamhet – ställa sina ansökningar till den ort där tillsynsmyndigheten har sin centralfunktion. De olika konkursförvaltarrådens gemensamme ordförande får därigenom enklast del av ansökningshandlingar m.m. med stöd från tillsynsmyndighetens kansli. Kansliet kan även svara för kallelser till konkursförvaltarrådets ledamöter inför sammanträden samt svara för annan skriftväxling.

I ett fall framstår det som lämpligast att konkursförvaltarråden får stöd av tillsynsmyndigheten regionalt, nämligen när ett konkursförvaltarråd skall sammanträda. Ordföranden får resa till resp. ort för sammanträdet. En sådan lösning torde bli billigare än om de regionala ledamöterna tvingas resa till tillsynsmyndighetens centralort. Tillsynsmyndigheten på den regionala orten får tillhandahålla sammanträdeslokal. Det är också tänkbart att den regionala tillsynsmyndigheten någon gång ombesörjer att konkursförvaltarrådets ledamöter får del av handlingar.

Förfarandet hos konkursförvaltarråden

Det enklaste sättet för ett konkursförvaltarråd att få kännedom om vem som önskar komma i fråga för förvaltaruppdrag är att införa ett ansökningsförfarande. Beträffande möjligheterna att få behövliga upplysningar av de sökande kan viss ledning hämtas från det förfarande som enligt LOU benämns förenklad upphandling (jfr 1 kap. 5 § LOU och 6 kap. 2 § LOU). Sålunda kan ett sådant förfrågningsunderlag, dvs. ett underlag för anbud som en upphandlande enhet tillhandahåller en leverantör (jfr 1 kap. 5 § LOU), ge vägledning. Ett konkursförvaltarråd bör (eventuellt med bistånd av Konkursrådet) utarbeta ett dokument (”förfrågningsunderlag”) i vilket anges faktorer (kravspecifikation) som anses viktiga för att kunna bedöma en persons lämplighet som konkursförvaltare. I förfrågningsunderlaget kan även anges vilka omständigheter (utvärderingskriterier) konkursförvaltarrådet anser viktiga vid valet av vem som skall ingå i förvaltarkretsen (jfr 6 kap. 12 § LOU).

Utformningen av en kravspecifikation bör ske med utgångspunkt i de faktorer som omfattas av specialistkravet för konkursförvaltare (se avsnitt 5.3.1 och 5.3.3.2). Nämnade krav utgör ett generellt kompetenskrav. Detta kan i sin tur brytas ned till mindre beståndsdelar. T.ex. kan kravet på allmänna juridiska kunskaper utformas som en fråga om konkursförvaltarens kunskaper om resp. erfarenheter av obeståndsrätt eller regleringen om ekonomisk brottslighet. Kompetensen i bokföring eller förmågan att hantera en driftskonkurs, kan i en förfrågan avse hur stort företag med ett visst antal anställda sökanden kan ta sig an. Sist nämnda fall kan även ge en bild av förmågan att hantera arbetsrättsliga frågor. Frågor om kontorsorganisationen kan avse t.ex. vilken personal som finns för ekonomiska och kamerala uppgifter.

Ett led i kravet på specialistkompetens är att konkursförvaltaren hanterar konkursen på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. En kravspecifikation bör därför även innehålla frågor om enligt vilka principer förvaltaren brukar debitera olika slags åtgärder.

Det bör naturligtvis komma till allmän kännedom att konkursförvaltaråden vid en viss tidpunkt ämnar inleda ett ansökningsförfarande. Lämpligen kan råden genom annonsering i pressen ge till kända kravspecifikationer och utvärderingskriterier samt när tiden för att ansöka går ut. Upplýsning bör även lämnas om var ansökningshandlingar m.m. kan rekvireras. För att underlätta förfarandet kan råden också skicka ansökningsblanketter m.m. till konkursförvaltarens intresseorganisationer, t.ex. Konkursförvaltararkollegiernas Förening.

Med ledning av ett förfrågningsunderlag får de personer som önskar komma i fråga som konkursförvaltare i en skriftlig ansökan ange sina kvalifikationer, debiteringsprinciper, yrkesbakgrund, kontorsorganisation, referenser etc. Konkursförvaltarrådet kan i sin tur infordra yttranden från referenspersoner som sökanden åberopat. Dessutom bör rådet ex officio få inhämta yttranden från t.ex. en domstol som personen uppträtt vid i egenkap av ombud.

Det är i och för sig också tänkbart att utforma förfarandet i bedömningsorganet som ett ännu mera upphandlingsliknande sådant. NOU har i sitt yttrande till utredningen föreslagit att den upphandlande enheten (bedömningsorganet) kan sluta ramavtal (jfr 1 kap. 5 § LOU) under ”friare former”. Med detta avses enligt nämnden t.ex. avtal som är bindande enbart för säljarsidan (konkursförvaltarena) och inte för beställaren (staten). Avtalen kan också förse med regler som hur ”avropen” skall göras vid parallella avtal, t.ex. en särskild ordning för hur uppdragen skall tilldelas. En sådan särskild ordning kan vara att ett uppdrag först går till den som lämnat bäst bud eller enligt en viss turordning.

Enligt utredningens mening finns inte skäl att välja en lösning av det senast skisserade slaget. Orsakerna är desamma som utredningen anfört

ovan för att inte göra konkursförvaltarrådets beslut bindande. Tingsrätten bör ha möjlighet att göra en fri prövning när den utser konkursförvaltare i en enskild konkurs. Om denna prövningsrätt alltför mycket kringgärdas av regler om turordning etc. finns det risk för att konkurrensen sätts ur spel. Enligt utredningens uppfattning torde det vara tillräckligt med ett ordinärt ansökningsförfarande hos bedömningsorganet.

För att inte onödigt tynga förfarandet bör skriftlighet vara huvudregeln. Troligtvis räcker detta i flertalet fall. Ett viktigt argument för att förfarandet i huvudsak bör vara skriftligt är kostnaderna. Även om konkursförvaltarråden var för sig sammanträder på tillsynsmyndighetens regionala verksamhetsort, skulle ändå inställelsekostnader uppkomma för sökanden vid dennes personliga närvaro. Självfallet bör råden sträva efter att iaktta kommunikationsprincipen (jfr 17 § FL), så att deras beslutsunderlag blir tillförlitligt och sökandenas behov av insyn tillgodoses. Ett skäl för muntlighet kan vara att någon referensperson uttalat sig negativt om sökanden, varvid ärendet får en "tvistig" karaktär. Även i fall sökanden åberopar omständigheter som är omfattande och svårbedömda, t.ex. innebörden av tjänstgöring utomlands, kan muntlighet vara att föredra. Ett muntligt förfarande bör utgöra undantag (jfr 14 § andra stycket FL).

Hur ofta konkursförvaltarråden måste sammanträda hänger till stor del samman med för hur lång tid förvaltarketsen bör avgränsas och antalet personer som upptas i kretsen. Det är naturligtvis svårt att bestämma perioden, eftersom behovet är beroende av en framtida konkursutveckling. Detta gör det emellertid inte mindre viktigt att försöka vara så noggrann som möjligt. Den enskilde kanske uteslutande ägnar sig åt konkursförvaltning och har därför ett intresse av att inte alltför många konkurrerar om uppdragen. Borgenärerna och samhället är heller inte betjänta av att förvaltarna inte kan upprätthålla kompetensen på grund av för få uppdrag.

En omständighet av betydelse är handläggningstiderna för konkurser och en annan är fristerna i KL, t.ex. ettårsbegränsningen i 8 kap. 2 § KL i fråga om tiden för att få fortsätta en rörelse. Av enkätsvaren från TSM framgår att för 1995 låg handläggningstiderna inom de olika regionerna mellan 1 och drygt 2 år och under första halvåret 1997 mellan 1,5 och drygt 3 år. Utdelningskonkurserna tog längst tid, under 1995 hos flertalet omkring 2 år samt för första halvåret 1997 ungefär mellan 2 och 3 år, t.o.m. nästan 4 år inom en region. Avskrivningskonkurserna tog knappt 1,5 år med något undantag där tiden var 2 à 2,5 år. Statistiken torde påverkas av att den avser handläggningen av de konkurser som tillkommit under den kraftiga konkursuppgången i början av 1990-talet. Detta medför att handläggningstiderna kanske under perioden är längre än som kan antas vara normalt. För att en konkursförvaltare rimligen skall ha möjlighet att handlägga och avsluta så många konkurser som möjligt inom en "period"

bör denna inte vara kortare än tre år. Naturligtvis måste förvaltaren få avsluta de konkurser han får i slutet av en "period".

Hur många som skall tas upp i kretsen är också beroende av vilken konkursutveckling som kan förutses de kommande åren. Till ledning kan bl.a. användas Konkursrådets åsikter om vad det anser vara ett lagom antal konkurser att handlägga per år beroende av t.ex. konkursens art. Synpunkterna kan jämföras med tillgänglig konkursstatistik om antalet konkurser fördelade mellan utdelnings- och avskrivningskonkurser. Om det trots noggranna överväganden visar sig finnas för få konkursförvaltare för en "period" måste det finnas möjlighet att rekrytera flera. Visserligen är med utredningens förslag tingsrätten oförhindrad att till förvaltare utse en person som inte upptagits i förvaltarkretsen av ett konkursförvaltarråd. Det är givetvis ändå bättre att konkursförvaltarrådet först tar ställning i frågan. En förvaltare skall å andra sidan inte riskera att under perioden avföras från kretsen på grund av "uppdagsbrist".

Det är i och för sig tänkbart att ge konkursförvaltarrådet i uppgift att i förvaltarkretsen uppta alla personer som uppfyller erforderliga kvalifikationer och utan hänsynstagande till det förväntade behovet av antalet konkursförvaltare. En sådan ordning skulle måhända bättre stå i samklang med den uppfattning NO gett uttryck för (se NO 1992:303 redovisat under avsnitt 4.3.4). Enligt NO:s uttalande bör inte antalet konkurrerande aktörer normeras efter en administrativ bedömning. Mot detta står kravet på att de som utövar förvaltarsysslan skall kunna upprätthålla sin kompetens. Med tanke härpå framstår det därför som motiverat att konkursförvaltarrådet även har till uppgift att försöka göra en prognos över den kommande konkursutvecklingen.

En slutsats av det anförda är att konkursförvaltarrådet måste sammanträda med åtminstone treårsintervaller. Vid dessa tillfällen kan organet behöva sammanträda flera dagar. Om det i mellanperioden visar sig finnas behov av ytterligare förvaltare får extra ansökningsförfaranden och sammanträden anordnas.

Rätt till omprövning eller överklagande av konkursförvaltarrådets beslut?

En rätt för den enskilde att överklaga konkursförvaltarrådets beslut torde endast föreligga om rådets beslut görs bindande. Utredningen har emellertid inte ansett att så bör vara fallet. Även från effektivitetssynpunkt är det för övrigt olämpligt att tillåta överklaganden av konkursförvaltarrådets beslut. Ovisshet kommer nämligen då att råda om storleken på kretsen under en tid. Eftersom rådet rekommenderar så många konkursförvaltare som det anser behövas för en kommande period, skulle en egendomlig

situation kunna uppstå, om t.ex. ett stort antal klagande vinner bifall. Därigenom får landet "för många" förvaltare. Någon klagorätt bör alltså inte finnas.

Ett alternativ till överprövning är omprövning (jfr 27 § FL). Det kan dock vara svårt att tillämpa ett omprövningsförfarande, eftersom förvaltar-kretsen bör avgränsas senast vid en viss tidpunkt. Även om ansökningsförfarandet får pågå under en lång tid bör inte konkursförvaltarrådet tvingas till omprövningar. Kostnads- och effektivitetsskäl talar mot detta. Kretsen bör avgränsas snabbt, vilket bäst sker genom att rådet genom ett beslut vid ett tillfälle gör sin bedömning av vilka som bör tas med på förteckningen. Undantagsvis kan dock finnas behov av omprövning, t.ex. om ett beslut grundats på missvisande uppgifter. En särskild regel bör meddelas om möjligheten till omprövning.

Författningsreglering

Konkursförvaltarrådet skall inte vara ett "domstolsliknande" organ, varför några mera uttalade krav på reglering inte finns. I likhet med vad utredningen förordar beträffande Konkursrådet kan därför konkursförvaltarrådet regleras i en förordning. I denna kan rådets sammansättning, principerna för att utse ledamöter, krav på anknytning för ledamöterna till en viss region, procedurregler för organet och möjligheterna till omprövning regleras. Regler om sekretess synes också påkallade.

I KL bör anges att konkursförvaltare utses med ledning av förteckningar som upprättas av särskilda konkursförvaltarråd (se 7 kap. 2 § första stycket KL i utredningens lagförslag). Regeringen bör utse ledamöterna i konkursförvaltarråden.

Konkursförvaltarrådet faller under begreppet förvaltningsmyndighet i 1 § FL. Eftersom rådets beslut inte skall vara bindande, torde endast de bestämmelser i FL som inte särskilt tar sikte på myndighetsutövning bli formellt tillämpliga på förfarandet.

Sammanfattning

Ett delvis nytt system för utseende av konkursförvaltare behövs för att fullt ut garantera att förvaltarna i gemen uppfyller de kompetenskrav som anges i KL. Till vägledning för domstolarna när dessa skall förordna förvaltare i den enskilda konkursen bör införas en ordning med en sådan förhandsbedömning av förvaltar-kretsen som ombesörjs av ett antal regionala, allsidigt sammansatta konkursförvaltarråd. Dessa skall med vissa tidsintervaller bedöma den allmänna kompetensen hos dem som framställer

önskemål om att få förordnanden som förvaltare. Konkursförvaltarråden tar ställning till alla ansökningar som kommit in och avger sedan vart och ett för sin region en rekommendation till domstolarna om vilka som bör anlitas som förvaltare under en viss tidsperiod. Med en sådan ordning främjas effektiv konkurrens, motverkas nuvarande oenhetliga praxis och ökas möjligheterna till förutsebarhet för förvaltarna.

5.3.4 Domstolens, tillsynsorganets respektive borgenärernas m.fl. roll vid förordnande av förvaltare i den enskilda konkursen

Domstolens roll

Med den föreslagna ordningen för att utse konkursförvaltare kommer domstolens roll att bli en annan än nu. Konkursförvaltarrådets rekommendationer rörande förvaltare ersätter till stor del den allmänna lämplighetsbedömning som domstolarna för närvarande måste företa i varje enskild konkurs. Domstolarna bör normalt kunna välja en förvaltare ur de förteckningar som råden har upprättat (se 7 kap. 2 § första stycket KL i utredningens lagförslag).

Även om tingsrättens uppgift vid utseende av konkursförvaltare underlättas på nu nämnda sätt, återstår för domstolen flera frågor att ta ställning till. Om man tills vidare bortser från hur domstolen skall förhålla sig till förvaltarförslag från borgenärer m.fl. (se nedan under Borgenärernas roll, m.m.), förekommer i den enskilda konkursen inte sällan anledning att överväga, om förvaltaren bör ha särskilda kvalifikationer med hänsyn till konkursens beskaffenhet. Rör det sig t.ex. om ett jordbruksföretag, faller det sig i regel naturligt att välja en förvaltare bland personer som har praktisk erfarenhet av sådana konkurser. På motsvarande sätt kan tingsrättens kunskap om konkursens art även i andra fall göra att domstolen väljer någon som har speciell vana vid insolvenshantering i en viss bransch. Den nu berörda lämplighetsprövningen kommer liksom med nuvarande ordning till uttryck i KL genom kravet på att förvaltaren – utöver besittning av specialistkompetens – skall vara lämplig för uppdraget (se 7 kap. 1 § första stycket andra meningen KL i utredningens lagförslag).

Domstolen har också i övrigt att se till att rätt person väljs i det enskilda fallet. Utredningen syftar här på vikten av att den som utses också är den som från borgenärernas synpunkt kan åstadkomma det bästa ekonomiska utfallet i konkursen. Även om konkursförvaltarrådets urval innefattar en viss priskonkurrensbedömning, fritar det inte domstolen från skyldigheten att i det enskilda fallet göra en prövning av att den som anlitas

har de bästa förutsättningarna att tillgodose borgenärernas intressen. Det kan t.ex. betyda att domstolen väljer en konkursförvaltare på orten i stället för en i och för sig mera kvalificerad person på annan ort, om den senare på grund av stor arbetsbörda inte kan ta sig an konkursen med önskvärd snabbhet. Också kostnadsskäl kan i mindre konkurser påverka valet av förvaltare. Omvänt bör domstolen utse en person från annat ort, om det kan förutses att anlitanande av denne är till gagn för borgenärernas intressen.

Till den nu gällande lydelsen av 7 kap. 1 § KL bör därför lämpligen fogas en bestämmelse som klargör att tingsrätten företrädesvis bör utse den, vars anlitanande kan antas medföra det bästa utfallet för borgenärerna. Med en sådan bestämmelse betonas vikten av att man vid ett beslut att utse en konkursförvaltare alltid beaktar kostnadsaspekten i det enskilda fallet. Förekomsten av en avgränsad förvaltarkrets får inte göra att beslutsmyndigheten underlåter en individuell prövning.

Tillsynsorganets roll

Som framgår närmare i avsnitt 5.7 kommer tillsynsorganet att enligt utredningens förslag få en annorlunda roll än för närvarande. Med förslaget om inrättande av regionala konkursförvaltarråd (se avsnitt 5.3.3.7) minskar även domstolens behov av att få underlag för sitt beslut i förvaltarfrågor. Utredningen anser det inte längre påkallat, att tillsynsorganet i varje konkurs ger till känna sin åsikt om den person som tingsrätten avser att förordna som konkursförvaltare. Det är trots detta viktigt att tillsynsorganet kan följa konkursen från början och det bör därför ges tillfälle att yttra sig. För tillsynsorganet kan det t.ex. vara känt att en viss förvaltare är särskilt kunnig på ett visst slags konkurser eller att han för tillfället har betydande förseningar med ingivande av föreskrivna handlingar eller avslutande av konkurser. Med utredningens förslag är domstolen inte heller bunden av konkursförvaltarrådets rekommendation. Fråga kan uppkomma om förordnande för någon som inte finns med bland dem som rekommenderats.

Den nya inriktningen på den offentliga konkurstillsynen går ut på att en djupare kontroll bör ske i större konkurser. En följd härav blir troligen att tillsynsmyndigheten kommer att yttra sig främst i konkurser av betydelse.

Borgenärernas roll, m.m.

En särskild fråga är om det – utöver den roll borgenärerna skall ha i det föreslagna konkursförvaltarrådet – i KL bör anges hur ett förslag till konkursförvaltare från en borgenär skall beaktas. I avsnitt 5.2.1 har beskrivits

den utveckling som vårt konkursrättsliga regelsystem undergått under senare delen av 1900-talet och som inneburit att borgenärskollektivet frångått direkt inflytande vid förvaltarvalet.

När man från bl.a. näringslivshåll förordat att borgenärernas inflytande vid förvaltarvalet skall stärkas brukar framhållas att fordringsägarna som grupp är att betrakta som förvaltarens uppdragsgivare och att borgenärerna har ett egenintresse i att den mest lämpade personen anförtros uppdraget. Från dessa utgångspunkter har man föreslagit att den konkursförvaltare som skall ha hand om den slutliga förvaltningen av konkursboet skall väljas av borgenärerna och att den som valts sedan skall förordnas av domstolen, som dock skall pröva om den valde fyller KL:s kompetenskrav.

Konkursförvaltningen är inte en statlig uppgift utan en privat sådan. Man kan säga att borgenärerna är förvaltarens "uppdragsgivare". Som utredningen redan framhållit är borgenärerna konkursinstitutets viktigaste intressenter. Detta utgör ett skäl för att borgenärerna skall ta plats i bl.a. ett konkursförvaltarråd (se avsnitt 5.3.3.7). Samtidigt bör påpekas att samhällets och borgenärernas intressen sammanfaller i önskemålet att man utser den lämpligaste personen till förvaltare. Härvid är det viktigt att den som utses är opartisk (jfr 7 kap. 1 § tredje stycket KL).

Borgenärernas önskemål om inflytande tillgodoses med utredningens förslag i stor utsträckning genom deras medverkan i konkursförvaltarråden och i Konkursrådet. Den ändring i KL som bör göras i syfte att framhålla konkursförvaltarens kostnadseffektivitet måste vidare sammanfalla med borgenärskollektivets önskemål. Den föreslagna lagändringen torde hindra en mekanisk tillämpning vid valet av förvaltare ur den krets konkursförvaltarrådet rekommenderat. Detta främjar borgenärernas intressen. Det nu anförda talar mot att införa en ordning där borgenärerna tilläggs ett formellt inflytande på förvaltarvalet i den enskilda konkursen. Att återgå till det system som gällde före 1987 års reform finner utredningen således inte vara lämpligt i fråga om utseende av förvaltare (jfr avsnitt 5.2.1 om borgenärernas inflytande över konkursförvaltningen).

Man kan naturligtvis ändå fråga sig om det inte bör finnas utrymme för att tingsrätten beaktar förslag till konkursförvaltare från någon eller några borgenärer. En annan inställning kan synas onödigt restriktiv. Har en borgenär föreslagit någon som enligt tingsrättens mening är lämplig och som dessutom är rekommenderad av konkursförvaltarrådet, saknas skäl att inte utse denna person till förvaltare. Det är viktigt att kunskaper om lämpliga förvaltare som finns inom borgenärskretsen tas till vara. Underlaget för tingsrättens bedömning kan t.o.m. öka med ett väl motiverat förslag. Det förefaller däremot inte nödvändigt att formalisera ett sådant förfarande, utan förslag på förvaltare kan framföras mera formellt.

Samma synsätt gör sig gällande i fråga om förslag från konkursgäldenären.

Saken ställer sig annorlunda om en person förordas som inte ingår i den av konkursförvaltarrådet rekommenderade förvaltarkretsen eller kanske t.o.m. förvägrats att bli upptagen i kretsen. I sådana fall kan domstolen när den ger tillsynsorganet tillfälle att yttra sig skaffa sig ytterligare underlag för sitt beslut. Skulle tillsynsorganet avstyrka ett förordnande, torde det knappast komma i fråga att utse den som borgenären eller gäldenären föreslagit. Det bör dock inte vara uteslutet att göra en förnyad bedömning i den angivna situationen. Sökanden kan t.ex. genom utökning av sin kon-torsorganisation eller på annat sätt ha förvärvat en bättre kompetens än som bedömningsorganet haft att ta ställning till.

Det bör erinras om innehållet i 7 kap. 3 § andra stycket KL. Där finns bestämmelser om initiativrätt vid delat förvaltarskap, vem som då skall höras och i vad mån en förhandling skall hållas och vem som skall kallas till denna. När lagstiftaren avstått från att tillägga borgenärernas hörande någon betydelse i paragrafens första stycke, har motiven – kortfattat uttryckt – varit att det inte behövs och att borgenärerna när som helst kan begära byte av konkursförvaltare (se prop. 1986/87:90 s. 103). Åtminstone det senare skälet har alltså giltighet. I de verkligt besvärliga fallen, nämligen vid delat förvaltarskap och entledigande av förvaltare, är borgenärerna i KL garanterade ett visst inflytande.

5.4 Arvode och arvodeskontroll

5.4.1 Inledning

Utredningen har enligt de ursprungliga direktiven (Dir. 1997:74) att utreda bl.a. vad som skall gälla för arvodering av konkursförvaltare. Arbetet skall innefatta en kartläggning av bl.a. principerna för hur förvaltarna debiterar, vilket inflytande TSM har och hur tingsrätten handlägger frågor om arvode. Mot bakgrund av kartläggningen skall utredningen överväga dels frågan om vilka normer som skall vara bestämmande för arvodet och vilka uppgifter förvaltaren skall lämna i samband med arvodesräkningen, dels vilken roll tingsrätten och tillsynsorganet skall spela när arvodet skall bestämmas.

I avsnitt 5.4.2.1 ges inledningsvis en kort bakgrund när det gäller arvodering av konkursförvaltare. I avsnitt 5.4.2.2 berörs reformbehovet (för en närmare redovisning se avsnitten 2.5 och 4.3.5.1). I avsnitt 5.4.2.3 redovisas utredningens överväganden och förslag när det gäller normer för fastställande av arvode i utdelningskonkurser och vilka krav som bör kunna ställas på förvaltarens arvodesräkning.

I de fall konkursboets tillgångar inte räcker till att betala konkurskostnaderna, dvs. bl.a. förvaltarens arvode, svarar i sista hand staten för dessa. I dessa konkurser, som avslutas genom ett beslut om avskrivning (10 kap. 1 § KL), bestäms förvaltarens arvode enligt en särskild konkursförvaltar-taxa (DVFS 1999:16). Frågan om taxans utformning och tillämpning behandlas i avsnitt 5.4.3.

När det gäller frågan om vem som skall ha beslutsfunktionen vid fastställande av arvode kommer den inriktning som utredningen föreslagit när det gäller en ny offentlig tillsyn att spela en betydande roll. Vissa allmänna utgångspunkter för den nya tillsynsfunktionen har redovisats i avsnitt 5.2. Även om tillsynen enligt utredningens förslag skall vara generell på så sätt att ingen konkurs lämnas helt utanför kontroll, kommer kontrollen av konkursförvaltarens olika åtgärder för att avveckla boet att kännetecknas av en betydande flexibilitet. Denna kommer att medföra att tillsynsorganet inte i alla konkurser har närmare kännedom om det arbete som förvaltaren har lagt ned, vilket i sin tur påverkar den roll som tillsynsorganet bör ha i fråga om fastställande av arvodet. I avsnitt 5.4.4 redovisas utredningens överväganden i dessa frågor.

Det är viktigt att framhålla, att utredningens överväganden rörande arvodering av konkursförvaltaren utgår från det förslag i fråga om förvaltarens roll vid konkurs som läggs fram i avsnitt 5.6. Där föreslås viss omfördelning av beslutsfunktionerna som inverkar på förvaltarens arbete. Sålunda förordas att ordningen med obligatorisk edgång avskaffas och ersätts med ett system med bouppteckningssammanträde inför förvaltaren och fakultativ edgång inför rätten. Vidare flyttas beslut om anordnande av bevakning från domstolen till förvaltaren. Även vissa andra förslag har betydelse för förvaltarens roll, t.ex. sloandet av kravet på medgivande från tillsynsmyndigheten för överlämnande av egendom till bäst berättigad borgenär i samband med avskrivning av konkursen.

Det kan tilläggas att vissa speciella kostnadsfrågor rörande konkursförvaltararvode kommer att behandlas i avsnitt 5.10.

5.4.2 Arvodesbestämning i utdelningskonkurser

5.4.2.1 Bakgrund

Nuvarande regler om konkursförvaltarens arvode har i viktiga delar fått sitt innehåll redan i 1800-talets konkurslagstiftning. Principen att arvodet 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 utgöra skäligen ersättning för uppdraget (se numera 14 kap.

4 § andra stycket KL) har sålunda lång hävd (jfr härtill och till det följande Welamson, Konkursrätt, 1961, s. 619 f.). Detsamma gäller regeln att arvodet skall bestämmas till ett visst belopp i ett för allt, såvida inte ett särskilt arvode behöver beräknas för viss egendom (se numera 14 kap. 5 § första stycket KL). Denna regel bygger på antagandet att ett fastställande av ett särskilt belopp för varje åtgärd sannolikt skulle leda till en stegring av det totala arvodet.

Fram till tillkomsten av den nya KL fanns en föreskrift om att arvode inte fick räknas efter tid (se 82 § tredje stycket ÄKL). I samband med 1979 års reform erinrade chefen för Justitiedepartementet om att föreskriften inte uteslöt att den tid som konkursförvaltaren lagt ned på konkursen beaktades som en viktig faktor vid arvodesprövningen (se prop.1978/79:105 s. 208). Vid 1987 års reform slopades dock förbudet att beräkna förvaltararvodet i förhållande till nedlagd tid (se prop.1986/87:90 s.156 f.). Departementschefen 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 förvaltaren inte skulle premieras tillräckligt. Han förutsatte att förvaltarna i fortsättningen skulle i sina arvodesräkningar ange den tid som åtgått för uppdragets utförande.

De nu redovisade bestämmelserna om arvodesbestämningen gäller i princip för alla konkurser och inte enbart för arvodet i utdelningskonkurser. I samband med 1979 års reform infördes emellertid den nyheten att konkursförvaltararvodet i mindre konkurser 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. Utrymmet för arvodestaxan behölls i huvudsak oförändrat vid 1987 års reform. Slopandet av systemet med s.k. mindre konkurser förde väsentligen med sig formella ändringar i fråga om det taxesatta området (se vidare om bakgrunden till konkursförvaltartaxan avsnitt 5.4.3.1). Om konkursen avslutas med avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL skall arvodet till förvaltaren bestämmas i enlighet med konkursförvaltartaxan (14 kap. 4 § tredje stycket KL). Detta innebär således ett avsteg från huvudregeln i 14 kap. 4 § andra stycket KL. Taxan får emellertid under vissa förutsättningar överskridas, vilket innebär att arvodet skall bestämmas enligt huvudregeln. Vad som i detta och följande avsnitt sägs om arvodesbestämningen i utdelningskonkurser gäller alltså även för arvodesbestämningen i konkurser där konkurs-

förvaltartaxan överskrids. Detsamma gäller arvodesbestämningen i konkurser som avslutas på annat sätt än genom utdelning eller avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL, dvs. genom avskrivning på grund av att någon fordran inte görs gällande i konkursen (10 kap. 3 § KL), genom att konkursen läggs ned, genom att konkursen upphävs eller genom att ackord fastställs.

5.4.2.2 Reformbehovet

Bakom den nuvarande regleringen beträffande arvodesberäkningen finns främst två tankar: det skall göras en *helhetsbedömning* av arbetets kvantitet och kvalitet och konkursförvaltararvodet skall i princip fastställas till *ett visst belopp i ett för allt* (14 kap. 4 och 5 §§ KL). Regleringen har lång hävd, och den kritik som framförts mot gällande ordning avser inte heller dessa föreskrifter. Den riktar i stället främst in sig på att förvaltarnas arvodesframställningar ofta saknar uppgift om den tid som gått åt för att fullgöra uppdraget. RSV har i upprepade skrivelser till Justitiedepartementet (se avsnitt 4.3.5.1) framfört önskemål om att regleringen i KL skall ändras så att förvaltaren åläggs att i sin arvodesframställan ange den tid han lagt ned på uppdraget.

Vidare har hävdats att arvodesframställningarna också i övrigt är bristfälliga. Framställningarna bör enligt RSV (se avsnitt 4.3.5.1) innehålla uppgift om vilken personal i konkursförvaltarens organisation som utfört arbetet. Det bör också i 14 kap. 6 § KL införas en bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att utforma närmare föreskrifter om hur en arvodesframställning skall vara utformad och vad den skall innehålla; uppgiften bör därvid delegeras till RSV.

Rådande förhållanden medför enligt RSV att TSM:s granskning av arvodesanspråken kräver orimligt stora arbetsinsatser. En effektiv pris-konkurrens mellan förvaltarna försvåras också. Med en förbättring av standarden på arvodesframställningarna i förening med tidsredovisning skulle skapas förutsättningar för att göra kostnadsjämförelser mellan förvaltarna, något som bl.a. skulle kunna bidra till att det skapades priskonkurrens mellan dessa.

Konkursförvaltarkollegiernas Förening har avstyrkt de förslag som lämnats av RSV angående tidsredovisning och en standardisering av arvodesframställningarna (se ang. föreningens remissvar avsnitt 4.3.5.1). Föreningens uppfattning är att TSM:s yttranden i arvodesfrågor i alltför stor utsträckning kommit att inriktas på frågan om förvaltarens arvodesyrkande beträffande visst eller vissa moment varit skäligt eller avvikande från vad myndigheten ansett utgöra "normalarvode" för aktuellt arbete. Föreningen menar att tidsaspekten – relativt sett – kan ha större betydelse vid arvodesbedömningen när det gäller vissa rutinbetonade arbetsmoment, såsom upp-

rättande av bouppteckning, halvårsberättelse m.m., medan tiden i fråga om andra delar av förvaltningen är av underordnad betydelse framför resultat, svårigheter och skicklighet hos förvaltaren och det ansvar som förvaltaren påtagit sig. Föreningen anser vidare att en standardisering av arvodesräkningarnas utformning skulle försvåra förvaltarens möjlighet att på ett rimligt sätt motivera varför domstolen bör fastställa det yrkade arvodet.

Kritiken från RSV:s sida får visst stöd i enkätsvaren från TSM (1997/98 års enkät, bilaga 1). Drygt hälften av TSM – däribland myndigheterna i Stockholm och Göteborg – kritiserar avsaknaden av tidsredovisning och debiteringsnormer i arvodesframställningarna. Å andra sidan har nästan alla TSM en mycket låg frekvens av erinringar mot arvodesanspråken. Flertalet TSM uppger också att de brukar få gehör för sina synpunkter på arvodesyrkandena hos domstolarna. Uppgifterna om erinringsfrekvens och domstolarnas inställning till TSM:s erinringar har bekräftats också av den arvodesenkät som utförts hos samtliga TSM under 1999 (bilaga 9). Myndigheten i Stockholm har dock vid utredningens besök där 1999 hänvisat till vissa svårigheter att hos tingsrätten få gehör för sina synpunkter när det gäller arvodenas storlek.

Enkätsvaren från tingsrätterna (bilaga 2) bekräftar svaren från TSM när det gäller erinringsfrekvensen och domstolarnas inställning till TSM:s invändningar. 20 tingsrätter uppger att någon tidsredovisning inte förekommer i arvodesframställningarna. Av övriga anger cirka 35 (bl.a. Stockholms tingsrätt) att tidsfaktorn beaktas på samma sätt som andra faktorer. Ett 15-tal anser att faktorn inte är nödvändig eller att de inte efterfrågar den särskilt. Ett drygt 20-tal menar att tidsredovisning är bra. De flesta tingsrätter är i stort sett nöjda med utformningen av arvodesframställningarna och arbetsredogörelserna. Det 20-tal tingsrätter som inte är nöjda anger främst avsaknaden av tidsredovisning som en brist.

Frågan om i vilken utsträckning konkursförvaltaren skall redovisa vilken tid som lagts ned på arbete i konkursen har också behandlats av Högsta domstolen (HD) i NJA 1999 s. 665 (se närmare härom avsnitt 2.5.4.1). Förvaltaren hade redovisat tidsåtgång under endast en rubrik i arvodesräkningen, nämligen beträffande försäljning av boets egendom. Han hade emellertid också upplyst att han debiterat ett arvode om ca 1 500 kr per timme, varför den totala tidsåtgången kunde räknas ut. TSM ansåg att ersättningen inte borde överstiga 1 250 kr i timmen, vilket var den ersättningsnivå som TSM sedan ett par år tillbaka tillstyrkte. Förvaltaren pekade på att det inte var enbart nedlagd tid som skulle vara avgörande för arvodets storlek och att det saknades en fastslagen timtaxa för konkurser. 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 hade som utgångspunkt. Hovrätten fastställde tingsrättens beslut.

HD uttalade att den tid som förvaltaren lagt ned är en omständighet som skall tillmätas betydelse vid bestämmande av arvodet men att 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 vid sin arvodesframställan bör ange i vart fall den ungefärliga tid som lags ned på uppdraget. Det finns däremot som regel inte anledning att kräva uppgifter om hur mycket tid förvaltaren har redovisat som avser arbete av andra på förvaltarens kontor, vilka har medverkat i förvaltningen. Efter att ha pekat på att det med ledning av förvaltarens uppgifter gick att räkna ut tidsåtgången i fallet och på att endast personer som uppfyller mycket högt ställda krav på kunskap och erfarenhet får förordnas till förvaltare fann HD att det begärda arvodet var skäligt.

5.4.2.3 Tidsredovisning i arvodesframställan, m.m.

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 14 kap. 6 § KL bör förtydligas genom att det där slås fast att förvaltaren skall – när det behövs för att bedöma skäligheten av det begärda arvodet – ange den tid som gått åt för att fullgöra uppdraget, fördelad på de olika förvaltningsåtgärderna.

En utgångspunkt när det gäller arvodesberäkningen är att konkursförvaltningen inte är en statlig uppgift utan en privat sådan. Förvaltaren handlar inte på det allmännas vägnar utan skall fullgöra sina åligganden med samtliga borgenärens (inkl. skatteborgenärens) bästa för ögonen (jfr 7 kap. 8 § KL). En annan sak är att förvaltaren numera har att beakta vissa samhällseliga intressen. Han kan t.ex. vid försäljning av en av gäldenären bedrivna rörelse ta hänsyn till intresset av att sysselsättningen på en viss ort upprätthålls.

Det förhållandet att det är en statlig myndighet som förordnar förvaltaren och därvid prövar dennes kvalifikationer medför inte att konkursförvaltningen är en verksamhet för vars fullgörande staten svarar (jfr 3 kap. 2 § skadeståndslagen 1972:207 och prop.1972:5 s. 506 f; se även SOU 1983:24 s. 393). Det ligger därför närmare till hands att jämföra förvaltarens ställning när det gäller rätten till ersättning med en boutredningsmans i ett dödsbo (jfr 19 kap. 19 § andra stycket ärvdabalken) än den som innehas av ett av domstol utsett rättshjälpsbiträde i en rättslig angelägenhet eller en offentlig försvarare. I de senare fallen rör det sig om ett offentligt uppdrag där kostnaderna primärt drabbar staten och där det från det allmännas sida finns ett starkt önskemål om att hålla kostnadsutvecklingen inom bestämda gränser. I linje härmed ligger att rättshjälpsystemet redan från början baserats på ett system med taxor för beräkningen av arvode till

biträde och offentlig försvarare (inkl. tillämpning av en s.k. timkostnadsnorm). Utanför det taxesatta området har timkostnadsnormen inte någon direkt betydelse (se Fitger, Rättegångsbalken I, s.18:37 f.).

Vad som har sagts nu hindrar inte att det är av stor vikt för staten att arvodesbestämningen i konkurs sker så noggrant som möjligt (jfr prop.1986/87:90 s. 158). Den största kostnadsposten är i allmänhet konkursförvaltarens arvode. Genomsnittsarvodeln i utdelningskonkurser har ökat avsevärt under 1990-talet (se avsnitt 2.5.4.3). Ytterst är det staten som svarar för att förvaltaren erhåller skälig ersättning för uppdraget (jfr 14 kap. 2 § KL). Även borgenärerna i gemen har emellertid ett intresse av att bestämningen av arvodet till förvaltaren sker på ett sätt som garanterar en tillfredsställande kostnadskontroll. Eftersom konkurskostnaderna skall utgå ur konkursboet framför andra skulder som boet har ådragit sig, går en hög arvodesdebitering i första hand ut över borgenärernas möjlighet till utdelning. Först i den mån konkurskostnaderna inte kan tas ut ur boet, svarar staten för kostnaderna. I de fall en konkurs avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL svarar visserligen en enskild borgenär som konkurssökande för kostnaderna upp till en tiondel av basbeloppet. I praktiken får dock staten också i dessa fall alltid svara för viss del av kostnaderna; den för sådana fall gällande taxan i fråga om ersättning för arbete till förvaltaren uppgår f.n. till 8 600 kr (se vidare om taxan i avsnitt 5.4.3).

Som påpekats i avsnitt 5.4.2.2 är det inte de grundläggande föreskrifterna om att arvode skall bestämmas efter en helhetsbedömning av arbetets kvantitet och kvalitet och till ett belopp i ett för allt som vållat kritik. Kritiken riktar sig i stället mot utformningen av konkursförvaltarnas arvodesframställningar i det att dessa saknar uppgift om den tid som gått åt för att fullgöra uppdraget och att arvodesframställningarna också i övrigt är bristfälliga.

Arvodesbedömningen vållar ofta avsevärt arbete för TSM och tingsrätterna i utdelningskonkurser. Av den statistik som RSV upprättat rörande antalet avslutade konkurser hos TSM framgår bl.a. att antalet avslutade utdelningskonkurser för hela riket uppgick till knappt 6 000 för 1997, drygt 4 700 för 1998 och knappt 4 000 för 1999. En del av de kostnader som arvodesbedömningen medför för TSM kompenseras genom tillsynsavgiften (se vidare härom i avsnitt 5.8), och när det gäller arvode i utdelningskonkurser går visserligen denna kostnad ut över borgenärernas möjlighet att få utdelning. Det rör sig emellertid härutöver om icke obetydliga utgifter för det allmänna, både inom ramen för TSM:s och domstolarnas arbete. Eftersom det är ett statligt åliggande att fastställa arvodet i konkurs, är det uppenbarligen ett samhällsligt intresse att detta inslag i förfarandet inte drar onödigt stora kostnader för de berörda myndigheterna. I den mån utformningen av arvodesframställningen och arbetsredogör-

elsen försvårar bedömningen av vad som är rimligt arvode bör övervägas i vilken omfattning förändringar är möjliga.

I sammanhanget bör uppmärksammas det samband som finns mellan arvodesbestämningen och utseende av konkursförvaltare. Utredningen har i avsnitt 5.3 föreslagit att särskilda bedömningsorgan – konkursförvaltarråd – skall inrättas med uppgift att sörja för att en kompetent förvaltarkår upprätthålls över tiden och att förvaltarkretsen är flexibel. Detta skall ske genom att konkursförvaltarråden på förhand väljer ut ett antal personer som bedöms vara tillräckligt kvalificerade för att senare av domstol kunna förordnas till förvaltare i den enskilda konkursen. I den prövning som konkursförvaltarråden skall göra då förvaltarkretsen avgränsas ligger bl.a. en priskonkurrensbedömning. När domstolen senare skall förordna en förvaltare i ett enskilt konkursärende har domstolen att göra en prövning av att den som anlitas har de bästa förutsättningarna att tillgodose borgenärernas intresse (se 7 kap. 1 § KL i utredningens lagförslag). Detta innebär att domstolen vid ett beslut att utse en förvaltare alltid skall beakta kostnadsaspekten i det enskilda fallet (jfr avsnitt 5.3.4). Det förhållande att konkurrensaspekten på detta sätt ges ökad betydelse redan vid konkursens inledande, bör således i sig kunna bidra till att förvaltararvodena hålls nere.

En faktor som också måste tas i beaktande när behovet av förändring av de nuvarande reglerna om arvodesbestämningen övervägs är utformningen av den nya offentliga tillsyn som utredningen föreslår (se vidare avsnitt 5.2 och avsnitt 5.7). En förändring i förhållande till den nuvarande tillsynens utformning är att den nya tillsynen skall utövas selektivt. Detta skall göra tillsynsmyndigheten mera effektiv och öka dess kompetens. Det förhållande att närmare kontroll av förvaltarens åtgärder för avveckling av konkursboet inte kommer att ske i alla konkurser kommer dock innebära att tillsynsorganet inte alltid kommer att ha full kännedom om förvaltarens arbete i samtliga konkurser. Det är något som måste beaktas när det gäller frågan var beslutsfunktionen vid fastställande av arvodet skall ligga (se avsnitt 5.4.4), men det är också något som ökar betydelsen av att förvaltarens arvodesframställan innehåller en väl utvecklad beskrivning av konkursförvaltningen, de åtgärder som förvaltaren vidtagit och skälen härför.

Enligt utredningens mening finns det mot den nu beskrivna bakgrunden skäl att fråga sig om nuvarande lagreglering av arvodesbestämningen tillgodoser de krav som kan ställas från statens och borgenärernas sida. Arvoderingen av statliga uppdrag som rättshjälpsbiträde och offentlig försvarare skall ske med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av den timkostnadsnorm som regeringen fastställer (se 27 § rättshjälpslagen 1996:1619 och 21 kap. 10 § rättegångsbalken). Ett vägande skäl för denna ordning har sedan länge varit strävandena att hålla statens kostnader för

rättegångar nere. Detta önskemål har fått särskild tyngd under de senaste årens besparingar inom den statliga sektorn. Frågan är dock i vilken utsträckning det angivna synsättet bör påverka även principerna för arvode-ring av konkursförvaltare.

Som angetts i prop. 1986/87:90 (s. 159) skiljer sig förhållandena i konkurssammanhang från andra situationer där arvodesprövningar av rätten förekommer. Detta sammanhänger med det förhållandet att förvaltararvodet skall bestämmas till ett visst belopp i ett för allt och att hänsyn härvid skall tas inte bara till arbetets omfattning utan också till dess kvalitet, dvs. det uppnådda resultatet. Detta talar visserligen mot att nu införa en generell regel i KL om skyldighet för förvaltaren att i samband med sitt arvodesanspråk redovisa den tid som han lagt ned på uppdragets utförande och på de olika förvaltningsåtgärderna. Det skulle också kunna hävdas att slopandet av förbudet att räkna arvodet med beaktande av den tid som förvaltaren lagt ned talar i samma riktning. Konkurslagskommittén framhöll dock i sitt slutbetänkande (se SOU 1983:24 s. 348) att förbudet i första hand torde ha betingats av önskemålet att arvodet inte bestäms efter konkursens varaktighet. Den då gällande regeln uteslöt enligt ordalagen att arvodet bestämdes med beaktande *enbart* av den tid som faktiskt hade lagts ned på arbete med konkursförvaltningen. I praxis hade sedan länge den faktiska tid som förvaltaren lagt ned på konkursen ansetts som en viktig faktor vid arvodesbestämningen.

En utgångspunkt bör sålunda vara att tidsåtgången utgör endast en faktor bland flera av betydelse vid arvodesprövningen. Det finns dock olika uppfattningar hos TSM, tingsrätterna och konkursförvaltarna om i vilken omfattning tidsåtgången skall beaktas och om förvaltaren skall vara skyldig att redovisa den. HD har i sitt förut nämnda beslut (NJA 1999 s. 665) uttalat att tidsåtgången normalt skall ges en förhållandevis stor betydelse och att förvaltaren vid sin arvodesframställan bör ange i vart fall den ungefärliga tid som lagts ned på uppdraget. Om det anses brista i detta hänseende, finns enligt HD möjlighet att ge förvaltaren tillfälle att inkomma med behövliga uppgifter.

Enligt utredningens mening bör tidsåtgången ses som en viktig faktor bland flera när det gäller att bedöma skäligheten av det arvode som konkursförvaltaren yrkat. Det bör därför finnas möjlighet för den beslutande myndigheten att begära att förvaltaren skall redovisa vilken tid som lagts ned på arbetet i konkursen. Förekomsten av den allmänna regeln om förvaltarens upplysningsplikt visavi rätten och TSM i 7 kap. 9 § KL har inte gett tillräckligt stöd för att avkräva förvaltaren behövliga uppgifter om den tid han lagt ned på de olika arbetsmomenten.

Utredningen föreslår med hänsyn till vad som nu anförts att det i 14 kap. 6 § KL skall införas ett förtydligande som slår fast att konkursförvaltaren skall – när det behövs för att bedöma skäligheten av det begärda

arvodet – ange den tid som gått åt för att fullgöra uppdraget, fördelad på de olika förvaltningsåtgärderna. Avgörandet av om en tidsredovisning behövs i den enskilda konkursen bör ankomma på den myndighet som har att bedöma skäligheten. Även tillsynsorganet bör kunna begära en tidsuppgift. Har förvaltaren avkrävts en uppgift om tidsåtgången och efterkommer han inte uppmaningen att komplettera arvodesframställningen, kan detta komma att återverka på hans rätt till ersättning för arbetet.

Som har framhållits av Konkursförvaltarkollegiernas Förening kan tidsaspekten relativt sett ha större betydelse i fråga om vissa rutinbetonade arbetsmoment, såsom upprättande av bouppteckning, halvårsberättelse m.m. När det gäller åtgärder som ställer krav på affärsmissiga bedömningar kan faktorer som resultat, svårigheter, förvaltarens skicklighet och det ansvar som förvaltaren tagit på sig ha större betydelse. Förvaltaren skall redan enligt nuvarande bestämmelser ange hur det begärda arvodet fördelar sig på de olika förvaltningsåtgärderna. En lösning där förvaltaren skulle avkrävas tidsredovisning enbart beträffande mer rutinbetonade arbetsmoment vore dock inte meningsfull. Det är inte i sådana delar som svårigheten att bedöma arvodets skälighet ligger.

En konkursförvaltare som avkrävs en tidsuppgift och som inte anser att ersättning efter nedlagd tid speglar skälig ersättning för nedlagt arbete i konkursen måste på annat tillfredsställande sätt motivera det yrkade arvodesbeloppets skälighet genom att t.ex. beskriva arten av de överväganden som krävts när det gäller frågor om fortsatt drift, boets komplexitet, det ansvar som förvaltningen inneburit och det resultat som uppnåtts. Är redovisningen enligt den beslutande myndigheten inte tillfredsställande bör detta återverka på hans rätt till ersättning för arbetet. Det åligger förvaltaren att lägga fram det underlag som behövs för skälighetsbedömningen.

Det kan ifrågasättas om konkursförvaltaren härutöver bör vara skyldig att redovisa hur arbetstiden fördelats på olika personalkategorier som deltagit i arbetet. Konkursförvaltarkollegiernas Förening har ansett att det är oväsentligt om visst arbete hos en förvaltare 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. Hur en förvaltare organiserar och fördelar arbetet i en konkurs är enligt föreningen en del av hans affärskoncept och utgör ett konkurrensmedel visavi andra förvaltare. De invändningar som föreningen har haft har enligt utredningens uppfattning viss tyngd. Härtill kommer att HD i ovan nämnda beslut ansett att det som regel inte finns anledning att kräva uppgift om hur mycket av den tid som förvaltaren redovisat som avser arbete av andra på förvaltarens kontor (se även NJA 1988 s. 262). Det kan också ifrågasättas hur en skyldighet att redovisa hur arbetstiden fördelats på olika personalkategorier skulle stå i överensstämmelse med bestämmelsen i 14 kap 5 § KL om att arvodet skall bestämmas till ett visst belopp i ett för allt. Utredningen anser med hänsyn

till det anförda att det inte bör införas någon bestämmelse om skyldighet för förvaltaren att i arvodesräkningen fördela nedlagd tid i konkursen på olika personalkategorier.

RSV har även föreslagit att det i KL skall tas in ett bemyndigande för regeringen eller myndighet under regeringen att utfärda närmare föreskrifter om hur en arvodesframställning skall vara utformad och vad den skall innehålla. Med hänsyn till att den beslutande myndigheten, enligt utredningens förslag, bör ges möjlighet att begära att uppgift om nedlagd tid i konkursen anges minskar behovet av ytterligare föreskrifter rörande arvodesframställningen eller arbetsredogörelsen. Det kan f.ö. ifrågasättas om inte sådana föreskrifter måste ges i lagform (jfr SOU 1983:24 s. 124 f.). Önskemålen om enhetliga normer väger enligt utredningens uppfattning inte så tungt att regleringen i 14 kap. 6 § KL bör göras ännu mer detaljerad. Av betydelse i detta sammanhang är också det Konkursråd som utredningen föreslår skall inrättas. På sätt som närmare kommer att utvecklas i avsnitt 5.5 är frågan om riktlinjer för en enhetlig utformning av arvodesräkningar något som skulle kunna bli föremål för rekommendationer från Konkursrådet. Utredningen anser således att det inte finns skäl att i författningstext ge ytterligare anvisningar om hur arvodesframställningarna skall utformas.

5.4.3 Arvodesbestämning enligt konkursförvaltartaxan

5.4.3.1 Inledning

När en konkurs skrivs av 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 konkursförvaltaren tillämpa en taxa som fastställts av Domstolsverket (DV) efter bemyndigande av regeringen (44 § KF och DVFS 1999:16). Enligt denna taxa skall ersättning för arbete utgå med 8 600 kr och omfatta allt förvaltarens arbete i konkursen. I taxebeloppet ingår ersättning för tidsspillan i en timme och allmänna kontorskostnader. 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 skäligen ersättning överstiger taxebeloppet med minst hälften (dvs. gränsen är 12 900 kr). Innan rätten bestämmer arvodet skall TSM höras (14 kap. 10 § KL).

Kostnaden för de förvaltararvoden som fastställs i avskrivningskonkurser kommer i många fall att helt eller delvis få bäras av staten. I de fall konkursboet saknar tillgångar eller dessa enbart delvis räcker till att betala

konkurskostnaderna, däribland förvaltararvoden, svarar staten för kostnaderna om dessa inte betalats av sökande borgenär så långt dennes ansvar sträcker sig enligt 14 kap. 3 § KL (enligt utredningens förslag 15 procent av basbeloppet, se avsnitt 5.8.3). Statens kostnader för förvaltararvoden uppgick för 1997 till 119 mkr, för 1998 till 101 mkr och för 1999 till 84,5 mkr. Den skillnad som kan iakttas innebär emellertid inte att det skett någon avsevärd minskning av kostnaderna per konkurs, eftersom antalet avskrivningskonkurser som avslutades vid tingsrätterna från 1997 till 1999 minskade från 8 672 till 5 954.

5.4.3.2 Bakgrund

Som utvecklats i avsnitt 2.5.5.1 var skälen för en taxesättning av förvaltararvoden ursprungligen att söka hålla kostnaderna i konkurs nere och att underlätta konkursdomarens hantering av arvodesfrågorna. Mot bakgrund av att arbetsuppgifterna i mindre konkurser som skrevs av på grund av otillräckliga tillgångar ansågs i grova drag kunna förutses och kräva en på förhand någorlunda bestämd arbetsinsats ansåg Konkurslagskommittén att taxan borde bygga på en saktaxa. Därigenom skulle man få en bestämd riktpunkt för arvodesprövningen. För att avvikelser från taxan skulle ske skulle förvaltaren visa att den aktuella konkursen inte var ett genomsnittsfall utan att den medfört väsentligt mer arbete än normalt (SOU 1977:29 s. 244). Tanken var att taxan skulle vara ett normalarvode som kunde höjas eller sänkas. Om förvaltaren 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 lagt ned avsevärt mer arbete än normalt borde han dock tillerkännas ersättning utöver taxan.

Ett förslag till förvaltartafta utarbetades av DV och lades fram i en promemoria som upprättats av en särskild arbetsgrupp och dagtecknats den 28 september 1979. I promemorian (s. 23 f.) uttalades att förvaltarens arbetsuppgifter i mindre konkurser skulle komma att vara jämförbara med det arbete som åvilat god man i fattigkonkurs samt det arbete som en förvaltare i ordinär konkurs utför såvitt avser arbete enligt 55 § ÄKL (upprättande av förvaltarberättelse). Härtill kom 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 samt 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. Antalet fattigkonkurser utgjorde vid denna tid (1978) 71 procent av alla i riket anhängiga konkurser och uppgick till ca 2 700.

Arbetsgruppen kunde när det gäller arvodet i fattigkonkurser genom en statistisk undersökning (se promemorian s. 15 f.) konstatera 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 medianvärde för gode männens arvode i fattigkonkurserna (750 kr). När det gäller 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 (550 kr). När det gäller 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.

De *krav* som ställdes på taxan (se promemorian s. 21 f) var att den skulle ge förvaltaren skälig ersättning för nedlagt arbete och att den skulle motivera förvaltaren att göra erforderliga undersökningar även i de fall det fanns anledning 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 utarbetades ett förslag som innebar en taxa i två beloppsnivåer. Den lägre nivån skulle motsvara dels dittillsvarande arvode till god man för arbete i fattigkonkurser, dels ersättning för arbete med upprättande av förvaltarberättelser. Något påslag för nya arbetsuppgifter gjordes inte. Den högre taxenivån bestämdes utifrån medianvärdet hos de högst betalda fattigkonkurserna och förvaltarberättelserna samt inkluderade ett påslag för helt nya arbetsuppgifter. Tanken var att arvode enligt nivå 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. Den högre taxenivån borde inte överskridas i mer än tio procent av fallen.

Taxan med två nivåer (1 750 resp. 2 800 kr), vilken trädde i kraft den 1 januari 1980 (DVFS 1979:42, B 61) bibehölls endast en kort tid, eftersom den redan vid en översyn 1981 visade stora brister. Kritiken gick framför allt ut på att antagandet om fördelningen av antalet arvoden på två nivåer inte hade bekräftats. Enligt en undersökning bland ett urval konkursdom-

are, konkursförvaltare och TSM som DV hade genomfört utgick ersättning enligt den lägre taxenivån i det alldeles övervägande antalet fall. Arvode fastställdes enligt nivå 2 eller med ett belopp som överskred taxenivåerna i enbart 10–15 % av det totala antalet fastställda arvoden i aktuella konkurs-er. En förklaring antogs vara att förvaltarna avstod från att göra någon egentlig utredning när bokföring helt saknades utan nöjde sig med att konstatera att bokföringsbrott förelåg. I de fall arvodet fastställdes enligt nivå 2 var orsaken ofta en annan än att utredning om gäldenärsbrott eller återvinning företagits. Vid översynen diskuterades olika alternativa modeller för hur taxan skulle konstrueras. En modell som förespråkades av DV var en tvåstegstaxa där man införde en lägre nivå för de enkla och okomplice-erade konkurserna. Översynen resulterade emellertid så småningom i att det fr.o.m. den 1 januari 1982 infördes en enhetlig taxa med en nivå som vid den tiden uppgick till 2 100 kr.

Taxan har därefter höjts i princip varje år. De årliga förändringarna har vid de flesta tidpunkter i princip motsvarat den förändring som gjorts av timkostnadsnormen. Vid ett tillfälle, nämligen genom den taxa som trädde i kraft den 1 januari 1988 (DVFS 1987:18), var den årliga förändringen av konkursförvaltartaxan markant större jämfört med förändringen av den timkostnadsnorm som legat till grund för beräkningen. Detta var samtidigt som KL trädde i kraft och taxan höjdes då från 3 000 kr till 3 800 kr. 1987 års reform innebar samtidigt att förvaltarens arbetsuppgifter utökades bl.a. genom att förvaltaren skulle om möjligt ange vid vilken tidpunkt obeståndet kan antas ha inträtt och, om det fanns anledning därtill, ange om skyldighet inträtt att enligt 13 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385) upprätta särskild balansräkning. Höjningen av taxan till 3 800 kr innebar en ökning med 27 %. Timkostnadsnormen förändrades vid samma tidpunkt enbart med 10 %, vilket alltså innebar att taxan inte bara prisuppräknades utan också blev förhållandevis högre. DV har också i sin kommentar till konkursförvaltartaxan pekat på att framtagandet av de nu diskuterade uppgifterna kunde komma att medföra höga kostnader, vilket ofta skulle kunna utgöra skäl för att arvodet bestäms över taxan.

Genom 1987 års reform avskaffades uppdelningen i ordinära och mindre konkurser. Detta fick betydelse för arvodesbestämningen på så sätt att arvode skulle bestämmas enligt taxa om en konkurs skrevs av på grund av otillräckliga tillgångar. Tidigare var taxan bara tillämplig när *mindre* konkurser skrevs av på grund av otillräckliga tillgångar. Taxan kom nu att bli tillämplig även på konkurser som pågått under en längre tid och som enligt de äldre reglerna handlagts som ordinär konkurs och arvoderats enligt huvudregeln i KL. Departementschefen uttalade emellertid att arvodet i allmänhet inte skulle komma att bestämmas enligt taxa i dessa fall, eftersom förvaltarens som skäligt ansedda arvode nästan alltid skulle komma att

överstiga det taxebestämda arvodesbeloppet med mer än 50 % (prop. 1986/87:90 s. 378).

Vid KL-reformen påpekades även att JO ansett att konkursförvaltartaxan borde ändras så att konkursförvaltarna i mindre konkurser inte av kostnadsskäl tvingades avstå från att undersöka om gäldenären begått någon brottslig handling före konkursutbrottet (prop. 1986/87:90 s. 114). Kommissionen mot ekonomisk brottslighet hade också i en skrivelse till DV uttalat att det inte var rimligt att fordra kostnadskrävande undersökningar i varje rörelsekonkurs med mer eller mindre vaga misstanker. En van förvaltare borde emellertid enligt kommissionen på ett tidigt stadium kunna bedöma om det fanns särskild anledning att syna en gäldenär i sömmarna. Förvaltaren måste ha kontakt med TSM som å sin sida borde underlätta för en förvaltare som på goda grunder misstänkte ekonomisk brottslighet, genom att tillstyrka ett överskridande av taxan. Detta ledde till att det i taxan (DVFS 1985:10, B 61, 3 §) särskilt angavs att det förhållandet att en förvaltare undersökt ekonomisk brottslighet kunde vara ett skäl till att överskrida taxebeloppet (se närmare härom i DV:s kommentar till p 3 i konkursförvaltartaxan).

För att få en uppfattning om hur konkursförvaltartaxan tillämpas i praktiken och i vilken omfattning taxebeloppet överskrids har utredningen genomfört en undersökning vid landets samtliga TSM. Det kan i detta sammanhang erinras om att även RRV i revisionsrapporten (RRV 1994:13) Tillsyn vid konkurs har redovisat en undersökning om arvodeskostnaderna i bl.a. avskrivningskonkurser. Den undersökningen avser emellertid konkurser avslutade 1990 och 1993, och omfattar ett begränsat antal TSM (se avsnitt 2.5.5.3). Mot den bakgrunden har det funnits behov av en uppdatering av uppgifterna om arvoden i avskrivningskonkurser. En sammanställning av enkätsvaren redovisas i bilaga 9 och en sammanfattning såvitt avser arvodesbestämningen i avskrivningskonkurser har redovisats i avsnitt 2.5.5.3. Av svaren har kunnat utläsas att taxenivån överskreds i 47 procent av avskrivningskonkurserna 1995 och i 52 procent 1997. Överskridandefrekvensen varierade mellan de olika TSM-områdena.

Utredningen hade också efterfrågat uppgifter om genomsnitts- och medianarvode i de konkurser där taxan hade överskridits. Även här fanns en spridning mellan de olika regionerna. En beräkning av genomsnittsvärdet för samtliga regioner gav ett arvode om ca 34 500 kr för konkurser som avslutades 1995 och ca 40 000 kr för konkurser som avslutades 1997. Medianvärdet pendlade 1995 i regel mellan 20 000 och 26 000 kr medan det i några enstaka TSM-områden var högre. 1997 låg medianvärdet generellt något högre, mellan 27 000 och 43 000 kr, med undantag av ett par TSM-områden som hade lägre arvodesnivåer.

5.4.3.3 Konkursförvaltartaxans innehåll och omfattning

Utredningens förslag: Arvode till konkursförvaltare i konkurser som avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL bör alltjämt bestämmas enligt en särskild taxa. Ersättning enligt en sådan taxa skall normalt innefatta följande åtgärder.

- omhändertagande av gäldenärens bo med den räkenskapsinformation och andra handlingar som rör boet,
- upprättande av bouppteckning och förrättande av bouppteckningssammanträde,
- närvaro vid eventuell edgång,
- upprättande av förvaltarberättelse och sluthandlingar, samt
- i enkla fall, realiserande av tillgångar, avslutande av rörelse och utredning av eventuell misstanke om brott.

Taxenivån höjs från nuvarande 8 600 kr till 10 000 kr. De grundläggande förutsättningarna för att överskrida taxan skall vara samma som i dag. Gränsen för överskridande blir alltså då skälig ersättning uppgår till minst 15 000 kr.

De krav som ursprungligen ställdes på konkursförvaltartaxan, nämligen att den skulle vara enkel att tillämpa och kunna användas i överväldigande antalet fall synes, mot bakgrund av de svar som lämnats i de ovan nämnda enkäterna, inte längre vara uppfyllda. Taxan tillämpas i stället genomsnittligt sett i ca hälften av antalet avskrivningskonkurser. Med hänsyn härtill skulle behovet av en taxa kunna ifrågasättas. Det finns emellertid vägande skäl för att behålla denna möjlighet till arvodeskontroll. Utredningen vill särskilt peka på följande.

Ett avskaffande av taxan skulle innebära att arvodet i samtliga avskrivningskonkurser skulle bestämmas enligt huvudregeln i 14 kap. 4 § andra stycket KL. Detta skulle innebära att konkursförvaltaren i varje avskrivningskonkurs måste bifoga en redogörelse för det arbete som uppdraget medfört, något som i dag oftast kan undvaras (jfr prop. 1978/79:105 s. 343). Även om taxan numera inte tillämpas i den omfattning det från början varit tänkt medför den i alla fall att arvodesbestämningen i ca hälften av avskrivningskonkurserna inte behöver bli föremål för någon ingående prövning. Om man utgår från antalet avslutade konkurser vid tingsrätterna 1999 innebär detta en förenklad arvodesbestämning i ca 3 000 konkurser. Förutom det administrativa merarbete som ett avskaffande av taxan skulle innebära är det utredningens uppfattning att en sådan åtgärd också skulle leda till ökade kostnader i form av högre arvoden. Utredningen förordar av nu nämnda skäl att arvode i avskrivningskonkurser alltjämt skall bestämmas enligt en särskild taxa.

Målsättningen med en taxa bör vara att den skall kunna tillämpas i en större andel av avskrivningskonkurserna än vad som är fallet i dag. Vad är då orsaken till att taxan i dag överskrids i ett så stort antal konkurser? I arvodesenkäten 1999 till TSM har utredningen frågat efter bl.a. vilka olika omständigheter som konkursförvaltarna åberopat till stöd för sitt yrkande om arvode över taxa (i bilaga 9, underbilaga 2A och 2B framgår närmare vilka olika förvaltningsåtgärder som bildade utgångspunkt för svaren). Förvaltarna i de flesta TSM-områden åberopade flera skäl till stöd för sitt yrkande. Inledande förvaltningsåtgärder samt bouppteckning och edgång var åtgärder som åberopades mycket ofta. Detsamma gällde de olika berättelser som förvaltaren ger in under konkursen. Även avveckling av tillgångar åberopades relativt ofta. Däremot åberopades inte i någon större utsträckning, med undantag för några regioner, att förvaltaren gjort utredning om brottsmisstanke eller undersökt möjligheter till återvinning. Detta kan möjligen förefalla överraskande, eftersom det bl.a. i DV:s kommentar till förvaltartaxan särskilt framhålls att detta kan vara ett skäl att överskrida taxan. Det var också bl.a. behovet av en effektivare brottsbekämpning i de s.k. fattigkonkurserna som ledde till att förvaltare efter 1979 års reform skulle förordnas även i mindre konkurser (prop. 1978/79:105 s. 208 f. och 220 f.).

De iakttagelser som kunnat göras i enkätsvaren medger inte några långtgående slutsatser när det gäller frågan varför taxan överskrids. En möjlig förklaring är att avskrivningskonkurserna överlag är betydligt mer tidskrävande än vad som förutsattes vid taxans införande. Om detta vore det enda problemet skulle en förändrad taxenivå kunna vara en lösning. Det kan emellertid också tänkas att avskrivningskonkurserna inte längre utgör en så homogen grupp konkurser som förutsattes 1979. Då taxan infördes uttalades att en rad olika faktorer visserligen påverkade storleken på de arvoden som utgick till gode män i fattigkonkurser men att variationerna var så små att en gemensam taxa borde kunna användas, oavsett om t.ex. tillgångar funnits eller inte eller vem som är sökande eller konkursgäldenär. Därefter har skett förändringar i näringslivets struktur med bl.a. en markant ökning av antalet nystartade företag under slutet av 1980-talet. Samtidigt har kunnat iakttas en stegrande konkursfrekvens och att en stor andel av de nystartade företagen (bortåt 50 procent) gick i konkurs inom en treårsperiod (SOU 1992:113 s. 91 f. och 301).

Ett annat skäl till den höga överskridandefrekvensen kan vara att det råder viss osäkerhet om hur konkursförvaltartaxan skall tillämpas såvitt avser frågan om vilket arbete som skall ingå inom ramen för taxan och vad som skall krävas för att taxan skall få överskridas. Den sist nämnda frågan var föremål för prövning av HD i bl.a. NJA 1998 s. 685. Konkursförvaltaren hade yrkat att konkursen för ett städbolag skulle avskrivas enligt 10 kap. 1 § KL samt att rätten skulle fastställa förvaltarens arvode till

17 500 kr inkl. moms. Till stöd för sitt yrkande hade förvaltaren anfört bl.a. att han inte kunnat få kontakt med bolagets ställföreträdare, att bolagets bokföring inte kunnat omhändertas och att det funnits anledning att utreda om någon av företrädarna för bolaget kunde misstänkas för brott som avses i 7 kap. 16 § KL. TSM och sedermera RSV ansåg att arvodet skulle bestämmas enligt taxa, eftersom konkursen inte krävt avsevärt mer arbete än normalt. Den tidsåtgång om 15,5 timmar som förvaltaren hade uppgett vitsordades i och för sig. HD:s majoritet fann att den av förvaltaren nedlagda arbetstiden överskred taxan med mer än hälften och att det arbete som lagts ned inte framstod som obefogat. Det förelåg därför förutsättningar att överskrida taxan, varvid arvodet skulle bestämmas enligt huvudregeln i 14 kap. 4 § andra stycket KL. HD:s minoritet kom till motsatt slut. Minoriteten ansåg att förvaltaren inte hade visat att de arbetsmoment som han begärt ersättning för inte var sådana som normalt kan förväntas i en avskrivningskonkurs. Därför fanns det enligt minoriteten inte någon anledning att pröva om ersättningsbeloppet överskred den normala ersättningen med mer än hälften (se vidare avsnitt 2.5.5.2).

Det anförda visar att innehållet i konkursförvaltartaxan behöver övervägas på nytt. Det fordras enligt utredningens uppfattning svar på två frågor. För det första bör det klarläggas vilka arbetsmoment som normalt bör rymmas inom ramen för en taxa i avskrivningskonkurser. För det andra bör det övervägas hur lång tid dessa arbetsmoment normalt sett kan förväntas ta. Ju fler arbetsmoment som skall anses vara normalt förekommande, desto fler avskrivningskonkurser kommer naturligtvis att falla inom ramen för taxan. Detta kan i sin tur ställa krav på en högre nivå för att det arbete som läggs ned i konkursen inte skall bli orimligt stort i förhållande till ersättningsnivån. Å andra sidan innebär en högre taxa som omfattar en större grupp konkurser också att antalet konkurser i gruppen som är enkla och därför riskerar att bli överkompenserade med taxebeloppet kommer att öka.

Innan utredningen besvarar de uppställda frågorna finns skäl att nämna följande. Vad som föregått införandet av konkursförvaltartaxan tyder på att man uppfattat denna som en saktaxa, dvs. alla ärenden som faller under taxan skall i princip ersättas med samma belopp, oberoende av den arbetsinsats som krävts i det enskilda fallet. Det finns fördelar med ett sådant synsätt. Taxan motverkar då att förvaltaren överarbetar konkursen och att denna drar ut på tiden. Arvodeskontrollen underlättas. Kostnaderna hålls nere.

Kategoriseringen av taxan bör inte vara självändamål. Det är viktigt att denna är enkel och att den medverkar till att konkursförvaltaren lägger ned ett effektivt och i övrigt kvalitativt bra arbete. Hur man än konstruerar en taxa blir tidsåtgången för förvaltningen av betydelse vid arvoderingen.

När det gäller konkursförvaltarens *allmänna åligganden* bör framhållas att vissa arbetsmoment är formellt nödvändiga i varje konkurs och måste därför, på samma sätt som när taxan infördes 1980, anses normalt förekommande även i en taxekonkurs. Således skall förvaltaren snarast *ta hand om gäldenärens bo* med den räkenskapsinformation och de andra handlingar som rör boet. Vidare skall förvaltaren upprätta *bouppteckning*, hålla *bouppteckningssammanträde*, närvara vid eventuell *edgång* och upprätta *förvaltarberättelser* och så småningom *sluthandlingar*. I de allra flesta fall bör dessa arbetsmoment, i den typ av konkurser det här är frågan om, vara av sådan omfattning att de kan rymmas inom ramen för en taxa.

Hur omfattande de olika, nu nämnda momenten blir har naturligtvis att göra med innehållet i den enskilda konkursen. Det kan tänkas att det redan på det inledande stadiet uppstår komplikationer genom att t.ex. gäldenären håller sig undan. I en sådan situation kan det bli svårt att upprätta bouppteckning och det kan också krävas flera försök att hålla bouppteckningssammanträde (se närmare om förrättande av bouppteckningssammanträde och hållande av edgångssammanträde under avsnitt 5.6.2). I vilken omfattning sådana förhållanden skall leda till att konkursen anses vara särskilt tidskrävande kommer att få bedömas i det enskilda fallet. De åtgärder som vidtas för att t.ex. få tag i en viss person måste vägas mot den kostnad åtgärderna innebär (huvudsakligen för staten eftersom det är fråga om avskrivningskonkurser) och hur stor chansen är att åtgärden leder till att några tillgångar blir kända. Edgångssammanträden skall hållas endast om det behövs, vilket kommer vara något som i första hand förvaltaren avgör (jfr även 10 kap. 2 § andra stycket KL). Undertecknandet av bouppteckningen bör normalt ske vid ett bouppteckningssammanträde inför förvaltaren. I de fall ett edgångssammanträde blir nödvändigt bör det inte utan vidare medföra att taxan frångås.

Ett förhållande som påverkar omfattningen av arbetet i en avskrivningskonkurs är om det finns *tillgångar* i konkursen. Det kommer dock alltid att vara fråga om enbart mindre tillgångar eftersom konkursen annars, om tillgångarna räcker till mer än konkurskostnader och massaskulder (och överskottet inte bara är marginellt, jfr 10 kap. 4 § KL), kommer att avslutas med utdelning och förvaltaren arvoderas efter andra principer. Av utredningens enkät 1999 till TSM framgår att arbete med avveckling av tillgångar i ganska stor omfattning åberopas som grund för att överskrida taxan. Enligt utredningens uppfattning bör realiserande av tillgångar i enkla fall kunna rymmas inom ramen för taxan. Rör det sig t.ex. bara om avyttring av några begagnade kontorsmöbler, bör detta kunna innefattas. Samma resonemang bör enligt utredningen kunna föras när det gäller inkassering av fordringar. Följs en sådan åtgärd av tämligen omgående betalning, blir förvaltarens arbetsinsats begränsad. Om en sådan in-

drivning leder till att omfattande medel tillförs konkursen, kan detta å andra sidan leda till att konkursen kan avslutas med utdelning.

Konkursens svårighetsgrad och omfattning blir ofta beroende av om gäldenären drivit *rörelse* eller inte. Vid avvecklingen av en rörelse kan förhållandena några gånger vara jämförbara med vad som berörts ovan när det gäller realiserande av tillgångar m.m. Rörelsen kan t.ex. ha bedrivits i en mindre, förhyrd lokal med få inventarier och inte kräva annat än begränsade avvecklingsåtgärder. Det kan vidare vara fråga om ett aktiebolag som redan försatts i likvidation. Det förhållandet att gäldenären driver rörelse vid konkursutbrottet bör emellertid normalt medföra att taxan frångås. I sådana fall uppkommer oftast t.ex. frågor om lönegaranti till anställda och överväganden om rörelsens fortsatta drift. Sådana arbetsmoment bör enligt utredningens uppfattning i de flesta fall medföra att konkursen inte kan betraktas som en taxekonkurs. Var gränsen går för att avveckling av en rörelse skall anses alltför omfattande för att kunna arvoderas enligt taxan är i viss mån beroende av vilken ersättning som taxan ger. Så snart det rör sig om rörelser med t.ex. anställda som skall sägas upp m.m., mer än enstaka tillgångar att sälja eller fordringsförhållanden som måste utredas bör konkursen anses kräva sådana åtgärder som inte kan anses normalt förekommande i en avskrivningskonkurs.

En pågående rörelse kan också innebära att en omfattande *bokföringsgranskning* blir nödvändig. Enligt vad som erfarits i utredningen är det en uppfattning bland vissa konkursförvaltare att den nuvarande taxan inte skulle vara tillämplig i de avskrivningskonkurser där gäldenären har varit bokföringsskyldig. Varje arbete med att granska bokföring bör emellertid enligt utredningens uppfattning inte falla utanför det taxesatta området. Gäller det att granska en befintlig, löpande bokföring från en rörelse av liten omfattning, bör det kunna anses som normalt arbete även i en avskrivningskonkurs, under förutsättning att det antingen rör sig om enbart ett mindre antal transaktioner eller att det i annat fall finns en grundbokföring och kassabokföring. Det kan också t.ex. röra sig om granskning av bokföringen i ett bolag vars verksamhet aldrig kommit i gång.

Granskningen av hur gäldenären skött bokföringen kan leda till att förvaltaren anser att det föreligger misstanke om bokföringsbrott eller annan sådan brottslighet som förvaltaren enligt KL är skyldig att underrätta åklagaren om. Sådan *brottsutredning* bör också i uppenbara fall, t.ex. om någon bokföringsgranskning inte kunnat ske för att allt bokföringsmaterial saknas i en mindre rörelse, kunna anses som arbete inom ramen för taxan. Om det blir fråga om mer omfattande utredning är det emellertid enligt utredningens uppfattning fråga om arbete som ligger utanför taxan. Även här måste konkursförvaltaren göra en avvägning mellan de kostnader som en brottsutredning medför och nyttan av en sådan utredning. Det kan erinras om vad Kommissionen mot ekonomisk brottslighet uttalat i frågan.

Enligt kommissionens uppfattning var det inte rimligt att fordra kostnadskrävande undersökningar i varje rörelsekonkurs med mer eller mindre vaga misstankar. En van förvaltare borde på ett tidigt stadium kunna bedöma om det finns särskild anledning att syna en gäldenär i sömmarna.

Överväganden rörande återvinning medför så gott som alltid att arbetet faller utanför taxan.

Vad som har sagts ovan om brottsutredning återverkar också på i vilka fall konkursförvaltarens arbete med att ange tidpunkt för obeståndets inträde faller inom det taxesatta området. I enkla fall som inte kräver närmare utredning bör, på samma sätt som föreslagits beträffande brottsutredning, arbete med att ange tidpunkt för obeståndets inträde kunna anses som arbete inom taxan.

När det gäller konkursförvaltarens arbete med att utröna tidpunkt för skyldighet att upprätta s.k. kontrollbalansräkning torde med hänsyn till vad som sagts ovan om taxans tillämpning då gäldenären drivit rörelse, konkurser där sådant arbete blir aktuellt normalt falla utom taxans tillämpningsområde.

Utredningen föreslår således att ersättning enligt taxa normalt skall anses innefatta

- omhändertagande av gäldenärens bo med den räkenskapsinformation och andra handlingar som rör boet,
- upprättande av bouppteckning inkl. förrättande av bouppteckningssammanträde,
- närvaro vid eventuell edgång,
- upprättande av förvaltarberättelse och sluthandlingar, samt
- *i enkla fall*, realiserande av tillgångar, avslutande av rörelse och utredning av eventuell misstanke om brott.

Om konkursförvaltaren inte anser att taxan är tillämplig bör det åvila förvaltaren att visa att konkursen föranlett arbetsmoment som normalt sett inte förekommer i en avskrivningskonkurser eller att det arbete som förvaltaren behövt lägga ned i konkursen varit så omfattande att det motiverar att taxan överskrids.

När det gäller *taxenivån* bör påpekas att den nuvarande taxan är bestämd efter en av regeringen fastställd timkostnadsnorm som för 2000 uppgår till 1 075 kr. Taxebeloppet i den nu gällande konkursförvaltartaxan (DVFS 1999:16), 8 600 kr, motsvarar alltså 8 timmars arbete. Den nuvarande taxan innebär såvitt utredningen erfarit inte någon överkompensation för arbetet i de konkurser som i dag ersätts inom ramen för dessa regler. Frågan är då om de arbetsmoment som utredningen enligt vad som redovisats ovan ansett bör ingå inom ramen för taxan är mer omfattande än det arbete som ryms inom ramen för den taxa som gäller i dag.

De åtgärder som kan betecknas som allmänna förvaltningsåligganden motsvarar i stort sett de arbetsuppgifter som den gode mannen hade i fat-

tigkonkurser samt arbetet med upprättande av förvaltarberättelse. I vilken omfattning de uppgifter som kan karakteriseras som särskilda förvaltningsuppgifter, t.ex. realiserande av tillgångar och indrivning av fordringar, ursprungligen till någon del ansågs ingå i arbetet inom ramen för taxan är svårare att bedöma. Att sådana frågor kunde vara föremål för bedömning även i mindre konkurser som skulle skrivas av på grund av otillräckliga tillgångar framstår i och för sig som klart (se bl.a. prop 1978/79:105 s. 330). Om tanken var att sådana åtgärder regelmässigt antogs leda till att taxan kunde överskridas är emellertid svårare att uttala sig om. I den analys av taxans tillämpning som Kommissionen mot ekonomisk brottslighet redovisade 1983 angavs att taxan frångicks i en stor andel av de konkurser som avslutades med avskrivning trots att tillgångarna överskridit konkurskostnaderna. Detta ansåg kommissionen föga förvånande eftersom realiserande av tillgångar ofta medförde ett extra arbete som inte var medräknat i taxan (se avsnitt 2.5.5.2).

Utredningens uppfattning är som framgått ovan att även enkla fall av realiserande av tillgångar, avveckling av rörelse och utredning av eventuell brottsmisstanke skall kunna ingå bland de arbetsmoment som ersätts inom ramen för taxan. Detta kan enligt utredningens uppfattning antas innebära en viss utvidgning av vilka arbetsmoment som skall anses normalt förekommande i en avskrivningskonkurs, vilket i sin tur skulle kunna motivera en höjning av taxan. När en höjning av taxenivån övervägs bör emellertid också erinras om risken för att vissa konkurser med en generell högre taxenivå kan bli överkompenserade i arvodeshänseende jämfört med i dag. Samtidigt skulle en högre ersättning enligt taxa också innebära att vissa av de konkurser som i dag arvodas med överskridande av taxan skulle falla inom ramen för densamma. Det är svårt att med säkerhet uttala sig om hur många av de konkurser där taxan i nuläget överskrids som vid en viss höjning av taxenivån i stället skulle falla inom ramen för en högre taxa. Av betydelse är naturligtvis hur stor höjningen blir. De förslag till klagörande av vilka arbetsmoment som skall falla inom ramen för taxan som utredningen lägger fram bör emellertid också kunna bidra till att fler konkurser kommer att arvodas enligt taxan.

Utredningen har med hänsyn till de olika faktorer som redovisats ovan övervägt en höjning av taxenivån till 10 000 kr. Av de kostnadsberäkningar som utredningen gjort (bilaga 11) kan utläsas att kostnadsbesparingarna vid en sådan höjning av taxenivån ökar ju fler konkurser som kan antas falla inom ramen för en ny högre taxa. Om höjningen av taxenivån leder till att ytterligare 500 konkurser faller innanför taxan skulle detta, med de antaganden som ligger till grund för beräkningarna i bilaga 11, innebära en viss kostnadsminskning totalt sett. Om höjningen av taxenivån i stället leder till att enbart ytterligare ca 200 konkurser faller inom ramen för taxan skulle resultatet innebära i princip oförändrade kostnader. Även ett

sådant resultat vore emellertid enligt utredningens uppfattning att betrakta som en vinst, eftersom det skulle innebära en förenklad arvodesgranskning i fler konkurser än tidigare och därmed en resursbesparing.

Med hänsyn till vad som anförts nu föreslår utredningen således att den nuvarande nivån för konkursförvalartaxan höjs till 10 000 kr. På samma sätt som tidigare bör en förutsättning för att taxebeloppet skall få överskridas vara att skälig ersättning överstiger taxebeloppet med minst hälften. Gränsen för överskridande blir alltså 15 000 kr.

Utredningens förslag innebär både en utvidgning av det område inom vilket konkursförvalartaxan skall kunna tillämpas och en höjning av taxenivån. Det är, som påpekats i det föregående, svårt att säkert uttala sig om i vilken utsträckning de föreslagna förändringarna kommer att påverka statens kostnader för konkursförvaltararvoden. Utredningen föreslår därför att den nya ordningen utvärderas sedan den tillämpats under en tid.

5.4.4 Beslutsfunktionen i arvodesfrågor

5.4.4.1 Nuvarande förhållanden

Arvodesprövningen är i dag reglerad på olika sätt beroende på hur konkursen avslutas. Om konkursen avslutas genom att den avskrivs eller läggs ned eller om att konkursbeslutet upphävs skall rätten höra TSM innan arvodet bestäms (14 kap. 10 § KL). Detsamma gäller om efterutdelning enligt 11 kap. 21 § KL äger rum. I andra fall skall rätten inhämta yttrande från TSM och också ge gäldenären och de borgenärer som hos rätten begärt det, tillfälle att yttra sig över arvodesframställningen inom viss tid. Rätten får hålla förhandling i arvodesfrågan om den finner skäl till det.

När beslutsfunktionen vid fastställande av arvode övervägs måste beaktas också det samband som i utdelningskonkurser finns mellan arvodesprövningen och fastställande av utdelning. Då tingsrätten har att fastställa utdelning eller efterutdelning i konkursen skall beslut i arvodesfrågan meddelas samtidigt som beslutet om fastställelse (14 kap. 9 § KL). Undantaget är om arvodesframställningen avser endast ett särskilt arvode skall bestämmas för viss egendom (14 kap. 7 § KL).

Vid 1979 års reform uttalades att det inte fanns någon anledning att frångå den ordning som innebar att rätten skulle pröva förvaltararvoden. När det gäller TSM:s roll i arvodesprövningen uttalades att TSM skulle överta RO:s uppgift att yttra sig över förvaltarens arvodesanspråk och att TSM hade goda möjligheter att överblicka det arbete som förvaltaruppdraget krävt. Både i Konkurslagskommitténs betänkande och i propositio-

nen (SOU 1977:29 s. 124 och prop. 1978/79:105 s. 207) fästes stor vikt vid den medverkan i arvodesprövningen som TSM skulle lämna. De möjligheter till information myndigheterna emellan som TSM-systemet innebar skulle skapa goda förutsättningar för att få till stånd enhetliga linjer över hela landet när det gällde arvodesprövningen.

Vid 1987 års reform påpekades emellertid att avsaknaden av riktlinjer för arvodesprövningen upplevdes som besvärande. De domstolsavgöranden som fanns gav enligt vad RSV uttalat i remissyttrande sällan eller aldrig någon vägledning för framtida prövningar, trots att TSM ofta lagt ned ett omfattande arbete på yttrandet över arvodesframställan. I prop. 1986/87:90 (s. 158) uttalades att TSM:s yttrande över förvaltarens arvodesframställning borde tillmätas stor betydelse, eftersom det kunde antas att TSM vid den tidpunkten hade samlat en bred kunskap om de olika problem som kunde förekomma vid arvodesprövningen.

Av såväl RRV:s rapport Tillsyn vid konkurs (1994:13) som av de enkätsvar utredningen fått från TSM och tingsrätterna kan utläsas att TSM erinrar mot begärda arvoden endast i liten utsträckning. Bilden är emellertid splittrad. Vissa TSM bedriver en granskning av förvaltararvoden som resulterar i en betydligt högre andel erinringar till tingsrätten. Som exempel härpå kan när det gäller arvodesenkäten till TSM 1999 nämnas TSM i Malmö-, Göteborgs- och Jönköpingsregionerna (se även bilaga 9). RRV har i sin undersökning uttalat att faktorer som brist på enhetliga bedömningskriterier och klara debiteringsnormer, begränsade underlag från förvaltarna samt TSM:s svaga insyn i konkursförvaltningen bidrar till de problem som finns i systemet med arvodesgranskning (RRV 1994:13 s. 80 f.). Vidare påpekade RRV att tingsrätterna och TSM i flertalet fall inte hade lyckats utveckla en samsyn om arvodeshanteringen. Av enkätsvaren 1999 kan dock utläsas att tingsrätterna beaktar TSM:s synpunkter i majoriteten av fallen.

5.4.4.2 Beslutsfunktionen med en ny offentlig tillsyn

Utredningens förslag: Arvode och kostnadsersättning till konkursförvaltare skall fastställas av domstol. Domstolen skall bereda tillsynsorganet tillfälle att yttra sig i arvodesfrågan. En enskild borgenär som särskilt begärt att få yttra sig över förvaltarens arvodesframställan skall beredas tillfälle att göra detta innan domstolen fattar beslut i arvodesfrågan. Domstolen får vidare bereda en i konkursen utsedd borgenärskommitté tillfälle att yttra sig i arvodesfrågan.

De brister i arvodeskontrollen som finns i det nuvarande systemet sammanhänger till stor del med de problem som berörts i avsnitt 5.4.2 och

5.4.3 om arvodesbestämningen i utdelnings- och avskrivningskonkurser. Faktorer som brist på enhetliga kriterier för prövningen och begränsat underlag från konkursförvaltarna har framhållits som några förklaringar till den låga eriningsfrekvensen hos TSM. Även TSM:s svaga insyn i konkursförvaltningen har nämnts. För att TSM skall kunna bedöma förvaltarens skicklighet, vilket enligt KL är en faktor som skall beaktas vid arvodesbedömningen, måste myndigheten aktivt ha kunnat löpande följa förvaltarens arbete med konkursen. Den nuvarande arvodeskontrollen har byggt på att TSM i princip har haft skyldighet att utöva tillsyn i varje konkurs. I praktiken har detta inneburit att systemet har kommit att få ett betydande inslag av efterhandskontroll.

Utredningen har nu föreslagit att tillsynen ges en annan, mer flexibel karaktär där utövandet av tillsynsfunktionen prioriteras efter bl.a. vilket behov av samhällelig övervakning som finns (se närmare härom i avsnitt 5.2.3 och 5.7.2). Alla konkurser kommer att bli föremål för en grundläggande kontroll (baskontroll, se vidare avsnitt 5.7.2.4). När det gäller bedömningen av behovet av ytterligare kontrollinsatser kommer en rad olika faktorer att spela in. Hit hör t.ex. hur konkursboets tillgångar och skulder ser ut, om gäldenären drivit rörelse och om gäldenären har haft anställda. Förekomsten av brottsmisstanke i en konkurs kan också utgöra skäl för en samhällelig kontroll. Tillsynsorganet bör redan på ett tidigt stadium i konkurser bilda sig en uppfattning om i vad mån det finns behov av att utöva en utökad tillsyn över konkursförvaltningen (jfr avsnitt 5.7.2.3).

Om tillsynen på sätt som nu redovisats får en mer selektiv utformning kommer detta att få betydelse när det gäller den roll som tillsynsorganet bör spela då arvode till konkursförvaltaren skall fastställas. Å ena sidan kan tillsynsorganet, genom möjligheten att prioritera vissa konkurser, bättre än i dag utöva en löpande tillsyn över förvaltningsåtgärder i vissa konkurser. I dessa konkurser kommer tillsynsorganet att med stöd av de iakttagelser som kunnat göras och mot bakgrund av kontrollen av de handlingar som förvaltaren upprättar att få ett bättre underlag för att uttala sig om skäligheten av yrkat arvode. Sannolikt kommer tillsynsorganet också att få bättre förutsättningar att uttala sig i principiella arvodesfrågor än vad som är fallet i dag.

Å andra sidan kommer den nya offentliga tillsynen att innebära att vissa konkurser inte kommer att bli föremål för någon kontroll av tillsynsorganet – vare sig materiell eller formell – utöver den baskontroll som kommer att finnas i alla konkurser. Baskontrollen syftar i huvudsak till att kontrollera att de formella reglerna i konkurslagen följs (avgivande av bouppteckning, förvaltarberättelse m.m.) samt att kontrollera att konkursen handläggs utan onödig tidsutdräkt. Denna kontroll kommer endast i undantagsfall att kunna utgöra underlag för tillsynsorganet att yttra sig över förvaltarens arvodesyrkande. Det kommer visserligen ofta att vara i

avskrivningskonkurser där arvoden bestäms enligt taxa som tillsynsorganet inte kommer att se något behov av löpande tillsyn. Men man får räkna med att det också kan vara fråga om en del konkurser som avslutas med utdelning och konkurser som skrivs av, men där förvaltaren yrkar arvode över taxan. I sådana konkurser kommer tillsynsorganet inte som i dag att ha tillräckligt underlag för att avge något yttrande till tingsrätten angående skäligheten i det av förvaltaren yrkade arvodet. Detta förhållande måste beaktas då man överväger var beslutsfunktionen vid arvodesbestämningen skall läggas.

I det följande skall utredningen diskutera de olika alternativ i fråga om beslutsfunktionens placering som förts fram i olika sammanhang.

Domstolsutredningens (DU) förslag

Domstolsutredningen (DU) lade i betänkandet Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106) fram förslag till omfördelning av uppgifter i konkurs mellan bl.a. domstolar och tillsynsorgan. En av de uppgifter som diskuterades var beslutsfunktionen när det gäller fastställande av konkursförvaltarens arvode. Enligt DU:s mening skulle det ankomma på TSM att pröva arvodesfrågor i de fall myndigheten inte fann skäl att avvika från det belopp som förvaltaren hade yrkat. I motsatt fall skulle TSM med eget yttrande sända över ärendet till tingsrätten för beslut. Vid remissbehandlingen av DU:s förslag framfördes kritik av två slag. Å ena sidan menade bl.a. några KFM att förslaget inte gått tillräckligt långt när det gällde överföringen av beslutsfunktioner till TSM. Alla arvodesfrågor borde enligt dessa KFM prövas av TSM. Å andra sidan hävdades från bl.a. domstols-håll att man med tanke bl.a. på KFM:s dubbla roller inte borde överflytta den aktuella beslutsfunktionen till TSM. RSV har i skrivelse till regeringen den 17 juni 1993 (jfr avsnitt 4.3.5.1) hemställt att befogenheten att bestämma konkursförvaltarens arvode skall flyttas över till TSM.

Förslagen om en överflyttning av befogenheten att pröva konkursförvaltarens arvodesyrkande har byggt på den nuvarande ärendecentrerade tillsynen. Som påpekats i det föregående innebär den nya offentliga tillsyn som utredningen föreslår att tillsynsorganet inte kommer att ha underlag för att yttra sig i samma omfattning i alla konkurser. Detta påverkar, som framhållits redan i avsnitt 5.2.5, på ett avgörande sätt möjligheten att överflytta olika beslutsbefogenheter till tillsynsmyndigheten på det sätt som diskuterats i DU. Det blir särskilt framträdande när det gäller arvodesprövningen. Visserligen kommer det att finnas konkurser där tillsynsmyndigheten har utövat närmare tillsyn och inte funnit någon anledning att erinra mot arvodesyrkandet. I sådana konkurser skulle myndigheten i och för sig kunna fatta beslut i arvodesfrågan. Likaså kommer det att

finnas sådana arvodesfrågor där tillsynsmyndigheten har invändningar att göra och som därmed blir tvistiga och bör hänskjutas till domstol.

Emellertid tillkommer med den nya tillsynen en kategori konkurser där tillsynsorganet inte har underlag för att yttra sig eller fatta beslut i arvodesfrågan. Om inte heller någon annan intressent, t.ex. borgenärerna, har haft någon invändning mot konkursförvaltarens yrkande kan arvodesfrågan knappast anses vara tvistig men skall trots det prövas. Man kan alltså inte längre tala enbart om tvistiga och otvistiga arvodesyrkanden, vilket skulle vara grunden för en fördelning av beslutsfunktionen mellan domstol och tillsynsmyndighet. En bestämmelse som innebär att tillsynsmyndigheten skulle åläggas ett ansvar för beslut i alla otvistiga arvodesfrågor skulle allvarligt kunna undergräva möjligheten att utöva tillsynen selektivt på det sätt som utredningen föreslår. Härtill kommer de principiella synpunkter som kan läggas på att tillsynsorganet samtidigt utövar tillsyn över förvaltaren och fattar beslut med bindande verkan för denne. Även om principen att dessa båda funktioner bör hållas isär inte kan upprätthållas undantagslöst (se bl.a. avsnitt 5.6.) är det viktigt att det sker när det gäller en sådan för förvaltaren central fråga som arvodesbestämningen. Med hänsyn till det anförda är ett överflyttande av beslutsfunktionen vid arvodesprövning till tillsynsorganet inte någon lämplig lösning.

Arvodesnämnd som ett alternativ till domstolsprövning?

En lösning som förts fram redan i utredningens ursprungliga direktiv (Dir. 1997:74) är att frågor om arvode till konkursförvaltare skulle prövas av någon form av nämnd eller annat sådant organ som har specialistkompetens när det gäller konkurs. I direktiven anges att utredningen bör överväga en modell för arvodesprövning som innebär att tvistiga arvodesräkningar skulle prövas av en särskild arvodesnämnd. Nämndens avgörande skulle kunna överklagas till domstol. Tanken är att en sådan nämnd skulle bestå av erfarna konkursförvaltare och företrädare för tillsynen.

Det främsta skälet som skulle kunna åberopas för att avgöra arvodesfrågorna i en särskild arvodesnämnd och inte i första hand i domstol skulle vara den erfarenhet av konkursförvaltning som en sådan nämnd skulle kunna besitta. Det skulle också kunna hävdas att domstolen i och med den nya offentliga tillsynens utformning inte i alla konkurser kommer att få tillräckligt underlag för sitt beslut i arvodesfrågan och att en överflyttning av dessa beslut till en arvodesnämnd därför vore motiverat.

En modell av det slag som nämns i direktiven ger emellertid upphov till ett antal frågor. Den första är att avgränsa vilka ärenden som en sådan nämnd skulle pröva. En näraliggande utgångspunkt är att den skulle pröva tvistiga arvodesfrågor. Frågan blir då hur denna kategori av arvodesyrkan-

den skall urskiljas. Det vill synas som om det härvid uppkommer samma problem som berörts ovan när det gäller tillsynsorganets roll. Uttrycket tvistiga ärenden bygger på den nuvarande utformningen av tillsynen där närmare kontroll i princip utövas i varje konkurs. TSM har då, som påpekats i det föregående, möjlighet att yttra sig i varje konkurs och i de fall TSM har någon erinran mot det begärda arvodet föreligger en tvist. Med den utformning av tillsynen som utredningen nu föreslår kommer det emellertid att inträffa att tillsynsorganet inte har tillräckligt underlag för att yttra sig konkursen, eftersom någon tillsyn utöver en baskontroll inte har utövats. Trots detta måste skäligheten i arvodesyrkandet prövas och det kan även i dessa fall uppstå svårigheter att göra en skälighetsbedömning. Om en särskild arvodesnämnd skulle inrättas skulle den därför sannolikt få pröva i princip samtliga arvodesyrkanden i utdelningskonkurser och sådana arvoden i avskrivningskonkurser där förvaltaren yrkar att taxan skall frångås. En sådan ordning framstår inte som ändamålsenlig. Man skulle därför sannolikt vara hänvisad till någon form av begränsning av de fall som hänskjuts till nämnden. Det möter emellertid påtagliga svårigheter att göra en sådan avgränsning på ett tillfredsställande sätt, inte minst med hänsyn till tillsynens nya utformning.

En arvodesnämnd skulle kunna bestå av dels personer med en gedigen konkursförvaltarbakgrund, dels personer med erfarenhet från tillsynsorganet. Vidare skulle man kunna överväga en representation för borgenärerna i en sådan nämnd. På vilket sätt skulle då den prövning som en arvodesnämnd företar skilja sig från den prövning som domstolen kan göra? Som underlag för sitt beslut skulle arvodesnämnden ha samma handlingar som tingsrätten. Nämndens ledamöter skulle inte känna till den enskilda konkursen i större utsträckning än vad tingsrätten gör och skulle för sitt avgörande vara beroende av eventuella yttranden från tillsynsorganet – i den mån kontroll har utövats i den aktuella konkursen – och från andra intressenter. Det som skulle skilja nämndens handläggning från den nuvarande domstolsprövningen skulle vara den erfarenhet när det gäller praktisk konkursförvaltning som nämnden kan besitta. Sannolikt skulle dock en enda arvodesnämnd inte kunna handlägga samtliga de konkurser det skulle bli fråga om (under 1999 avslutades knappt 4 000 utdelningskonkurser samt knappt 6 000 avskrivningskonkurser, varav uppskattningsvis drygt hälften med arvode över taxa) utan det skulle kunna bli fråga om att utforma regionala nämnder (jfr konkursförvaltarråden, avsnitt 5.3.3.7). Även med beaktande av en sådan regionalisering skulle ledamöterna i nämnden få handlägga arvodesyrkanden i betydligt större omfattning än vad som är fallet för den eller de domare som handlägger konkursärenden på i vart fall små och medelstora tingsrätter.

Ett beslut av arvodesnämnden skulle enligt direktiven kunna överklagas till domstol. Detta är en nödvändig ordning, i vart fall om inte nämnden

organiseras så att den kan anses vara ett domstolsliknande organ och uppfyller Europakonventionens (art. 6:1) krav på rätten till prövning inför en opartisk och oavhängig domstol (jfr även avsnitt 5.3.3.7). En sådan ordning blir dock kostnadskrävande och står knappast i proportion till vad som skulle kunna vinnas genom en nämndprövning. Om ett beslut av arvodesnämnden i stället skulle kunna överklagas blir följden att beslutet överprövas av en instans som generellt sett anses ha mindre erfarenhet av att bedöma frågor om förvaltararvoden än vad nämnden har. Även med tanke härpå förefaller nämndalternativet mindre lämpligt.

När det gäller möjligheterna att inrätta den typ av nämnder som nu diskuteras måste även beaktas att regeringen i ett tidigare lagstiftningsärende (prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, s. 47) uttalat att nämndmyndigheter bör användas i begränsad omfattning. Antalet nämndmyndigheter bör enligt regeringen minska och det bör i första hand prövas om inte särskilda beslutsfunktioner inom vanliga förvaltningsmyndigheter bör kunna användas i stället för nämndmyndighetsformen. Varje gång skapandet av en ny nämndmyndighet övervägs bör noga prövas om det inte finns andra alternativ att välja, t.ex. att ge ansvaret för uppgiften till en befintlig myndighet.

Som utredningen ser det måste mot denna bakgrund krävas starka skäl för att föreslå inrättande av en eller flera arvodesnämnder. De uppgifter som en arvodesnämnd skulle ta sig an är inte nya uppgifter utan sådana som i dag sköts inom ramen för en annan organisation, dvs. domstolarna. Det skulle dessutom – även om en praktikabel avgränsning kan åstadkommas – röra sig om ett stort antal ärenden varje år, vilket skulle ställa krav på täta nämndsammanträden och ett väl utbyggt sekretariat. Också det nu anförda talar mot att välja nämndalternativet.

Arvodesprövning i domstol

Prövning av arvode till konkursförvaltare m.fl. funktionärer i konkurs har av hävd åvilat konkursdomstolen. Vad som på senare år aktualiserat en överflyttning av beslutsfunktioner till annat organ är som nämnts förut önskemål om renodling av domstolarnas verksamhet och om en mer enhetlig och effektiv kostnads kontroll. Det finns därför anledning att överväga vilka skäl som kan anföras för att behålla beslutsfunktionerna på domstol, i första hand tingsrätten.

Det bör inledningsvis påpekas att uppgiften att fastställa arvode är ett vanligt inslag i domstolarnas verksamhet. I många brottmål och indispositiva tvistemål tillämpas visserligen arvodestaxor eller i vart fall en timkostnadsnorm vid arvodesbedömningen. Den nedlagda tiden kommer där i centrum för bedömningen. I dispositiva tvistemål där arvodesyrkandena

har överlämnats till rättens prövning blir det emellertid fråga om bedömningar på andra grunder. Gemensamt för arvodesbestämningen i både brottmål och tvistemål är att domstolens bedömning till viss del kan grunda sig på ombudets prestationer vid förhandlingar i domstolen. Härigenom skiljer sig denna arvodesprövning från den som sker i konkurs. Konkursärendet är visserligen ett ärende vid domstolen från det att ansökan kommer in till dess att konkursen är avslutad och arvode har fastställts, men det arbete som skall bedömas utförs nästan uteslutande utanför domstolen.

Till grund för domstolens bedömning av det arvode som konkursförvaltaren yrkar ligger förvaltarens arvodesframställning. Domstolen kommer vidare med utredningens förslag att ha tillgång även till samma formella underlag som i dag när det gäller konkursbouppteckning, förvaltarberättelser och andra föreskrivna handlingar. Den centrala handlingen för arvodesprövningen är arvodesframställningen där förvaltaren skall ange det belopp han yrkar och lämna en redogörelse för det arbete som lagts ned i konkursen. Det begärda beloppet skall fördelas på olika förvaltningsåtgärder. I avsnitt 5.4.2.3 har utredningen diskuterat om en arvodesframställan bör preciseras ytterligare. Det åligger förvaltaren att motivera skäligheten av det yrkade arvodet och som berörts i avsnitt 5.4.2.3 är tidsfaktorn ett sätt att motivera detta. Utredningen har föreslagit att beslutsmyndigheten skall ha rätt att begära uppgift om den tid som förvaltaren lagt ned på arbete i konkursen. Det åligger förvaltaren att i de delar han inte anser att nedlagd tid utgör ett lämpligt mått på värdet av det arbete han lagt ned, på annat sätt motivera det yrkade beloppets storlek. Vad som har anförts nu innebär att domstolen vad gäller underlaget för ett beslut om arvode kommer att vara i ett något bättre läge än för närvarande.

Förutom förvaltarens arvodesyrkande och arbetsredogörelse kommer domstolen i många konkurser att ha tillgång till även ett yttrande från tillsynsorganet. I praktiken kommer sannolikt tillsynsorganet att kunna yttra sig i många utdelningskonkurser som inte är av okomplicerad natur. Mot svarande gäller avskrivningskonkurser med begäran om arvode över taxa. Som nämnts i det föregående kommer den tillsyn som koncentreras till vissa konkurser att ge tillsynsorganet bättre möjlighet än i dag att bedöma och värdera det arbete som förvaltaren lagt ned i dessa konkurser.

I avskrivningskonkurserna kommer arvodesbestämningen i många fall innebära att arvode fastställs enligt *konkursförvaltartaxan* (jfr avsnitt 5.4.3.). Den undersökning som utredningen genomfört 1999 hos samtliga TSM tyder på att det i knappt 50 % av samtliga avskrivningskonkurser fastställs arvode enligt taxa. Den bedömning som kan föranleda svårigheter är om konkursförvaltaren yrkar att taxan skall överskridas. I de fallen skall prövas dels om det är fråga om en situation där taxan inte är tillämplig, dels om det arvode som förvaltaren yrkar är skäligt. Vad som ovan sagts om vikten av en utförlig arbetsredogörelse gäller naturligtvis även i

dessa situationer. Utredningen har vidare i avsnitt 5.4.3 lämnat förslag som syftar till att underlätta bedömningen av om en avskrivningskonkurs skall bedömas som en taxekonkurs eller inte. Förslaget innebär bl.a. att det tydligare än i dag klagörs vilka arbetsmoment som normalt sett skall anses ingå i arbetet med en avskrivningskonkurs. Utredningen har också ansett det eftersträvansvärt att utvidga området för tillämpning av taxan så att fler arvoden kan fastställas i enlighet härmed och har därför föreslagit en höjning av taxebeloppet. Sammantaget menar utredningen att de förändringar som föreslagits när det gäller konkursförvaltartaxan kommer att leda till både att taxan kan tillämpas i större utsträckning än i dag och att bedömningen av om konkursen är en taxekonkurs eller inte blir lättare att göra.

Det finns även andra möjligheter för domstolen att få underlag för bedömningen i arvodesfrågan. Huvudintressenter i konkursen är *borgenärerna*. Borgenärernas intresse av arvodesprövningen torde i huvudsak begränsa sig till konkurser som avslutas med utdelning. I dessa konkurser är det å andra sidan borgenärerna som i första hand har ett intresse av att det arvode som bestäms är skäligt. Som redovisats i avsnitt 5.2.2 hade borgenärerna som kollektiv ända fram till 1979 ett – åtminstone formellt – inflytande över bl.a. olika förvaltningsfrågor, t.ex. försäljning av konkursboets egendom. Genom 1979 års reform gavs förvaltaren en betydligt mer självständig ställning och borgenärernas inflytande över bl.a. förvaltningsåtgärderna togs bort. För enskilda borgenärer betydde reformen inte någon större ändring.

Som redovisats i avsnitt 5.2.2 finns det inte några entydiga belägg för att borgenärerna i gemen numera visar ett större intresse för att på formell väg inverka på förvaltningen. De enkäter som utredningen genomfört utvisar dock att de kontakter som tas mellan TSM och borgenärerna vanligen sker i anledning av önskemål om att få borgenärernas synpunkter på konkursförvaltarens arvodesyrkande. En borgenärs behov av att ha synpunkter på förvaltarens arvodesyrkande har sannolikt samband med vilket intresse borgenären har i konkursen. I detta hänseende spelar förmånsrättsordningen en avgörande roll. Borgenärer med särskild förmånsrätt i viss egendom har sitt intresse inriktat på frågor som berör denna rätt, medan borgenärer med allmän förmånsrätt intresserar sig för egendom som inte omfattas av den särskilda förmånsrätten. Det är mot denna bakgrund svårt att betrakta borgenärerna som ett kollektiv. Det är snarare frågan om ett antal intressenter med skilda utgångspunkter för sin bedömning av vad förvaltningen bör syfta till och vilket arbete som förvaltaren bör lägga ned. Med hänsyn till de skilda intressen som kan finnas bland borgenärerna bör borgenärernas inflytande över arvodesbestämningen i första hand, på samma sätt som i dag, ske genom att de borgenärer som begärt att få bli underrättade inför arvodesprövningen får yttra sig.

Utredningen har i avsnitt 5.2.2 föreslagit att det skall finnas möjlighet att i konkursen utse en borgenärskommitté genom vilka borgenärernas intressen kollektivt skulle kunna tas till vara vid samråd med förvaltaren. I de fall en borgenärskommitté har utsetts finns det enligt utredningens uppfattning inte något som hindrar att domstolen skulle kunna ta till vara den insyn som företrädarna i en sådan kommitté har fått i hur förvaltaren har bedrivit arbetet i konkursen. Domstolen bör därför kunna lämna en sådan kommitté tillfälle att yttra sig inför arvodesprövningen.

Till ledning för domstolens bedömning i den enskilda arvodesfrågan finns naturligtvis också uttalanden om arvodesfrågor i rättspraxis. För att ytterligare öka enhetligheten vid tillämpningen av KL:s bestämmelser har utredningen föreslagit att det skall inrättas ett *Konkursråd* (se avsnitt 5.5). Rådets uppgift skall främst vara att främja en god konkursförvaltningssed samt effektivitet och enhetlighet i konkursförfarandet. Konkursrådet skall arbeta genom att ge ut allmänna riktlinjer och rekommendationer och skall inte ha någon koppling till ett enskilt konkursärende. Det skall således inte vara möjligt för en enskild domstol eller för tillsynsorganet att vända sig till Konkursrådet för att få ett yttrande i en enskild konkurs. Enligt vad som framgår i avsnitt 5.5.2 har utredningen dock som exempel på frågeställningar som skulle kunna bli föremål för rådets bedömning tagit frågor som har att göra med utformningen av förvaltarens arvodesframställning. Även om domstolen således inte kan vända sig till Konkursrådet för en rekommendation i den enskilda konkursen kan rådets uttalanden och rekommendationer i dessa frågor, tillsammans med uttalanden i rättspraxis, komma att ge god ledning för domstolen vid bedömningen av en enskild arvodesfråga.

Med hänsyn till det anförda anser utredningen att domstolen, även med den utformning av en ny offentlig konkurstillsyn som utredningen föreslår, kommer att ha goda möjligheter att inhämta underlag för sin bedömning i arvodesfrågan. Utredningens slutsats blir att arvode till konkursförvaltare och arvode till sådan rådgivare eller förlikningsman som utsetts enligt 7 kap. 7 § KL alltså skall beslutas av rätten.

5.5 Ett centralt Konkursråd

5.5.1 Behovet av ett centralt, rådgivande organ

Utredningens förslag: Ett centralt, rådgivande organ – Konkursrådet – inrättas.
--

Bakgrund

Utredningen har i avsnitt 5.2.4 tagit ställning för att en framtida konkurstillsyn bör vara organiserad som en självständig myndighet utan anknytning till KFM. I avsnitt 5.9.1 kommer utredningen att diskutera den nya tillsynsmyndighetens närmare organisation. En grundläggande tanke är där att den offentliga tillsynen skall utövas av en rikstäckande, men regionalt förankrad myndighet med en centralt placerad funktion i Stockholm. Fullföljs nu nämnda förslag, blir det inte längre naturligt att RSV – såsom nu – utgör en central förvaltningsmyndighet för den offentliga konkurstillsynen. Det skulle för övrigt kunna föranleda en kritik för ”dubbla roller” motsvarande den som anförts beträffande TSM:s koppling till KFM. En central funktion på området bör höra under rättsväsendet.

I fråga om RSV:s nuvarande roll gäller att verket inte kan utfärda bindande föreskrifter för TSM. RSV:s primära uppgift består i att utfärda riktlinjer och meddela allmänna råd. Tanken har ursprungligen varit att verket även skulle svara för utbildning och utforma blanketter (se prop. 1978/79:105 s. 196 och 2 kap. 2 § första stycket 2 förordningen 1988:784 med instruktion för exekutionsväsendet). Av den internrevision RSV gjort om konkurstillsynen vid KFM framgår bl.a. att det under senare år förekommit få utbildningar och att erfarenhetsutbyten avstannat, det senare på grund av resursbrist hos RSV. Däremot förekommer fortlöpande sammankomster mellan företrädare för RSV, enhetscheferna vid TSM och konkursförvaltarna, där företrädesvis materiella frågor diskuteras (se RSV:s internrevision 1999-01-15 ”Konkurstillsynen vid kronofogdemyndigheterna”).

RSV:s centrala funktion beträffande konkurstillsynen har bl.a. tagit sig uttryck i utfärdandet av riktlinjer (se avsnitt 2.3.3). Nämnda riktlinjer tjänar främst som handlingsregler för vilka formella åtgärder TSM bör vidta i tillsynsarbetet i allmänhet. T.ex. har RSV förordat att TSM bör ha kontakter med myndigheter, banker m. fl. i syfte att få impulser till hur förvaltningen kan förbättras eller utvecklas. RSV har också bl.a. uttalat sig om vilka faktorer som särskilt bör beaktas i samband med hanteringen och

avvecklingen av boet. 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 RSV:s publikation ”Konkurs, Företagsrekonstruktion & Ackord”, utgåva 4, Stockholm 1998, finns förslag t.ex. i vilka avseenden TSM lämpligen bör vara särskilt aktiv.

Som synes tar RSV:s roll främst sikte på hur TSM bör handla i olika situationer. Med andra ord är det fråga om normer för tillsynsarbetet hos TSM. Riktlinjerna avser alltså inte konkursförvaltningen, låt vara att denna indirekt kan påverkas genom att TSM vid tillämpningen av t.ex. 7 kap. 10 § KL förordar en viss lösning.

TSM:s roll var ursprungligen tänkt att innefatta vägledning för förvaltarna i praktiska och rättsliga frågor, allt i syfte att främja enhetligheten i tillämpningen av bestämmelser rörande konkursförvaltning. RSV förut-sattes bistå TSM med utbildningsinsatser (se prop. 1978/79:105 s. 286 f.). Av enkätsvaren från TSM om vilka insatser myndigheterna gör för vägledning framgår att myndigheterna främst lämnar information i skriftlig form. TSM i Stockholm ger ut skriften ”TSM-nytt” vid behov. Där finns också en grupp (den s.k. DKT-gruppen) med representanter för domstolar-na, konkursförvaltarna och TSM för informationsutbyte. I några regioner anordnas konferenser och förvaltarträffar samt sker även informationsutbyte när TSM gör besök hos enskilda förvaltare.

Närmare om reformbehovet

Behovet av vägledande riktlinjer på konkursområdet gör sig gällande på olika sätt och med växlande styrka beroende på vem inom avnämmarkretsen man åsyftar. För statens företrädare, dvs. domstolen och tillsynsmyndig-heten, kommer önskemålet om enhetlig tillämpning av reglerna om konkursförfarandet i förgrunden. Det minskar kostnaderna för verksamheten och gagnar effektiviteten. En brist i nuvarande ordning är att åtskilliga bestämmelser i KL inte tillämpas på ett enhetligt sätt över landet. Av svaren på utredningens enkät 1997/98 till TSM framgår att t.ex. olika ordningar utvecklats för att utse konkursförvaltare och för att granska förval-tarens slutredovisning. En sådan bristande enhetlighet blir uppenbarligen till nackdel för en effektiv konkurstillsyn.

Behovet av riktlinjer från en central instans i nu nämnda hänseenden framstår å andra sidan inte längre som lika stort som hittills. Följs utred-

ningens förslag att tillsynsorganet skall vara en myndighet, som skall vara helt självständig (se avsnitt 5.9.1) och att i KL dels precisera ändamålen med konkurstillsynen, dels ge tillsynsorganet rätt att göra prioriteringar i tillsynsarbetet minskar i viss mån behovet av vägledande normer (se 7 kap. 25 § och 26 § samt 13 kap. 5 § KL i utredningens lagförslag). I samma riktning verkar vissa andra av utredningens förslag, såsom tanken på inrättande av särskilda regionala bedömningsorgan (konkursförvaltarråd) för att avgränsa förvaltarkretsen (se avsnitt 5.3.3.7). Även med detta i minnet kommer det också i fortsättningen att finnas ett behov av att fylla ut den författningsmässiga regleringen med vägledande uttalanden från en central instans. Det gäller inte bara konkurstillsynen utan får aktualitet också för domstolarna genom att dessa i vissa avseenden, t.ex. vid prövningen av förvaltarens arvode, kan ha ett intresse av vägledning i fråga om hur stora krav som kan ställas på utformningen av en arvodesframställan.

När det gäller konkursförvaltarna ter sig saken delvis annorlunda. Sätten att förvalta en konkurs kan variera stort beroende på den enskilda konkursens omfattning och beskaffenhet. Det åligger förvaltaren att självständigt och på bästa sätt förvalta konkursboet. I detta kan t.o.m. sägas ligga ett krav på en olikartad tillämpning av KL:s regler beroende på situationen i det enskilda fallet. Detta hindrar emellertid inte att vägledande riktlinjer kan behövas för vissa tillämpningsfrågor av principiell karaktär. En ny självständig tillsynsmyndighet kan visserligen genom förändrade arbetsmetoder antas få en bättre kunskap om förvaltningen i stort. Men denna kunskap bör på något sätt komma förvaltarna och andra aktörer i konkursförfarandet till godo. Ett sätt att förmedla sådan kunskap är att bearbeta den i ett centralt organ, vilket sedan utfärdar rekommendationer i olika ämnen.

Mycket av det arbete en konkursförvaltare gör grundar sig på överväganden som inte har direkt samband med tillämpningen av en uttrycklig bestämmelse i KL eller annan författning. Konkurshanteringen rymmer en mängd praktiska frågor av skiftande slag. Det är ofta fråga om rent affärs-mässiga bedömningar som står i förgrunden vid avveckling av ett konkursbo. Sådana frågor kan följaktligen inte i någon större utsträckning bli föremål för prövning av domstol. Därmed kan man inte heller falla tillbaka på rättspraxis för att få vägledning. Det är heller inte lämpligt eller ens möjligt att i författning söka lägga fast lösningar på alla uppkommande spörsmål. Redan konkursernas skiftande art lägger hinder i vägen för det.

Även om en fråga prövas av domstol rör den ett enskilt fall. Det är inte säkert att den lösning som valts i detta fall har tillämpning i andra situationer. Dessutom kännetecknas domstolspraxis av en eftersläpning i tiden. Konkursförvaltarna kan vara intresserade att relativt snabbt få svar på en viss fråga.

I och för sig är det en tänkbar lösning att låta den nya tillsynsmyndigheten svara för central information och vägledning i praktiska och rättsliga frågor. Det kräver emellertid att myndigheten tar inte obetydliga resurser i anspråk för att t.ex. utforma riktlinjer samt ordna kurser och sammankalla deltagare. Det kan diskuteras om detta är den lämpligaste vägen att lösa frågan. Med den fördelning av aktörernas roller i konkurs som utredningen förordar, t.ex. ett utökat inflytande för borgenärerna i konkursförvaltarråden (se avsnitt 5.3), möjligheten att bilda en borgenärskommitté (se avsnitt 5.6.3) och förslaget att anförtro beslut om bevakningsförfarande åt konkursförvaltaren (se avsnitt 5.6.2), är det mindre väl förenligt att vidga det rent statliga inflytandet över konkurshanteringen. Det har vidare varit svårt att få förtroende för RSV:s verksamhet på området, eftersom t.ex. borgenärsintressen inte varit representerade i denna. Motsvarande gäller förvaltarens intressen.

En bättre lösning är enligt utredningens mening att berörda aktörer i samförstånd och på frivillighetens väg efter hand försöker lösa uppkommande förvaltningsfrågor genom att så långt möjligt enas om lämpliga lösningar. Samma synsätt gör sig gällande beträffande t.ex. utseende och arvodering av förvaltare. Därigenom blir det lättare att få genomslag hos konkursförvaltarna och andra aktörer i konkursförfarandet för de principer som bör gälla i olika sammanhang, (jfr den ordning som tillämpas i fråga om vad som anses vara ”god redovisningssed”, 8 kap. 1 § bokföringslagen, BokfL). Med en allsidig sammansättning av ett centralt, rådgivande organ kan så gott som samtliga aktörer få en möjlighet att uttrycka sin mening i aktuella frågor av generellt slag. Om nämnda frågor tas upp till behandling på ett sådant sätt vinner man såväl tid som resurser som annars skulle gått åt för t.ex. en domstolsprocess. Därmed bidrar man ytterst till att kostnaderna vid konkurs hålls nere. Dessutom är det slumpmässigt vilka frågor som kommer under domstolarnas bedömning.

När det gäller frågor rörande konkursförvaltning kan i och för sig hävdas att förvaltarnas egen organisation, Konkursförvaltarcollegiernas Förening, delvis fyller behovet av information och riktlinjer för förvaltarnas del (jfr avsnitt 2.4.4.2). Att undanta sådana frågor från verksamhetsområdet för ett centralt, rådgivande organ är dock inte någon lämplig lösning. Man förlorar då den möjlighet till samförstånd mellan olika aktörer på området som är en viktig förutsättning för bildandet av ett sådant organ. Gränsen mellan frågor rörande konkursförvaltning och spörsmål om tillsynen över denna är vidare flytande. En fråga om t.ex. förvaltarens skyldighet att samråda med tillsynsorganet enligt 7 kap. 10 § KL rör både förvaltarna och dem som företräder tillsynsfunktionen. Det skulle därför i praktiken knappast vara möjligt att dra upp en bestämd gräns mellan frågor som uteslutande rör förvaltarna och andra spörsmål. Det kan också påpekas att någon sådan begränsning av det rådgivande organets uppgifter inte

gjorts när man inrättat den finska Delegationen för konkursärenden resp. det norska Konkursrådet (se avsnitt 3.3.2 och 3.4.2). Erfarenheterna från dessa länder är goda.

Enligt utredningens mening finns det fullgoda skäl att inrätta ett sådant centralt organ som nu efterlysts. Ett lämpligt namn på organet är Konkursrådet.

Det är en rad frågor som möter om man vill fullfölja den nu väckta tanken. Vilken funktion bör rådet ha? Skall det ha endast en rådgivande funktion? För vem eller vilka organ bör rådet främst inrättas? Vilka frågor skall rådet behandla? Hur skall rådet vara sammansatt? Hur skall ledamöterna utses? Vilka arbetsformer skall tillämpas? Hur skall rådets ställningstaganden publiceras? Vilka kostnader kan uppkomma? Man bör även ta ställning till rådets rättsliga status. Bör det vara ett offentligt eller privat organ? I det sammanhanget inställer sig frågor om t.ex. allmänna handlingars offentlighet.

I följande avsnitt behandlar utredningen Konkursrådets funktion och sammansättning. Frågor som närmast rör Konkursrådets organisation, t.ex. dess rättsliga status, antalet ledamöter, arbetsformerna i rådet och vem som formellt utser ledamöterna samt uppkommande kostnadsfrågor, tas upp i avsnitt 5.9.2.

5.5.2 Närmare om Konkursrådet

Utredningens förslag: Konkursrådets främsta uppgift skall vara att främja en god konkursförvaltningssed samt effektivitet och enhetlighet i konkursförfarandet.

Rådet skall utfärda rekommendationer i frågor om konkursförvaltning, den offentliga tillsynen över denna och därmed sammanhängande frågor. Rekommendationerna skall inte avse enskilda ärenden och skall tjäna till ledning för konkursförvaltarna och tillsynsmyndigheten.

Rådet skall vara sammansatt av företrädare för konkursförfarandets aktörer.

Konkursrådets funktion

Den övergripande uppgiften för den finska Delegationen för konkursärenden är att bistå Konkursombudsmannen genom att följa de förfaringssätt som tillämpas i förvaltningen av konkursbon samt genom att ta initiativ till och avge förslag om utvecklande av konkursförfarandet, god boförvaltningssed och övervakningen av konkursbon. Delegationen skall också

avge utlåtanden och rekommendationer i dessa frågor (7 § den finska förordningen om förvaltningen av konkursbon 31.1.1995/111).

Enligt mandatet för det norska Konkursrådet skall rådet ha en rådgivande och vägledande funktion. Rådet skall verka för en effektiv, praktisk och resultatorienterad behandling av konkurser inom ramen för gällande lagar och föreskrifter samt främja en enhetlig praxis mellan olika landsdelar. Det norska Konkursrådet avger inte remissyttranden i enskilda konkursärenden. Det kan ge rekommendationer i principiella frågor som rör konkursförvaltningen. Uttalandena kan ske på eget initiativ eller efter förslag från Justisdepartementet och de organ som sysslar med konkursförvaltning. I sin verksamhet bör rådet hålla god kontakt med de organ som sysslar med praktisk konkursförvaltning. Rådet bör vara lyhört i fråga om behovet av förändringar i rutiner och författningar. I det sammanhanget kan rådet ta initiativ till åtgärder inom ramen för sitt mandat samt ge förslag till författningsändringar. Det har även till uppgift att närmare se ”på koordineringen av olika myndigheters insatser i samband med konkursansökningar och konkursförvaltning”. Rådet skall i detta avseende kartlägga förekommande problem. Förbättringar kan föreslås och initiativ till åtgärder kan tas. I syfte att höja kompetensen hos de organ som sysslar med konkursförvaltning kan rådet ordna seminarier och kurser. Förutom att utnyttja den sakkunskap som finns representerad inom rådet bör samråd ske även med andra organ, t.ex. borgenärssammanslutningar.

Ett svenskt Konkursråd bör vara ett organ i vilket kunskaper om konkursförvaltning och näraliggande frågor kanaliseras. Syftet med rådet bör, i likhet med vad som är fallet beträffande motsvarande organ i Finland och Norge, främst vara att detta skall främja enhetlighet i konkurshanteringen och klarläggande av olika spörsmål rörande konkursförvaltning. Det bör således verka för att en god konkursförvaltningssed skapas och upprätthålls samt verka för enhetlighet i konkursförfarandet. Härigenom ökas möjligheterna till samförstånd mellan konkursförfarandets olika aktörer.

Rådets verksamhet bör i första hand gå ut på att vara ett stöd för de organ som har de primära uppgifterna beträffande konkursförvaltningen, dvs. konkursförvaltarna och tillsynsmyndigheten. Förvaltarnas uppgifter kännetecknas väsentligen av ställningstaganden i praktiskt hänseende. Det kan gälla t.ex. försäljningsåtgärder, eventuell misstanke om brott och hörande av TSM enligt 7 kap. 10 § KL. Indirekt kan rekommendationer rörande förvaltningen vara ett stöd även för tillsynsorganets verksamhet när detta skall avgöra inriktningen av sin kontroll, t.ex. hur omfattande granskningen av olika dokument bör vara och behovet av besök hos ett konkursföretag.

Det ligger annorlunda till med Konkursrådets förhållande till domstolarna. Dessa har väsentligen att fatta formella beslut i konkurshanteringen. Men även här kan rekommendationer från rådet vara till nytta.

Detta aktualiserar frågan om en domstol bör kunna begära ett yttrande från rådet i ett pågående konkursärende. Utredningen anser att man inte bör tillägga rådet en sådan funktion. Ett system med yttranden i enskilda fall skulle inte fungera utan tidsutdräkt och dryga kostnader. Behovet av prejudikatbildning i konkursärenden bör liksom hittills tillgodoses av Högsta domstolen. Inte heller denna domstol bör kunna kräva att rådet yttrar sig i enskilda konkursärenden. Uppkommer emellertid en fråga om tolkning av en av rådet utfärdad rekommendation, bör det stå rådet fritt att efter begäran uttala sig i frågan.

Konkursrådet bör ha frihet att själv bestämma i vad mån det kan utgöra ett stöd för även andra organ. Sålunda bör det stå rådet fritt att t.ex. vända sig till regeringen med förslag i ett lagstiftningsärende. Även organisationer och enskilda kan vilja höra av sig beträffande sådant som rör konkursförvaltning och närallgiggande frågor. Men det bör inte vara möjligt för dessa intressenter att nyttja Konkursrådet i syfte att t.ex. få ett expertutlåtande i ett enskilt mål.

Konkursrådet bör således – i likhet med förhållandena i Finland och Norge – uttala sig i olika konkursrättsliga frågor i form av allmänna riktlinjer eller rekommendationer. Rådet kan självt initiera frågor och avge förslag. Därigenom tillgodoses önskemål från borgenärer, konkursförvaltare m.fl., vilka genom sina resp. organ kan föra fram propåer. Naturligtvis kan även andra än de organ som är representerade göra framställningar hos rådet. Bl.a. kan domstolarna och Regeringskansliet initiera frågor av mera allmänt slag som inte är knutna till ett enskilt konkursärende.

En förutsättning för att Konkursrådet skall kunna ha en funktion av nu antytt slag är att organets verksamhet är permanent. Som föreslås i det följande kan det vara lämpligt att rådet sammanträder med vissa intervaller.

Vad som har sagts nu innebär att rådet inte bör utgöra en sådan särskild ”arvodesnämnd” som omnämns i utredningens ursprungliga direktiv. Beträffande arvodesprövningen hänvisas vidare till framställningen i avsnitt 5.4.4.2.

Frågor som Konkursrådet kan behandla

Det är inte möjligt att uttömmande ange vilka frågor Konkursrådet bör ta befattning med. Syftet med rådet är att detta skall ge vägledning i frågor där det saknas uttryckliga föreskrifter eller då man vid tillämpningen av någon bestämmelse i KL erfarit att den inte är tillräckligt preciserad.

I förgrunden står konkursförvaltning och därmed sammanhängande frågor. Rådet bör främja utvecklandet av en god konkursförvaltningssed. Det bör inte vara främmande för att i mån av möjlighet också ta sig an

enstaka frågor på den materiella konkursrättens område, för den händelse dessa inte kommit upp i rättspraxis och vilkas besvarande kan underlätta förvaltarnas arbete. Härutöver bör rådet också verka för att tillsynsmyndighetens verksamhet bedrivs i enhetliga och rationella former.

I det följande skall utredningen ge ett antal exempel på sådana spörsmål rörande konkursförvaltning som Konkursrådet kan tänkas ta befattning med. I samband därmed skall beröras några frågor av betydelse för konkurstillsynens verksamhet liksom för de konkursförvaltarråd som utredningen föreslagit i avsnitt 5.3.3.7.

Till en början kan nämnas praktiska frågor rörande formerna för försäljning av tillgångar. När bör t.ex. en fastighetsmäklare anlitas för försäljning av fast egendom? Bör en försäljning ske på exekutiv auktion eller på annat sätt (8 kap. 6 § KL)? Enligt vilka principer bör förvaltaren fortsätta att driva in fordringar eller försälja dem (8 kap. 14 § KL)? Enligt vilka principer bör driften av gäldenärens rörelse fortsätta (8 kap. 2 § KL)?

Enligt utredningsförslaget får konkursförvaltaren utökade beslutsfunktioner. Bl.a. anförs förvaltaren att fatta beslut om bevakningsförfarande (se 9 kap. 1 § KL i utredningens lagförslag) och att hålla bouppteckningssammanträde (se 6 kap. 2 a § KL i utredningens lagförslag). Dessa reformförslag kan föra med sig krav på lösningar av praktiska och andra frågor. T.ex. kan en förvaltare uppmärksamma när bevakningstiden närmar sig slutet att en borgenär ännu inte bevakat en viss fordran. Skall förvaltaren påminna borgenären och därigenom kanske missgynna en annan borgenär? Konkursrådet kan uttala sig i en sådan fråga. Rådet kan också ge vägledning i vilka fall ett bevakningsförfarande bör inledas (utöver vad som anges i lagtexten och motivuttalandena till nuvarande 9 kap. 1 § KL, se prop. 1986/87:90 s. 295 f.). När det gäller bouppteckningssammanträdet kan Konkursrådet avge rekommendationer rörande t.ex. formerna för närvarorätten vid sammanträdet. I vilka fall är det lämpligt att anordna närvaro för tillsynsorganet per telefon? Vilka begränsningar kan en förvaltare göra i fråga om rätten för olika intressenter att närvara? En annan och viktigare fråga är i vilka fall förvaltaren bör påkalla edgång för gäldenären inför domstol. För det mesta kommer det troligen att röra sig om fall där gäldenären misstänks för brott enligt 11 kap. brottsbalken. Det kan inte uteslutas att någon gång andra hänsynstaganden gör sig gällande eller gränsdragningsproblem uppkommer (se avsnitt 5.6.2).

Viktiga frågor är vidare t.ex. formerna för kontakterna mellan konkursförvaltaren och andra aktörer i konkursförfarandet. Regeln om förvaltarens upplysningsplikt i 7 kap. 9 § KL är allmänt hållen och kan ge utrymme för en olikartad tillämpning. I vilken omfattning bör förvaltaren på begäran av t.ex. en borgenär avslöja att det föreligger brottsmisstanke? Det kan anmärkas att Ekosekretessutredningen i betänkandet Ekonomisk brottslighet

och sekretess (SOU 1999:53) föreslår att förvaltaren skall vara skyldig att upplysa om att han gjort brottsanmälan enligt 7 kap. 16 § KL och vad han i samband därmed erfarit först sedan han avgett slutredovisning, se betänkandet s. 27 och 298 f. Hur långt sträcker sig vidare förvaltarens upplysningskyldighet mot gäldenären när det gäller på vilket sätt förvaltaren utfört en viss åtgärd? Är han t.ex. skyldig att redogöra för vilka affärsmässiga principer han tillämpat? Skall det vara någon skillnad mellan upplysningskyldighetens omfattning beroende av om t.ex. tillsynsmyndigheten eller någon annan aktör begärt upplysningen?

Konkursrådet kan också ge vägledning beträffande formerna för konkursförvaltarens skyldighet att kommunicera med tillsynsmyndigheten, särskilt berörda borgenärer och i vissa fall gäldenären enligt 7 kap. 10 § KL i utredningens lagförslag. Utredningens förslag till en ny inriktning av den offentliga konkurstillsynen (se avsnitt 5.7) innefattar att paragrafen får en ny lydelse. Ändringen innebär att tillsynsorganet självt får bestämma om det skall yttra sig. Valet görs i sin tur beroende av vilken kunskap myndigheten har om det enskilda ärendet, vilket hänger samman med graden av tillsyn i det. Det är därför värdefullt om Konkursrådet uttalar sig om i vilka fall bestämmelsen bör komma till användning. Därigenom får också tillsynsmyndigheten en uppfattning om när en förvaltare kan förväntas ha ett behov av samråd. På så sätt får myndigheten "indirekt" besked om när det kan föreligga ett särskilt kontrollbehov. Konkursrådets uppgift blir närmast att, utöver vad som angetts i tidigare förarbetsuttalanden (se prop. 1978/79:105 s. 273 f. och 1986/87:90 s. 264), ge rekommendationer i vilka situationer samråd bör ske.

Ett exempel på det nu sagda är att utredningen föreslår att kravet på medgivande av tillsynsorganet för att egendom formlost skall kunna överlämnas till bäst berättigad borgenär enligt 10 kap. 4 § KL slopas. Det är tänkbart att konkursförvaltaren i sådana fall har behov av att ge tillsynsmyndigheten tillfälle att yttra sig med tillämpning av 7 kap. 10 § KL (se 10 kap. 4 § KL i utredningens lagförslag och avsnitt 5.6.2). Utredningen föreslår också att förvaltaren skall ha beslutanderätten i fråga om att inleda bevakningsförfarande (se 9 kap. 1 § KL i utredningens lagförslag och avsnitt 5.6.2). Detta kan innebära ett ökat behov av samråd med tillsynsmyndigheten från förvaltarens sida i fråga om förutsättningarna för att besluta om bevakningsförfarande. Konkursrådet kan ge närmare vägledning om i vilka situationer samråd bör ske.

I RSV:s meddelanden 1999-09-20, RSV Ex 1999:2 (se avsnitt 2.3.3) ges anvisningar om hur TSM bör förfara i samband med att konkursförvaltaren hör myndigheten med tillämpning av 7 kap. 10 § KL. 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 överta-

gande av talan, överväganden om djupare brottsefterforskning och omfattningen av skyldigheten för förvaltaren att förteckna gäldenärens räkenskapsmaterial. Nämnade exempel utgör frågor där samråd enligt 7 kap. 10 § KL kan bli aktuellt. Konkursrådet kan ge rekommendationer om i vilka situationer förvaltaren bör t.ex. vidta en djupare brottsefterforskning eller inleda rättegång och där samråd enligt 7 kap. 10 § KL bör ske. Även metoderna för hur samrådet bör ske, dvs. skriftligen, muntligen, genom besök etc., kan bli föremål för Konkursrådets rekommendationer.

Det åligger enligt KL konkursförvaltaren att upprätta ett antal dokument, bl.a bouppteckning, förvaltarberättelse, halvårsberättelse, slutredovisning, förvaltningsredogörelse, arvodesframställning, arbetsredogörelse och, enligt utredningsförslaget, en konkursförvaltarrapport. En lämplig uppgift för rådet kan vara att vid behov undersöka förutsättningarna för en standardisering av handlingarnas utformning.

Utredningen har i avsnitt 5.3 behandlat formerna för utseende av konkursförvaltare. Tanken är att regionala konkursförvaltarråd skall avge rekommendationer om vilka personer som anses lämpliga att ha förvaltaruppdrag. Kvalifikationskraven i 7 kap. 1 § första stycket KL formuleras också om i syfte att specialistkompetens tillförsäkras i alla slags konkurser (se 7 kap. 1 § första stycket KL i utredningens lagförslag). Domstolen skall med ledning av dels kvalifikationskraven, dels konkursförvaltarrådets rekommendationer utse förvaltare i den enskilda konkursen.

Utredningen har inte ansett det vara någon framkomlig väg att i 7 kap. 1 § första stycket KL i detalj precisera de faktorer som bör vara vägledande för att uppnå specialistkompetens. Konkursrådet kan i sammanhanget verka för ett enhetligt betraktelsesätt genom att uttala sig om t.ex. vilka krav som generellt bör gälla för en förvaltares kontorsorganisation eller för att hantera en rörelsekonkurs. Uttalandena bör tjäna som vägledning för de kravspecifikationer som konkursförvaltarråden skall upprätta till ledning för förvaltarens ansökningar dit (se avsnitt 5.3.3.7). En annan uppgift för Konkursrådet är att bistå konkursförvaltarråden med en prognos över hur många förvaltare som behövs för en kommande period när en ny krets skall avgränsas (se avsnitt 5.3.3.7). Domstolen är enligt utredningens förslag oförhindrad att utse en person till förvaltare som inte finns med på konkursförvaltarrådets förteckningar. Om en person med särskild kunnskap på något område finns tillgänglig kan det nämligen någon gång vara befogat att gå utanför kretsen. En rekommendation från Konkursrådet kan klargöra när det finns anledning att anlita person utanför nyss nämnda krets.

Utredningen har i avsnitt 5.4 lämnat förslag till förbättringar i arvodeskontrollen. Det föreslås att konkursförvaltaren skall vara skyldig att redovisa tidsåtgång i sin arvodesframställning om domstolen har behov av det för att kunna bedöma skäligheten av begärt arvode (se 14 kap. 6 § and-

ra stycket KL i utredningens lagförslag och avsnitt 5.4.2.3). Utredningen föreslår även en ny utformning av konkursförvaltartaxan där det bättre klargörs enligt vilka principer taxan skall tillämpas (se avsnitt 5.4.3.3). Reformerna förutsätts ge domstolen ett bättre underlag för arvodesprövningen. Trots detta kan principer för arvodesbestämningen förväntas bli en central fråga för Konkursrådet. Vägledande uttalanden från rådet kan t.ex. bringa klarhet om när och på vilket sätt förvaltaren bör redovisa tidsåtgång. Utrymmet för konkursförvaltartaxans tillämplighet kan någon gång bli föremål för tveksamhet. Detta gäller särskilt vid bedömningen av i vad mån realiserande av tillgångar, avslutande av rörelse och utredning av brottsmisstanke hänför sig till enkla fall och därmed faller inom det taxesatta området (se avsnitt 5.4.3.3). Också här kan uttalanden av Konkursrådet vara till nytta.

Sammanställningen i Konkursrådet

Ledamöterna i ett Konkursråd bör hämtas ur den krets som sysslar med eller är berörd av konkurs. Hit hör till en början tillsynsmyndigheten och konkursförvaltarna. Självfallet är borgenärerna (såväl privata subjekt som staten) viktiga intressenter. Såväl revisorer som åklagare har också uppgifter med anknytning till konkurshanteringen. Både förvaltarna och tillsynsorganet anlitar revisorer i olika sammanhang. Åklagarväsendet och Ekobrottsmyndigheten (EBM) kan bistå med kunskap främst rörande ekonomisk brottslighet. Med tanke på statens ekonomiska åtaganden inom konkurshanteringen kan också DV vilja anlägga synpunkter (se beträffande beslutsordningen vid utseende av ledamöter avsnitt 5.9.2).

Konkursförvaltarna bör lämpligen företrädas av personer föreslagna av Konkursförvaltarkollegiernas Förening och Stiftelsen Ackordscentralen. Statens intressen i rollen som kontrollorgan kan kanaliseras genom tillsynsmyndigheten. De enskilda borgenärerna företräds av många olika organisationer. Svenska Bankföreningen, Svensk Handel, Sveriges Industrieförbund, Företagarnas Riksorganisation, Svenska Inkassoföreningen och LO är några exempel. RSV bevakar statens borgenärsintressen. Revisorerna kan exempelvis företrädas genom Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR). Åklagarväsendet kan representeras av en åklagare från Ekobrottsmyndigheten (EBM).

Gäldenärerna kan på grund av sin ställning i konkurs inte sägas ha något berättigat intresse av att utöva inflytande i ett Konkursråd av nu aktuellt slag. Gäldenärernas intressen kan tas till vara utan någon formell representant. Det kan påpekas att gäldenärsföretag indirekt blir företrädda genom sådana organisationer som Svensk Handel.

Domstolarna representerar inte något ”intresse” vid konkurs. Deras roll kommer i framtiden främst att vara ”tvistelösande” organ. Utredningen anser det därför vara tveksamt att domstolen deltar och – på förhand – tar ställning i konkursrättsliga spörsmål. Både i Finland och i Norge finns emellertid domstolarna representerade i Delegationen för konkursärenden resp. i Konkursrådet. För Norges del bör i sammanhanget beaktas att det är domstolen som har den övervakande rollen i konkursen. Man kan naturligtvis inte bortse från att en domare kan tillföra kunskaper och erfarenheter från sin verksamhet. Något formellt hinder mot att utse en domare finns inte.

Som ett generellt krav bör gälla att ledamöterna skall ha särskild insikt i och erfarenhet av frågor om konkurs. Att ställa upp ett sådant krav kan kanske verka överflödigt beträffande konkursförvaltarna och tillsynsorganets representanter. Men beträffande andra medlemmar i ett Konkursråd torde det vara ofrånkomligt att ange ett minimikrav beträffande deras kompetens på området. Det framstår därför som en lämplig avvägning att i en förordning införa en allmän bestämmelse om att ledamöterna skall uppfylla det nämnda kravet. Det betyder att det inte bör ställas upp något krav på att ledamöterna skall vara jurister.

Regleringen av rådets sammansättning bör självfallet innehålla regler om ordförande och vice ordförande och sekreterare. I syfte att skapa ett gott förhållande mellan ledamöter och sekreterare bör rådet självt ges inflytande över valet av sekreterare. Sekreteraren kan som yrkesbakgrund t.ex. ha tjänst som hovrättsassessor, biträdande jurist på advokatbyrå eller tjänsteman vid tillsynsmyndigheten.

5.6 Vissa frågor rörande konkursförfarandet

5.6.1 Allmänna synpunkter

I det föregående (se avsnitt 5.2.5) har utredningen berört det förslag till omfördelning av uppgifter i konkurs mellan domstolar, tillsynsorgan och konkursförvaltare som ingår i Domstolsutredningens (DU:s) betänkande Domstolarna inför 2000-talet. I det sammanhanget har utredningen framhållit att det inte är förenligt med den ändrade funktion som tillsynsorganet enligt utredningens mening skall ha att överväga någon mera radikal omflyttning av beslutsfunktioner mellan domstolen och den offentliga tillsynen. Vad gäller formerna för utseende av förvaltare har utredningen utvecklat sina synpunkter i avsnitt 5.3. Vad som föreslås i den delen bör skapa bättre förutsättningar än nu att vidmakthålla en hög kompetens hos

förvaltarna. I avsnitt 5.4.4 har utredningen tagit ställning till frågan om var beslutsfunktionen skall ligga beträffande beslut om ersättning till konkursförvaltare och förordnat att denna funktion skall ligga kvar hos domstolen.

I förevarande avsnitt skall utredningen behandla de ytterligare frågor som aktualiseras med anledning av DU:s betänkande. Även formerna för utseende av en borgenärskommitté liksom en av JO väckt fråga om anstånd med avlämnande av förvaltarberättelse skall tas upp. Inledningsvis skall emellertid beröras ett principiellt spørsmål rörande den nya tillsynsmyndighetens ställning i konkurs. Det gäller frågan om det är lämpligt att myndigheten i vissa situationer utövar beslutanderätt rörande konkursförvaltningen.

Vid 1979 års reform överläts beslutanderätten i vissa förvaltningsfrågor till TSM. Det gäller tvist huruvida någon del av gäldenärens inkomst skall tillkomma konkursboet (numera 3 kap. 6 § KL) och meningsskiljaktighet mellan flera konkursförvaltare beträffande en förvaltningsangelägenhet (numera 7 kap. 4 § andra stycket KL). Vid KL-reformen gjordes vidare förvaltarens handlande på några punkter beroende av medgivande från TSM:s sida, nämligen i fråga om försäljning av pantsatt lös egendom på annat sätt än på auktion (8 kap. 7 § andra stycket KL), beträffande förvaltarens beslut att i avskrivningsfall överlämna kvarvarande tillgångar till bäst berättigad borgenär (10 kap. 4 § 1 KL) och i fråga om utbetalning av medel till borgenärer utan efterutdelning (11 kap. 21 § KL).

Vad gäller de fall där beslutanderätt överlåtits till TSM har statsmakterna i lagmotiven markerat att det rör sig om undantag från principen om konkursförvaltarens självständiga bestämmanderätt i förvaltningsfrågor. Beträffande tvist i beneficiefråga hänvisades särskilt till KFM:s erfarenhet från specialekutionen av spørsmål om existensminimum (se prop. 1978/79:105 s. 199 f. och 262 f.). Beträffande meningsskiljaktighet mellan flera förvaltare i fall då förvaltningen inte delats upp framhölls av Konkurslagskommittén att TSM endast har att biträda någon av de meningar som finns företrädda bland förvaltarna och att det således inte rör sig om någon självständig beslutanderätt. Chefen för Justitiedepartementet anförde bl.a. att det rör sig om ett utpräglat undantagsfall och att den av kommittén föreslagna ordningen borde godtas, även om den inte är invändningsfri ur principiell synvinkel (se nämnda prop. s. 270).

Också de situationer där det vid KL-reformen infördes krav på medgivande av TSM till vissa förvaltningsåtgärder torde få uppfattas som vissa av speciella skäl motiverade avsteg från principen om konkursförvaltarens självständiga bestämmanderätt. I fråga om underhandsförsäljning av pantsatt lös egendom hade vid reformen ifrågasatts om kravet på borgenärens samtycke till åtgärden borde mjukas upp. Departementschefen fann detta vara lämpligt och framhöll att – utöver att man i lagrummet anknöt till det i 9 kap. 8 § utsökningsbalken angivna villkoret för underhandsförsäljning

– borde som förutsättning uppställas att TSM medger sådan försäljning (se prop. 1986/87:90 s. 289). Det tillades att TSM borde kontrollera att förvaltaren vidtagit tillräckliga åtgärder för att nå bästa pris vid försäljningen och att medgivande bara borde lämnas om TSM delade förvaltarens uppfattning i prisfrågan. Bestämmelsen om TSM:s medgivande till att förvaltaren överlämnar kvarvarande tillgångar till bäst berättigad borgenär motiverades med att den var en garanti för att borgenärsintressena tillgodoses (se nämnda prop. s. 315 och 319). Kravet på TSM:s medgivande till formlös efterutdelning torde ha att göra med att det tidigare krävts beslut av konkursdomaren i motsvarande fall (148 § andra meningen och 185 g § andra stycket fjärde meningen ÄKL) och att institutet konkursdomaren avskaffades vid KL-reformen. Några närmare skäl till det berörda kravet på TSM:s medgivande anfördes inte av departementschefen (jfr nämnda prop. s. 152 f. och 348).

När nu frågan om den offentliga tillsynens funktion på nytt är i blickpunkten finns skäl att överväga om nuvarande ordning i de angivna hänseendena är i allo ändamålsenlig. Som framgått av det nyss anförda har reglerna på ett par punkter ett visst samband med TSM:s anknytning till de exekutiva myndigheterna. Upphör detta samband, minskar i motsvarande mån skälen för att förlägga beslutsfunktionerna till tillsynsorganet. Med den ändrade inriktning av tillsynen som utredningen förordar finns det också anledning att fråga sig om det är lämpligt att behålla sådana inslag i konkursproceduren som ytterst bygger på hittillsvarande, ärendeanknutna övervakning av konkursförvaltningen. Men det finns också andra skäl att ompröva hållbarheten av de lösningar som valts vid de tidigare reformerna.

Att konkursförvaltarens självbestämmanderätt naggas i kanten genom nuvarande regler i berörda hänseenden är ovedersägligt. Kravet på medgivande till vissa förvaltningsåtgärder från tillsynsorganets sida står i strid med tanken att det är konkursförvaltaren som fattar besluten och tar ansvaret för dem (jfr prop. 1986/87:90 s. 113). Samtidigt bör framhållas att det i fråga om beneficietvister och meningsskiljaktigheter mellan konkursförvaltare rör sig om ganska ovanliga situationer samt att inte heller fallen där det i dag krävs medgivande från TSM:s sida tillhör de allra mest förekommande. Vid utredningens enkät till TSM har inte framkommit att tillämpningen av reglerna vållar några egentliga olägenheter.

En annan sida av saken är, om det principiellt sett är riktigt att tillsynsmyndigheten samtidigt utövar tillsyn över konkursförvaltningen och fattar beslut med bindande verkan för denna. Genom att uttala sig för ett visst sätt att handha förvaltningen kan myndigheten begränsa sin handlingsfrihet. Utredningen har emellertid i det föregående (se avsnitt 5.2.3) gett ett exempel på att en offentlig tillsyn över privat verksamhet kan förenas också med en direkt beslutandefunktion avseende verksamheten,

nämligen reglerna om länsstyrelsens tillsyn över stiftelsers förvaltning (9 kap. stiftelselagen). Även om skäl kan anföras för att en offentlig konkurstillsyn bör hållas helt isär från ansvaret för konkursförvaltningen, vill utredningen inte hävda att en sådan princip måste fasthållas undantagslöst.

Det finns också anledning att beakta den utveckling mot renodling av domstolarnas funktioner som ägt rum under senare år. Ett exempel på detta är de i avsnitt 5.3.4 berörda ändringar i 11 kap. föräldrabalken 1995 varigenom överförmyndaren fick utvidgad beslutsbefogenhet i fråga om bl.a. godmanskap. Vid denna reform uttalade chefen för Justitiedepartementet bl.a. att en förvaltningsuppgift, som på ett godtagbart sätt kan handläggas av en förvaltningsmyndighet, bör flyttas till en sådan myndighet i stället för att ligga kvar hos domstolen samt att en domstol endast bör handlägga uppgifter av förvaltningskaraktär om starka rationalitetsskäl talar för det. Ytterligare kan erinras om den omfördelning av beslut om tvångslikvidation av aktiebolag som skett mellan domstol och PRV (se prop. 1993/94:43 s. 10 f.). Man gjorde här skillnad mellan materiella likvidationsgrunder och formella sådana. Departementschefen menade att det är en domstolssuppgift att slita tvister mellan olika intressenter. I fråga om de materiella likvidationsgrunderna kunde förutsättas oenighet mellan aktieägarna. Det borde därför ankomma på domstol att besluta om likvidation i sådana fall. Beträffande de formella likvidationsgrunderna är det närmast fråga om att konstatera förekomsten av vissa faktiska förhållanden. Både effektivitets- och besparingsskäl talade för att förlägga den prövningen till PRV.

Vad som har anförts nu talar för att man i fråga om de aktuella punkterna i konkurshanteringen bör överväga lösningar som – jämförda med nuvarande regler – står i bättre överensstämmelse med såväl utredningens nya syn på tillsynsorganets roll som de principer som i övrigt bör präglade fördelningen av uppgifter mellan konkursförvaltaren, domstolen och tillsynsorganet. De skäl som härvid skall falla utslaget gör sig emellertid gällande också beträffande andra inslag i konkurs där DU förespråkade ändringar. Utredningen anser därför att det är lämpligast att – med beaktande av de allmänna synpunkter som anlagts nu – behandla alla frågor var och en för sig och i sitt sammanhang.

Utredningen skall i det följande (avsnitt 5.6.2) gå igenom de olika situationer där det enligt DU kan ifrågasättas om nuvarande fördelning av beslutsfunktionerna mellan konkurshanteringens aktörer är den mest ändamålsenliga. Härvid skall även beröras de fall där TSM i dag tillagts beslutanderätt eller där det uppställts krav på medgivande från TSM till viss förvaltningsåtgärd. Här efter behandlar utredningen frågan om formerna för utseende av en borgenärskommitté (avsnitt 5.6.3) liksom en fråga om anstånd med avlämnande av förvaltarberättelse (avsnitt 5.6.4). Avslutningsvis berör utredningen den av DU väckta frågan om konkurs även i

fortsättningen bör betraktas som ett fortlöpande ärende hos tingsrätten (avsnitt 5.6.5).

5.6.2 Omfördelning av beslutsfunktioner?

Åtgärder omedelbart efter konkursbeslutet

DU:s förslag att tillsynsmyndigheten skall överta tingsrättens uppgift att skicka underrättelser om konkursbeslutet har avstyrkts av de flesta som uttalat sig i frågan. Enligt utredningens mening talar både den offentliga tillsynens nya roll och praktiska skäl för att man inte skall flytta uppgiften till tillsynsorganet. Härtill kommer att det alltjämt skall ankomma på domstolen att kungöra konkursbeslutet.

Twist om gäldenärens beneficium

Utredningens förslag: Twist rörande gäldenärens beneficium (3 kap. 6 § KL) skall prövas av tingsrätten som en del av konkursärendet.

Uppkommer det en twist rörande gäldenärens beneficium skall denna i dag lösas av TSM (3 kap. 6 § KL). Med hänsyn till utredningens förslag att det nya tillsynsorganet skall vara fristående från KFM synes det ursprungliga skälet för att förlägga denna beslutsfunktion utanför domstolen inte längre gälla. Det rimmar inte heller så väl med tillsynsorganets nya roll att lösa tvister av detta slag. Att föra över tvistelösningen till KFM är inte lämpligt. Det återstår följaktligen endast det alternativet att tvisten prövas av tingsrätten som en del av konkursärendet (jfr 27 § fjärde stycket ÅKL). Frågan bör kunna komma under rättens prövning efter ansökan av gäldenären eller annan berörd person. Reglerna i 3 kap. 6 § KL bör ändras i enlighet härmed. En möjlighet att överklaga tingsrättens beslut i tvisten bör finnas.

Gäldenärens edgångsskyldighet

Utredningens förslag: Den nuvarande ordningen med obligatoriskt edgångssammanträde inför domstol avskaffas. Gäldenären skall i stället skriftligen bekräfta bouppteckningens riktighet vid ett boupptecknings-sammanträde inför konkursförvaltaren. Förvaltaren och tillsynsorganet ges härutöver möjlighet att påkalla edgång av gäldenären inför domstol.

Utredningen föreslår inte någon förändring när det gäller frågan om edgång av annan än gäldenären (6 kap. 5 § KL).

Edgångssammanträdet har främst till syfte att genom straffhot förmå gäldenären att lämna riktiga uppgifter om sina tillgångar och skulder. Gäldenären skall med ed betyga att konkursbouppteckningens uppgifter i dessa hänseenden och om hans räkenskapsmaterial är med sanningen överensstämmande. I samband med konkursbeslutet bestämmer rätten tidpunkten för detta sammanträde och ombesörjer erforderliga kallelser till detta. Det bör påpekas att annan borgenär än konkurssökanden kallas genom den kungörelse om konkursbeslutet som utfärdas enligt 2 kap. 24 § KL.

DU anser av skäl som redovisats i avsnitt 4.2.1 att den obligatoriska edgången bör avskaffas. Gäldenären och annan som nu är underkastad denna skyldighet bör vara skyldiga att gå ed inför domstol bara om det begärs av konkursförvaltaren eller en borgenär. DU framhåller samtidigt att ordningen med ett edgångssammanträde som sätts ut vid konkursens början också har andra funktioner än att genom straffhot förmå gäldenären att lämna riktiga uppgifter om boet. Den kan bidra till att bouppteckningen upprättas snabbt. Den gör det också möjligt för borgenärerna – och tillsynsorganet – att sammanträffa med förvaltaren och gäldenären för att diskutera hanteringen av konkursen. Den senare synpunkten väger enligt DU så tungt att 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 skriftligen bekräfta att bouppteckningen med eventuella tillägg eller ändringar är riktig (bouppteckningssammanträde). Till detta sammanträde skall även tillsynsmyndigheten och borgenärerna kallas.

Vid remissbehandlingen har de flesta tillstyrkt eller lämnat DU:s förslag utan erinran. Många remissinstanser anser emellertid att man bör behålla ett obligatoriskt edgångsförfarande. Det är särskilt en del tingsrätter som vänder sig mot tanken 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. Konkursförvaltaren och gäldenären kan vidare ha olika uppfattningar om bouppteckningens innehåll, något som idag anteckas i domstolens protokoll vid edgångssammanträdet. Nya uppgifter kan komma fram vid detta sammanträde. Offentligheten beskärs, om inte detta hålls inför rätten.

Edgångssammanträdet vid domstolen har lång hävd. Gäldenärens edgångsskyldighet är ett officialinslag i förfarandet som bygger på antagandet att en sådan skyldighet i flertalet fall är till nytta för utredningen och därmed ytterst till fördel för borgenärerna. I sammanhanget bör erinras om att brottet oredlighet mot borgenärer enligt 11 kap. 2 § brottsbalken (BrB) kvalificeras som grovt, om gärningsmannen har beedigat oriktig uppgift. Det kan förmodas att kravet på edgång i åtskilliga fall har förhindrat fel-

aktiga uppgifter från gäldenärens sida. Edgångssammanträdet kan givetvis också i övrigt vara till nytta för aktörerna i konkurs genom den möjlighet till tidigt samråd som yppas vid sammanträdet.

Vad som anförs nu innefattar i sig vägande skäl för att behålla nuvarande edgångsskyldighet som en huvudregel (jfr uttalandena i den i avsnitt 4.2.2 berörda promemorian Konkursgäldenären Ds 1994:96 och prop. 1994/95:189). Som framhållits av DU måste man emellertid ta med i beräkningen att många sådana sammanträden mera framstår som en formalitet än ett inslag med verklig betydelse för förfarandet. Som ett exempel kan nämnas att ett inte obetydligt antal aktiebolag årligen försätts i likvidation och att likvidationsförfarandet ofta övergår i att bolaget begärs i konkurs. Enbart vid Stockholms tingsrätt förekommer årligen omkring 400 konkurser, som avser aktiebolag som försätts i tvångslikvidation. I sådana fall saknas för det mesta närmare uppgifter om boet och edgångsskyldighet kommer att åvila den särskilt utsedda likvidatorn som ställföreträdare för bolaget. Eftersom denne i sådana fall vanligen är en advokat, medför kravet på edgång att proceduren blir mer kostsam än som är motiverat.

Av stor vikt vid ställningstagandet till DU:s förslag är i vad mån man vid en sådan nyordning kan förvänta sig att edgång ändå måste äga rum. Skulle t.ex. detta bli aktuellt i bortåt hälften av konkurserna, synes inte mycket vara vunnet. En ändring skulle snarare leda till en fördyring av och större tidsutdräkt i konkurshanteringen. Riksåklagaren (RÅ) har i sitt remissyttrande framhållit att en rimlig utgångspunkt bör vara att edgång sker så snart förvaltaren anmäler misstanke om brott i samband med konkurserna. Frågan blir då hur ofta sådan anmälan sker. Enligt uppgifter från RSV gjordes av förvaltaren anmälan om brottsmisstanke i 23 – 27 % av de konkurser som avslutades under 1994 – 1999. Det bör påpekas att undersökningen avsett en period då konkursfrekvensen varit onormalt hög. Det är inte uteslutet att den procentuella andelen av fall med brottsmisstanke minskar med sjunkande antal konkurser. Det är inte heller säkert att edgång med nödvändighet bör krävas i alla situationer då misstanke om brott föreligger.

Man kan naturligtvis inte bortse från att edgång kan aktualiseras också av annan orsak än misstanke om brott från gäldenärens sida. Gäldenären kan exempelvis vägra att medverka vid bouppteckningen eller att bekräfta dennas riktighet för förvaltaren. Även andra situationer är tänkbara. Gemensamt för sådana fall är att de inte är så ofta förekommande.

Med hänsyn till det anförda synes tanken på fakultativ edgång av gäldenären inte böra överges av det skälet att det ändå skulle bli relativt vanligt med ett sådant inslag i förfarandet. Frågan blir då om det av annan orsak är fördelaktigt att behålla nuvarande ordning. Det förhållandet att edgångssammanträdet erbjuder TSM och borgenärerna tillfälle att samråda med förvaltaren och gäldenären angående den fortsatta konkurs-

hanteringen har knappast någon större betydelse i sammanhanget. Ett motsvarande sammanträde kan självfallet hållas utan att detta är förbundet med en obligatorisk edgång. Nackdelen med att eventuella meningsskiljaktigheter mellan förvaltaren och gäldenären inte skulle speglas i ett formellt protokoll över sammanträdet bör inte heller överdrivas. Vidhåller gäldenären en uppgift, som förvaltaren anser vara felaktig, bör förvaltaren överväga att begära edgång för att skingra oklarheten. Den preventiva funktion som nuvarande domstolssammanträde kan ha kommer sålunda till synes indirekt genom att gäldenären erinras om att en vägran att medverka leder till att han tvingas beediga bouppteckningen inför rätten. Vad slutligen gäller offentlighetssynpunkten bör framhållas att offentlighet kommer att råda i de fall edgång skall fullgöras. Det är sannolikt sådana fall då det från allmänhetens sida kan finnas ett intresse för att följa konkursens gång. Görs edgången fakultativ, är det inget som hindrar att just önskemål om offentlighet någon gång kan vara ett skäl för att begära edgång.

Vad som hittills anförts talar för att kravet på obligatorisk edgång kan slopas utan allvarliga olägenheter för konkursförfarandet. Det bör erinras om att en motsvarande fråga prövats av lagstiftaren vid tillkomsten av lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion (LFR). Edgång har där gjorts fakultativ. Rekonstruktionsförfarandet har ansetts ge garantier mot missbruk från gäldenärens sida i tre hänseenden (se prop. 1995/96:5 s. 117 f.). Dennes ansökan granskas av rätten. Hans ekonomiska situation nagelfars av borgenärerna vid det sammanträde som följer inom tre veckor efter beslutet om företagsrekonstruktion. Rekonstruktören har särskilt till uppgift att utreda gäldenärens ekonomiska förhållanden. Läget är i och för sig inte detsamma vid konkurs. Vad gäller konkursansökan görs den i bortåt hälften av fallen av borgenär (jfr avsnitt 2.1.3). Den blir då prövad av rätten. Även en gäldenärs ansökan kan bli närmare granskad av rätten, om det undantagsvis finns särskilda skäl för det (2 kap. 7 § KL). Borgenärernas möjlighet att påverka konkursförloppet har berörts i det föregående (se avsnitt 5.2.2). Viktigast är dock att konkursförvaltaren har en mycket stark ställning i förhållande till gäldenären, som berövas sin rättsliga handlingsförmåga. Till detta kommer den offentliga tillsynen i konkurs. Det finns mot denna bakgrund inte skäl att anta, att konkursinstitutet skulle komma att missbrukas av mindre nogräknade gäldenärer av den anledningen att ett system med fakultativ edgång införs. Det överutnyttjande av detta institut som har förekommit och alltså förekommer har andra grunder (jfr t.ex. SOU 1992:113 s. 140 f. och 340 f.).

Enligt DU bör förvaltaren eller en borgenär när som helst under konkursen kunna begära att gäldenären går ed inför domstolen. Att i princip behålla den obligatoriska edgångsskyldigheten men ge förvaltaren rätt att efter omständigheterna avstå från edgång, något som förordats från en del håll vid remissbehandlingen, är knappast en lämplig lösning. Som DU

framhållit är den fakultativa ordningen mer effektiv när det gäller att minska antalet onödiga edgångar. Bedömningen från förvaltarens sida tar då sikte på endast de mindre frekventa fall där det finns ett konkret behov av edgång och inte på att utröna om edgång kan undvaras i några av samtliga konkurser. En fakultativ ordning bör vidare kunna tillämpas av förvaltarna med lika gott resultat för boutredningen som en regel om obligatorisk edgång från vilken undantag kan göras.

En särskild fråga i sammanhanget är, om annan än konkursförvaltaren eller en borgenär skall kunna påkalla edgång. En remissinstans har föreslagit att också tillsynsmyndigheten tilläggs sådan rätt, och en annan instans har förordat att även gäldenären bör få ta initiativ till edgång. Det senare förslaget torde strida mot KL:s regler om gäldenärens skyldigheter och ställning i konkursen. Det förra förslaget har däremot skäl för sig. Det kan inte minst beroende på när frågan om edgång kommer upp vara en grannliga uppgift för förvaltaren att väcka denna fråga. Det skulle otvivelaktigt kunna underlätta för förvaltaren, om det formella yrkandet om edgång ibland gjordes av tillsynsorganet. Något hinder torde inte finnas mot att ge tillsynsorganet en sådan initiativrätt. Att förlita sig på att borgenärerna, t.ex. skatteborgenären, skall sätta sig in i konkursutredningen i sådan mån att de framställer en begäran om edgång i tveksamma fall är inte realistiskt.

DU:s förslag innefattar som nämnts tidigare även att nuvarande edgångssammanträde ersätts av ett bouppteckningssammanträde inför konkursförvaltaren på tid och plats som bestäms av rätten i samband med konkursbeslutet. Tanken är att gäldenären vid det sammanträdet skall bekräfta riktigheten av bouppteckningen. DU erinrar om att en gäldenär som lämnar oriktiga uppgifter i konkursförfarandet kan dömas för oredlighet mot borgenärer enligt 11 kap. 1 § andra stycket BrB och att det gäller även om gäldenären inte har beedigat uppgiften (se SOU 1991:106, Del B s. 350).

Inte heller detta förslag har fått ett odelat positivt mottagande vid remissbehandlingen (se avsnitt 4.2.1). De invändningar som framförts av remissinstanserna väcker till en början frågan om det är behövligt att i ett system med fakultativ edgång formalisera ett sammanträde för skriftlig bekräftelse av bouppteckningens riktighet. Som har berörts förut finns det dock fördelar med att behålla ett snabbt utsatt, sådant sammanträde. Det finns även ett egenvärde i att markera önskemålet om skyndsam handläggning av konkurs. En lagregel om utsättande av ett bouppteckningssammanträde betonar också vikten av att gäldenären fullgör sin upplysningsplikt i förfarandets inledande skede. Den skänker för övrigt en viss stadga åt konkurshanteringen. Man bör därför inte avstå från en reglering av formen för sammanträdet.

Med det nu anförda är inte avgjort vem som skall bestämma tid och plats för bouppteckningssammanträdet eller vem som skall vara ordförande vid detta. Eftersom edgång av hävd brukar ske inför domstol, bör en ordning där edgången äger rum inför tillsynsorganet eller konkursförvaltaren inte komma i fråga. Något hinder mot att gäldenären inför någon av dessa avger en skriftlig bekräftelse på heder och samvete rörande riktigheten av bouppteckningen finns emellertid inte. DU:s förslag att detta skall ske inför förvaltaren och inte hos tillsynsmyndigheten ligger väl i linje med utredningens inställning till den offentliga tillsynens nya roll. Det har också praktiska fördelar. Förvaltaren måste under alla omständigheter hålla kontakt med gäldenären för att få upplysningar om boet. Det framstår då som en lämplig avslutning på genomgången av boets ställning att gäldenären hos förvaltaren skriftligen bekräftar riktigheten av bouppteckningen.

Det är svårt att se några större nackdelar med DU:s förslag i nu berörda hänseende. Det är knappast sannolikt att detta skulle försätta konkursförvaltaren i en motsatsställning till gäldenären (jfr det som tidigare sagts angående initiativrätt till edgång). Redan med nuvarande ordning har förvaltaren rätt att t.ex. begära att gäldenären skall hämtas till bouppteckningsförrättningen (6 kap. 2, 9 och 10 §§ KL). Vill gäldenären inte medverka genom att hos förvaltaren bekräfta bouppteckningens riktighet, återstår normalt ingen annan utväg för förvaltaren än att påkalla att gäldenären avlägger ed inför domstolen. Redan hotet härom bör medverka till att gäldenären fullgör vad som åligger honom.

Vid remissbehandlingen har från några håll påpekats att ett slopande av den obligatoriska edgången får den följd att nuvarande offentlighet i denna del av förfarandet minskar. Detta är som utredningen ser det en oundviklig följd om man delar upp hanteringen i två led: ett bouppteckningssammanträde inför konkursförvaltaren, där offentlighetsprincipen formellt inte gäller, och ett sammanträde för edgång hos domstolen, där denna princip tillämpas. Konkursförvaltningen är inte en statlig uppgift utan en privat sådan. Förvaltaren handlar inte på det allmännas vägnar utan skall fullgöra sina åligganden med samtliga borgenärers bästa för ögonen. Det finns inte något principiellt skäl att göra offentlighetsprincipen, som syftar på allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet, formellt tillämplig hos förvaltaren. En annan sak är att denne ofta kan finna det förenligt med sitt uppdrag att lämna upplysningar angående konkursen inte bara till borgenärerna (jfr 7 kap. 9 § KL) utan också till massmedia eller andra intresserade personer.

Det är viktigt att bouppteckningen blir undertecknad av gäldenären så snart som möjligt. Det talar för att tidpunkten för bouppteckningssammanträdet bör bestämmas i samband med konkursbeslutet. Möjligen kan det också någon gång vara svårt för en konkursförvaltare att – som påpe-

kats av en tingsrätt – finna en lämplig lokal för sammanträdet. Det kan följaktligen vara behövt att i förväg överväga platsen för detta. Eftersom det skall ankomma på rätten att kungöra konkursbeslutet och utse förvaltare, synes det vara mest praktiskt att utsättande av bouppteckningssammanträdet formellt ankommer på rätten. Denna bör givetvis samråda med förvaltaren och vid behov med tillsynsorganet.

En lösning av nu beskrivet slag beträffande edgångsskyldigheten innefattar i förhållande till nuvarande ordning en viss förstärkning av konkursförvaltarens självständiga ställning. I avsnitt 5.3 har utredningen förordat att kravet på förvaltarens specialistkompetens skall upprätthållas konsekvent. Det är därför följdriktigt att förvaltaren tilläggs även en sådan uppgift som att avgöra behovet av edgång. Behovet av kontroll i denna del från samhällets sida tillgodoses genom att tillsynsorganet underrättas om både bouppteckningssammanträdet och det eventuella edgångssammanträdet och ges tillfälle att närvara. Det får ankomma på tillsynsorganet att med hänsyn till den nya inriktning som utredningen föreslår beträffande tillsynen avgöra i vad mån organet skall vara företrätt vid sammanträdena i den enskilda konkursen.

Med hänsyn till vad nu anförts anser utredningen att den nuvarande ordningen med obligatoriskt edgångssammanträde inför domstolen bör ersättas med ett system som innefattar dels ett bouppteckningssammanträde hos konkursförvaltaren, vid vilket gäldenären skriftligen skall bekräfta bouppteckningens riktighet, dels möjlighet att påkalla edgång av gäldenären inför domstolen. Ett sådant system förutsätter vissa nya regler om hur det skall gå till när edgång begärs. DU:s förslag i den delen har inte mött några gensagor vid remissbehandlingen. Inte heller DU:s uttalanden beträffande edgång av andra än gäldenären (6 kap. 5 § KL) har mött någon kritik. Stockholms tingsrätt ifrågasätter dock om inte ett system med fakultativ edgång av gäldenären bör föra med sig också en motsvarande ändring av vad som gäller beträffande edgång av annan än denne.

Tillfällena till förenkling av konkursförfarandet bör givetvis tas till vara. Det finns dock en principiell skillnad mellan de två edgångsfallen. Gäldenären skall utan prövning vara skyldig att på begäran avlägga ed. I fråga om annan än gäldenären måste en prövning äga rum. I dag sker den vid en förhandling hos domstolen. I de allra flesta fall går vederbörande med på att avlägga ed, och den kan alltså avläggas genast. Att ersätta denna ordning med en prövning på handlingarna av frågan om edgångsskyldigheten och en därpå följande edgångsförhandling synes inte innefatta någon egentlig fördel. Nuvarande regler i 6 kap. 5 § bör därför behållas. Av skäl som anförts tidigare beträffande initiativrätt i fråga om edgång av gäldenären bör sådan rätt tillkomma även den nya tillsynsmyndigheten när det gäller edgång av annan person. Se även författningskommentaren under 6 kap. 5 § KL i utredningens lagförslag.

En annan fråga som berör edgången har tagits upp av Stockholms tingsrätt i en skrivelse 1996 till Justitiedepartementet (dnr Ju 96/3130). Med hänvisning till förekomsten av fall där en likvidator i ett aktiebolag, som försatts först i likvidation och sedan i konkurs, har att avlägga bouppteckningsed som ställföreträdare för bolaget föreslår tingsrätten, att 6 kap. 3 § och 10 kap. 2 § KL ändras så att det skall bli möjligt att i en sådan konkurs kunna avstå från att ta upp bouppteckningsed av likvidatorn och även kunna skriva av konkursen utan sådan edgång. Som utredningen ser saken kommer tingsrättens propå i ett nytt läge, om tanken på fakultativ edgång av gäldenären förverkligas. Det blir knappast aktuellt att påkalla edgång i sådana fall som tingsrätten syftar på. Därmed öppnas också möjlighet att skriva av konkursen, sedan bouppteckningens riktighet bekräftats av likvidatorn.

Ett ytterligare spørsmål med anknytning till edgång har berörts av RSV i verkets fördjupade anslagsframställning för åren 1997 – 1999, bilaga 1, nämligen frågan om tillsynsmyndigheten bör ges rätt att närvara vid ett edgångssammanträde per telefon (se avsnitt 4.2.5). RSV framhåller att uppgiften att utöva tillsyn i konkurser ankommer på ett relativt litet antal personer i huvudsak lokaliserade till residensorter. Tillsynsfunktionen saknar möjlighet att besöka samtliga edgångssammanträden där detta skulle vara av värde från exempelvis brottsbekämpningssynpunkt. Bestämmelserna i 6 kap. 4 och 5 §§ KL bör ändras så att företrädare för tillsynen kan delta per telefon, om myndigheten begär det och domstolen finner det lämpligt.

Även RSV:s förslag beträffande närvaro vid edgångssammanträde kommer i ett annat läge, om den av utredningen förordade ordningen med bouppteckningssammanträde och fakultativ edgång av gäldenären genomförs. Några särskilda regler om tillsynsorganets eller borgenärernas möjlighet att närvara vid bouppteckningssammanträdet hos konkursförvaltaren torde inte behövas. Huruvida t.ex. tillsynsorganet kan vara närvarande vid sammanträdet per telefon är närmast en fråga av praktisk natur. Samtidigt bör påpekas att det med den nya inriktning av den offentliga tillsynen som utredningen föreslår knappast blir aktuellt för tillsynsorganet att närvara vid bouppteckningssammanträden i någon större omfattning. Liksom i övrigt får tillsynsorganet göra en avvägning av var myndighetens resurser skall sättas in (se även avsnitt 5.7).

Om edgångskyldighet för gäldenären kommer att aktualiseras endast i en mindre del av konkurserna, inställer sig frågan om det finns tillräckliga skäl att formalisera en möjlighet för tillsynsmyndigheten att vara närvarande vid edgångssammanträdet per telefon. Frågan har en något större räckvidd än det kan synas i förstone. Enligt 16 kap. 2 § KL gäller RB:s bestämmelser om tvistemål i tillämpliga delar i konkursärenden. Det betyder att bestämmelserna om telefonsammanträde och bevisupptagning per

telefon i RB kan bli tillämpliga också i konkurs vid förhandlingar inför domstol.

Under begreppet ”förhandling” faller med RB:s terminologi närmast sammanträde för muntlig förberedelse och huvudförhandling. Men även t.ex. ett sammanträde för upptagande av bevis utom huvudförhandling hör hit (se Fitger, Rättegångsbalken, s. 6:4). Med en sådan vid innebörd av begreppet ”förhandling” torde även ett edgångssammanträde i konkurs kunna principiellt sett hänföras till den kategorin. Edgången är att likställa med bevisupptagning (jfr prop. 1998/99:65 s. 21).

Det kan emellertid diskuteras om det är lämpligt att domstolen i detta fall utnyttjar en möjlighet att använda telefon. I vart fall gäller det gäldenärens personliga närvaro. Ändamålet med edgången kan äventyras, om denna förvandlas till en tom formalitet. Med utredningens förslag rörande fakultativ edgång synes det vara mindre väl förenligt att tillämpa bestämmelsen om telefonsammanträde i 42 kap. 10 § RB. Inte heller föreskriften om bevisupptagning per telefon vid huvudförhandling (43 kap. 8 § fjärde stycket RB) bör med hänsyn till det anförda få någon egentlig aktualitet i fråga om gäldenärens edgång (jfr Ds 1997:7 s. 207 f.).

Den nu berörda frågan har även anknytning till ett annat handläggningstekniskt spörsmål, nämligen användning av videoteknik i rättegång. Sedan den 1 januari 2000 gäller vid vissa domstolar lagen (1999:613) om försöksverksamhet med videokonferens i rättegång. Enligt 3 § i den lagen får den som kallas till ett sammanträde i ett konkursärende utan hinder av vad som sägs i 16 kap. 2 § KL – under vissa närmare angivna förutsättningar – delta i sammanträdet genom videokonferens. I prop. 1999/2000:26 har regeringen lagt fram förslag om vissa andra förändringar av reglerna om domstolarnas handläggning av mål och ärenden. Mot bakgrund av försöksverksamheten med videoteknik har regeringen i det lagstiftningsärendet förklarat att den ”inte nu” lägger fram några förslag om användning av telefon i konkursärenden (se prop. 1999/2000:26 s. 43).

Med hänsyn till det anförda avstår utredningen från vidare uttalanden om användning av telefon vid edgångssammanträde i konkurs.

Tvångsmedel m.m.

<p>Utredningens förslag: Beslut om inskränkning av gäldenärens rörelsefrihet och beslut om tvångsmedel (6 kap. 6 och 9 §§ KL) skall alltjämt fattas av domstol.</p>
--

DU:s förslag i denna del har 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 (6 kap. 6 § KL). Kritiken kommer framför allt från domstolshåll och betingas väsentligen av rättssäkerhetsskäl. Som nämnts förut bör stor försiktighet iakttas vid övervägande av om någon beslutsfunktion skall flyttas till det nya offentliga tillsynsorgan som utredningen förordar. Även om nu förevarande beslut inte är så vanliga, skulle en överflyttning i sin mån göra tillsynsorganets handläggning mera ärendecentrerad. Härtill kommer att beslut av motsvarande slag i andra sammanhang i princip brukar förbehållas domstol (jfr t.ex. 24 § lagen 1990:52 med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU) eller åklagare (jfr 25 kap. RB). En överflyttning av beslutsfunktionen skulle alltså inte ligga i linje med önskemål om renodling av tingsrätternas verksamhet. Nuvarande ordning bör av dessa skäl inte frångås. Några remissinstanser har visserligen ifrågasatt om inte medgivande till utlandsresa skulle kunna lämnas av konkursförvaltaren med rätt för gäldenären att söka ändring hos tillsynsmyndigheten eller domstolen. Det vill dock synas som om det inte finns tillräckliga skäl att komplicera beslutsfattandet med en sådan regel.

I 6 kap. 6 § andra stycket KL finns i dag en föreskrift om att domstolen får ålägga en gäldenär att lämna ifrån sig sitt pass till TSM. Föreskriften torde sällan tillämpas. Skäl att med hänsyn till den nya inriktningen av den offentliga tillsynen välja någon annan mottagare av passet synes inte föreligga (jfr även vad som sägs i författningskommentaren till 2 kap. 12 § KL i utredningens lagförslag). Någon ändring i 6 kap. 6 § andra stycket är alltså inte behövlig.

Enligt 6 kap. 9 § KL kan en gäldenär som undandrar sig att fullgöra vad som åligger honom i olika hänseenden, t.ex. att inställa sig vid ett edgångssammanträde (6 kap. 3 §), eller överträder ett reseförbud, efter omständigheterna antingen hämtas eller häktas. DU föreslår att andra frågor om hämtning än hämtning till ett sammanträde inför rätten skall prövas av tillsynsmyndigheten. Inte heller detta förslag har undgått kritik vid remissbehandlingen. Kritiken kommer från bl.a. en del tingsrätter och Sveriges advokatsamfund. Samfundets kritik har att göra med nuvarande hopkoppling av TSM och KFM.

Som utredningen ser saken ligger frågan om användning av tvångsmedel i det nu diskuterade fallet på en punkt annorlunda till än när det gäller beslut enligt 6 kap. 6 § KL. Det är svårt att se att en sådan beslutsbefogenhet för tillsynsorganet skulle innefatta någon beaktansvärd risk för den enskildes rättssäkerhet eller strida mot något av Sverige gjort, internationellt åtagande (jfr KFM:s rätt att besluta om hämtning av en svarande som vid vite förelagts att inställa sig personligen till förhör, se 2 kap. 12 § andra stycket UB). Emellertid skulle – på samma sätt som nyss anförts beträffande andra beslut om tvångsmedel – en överflyttning av beslutanderätten medföra en icke önskvärd fokusering på bevakning av varje enskilt konkursärende. Enligt utredningens mening bör det nya tillsynsorganet ges

frihet att bedöma i vilka ärenden den närmare tillsynen skall äga rum. Beslutanderätten bör därför ligga kvar hos domstolen.

Ersättning för inställelse

Utredningens förslag: Beslut om ersättning till gäldenären eller sådan person som avses i 6 kap. 13 § KL för inställelse någon annanstans än vid rätten fattas av konkursförvaltaren. Den som är missnöjd med förvaltarens beslut skall kunna begära att frågan prövas av domstol.

Vad gäller beslut om ersättning för inställelse (6 kap. 14 § KL) har DU:s förslag att överflytta beslutanderätten till tillsynsmyndigheten i andra fall än i fråga om inställelse inför domstol inte blivit föremål för någon egentlig kritik vid remissbehandlingen. Med utredningens syn på den offentliga tillsynens nya roll är det emellertid tveksamt om DU:s förslag bör följas. Ett alternativ – som förordats av Konkursförvaltarkollegiet i Stockholm vid remissbehandlingen – är att överlåta beslutanderätten till konkursförvaltaren. Med den lösningen bör gäldenären eller annan, som är missnöjd med vad förvaltaren bestämt kunna vända sig till tingsrätten och begära ändring. En sådan ordning skulle stämma överens med vad som föreslagits nyss beträffande beslut om gäldenärens beneficium. Utredningen föreslår att beslutsfunktionen utformas i enlighet härmed.

Meningskiljaktighet mellan flera förvaltare

Utredningens förslag: Vid meningskiljaktigheter mellan flera förvaltare enligt 7 kap. 4 § andra stycket KL skall alljämt gälla den mening som tillsynsorganet biträder.

Den undantagssituation som föreligger enligt 7 kap. 4 § andra stycket KL tar främst sikte på att det mellan flera konkursförvaltare, vilka har förvaltningen odelad, uppkommer oenighet om en viss förvaltningsåtgärd. Som framhållits redan i förarbetena till 1979 års reform är det svårt att på denna punkt välja en lösning som är invändningsfri. Före den nämnda reformen ankom det på rättens ombudsman att slita tvisten (se 52 § tredje stycket ÄKL). Det kan antas att det i fall då flera förvaltare utses regelmässigt finns anledning för tillsynsorganet att utöva närmare tillsyn i konkursen. Att låta beslutsfunktionen bli kvar hos tillsynsorganet skulle därför inte stå i motsats till utredningens förslag beträffande den offentliga tillsynens nya inriktning.

Det bör påpekas att lagregeln även omfattar meningsskiljaktighet rörande "beslut" som ankommer på förvaltarna enligt KL. Vad som skall hänföras till "beslut" och inte till "åtgärd" är osäkert. Sannolikt får till "beslut" räknas sådant som bestämmande av gäldenärens beneficium, väckande av talan om återvinning samt förskottsbetalning till borgenärer. Denna sida av saken berördes inte närmare vid 1979 års reform. En tingsrätt framhöll i sitt remissyttrande över Konkurslagskommitténs betänkande SOU 1977:29 (se prop. 1978/79:105 s. 614) att den i betänkandet föreslagna ordningen var mindre lämplig, eftersom den kunde leda till att åtgärder och beslutsfattande fördröjdes. Det var särskilt viktigt att så inte skedde i de konkurser där flera förvaltare förordnas, eftersom dessa konkurser är de största och mest komplicerade. Vid odelad förvaltning borde konkursdomaren förordna en av förvaltarna till huvudförvaltare, så att de övriga är underställda honom.

Vad som förekom vid 1979 års reform visar på svårigheten att nå fram till en helt tillfredsställande lösning av den nu berörda frågan. Uppgiften att välja mellan flera meningar, som kommer fram bland konkursförvaltarna när en viss åtgärd skall vidtas eller ett visst beslut skall fattas, passar inte särskilt väl för domstolen, vilken inte har att befatta sig med hur den löpande konkursförvaltningen bedrivs (jfr dock vad som tidigare sagts om t.ex. beslut om gäldenärens beneficium). Den lösning som förordades av en remissinstans vid 1979 års reform valdes inte av statsmakterna. Något problem i sammanhanget uppkommer över huvud taget inte med mindre förvaltningen är odelad. Mot denna bakgrund finns enligt utredningens mening inte tillräckliga skäl att nu frångå den ordning som gäller enligt 7 kap. 4 § andra stycket KL.

Underhandsförsäljning av pantsatt lös egendom

Utredningens förslag: Kravet på medgivande från tillsynsorganet för underhandsförsäljning av pantsatt egendom enligt 8 kap. 7 § andra stycket KL slopas. Konkursförvaltaren kan vid behov med tillämpning av samrådsregeln i 7 kap. 10 § KL inhämta yttrande från tillsynsorganet.

Som framgår av den tidigare redogörelsen tillkom föreskriften om TSM:s medgivande till underhandsförsäljning enligt 8 kap. 7 § andra stycket KL vid 1987 års reform. Föreskriften var ett led i den uppmjukning av kravet på samtycke till sådan försäljning från förmånsberättigad borgenärs sida som då genomfördes. Det rör sig här om en vanlig situation under konkursförvaltningen. Villkoret att TSM lämnar sitt medgivande får ses mot bakgrund av den hittillsvarande, ärendecentrerade konkurstillsynen. Ett sådant villkor passar mindre väl in den nya, selektivt inriktade roll som

utredningen förordar beträffande den offentliga tillsynen. Det bör vara tillräckligt att konkursförvaltaren vid behov och med tillämpning av samsrådsregeln i 7 kap. 10 § KL inhämtar yttrande från tillsynsorganet.

Beslut om bevakningsförfarande m.m.

Utredningens förslag: Beslut om att bevakningsförfarande skall äga rum i konkursen och åtgärder i anslutning till ett sådant beslut fattas av konkursförvaltaren.

Hållande av förlikningssammanträde och prövning av kvarstående tvistefrågor skall liksom hittills ankomma på domstolen.

Under konkurs kan det bli aktuellt att anordna ett bevakningsförfarande genom vilket borgenärerna i formell ordning anmäler sina fordringar (9 kap. 1 § KL). Det är rätten som efter framställning av konkursförvaltaren beslutar om det. Som nämnts förut bör bevakning äga rum, om oprioriterade fordringar kan antas få utdelning i konkursen. Beslutet om bevakningsförfarande skall kungöras (9 kap. 3 §). I samband med ett beslut om bevakningsförfarande skall rätten också meddela beslut angående möjligheterna att framställa anmärkning mot bevakningarna och angående det förlikningssammanträde som skall hållas inför rätten om anmärkningar framställs (9 kap. 8 §). Domstolen har motsvarande funktioner när en borgenär gör en efterbevakning (9 kap. 20 – 22 §§).

DU har föreslagit att beslutet om bevakningsförfarande och de åtgärder som är förknippade med det skall bli en uppgift för konkursförvaltaren. Hållande av förlikningssammanträdet och prövningen av kvarstående tvistefrågor skall liksom hittills ankomma på rätten. Beslutsfunktionen bör enligt DU ändras på motsvarande sätt beträffande efterbevakning. DU föreslår inga regler om överklagande av förvaltarens beslut i frågan om det skall inledas ett bevakningsförfarande (jfr 16 kap. 6 § första stycket KL och SOU 1991:106 Del B s. 352).

Vad DU föreslagit i denna del har inte föranlett några egentliga invändningar från remissinstansernas sida. KFM i Stockholms län anser att det bör införas en lagfäst möjlighet för tillsynsmyndigheten att hos konkursförvaltaren påyrka ett bevakningsförfarande. Det råder t.ex. ofta ovisshet om förmånsrätt och storleken av fordran när bouppteckning upprättas och det är av intresse att myndigheten får en viss möjlighet till styrning av bevakningsförfarandet.

Nuvarande regler om anordnande av bevakningsförfarande i konkurs tillkom vid 1987 års reform. Det infördes då ett enhetligt konkursförfarande för såväl ordinära konkurser som mindre sådana. Samtidigt slopades det tidigare gällande, allmänna kravet på bevakning i ordinära konkurser och

ersattes med ordningen att förvaltaren kan ta initiativ till ett bevakningsförfarande som beslutas av rätten. Chefen för Justitiedepartementet räknade i prop. 1986/87:90 (s. 143) med att sådant förfarande skulle förekomma i endast drygt 2 % av alla konkurser. Enligt departementschefens mening borde bevakning äga rum, 1) om detta bedöms som fördelaktigt för konkursutredningen, 2) om ackordsförfarande blir aktuellt i konkursen och 3) om fordringsförhållandena är sådana att det framstår som praktiskt och ändamålsenligt att klara ut eventuella tvistigheter innan utdelningsförslaget läggs fram (se nämnda prop. s. 295 f.).

Av svaren på utredningens enkäter framgår att en framställning från konkursförvaltaren om anordnande av bevakningsförfarande så gott som undantagslöst bifalls av rätten. Redan detta talar med viss styrka för att nuvarande ordning med krav på beslut av domstolen innefattar en onödig omgång. Det är av naturliga skäl förvaltaren som har den bästa kännedomen om det befogade i att sätta igång ett bevakningsförfarande. Lagstiftarens antagande att behov av bevakning ger sig till känna i ett mycket litet antal konkurser har besannats, något som i sin tur hänger samman med att oprioriterade borgenärer endast sällan får någon utdelning. Med hänsyn till det anförda talar starka skäl för att DU:s förslag om att flytta beslutanderätten till förvaltaren bör följas. Även övriga beslut och åtgärder i anslutning till beslutet om bevakningsförfarande bör ankomma på förvaltaren (9 kap. 2, 3 och 8 §§ KL).

Ett beslut att bevakningsförfarande skall äga rum är en uppgift som innefattar myndighetsutövning (jfr 11 kap. 6 § tredje stycket RF). Man kan fråga sig om ett överflyttande av beslutsfunktionen bör medföra att konkursförvaltarens beslut skall kunna överklagas. Rättens beslut att bifalla förvaltarens framställning om bevakningsförfarande är idag inte överklagbart. Skulle rätten däremot ogilla framställningen, gäller motsatsen (jfr 16 kap. 5 och 6 §§ KL). I motiven till 16 kap. 6 § KL har erinrats om att tillsynsmyndigheten har rätt att överklaga ett beslut av det senare slaget (se prop. 1986/87:90 s. 408 och 410). Skälet till det är att motverka en oenhetlig rättstillämpning. De enskilda borgenärerna har inte förväntats föra talan mot ett sådant beslut, varför rätt att klaga tillagts även tillsynsmyndigheten.

Det finns idag inget exempel på att en konkursförvaltares beslut eller åtgärder under konkurs kan angripas genom överklagande till rätten. Vad utredningen i det föregående föreslagit beträffande beslut om gäldenärens beneficium och ersättning för inställelse innefattar inte något undantag från vad som nu gäller på annat sätt än att den som är missnöjd med vad konkursförvaltaren har bestämt kan göra en ansökan hos domstolen om prövning av tvisten resp. ersättningsfrågan. Det är alltså – åtminstone formellt sett – inte något överklagande av förvaltarens beslut utan snarare ett

hänskjutande av frågan till domstolen (jfr t.ex. 11 kap. 17 § KL beträffande vägrad förskottsbetalning).

Att införa en formell möjlighet att överklaga konkursförvaltarens beslut angående bevakningsförfarande skulle alltså utgöra en nyhet i förhållande till vad som nu gäller. Med tanke på de kvalifikationskrav som bör gälla vid utseende av förvaltare kan något behov härav knappast anses föreligga. En förvaltare är vidare enligt 7 kap. 10 § KL skyldig att samråda med tillsynsmyndigheten och särskilt berörda borgenärer i viktigare frågor. I tveksamma fall kan förvaltaren inhämta synpunkter på detta sätt rörande behovet av ett bevakningsförfarande. Om tillsynsorganet eller en borgenär anser att förvaltaren handlar olämpligt och därigenom vållar onödiga kostnader för konkursutredningen kan framställning göras till domstolen om entledigande av förvaltaren (se 7 kap. 5 § KL). Denna möjlighet bör likasom hittills verka avhållande på en förvaltare som till äventyrs överväger att tillgripa ett bevakningsförfarande utan att det finns klara skäl för det. Till detta kommer det skadeståndsansvar som enligt 17 kap. KL kan utkrävas av en förvaltare som av oaktsamhet vållar konkursboet eller en borgenär skada. Mot nu angivna bakgrund bör man kunna undvara en regel om rätt att överklaga förvaltarens beslut rörande anordnande av bevakningsförfarande. Av motsvarande skäl bör inte heller införas en formlig föreskrift om rätt för tillsynsorganet att påkalla ett sådant förfarande.

Vad DU har föreslagit angående ordförandeskapet vid förlikningssammanträden bör följas, eftersom konkursförvaltaren har en partsställning i anmärkningsförfarandet och kvarstående tvister efter sådana sammanträden skall handläggas av domstolen om möjligt i direkt anslutning till sammanträdet (se 9 kap. 15 § KL). Det vore följaktligen opraktiskt att fördela ordförandeskapet så, att tillsynsorganet leder förlikningssammanträdet, medan domstolen utan kunskap om tvistefrågorna omedelbart skall pröva dessa vid en påföljande förhandling.

Det som har sagts nu om bevaknings- och anmärkningsförfarandet bör gälla på motsvarande sätt vid efterbevakning.

Överlämnande av egendom till bäst berättigad borgenär

<p>Utredningens förslag: Kravet på medgivande av tillsynsorganet för att egendom formlöst skall kunna överlämnas till bäst berättigad borgenär enligt 10 kap. 4 § KL slopas.</p>

Kravet på medgivande av tillsynsmyndigheten för att konkursförvaltaren i avskrivningskonkurser skall på ett formlöst sätt få överlämna kvarvarande tillgångar till bäst berättigad borgenär (10 kap. 4 § 1 KL) har uppställts i borgenärernas intresse. Att i varje situation av nu förevarande slag kräva

att tillsynsorganet inkopplas strider mot tanken bakom den offentliga tillsynens nya roll enligt utredningens förslag. Det är uppenbarligen konkursförvaltaren som har de bästa förutsättningarna att bedöma om ett överlämnande bör ske enligt det aktuella lagrummet. Vid tvekan från förvaltarens sida om detta förfarande bör användas bör vid behov samråd ske enligt 7 kap. 10 § KL med tillsynsorganet. Kravet på formellt medgivande av denna myndighet bör utgå.

Inom utredningen har ifrågasatts om en ändring av nu nämnda slag bör förenas med angivande av en beloppsgräns i lagtexten. I förarbetena till KL framhålls att det formlösa överlämnandet av tillgångar till en borgenär inte får användas om tillgångarna förslår till att betala kostnaderna för ett utdelningsförfarande (se prop. 1986/87:90 s. 319). I praktiken lär det betyda att det som återstår för utdelning inte får överstiga 3 000 – 4 000 kr. Något behov att uppställa en formell beloppsgräns torde inte föreligga.

Formlös efterutdelning

Utredningens förslag: Kravet på medgivande av tillsynsorganet för att formlös efterutdelning skall kunna äga rum slopas.

Av skäl motsvarande dem som anförts beträffande överlämnande av kvarvarande tillgångar till borgenär (10 kap. 4 § 1 KL) synes kravet på tillsynsmyndighetens medgivande till formlös efterutdelning inte längre böra upprätthållas. Det bör vara tillräckligt att tillsynsorganet informeras av konkursförvaltaren om att sådan utdelning är aktuell och att förvaltaren vid behov samråder med tillsynsorganet.

Avslutande av konkurs

Utredningens förslag: Beslut rörande avslutande av konkurs skall alltjämt meddelas av domstol.

En konkurs kan avslutas på en rad olika sätt (se avsnitt 2.1.3 och 2.5.1). Som har berörts tidigare är de flesta konkurser sådana där tillgångarna inte räcker till någon utdelning åt borgenärerna. Konkursen avskrivs då av tingsrätten. Blir det aktuellt med utdelning, anses konkursen normalt avslutad när tingsrätten har fastställt utdelning efter det att tiden för invändning mot förvaltarens utdelningsförslag har gått ut. Vid sidan av dessa huvudfall kan en konkurs avslutas genom att högre rätt upphäver ett konkursbeslut, genom att rätten beslutar om nedläggning av konkursen efter frivillig uppgörelse eller genom att ett ackord fastställs av rätten.

DU:s förslag, vilket som nämnts förut bygger på nu gällande ordning för TSM:s organisation och uppgifter, går ut på att tillsynsmyndigheten skall överta uppgiften att kungöra utdelningsförslag och att pröva förslag mot vilka det inte framställs några invändningar. Om det framställs invändningar mot ett utdelningsförslag eller om det i övrigt finns anledning att avvika från förslaget, skall frågan om fastställelse hänskjutas till rätten. DU anser också att tillsynsmyndigheten skall besluta om avskrivning av konkurs enligt 10 kap. 1 § eller 3 §. Även uppgiften att besluta om nedläggning av konkurs kan enligt DU flyttas till tillsynsmyndigheten, medan handläggningen av frågor om ackord i konkurs även i framtiden bör ankomma på tingsrätten.

Vid remissbehandlingen har DU:s förslag beträffande beslut om utdelning, arvode och avskrivning godtagits av de flesta remissinstanserna. Kritik förekommer av två slag. Å ena sidan menar några att förslaget inte går tillräckligt långt i överföring av beslutsbefogenheter till tillsynsmyndigheten. Å andra sidan hävdas att man med tanke på KFM:s "dubbla roller" inte bör flytta över de aktuella beslutsfunktionerna till tillsynsmyndigheten.

Utredningen har redan i det föregående (se avsnitt 5.4.4.2) intagit ståndpunkten att prövningen av konkursförvaltarens ersättning skall ligga kvar hos rätten. Vad frågan nu gäller är om det med den nya inriktning av den offentliga tillsynen som utredningen förordar finns skäl att flytta över någon eller några av övriga beslutsfunktioner vid konkursens avslutande till tillsynsorganet.

När en konkurs avslutas genom avskrivning eller utdelning innefattar rättens prövning för det mesta inte någon mera betungande uppgift. I de situationer då konkursen skall avskrivas är det vanligen uppenbart att konkursen inte bör fortsättas. Vid avskrivning enligt såväl 10 kap. 1 § som 10 kap. 3 § KL får rätten i stor utsträckning förlita sig på förvaltarens bedömning av konkursboets bristande tillgångar resp. borgenärernas inställning till utdelning i konkursen. Ofta framställs vidare inte någon invändning mot förvaltarens utdelningsförslag och finns inte heller i övrigt anledning att ifrågasätta dettas riktighet.

Det nu anförda kan visserligen innefatta skäl för att – även med beaktande av den nya roll tillsynsorganet skall ha enligt utredningens förslag – överväga en överflyttning av beslutsfunktionen i otvistiga situationer från domstolen till tillsynsorganet. I åtskilliga fall kommer nämligen detta att ha förvärvat sådan kännedom om den enskilda konkursen att det kan te sig enklare att den myndigheten också formellt meddelar beslut om konkursens avslutande än att förlägga beslutsfattandet till tingsrätten, som inte haft till uppgift att följa konkursens enskildheter. Prövningen som sådan är mestadels inte heller så kvalificerad att den nödvändigtvis behöver företas av domstol.

En överflyttning av en beslutsfunktion i konkursens slutskede lider emellertid av den avgörande svagheten att den förtar mycket av värdet i den reformering av tillsynsorganets uppgifter som utredningen förordar. En huvudlinje i utredningens förslag är att tillsynsorganet redan i konkursens inledningsskede skall göra en prioritering av sina insatser och i vissa fall minska granskningen till ett minimum. Det innebär att tillsynsorganet för att kunna fullfölja linjen med en aktiv bevakning i ett begränsat antal konkurser inte kan avsätta några större resurser för att generellt granska konkursernas avslutningsskede. Den selektiva granskningen och flexibla tillsynen gör vidare att tillsynsorganet inte längre på samma sätt som nu kommer att ha tillräcklig kunskap om alla konkurser för att ha ett försteg framför domstolen när det gäller prövningen av utdelningsförslag och förutsättningarna för avskrivning.

Redan med hänsyn till det nu anförda menar utredningen att det inte är meningsfullt att vid ett fullföljande av utredningens förslag om den offentliga tillsynens nya roll överväga någon omfördelning av beslutsfunktionerna vid konkursens avslutande. En annan omständighet av betydelse är att utredningen förordar att beslut om ersättning till konkursförvaltaren m.fl. alltjämt skall fattas av domstolen. Det finns ett nära samband mellan dessa beslut och beslut om fastställande av utdelning resp. avskrivning av konkurs. Utdelning får inte fastställas utan att man samtidigt meddelar beslut i arvodesfrågan (14 kap. 9 § första stycket KL). Vid avskrivning skall också samtidigt meddelas beslut om förvaltarens arvode. Härtill kommer att några av de situationer då konkurs avslutas är sällan förekommande, nämligen nedläggning efter frivillig uppgörelse och fastställande av ackord. Det finns uppenbarligen inga vägande skäl att göra någon ändring i beslutanderätten beträffande sådana fall.

Utredningen föreslår således att beslut rörande avslutande av en konkurs alltjämt skall meddelas av domstolen. Hur tillsynsorganets roll närmare besett skall gestalta sig i detta skede behandlar utredningen i avsnitt 5.7.

5.6.3 Utseende av en borgenärskommitté

Utredningens förslag: Varje borgenär skall kunna begära att en borgenärskommitté utses för att samråda med konkursförvaltaren. Beslut om utseende av en kommitté fattas av domstol. Denna har en prövningsrätt av formell karaktär. Det bör ankomma på den borgenär som väcker förslaget att också lämna uppgifter på vilka personer som bör ingå i kommittén. Normalt bör kommittén bestå av högst tre personer. En fråga om utseende av en kommitté bör väckas på ett tidigt stadium av konkursen.

I avsnitt 5.2.2 har utredningen föreslagit att i KL skall tas in regler om en möjlighet att utse en borgenärskommitté och framhållit att nuvarande bestämmelser i 2 kap. 16 § LFR härvid kan tjäna som förebild. Det finns väsentligen två syften med att också i konkurs möjliggöra en sådan representation för borgenärerna. För det första kan det för fordringsägarna vara av intresse att genom en mindre grupp mera aktivt följa konkursförvaltningen och framföra synpunkter på denna. Det gäller särskilt större konkurser, där stora värden står på spel. För det andra kan det för konkursförvaltaren ibland vara av värde att kunna vända sig till en samrådsgrupp för att diskutera viktiga frågor rörande förvaltningen. Rör det sig t.ex. om ett aktiebolag som försatts i konkurs medför denna att bolagsledningen avkopplas från skötseln. För förvaltaren kan det då vara en fördel att rådgöra med borgenärer, t.ex. kreditgivare, som följt bolagets tidigare utveckling och därför sitter inne med värdefulla upplysningar.

Utseende av en borgenärskommitté bör naturligtvis inte vara något vanligt förekommande inslag i konkurs. Det drar kostnader för borgenärerna i fråga och riskerar att medföra en viss omgång i konkurshanteringen. Syftena med en sådan kommitté får inte motverkas genom en besvärande formalisering av hur konkursförvaltningen skall gå till. En enskild borgenär som önskar få bättre insyn i konkursförvaltningen kommer även med utredningens förslag att ha kvar möjligheten att begära en granskningsman (7 kap. 30 § KL). Det kan också påpekas att det för konkursförvaltaren ibland är enklare att få bistånd genom att anlita ett sakkunnigt biträde (7 kap. 11 § KL).

Det är flera frågor som måste besvaras, om man skall införa en ordning med borgenärskommitté i konkurs. Vem skall kunna ta initiativ till utseende av en sådan kommitté? Skall någon prövning ske av en sådan begäran? Vem skall utse kommittén? När skall det ske? Hur skall kommittén vara sammansatt? Vilket inflytande skall den ha?

När det gäller initiativrätten synes någon annan praktikabel lösning inte stå till buds än att medge varje borgenär en sådan rätt (se vidare författningskommentaren till 7 kap. 29 § i utredningens lagförslag). Som utredningen framhållit i avsnitt 5.2.2 finns det inte skäl att införa ett system med formell beslutande- eller yttranderätt för borgenärskollektivet under konkursförfarandet. Det kommer därför inte att finnas någon reglerad beslutsordning som ger alla borgenärer möjlighet att vid ett och samma tillfälle diskutera lämpligheten av att utse en kommitté. Att formalisera en sådan ordning enbart för de fåtaliga fall då en kommitté anses behövlig är enligt utredningens mening inte nödvändigt. Det behov av kommunikation med borgenärskretsen som kan finnas bör kunna tillgodoses på ett enklare sätt (jfr nedan).

En borgenär som vid företagsrekonstruktion begär tillsättandet av en borgenärskommitté behöver inte ange några speciella skäl för det. Någon

materiell prövning skall alltså i det förfarandet inte föregå rättsens beslut om att utse en sådan kommitté. Några olägenheter av denna ordning har inte kommit till synes. Utgångspunkten bör därför vara att detta skall gälla även beträffande en borgenärs begäran om utseende av en borgenärskommitté i konkurs. Det får förutsättas att en sådan begäran inte framställs i andra fall än då det från borgenärssynpunkt finns klara skäl för att skapa en särskild samrådsgrupp. För att undvika att ovidkommande intressen tillåts inverka vid tillsättande av en kommitté bör beslutsmyndigheten dock ha en formell prövningsrätt (se vidare författningskommentaren till 7 kap. 29 § i utredningens lagförslag).

Vid företagsrekonstruktion skall en fråga om utseende av en borgenärskommitté behandlas av rätten vid det borgenärssammanträde som normalt skall hållas inom tre veckor från beslutet om företagsrekonstruktion. Med utredningens förslag angående fakultativ edgång av gäldenären kommer edgångssammanträdet i konkurs inte längre att vara ett lämpligt tillfälle för att pröva en begäran om utseende av en borgenärskommitté. Detta sammanträde kommer nämligen att hållas endast i en minoritet av konkurserna. Ett annat tillfälle att ta upp en sådan fråga är det bouppteckningssammanträde som skall hållas inför konkursförvaltaren. Alla borgenärer skall kallas till det sammanträdet. Även tillsynsorganet skall underlättas. Frågan om tidpunkten för att utse en kommitté hänger emellertid ytterst samman med vem som skall utse kommittén. Det synes därför lämpligt att först ta ställning till den saken. Därvid har det sitt intresse att jämföra med formen för utseende av en granskningsman.

En begäran om utseende av en granskningsman enligt 7 kap. 30 § KL kan göras när som helst under konkursen. Beslutsfunktionen ankommer på rätten. Att – som DU föreslagit – flytta denna beslutanderätt till tillsynsmyndigheten synes inte lämpligt. Bortsett från att det rör sig om ett fåtal fall årligen, varför frågan från renodlingssynpunkt saknar egentligt intresse, kan det någon gång finnas en motsättning mellan borgenärens insynskrav genom granskningsmannen och tillsynsorganets bevakning av konkursförvaltningen. På beslutsmyndigheten ligger också att pröva granskningsmannens lämplighet och att – även ex officio – ta upp en fråga om entledigande av denne. Med hänsyn till det anförda bör beslutanderätten i detta fall ligga kvar hos domstolen.

Utseende av en borgenärskommitté är en mer kvalificerad uppgift än den att förordna en granskningsman. Motstående intressen kan finnas bland borgenärerna. Som redan påpekats bör det finnas en formell prövningsrätt när en fråga om utseende av en borgenärskommitté har väckts. Antalet representanter i kommittén kan behöva diskuteras. Detta talar för att beslutet att utse en kommitté bör ligga på domstolen. Ett alternativ skulle kunna vara att beslutsfunktionen åvilar tillsynsmyndigheten. Antalet fall då frågan blir aktuell är sannolikt så litet att det inte skulle inkräkta

nämnavert på myndighetens möjligheter att prioritera sin granskning. Å andra sidan kan det även här någon gång uppkomma en motsättning mellan tillsynsorganets nya roll och borgenärernas önskan om ökat inflytande. Från renodlingssynpunkt saknar också denna beslutsfunktion större intresse. Som utredningen ser det är det mest följdriktigt att beslutanderätten åvilar domstolen.

Det är av värde att en fråga om inrättande av en borgenärskommitté väcks på ett tidigt stadium av konkursen. Som antytts förut är det tänkbart att behandla frågan vid det bouppteckningssammanträde som hålls inför konkursförvaltaren. Med hänsyn till de frister som gäller vid företagsrekonstruktion har i LFR föreskrivits att motsvarande fråga måste väckas vid det borgenärssammanträde som hålls inom tre veckor från förfarandets inledande. En absolut tidsgräns av sådant slag torde inte vara lämplig i konkurs. Av praktiska skäl är det dock till fördel om frågan tas upp till diskussion så tidigt som möjligt. Det kan ske redan före bouppteckningssammanträdet, t.ex. i samband med rättens prövning av konkursansökningen. Det är emellertid av vikt att förvaltaren ges tillfälle att anlägga synpunkter liksom att även tillsynsorganet får möjlighet att yttra sig. I görlig mån bör också övriga borgenärer få tillfälle att säga sin mening. Väcks frågan på ett senare stadium, får det ankomma på rätten att se till att berörda intressenter får tillfälle att yttra sig (jfr 15 kap. 3 och 4 §§ KL).

Det bör ankomma på den borgenär som väcker förslaget att också lämna en uppgift på de personer som han menar bör ingå i kommittén. Denna bör – i analogi med vad som gäller vid företagsrekonstruktion – normalt bestå av högst tre personer, t.ex. en företrädare för gäldenärens största kreditgivare, en företrädare för staten samt en företrädare för gäldenärens leverantörer (jfr prop. 1995/96:5 s. 193). I likhet med vad som är föreskrivet vid företagsrekonstruktion bör det finnas möjlighet att utöka kretsen med en arbetstagarrepresentant och, om det finns särskild anledning till det, ytterligare någon person. Några föreskrifter i lag om hur kommitténs arbete skall bedrivas synes inte behövliga.

En borgenärskommitté bör i första hand ses som ett samrådsorgan. Detta skall inte ha någon beslutanderätt på borgenärskollektivets vägnar utan endast ge uttryck åt de synpunkter som deltagarna anser böra på borgenärernas vägnar framföras till konkursförvaltaren. På motsvarande sätt bör denne kunna påräkna att vid behov få diskutera för konkursförvaltningen väsentliga frågor med kommittén. Principen kan uttryckas på det viset att förvaltaren i viktigare frågor skall samråda med borgenärskommittén, om inte något hindrar det (jfr 2 kap. 16 § LFR). Förvaltaren bör vidare vara skyldig att på begäran lämna upplysningar om boet och dess förvaltning till kommittén (jfr 7 kap. 9 § KL). Förvaltarens skyldigheter i nu angivna hänseenden bör komma till direkt uttryck i KL.

Det skulle kunna övervägas att i KL ge även andra föreskrifter rörande borgenärskommitténs möjligheter att fullgöra sin uppgift, t.ex. om upplysningsplikt i förhållande till kommittén för gäldenären (jfr 6 kap. 2 § KL) och tillsynsorganet (jfr 7 kap. 28 § andra stycket KL). I det senare hänseendet tillgodoses emellertid kommittédeltagarnas möjligheter att få upplysningar genom den skyldighet som härvidlag åvilar tillsynsorganet mot borgenärer i allmänhet. I det förra hänseendet kan ifrågasättas om det är lämpligt att ett samrådsorgan av det slag varom nu är fråga bör tilläggas rätt att kräva upplysningar direkt från gäldenären. Denne är skyldig att lämna information till konkursförvaltaren och granskningsmän. Önskar kommittén få upplysningar i något särskilt avseende från gäldenären, torde det vara principiellt lämpligast att kommittén går vägen via förvaltaren för att få sådana (se vidare prop. 1978/79:105 s. 300 f. och prop. 1986/87:90 s. 240 f.).

5.6.4 Anstånd med avlämnande av förvaltarberättelse

Utredningens förslag: Konkursförvaltares begäran om anstånd med avlämnande av förvaltarberättelse enligt 7 kap. 15 § KL prövas av tillsynsorganet.

För att ge borgenärer och tillsynsmyndigheten en överblick över konkursboets ställning är konkursförvaltaren i 7 kap. 15 § KL ålagd att snarast upprätta en skriftlig berättelse om boets tillstånd och om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de har kunnat utrönas, och om möjligt ange vid vilken tidpunkt obeståndet kan antas ha inträtt (förvaltarberättelse). Berättelsen skall vidare innehålla ett antal i paragrafen förtecknade uppgifter rörande gäldenärens ekonomiska förhållanden m.m. Den skall senast sex månader från konkursbeslutet skickas till rätten, tillsynsmyndigheten och varje borgenär som begär det. När det finns särskilda omständigheter får rätten medge anstånd med avlämnandet av berättelsen.

Sexmånadersfristen för avlämnande av förvaltarberättelsen tillkom vid KL-reformen. Det ansågs angeläget att betona vikten av att berättelsen inte avlämnas för sent (se prop. 1986/87:90 s. 272). Någon yttersta gräns för anstånd borde dock inte införas. Det skulle i stället åligga rätten att pröva om skäl för anstånd föreligger och i så fall ange till vilken dag anstånd beviljas. Något uttalande gjordes inte om TSM:s roll i sammanhanget. Det synes ha förutsatts att tillsynsmyndigheten liksom tidigare skulle ha till uppgift att övervaka att förvaltarens berättelser kommer in i rätt tid (jfr prop. 1978/79:105 s. 285 och prop. 1986/87:90 s. 279 f.).

JO har i ett initiativärende 1995 (se avsnitt 4.3.2) mot bakgrund av en inspektion hos en TSM och därvid gjorda iakttagelser rörande dröjsmål med avlämnande av förvaltarberättelser tagit upp frågan om ansvarsfördelningen mellan tingsrätten och TSM när det gäller bevakningen av att konkursförvaltarna inger förvaltarberättelser i tid. Efter en redogörelse för bl.a. vad som uttalats i motiven till 1979 och 1987 års reformer kommer JO fram till att det inte kan hävdas att bevakningsskyldigheten åvilar tingsrätten, även om det kan förefalla naturligt att den som tillagts uppgiften att bevilja anstånd också har ett ansvar för att den medgivna tiden inte över-skrids. I ett större perspektiv menar JO att det kan ifrågasättas om denna uppgift bör åvila domstolen. Det judiciella inslaget i den bedömning som måste göras är begränsat. TSM kan normalt antas ha bättre kännedom om förhållandena i den enskilda konkursen än vad domstolen har. Det är dessutom en uppgift för TSM att övervaka att förvaltarens berättelser kommer in i rätt tid. Det finns därför anledning att överväga om inte rätten att bevilja anstånd skall överföras till tillsynsmyndigheten. I avvaktan på en sådan ändring bör rätten rutinmässigt inhämta TSM:s mening innan den beviljar anstånd.

Enligt utredningens mening har JO:s förslag goda skäl för sig. Nuvarande ordning är oklar när det gäller ansvarsfördelningen mellan tingsrätten och tillsynsmyndigheten. Även med utredningens uppfattning om den offentliga tillsynens roll i framtiden bör det höra till tillsynsorganets basuppgifter att kontrollera att föreskrivna berättelser avges i tid. Det bör därför även formellt åvila detta organ att pröva en begäran från konkursförvaltaren om anstånd med avlämnande av förvaltarberättelsen. Bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket KL bör ändras i överensstämmelse härmed.

5.6.5 Konkurs ett fortlöpande ärende hos tingsrätten

En fråga av principiell natur som aktualiseras genom DU:s förslag är om man även fortsättningsvis skall se konkursärendet som ett hos domstolen anhängigt ärende eller om man skall anlägga något annat synsätt. Härvidlag åsyftas inte prövningen av konkursansökningen. Varken DU eller någon remissinstans har föreslagit någon ändring på denna punkt. Redan med hänsyn till att konkurs innefattar ett mycket långt gående ingrepp i gäldenärens rättsliga handlingsförmåga – liksom för övrigt även i borgenärernas rättsställning – bör enligt utredningens mening prövningen ligga kvar hos domstol. Det gäller också de fall då konkursansökan görs av gäldenären eller medges av denne.

De förslag till förändring av konkurshanteringen som DU lagt fram innefattar avsevärda förskjutningar i fråga om beslutanderätt och annan

handläggning mellan tingsrätten, å ena, och tillsynsorganet och förvaltaren, å andra sidan. Det gäller flera olika led i hanteringen: edgången, tvångsmedlen, ersättning för inställelse, bevaknings- och anmärkningsförfarandet, fastställande av utdelning och bestämmande av ersättning till konkursförvaltaren. Efter att ha redogjort för dessa och övriga förslag rörande konkursproceduren uttalar DU (se SOU 1991:106 s. 137) att den föreslagna ordningen 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 rättens medverkan därefter blir aktuell, exempelvis om det uppstår fråga om edgång eller häktning, får ett nytt ärende läggas upp.

Vid remissbehandlingen av DU:s betänkande (se härom närmare avsnitt 4.2.1) har åtskilliga instanser godtagit DU:s uttalanden om hur konkurshanteringen bör delas upp mellan domstolen, tillsynen och förvaltaren. Hit hör bl.a. ett antal tingsrätter – däribland de i Stockholm, Göteborg och Malmö. Men det finns det ganska många som ifrågasätter det lämpliga i den föreslagna omfördelningen. Till denna kategori hör två grupper av instanser. Å ena sidan hävdas att förslagen inte går tillräckligt långt i renodling utan i stället skapar en splittrad bild av konkurshanteringen, befestar ett visst dubbelarbete mellan domstolen och tillsynsmyndigheten och gör denna myndighets roll svårare. Å andra sidan förfäktas från flera håll att konkurs bör ses som ett sammanhängande förfarande hos domstol med tanke på konkursens ingripande rättsverkningar och att man därför bör vara återhållsam med att flytta över olika delar av förfarandet till tillsynsorganet.

Den reglering av konkursrätten som nu finns i KL utgår från att konkurs är ett sammanhängande ärende hos tingsrätten (se 16 kap. 1 – 3 §§ KL och prop. 1986/87:90 s. 395 f.; jfr beträffande äldre rätt Welamson, *Konkursrätt*, 1961, s. 120 f.). Alltifrån konkursbeslutet till konkursens avslutande förekommer med detta synsätt olika led i behandlingen av ett och samma ärende. Hos tingsrätten förs ett dagboksblad för varje konkurs, och handlingarna i ärendet förs samman i en akt. TSM:s nuvarande befattning med konkursen sker i form av ett tillsynsärende hos den myndigheten. Hos TSM registreras genom automatisk databehandling (ADB) vissa basuppgifter om alla konkurser i det s.k. OPTIMA-systemet.

DU:s förslag utgår från nuvarande ordning där TSM har att övervaka konkursförvaltningen i varje ärende från konkursens början till dess slut. En sådan ordning innefattar otvivelaktigt ett dubbelarbete mellan domstolen och tillsynsmyndigheten i en del hänseenden. Båda myndigheterna registrerar ett antal åtgärder som vidtas av konkursförvaltaren under konkursens gång. Båda myndigheterna har vidare att var och en från sin utgångspunkt göra bedömningar av ett antal frågor som uppkommer. En ändring beträffande konkursärendets formella anhängighet hos tingsrätten på det

sätt DU förordar stämmer emellertid inte överens med utredningens ställningstagande beträffande beslutsfunktionerna i konkurs. Den strider också klart mot utredningens förslag angående den allmänna inriktningen av en ny, offentlig tillsyn. Denna skall visserligen vara generell i den meningen att vissa basuppgifter skall registreras rörande varje konkurs. Men tillsynen skall i motsats till nu vara systeminriktad och selektiv. Med den nya inriktning av den statliga tillsynen som utredningen förordar finns det inte några egentliga skäl att frånga principen att ett konkursärende är anhängigt hos tingsrätten från konkursbeslutet till konkursens avslutande.

Ett nära samband med frågan om var konkursärendet bör vara anhängigt har frågan om vilket behov en domstol resp. tillsynsmyndigheten har av olika handlingar i ett ärende. Detta inverkar i sin tur på borgenärernas och gäldenärens möjligheter att kunna ta del av dessa.

Av svaren från tingsrätterna på utredningens enkät 1997/98 (se bilaga 2) framgår att tingsrätterna närmast anser att de till stor del fungerar som en sorts ”brevlåda” för konkursdokumenten. Enkätsvaren tyder också på att det inte finns något större intresse från borgenärerna att ta del av materialet.

Även i fortsättningen kommer såväl tingsrätterna som tillsynsmyndigheten att ha behov av olika dokument. Den nya inriktning på den offentliga konkurstillsynen som utredningen föreslår i avsnitt 5.7 innebär att tillsynsorganet måste ha tillgång till vissa dokument. För att kunna utöva en grundläggande tillsyn (baskontrollen) måste myndigheten få del av bl.a. bouppteckningen samt förvaltar- och halvårsberättelser. Med ledning härav bestämmer tillsynsorganet om ett enskilt ärende bör bli föremål för en mera ingående övervakning (utökad tillsyn). Att på förhand sova i det material en konkursförvaltare ger in till tillsynsmyndigheten låter sig inte göra.

Förhållandena är något annorlunda beträffande tingsrätterna. Här gör sig inte behovet av tillgång till konkursförvaltarens dokument gällande på samma vis. Även om ett konkursärende fortlöpande är anhängigt vid tingsrätten, innebär detta inte med nödvändighet att domstolen måste ha tillgång till handlingar i samma omfattning som tillsynsorganet. Tingsrättens roll är begränsad till vissa moment under konkursen. Den aktualiseras främst i konkursens inlednings- resp. slutskede genom besluten om konkurs och utseende av konkursförvaltare samt arvodesbestämningen. Under mellanperioden skiftar tingsrättens roll mellan olika konkurser beroende på om vissa frågor anhängiggörs eller inte. Bl.a. ankommer det på tingsrätten att fatta beslut om tvångsmedel (se t.ex. 6 kap. 7 § första stycket KL) samt hålla edgångssammanträde (se 6 kap. 3 § KL i utredningens lagförslag) och förlikningssammanträde (se 9 kap. 13 § KL). Det kan därför diskuteras om det t.ex. är nödvändigt att tingsrätten får del av bouppteckningen om något edgångssammanträde inte skall äga rum. En tänkbar lös-

ning är att domstolen i en sådan situation i stället får begära in handlingen från tillsynsorganet eller förvaltaren.

Mot en sådan lösning talar dock effektivitetshänsyn. Om t.ex. en fråga om reseförbud väcks kan skyndsamhetskravet ställa anspråk på att uppgifter ur vissa handlingar snabbt finns tillgängliga för domstolen. Frågor om reseförbud kan avgöras efter skriftlig handläggning, varvid handlingarna bildar underlag för beslutet. Uppgifter i bouppteckningen om vilken egendom som finns utomlands kan vara av betydelse. Också sambandet mellan tingsrättens beslut att fastställa ett utdelningsförslag och tillgången till ett utlåtande över slutredovisningen (se 11 kap. 6 § första stycket KL i utredningens lagförslag) gör att domstolen måste ha tillgång till redovisningen (se 13 kap. 5 – 6 §§ KL i utredningens lagförslag). I vart fall aktualiserar tingsrättens roll vid arvodesbestämningen ett behov av dokumenten. Av svaren på utredningens enkät till tingsrätterna (se bilaga 2) framgår bl.a. att tingsrätterna ibland använder även andra handlingar än arvodesframställningen som underlag för arvodesbestämningen. Genom att tingsrätterna även i fortsättningen kommer att fatta beslut om arvode m.m. till konkursförvaltarna i alla konkurser, torde inte behovet av handlingarna minska.

Enligt utredningen talar övervägande skäl för att tingsrätterna även fortsättningsvis kommer att behöva tillgång till konkursdokumenten i samma utsträckning som för närvarande.

Utredningens ställningstagande till behovet av handlingar för tingsrätterna får till följd att dokumenten kommer att finnas tillgängliga för borgenärerna och gäldenären också hos domstolen. Givetvis står även möjligheten till buds att få ut handlingar hos tillsynsmyndigheten (jfr 7 kap. 27 § andra stycket KL i utredningens lagförslag). Med utredningens förslag till ny organisation för den offentliga konkurstillsynen kommer nämnda möjlighet att begränsas till sju ställen (se avsnitt 5.9.1.2). Om en borgenär t.ex. önskar göra invändningar mot ett utdelningsförslag eller klandra en slutredovisning, torde det vara enklare att iaktta fristerna för detta om det går att få del av dokumenten även hos domstolen.

5.7 Närmare om innehållet i en ny offentlig tillsyn

5.7.1 Ändamålen med tillsynen

Utredningens förslag: De övergripande ändamålen med den offentliga konkurstillsynen preciseras i KL till att tillsynsmyndigheten skall övervaka att förvaltningen främjar bästa möjliga utfall för borgenärerna och tillgodoser samhällets intressen vid konkurs. Myndigheten skall vidare övervaka att förvaltningen bedrivs i överensstämmelse med KL och andra författningar. Härmed betonas att huvudvikten i tillsynen skall ligga på det ekonomiska planet.

Som utredningen har framhållit i avsnitt 5.2.3 anges i dag syftet med den offentliga tillsynen på två sätt. För det första ges i 7 kap. 27 § KL ett par allmänna riktlinjer för TSM. Myndigheten skall övervaka att förvaltningen bedrivs "på ett ändamålsenligt sätt" i överensstämmelse med KL och andra författningar. Den skall då särskilt se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjs i onödan. För det andra finns i KL ett stort antal detaljföreskrifter om TSM:s funktioner (se härom avsnitt 2.3.4).

Mot utformningen av de allmänna riktlinjerna har med fog invänts att de inte ger TSM tillräcklig ledning för sitt arbete och för övrigt inte heller något klart besked till övriga intressenter om vilken roll den offentliga konkurstillsynen skall ha. Avsaknaden av en tydlig beskrivning av ändamålen med tillsynen har sannolikt medverkat till att TSM sökt uppfylla syftet med tillsynen genom att på bästa sätt tillämpa KL:s detaljföreskrifter. Med en sådan utgångspunkt för tillsynen kommer denna oundvikligen att präglas av en formell kontroll av förvaltningen och en efterhandsgranskning av upprättade handlingar. Kritiken mot nuvarande ordning riktar uppmärksamheten mot behovet av både ett förtydligande av målgivelsen och en ny inriktning av tillsynen.

Det bör påpekas att den kritik som framförts under de senaste årtiondena fört med sig en diskussion inom de olika TSM om vad konkurstillsynen skall gå ut på. Knappa resurser inför den dramatiskt stegrade konkursfrekvensen i början av 1990-talet har vidare tvingat myndigheterna att hålla med sina insatser. Vid utredningens enkät 1997/98 till TSM har framkommit att myndigheterna i viss utsträckning prioriterar vad som skall granskas, t.ex. när det gäller omfattningen av den kontroll som skall göras av konkursförvaltarens slutredovisning. Utredningen har också på andra sätt fått klart för sig att man från såväl RSV:s som TSM:s sida strävat efter

att rationalisera utövandet av tillsynsuppgiften i riktning mot mer aktiva och tidiga tillsynsåtgärder.

En grundläggande svårighet att komma vidare på den inslagna vägen består i att den nuvarande lagstiftningen på området inte medger en så långt gående förändring som är önskvärd. Enligt utredningens mening bör de allmänna riktlinjerna i 7 kap. 27 § KL formuleras om. Som har nämnts i avsnitt 5.2.3 är det främst i tre hänseenden som det finns behov av en offentlig tillsyn över konkursförvaltningen, nämligen i fråga om det ekonomiska resultatet av konkursen och de därmed förenade kostnaderna, iakttagandet av reglerna i KL och angränsande författningar samt i fråga om vissa allmänna intressen, dvs. beivrandet av brottslighet och hänsynen till anställda. Statens intresse som skatteborgenär sammanfaller här med övriga borgenärens önskan att boet avvecklas i rimlig tid med så gott resultat som möjligt. Samhället strävar därutöver efter ytterligare kostnadsbegränsningar på grund av statens åtagande att i sista hand täcka konkurskostnaderna (se 14 kap. 2 och 3 §§ KL) och sådana kostnader som inte ryms inom begreppet "konkurskostnad" i KL:s mening. I och för sig torde dessa motiv för en tillsyn från statens sida ligga bakom också de nuvarande riktlinjerna i KL. Det är emellertid viktigt att ändamålen med tillsynen lyfts fram tydligare. En sådan åtgärd underlättar för tillsynsorganet att använda sina resurser så effektivt som möjligt. Den ger också ett klarare besked om hur staten ser på rollfördelningen i konkurs.

De tre nyss nämnda ändamålen med en offentlig tillsyn hänger naturligtvis ihop. En övervakning av att konkursförvaltaren iakttar t.ex. föreskrivna tidsfrister för avlämnande av förvaltar- och halvårsberättelser motverkar inte bara att avvecklingen av konkursen fördröjs. Den bidrar också till att minska kostnaderna för förfarandet och därmed till att möjliggöra ett bättre utfall för borgenärerna. Men den tillgodoser även samhällets intresse av att konkursinstitutet inte onödigtvis belastar statens resurser, eftersom staten bär det yttersta kostnadsansvaret i konkurs (se här om vidare under avsnitt 5.8.4). När man söker förtydliga ändamålen med tillsynen får man hålla det anförda i minnet.

Även med det nu sagda för ögonen bör det vara möjligt att åtminstone i några avseenden ange ändamålen med den offentliga tillsynen tydligare än nu. De allmänna riktlinjerna i 7 kap. 27 § KL klargör inte vad som är den offentliga tillsynens primära funktion i konkurs. Det bör i lagtexten klart utsägas att en första uppgift för tillsynsorganet är att övervaka att konkursförvaltningen främjar bästa möjliga utfall för borgenärerna. Konkurs är i princip en angelägenhet mellan borgenärerna och gäldenären. Förvaltningen skall gå ut på att – när det finns tillgångar att fördela – på lämpligt sätt åstadkomma ett så förmånligt resultat som möjligt för borgenärerna (jfr 7 kap. 8 § första stycket KL). Visar det sig att konkursboets tillgångar inte förslår till betalning av konkurskostnader och massaskulder, bör konkurs-

en snarast avskrivnas. Övervakningen av att förvaltningen medför bästa möjliga utfall för borgenärerna innebär inte endast att tillsynsorganet skall kontrollera hur boets tillgångar förvaltas och realiserats. I denna grundläggande uppgift ligger också att tillsynsorganet i avskrivningsfall skall verka för att det inte uppkommer onödiga kostnader för borgenärerna.

Väljer man att ange tillsynsorganets primära uppgift på nu nämnda sätt, betyder det att huvudvikten i den offentliga tillsynen ligger på det ekonomiska planet. Övervakningen av att konkursförvaltningen medför ett så gott ekonomiskt resultat som möjligt för borgenärerna innefattar också en bevakning av att konkurskostnaderna inte onödigtvis skjuter i höjden. Bevakningen av att förvaltningen leder till ett tillfredsställande ekonomiskt utfall skall självfallet komma alla borgenärer till godo, således även staten som skatteborgenär. Det bör dock inskjutas att statens borgenärsintresse i konkurs bevakas av KFM (se 16 § lagen 1993:891 om indrivning av statliga fordringar m.m.). Tillsynsorganet skall inte dubblera den rollen.

I 7 kap. 27 § KL föreskrivs i dag uttryckligen att TSM särskilt skall se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjs i onödan. Av svaren på utredningens enkät 1997/98 till TSM framgår att de genomsnittliga konkurstiderna vid en jämförelse mellan 1995 och första halvåret 1997 ökat något hos det övervägande antalet myndigheter. Handläggningstiderna låg 1995 i intervallet 12 – 28 månader och första halvåret 1997 i intervallet 16 – 37 månader (se avsnitt 2.3.5.2). Det finns emellertid anledning anta att den ökade handläggningstiden orsakats av kvardröjande balanser från konkursuppgången i början av 1990-talet. Utredningen har också iakttagit tecken på att konkurstiderna numera minskar (se avsnitt 2.3.5.5). Oavsett om konkursfrekvensen är avtagande eller tilltagande finns ett intresse från samhällets sida att se till att konkurstiderna hålls inom rimliga gränser. Frågan blir därför om det behövs en uttrycklig föreskrift i ämnet.

Om tillsynsorganets primära uppgift anges vara att övervaka att förvaltningen främjar bästa möjliga utfall för borgenärerna ligger däri som nämnts nyss att även se till att förfarandet inte för med sig för stora konkurskostnader. Ett naturligt led i den bevakningen är att verka för att avvecklingen av boet inte fördröjs i onödan. Enligt utredningens mening bör man med tanke härpå kunna avvara en uttrycklig föreskrift härom (jfr även vad som sägs i det följande).

Från statens sida är det också angeläget övervaka att vissa allmänna intressen tillgodoses i konkurs. Vad som främst står i blickpunkten är beivrandet av brottslighet och hänsynen till anställda. Konkursförvaltaren har i det första hänseendet ålagts en plikt att undersöka om det föreligger misstanke att gäldenären gjort sig skyldig till brott mot borgenärer m.m. Förvaltaren har även en anmälningsskyldighet i förhållande till åklagaren (se 7 kap. 15 – 17 § § KL). Redan vid 1979 års reform har betonats vikten av att tillsynsorganet övervakar att förvaltarens undersökningar av eventu-

ella brottsmisstankar bedrivs så effektivt som möjligt (se prop. 1978/79:105 s. 191), och liknande uttalanden har gjorts vid KL:s tillkomst (se prop. 1986/87:90 s. 113 f.). Vad gäller hänsynen till anställda kommer behovet av övervakning av förvaltningen till uttryck på flera sätt. Som har nämnts förut finns inget hinder mot att förvaltaren vid avvecklingen av boet beaktar vad som är ägnat att långsiktigt främja sysselsättningen, om det kan ske utan att borgenärernas rätt nämnvärt förringas (7 kap. 8 § andra stycket KL). I sådana frågor kan uppkomma vanskliga valsituationer (jfr prop. 1994/95:189 s. 40 f.). Också kontrollen av lönegarantihanteringen är viktig (jfr prop. 1991/92:139 s. 26 f.). Till det nu sagda kommer att intresset av att hålla nere statens administrationskostnader i samband med konkurs (se härom avsnitt 2.6.4). Med hänsyn till betydelsen av de nu angivna, allmänna intressena i konkurs bör målangivelsen i KL som en andra punkt ange att tillsynsmyndigheten skall övervaka att förvaltningen tillgodoser samhällets intressen vid konkurs. I detta ligger för övrigt också en skyldighet att se till att konkurstiderna hålls inom rimliga gränser.

Den tredje uppgiften för en samhällelig övervakning av konkursförvaltningen gäller kontrollen av att bestämmelserna i KL och andra författningar iakttas. Det är som redan nämnts viktigt att man inte ser detta inslag i tillsynen som bara en fråga om formell granskning av handlingar som upprättas av förvaltaren. Om staten genom ett tillsynsorgan bevakar att exempelvis föreskrivna frister iakttas av konkursförvaltaren medverkar det i sin mån till att de två föregående målen uppfylls. Det är med andra ord något missvisande att – som skett i förarbetena till såväl 1979 års som 1987 års reformer av konkurslagstiftningen – dela upp den offentliga tillsynen i en materiell och en formell kontroll. Alla de tre ändamål med övervakningen som utredningen nu angett är olika sidor av samhällets strävan att se till att förvaltningen i en konkurs sköts på ett tillfredsställande sätt.

En legalitetskontroll är å andra sidan ett nödvändigt led i tillsynen. Utan en viss grundläggande kontroll av att föreliggande bestämmelser följs förlorar den övriga kontrollen i stadga. Det gäller framför allt iakttagandet av föreskrivna frister. Också en formell kontroll av att föreskrivna uppgifter lämnas i olika handlingar hör hit, t.ex. beträffande bouppteckning (se 7 kap. 13 § KL i utredningens lagförslag), förvaltarberättelse (se 7 kap. 15 § i utredningens lagförslag) och slutredovisning (se 13 kap. 3 § KL). En översiktlig genomgång av dokumenten måste således ske. Man kan kalla detta för en baskontroll. Vad som är viktigt är att en sådan kontroll inte blir självändamål utan ett naturligt inslag i en övergripande syn på vad som är väsentligt att kontrollera från samhällets sida.

När man söker precisera ändamålen med den offentliga konkurstillsynen bör av nu anförda skäl också anges att tillsynsmyndigheten skall övervaka att konkursförvaltningen bedrivs i överensstämmelse med KL och

andra författningar. Genom att detta placeras i ett andra stycke i den bestämmelse som anger ändamålen, markerar utredningen att en ny offentlig tillsyn bör i görlig mån frigöra sig från den nuvarande ärendanknutna övervakningen. Den formella övervakningen – baskontrollen – är endast ett av flera sätt för tillsynsorganet att skaffa sig kunskap om hur förvaltningen sköts i det enskilda fallet. Genom en baskontroll tillgodoses för övrigt även önskemålet om att bevaka konkurstiderna.

Lagtekniskt bör de olika ändamålen med konkurstillsynen komma till uttryck i en första bestämmelse under rubriken Tillsynen över förvaltningen i KL. Eftersom nuvarande regler i 7 kap. 25 och 26 §§ KL med utredningens förslag till en ny tillsynsmyndighet bör utgå, bör målangivelsen införas i en ny 25 §.

Som utredningen antytt i det föregående räcker det inte med att i en allmänt hållen bestämmelse formulera om ändamålen med den offentliga tillsynen i konkurs för att man skall bemöta den kritik som riktats mot nuvarande förhållanden. Det krävs också en ny inriktning av den konkreta verksamhet som tillsynsorganet skall bedriva. I avsnitt 5.2.3 har utredningen förordat att tillsynen visserligen skall vara generell i den meningen att inga konkurser lämnas helt utanför varje kontroll av förvaltningen. Samtidigt har utredningen framhållit att tillsynen bör anpassas till vad som krävs i den enskilda konkursen i fråga om samhällelig kontroll. Det är viktigt att denna inriktas på det som är väsentligt att övervaka. Tillsynen bör vara selektiv och flexibel.

I förhållande till vad som uttalats vid 1979 års reform innefattar det som utredningen nu anför en avsevärd skillnad. Medan tonvikten vid den reformen låg vid en efterhandskontroll i samtliga konkurser, menar utredningen att tillsynsorganet så tidigt som möjligt skall söka bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning det finns skäl att aktivt granska konkursförvaltningen i det enskilda fallet. Vid en sådan planering av tillsynens omfattning kan det i många fall visa sig att det inte finns skäl att närmare granska förvaltningen, t.ex. därför att det rör sig om avskrivningskonkurser där det inte finns anledning till brottsmisstanke eller förekommer annan komplikation. I stället bör planeringen gå ut på att koncentrera insatserna till sådana mera komplicerade konkurser, där förvaltningen innefattar ömtåliga bedömningar och vanskliga beslut. Tillsynsorganet bör ges frihet att från fall till fall avgöra hur omfattande kontrollåtgärder det skall vidta.

En förändring av den offentliga tillsynens inriktning i enlighet med vad som nu har föreslagits bör sättas in i ett större sammanhang. I avsnitt 5.2.4 har utredningen förordat att man överger den nuvarande konstruktionen med KFM som tillsynsmyndighet. I stället bör tillsynen organiseras som en fristående myndighet utan anknytning till KFM eller någon annan myndighet. I avsnitt 5.9.1 kommer utredningen att närmare utveckla hur den

ser på organisationsfrågan. Klart är att man även i fortsättningen bör se till att den offentliga tillsynen har en regional förankring. Viktigt är också att myndigheten tillförs erforderlig kompetens i fråga om personal liksom modernt IT-stöd. Utredningen förutsätter att en omorganisation av den offentliga tillsynen inte skall innebära ökade kostnader för staten.

Det finns också andra faktorer som påverkar utredningens ställningstagande till inriktningen av den offentliga tillsynen. I avsnitt 5.3 har utredningen föreslagit att man inför en ordning för utseende av konkursförvaltare som bättre än den nuvarande garanterar att förvaltare utses ur en krets av personer som specialiserat sig på konkursförvaltning. Införs en sådan tänkt ordning med regionala konkursförvaltaråd, som till domstolens ledning rekommenderar personer som bör utses till förvaltare i den enskilda konkursen, bör behovet av offentlig kontroll av förvaltningen i viss mån minska. Erinras bör vidare om det förslag om inrättande av ett centralt Konkursråd som lagts fram i avsnitt 5.5.2. Förverkligas det förslaget öppnar det möjlighet att på ett annat sätt än vad som nu är fallet få till stånd vägledande riktlinjer för hur förvaltningen bör bedrivas i olika hänseenden. Som utredningen strax skall komma till bör förvaltaren vidare åläggas att till ledning för tillsynsorganet upprätta ett "prognosdokument" rörande konkursen.

Mot den nu angivna bakgrunden kan utredningen inte se något avgörande hinder mot att den nya tillsynsmyndigheten får rätt att själv avgöra i vilken utsträckning den skall övervaka konkursförvaltningen i det enskilda fallet. En viss prioritering av insatserna sker för övrigt redan i dag hos TSM. I 7 kap. 26 § KL bör tas in två grundläggande regler i ämnet, nämligen dels om skyldighet för tillsynsorganet att planera kontrollen i den enskilda konkursen, dels om rätt för tillsynsorganet att begränsa tillsynen till vad som är väsentligt att kontrollera med hänsyn till konkursens omfattning eller beskaffenhet. Kravet i det förra hänseendet innefattar ett ställningstagande till i vilken utsträckning förvaltningen skall granskas. Regeln i det senare hänseendet är avsedd att ge myndigheten en generell befogenhet att i det enskilda fallet begränsa tillsynen.

Av det som hittills anförts följer att man i en reformerad offentlig konkurstillsyn kan urskilja två beståndsdelar: dels en *baskontroll* (bl.a. en registreringsfunktion) i varje konkurs, dels en *utökad tillsyn* (juridisk och ekonomisk funktion) i de fall tillsynsorganet finner behövt med hänsyn till konkursens omfattning eller beskaffenhet. I detta ligger ytterligare ett led i övervakningen, nämligen en kontroll av konkursförvaltarens medelsförvaltning.

Om den offentliga konkurstillsynen ges nu föreslagna innehåll öppnas också möjligheter till en större långsiktighet i tillsynsorganets planering än det hittills funnits förutsättningar för. Det är naturligtvis av värde att myndigheten har en övergripande strategi för hur dess resurser skall användas.

Utredningen hänvisar i fråga om ”temagranskning” till vad som sägs i avsnitt 5.7.2.5 och beträffande tillsynsorganets servicefunktion till avsnitt 5.7.3.1.

I det följande skall utredningen närmare utveckla hur den ser på metoderna för en selektiv tillsyn (avsnitt 5.7.2). Bl.a. kommer att anläggas synpunkter på hur tillsynen kan utformas i olika skeden av en konkurs. Avslutningsvis berörs vissa särskilda uppgifter som åvilar tillsynsorganet (avsnitt 5.7.3).

5.7.2 Metoder för en selektiv tillsyn

5.7.2.1 Utgångspunkter

Den nuvarande tillsynen styrs av ett stort antal detaljföreskrifter i KL. Dessa kan hänföras till olika kategorier. En första sådan avser skyldighet för konkursförvaltaren att informera TSM om förvaltningens förlopp. Det sker genom översändande av en rad olika dokument, såsom bouppteckning, förvaltarberättelse och slutredovisning. Det sker vidare genom en allmän upplysningsskyldighet för förvaltaren visavi TSM om boet och dess förvaltning (7 kap. 9 § KL). En ytterligare skyldighet som åvilar förvaltaren är att höra TSM i viktigare frågor (7 kap. 10 § KL). Utöver denna informations- och samrådspikt för förvaltaren hålls TSM underrättad om konkursförfarandets förlopp genom skyldighet för domstolen att exempelvis kalla myndigheten till edgångssammanträde m.m. Domstolen har också en skyldighet att i vissa frågor inhämta TSM:s uppfattning, t.ex. vid utseende av förvaltare och arvodering av denne. TSM har vidare en rätt att i en rad frågor ta initiativ i olika avseenden, t.ex. beträffande användning av tvångsmedel mot gäldenären (6 kap. 7 och 10 §§ KL) och entledigande av en förvaltare (7 kap. 5 § KL). En ytterligare kategori av bestämmelser avser TSM:s självständiga beslutsbefogenhet (se härom avsnitt 5.6). TSM har också klagorätt när det gäller olika beslut (16 kap. 8 § KL). Slutligen mottar TSM från förvaltaren underlag för en kontroll av dennes medelsförvaltning (7 kap. 18 och 21 §§ KL).

Enligt utredningens mening kräver övergången till en ny, selektiv tillsyn inte någon radikal förändring av de nu beskrivna kategorierna av regler i KL. Även ett nytt tillsynsorgan behöver få viss information om förloppet i de enskilda konkurserna. Man kan med andra ord inte utan vidare ersätta nuvarande informationsskyldighet för konkursförvaltaren och domstolen med en rätt för tillsynsorganet att begära upplysningar om inträffade konkurser. Redan kravet på att tillsynen skall innefatta en viss baskontroll

beträffande konkursens förlopp förutsätter att tillsynsorganet fortlöpande får tillgång till upprättade handlingar och underrättas om tid och plats för sammanträden etc. Tanken på en selektiv tillsyn kan vidare knappast förverkligas utan att tillsynsorganet i varje konkurs åtminstone har ett visst grundmaterial att utgå från. Utan omedelbar tillgång till behövlig information skulle tillsynsorganet även berövas möjligheten att snabbt handla i situationer där en kontroll är befogad. Det skulle också försvåra bevakningen av allmänna intressen i konkurs. I praktiken skulle tillsynen reduceras till en ren stickprovskontroll.

Vad som har anförts nu betyder att de bestämmelser i KL som reglerar konkursförvaltarens och domstolens informations- och samrådsplikt i förhållande till TSM i princip bör gälla också i fråga om det nya tillsynsorganet. Skyldigheten för förvaltaren att i varje konkurs skicka t.ex. förvaltar- och halvårsberättelser till tillsynsorganet bör alltså stå kvar. På motsvarande sätt bör tillsynsorganet hållas underrättat om olika sammanträden under konkurs, t.ex. tiden för bouppteckningssammanträdet (se 2 kap. 24 § första stycket 3 KL i utredningens lagförslag), liksom om beslut som meddelas av förvaltaren om anordnande av bevakningsförfarande (9 kap. 1 § KL i utredningens lagförslag) samt om uppkommande frågor av skilda slag, t.ex. om tvångsmedel mot gäldenären och fastställande av arvode till förvaltaren. Också underlag för kontroll av förvaltarens medelsförvaltning bör som nu tillställas tillsynsorganet.

I ett par avseenden bör nuvarande lagregler dock ändras med tanke på den nya tillsynsfunktionens selektiva karaktär. Domstolen är i dag ålagd att höra TSM innan den beslutar i vissa frågor, t.ex. utseende och arvode-ning av konkursförvaltare. I fall av sådant slag bör i stället föreskrivas att rätten skall ge tillsynsmyndigheten tillfälle att yttra sig (se t.ex. 7 kap. 3 § första stycket KL i utredningens lagförslag). Med en sådan formulering markeras att den kommunikation som skall ske mellan domstolen och tillsynsmyndigheten är avhängig av om den senare myndigheten har någon upplysning att förmedla till domstolen. Den selektiva tillsynen gör att så inte alltid kommer att vara fallet. Det kan vidare antas att med den nya ordning för utseende av förvaltare som utredningen förordat rätten bara i ett mindre antal fall behöver ytterligare underlag för sitt beslut i form av tillsynsorganets uppfattning i saken. För att tillsynsorganet skall ha en möjlighet att följa en konkurs från dess början till dess slut har det dock syntts lämpligt att rätten alltid skall lämna tillsynsorganet tillfälle att framföra sina synpunkter. Det ankommer sedan på det organet att avgöra om den har några upplysningar att vidarebefordra till domstolen.

Även i fråga om konkursförvaltarens skyldighet att ta kontakt med tillsynsorganet i viktigare frågor bör motsvarande ändring göras i lagtexten (se 7 kap. 10 § KL i utredningens lagförslag). Ett obligatoriskt hörande av detta organ skulle stå i strid med tanken på en selektiv tillsyn. Det är dock

inte att förvänta att en ändring av detta slag skulle i praktiken förändra kontakterna särskilt mycket mellan förvaltaren och tillsynsmyndigheten. Med "viktigare frågor" avses bl.a. fortsatt drift av en rörelse som gäldenären har bedrivit liksom försäljning av värdefull egendom. Det kan antas att konkurser där sådana frågor uppkommer ofta blir föremål för närmare övervakning från tillsynsorganets sida (jfr vad som sägs i det följande om förvaltar rapport och planering av tillsynen).

Principen om selektiv tillsyn bör slå igenom också beträffande granskning av konkursförvaltarens slutredovisning. Även i konkursens avslutningsskede bör det stå tillsynsorganet fritt att göra en avvägning av var den skall lägga sina resurser. Den nuvarande ganska detaljerade regleringen i KL av TSM:s skyldighet att granska slutredovisningen och avge utlåtande över denna bör ersättas med en regel som ålägger tillsynsorganet att granska redovisningen och avge utlåtande över den i de fall och i den omfattning som myndigheten finner behövlig för utövande av den selektiva kontrollen (se 13 kap. 5 § KL i utredningens lagförslag).

En reglering av nu beskrivet slag bör ge det nya tillsynsorganet tillfredsställande möjligheter att göra behövliga prioriteringar och att själv skaffa sig den kunskap i olika konkurser som behövs för den offentliga tillsynen. På samma sätt som nu bör tillsynsorganet kunna ta initiativ i olika frågor, fatta beslut när så föreskrivs, överklaga rättens beslut och i erforderlig omfattning kontrollera konkursförvaltarens medelsförvaltning. Med den nya inriktningen av tillsynen bör tillsynsorganet få bättre förutsättningar än nu att bedriva sin verksamhet på ett i allo rationellt sätt. Myndigheten bör också bli bättre rustad att möta förändringar i fråga om konkursfrekvens och graden av komplikationer i konkurserna.

5.7.2.2 Konkursförvaltar rapport i konkursens början

Utredningens förslag: Konkursförvaltaren skall i konkursens inledningskede ge in en handling – konkursförvaltar rapporten – till tillsynsmyndigheten. I rapporten skall förvaltaren ange vissa faktorer av betydelse för tillsynen, t.ex. arten av konkursboets tillgångar och skulder, om konkursen innebär en fortsatt drift av gäldenärens rörelse och antalet anställda om gäldenären varit näringsidkare. Rapportens syfte är att tillsynsorganet så snart möjligt skall få behövliga upplysningar om ärendet för att dels kunna utöva tillsyn så tidigt som möjligt, dels få möjlighet att ta ställning till behovet av tillsyn, dvs. om det räcker med en baskontroll eller om en utökad tillsyn också erfordras.

De olika konkursdokumenten har skilda betydelser. Gemensamt för dem är dock att de tjänar som underlag för såväl borgenärerna som TSM för att få

information om den enskilda konkursen. En reform bör förutsätta att informationsunderlaget helst inte blir sämre eller i vart fall är tillräckligt för ändamålet. En följd av en omfördelning av de åtgärder tillsynsorganet bör utföra är att konkursdokumenten i varje enskild konkurs inte kan granskas i samma omfattning som för närvarande.

Det är viktigt att den nya tillsynsmyndigheten på ett tidigt stadium bildar sig en uppfattning om den enskilda konkursens beskaffenhet. Konkursförvaltaren är i sammanhanget en naturlig informationskälla. I och för sig är det ingenting som hindrar att tillsynsorganet med stöd av 6 kap. 2 § första stycket KL avkräver gäldenären upplysningar. Situationen i konkursens inledningsskede kännetecknas dock ofta av oklarheter. Gäldenären har troligen inte en helt realistisk syn på den uppkomna situationen. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att förvaltaren lämnar behövliga upplysningar.

Det första dokument som upprättas av förvaltaren i en konkurs är bouppteckningen. Denna ger en bild av boets ställning och utgör underlaget för gäldenärens bekräftelse av handlingens riktighet (se 6 kap. 2 a § KL i utredningens lagförslag). Bouppteckningen skall ges in snarast eller senast en vecka före bouppteckningssammanträdet (se 7 kap. 13 § fjärde stycket KL i utredningens lagförslag). Även om bouppteckningen är viktig, ger den främst information om boets tillgångar och vilka borgenärer som har anspråk mot gäldenären. Dessutom räcker det att den lämnas in till bl.a. tillsynsmyndigheten drygt tre veckor efter konkursbeslutet. Om bouppteckningssammanträdet hålls så sent som två månader efter konkursbeslutet kan tiden utsträckas till drygt sju veckor (se 6 kap. 2 a § andra stycket KL i utredningens lagförslag).

Det som redovisats nu talar med viss styrka mot att bouppteckningen bör vara den informationskälla genom vilken det nya tillsynsorganet kan bilda sig en uppfattning om vilken nivå på tillsynen som erfordras.

Av större intresse från informationssynpunkt är förvaltarberättelsen (se 7 kap. 15 § KL i utredningens lagförslag). Denna är en slags "varudeklARATION" över konkursen och innehåller för tillsynen viktiga fakta om boets ekonomiska ställning, dvs. uppgifter om tillgångar, skulder och förekomsten av återvinningsbar egendom, bakgrunden till konkursutbrottet samt misstanke om ekonomisk brottslighet. Förvaltarberättelsen skall emellertid även innehålla sådana upplysningar som måhända har mindre intresse från tillsynssynpunkt, t.ex. uppgifter om vissa förfaranden enligt ABL. Dessutom behöver förvaltarberättelsen inte vara inlämnad förrän senast sex månader från konkursbeslutet.

Inte heller förvaltarberättelsen är således en lämplig informationskälla när det gäller att tidigt ta ställning till tillsynens omfattning.

Mot denna bakgrund anser utredningen det vara lämpligt att införa ett krav på att konkursförvaltaren upprättar ytterligare ett dokument, ett

"prognosdokument", vid konkursens början. Detta kallas i det följande *konkursförvaltar rapport*. En bestämmelse härom har tagits in i 7 kap. 9 § andra stycket KL i utredningens lagförslag. En liknande ordning tillämpas för övrigt redan för närvarande på sina håll hos TSM och uppges fungera bra.

Vad en konkursförvaltar rapport skall innehålla beror givetvis på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. om det finns värdefull egendom och om det finns skäl anta att egendom hålls undan. Rapporten bör lämnas snabbt och inriktas på väsentliga uppgifter som kan ge underlag för att preliminärt bestämma tillsynens omfattning. I det följande skall behandlas vilka uppgifter som bör tas med i rapporten och som följaktligen bör återspeglas i lagtexten.

Tillgångarnas art och storlek torde i konkursens inledningsskede ge en god bild av konkursen. Om konkursboet innehåller t.ex. en hyresfastighet som i stort sett enda tillgång ställer detta krav på att förvaltaren hanterar försäljningen med stor omsorg. Om tillgångarna består av lätt omsättningsbar lös egendom kan detta inverka på tillsynsbehovet. Även uppgifter om vilka borgenärerna är och skuldernas karaktär bör vara av intresse. Förekomsten av många anställda med lönegarantyrkanden innebär stora kostnadsåtaganden från statens sida. Tillsynsorganets roll som övervakare av de s.k. samhällsintressena aktualiseras därmed.

Även storleken av de krav som förmånsberättigade borgenärer har tilldrar sig ett omedelbart intresse. Beroende av om endast denna kategori eller även oprioriterade borgenärer kan påräkna utdelning, kan tillsynsmyndigheten behöva göra olika avvägningar. Det är sålunda värdefullt att konkursförvaltaren redan i rapporten anger om det är fråga om en utdelnings- eller avskrivningskonkurs. Ibland kan det på ett tidigt stadium stå klart att boet saknar tillgångar och att inga komplicerade omständigheter föreligger. Tillsynen bör då inriktas på att konkursen så snabbt som möjligt och lämpligt avskrivs, t.ex. genom att påskynda ingivandet av förvaltarberättelsen.

Utredningen har övervägt om det i rapporten bör inflyta en uppgift om eventuell brottsmisstanke men stannat för att så inte bör ske. En föreskrift härom skulle vara mera till skada än till gagn. Förhållandet mellan konkursförvaltaren och gäldenären skulle kunna skadas, om den senare på ett tidigt stadium får vetskap om brottsmisstankar. Rapporten blir nämligen som allmän handling tillgänglig för gäldenären hos tillsynsmyndigheten (jfr 8 kap. 19 § sekretesslagen 1980:100, SekrL). Det kan i sammanhanget nämnas att Ekosekretessutredningen i betänkandet Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53) föreslår att konkursförvaltaren inte skall vara skyldig att, bl.a. för tillsynsmyndigheten, uppge att han gjort brottsanmälan enligt 7 kap. 16 § KL och vad han erfarit i samband därmed förrän han avgett slutredovisning (se betänkandet s. 27 och 298 f.). Även om

en uppgift om brottsmisstanke inte direkt kan omnämnas i rapporten, bör den omständigheten att ett bo saknar tillgångar ge upphov till ökad uppmärksamhet om en sådan uppgift finns i förvaltarberättelsen (se 7 kap. 15 § första stycket 5 KL). Se vidare under avsnitt 5.7.2.5.

En uppgift som bör tas med redan i konkursförvaltar rapporten är där emot om det framkommit något sådant förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet. Normalt pekar en uppgift härom i den riktningen att tillsynsorganet bör överväga behovet av utökad tillsyn av förvaltningen.

Av stor betydelse är också om konkursen omfattar fortsatt drift av en rörelse som gäldenären bedrivit. Detta ställer höga krav på förvaltarens förmåga att avgöra hur länge driften bör fortgå. I förlängningen är det av vikt från bl.a. sysselsättningssynpunkt om hela rörelsen kan säljas och driften fortsätta i annan form. Tillsynsorganet bör i detta sammanhang ha en mycket aktiv tillsyn redan i konkursens inledningsskede. Självfallet är det härvid av betydelse för tillsynsorganet att snabbt få en uppgift om antalet anställda.

Det som utredningen nu berört bör tas upp under fem olika punkter i 7 kap. 9 § andra stycket KL i utredningens lagförslag. Det finns naturligtvis även andra upplysningar som i konkursens tidiga skede kan ha intresse för tillsynsmyndigheten. I konkursförvaltar rapporten bör därför anges också det som i övrigt kan ha betydelse för tillsynen över förvaltningen (7 kap. 9 § andra stycket 6 i utredningens lagförslag). För att ge tillsynsorganet en så god bild som möjligt av konkursen kan förvaltaren beträffande ett aktiebolag t.ex. lämna upplysningar om delägarna, styrelseledamöter och verkställande direktören, ägarbyten, omsättning och försäljningsvolym. Andra faktorer av intresse är om gäldenären har utlandsanknytning och eventuell förekomst av tillgångar utomlands.

Det är viktigt att konkursförvaltaren ger besked i nu berörda hänseenden snarast möjligt. Konkurserna är olika till sin karaktär. Gäldenärens villighet att dels vara tillgänglig, dels förse förvaltaren med upplysningar växlar. För att den nya tillsynsmyndigheten över huvud skall ha någon glädje av ett dokument med en prognos över konkursen, bör det upprättas snarast efter konkursbeslutet. Därigenom har tillsynsorganet inför bouppteckningssammanträdet en någorlunda klar bild av konkursen. Utredningens förslag innebär att den nya tillsynsmyndigheten i högre grad än nu får välja vilka åtgärder den skall vidta i ett enskilt ärende, bl.a. om den skall närvara vid bouppteckningssammanträdet. Eventuella oklarheter kan kanske undanröjas genom närvaro vid ett sådant sammanträde.

För att konkursförvaltar rapporten skall få avsedd effekt bör den ges in före bouppteckningen. Kravet på den tidpunkt då förvaltaren skall ge in dokumentet kan lämpligen anges med uttryck som snarast och senast inom två veckor (se 7 kap. 9 § andra stycket KL i utredningens lagförslag).

Även om förhållandena i en del konkurser är enkla, synes det lämpligt att rapporten lämnas skriftligen.

Vissa uppgifter kan det kanske vara svårt att få fram så snabbt som angetts. Det synes inte nödvändigt att i författning särskilt reglera i vilka fall konkursförvaltaren kan lämna en uppgift vid ett senare tillfälle. Ingenting hindrar naturligtvis förvaltaren att vid senare tidpunkt lämna kompletterande upplysningar han anser behövliga för att tillsynsorganet skall kunna arbeta (jfr förvaltarens skyldighet att i 7 kap. 9 § första stycket KL lämna upplysningar till TSM och i 7 kap. 15 § KL att ge in förvaltarberättelsen dit). Förvaltaren bör dock samråda med tillsynsorganet om hinder föreligger att lämna upplysningar i något avseende i förvaltar rapporten.

5.7.2.3 Planeringen av tillsynsarbetet

Utredningens förslag: Med ledning av innehållet i konkursförvaltar rapporten skall tillsynsmyndigheten planera tillsynen i den enskilda konkursen. Planeringen skall ske med utgångspunkt i de faktorer konkursförvaltaren redovisat i konkursförvaltar rapporten. Tillsynsorganet skall preliminärt ta ställning till vilken inriktning tillsynen skall ha i ärendet, om en baskontroll anses tillräcklig eller behov av utökad tillsyn föreligger och – beroende på tillsynens omfattning – vilka åtgärder myndigheten avser utföra. En tidsangivelse för när konkursen kan beräknas bli avslutad bör ingå i planeringsarbetet.

Som beskrivits i näst föregående avsnitt syftar konkursförvaltar rapporten bl.a. till att tillsynsorganet skall kunna bilda sig en uppfattning om på vilken nivå kontrollen i ett ärende bör ligga. Räcker det med en baskontroll eller är även en utökad tillsyn påkallad? (Se närmare om innebörden av baskontroll och utökad tillsyn under avsnitt 5.7.2.4 resp. 5.7.2.5). Med ledning av rapporten skall tillsynsmyndigheten planera tillsynsarbetet. Rapporten bör ge tillsynsorganet en bild av den enskilda konkursens svårighetsgrad. T.ex. kan blygsamma tillgångar i en konkurs i förening med avsaknad av brottsmisstanke medföra att tillsynen inskränks till en baskontroll. Omvänt bör förekomsten av en stor rörelse med många anställda normalt innebära ett ställningstagande för en utökad tillsyn. Det är viktigt att tillsynsmyndigheten tidigt bildar sig en preliminär uppfattning om graden av tillsyn i det enskilda ärendet och ger det till känna för dem som inom myndigheten skall ta befattning med ärendet.

Givetvis är det underlag som finns i konkursförvaltar rapporten begränsat. Rapporten skall avges inom en ganska kort tid. Det kan därför inte uteslutas att vissa faktorer av betydelse är okända vid arbetsplaneringen. Tillsynsmyndigheten kan därför fritt revidera arbetsplanen allteftersom

nya upplysningar kommer fram. Det är med andra ord viktigt att tillsynsorganet inte på oriktiga grunder "binder upp sig" för en felaktig nivå på tillsynen. Risken för att behövlig information inte föreligger vid planeringen bör emellertid inte överdrivas. Den viktigaste informationen rör tillgångarna och skulderna samt om tillgångarna kan antas räcka till konkurskostnaderna och massafordringar (se 7 kap. 9 § andra stycket 1–2 KL i utredningens lagförslag). Dessa faktorer torde förvaltaren ha tillräcklig kunskap om när han avger rapporten. Detsamma torde gälla om en av gäldenären bedriven rörelse skall fortsättas för konkursboets räkning eller, om gäldenären varit arbetsgivare, antalet anställda (se 7 kap. 9 § andra stycket 4–5 i utredningens lagförslag). Det kan däremot förhålla sig annorlunda med upplysningar rörande återvinningsbar egendom (se 7 kap. 9 § andra stycket 3 i utredningens lagförslag). En sådan uppgift kan ha samband med brottsliga syften hos gäldenären att undanhålla egendom och kräver ofta en mer ingående undersökning av förvaltaren.

Efter det att myndigheten tagit ställning till en viss inriktning på övervakningen – baskontroll eller utökad tillsyn – skall den göra klart för sig vilka huvudsakliga åtgärder som behöver vidtas. Valet av åtgärder är primärt beroende av inriktningen på tillsynen. Om ärendet endast skall bli föremål för en baskontroll blir åtgärderna begränsade till främst registrering av och en formell granskning av dokument (se avsnitt 5.7.2.4). Tillsynsmyndigheten bör då lämpligen bestämma tidpunkter för kontrollåtgärderna. Det bör inte möta någon större svårighet att bestämma när frister för att ge in olika dokument, t.ex. förvaltarberättelsen, går ut. Med hjälp av automatisk bevakning i ADB-hanteringssystemet vet myndigheten om tiden gått till ända utan att konkursförvaltaren fullgjort sin skyldighet. Tillsynsorganet får då vidta åtgärder, t.ex. muntligen eller via elektronisk post påminna förvaltaren.

En utökad tillsyn innebär däremot att tillsynsmyndigheten kan få företa ett flertal åtgärder. Exempelvis kan tillsynsorganet begära upplysning av konkursförvaltaren rörande försäljning av en värdefull tillgång, göra företags- och förvaltarbesök, mera ingående granska slutredovisningen och arvodesframställningen, anlita revisor för medelskontroll eller yttra sig till domstolen över arvodesframställningen (se avsnitt 5.7.2.5). Givetvis kan tillsynsmyndigheten inte alltid på förhand ha klart för sig vilka åtgärder som i framtiden kan vara påkallade. En strävan bör emellertid vara att så långt möjligt ta ställning till vilka åtgärder som skall utföras med angivande av ungefärlig tidpunkt.

I en planering bör också ingå en prognos för konkursens avslutande. Det är självfallet svårt att på förhand göra sig en föreställning om hur lång tid ett ärende kommer att ta. Konkurserna varierar kraftigt till sin beskaffenhet. Detta bör inte hindra att tillsynsmyndigheten åtminstone i mindre omfattande konkurser gör en tidsprognos. I t.ex. konkurser med få eller

inga tillgångar och där avskrivning förutses kunna ske i anslutning till bouppteckningssammanträdet, kan tillsynsorganet upprätta bevakningsscheman med en hållpunkt för när förvaltarberättelsen och slutredovisningen bör vara inlämnad. Även om i 7 kap. 15 § andra stycket KL anges en yttersta gräns på sex månader för att ge in förvaltarberättelsen, är det ingenting som hindrar att tillsynsmyndigheten aktivt verkar för en förkortning av fristen. Även i konkurser med tillgångar men där arten av dessa och skulderna inte synes medföra annat än en snabb avveckling av boet, kan tillsynsmyndigheten göra en tidsplan. Konkursförvaltaren bör i förvaltar rapporten ha gett tillsynsmyndigheten information om t.ex. utsikterna att kunna sälja en rörelse med hänsyn till arten av densamma. Tidsplanen får ses som ett led i strävan efter att hålla avvecklingstiderna – och därmed kostnaderna – nere och utgör ett moment i baskontrollen.

Bestämmelser om planeringsskyldigheten och om tillsynsorganets befogenhet att göra prioriteringar i tillsynen bör tas in i KL (se 7 kap. 26 § första stycket i utredningens lagförslag). I en första mening i lagrummet bör anges att tillsynsmyndigheten är skyldig att med ledning av konkursförvaltar rapporten planera tillsynens omfattning i den enskilda konkursen. Något undantag från denna skyldighet bör inte göras. I en andra mening i lagrummet bör klargöras att myndigheten får begränsa tillsynen till vad som är väsentligt att kontrollera med hänsyn till konkursens omfattning eller beskaffenhet. Myndigheten får därigenom ovillkorlig rätt att på egen hand avgöra hur långt kontrollen skall sträcka sig, dvs. om den enbart skall företa en baskontroll eller om övervakningen skall sträcka sig längre.

En särskild fråga är om t.ex. en borgenär eller någon annan bör ha rätt till upplysningar om i vilken omfattning tillsyn utövas i ett enskilt ärende. Det är tänkbart att en borgenär önskar få kännedom om endast baskontroll eller utökad tillsyn sker i en viss konkurs. Med tanke inte minst på den selektiva inriktning av tillsynen som utredningen förordar torde det vara befogat att en borgenär får del av uppgifter om tillsynens inriktning. Även utomstående, t.ex. massmedia, kan ha ett intresse av att få reda på hur tillsynsorganet handhar sin uppgift. När det gäller frågan vilka lagliga möjligheter som står till buds att få del av nyss nämnda upplysningar bör en åtskillnad göras beroende på vem som framställer en sådan begäran.

Till en början bör sägas något om vem som i ett ärende hos tillsynsmyndigheten kan anses ha ställning som part. Det är förvaltningen som står under tillsyn (se 1 kap. 3 § andra stycket KL i utredningens lagförslag). Med hänsyn till att det är konkursförvaltaren som i princip självständigt ombesörjer förvaltningen, är det över denne som myndigheten utövar kontroll. Förvaltaren är således att betrakta som part i ett tillsyns ärende (16 § FL och 14 kap. 5 § SekrL). När det gäller borgenärerna och gäldenären ligger det visserligen nära till hands att betrakta också dessa som parter hos tillsynsorganet. I konkursärendet hos tingsrätten har dessa

intressenter en sådan ställning. Den skillnaden föreligger dock att borgenärernas resp. gäldenärens intressen mera indirekt gynnas eller missgynnas av de åtgärder tillsynsmyndigheten vidtar eller underlåter att vidta. Till det sagda kommer också den reglering som finns i 7 kap. 28 § andra stycket KL (jfr 7 kap. 27 § andra stycket KL i utredningens lagförslag). Bestämmelsen ålägger tillsynsmyndigheten att i förhållande till bl.a. borgenärerna och gäldenären ge upplysningar om boet och dess förvaltning. Blotta existensen av bestämmelsen tyder på att borgenärerna och gäldenären inte har uppfattats som parter i tillsynsärendet. Om så vore fallet skulle dessa redan med stöd av reglerna om partsinsyn i FL kunnat få upplysningar om hur tillsynsorganet utövar tillsyn i ett ärende. Övervägande skäl talar för att om en borgenär eller en gäldenär önskar få uppgifter i nämnda hänseende, det i princip får ske med stöd av 7 kap. 28 § andra stycket KL (jfr 7 kap. 27 § andra stycket KL i utredningens lagförslag). Motsvarande gäller en granskningsman.

Med utgångspunkten att konkursförvaltaren har partsställning hos tillsynsmyndigheten kan denne begära att få upplysningar om det material som finns i tillsynsärendet. Det mesta av materialet har emellertid tillhandahållits av förvaltaren själv. Dennes behov av upplysningar lär därför inskränka sig till sådant som någon annan gett in till tillsynsorganet eller till handlingar som detta upprättat. I det senare hänseendet kan möjligen en av myndigheten upprättad plan för tillsynen ha visst intresse för förvaltaren. En sådan handling har dock – som utredningen strax kommer till – närmast karaktär av en minnesanteckning för internt bruk, varför den inte bör ”tillföras ärendet” och därmed inte heller bli föremål för partsinsyn.

När det gäller omfattningen av den upplysningsskyldighet som åvilar tillsynsmyndigheten gentemot borgenärerna m. fl. finns i 7 kap. 28 § andra stycket KL (jfr 7 kap. 27 § andra stycket KL i utredningens lagförslag) en begränsning. Skyldigheten avser ”boet och dess förvaltning”. Samma begrepp används i 7 kap. 9 § KL för att avgränsa en konkursförvaltares upplysningsskyldighet. JO har i ett ärende rörande omfattningen av TSM:s upplysningsskyldighet enligt 7 kap. 28 § KL (se JO:s ämbetsberättelse 1998/99, s. 165 f.) gjort vissa uttalanden om tolkningen av bestämmelsen. I ärendet var det fråga om TSM kunde anses skyldig att inhämta handlingar som fanns hos konkursförvaltaren för att fullgöra sin upplysningsskyldighet. JO uttalade att skyldigheten för TSM att meddela upplysningar måste ses mot bakgrunden av innehållet i 7 kap. 27 § KL. Han uttalade sammanfattningsvis att skyldigheten omfattar endast de uppgifter som myndigheten enligt gällande författningsbestämmelser skall ha tillgång till eller som den i sin tillsynsverksamhet funnit sig behöva ha tillgång till. Enligt JO råder det ingen tvekan om att uppgifter ur de handlingar, bl.a. bouppteckningen, förvaltarberättelsen och handlingar för att fullgöra me-

delskontrollen (jfr 7 kap. 19 § och 28 § första stycket KL), som det åligger förvaltaren att ge in, omfattas av upplysningsskyldigheten. För utredningen framstår nämnda avgränsning av upplysningsplikten som både principiellt och praktiskt försvarbar.

Om planeringen av tillsynsarbetet kommer till uttryck i en handling hos tillsynsorganet torde den som nämnts nyss närmast vara att betrakta som en promemoria för internt bruk om hur myndigheten ämnar bedriva arbetet i ett enskilt ärende. Uppgifterna i en sådan handling kan knappast anses angå ”boet och dess förvaltning”. Motsatta förhållandet gäller beträffande konkursförvaltarrapporten (se avsnitt 5.7.2.2) som ges in av förvaltaren. Här är det fråga om uppgifter som tillsynsorganet enligt ”gällande författningsbestämmelser” skall ha tillgång till. Någon anledning att vägra t.ex. en borgenär upplysningar om sådana uppgifter finns inte.

Vad slutligen angår möjligheten att med stöd av TF:s föreskrifter om allmänna handlingar få tillgång till en hos tillsynsmyndigheten upprättad plan för tillsynen vill utredningen anföra följande. En sådan plan förvaras hos myndigheten och omfattas i princip av 2 kap. 3 § och 7 § TF. För att handlingen skall anses upprättad hos myndigheten krävs dock att den expedierats eller, om någon expediering inte äger rum, det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten. Det innebär att en utomstående inte kan få del av handlingen om inte nämnda förutsättningar är uppfyllda.

I sammanhanget bör också beaktas bestämmelserna om minnesanteckning i 2 kap. 9 § TF. En minnesanteckning anses inte som allmän handling hos myndigheten ens efter den tidpunkt den är att anse som upprättad enligt 2 kap. 7 § TF, under förutsättning att den inte har expedierats eller tas om hand för arkivering. Enligt bestämmelsen förstås med minnesanteckning ”promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift”. En arbetsplan hos tillsynsorganet har tillkommit hos myndigheten, utarbetats av dess befattningshavare och tillhör ett tillsynsärende. Planen tjänar inget annat syfte än att vara hjälpmedel vid ärendets beredning. På grund av planens karaktär av en intern arbetspromemoria lär det knappast bli aktuellt att tillföra handlingen något nytt sakmaterial. Den bör således betraktas som ”minnesanteckning” enligt 2 kap. 9 § TF. Det är inte meningen att planen skall expedieras under ärendets handläggning. Att den blir allmän handling genom att myndigheten måste arkivera den enligt särskilda bestämmelser härom torde inte inverka menligt på tillsynsarbetet när ärendet är avslutat.

5.7.2.4 Närmare om baskontrollen

Utredningens förslag: Den nya tillsynsmyndigheten ges i KL rätt att göra de prioriteringar i tillsynen som myndigheten anser vara befogade med hänsyn till den enskilda konkursens omfattning eller beskaffenhet. I alla konkurser skall dock en viss grundläggande legalitetskontroll ske av att föreliggande bestämmelser följs (en baskontroll). En sådan kontroll hänförs till att konkursförvaltaren skickar in föreskrivna handlingar, att så sker med iakttagande av angivna frister, och att erforderliga uppgifter lämnas i handlingarna. Baskontrollen har även till ändamål att tjäna som underlag för vad som i övrigt är väsentligt att kontrollera från samhällets sida.

Vad är baskontroll?

Den baskontroll som har angetts i det föregående skall utgöra en slags ”minimikontroll” i samtliga konkurser. Den anknyter i första hand till legalitetskontrollen (se 7 kap. 25 § andra stycket KL i utredningens lagförslag). Som framhållits i avsnitt 5.7.1 är den ett led i uppfyllandet av de andra målen för den offentliga konkurstillsynen (se 7 kap. 25 § första stycket 1–2 i utredningens lagförslag). Bl.a. innebär kontrollen av frister att såväl borgenärernas som samhällets intresse av en snabb avveckling av boet med ett tillfredsställande ekonomiskt utfall i konkursen iakttas. En formell kontroll av innehållet i konkursdokumenten borgar även för att t.ex. frågan om brottsmisstanke uppmärksammas.

Enligt 7 kap. 26 § första stycket i utredningens lagförslag får tillsynsorganet ”begränsa tillsynen till vad som är väsentligt att kontrollera med hänsyn till konkursens omfattning eller beskaffenhet”. Kontrollen i ett ärende skall med andra ord inte gå längre än behövt. Å andra sidan skall tillsynen vara generell och innefatta åtminstone nämnda minimikontroll av konkursförloppet. För detta ändamål måste myndigheten ha tillgång till ett visst underlag, ”basunderlag” till ledning för baskontrollen. Genom ett sådant underlag får tillsynsmyndigheten dessutom en fylligare information om konkursen i samma hänseenden som konkursförvaltar rapporten samt information om medelsförvaltningen. Som framhållits i avsnitt 5.7.2.1 anser utredningen därför att nuvarande regler bör kvarstå om att tillsynsmyndigheten automatiskt skall få del av vissa dokument och viss annan information från konkursförvaltaren och domstolen.

För det första ligger i baskontrollen att tillsynsmyndigheten övervakar så att konkursförvaltaren till myndigheten ger in föreskrivna dokument, dvs. konkursförvaltar rapporten (se 7 kap. 9 § andra stycket KL i utredningens lagförslag), bouppteckningen (se 7 kap. 13 § KL i utredningens lagförslag), förvaltarberättelsen (7 kap. 15 § KL i utredningens lagför-

slag), redogörelse för brottsefterforskning m.m. (7 kap. 17 § KL), halvårsberättelse (7 kap. 20 § KL), underlag för kontroll av medelsförvaltningen efter konkursavslut (7 kap. 18 § andra stycket och 21 § KL), utdelningsförslag och förvaltningsredogörelse (11 kap. 5 – 6 § § KL), slutredovisningen (13 kap. 3 § KL) och underrättelse om beslut enligt 16 § och 18 § LGL (19 § LGL). Övervakningen av att föreskrivna handlingar kommer in är en väsentligen formell uppgift. Dessa handlingar – liksom informationen från bl.a. tingsrätten i olika hänseenden, t.ex. om tidpunkten för bouppteckningssammanträde (se 2 kap. 24 § första stycket 3 KL i utredningens lagförslag) – skall registreras på lämpligt sätt. Man kan kalla detta för en *registreringsfunktion*.

Av den enkät utredningen genomfört 1999/2000 hos samtliga TSM ang. hur mycket tid det tar att registrera handlingar och information (och begära klagörande kompletteringar) framgår att det tar i genomsnitt cirka 13 timmar i veckan. Svaren varierar emellertid stort inbördes. Det framgår också att det så gott som uteslutande är kanslipersonal som tar befattning med dessa uppgifter. Enligt utredningens mening saknas skäl att i en ny tillsynsorganisation behandla denna funktion på ett annat sätt.

Registreringsfunktionen innefattar – såvitt avser konkursförvaltarens åligganden enligt KL och LGL att skicka in handlingar – en legalitetskontroll av formellt slag. I registreringsfunktionen ligger även en övervakning av konkurstiderna (genom att övervaka att fristerna för att ge in handlingar iakttas) och en kontroll av att innehållet i de dokument konkursförvaltaren ger in uppfyller lagens krav (se avsnitt 5.7.2.1). Dessa uppgifter synes som regel kunna utföras av kanslipersonal.

När det gäller bevakningen av tiderna anser utredningen att planeringen av tillsynsarbetet bör innefatta ett ställningstagande till en ungefärlig sluttid för konkursen. Om tillsynsmyndigheten anser att ärendet kan avslutas inom en snar framtid sker en bevakning lämpligen genom att myndigheten med hjälp av systemet för ADB (Optima) görs uppmärksam på att tiden gått till ända. I de fall konkursen kan antas vara under längre tid, får fristerna för att ge in bouppteckning, halvårs- eller förvaltarberättelse i stället bilda utgångspunkt för bevakningen initialt. Med ledning av innehållet i en halvårsberättelse får tillsynsorganet information om varför konkursavslutet dröjer och kan eventuellt göra en ny tidsplan. Ett led i tidsövervakningen är att tillsynsorganet gör konkursförvaltaren uppmärksam på förseningar. Som berörts i avsnitt 5.6.4 föreslår utredningen att tillsynsmyndigheten anförtros befogenheten att bevilja förvaltaren anstånd med att avge förvaltarberättelsen (se 7 kap. 15 § andra stycket KL i utredningens lagförslag). Därigenom får myndigheten ett instrument att övervaka avvecklingstiderna, allt till gagn för kostnadsbegränsningar för borgenärer och samhälle.

Legalitetskontrollen av dokumentens innehåll och tillgången till annan information kan ge ”signaler” till en ändrad inriktning av tillsynen. Dessa kan antingen bekräfta det ställningstagande tillsynsorganet tidigare gjort i fråga om nivån på tillsynen eller ge anledning till en omvärdering. I flertalet fall är sannolikt den preliminära bedömningen riktig. Men motsatsen kan visa sig vara fallet och tillsynsorganet bör då överväga formerna för en utökad tillsyn.

I vilka fall är det tillräckligt med en baskontroll?

För att tillsynsmyndigheten skall kunna avgöra om det räcker med en baskontroll är en gränsdragning efter om det finns tillgångar (utdelningskonkurs) eller inte (avskrivningskonkurs) i princip inte tillräcklig. Inom ramen för resp. kategori finns en mängd olika omständigheter som kan peka i olika riktningar. Detta hindrar dock inte att man tar bristkonkurser och tillgångskonkurser som en utgångspunkt för resonemanget.

I konkurser med inga eller små tillgångar är den främsta uppgiften för tillsynen att hålla nere samhällets kostnader och bevaka att eventuell brottsmisstanke undersöks. Borgenärshänsynen gör sig inte gällande i samma omfattning. Tillsynen bör inriktas på en snabb avveckling. Den kan ske inom ramen för den ovan beskrivna tidsövervakningen så att avskrivning kan ske tidigare i omedelbar anslutning till bouppteckningssammanträdet. Någon annan aktivitet från tillsynsmyndighetens sida är ofta inte påkallad i dessa fall. En översiktlig genomläsning av bouppteckningen och förvaltarberättelsen kan bekräfta att det rör sig om en okomplicerad avskrivningskonkurs. Tillsynsmyndigheten bör särskilt notera om det i förvaltarberättelsen saknas uppgift om brottsmisstanke och återvinningsbar egendom. Även upplysningar i förvaltarberättelsen om hur bokföringskyldigheten fullgjorts kan ha intresse. Granskningen av slutredovisningen kan ske mycket översiktligt eller t.o.m. helt underlåtas. Något behov för tillsynsorganet att yttra sig till tingsrätten över förvaltarens arvode i renodlade taxekonkurser finns knappast (se 14 kap. 8 § KL i utredningens lagförslag).

En uppgift i förvaltarberättelsen i en bristkonkurs att brottsmisstanke föreligger kan ge signaler om ett eventuellt behov av att övergå till en utökad tillsyn. Så behöver dock inte med nödvändighet vara fallet. Tillsynsmyndigheten torde på ett enkelt sätt, t.ex. genom en telefonkontakt med konkursförvaltaren, kunna få en bild av brottsligheten. Verkar den vara av ringa omfattning eller om förvaltaren på grund av bristande bokföringsmaterial hos gäldenären inte förmår göra ytterligare utredning, kan myndigheten även i fortsättningen nöja sig med en baskontroll. I detta sammanhang bör erinras om utredningens förslag till precisering av vilka

moment som bör omfattas av konkursförvaltartaxan i avskrivningskonkurser. Utredningen föreslår bl.a. att taxan skall omfatta enkla fall där förvaltaren gjort en brottsutredning (se avsnitt 5.4.3.3). Det räcker att tillsynsmyndigheten översiktligt läser igenom den redogörelse om brottsefterforskning m.m. som förvaltaren har att ge in enligt 7 kap. 17 KL.

Statistik från RSV avseende åren 1995, 1997, 1998 och 1999 visar att cirka 60 % av alla avslutade konkurser i landet avslutades genom avskrivning. I bl.a. Stockholmsregionen uppgick siffran till cirka 75 %. Med hänsyn härtill torde tillsynen i många konkurser kunna begränsas till baskontroll. Det bör dock framhållas att av utredningens enkät till TSM 1999 om storleken på förvaltarnas arvoden, m.m. (se bilaga 9) framgår att taxan brukat överskridas i cirka hälften av alla avskrivningskonkurser. Resultatet bekräftar att enbart den omständigheten att det är fråga om en bristkonkurs inte med automatik gör att endast en baskontroll erfordras. Att brottsmisstanke förekommer i sådana konkurser inverkar inte på ett avgörande sätt på bedömningen av hur omfattande tillsynen bör vara. Enligt statistik från RSV för åren 1994 – 1999 gör konkursförvaltaren brottsanmälan i cirka en fjärdedel av alla slags avslutade konkurser. Av utredningens ovan nämnda enkät 1999 framgår att brottsutredning inte så ofta brukar anges som skäl för att överskrida taxan. Detta gäller dock inte t.ex. Stockholmsregionen, där detta skäl åberopats i större utsträckning såväl 1995 som 1997.

En baskontroll kan ibland vara tillräcklig även i konkurser med tillgångar. Det förutsätter emellertid att dessa inte är omfattande eller av speciellt slag. I sådana tillgångskonkurser som omfattas av konkursförvaltartaxan (se avsnitt 5.4.3.3) bör övervakningen som regel kunna inskränkas till baskontrollen. Ett annat fall där det torde räcka med en baskontroll är när konkursförvaltaren på ett mycket tidigt stadium i konkursen lyckas sälja en mindre rörelse, influena medel berättigar till utdelning och konkursen avslutas snabbt. Åtgärderna kan i dessa fall inskränkas till att kontrollera uppgifterna om brottsmisstanke i förvaltarberättelsen och slutredovisningen.

Inte heller i övrigt behöver det förhållandet att den konkursdrabbade verksamheten består i en rörelse utgöra något absolut hinder mot att inskränka tillsynen till en baskontroll. I enlighet med det resonemang som förts beträffande omfattningen av konkursförvaltartaxan (se avsnitt 5.4.3.3) kan det t.ex. vara fråga om avveckling av ett fåtal inventarier som använts i en detaljhandelsverksamhet av mindre omfattning. När gäldenärens rörelse däremot fortsätter efter konkursutbrottet, ligger det närmare till hands att tillämpa en utökad tillsyn. Det blir aktuellt särskilt när det sysselsätts inte endast ett fåtal personer i rörelsen. Konkursförvaltarens hantering av eventuella lönegarantianspråk kan t.ex. behöva granskas närmare.

Statens skadeståndsansvar för konkurstillsynen

Sett ur ett vidare perspektiv innebär en baskontroll att staten garanterar borgenärer och andra att samhället utövar en viss tillsyn över konkursförvaltningen. Att avgöra behovet av en utökad tillsyn överlämnas till tjänstemännens omdöme. Ett nära samband med tillsynens utformning har frågan när någon med framgång kan rikta skadeståndsanspråk mot staten på grund av brister i tillsynen. Vid 1979 års reform tog departementschefen upp frågan och uttalade bl.a. att det tidigare ställts tämligen stränga krav på effektivitet i just kontrollverksamhet och att denna linje borde fullföljas även när en myndighet, TSM, övertog ansvaret för tillsynen (se prop. 1978/79:105 s. 197 f.).

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) skall staten eller kommun ersätta bl.a. ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Offentlig kontrollverksamhet, bl.a. den offentliga konkurstillsynen, faller i väsentliga delar inom begreppet myndighetsutövning (se prop. 1972:5 s. 331 f., 499 och 519 f. samt JK:s beslut den 28 oktober 1985, dnr 996–85–40). I den offentliga konkurstillsynen torde endast fråga om ersättningsskyldighet för ren förmögenhetsskada komma i fråga. Bedömningen av om fel eller försummelse föreligger kan i viss utsträckning för tillsynsmyndighetens verksamhet jämföras med den, som vid skadeståndslagens tillkomst, Bank- och fondinspektionen svarade för rörande banker m. fl. Den tidigare gällande s.k. standardregeln i 3 kap. 3 § skadeståndslagen gjorde sig särskilt gällande i kontrollverksamhet (se prop. 1989/90:42 s. 13 och Bengtsson, *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*, 2 uppl., 1996, s. 94). Den speciella karaktären hos Bank- och fondinspektionens kontrollverksamhet gjorde enligt förarbetsuttalandena i anslutning till standardregeln, att långt ifrån varje misstag eller felbedömning i sådan verksamhet kan anses som skadeståndsgrundande fel eller försummelse. Oavsett standardregeln skulle dock ansvar inträda om en tjänsteman åsidosatt klara författningsföreskrifter och kanske underlåtit att påtala allvarliga missförhållanden. I uttalandena framhölls emellertid att kravet på adekvat kausalitet mellan försummelsen i sådan kontrollverksamhet och skadan mera sällan torde leda till ersättningsskyldighet för det allmänna (se prop. 1972:5 s. 520 f.). Enligt uttalanden i doktrinen i anslutning till den då gällande 3 kap. 3 § skadeståndslagen (se Bengtsson, *Skadestånd vid myndighetsutövning I*, 1976, s. 308 f.) torde i fråga om tillsyn över konkursförvaltningen kraven på effektiv kontroll vara ganska höga. Med hänsyn till att kontrollåtgärderna torde bero av en juridisk bedömning, kan misstag vara försvarliga.

Av förarbetsuttalandena till det lagstiftningsärende då den s.k. standardregeln i 3 kap. 3 § skadeståndslagen upphävdes framgår att, vid en vål-

landebedömning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen, det tidigare karakteristiska resonemanget kring standardregeln inte mister sin betydelse. Hänsyn bör fortfarande tas till verksamhetens art och ändamål, bl.a. om ett beslut rört en juridiskt invecklad fråga eller att det praktiskt varit omöjligt att utöva en perfekt kontroll (se prop. 1989/90:42 s. 14 f.).

Utredningen har i avsnitt 5.7.1 redogjort för ändamålen med den offentliga konkurstillsynen. Dessa kommer till uttryck i 7 kap. 25 § KL i utredningens lagförslag och bildar därmed utgångspunkt för prövningen av vilkas intressen som skyddas vid en skadeståndsbedömning (se bl.a. prop. 1972:5 s. 159, 329 och 512 och NJA 1991 s. 138). Till de skadeståndsberättigades krets torde därmed främst höra enskilda borgenärer. När det gäller bedömningen av när fel och försummelse kan anses föreligga, får utredningens förslag om uppdelning i baskontroll resp. utökad tillsyn betydelse. Baskontrollen utgör en minimigaranti för att konkursförvaltaren iakttar olika frister, och därmed konkurstiderna hålls nere, samt att denne åtminstone formellt fullgör sin uppgiftsskyldighet i fråga om innehållet i konkursdokumenten. En helt försummad baskontroll kan föranleda skadestånd. Detta förutsätter dock ett adekvat orsakssamband mellan den felaktiga åtgärden och skadan. Om en tjänsteman t.ex. underlåter att läsa igenom en halvårsberättelse och därigenom missar en uppgift av ekonomisk betydelse för borgenärerna, kan ersättningsskyldighet komma i fråga. Om en förvaltare vid upprepade tillfällen underlåter att i tid skicka in erforderliga dokument och tillsynsmyndigheten inte påtalar missförhållandet, kan situationen vara densamma. En sådan underlåtenhet kan medföra att konkursen dröjer. Det kan även vara ett tecken på att förvaltaren gjort sig skyldig till oegentlighet med boets medel. Det är även tänkbart att brister i förvaltningen visar sig efter konkursens slut och vilka kanske kunde ha undvikits om tillsynsmyndigheten företagit en utökad tillsyn (se avsnitt 5.7.2.5). I sådana fall kan svåra bedömningar förutses, eftersom de förutsätter en ganska ingående efterhandskontroll av vilka bedömningar tillsynsorganet gjorde och vilket underlag det hade när det tog ställning för en baskontroll.

5.7.2.5 Närmare om utökad tillsyn

Utredningens förslag: Tillsynsmyndigheten bör vidta andra tillsynsåtgärder än vad som ryms i en baskontroll i konkurser där det föreligger omständigheter, vilka enligt myndighetens uppfattning medför ett behov av en noggrannare kontroll (utökad tillsyn).

Vad är utökad tillsyn?

I avsnitt 5.7.2.3 har utredningen föreslagit att tillsynsmyndigheten i varje konkurs tidigt skall ta ställning till om en baskontroll är tillräcklig eller om en utökad tillsyn skall företas. I det första fallet kommer tillsynen att vara inskränkt till ett minimum av närmast formell karaktär. I det senare fallet kan tillsynen bestå i en fullständig granskning av konkursförvaltningen eller mera begränsade kontrollåtgärder. En preliminär bedömning av omfattningen görs redan i det inledande arbetet. Inget hindrar att tillsynsorganet på grund av senare upplysningar om konkursen går över från baskontroll till utökad tillsyn eller tvärtom.

Innebörden av uttrycket utökad är att tillsynen avser något annat, utöver vad baskontrollen kan erbjuda. Utvidgningen hänför sig både till det underlag som tillsynsmyndigheten har och till de åtgärder myndigheten vidtar. För baskontrollen finns alltid tillgång till ett visst grundmaterial i form av dokument (se avsnitt 5.7.2.4). Vid utökad tillsyn kompletteras dessa av upplysningar som kommer fram genom andra informationskällor. Genom att i KL föreskrivs skyldighet för konkursförvaltaren och domstolen att ge tillsynsmyndigheten besked i olika avseenden, t.ex. i fråga om förvaltarens skyldighet att ge tillsynsmyndigheten tillfälle att yttra sig i viktigare frågor (se 7 kap. 10 § KL i utredningens lagförslag) och att tvångsmedel aktualiserats mot gäldenären (se 6 kap. KL), får myndigheten ett vidgat underlag för sina åtgärder. Exempel på sådana är att tillsynsmyndigheten muntligen, skriftligen eller genom besök hos förvaltaren begär uppgifter av denne (se 7 kap. 9 § första stycket KL i utredningens lagförslag). Andra möjligheter är att närvara vid bouppteckningssammanträdet (se 2 kap. 24 § 3 KL i utredningens lagförslag). Även möjligheten att yttra sig till domstolen över förvaltarens arvodesanspråk hör hit (se 14 kap. 8 § i utredningens lagförslag), eftersom den förutsätter en närmare kännedom om konkursen utöver vad en baskontroll kan ge.

Ett exempel som rör den ekonomiska kontrollen är att tillsynsmyndigheten beslutar att närmare granska konkursförvaltarens bokföring, eventuellt med hjälp av revisor (se 7 kap. 26 andra stycket KL i utredningens lagförslag). Därigenom får tillsynsmyndigheten ett "utökat" underlag för tillsynen. Nuvarande bestämmelser om granskning av slutredovisning tar sikte endast på de fall då främst borgenärerna har ett intresse av redovisningen (se prop. 1986/87:90 s. 366). Enligt utredningens mening skall granskning av slutredovisning (utöver den formella kontroll som ingår i baskontrollen) endast vara en av flera tänkbara åtgärder genom vilket tillsynsorganet kan utöva en utökad tillsyn.

När finns det behov av en utökad tillsyn?

I avsnitt 5.7.2.4 har utredningen berört frågan i vad mån det i tillgångskonkurser räcker med en baskontroll. Som framgår av det som sagts där är det i en del okomplicerade fall tillräckligt att göra så. I övrigt blir det aktuellt med någon form av utökad tillsyn. Har tillsynsorganet t.ex. fått upplysning om att boet har en hyresfastighet som enda reella tillgång är det av intresse hur konkursförvaltaren hanterar försäljningen. Det ekonomiska utfallet för borgenärerna beror av hur fastigheten säljs. Av betydelse är t.ex. om en fastighetsmäklare skall anlitas och till vilken kostnad. Det synes inte vara tillräckligt att tillsynsmyndigheten genom baskontroll – och i efterhand – genom slutredovisningen får besked om hur försäljningen utfallit. En lämplig åtgärd är att myndigheten anmodar konkursförvaltaren att ta kontakt med den inför försäljningen (jfr 7 kap. 10 § KL i utredningens lagförslag). På så sätt får myndigheten kunskap om förvaltarens skicklighet till ledning för ett eventuellt yttrande över arvodesanspråket (se 14 kap. 8 § KL i utredningens lagförslag). Myndigheten kan följa upp resultatet av försäljningen genom att granska slutredovisningen i denna del (jfr 13 kap. 5 § KL i utredningens lagförslag).

I en konkurs där en rörelse skall fortsätta för konkursboets räkning är en utökad tillsyn påkallad i de flesta fall. När det gäller småföretag kan det visserligen ibland räcka med en baskontroll (se avsnitt 5.7.2.4). Om däremot en arbetstagare som ägt väsentlig andel i ett fåmansföretag begär lönegarantiersättning (se 12 § sjätte stycket förmånsrättslagen (1970:979)), kan bedömningen av om lönegaranti skall utgå vara svår för konkursförvaltaren att göra. Om verksamheten varat under en längre tid och berör flera delägare, kan det röra sig om utbetalningar av stora summor. Sådana omständigheter bör medföra övergång till en utökad tillsyn. Även om det i KL anges en tidsgräns om i princip ett år från bouppteckningssammanträdet för att fortsätta en rörelse (se 8 kap. 2 § KL i utredningens lagförslag) bör man sträva efter en förkortning. Det kan dock vara svårt för tillsynsorganet att i sin planering förutse en bestämd sluttid. Det synes heller inte tillräckligt att endast genom en bevakning av att erforderliga handlingar kommer in kontrollera tiden. I samråd med konkursförvaltaren kan tillsynsmyndigheten upprätta ett schema för företagsbesök. Hållpunkter för när myndigheten bör ha muntliga eller skriftliga kontakter med förvaltaren under konkursens gång bör kunna anges, möjligen redan i konkursens inledningsskede. Vidare kan undersökas t.ex. hur förvaltaren hanterar olika anbud om köp av rörelsen eller vilka överväganden denne gör i fråga om möjligheterna för de anställda att få fortsatt sysselsättning på orten (jfr 7 kap. 8 § andra stycket KL). Genom företagsbesök kan tillsynsorganet vidare skaffa sig en bild av företagets verksamhet genom diskussioner med den gamla företagsledningen. Därutöver bör företagsledningen kunna ge

besked om utsikterna för konkursförvaltaren att sälja rörelsen, vilket sedan tillsynsmyndigheten kan jämföra med hur förvaltaren lyckas.

Kontrollen av medelsförvaltningen i en rörelsekonkurs kan vara svår utan tillgång till skriftligt material. En mera ingående granskning av t.ex. halvårsberättelser kan därför vara på sin plats i rörelsekonkurser. I halvårsberättelserna lämnas bl.a. upplysningar om löpande in- och utbetalningar. Tillsynsmyndigheten kan emellertid finna det angeläget att konkursförvaltaren även på annat sätt tillhandahåller myndigheten uppgifter om medelsflödet. Särskilt om konkursen avser en stor rörelse kan det vara bra att fördela granskningen över tiden. Om bokföringen är vidlyftig bör tillsynsorganet vid behov göra besök hos förvaltaren och på plats granska bokföringen (se 7 kap. 26 § andra stycket KL i utredningens lagförslag). En sådan kontroll bör även ge besked om hur förvaltaren tillämpar gällande regler i skattelagstiftning, t.ex. mervärdesskattelagen.

Upprepade konkurser i vissa branscher bör innebära en utökad tillsyn. Under konjunkturnedgången på 1990-talet var en del branscher, t.ex. konsult- och byggnadsverksamhet, överrepresenterade i konkursstatistiken. I framtiden är det förmodligen konkurser i andra branscher som kan medföra liknande problem. Detaljhandeln synes inte innebära samma problem. Förekomsten av ekonomisk brottslighet, t.ex. skattebrott, i restaurangbranschen kan medföra behov av en utökad tillsyn.

Konkurser där gäldenären har anknytning till utlandet eller där tillgångar finns utomlands kan också innebära behov av en utökad tillsyn. Här kan konkursförvaltaren ställas inför problem att få tillräcklig information på grund av t.ex. legala hinder i det andra landet. Myndigheterna i ett utomeuropeiskt land motsätter sig kanske att medverka till utredning rörande gäldenären tillhörig egendom i det landet (jfr EU:s insolvensförordning). Om det finns indikationer på att värdefull egendom undanhålls, bör tillsynsorganet ha fortlöpande kontakter med förvaltaren. Tillsynsmyndigheten bör även kunna hjälpa till med att etablera kontakter med utlandsmyndigheter. Gäldenären kan vidare anmodas att ge myndigheten upplysningar med stöd av 6 kap. 2 § KL, lämpligen vid bouppteckningssammanträdet där tillsynsmyndigheten närvarar.

Förekomsten av brottsmisstanke är ibland inte känd förrän under ett senare stadium av konkursen. Konkursförvaltaren behöver tid att utröna förekomsten av misstanke. Dessutom har från förvaltarhåll hävdats att önskemålet om att etablera goda kontakter mellan konkursförvaltaren och gäldenären i begynnelsen av en konkurs står i motsats till att brottsmisstanke kommer på tal redan på ett tidigt stadium. Det kan inverka menligt på möjligheterna att få ut bästa ekonomiska utfall i konkursen. Som tidigare nämnts har Ekosekretessutredningen i betänkandet SOU 1999:53 framfört förslag om att förvaltaren först i ett sent skede i konkursen – när slutredovisning avgetts – skall vara skyldig att uppge bl.a. om en brottsanmä-

lan enligt 7 kap. 16 § KL gjorts. Reformförslaget innebär att ett nytt andra stycke införs i 7 kap. 9 § KL i form av ett undantag från förvaltarens allmänna upplysningsskyldighet under tiden fram till slutredovisningen avges (i förhållande till bl.a. tillsynsmyndigheten). Skälet för förslaget är ytterst att värna om bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Det är främst gäldenären som bör hindras från att få kännedom om brottsmisstankar han annars inte skulle fått del av. Syftet med förslaget är inte att inskränka förvaltarens upplysningsskyldighet vare sig generellt eller partiellt gentemot bl.a. tillsynsorganet. Den skall endast skjutas upp. Ekosekretessutredningen utgår ifrån att förslaget inte inskränker t.ex. tillsynsmyndighetens möjligheter att få tillgång till uppgifter för att kunna bedöma hur konkursboet har förvaltats. Enligt förslaget skall det inte vara förbjudet för förvaltaren att lämna upplysningar om brottsanmälan m.m. före slutredovisningen. Risken för att gäldenären med stöd av 7 kap. 28 § andra stycket KL (jfr 7 kap. 27 § andra stycket KL i utredningens lagförslag) får kännedom om brottsmisstanke mot honom själv eller annan motverkas av ett förslag till ändring i 5 kap. 1 § tredje stycket SekrL. Genom förslaget utvidgas sekretessen hos tillsynsmyndigheten för uppgift om brottsmisstanke till att avse alla brottsmisstänkta och inte som nu, endast misstanke om att gäldenären gjort sig skyldig till brott (se SOU 1999:53 s. 20, 298 f., 330 f. och 454 f.). Betänkandet har remissbehandlats.

Ekosekretessutredningens reformförslag torde till viss del stå i strid med intresset av att den nya tillsynsmyndigheten så tidigt som möjligt får behövliga upplysningar i en konkurs. Tidpunkten för avgivandet av slutredovisning är väl sen för att tillsynsorganet skall kunna utöva en ändamålsenlig kontroll beträffande konkursförvaltarens brottsefterforskning. Även om förvaltaren enligt betänkandet inte är förhindrad att ge upplysningar om brottsanmälan etc. på ett tidigare stadium, finns det inga garantier för att tillsynsorganet får sådan information, om Ekosekretessutredningens förslag genomförs. För att myndigheten på ett godtagbart sätt skall kunna utöva tillsyn över förvaltarens åtgärder i alla hänseenden bör några begränsningar inte finnas.

I sammanhanget är av intresse om gäldenären kan få upplysningar om att t.ex. han själv är misstänkt för brott, antingen av konkursförvaltaren med stöd av 7 kap. 9 § KL (jfr 7 kap. 9 § första stycket KL i utredningens lagförslag) eller av tillsynsmyndigheten med stöd av 7 kap. 28 § andra stycket KL (jfr 7 kap. 27 § andra stycket KL). En sådan skyldighet förutsätter att uppgiften omfattas av begreppet ”boet och dess förvaltning” i nämnda lagrum. Utredningen har under avsnitt 5.7.2.3 gett sin syn på hur detta begrepp bör tolkas. När det gäller tillämpningen av 7 kap. 9 § KL har i prop. 1995/96:127 med förslag till ändringar i 5 kap. 1 § SekrL gjorts uttalanden om att uppgifter om brottsmisstanke, om än undantagsvis, omfattas av förvaltarens upplysningsskyldighet (se a. prop. s. 21). Ett sådant

synsätt torde ligga till grund för det ovan redovisade förslaget till ändring i 7 kap. 9 § KL som Ekosekretessutredningen lagt fram. Ett önskemål om att gäldenären eller annan – med undantag av tillsynsorganet – som räknas upp i 7 kap. 9 § KL, inte skall få kännedom om brottsmisstanken förutsätter en ändring av det slag Ekosekretessutredningen föreslagit. När det gäller tillsynsmyndighetens skyldighet att upplysa om brottsmisstanke mot gäldenären (se 7 kap. 28 § andra stycket KL, jfr 7 kap. 27 § andra stycket KL i utredningens lagförslag) finns den ovan omnämnda bestämmelsen i 5 kap. 1 § tredje stycket SekrL som hindrar gäldenären och andra från att få upplysning härom (se prop. 1995/96:127 s. 20 och 45 samt Regner m. fl., Sekretesslagen. En kommentar, s. 5:6 b).

Om den nya tillsynsmyndigheten på ett tidigt stadium får information om brottsmisstanke, kan det vara på sin plats att tillsynsorganet närvarar vid boupptecknings- eller edgångssammanträdet (se 6 kap. 2 a – 3 § § KL i utredningens lagförslag). Gäldenären – eller företrädaren för en konkursgäldenär som är juridisk person – kan där möjligen lämna intressanta upplysningar om sina förhåvanden. Upplysningarna kan bl.a. ge tillsynsmyndigheten skäl att närmare efterforska hur förvaltaren hanterar brottsmisstanken och om en anmälan görs. Omvänt kanske det vid bouppteckningssammanträdet redan står klart att misstanken varit obefogad och att några vidare åtgärder från myndighetens sida därför inte är påkallade.

Intresset av att bevaka konkursförvaltningen i fråga om återvinningsbar egendom finns både i ”tillgångslösa” konkurser, där statens kostnadsansvar kan vara beroende av en ny tillgång, och i andra konkurser där borgenärernas intresse av ett gott utfall gör sig gällande. Tillsynsorganet kan lämpligen med stöd av 7 kap. 9 § KL anmoda konkursförvaltaren att ta kontakt med myndigheten (jfr 7 kap. 10 § KL i utredningens lagförslag) och redogöra för övervägandena inför en eventuell process. Detta kan sedan utgöra underlag för arvodeskrollen.

Ett särskilt fall då utökad tillsyn aktualiseras är när en borgenärskommitté utses i konkursen, se 7 kap. 29 § KL i utredningens förslag och avsnitt 5.6.3.

En utökad tillsyn i form av en mera ingående granskning av slutredovisningen bör ske i en avskrivningskonkurs om det gått en längre tid från bouppteckningssammanträdet (se 6 kap. 2 § KL i utredningens lagförslag) tills konkursförvaltaren skickat in sluthandlingarna. Redan i propositionen till KL-reformen förordades en åtskillnad av nivån på granskningen mellan de fall då konkursen avskrivs i nära samband med edgångssammanträdet resp. så sker en tid därefter. I det senare fallet kunde enligt departementschefen förvaltaren initialt ha gjort en missbedömning av att tillgångarna skulle räcka till utdelning eller så hade något hänt under mellantiden. TSM hade därför att göra en mera noggrann granskning i det sist nämnda fallet. I propositionen förordades vidare att en mera ingående granskning

bör ske vid avskrivning när medel delas ut till borgenärerna enligt 10 kap. 4 § KL, även om avskrivningsbeslutet fattas i nära samband med edgången (se prop. 1986/87:90 s. 367). Nämnade uttalanden synes fortfarande ha giltighet, särskilt med hänsyn till utredningens förslag att slopa kravet på samtycke från tillsynsmyndigheten i dessa fall (se 10 kap. 4 § KL i utredningens lagförslag och avsnitt 5.6.2).

Det nya tillsynsorganets valmöjligheter

I det föregående har utredningen redogjort för sin syn på när baskontroll är tillräcklig och när det kan vara befogat med en utökad tillsyn. Det bör understrykas att uttalandena i de sammanhangen endast är att uppfatta som exempel på hur tillsynsorganet kan prioritera sina insatser. I utredningens lagförslag har som redan berörts lagts i tillsynsorganets hand att självständigt avgöra hur långt det skall övervaka konkursförvaltningen i det enskilda fallet (7 kap. 26 § första stycket KL). Det betyder att myndigheten har rätt att väga in även en sådan omständighet som tillgängliga resurser när den planerar övervakningens omfattning. Anser myndigheten att utrymmet för utökad tillsyn vid en viss tidpunkt är begränsat, finns det inget som hindrar att myndigheten inriktar sin uppmärksamhet på exempelvis vissa moment i förvaltningen som den anser behöva särskilt övervakas. Den kan också avstå från utökad tillsyn i ett antal konkurser och intensifiera övervakningen i vissa andra (jfr om temagranskning nedan).

Temagranskning

Utredningens förslag att tillsynsmyndigheten får göra vissa prioriteringar i tillsynen (se 7 kap. 26 § första stycket KL i utredningens lagförslag) innebär med nödvändighet att vissa konkurser inte blir föremål för en närmare tillsyn. Tillsynsmyndigheten bör därför ha möjlighet att företa en djupare granskning i sådana konkurser inom ramen för s.k. temagranskning. Även i konkurser med utökad tillsyn kan ett behov av ytterligare kontroll föreligga. En temagranskning blir främst aktuell i avslutade konkurser. Syftet med temagranskning är då att tillsynsorganet i efterhand kan följa upp resultatet av konkursen jämfört med de åtgärder tillsynsorganet vidtagit i ärendet. Därigenom kan eventuella felbedömningar som gjorts beträffande kontrollbehovet upptäckas till ledning för det framtida tillsynsarbetet. Genom granskningen får tillsynsmyndigheten också större kunskap om hur konkursförvaltarna brukar hantera vissa åtgärder. Temagranskningar i pågående konkurser har närmast till syfte att göra en kontroll i något avseende där övervakningsbehovet ter sig mera överhängande.

Innebörden av s.k. temagranskning är att myndigheten i ett visst avseende, t.ex. för att kontrollera hur tillgångarna avyttrats i en mindre rörelse, slumpvis väljer ut ett antal ärenden och går igenom dessa. Temagranskning kan även avse t.ex. hur konkursförvaltarna hanterar brottsmisstankar. En annan metod för temagranskning är att vissa förvaltare blir föremål för kontroll i ett speciellt avseende, t.ex. beträffande arvodesdebiteringen. Trots tillsynsmyndighetens nedtonade roll härvidlag (jfr avsnitt 5.4.4.2) är det inget som hindrar att den genom s.k. temagranskning bildar sig en uppfattning om förekommande debiteringsprinciper.

I avsnitt 5.5 har utredningen föreslagit att ett centralt, rådgivande organ – Konkursrådet – skall inrättas. Det är inte uteslutet att en rekommendation från rådet om en viss tillämpningsfråga rörande konkursförvaltning kan ge anledning för tillsynsmyndigheten att företa en temagranskning för att se hur rekommendationen följts.

Resultatet av en temagranskning bör sammanställas på lämpligt sätt och tillställas alla berörda inom tillsynsmyndigheten. Även andra intressegrupper kan önska få del av resultatet. Myndigheten får naturligtvis överväga om något hinder häremot möter. Exempelvis kan en granskning av viss arvodesfråga vara till ledning för konkursförvaltarna.

5.7.3 Vissa särskilda uppgifter för tillsynsorganet

5.7.3.1 Det nya tillsynsorganets servicefunktion

Vid 1979 års reform utgick man ifrån att tillsynsorganet skulle ha en servicefunktion gentemot konkursförvaltarna i rättsliga och praktiska frågor. En av anledningarna att anförtro konkurstillsynen åt en myndighet var just att den bedömdes ha möjlighet att verka för enhetliga rutiner i förvaltningsfrågor (se prop. 1978/79:105 s. 189 f.). Även RSV:s roll som central myndighet betonades i detta hänseende. Det ansågs lämpligt att verket medverkade bl.a. i att ordna kurser (se prop. 1978/79:105 s. 287).

I utredningens ursprungliga direktiv (Dir. 1997:74) betonas TSM:s serviceskyldighet mot konkursförvaltarna.

En mera selektiv och övergripande tillsyn torde medföra att den nya tillsynsmyndigheten får en bättre överblick över praxis i konkursförvaltning. Det bör bli lättare för den nya tillsynsmyndigheten än TSM att kunna se enhetliga mönster. Utredningen har vidare föreslagit att ett Konkursråd inrättas (se avsnitt 5.5.2 och 5.9.2). Syftet härmed är just att verka för effektivitet och enhetlighet i konkursförfarandet genom att rådet avger rekommendationer i frågor om konkursförvaltning, tillsynen över denna och

därmed sammanhängande frågor. Tanken är att konkursförfarandets aktörer, bl.a. konkursförvaltarna, skall få vägledning i rättsliga och praktiska frågor.

Den föreslagna ordningen får till följd att tyngdpunkten i servicefunktionen kommer att överflyttas till Konkursrådet. Detta behöver emellertid inte hindra att tillsynsorganets åsikt någon gång bör komma till uttryck om sådana praktiska frågor som Konkursrådet inte uttalat sig i. Självfallet bör myndigheten verka för att Konkursrådets uttalanden sprids bland, främst konkursförvaltarna, men även andra. Även om Konkursrådets rekommendationer skall publiceras är det inte otänkbart att viss information inte når fram. Det är därför viktigt att tillsynsorganet håller sig underrättat om rekommendationerna och blir ett slags samordningsorgan som ser till att Konkursrådets rekommendationer får genomslag (jfr vad som sagts om temagranskning i föregående avsnitt). Att bringa resultaten av temagranskning till bl.a. förvaltarnas kännedom är också en del i servicefunktionen. Myndigheten kan vidare tänkas svara för utbildningsinsatser i en viss region där särskilda frågor gör sig gällande. Att myndigheten kan vara behjälplig vid utlandskontakter har omnämnts i avsnitt 5.7.2.5.

5.7.3.2 Övriga uppgifter enligt KL

I avsnitt 5.6 har utredningen redogjort för vilka beslutsfunktioner den nya tillsynsmyndigheten skall ha i fortsättningen. Resultatet av utredningens överväganden i detta avseende är att även i fortsättningen bör den mening som tillsynsmyndigheten biträder avgöra vid oenighet mellan flera förvaltare (7 kap. 4 § KL). Utredningen anser också att tillsynsorganet bör vara beslutande i fråga om att medge konkursförvaltaren anstånd med att ge in förvaltarberättelsen (se 7 kap. 15 § andra stycket KL i utredningens lagförslag).

5.7.3.3 Det nya tillsynsorganets roll enligt lönegarantilagen (1992:497)

TSM har olika funktioner när det gäller lönegarantifrågor. Den ena är att TSM utövar tillsyn över konkursförvaltarens hantering av lönegarantin. Genom den nuvarande lönegarantilagen har förvaltaren anförtrots beslutanderätten i lönegarantiärenden i samtliga konkurser där bevakningsförfarande inte anordnats. Enligt 19 § skall förvaltaren när han har meddelat beslut i en lönegarantifråga sända en kopia av beslutet till TSM (16 § LGL). Detsamma gäller i de fall förvaltaren omprövat ett tidigare lönegarantibeslut (18 § LGL). Utformningen av TSM:s granskning av förvalta-

rens hantering av lönegarantiärenden var föremål för diskussion i förarbetena till lönegarantilagen. En generell inriktning på granskningen hade förordats av utredaren, medan flera remissinstanser hade ansett att en sådan tillsyn skulle vara otillräcklig och ansett det nödvändigt att staten gavs möjlighet att ingripa i det enskilda lönegarantiärendet. Chefen för Arbetsmarknadsdepartementet delade denna uppfattning och menade att en effektiv kontroll av lönegarantihanteringen skulle kunna komma till stånd endast om staten hade möjlighet att ingripa mot en felaktig tillämpning av LGL. TSM gavs därför möjlighet att väcka talan mot arbetstagaren i de fall TSM ansåg att förvaltarens beslut är oriktigt (prop. 1991/92:139 s. 35). Vidare skall TSM företräda staten i de fall arbetstagaren anser att förvaltarens beslut är felaktigt. Utredaren hade avvisat tanken på att staten skulle ha talerätt med hänvisning främst till att en sådan ordning skulle innebära att förvaltaren alltid skulle inhämta TSM:s godkännande innan han tog ställning i ett lönegarantiärende. Detta skulle i sin tur fördröja handläggningen. Departementschefen ansåg emellertid att dessa farhågor var överdrivna. Visserligen skall förvaltaren enligt vad som stadgas i 7 kap. 10 § KL höra TSM i viktigare frågor, men ett beslut i en lönegarantifråga kan i allmänhet inte anses vara en sådan fråga (prop. 1991/92:139 s. 34).

TSM har en annan funktion när det gäller anspråk på lönegaranti på grund av en konkurs som inträffat i ett annat nordiskt land. En arbetstagare som vill göra gällande att garantin skall ersätta en fordran som han har mot en arbetsgivare i ett annat nordiskt land skall ansöka härom hos TSM för det län där han vistas (21 § LGL). Det är också TSM som prövar ansökan. Om arbetstagaren är missnöjd med myndighetens beslut får han väcka talan mot staten vid den tingsrätt där han har att svara i tvistemål i allmänhet.

De funktioner som TSM har när det gäller lönegarantifrågor skall med utredningens förslag övertas av det nya tillsynsorganet. Frågan är vad utformningen av den nya tillsynen kan komma att innebära i dessa avseenden. Med utredningens förslag skall tillsynsorganet redan på ett tidigt stadium avgöra om det finns anledning att utöva någon utökad tillsyn i en viss konkurs. Ett förhållande som kan utgöra skäl för en utökad tillsyn är att det förekommer anställda i konkursen och frågor om lönegaranti kan uppkomma. I de flesta fall kommer det sannolikt vara så att tillsynsorganet utövar tillsyn i minst samma omfattning som i dag när det gäller konkurser där lönegarantifrågor är aktuella. Tillsynsorganets underlag för att bedöma riktigheten av förvaltarens beslut kommer således att vara i vart fall det samma som i dag och det finns dessutom anledning att utgå från att det i många fall kan vara bättre. Det skulle dock kunna tänkas att tillsynsorganet i vissa fall inte ansett någon utökad tillsyn nödvändig, trots att det kan uppkomma frågor om lönegaranti. Det kan t.ex. röra sig om en konkurs

med någon enstaka anställd eller en konkurs där anställningsförhållandena redan upphört. Om det i ett sådant fall senare skulle uppstå en situation där tillsynsorganet ifrågasätter förvaltarens beslut i lönegarantifrågan och överväger att som företrädare för staten föra talan mot arbetstagaren, skulle det kunna hävdas att tillsynsorganet har ett sämre underlag för sin talan än vad som är fallet i dag. Det skulle dock sannolikt röra sig om enstaka konkurser av inte alltför omfattande slag och det torde inte vara omöjligt för tillsynsorganet att i efterhand få tillräcklig information för att kunna föra sin talan.

Utredningen föreslår, som framgått av avsnitt 5.2.4, att den nya offentliga tillsynen skall utövas av en självständig myndighet. Den nuvarande kopplingen till KFM skall således inte finnas kvar. Denna förändring kommer enligt utredningens uppfattning inte att påverka tillsynsorganets roll i lönegarantiärenden. Redan i förarbetena till LGL talas om TSM som ett eget subjekt och inte som en enhet inom KFM. Frågan om lämpligheten i att myndigheten å ena sidan är tillsynsorgan och å andra sidan motpart till arbetstagaren i en lönegarantitvist berördes i en motion som hade väckts i anledning av propositionen. Motionen tillstyrktes emellertid inte (bet. 1991/92:LU37 s. 16). Utredningen har i avsnitt 5.6.1 berört frågan om det är lämpligt att TSM samtidigt utövar tillsyn över konkursförvaltningen och fattar beslut med bindande verkan för denna. Genom sådana beslut kan myndigheten binda sig för ett visst synsätt på hur förvaltningen skall handhas. När det gäller tillsynsorganets roll i lönegarantiärenden är situationen dock annorlunda. Tillsynsorganets möjlighet att väcka talan och att representera staten måste närmast betraktas som en del av tillsynsverksamheten. Det är inte tillsynsmyndigheten som genom den prövning som görs fattar bindande beslut i lönegarantiärendet och tillsynsorganet är i lönegarantiärendet inte heller en representant för staten som borgenär. Det är i stället fråga om en statlig representation i mera vidsträckt bemärkelse, dvs. en statlig tillsyn över att lönegarantireglerna tillämpas på ett tillfredsställande sätt. Sammantaget anser utredningen inte att skapandet av en självständig tillsynsmyndighet innebär någon principiell skillnad när det gäller tillsynsorganets roll i lönegarantiärenden.

En praktisk följd av den nya organisation som utredningen föreslår är att tillsynsmyndigheten kommer att ha lokaler på färre platser i landet jämfört med i dag (se närmare härom i avsnitt 5.9.1). Enligt utredningens förslag bör tillsynsmyndigheten ha en regional förankring med sju enheter. Detta innebär att tillsyn kommer att utövas från sju orter i stället för tio. Detta kan när det gäller tillsynsorganets roll i lönegarantiärenden i vissa fall föra med sig längre resor i samband med domstolsförhandlingar. Med tanke på det begränsade antal fall det rör sig om – enligt RSV förekom totalt drygt 84 inställelser under 1999 – bedömer utredningen att den änd-

rade organisationen inte har någon nämnvärd betydelse från kostnadssynpunkt när det gäller muntlig inställelse inför domstol i sådana mål.

5.8 Kostnadsansvaret i konkurs

5.8.1 Inledning

Av central betydelse för konkurshanteringen är frågan om vem som skall svara för de olika slag av kostnader som uppkommer i samband med konkursen. Redan av utredningens ursprungliga direktiv följer att utredningen skall överväga om konkurskostnaderna kan minskas och i så fall hur det skulle kunna ske. I 1998 års tilläggsdirektiv preciserades utredningsuppdraget när det gäller kostnaderna på så sätt att utredningen inom ramen för strävandena att minska kostnaderna skall överväga frågor som har att göra med förenklingar i regelverket på ett antal uppräknade punkter (se kapitel 1). En riktlinje vid dessa överväganden skall vara att förvaltaren inte till någon del skall bära kostnaderna vid en konkurs. Utredningen skall också överväga frågan om vem som slutligen skall bära kostnadsansvaret.

Som framgått tidigare (se bl.a. avsnitt 2.6) uppstår det flera olika kostnader i samband med konkurs. En grupp kostnader är de som utgör konkurskostnader i KL:s mening och som definieras i 14 kap. 1 § KL. Gemensamt för konkurskostnaderna är att de skall utgå ur konkursboet framför andra skulder som konkursboet ådragit sig och innan utdelning till borgenärerna kan bli aktuell. Den kanske viktigaste och största av konkurskostnaderna är kostnaden för arvode och kostnadsersättning till förvaltaren (14 kap. 1 § första stycket 1 KL). I avsnitt 2.5 har redovisats vilka principer som ligger till grund för beräkning av arvode och kostnadsersättning till förvaltarna i utdelnings- och avskrivningskonkurser. Frågan har också berörts i avsnitt 5.4.2 och 5.4.3.

Till konkurskostnaderna hör även ersättning till staten för tillsynen över förvaltningen, ersättning för den kostnad staten haft för kungörande av beslut eller åtgärd rörande konkursen och kostnaden för skriftliga kallelser och underrättelser till borgenärer i konkursen (14 kap. 1 § första stycket 4–6 KL). Tillsyns-, kungörande- och kallelsekostnader finansieras genom avgifter som tas ur konkursboet. Tillsynsavgiften regleras i förordningen (1979:972) om tillsynsavgift i konkurs och 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 det beloppet. Kungörandeavgiften uppgår f.n. till 3 000 kr och regleras i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna dom-

stolarna. Kallelseavgiften regleras genom DV:s föreskrifter och uppgår till 250 kr (43 § konkursförordningen 1987:916 och 2 § DVFS 1996:4 A 67).

Utöver de nu uppräknade kostnaderna räknas som konkurskostnad även arvode och kostnadsersättning till rådgivare eller förlikningsman enligt 7 kap. 7 § KL, ersättning till sakkunnigt biträde enligt 7 kap. 11 § KL och ersättning enligt 6 kap. 14 § KL till gäldenär eller någon annan för inställelse (14 kap. 1 § första stycket 2–3 och 7 KL).

En konkurs för med sig även andra kostnader för staten än de som faller inom begreppet konkurskostnader. Domstolsväsendets kostnad för administration av konkurshanteringen är en sådan kostnad (se härom avsnitt 2.6.4). Härmed avses bl.a. löner till personal vid domstolarna samt kostnader för lokaler, datorer, kontorsmaterial m.m. Dessa kostnader tas inte ut ur konkursboet utan finansieras över statsbudgeten med skattemedel. I samband med anhängiggörandet av en konkursansökan tas dock ut en ansökningsavgift. Inte heller denna avgift belastar konkursboet utan erläggs av sökande borgenär. Bakgrunden till varför kostnaden för domstolens hantering av konkursärenden finansieras på detta sätt och gränsdragningen mot konkurskostnader i KL:s mening kommer att beröras i avsnitt 5.8.2. Frågan om ansökningsavgiftens storlek kommer att behandlas närmare i avsnitt 5.8.5.

Utgångspunkten i KL är alltså att konkurskostnader i KL:s mening skall täckas ur konkursboets tillgångar innan en utdelning till borgenärer kan bli aktuell. I de fall tillgångarna räcker till att betala konkurskostnaderna uppstår som huvudregel inte, bortsett från frågan om gränsdragningen mellan konkurskostnader och andra kostnader i samband med konkurs, några ytterligare frågor om hur ansvaret för kostnader skall fördelas. Detta gäller i konkurser som avslutas med utdelning till borgenärer eller som skrivs av enligt 10 kap. 4 § KL och där kvarvarande tillgångar (som inte är tillräckligt stora för att täcka kostnaderna för ett utdelningsförfarande) tillställs berättigad borgenär eller återställs till gäldenären.

När konkursen i stället skrivs av för att tillgångarna i boet inte räcker till betalning av uppkomna och väntade konkurskostnader och andra skulder som boet ådragit sig (10 kap. 1 § KL) finns särskilda bestämmelser om vem som skall svara för konkurskostnaderna. Det bör påpekas att det bland dessa avskrivningskonkurser finns både helt tillgångslösa konkurser och sådana där det visserligen finns tillgångar men där dessa inte mer än delvis täcker konkurskostnaderna. En särskild grupp konkurser som företer likheter med avskrivningskonkurserna, men där formell utdelning till borgenärer förekommer, är de s.k. *hybridkonkurserna*. Härmed avses en konkurs som ger utdelning till borgenärer med särskild förmånsrätt men där tillgångarna i det allmänna boet inte räcker till att betala konkurskostnaderna eller massaskulder. De problem som uppkommer i samband med avslutandet av hybridkonkurser behandlas i avsnitt 5.8.3 och 5.8.4.4.

Om tillgångarna inte räcker till att täcka konkurskostnaderna fullt ut svarar i första hand den borgenär (annan än staten) som ansökt om gäldenärens försättande i konkurs för kostnaderna upp till ett visst belopp (14 kap. 3 § KL). Frågan om hur detta ansvar skall utformas och hur stort det skall vara behandlas i avsnitt 5.8.3. Om konkursansökan inte tillkommit på ansökan av enskild borgenär eller om det även efter det att borgenärens betalningsansvar tagits i anspråk återstår obetalda konkurskostnader svarar i sista hand staten för dessa enligt 14 kap. 2 § KL. I avsnitt 5.8.4 berörs bakgrunden till varför staten tagit på sig detta sekundära kostnadsansvar. Det förhållandet att statens ansvar är sekundärt, dvs. att det aktualiseras enbart om kostnaderna inte kan täckas på annat sätt, innebär naturligtvis att staten eftersträvar största möjliga kostnadstäckning när det gäller t.ex. de avgifter som tas ut av konkursboet för tillsyn, kungörelser och skriftliga kallelser. I avsnitt 5.8.4 berörs också frågan om vilka krav på kostnadstäckning som kan ställas i dessa hänseenden.

När det gäller ersättningen för statens kostnader för tillsyn i konkurs och finansieringen av dessa måste de förändringar som utredningen föreslår när det gäller utformningen av en ny offentlig tillsyn beaktas. Enligt utredningens förslag (se avsnitt 5.2.3 och 5.7) skall den nya offentliga tillsynen ges en annan inriktning än den nuvarande. Tillsynen skall vara generell i den meningen att tillsynsorganet utövar en viss baskontroll i samtliga konkurser. Baskontrollen innefattar kontroll av att olika frister iakttas och att i KL föreskrivna handlingar upprättas. Baskontrollen tjänar också som underlag för tillsynsorganet att bedöma om det från det allmännas sida finns behov av en utökad tillsyn. En sådan tillsyn kan innefatta t.ex. återkommande kontakter med förvaltaren och besök hos konkursgäldenären (jfr ang. baskontroll och utökad tillsyn avsnitt 5.7.2.4 och 5.7.2.5). Tillsynen kommer alltså att kunna beskrivas som flexibel och selektiv och kännetecknas av en avsevärd frihet för tillsynsorganet att prioritera sina insatser efter omständigheterna. Den ärendecentrering av tillsynen som kännetecknar den nuvarande regleringen enligt KL kommer inte att finnas kvar.

Den största utgiften för staten när det gäller konkurskostnader som inte kan täckas på annat sätt är kostnaden för förvaltararvoden. När det gäller konkurser som skrivs av enligt 10 kap. 1 § KL bestäms förvaltarens arvode enligt en särskild taxa (Konkursförvaltartaxan DVFS 1999:16). Frågor rörande taxan har behandlats i avsnitt 5.4.3.

5.8.2 Konkursboets ansvar för kostnader vid konkurs

Utredningens bedömning: Nuvarande skillnad mellan konkurskostnader i KL:s mening och andra kostnader vid konkurs behålls. Liksom hittills bör kostnaderna enligt 14 kap. 1 § KL täckas ur konkursboet, innan utdelning till borgenärerna blir aktuell.

Som framgått av avsnitt 2.2.1 var regleringen i fråga om konkurskostnader i äldre rätt inte lika sammanhängande som enligt nuvarande KL. Av 1862 års lag följde att sysslomän och gode män samt RO hade rätt till arvode. Vidare hade konkursdomaren rätt till ersättning för utlägg för kungörelser och kallelser. Utgångspunkten var dock att konkursboet skulle svara för kostnaderna. Vid brist i boet fanns bestämmelser om att konkursdomaren hade rätt till ersättning av allmänna medel för kungörande- och kallelsekostnader. Motsvarande ordning gällde även enligt 1921 års konkurslag (ÄKL). Vid 1979 års reform sågs reglerna om konkurskostnader över i flera hänseenden men bestämmelserna var alltfjämt utspridda på olika håll i lagen. Det var först vid införandet av den nuvarande konkurslagen som bestämmelserna om konkurskostnader samlades i ett särskilt kapitel.

Som nämnts i det föregående är konkursförfarandet förenat med även andra kostnader än de som enligt 14 kap. 1 § KL definieras som konkurskostnader. Domstolsväsendets administrationskostnader (löner, lokaler m.m.) för konkursärenden uppgick för 1999 till 92,6 mkr varav 47,2 mkr avsåg löner och 45,4 mkr lokaler m.m. Dessa kostnader betalas inte av konkursboet utan finansieras med skattemedel. Ett visst bidrag till finansieringen utgör dock den ansökningsavgift som, på samma sätt som gäller för allmänna domstolsärenden, tas ut i samband med konkursansökan (se vidare om ansökningsavgiftens storlek avsnitt 5.8.5). Utöver denna ansökningsavgift tas inte ut någon ersättning för domstolens administrativa kostnader. Grunden för att kostnaden för domstolens administration av konkursärenden finansieras i huvudsak med skattemedel och inte belastar vare sig konkursboet eller sökanden i större omfattning har varit att man ansett att samhället har en rättsvårdande uppgift som inte är begränsad till rättskipningen. Det har ansetts vara av vikt för samhället att domstolar tar hand om prövningen av sådana angelägenheter som kan väntas leda till intrång i annans rätt.

Även om utgångspunkten när det gäller kostnader och fördelningen av kostnadsansvaret vid konkurs alltfjämt är att det skall finnas ett offentligt konkursinstitut, kan det diskuteras varför vissa kostnader, t.ex. löner till domstolens personal, behandlas som administrationskostnader medan andra kostnader som t.ex. kungörandekostnader och kostnad för utfärdande av kallelser behandlas som kostnader i den enskilda konkursen. Detta innebär

att administrationskostnaderna finansieras av skattemedel medan kungörande- och kallelsekostnaderna finansieras i första hand av konkursbörjarna. Först när tillgångarna i konkursen inte täcker de senare kostnaderna får staten betala även denna del.

Frågan om varför kostnaderna vid konkurs finansieras på olika sätt har tidigare varit föremål för diskussion i 1977 års Stämpelskatteutredning. Den utredningen ifrågasatte om inte konkursboet borde svara även för kostnaderna vid konkursdomstolen. Ett skäl som åberopades var att konkursdomaren i och med 1979 års reform hade övertagit samtliga de uppgifter i fråga om förlikningsförfarandet som tidigare fullgjordes av RO. Det framstod därför som i och för sig naturligt att ta ut kostnadstäckande avgifter också för konkursdomarens verksamhet. Utredningen valde dock att inte föreslå en sådan ordning bl.a. med motiveringen att avgiften i sådant fall skulle få beräknas på grundval av det arbete som lades ned av domstolen i den enskilda konkursen (Ds B 1980:7 s. 155).

Gränsdragningen mellan konkurskostnader och andra kostnader i samband med konkursen ter sig sålunda inte självklar när det gäller olika kostnader som är förknippade med domstolarnas och andra myndigheters befattning med konkurser. Till viss del skulle nuvarande uppdelning kunna förklaras med att det rör sig om olika typer av kostnader. Kungörandekostnader kan, till skillnad från domstolens löne- och lokalkostnader, sägas vara direkta utlägg som domstolen gör i den enskilda konkursen. Utläggen varierar också från konkurs till konkurs. Löne- och lokalkostnaderna är fasta domstolskostnader som inte låter sig så lätt fördelas på olika delar av domstolarnas verksamhet. Det kan mot den bakgrunden te sig rimligt att kungörandekostnader i första hand tas ut i den konkurs som den belastar. Av bl.a. administrativa skäl sker detta genom att en enhetlig avgift tas ut i alla konkurser (i mån av tillgångar), varför det skulle kunna hävdas att tanken om direkt kompensation för utlägget i den enskilda konkursen inte fullföljts helt och hållet (se vidare om kostnadstäckning för kungörelseannonsering i avsnitt 5.8.4.2). Samma resonemang kan föras när det gäller finansieringen av kallelser och underrättelser som skickas ut i konkursen.

När det gäller jämförelser mellan kostnaden för den offentliga tillsynen i konkursen och de kostnader för domstolens handläggning av konkursärenden som inte avser kungörande eller kallelser skulle det kunna hävdas att det i båda fallen handlar om administrationskostnader, dvs. kostnader för personal och lokaler i samband med arbetet med konkursärenden. Det skulle sålunda kunna ifrågasättas varför kostnaderna inte finansieras på samma sätt. När frågan om finansiering av TSM:s verksamhet diskuterades vid 1979 års reform uttalades i motiven att denna kostnad borde på samma sätt som RO:s arvode tas ur konkursboets tillgångar (se avsnitt 2.6.2.1). I det sammanhanget konstaterades i propositionen att någon er-

sättning inte togs ut för konkursdomarens verksamhet (prop. 1978/79:105 s. 196).

Konkursinstitutet har alltid på grund av sin ingripande natur i viss utsträckning stått under statens kontroll. Som nämnts nyss ingår domstolarnas befattning med konkurs i den rättsvård som de ombesörjer vid sidan om rättskipningen. Detta har ansetts motivera att domstolarnas administration finansieras med skattemedel. Utredningen anser inte att det framkommit skäl att frångå denna ordning.

Den tillsyn som bedrivits genom TSM har hittills byggt på en ärendecentrerad granskning där KL:s bestämmelser om tillsynen innebär en rad olika kontrollinsatser i varje enskilt konkursärende. TSM skall bl.a. bevaka och granska alla inkommande handlingar såsom bouppteckningar, förvaltarberättelser och halvårsberättelser. Den nya inriktning på den offentliga tillsynen som utredningen nu föreslår innebär att tillsynsorganet ges en avsevärd frihet att prioritera sina insatser alltefter omständigheterna. Åtskilliga faktorer kommer därvid att spela in vid bedömningen av hur omfattande samhällets bevakning bör vara. Tillsynen kommer, särskilt i avskrivningskonkurserna, att koncentreras till konkurser där det finns allmänna intressen att bevaka. Det skulle därför kunna hävdas att tillsynen över konkursförvaltningen i högre grad än tidigare är en del i den rättsvårdande uppgift som samhället har när det gäller konkursinstitutet. Detta behöver emellertid inte utgöra ett avgörande argument mot en avgiftsfinansiering av tillsynsverksamheten. Som exempel kan nämnas KFM:s hantering av enskilda mål enligt UB som i dag finansieras med avgifter. Riksdagen uttalade i 1989 års kompletteringsproposition att KFM:s befattning med enskilda mål fick anses utgöra en del av statens rättsvårdande verksamhet. Av den anledningen ifrågasatte riksdagen om full kostnadsäckning kunde krävas när det gällde de avgifter som skulle finansiera verksamheten. Häremot fick emellertid vägas det statsfinansiella intresset av en rimlig taxesättning och intresset av ett effektivt exekutionsväsende.

Paralleller kan också dras till andra former av statlig tillsyn. Ett exempel är länsstyrelserna som utövar tillsyn över bl.a. stiftelser enligt stiftelselagen (1994:1220). Det har sedan länge funnits en tillsyn över stiftelseväsendet, och i förarbetena till stiftelselagen (prop. 1993/94:9) uttalas att en sådan tillsyn alltjämt bör finnas. Det är angeläget, menade departementschefen, att stiftelsernas fortbestånd tryggas, inte minst för att stimulera viljan att göra donationer. Tillsynen innefattar kontroll, ingripandemöjlighet och serviceskyldighet. Ursprungligen finansierades tillsynen genom statliga anslag. Vid den nuvarande lagens tillkomst ansågs det emellertid rimligt att staten i framtiden fick full kostnadsäckning för arbetet med den del av tillsynen som avsåg återkommande kontroll av stiftelserna. Dessa stiftelser, dvs. de som är skyldiga att upprätta årsredovisning, skall därför betala en årlig tillsynsavgift.

Tillsyn utövas också inom miljöbalkens (MB:s) område. Även här betalas avgifter för statliga myndigheters och även för domstolars tillsynsarbete. Ett annat exempel är Kemikalieinspektionens tillsyn i fråga om kemiska produkter, biotekniska produkter och varor enligt 14 kap. MB. Tillsyn som utövas inom MB:s område är i många fall riktad mot företag vars verksamhet på något sätt kan utgöra en fara för miljön.

Mer näraliggande den tillsyn som utövas i konkurser är kanske Finansinspektionens tillsyn. Denna tillsyn omfattar en mängd olika rättssubjekt, bl.a. finansbolag, värdepappersrörelser och banker. Avgift betalas årligen av de institut som står under inspektionens tillsyn och beräknas med utgångspunkt i företagets balansomslutning. Det samlade avgiftsuttaget skall täcka Finansinspektionens kostnader för såväl direkt tillsyn över ett enskilt företag som tillsyn av mer övergripande karaktär.

Att finansiera statlig tillsyn genom avgifter är således vanligt på ett flertal områden av vitt skild karaktär. Mot denna bakgrund ter sig finansiering av konkurstillsynen genom tillsynsavgifter i den enskilda konkursen inte så svårförklarlig. Den utformning som tillsynsverksamheten ges enligt utredningens förslag innebär visserligen att tillsynen kommer att mera än tidigare vara koncentrerad till konkurser där det finns t.ex. allmänna intressen att bevaka. Detta hindrar emellertid inte att den tillsyn som utövas i de enskilda konkurserna också i stor utsträckning kommer borgenärerna till godo. Det förhållandet att utredningen föreslår en tillsynsorganisation som inte längre är knuten till KFM utan utgör en självständig myndighet saknar enligt utredningens bedömning betydelse när det gäller formen för finansiering. Den nuvarande ordningen där myndighetens verksamhet till stor del finansieras med tillsynsavgifter som tas ut i den enskilda konkursen bör vara kvar. Frågan om hur dessa avgifter bör beräknas och vilken kostnadstäckning som bör eftersträvas kommer att behandlas i avsnitt 5.8.4.3.

Utredningen föreslår mot den nu redovisade bakgrunden inte någon förändring i fråga om vilka kostnader som skall anses vara konkurskostnader i KL:s mening och andra kostnader. Vidare bör, på samma sätt som i dag, de kostnader som utgör konkurskostnader täckas ur boet innan utdelning till borgenärer kan bli aktuell.

5.8.3 Konkurs sökande borgenärs ansvar för kostnader i konkurs

Utredningens förslag: Om en konkurs har uppstått på ansökan av annan borgenär än staten eller en borgenär vars fordran omfattas av lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497) och konkursen skrivs av enligt 10 kap. 1 § KL skall, i den mån konkurskostnaderna inte kan tas ur boet, borgenären svara för dessa intill ett belopp som motsvarar 15 procent av det vid tidpunkten för ansökan gällande prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (f.n. 36 600 kr).

Allmänt

En borgenär som ansökt om konkurs har alltsedan 1921 års konkurslag haft ett ansvar för kostnader i konkursen som inte kunnat täckas ur konkursboet. Från början var ansvaret begränsat till de s.k. ursprungliga fattigkonkurserna med motiveringen att det intresse en borgenär hade av att ansöka om en gäldenärs försättning i konkurs, när det från början stod klart att tillgångar saknades, inte var sådant att kostnaderna för konkursförfarandet borde drabba staten. Borgenärens ansvar för kostnader begränsades sedermera genom 1979 års reform till att avse enbart konkurser som handlagts i förenklad form och där tillgångarna inte räckt till att betala kostnaderna. Vidare infördes en beloppsgräns som innebar att borgenären svarade intill ett belopp om tio procent av det vid tidpunkten för konkursbeslutet gällande basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Förändringen innebar också att staten som konkurssökande undantogs från borgenärsansvaret. (Se närmare om den historiska utvecklingen i avsnitt 2.6.3).

De bestämmelser som infördes genom 1979 års reform gäller i dag i huvudsak oförändrade. Till skillnad mot tidigare kopplas den enskilda borgenärens ansvar för konkurskostnaderna till att konkursen skrivits av enligt 10 kap. 1 § KL och att tillgångarna inte räckt till att betala konkurskostnaderna fullt ut. Ansvaret är dock alltjämt begränsat till en tiondel av det vid konkursbeslutet gällande basbeloppet enligt AFL. Det förhållandet att staten är undantagen från ansvar enligt förevarande bestämmelse innebär i realiteten att ansvaret för sökande borgenär kommer att aktualiseras i relativt liten omfattning. År 1999 var staten konkurssökande i 35,16 procent av samtliga konkurser i riket medan annan borgenär var sökande i 10,49 procent av fallen. Att ålägga staten ett ansvar som borgenär skulle å andra sidan vara föga meningsfullt, eftersom staten enligt nuvarande bestämmelser ändå i sista hand svarar för konkurskostnaderna (se vidare om statens ansvar avsnitt 5.8.4).

Enskild konkurssökande borgenärs ansvar aktualiseras genom att borgenären i beslutet om avskrivning av konkursen åläggs att betala det aktuella beloppet. En grundläggande förutsättning för att borgenärsansvaret skall ha någon betydelse är naturligtvis att systemet fungerar så att borgenären verkligen betalar sin del i de situationer som han åläggs ett kostnadsansvar. I samband med att frågan om hur borgenärens kostnadsansvar skulle komma till uttryck i en exekutionstitel diskuterades under förarbetena till 1979 års reform, uttalades bl.a. att borgenärer i de allra flesta fall torde betala sin del i konkurskostnaden frivilligt, varför behovet av en exekutionstitel inte var särskilt stort. Det ansågs dock att beslutet om borgenärens betalningsansvar skulle tas in i avskrivningsbeslutet (prop. 1975/76:210 s. 177 och 1978/79:105 s. 233 f.).

Enligt vad som upplysts från DV om rutinerna vid utkrävande av borgenärens betalningsansvar sker detta i praktiken genom att konkursförvaltaren hos DV begär full betalning för sina kostnader (i den mån tillgångarna i konkursboet inte förslår) och samtidigt tillskriver sökande borgenär och erinrar denne om skyldigheten att betala det aktuella beloppet till DV. Enligt uppgift från DV uppkom fråga om kostnadsansvar för sökande borgenär i ca 500 konkurser under 1999. Enligt vad DV upplyst var kravrutinerna tidigare inte tillräckligt effektiva och ett allmänt intryck var, att borgenärernas betalningsvillighet var låg och att kravet ofta kom som en överraskning. Under 1999 har kravrutinerna förbättrats väsentligt, vilket inneburit att det numera är högst 10 % av kraven mot borgenärer som måste skrivas av.

Frågan om enskild konkurssökande borgenärs ansvar för konkurskostnader uppkommer, som nämnts ovan, i relativt liten omfattning. I de fall det utkrävs medför det ett visst administrativt arbete. Mot denna bakgrund skulle det kunna ifrågasättas om bestämmelserna om sökande borgenärs ansvar borde avskaffas. Det förhållandet att borgenärsansvaret i sin nuvarande utformning inte ger någon större ekonomisk vinst för staten är emellertid enligt utredningens uppfattning inte något tillräckligt skäl för att befria en sökande borgenär från kostnadsansvaret. Bestämmelserna innebär en viss garanti för att konkursinstitutet tas i anspråk enbart i situationer där det är befogat. En förutsättning härför är emellertid att den borgenär som överväger att ge in en konkursansökan är medveten om den kostnadsrisk som är förenad med ansökan. Om borgenären blir medveten om detta kostnadsansvar först när det faktiskt har uppstått fyller bestämmelserna inte sin funktion. En annan förutsättning för att bestämmelserna skall vara effektiva mot meningslösa konkurser är att det belopp som borgenären kan åläggas att betala är tillräckligt stort.

Utredningen har övervägt i vilken omfattning det ansvar som enskild konkurssökande borgenär enligt nuvarande regler har för konkurskostnader skulle kunna skärpas beloppsmässigt. Vidare har utredningen övervägt

andra former för att säkerställa att beloppet verkligen erläggs. Frågan om vilka förändringar som är möjliga bör ses mot bakgrund av bl.a. de syften som ligger bakom en borgenärs konkursansökan och vilka andra möjligheter som borgenären har att nå sitt syfte.

Kostnadsansvarets omfattning

Ett skäl till varför en enskild borgenär ger in en konkursansökan är naturligtvis att söka klarlägga om gäldenären har några tillgångar som kan leda till att borgenären kan få utdelning och helt eller delvis få sina fordringar reglerade. När det gäller borgenärens intresse av indrivning bör hållas i minnet möjligheten att ansöka om utmätning och begära s.k. fullständig tillgångsundersökning enligt 4 kap. 9 c § UB. En sådan ansökan är förenad med en grundavgift om 1000 kr. KFM har då skyldighet att bl.a. inhämta uppgifter från gäldenären om dennes tillgångar. Gäldenären är skyldig att lämna sådana upplysningar och måste också, om KFM anser det nödvändigt, lämna in en förteckning över sina tillgångar. Om gäldenären behöver hjälp med att upprätta en sådan förteckning kan KFM förordna en lämplig person att biträda honom. Kostnaden för detta betalas av KFM. Vidare kan KFM enligt 2 kap. 15 § UB föreskriva vite för att förmå en gäldenär att komma in med en förteckning. I sista hand kan KFM göra framställning till tingsrätten om att gäldenären skall häktas. Detta kräver dock att synnerliga skäl föreligger.

Ett mål om utmätning skall handläggas under en tid av ett år räknat från dagen för ansökan. Sökanden kan genom en s.k. förnyelseansökan begära att målet handläggs under ytterligare en ettårsperiod. En sådan förnyelseansökan kan göras ett obegränsat antal gånger mot en avgift om 500 kr. Sökanden kan vidare när som helst under handläggningstiden begära en kompletterande utredning om gäldenärens löneförhållanden eller om förekomsten av utmättningsbar lös eller fast egendom. Kostnaden härför är 500 eller 1000 kr beroende på om en begränsad eller fullständig tillgångsundersökning begärs (6 § förordningen 1992:1094 om avgifter vid kronofogdemyndigheterna). Det kan i detta sammanhang nämnas att det i en rapport från RSV den 15 februari 2000 (1996 års reform av utsökningsbalken – en utvärdering och förslag till förändring, RSV Rapport 2000:6) framkommer att kritik har riktats mot bl.a. det nuvarande avgiftssystemet i UB. RSV har i rapporten förslagit bl.a. att grundavgiften i enskilda mål skall vara 500 kr och att uppdelningen i olika handläggningsformer – fullständig och begränsad tillgångsundersökning – skall slopas.

En enskild borgenär har alltså även andra möjligheter än genom konkursinstitutet att söka få klarlagt om det finns någon möjlighet till betalning av borgenärens fordringar mot gäldenären. Om det redan från början

står tämligen klart att gäldenären saknar tillgångar kan det vidare ifrågasättas vilket befogat intresse en borgenär har med en konkursansökan. Det förhållandet att konkursinstitutet kan användas som påtryckningsmedel för att få annan än gäldenären själv, t.ex. närstående, att betala skulder eller på annat sätt sätta press på gäldenären är knappast ett skyddsvärt intresse. Ett syfte som konkursinstitutet, utöver indrivningsfunktionen, kan fylla är att ge möjlighet till återvinning av en viss rättshandling som gäldenären företagit och därigenom möjlighet till utdelning för borgenären. En sådan tanke bygger dock på att det tillförs egendom till konkursboet, vilket i sin tur innebär att konkurskostnaderna skall täckas ur boet innan utdelning på grundval av den återvunna egendomen kan bli aktuell. Detta måste en sökande borgenär ta med i beräkningen vid bedömningen av om en konkursansökan skall ges in eller inte.

Med hänsyn till det anförda finns det enligt utredningens uppfattning utrymme för en viss skärpning av sökande borgenärs ansvar för konkurskostnader. Fördelen för staten med ett ökat ansvar för sökande borgenär är naturligtvis att det skulle innebära en minskning av statens utgifter vid konkurs. Det skulle sannolikt också kunna verka i den riktningen att borgenärerna i större utsträckning försöker nå frivilliga uppgörelser med gäldenären, t.ex. ackord. En sådan utveckling torde knappast vara till nackdel för borgenärerna.

En risk med ett skärpt kostnadsansvar för sökande borgenärer är möjligen att borgenärer i större utsträckning skulle undvika att göra konkursansökan på grund av osäkerheten om huruvida det kommer att "ge något" eller om det i stället kommer att aktualisera ett betalningsansvar för borgenärerna själva. Detta skulle i sin tur kunna leda till att vissa gäldenärer hinner att ytterligare försämra sin ekonomiska situation genom att konkursförfarandet förskjuts i tiden, vilket skulle kunna innebära ökade kostnader för samhället. Utredningens uppfattning är emellertid att det, även med beaktande av denna risk, finns utrymme för en viss skärpning av enskild sökande borgenärs ansvar för konkurskostnader.

Vid bedömningen av storleken av sökandens kostnadsansvar bör beaktas att utgångspunkten då den nuvarande beloppsgränsen infördes synes ha varit att detta ansvar skulle täcka hela det belopp som konkurskostnaderna uppgick till. Departementschefen antog därvid att kostnaderna i ursprungliga fattigkonkurser uppgick till 400 – 600 kr per konkurs (prop. 1975/76:210 s. 177). Detta skulle kunna sägas tala för en höjning av beloppsgränsen till det dubbla, dvs. 20 procent av basbeloppet eller 7 320 kr. Å andra sidan skulle det kunna hävdas att förvaltaruppdraget idag har ett annat innehåll än det hade då regeln infördes. Tidigare omfattade det arbete som den gode mannen utförde enbart upprättande av konkursbouppteckning, medan det arbete som idag skall utföras inom ramen för konkursförvaltartaxan innefattar även annat arbete, t.ex. angivande av vid

vilken tidpunkt som obeståndet inträtt och anmälan till åklagaren om eventuella brottsmisstankar. En bestämmelse som innebär att borgenären riskerar att betala ett belopp som motsvarar 20 % av prisbasbeloppet skulle innebära att han får stå för i princip hela kostnaden för förvaltararvode, dvs. även för den del av förvaltarens arbete som kan sägas ligga i statens intresse. Dock skulle kunna hävdas att borgenären får överväga om han vill ta denna risk eftersom han, om det enbart är fråga om att försöka driva in sin fordran, har möjlighet att i stället begära utredning och verkställighet enligt UB till en betydligt lägre kostnad. Å andra sidan måste även vägas in risken för att den sanering av företagsbeståndet som konkursinstitutet innebär blir sämre om borgenärer i större utsträckning än i dag avstår från att göra konkursansökningar. Detta talar för en viss försiktighet då beloppsgränsen bestäms.

Utredningen har stannat för att föreslå att enskild sökande borgenär skall kunna åläggas att svara för konkurskostnader intill ett belopp som motsvarar 15 procent av det vid tidpunkten för konkursbeslutet gällande prisbasbeloppet enligt AFL.

Kostnadsansvar för sökande borgenär enbart i avskrivningskonkurser?

Enligt nuvarande regler kan sökande borgenärs ansvar aktualiseras enbart under förutsättning att konkursen avskrivits enligt 10 kap. 1 § KL och att konkurskostnaderna inte kunnat tas ur boet. En följdfråga är om enskild konkurssökande borgenär bör ha ett ansvar även i de fall en konkurs avslutas med utdelning. Det är emellertid diskutabelt om en enskild borgenär som är konkurssökande och som handlar även i borgenärskollektivets intresse bör löpa en särskild ekonomisk risk till följd av sitt initiativ till konkursen. Ett sådant kostnadsansvar skulle sannolikt öka risken för att konkurser kommer till stånd senare, med en förvärrad insolvens för gäldenären och därmed försämrade utdelning för borgenärerna som följd. Även staten kan dra fördel av att en enskild borgenär tar initiativet till en konkurs. Utredningen anser mot denna bakgrund att en förutsättning för att sökande borgenärs ansvar skall aktualiseras alltså skall vara att konkursen skrivs av enligt 10 kap. 1 § KL och att kostnaderna inte kan tas ur boet.

En särskild situation som bör uppmärksammas när det gäller frågan om kostnadsansvar skall aktualiseras för sökande borgenär är de fall där en konkurs lämnar utdelning endast till borgenärer med särskild förmånsrätt, men där tillgångar i övrigt saknas och det därför uppstår brist i det allmänna boet, s.k. *hybridkonkurs*. Det har ansetts vara ett rättvisekrav, att borgenärer i gemen inte skall behöva vidkännas förvaltningskostnader för egendom, vilken på grund av andra fordringsägares särskilda förmånsrätt inte går till betalning av deras fordringar. I 14 kap. 18 § KL uttrycks därför

principen att egendom vari särskild förmånsrätt äger rum skall bära sina speciella konkurskostnader. Omvänt gäller att allmän konkurskostnad inte får tas ut ur sådan egendom till skada för någon med samma eller bättre förmånsrätt. Detta motiveras av att allmänna konkurskostnader är onyttiga för en borgenär, vars särskilda förmånsrätt gäller även utom konkurs (se även Welamson, Konkurs, 9 uppl. 1997, s. 182 f.). Sådan kostnad får alltså täckas ur annan boet tillhörig egendom och om sådan inte finns eller om den inte räcker till att täcka kostnaderna uppstår brist i det allmänna boet.

En hybridkonkurs kan avslutas på olika sätt beroende på vilka överväganden konkursförvaltaren gör när det gäller egendomens försäljning. I många fall anses konkursen avslutad genom utdelning, varför frågan om sökande borgenärs kostnadsansvar inte aktualiseras. Det skulle emellertid kunna ifrågasättas om inte en sökande borgenär i dessa situationer borde svara för konkurskostnader i samma utsträckning som i avskrivningskonkurser, eftersom konkursen kan liknas vid en bristkonkurs och aktualiserar bl.a. ansvar för staten för konkurskostnader. Om den konkurssökande borgenären också är den som har särskild förmånsrätt skulle detta dock kunna uppfattas som en utökning av kostnadsansvaret enligt 14 kap. 18 § KL, genom att borgenären i sådant fall får svara även för del av kostnaderna i det allmänna boet. Detta skulle som framgått nyss strida mot en viktig princip för fördelning av konkurskostnaderna. Å andra sidan skulle samma borgenär kunna åläggas betalningsansvar om förvaltaren hade handlagt konkursen genom att t.ex. sälja egendomen med särskild förmånsrätt exekutivt (varvid borgenärerna får utdelning genom det exekutiva förfarandet utan förvaltarens medverkan) och därefter begära att konkursen, som i övrigt saknar tillgångar, skrivs av enligt 10 kap. 1 § KL.

Det kan i och för sig synas inkonsekvent att kostnadsansvaret för en sökande borgenär med särskild förmånsrätt gestaltar sig olika alltefter sättet för konkursens avslutande. Utredningen anser emellertid inte att det i nu diskuterat avseende finns tillräcklig anledning att särbehandla konkurser som avslutas med utdelning enbart till borgenär med särskild förmånsrätt genom att föreskriva ett kostnadsansvar för konkurssökande borgenär i sådana konkurser, men inte i ”vanliga” utdelningskonkurser. I stället bör liksom hittills kostnadsansvar för sökande enskild borgenär aktualiseras enbart i de situationer då konkursen skrivs av enligt 10 kap. 1 § KL.

Vid vilken tidpunkt skall kostnadsansvaret aktualiseras?

Som framhållits i det föregående är en förutsättning för att bestämmelsen om enskild konkurssökande borgenärs ansvar skall ha någon reell betydelse att den borgenär som överväger att ge in en konkursansökan är medveten om risken att få bära en del av kostnadsansvaret och också att beloppet

i fråga verkligen betalas in till staten. Det nuvarande systemet innebär att borgenären först i samband med konkursens avslutande krävs på betalning i de situationer där ansvaret enligt 14 kap. 3 § KL blir aktuellt. I en del fall kan kravet på betalning komma som en överraskning för borgenären. Enligt vad som upplysts från DV har rutinerna när det gäller att förmå borgenärer att infria sitt kostnadsansvar blivit betydligt mer effektiva under 1999. Detta skulle kunna tyda på att borgenärerna i större utsträckning än tidigare är medvetna om kostnadsansvaret redan då konkursansökan ges in eller åtminstone att de blivit medvetna om detta ansvar under konkursens gång.

En viktig funktion som borgenärens kostnadsansvar har är att förhindra konkursansökningar som mer eller mindre kan betraktas som okynnesansökningar, dvs. att borgenären använder konkursansökan enbart som ett påtryckningsmedel mot gäldenären för att åstadkomma att gäldenären eller någon honom närstående betalar en fordran. Utformningen av bestämmelserna om konkurssökande borgenärs kostnadsansvar bör om möjligt bidra till att borgenären i stället överväger de indrivningsmöjligheter som står till buds genom utmätningförfarandet. I sammanhanget kan nämnas att det under 1999 kom in ca 12 000 konkursansökningar medan enbart ca 7 400 konkursbeslut meddelades. Här ingår såväl återtagna ansökningar som de ansökningar som prövats, men där skäl för bifall till ansökan inte förelegat.

Utredningen har övervägt om det är möjligt att redan i samband med att konkursansökan ges in tydliggöra det kostnadsansvar som kan komma att åläggas en konkurssökande borgenär. En möjlighet vore att, på samma sätt som i Danmark och Norge, ålägga borgenären att i samband med att konkursförfarandet inleds betala ett visst belopp som säkerhet för del av konkurskostnaderna.

Såväl den danska som den norska konkurslagen (se närmare avsnitt 3.2.4 och 3.4.4) innehåller bestämmelser om ansvar för konkurssökande borgenär eller gäldenär för konkurskostnader i den mån kostnaderna inte kan täckas ur konkursboet. Vidare föreskrivs att konkurssökanden skall ställa säkerhet eller betala förskott för de kostnader som kan uppstå om konkursboet inte förslår till att täcka kostnaderna. Enligt de danska reglerna behöver säkerhet inte ställas om kostnaderna "utvivalsomt" kan täckas av konkursboets tillgångar. Vidare kan den danska konkursdomstolen befria sökanden från att ställa säkerhet om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till borgenären eller gäldenären. Enligt de norska reglerna kan domstolen göra undantag från bestämmelsen att ställa säkerhet bl.a. om gäldenären själv är sökande eller om konkursansökan görs av en offentlig myndighet. En arbetstagare med en fordran som har förmånsrätt enligt vissa bestämmelser i 1984 års lov om fordringshavares dekningsrett behöver inte heller ställa säkerhet.

När det gäller möjligheterna att i samband med konkursansökan bedöma om tillgångarna kommer att förslå till att täcka konkurskostnaderna är detta säkert i många fall lätt att avgöra. Det finns emellertid också fall där det är svårare att göra en sådan bedömning. En administrativt enkel lösning vore därför att uppställa krav på att en enskild konkurssökande borgenär alltid skulle ställa säkerhet för konkurskostnaderna genom att på förhand betala in ett belopp motsvarande det som borgenären slutligen högst kan komma att åläggas att betala. Skulle det sedan vid konkursens avslutande visa sig att boet helt eller delvis förslår till att betala konkurskostnaderna, skulle beloppet återbetalas till borgenären. En sådan regel skulle sannolikt kunna bidra till att borgenären noggrant överväger om konkurs är den enda eller bästa möjligheten att uppnå det syfte borgenären har eller om det finns andra möjligheter, t.ex. genom utsökningsförfarandet. Vidare skulle man undvika det överraskningsmoment som i dag i vissa fall uppstår genom att borgenärerna inte får kännedom om sin skyldighet att betala förrän i samband med konkursens avslutande. Konsekvensen av att säkerhet inte ställs skulle i sådana fall vara densamma som om ansökningsavgift enligt förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna inte erlaggs, nämligen att konkursansökan avvisas.

En ordning med förskottsbetalning skulle dock ställa krav på en ny administrativ rutin hos antingen tingsrätterna eller hos DV. Inbetalningen av förskottet skulle behöva samordnas med betalning av ansökningsavgiften i konkurs. Denna erlaggs i dag till tingsrätten. Sannolikt skulle, bl.a. för att främja en enhetlig hantering, såväl förskott som ansökningsavgift i stället få betalas till DV. DV skulle därefter få underrätta tingsrätterna om att avgift och förskott har betalats, varefter handläggning av konkursen kan börja. En sådan underrättelse skulle behöva skickas omgående. Vidare skulle återbetalning av förskottet komma att bli aktuellt i ett inte obetydligt antal fall. Detta skulle aktualiseras, t.ex. i samband med återtagna ansökningar, ansökningar som inte resulterar i konkursbeslut och när förskott betalats in trots att detta inte skulle ha skett (borgenärer med lönegarantifordran). Vidare skulle återbetalning bli aktuell vid en senare tidpunkt om konkursen avslutas med utdelning och något kostnadsansvar alltså inte uppkommer. Fråga om återbetalning skulle också uppkomma i konkurser som visserligen skrivs av men där tillgångarna räcker helt eller delvis till att täcka konkurskostnaderna. I de fall förskottet tas i anspråk för kostnader enligt 14 kap. 3 § KL skulle sannolikt också uppställas krav på en redovisning till borgenären om att så har skett.

Den nya administration som återbetalning av förskott och redovisning av ianspråktagna förskottsbelopp innebär skulle medföra kostnader som måste jämföras med de vinster som förfarandet förväntas innebära. Under 1999 uppstod fråga om sökande borgenärs kostnadsansvar i 500 konkurser. Om 25 % av dessa beräknas vara ansökningar från lönegarantiborge-

närer som med utredningens förslag (jfr nedan) skulle vara befriade från kostnadsansvar skulle förskott komma att erläggas i ca 375 konkurser, vilket ger ca 2 mkr. Siffran har avrundats nedåt med tanke på att antalet ansökningar kan komma att påverkas i sänkande riktning på grund av förskottskravet. Med det nuvarande kravsystemet behöver högst 10 % av kraven skrivas av. Det innebär att intäkten (med beaktande av utredningens förslag om höjt kostnadsansvar) uppgår till $0,15 \times 36\,600 \times 375 \times 0,90 =$ ca 1,8 mkr. Intäktsökningen skulle alltså stanna vid ca 200 000 kr. Detta skall jämföras med de kostnader som nya rutiner för redovisning och återbetalning av förskottet skulle innebära. Hur stora dessa kostnader kan bli är svårt att förutse.

De fördelar som ett förskottsförfarande skulle innebära genom ett tydliggörande av borgenärens kostnadsansvar och ett sätt att förhindra s.k. okynnesansökningar måste alltså vägas mot det administrativa merarbete som ordningen skulle föra med sig. Vid en sådan avvägning anser utredningen det tveksamt om de fördelar som kan uppnås med förskottsförfarandet är så stora att det motiverar det administrativa merarbetet. Med hänsyn härtill lämnar utredningen inte något förslag om införande av ett förskottsförfarande.

Utredningen anser emellertid att det är av vikt att det, även om ett förskottsförfarande av administrativa skäl inte införs, vidtas åtgärder för att öka medvetenheten hos borgenärer om det kostnadsansvar som kan åläggas en konkurssökande borgenär. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att utredningen nu föreslår en höjning av det belopp intill vilket detta ansvar kan utkrävas. En möjlighet är insatser för ökad information om det kostnadsansvar som en sökande borgenär kan komma att åläggas. Sådan information bör lämnas senast i samband med att konkursförfarandet inleds. Informationsmaterial skulle kunna utformas av DV och skulle också kunna klargöra vilka andra möjligheter utöver en konkursansökan som inom ramen för utredningsförfarandet står borgenären till buds för att undersöka möjligheterna till betalning av en fordran.

Särskilt om kostnadsansvar för sökande borgenär vars fordran omfattas av lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497)

Om en enskild borgenär har ansökt om en gäldenärs försättning i konkurs på grund av en fordran som omfattas av lönegaranti enligt lönegarantilagen (1992:497) täcker lönegarantin även den kostnad som borgenären eventuellt åläggs betala enligt 14 kap. 3 § KL. Borgenären är alltså i och för sig skyldig att betala kostnaden enligt 14 kap. 3 § KL men får sedan ersättning med samma belopp genom lönegarantin. Frågan om dessa bestämmelser skulle kunna förenklas på det sättet att en löneborgenär befrias

från sitt kostnadsansvar enligt KL diskuterades redan i samband med 1987 års reform. Det framhölls då att detta onekligen skulle innebära en mer rationell hantering av kostnadsfrågan. Lönegarantin belastade emellertid inte statsbudgeten utan utgick från en för ändamålet särskilt inrättad fond (lönegarantifonden). Fonden finansierades genom att en särskild lönegarantiavgift fördes till fonden. Förslaget att befria borgenärer med fordran som omfattas av lönegarantin från kostnadsansvaret skulle därför innebära en kostnad för staten vilket departementschefen inte fann lämpligt (prop. 1986/87:90 s. 376).

Reformbehovet när det gäller frågan om kostnadsansvaret för borgenär vars fordran omfattas av lönegaranti har berörts även efter 1987 års reform. Bl.a. föreslog DV i rapporten 1992:2 Översyn av vissa konkursrättsliga föreskrifter att en lönegarantiborgenär skulle befrias från sitt ansvar för konkurskostnader enligt KL. Bakgrunden härtill var det administrativa merarbete som följde med bestämmelsen att staten ur lönegarantimedel skulle betala den kostnad som ålagts borgenären enligt KL. Betalningen skulle ske till DV och innebar enligt verket en onödig omgång. Förslaget att sökande borgenär med lönegarantifordran skulle befrias från kostnadsansvar enligt KL skulle enligt verket innebära att den kostnad som då föll på lönegarantifonden i stället skulle belasta anslaget för konkurskostnader. Verket ansåg att förslaget skulle innebära en inte oväsentligt förenklad administration, och de belopp som skulle komma att belasta staten skulle vara högst begränsade. Ett sätt att undvika en överföring av kostnader mellan fonden och staten vore att överföra ett schablonbelopp från lönegarantifonden till anslaget för konkurskostnader.

Utredningen anser att de nuvarande bestämmelserna om löneborgenärers ansvar för konkurskostnader bör förenklas. När det gäller det argument som tidigare framförts som hinder mot att borgenärer med fordran som omfattas av lönegaranti skulle undantas från kostnadsansvar redan enligt KL kan följande nämnas. Lönegarantifonden avskaffades fr.o.m. budgetåret 1995/96 och lönegarantiavgiften fördes in på statsbudgeten under en egen inkomsttitel. Fr.o.m. 1999 har lönegarantiavgiften slopats samtidigt som motsvarande höjning skett av arbetsmarknadsavgiften enligt lagen (1981:691) om socialavgifter (SAL). Förändringarna i lönegarantin innebär alltså att utgifterna för lönegarantin numera täcks ur ett anslag i statsbudgeten på samma sätt som anslaget för konkurskostnader och inte ur särskilt avsatta fondmedel. En förändring som innebär att konkurssökande löneborgenär redan enligt KL:s regler undantas från kostnadsansvar aktualiserar därför inte längre en överföring av kostnader från lönegarantifonden till statsbudgeten utan medför enbart att kostnaden belastar ett annat anslag i statsbudgeten. Det argument av budgetteknisk natur som tidigare ansetts utgöra hinder mot att förenkla reglerna om kostnadsansvar för konkurssökande borgenär med lönegarantifordran inskränker sig således

numera till en fråga om omfördelning av kostnader mellan anslagen för lönegaranti och konkurskostnader. Utredningen kan inte se att det behov av justering av anslagen som kan uppkomma, om en förändring genomförs, skulle utgöra ett avgörande hinder mot att nu tillgodose det reformbehov som föreligger.

Med hänsyn till vad som nu anförts föreslår utredningen att en borgenär som ansökt om en gäldenärs försättning i konkurs på grund av en fordran som omfattas av statlig lönegaranti, inte skall kunna åläggas ansvar för konkurskostnader enligt 14 kap. 3 § KL.

5.8.4 Statens ansvar för kostnader i konkurs

5.8.4.1 Allmänna överväganden

De kostnader som inte kan täckas ur konkursboet eller av det ansvar som åvilar sökande enskild borgenär enligt 14 kap. 3 § KL skall enligt gällande regler täckas av staten (14 kap. 2 § KL). Sett i ett historiskt perspektiv hade staten redan genom 1921 års konkurslag ett ansvar för kostnader som uppstod då en konkurs upphörde på annat sätt än genom slututdelning och konkursboet inte lämnade tillgångar till täckande av kostnaderna och dessa heller inte kunde tas ut av sökande borgenär som var ansvarig för kostnaderna i fattigkonkurser. Som skall närmare utvecklas i det följande finns skäl att överväga, om staten alltjämt skall ha detta slutliga ansvar för kostnader i konkursen vilka inte kan täckas på annat sätt.

Som påpekats i det föregående får konkurshanteringen som sådan anses vara en del av den rättsvård som staten måste svara för med tanke på de ingripande verkningar som är förenade med denna form av exekution i gäldenärens egendom. Detta motiverar att staten skall bära kostnaderna för den personal och utrustning m.m. som behövs vid domstolarna för att handlägga konkursärenden.

När det gäller ansvaret för konkurskostnader i formell mening bör inledningsvis erinras om att staten ofta uppträder som borgenär – främst skatteborgenär – i konkurs. När staten är sökande borgenär bör staten i princip ha samma kostnadsansvar som andra konkurssökande borgenärer. En annan sak är att statens ansvar i denna situation kommer till uttryck endast på det viset att KL ålägger staten det yttersta kostnadsansvaret (jfr prop. 1975/76:210 s. 177).

När det gäller frågan om vem som i övrigt skall bära ansvar för kostnader i den enskilda konkursen finns det anledning att återknyta något till konkursinstitutets roll i samhället. Som utvecklats i avsnitt 5.1 är syftet

med konkurs primärt att tillgodose borgenärernas intressen. Samhällsutvecklingen har emellertid medfört att även andra än rent ekonomiska intressen gör sig gällande i konkurs. Det gäller främst beivrandet av ekonomisk brottslighet och hänsynstagande till sysselsättningen på orten. Bl.a. förekomsten av den statliga lönegarantin gör vidare att konkursen i praktiken inte längre har så stor betydelse för löneborgenärerna. Ofta är det dessutom så att den egendom som finns i konkursbona inte räcker till att täcka de kostnader som är förenade med konkursen.

De kostnader det är fråga om är i huvudsak arvoden till konkursförvaltare m.fl. samt kostnader för tillsyn och kungörande m.m. som inte kunnat tas ut ur konkursbona. Totalt uppgick dessa kostnader (efter avdrag för avgiftsintäkter) för statens del till drygt 132 mkr 1998 och 117 mkr 1999. Hur dessa summor fördelade sig på olika kostnader framgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1 Statens nettokostnad för konkurskostnader under 1998 och 1999 uppdelad på olika kostnadsposter

Konkurskostnad	Statens netto- kostnad 1998 (mkr)	Statens netto- kostnad 1999 (mkr)
Arvode m.m. till konkursförvaltare	101	84,5
Tillsyn m.m.	18,9	18,4
Kungörande	6	7,5
Förvaring enligt 7 kap. 22 § KL	6,6	7,4
Summa	132,5	117,8

Av det totala antalet konkurser som avslutades vid tingsrätterna under 1999 var ca 60 procent avskrivningskonkurser, dvs. konkurser där tillgångar saknades eller räckte enbart till att betala konkurskostnader eller delar av sådana kostnader. Eftersom konkurskostnaderna i en del av dessa konkurser får täckning ur konkursboet helt eller delvis och eftersom sökande borgenär i vissa fall kan antas svara för delar av kostnaderna är det svårt att säga exakt i hur många konkurser statens subsidiära kostnadsansvar aktualiseras. Tydligt är dock att staten emellanåt finansierar konkurser där det inte finns något allmänt intresse av att denna exekutionsform används.

Med hänsyn till det anförda skulle kunna övervägas att låta kostnadsansvaret i princip vila på konkurssökanden, om det från början står klart att gäldenärens situation är sådan att tillgångarna inte kommer att förslå till täckande av konkurskostnaderna. Detta skulle kunna åstadkommas genom att staten vid en konkursansökan t.ex. kräver säkerhet av sådan storlek att den täcker kostnaderna för förfarandet. Det skulle kunna bli

fråga om höga belopp som en konkurssökande gäldenär på obestånd skulle ha svårt att få fram. Motsvarande skulle bli fallet för en del borgenärer. Sannolikt skulle krävas att någon borgenär hade särskilt intresse av konkursen, varför en sådan borgenär skulle vara beredd att ställa säkerheten. Ett konkursförfarande skulle då kunna drivas utan kostnadsrisk för staten. Enligt utredningens uppfattning är detta emellertid inte någon lämplig lösning. Om konkursinstitutet på detta sätt gjordes i princip otillgängligt för bl.a. gäldenärer som i huvudsak saknar tillgångar skulle för juridiska personer utvägen sannolikt bli användning av ett likvidationsförfarande eller införande av en ordning för omhändertagande av mindre tillgångar. Även ett sådant förfarande skulle vara förenat med kostnader för staten. Det skulle vidare troligen innebära en återgång till den ordning som rådde före 1979 års reform med utseende av god man i stället för förvaltare i s.k. fattigkonkurser. Reglerna om fattigkonkurs innebar ett föga ingripande förfarande där bl.a. utredning om gäldenärsbrott inte förekom. Reglerna ansågs vara knapphändiga och svårtillämpade och medförde att den gode mannen ibland inte fick betalt.

En annan möjlighet vore att låta de konkurser som leder till utdelning bära kostnaderna även för övriga konkurser. En sådan ordning skulle alltså innebära en övervältring av kostnaderna i avskrivningskonkurser på borgenärerna i de konkurser där tillgångarna räcker för utdelning. Näringslivet har allmänt sett ett intresse av att det under kontrollerade former sker en utrensning av företag som är på obestånd. En viss del av näringslivet, dvs. de borgenärer som blir inblandade i konkurs, skulle alltså riskera att drabbas av en kostnad för att det sker en sådan kontrollerad avveckling av t.ex. "osunda bolag". När det gäller kostnader som finansieras med avgifter i konkursen, t.ex. kungörelser och tillsyn, skulle detta kunna ske genom en höjning av avgifterna så att intäkterna från de avgifter som faktiskt inflyter täcker statens totala kostnader i dessa avseenden (se närmare om principen om kostnadstäckning i följande avsnitt). Frågan är emellertid hur en sådan lösning skulle kunna tillämpas när det gäller de kostnader som staten i dag har för förvaltararvoden i avskrivningskonkurser. Det skulle närmast bli frågan om att ta ut en generell avgift i utdelningskonkurser.

I stället för låta kostnaden för konkurskostnader som inte kan tas ur konkursbona drabba enbart de intressenter i näringslivet som blivit borgenärer i en utdelningskonkurs skulle man kunna välja att låta näringslivet som sådant finansiera hela konkursförfarandet. Detta skulle kunna ske genom att avgifter tas ut på sätt som påminner om finansieringen av lönegarantin. En sådan finansiering skulle kunna avse hela konkursförfarandet, dvs. inkl. kostnad för delar av domstolsväsendet. I det föregående har emellertid framhållits att konkurs alltid ansetts utgöra en del av den rättsvård som staten är skyldig att tillhandahålla. En möjlighet skulle då vara att i stället anslagsfinansiera domstolsadministrationskostnaderna på

samma sätt som i dag medan resten av kostnaderna – sedan konkursbona i första hand efter förmåga fått stå för kostnaderna i den enskilda konkursen – finansierades med en slags ”näringsavgift”.

En lösning som innebär att det slutliga kostnadsansvaret i konkurser flyttas över på näringslivet skulle innebära ett radikalt nytänkande. Ett skäl för en sådan kostnadsfördelning skulle kunna vara att det är näringslivet som har det största intresset av att en behövlig sanering sker och att icke livskraftiga företag avvecklas på ett formellt tillfredsställande sätt. En sådan lösning skulle emellertid kräva ingående överväganden när det gäller beräkningen av avgiftens storlek och vilket avgiftsunderlag som skall läggas till grund. Det bör också beaktas att de kostnader det skulle röra sig om är, sett ur ett statsfinansiellt perspektiv, förhållandevis små, varför en avgift skulle bli mycket liten och därför lämpligen behöva sammankopplas med en redan befintlig avgift. Det kan ifrågasättas om det anförda motivet för en sådan finansiering har tillräcklig bärkraft.

I sammanhanget måste även beaktas statens roll i konkursförfarandet. Som nämnts förut har staten inte bara en roll som kostnadsbärare utan är också i många fall borgenär. Staten skulle därför i sin egenskap av borgenär, på samma sätt som enskilda borgenärer, få bidra till del av kostnaderna för konkursförfarandet. Vidare måste beaktas att konkursnumera inte kan ses enbart som en angelägenhet för borgenärerna. Allmänna intressen som beivrande av ekonomisk brottslighet och tryggnad av sysselsättningen har efter hand fått allt större utrymme i konkursförfarandet.

De intressen som staten således har av en väl fungerande insolvenshantering väger enligt utredningens uppfattning tungt vid avgörandet av om det slutliga ansvaret för konkurskostnader bör åvila staten. Även om det kan anföras skäl för att en del av ansvaret skulle få bäras av näringslivet är inte dessa skäl så starka att utredningen vill föreslå någon förändring när det gäller principen om statens subsidiära kostnadsansvar. I stället bör övervägas om och i så fall hur de kostnader som staten således kan få svara för kan begränsas. Frågan om i vilken utsträckning staten kan göra anspråk på kostnadstäckning för de kostnader som staten har i samband med konkursen och hur avgifterna skall beräknas behandlas i avsnitt 5.8.4.2. Utredningen har också när det gäller kostnaderna för kungörelseannonsering övervägt möjligheten att begränsa omfattningen av sådan annonsering. Övervägandena redovisas i avsnitt 5.10.1. När det gäller statens kostnader i övrigt består dessa huvudsakligen av kostnader för arvoden till förvaltare i avskrivningskonkurser. Dessa arvoden bestäms enligt en särskild konkursförvaltartaxa (DVFS 1999:16). Behovet av förändringar av denna taxa har behandlats i avsnitt 5.4.3.

När det gäller statens kostnader för domstolsadministrationen avseende konkursförfarandet är utgångspunkten att dessa kostnader alltjämt skall vara en angelägenhet för staten. Konkurs sökande borgenär måste emeller-

tid betala en ansökningsavgift som skulle kunna betraktas som ett bidrag till kostnaden för hantering av konkursärendet. Denna ansökningsavgift kommer att behandlas närmare i avsnitt 5.8.5.

5.8.4.2 Statens anspråk på kostnadstäckning för tillsyns-, kungörande- och kallelsekostnader

Utredningens bedömning: Det ekonomiska mål som bör eftersträvas när det gäller statens kostnader för tillsyn, kungörelser och kallelser skall vara full kostnadstäckning för den kostnad som kan anses hänförlig till den enskilda konkursen.

Statens kostnad för tillsyn, kungörelser och kallelser täcks i dag till viss del av tre olika avgifter. Tillsynsavgift tas enligt förordningen (1979:972) om tillsynsavgift i konkurs ut i utdelningskonkurser, dvs. sådana konkurser som inte skrivs av eller läggs ned eller där konkursbeslutet har upphävts. 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 arvodena som överstiger det beloppet. Också när det gäller kostnaden för kallelser och underrättelser till borgenärer föreskrivs en avgift som tas ut i samtliga konkurser i mån av tillgångar. Avgiften uppgår till 250 kr (se Domstolsverkets föreskrifter DVFS 1996:4 A 67).

De administrativa kostnaderna för statens tillsyn uppskattades för 1999 till 44 mkr. I detta belopp har inte räknats in den kostnad som staten har för TSM:s förvaring av gäldenärens räkenskapsmaterial m.m. enligt 7 kap. 22 § KL (se vidare härom i avsnitt 5.10.4). Intäkten från tillsynsavgiften och kallelseavgiften uppgick samma år till 25,6 mkr (se vidare avsnitt 2.6.2.1).

Statens kostnad för kungörelser i konkurs uppgick 1999 till 17,8 mkr. Denna kostnad täcks delvis av en kungörandeavgift som tas ut i alla konkurser i mån av tillgångar och som uppgår till 3 000 kr (förordningen 1987:452 om avgifter vid de allmänna domstolarna). Intäkterna från kungörandeavgiften uppgick 1999 till 10,25 mkr.

Genom att ställa upp ett ekonomiskt mål för verksamheten bestämmer statsmakterna vilka kostnader som en avgift skall täcka. Principen om full kostnadstäckning kommer till uttryck i bl.a. 5 § avgiftsförordningen (1992:191) som avser ansökningsavgifter och expeditionsavgifter vid myndigheter under regeringen och vid de allmänna försäkringskassorna. I regeringens förordningsmotiv uttalas att med full kostnadstäckning avses att intäkterna vid en viss beräknad volym skall täcka samtliga med verk-

samheten direkt och indirekt förenade kostnader (regeringens förordningsmotiv 1992:3).

Frågan om vilken grad av kostnadstäckning som bör eftersträvas vid avgiftsbestämningen såvitt gäller avgifter som tas ut i konkurs har berörts i flera olika sammanhang. När det gäller tillsynsavgiften uttalades i prop. 1978/79:105 (s. 253) att ersättning för kostnaderna skulle bestämmas så att staten får täckning för sina kostnader för tillsynen. Den avgift som ursprungligen infördes bestämdes av TSM på grundval av det arbete som myndigheten lagt ned i den enskilda konkursen. Om konkursen skrevs av enligt 185 d § ÄKL var avgiften 300 kr. År 1988 infördes de bestämmelser om tillsynsavgiftens beräkning som gäller i dag, och som innebär att avgift tas ut enbart i utdelningskonkurser och med ett belopp som bestäms som en viss andel av förvaltararvodet (se även avsnitt 2.6.2.1). RRV uttalade i sin rapport 1994:13 Tillsyn vid konkurs bl.a. att tillsynsavgiften borde ses över i syfte att pröva förutsättningarna för ökad självfinansiering och högre kostnadstäckning genom breddat avgiftsunderlag och bättre kostnadsanpassade avgifter. Utgångspunkten borde enligt RRV i princip vara full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.

Också de nuvarande bestämmelserna om ersättning för kungörande-kostnader bygger på principen om full kostnadstäckning för staten. För tiden före 1987 då de nuvarande bestämmelserna trädde i kraft var det normalt sökanden som fick bära kostnaden för de kungörelser som utfärdades. Grunden för detta var att tingsrätten ansågs utfärda kungörelserna för sökandens räkning. Då DV fick i uppgift att lämna förslag om ett nytt system för finansiering av kungörandekostnaderna var ett av de krav som uppställdes att systemet skulle ge full kostnadstäckning för staten. Förslaget innebar att en enhetlig kungörandeavgift skulle tas ut av konkursboet. Avgiften skulle vara beräknad 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”. Av bl.a. rättviseskäl infördes kungörandeavgifter även i mindre konkurser (se vidare avsnitt 2.6.6.2).

Den kungörandeavgift som trädde i kraft den 1 juli 1987 var beräknad på grundval av en av DV utförd stickprovsundersökning av vissa fakturor. Avgiften höjdes redan fr.o.m. den 1 januari 1988 på grund av att tingsrätten enligt den nya konkurslagen skulle svara för kungörandet av utdelningsförslag, vilket inte varit fallet tidigare. Frågan om kostnadstäckningsgrad kom därvid att diskuteras genom att DV hade kommit fram till att de kostnadsökningar som kunde förutsättas egentligen skulle kräva en höjning av kungörandeavgiften på 500 kr. En sådan höjning skulle emellertid innebära att staten i de konkurser där någon utdelning inte sker och något utdelningsförslag således inte kungörs, skulle få intäkter som inte motsvarades av några kostnader. Eftersom omfattningen av dessa konkur-

ser vid tidpunkten inte var känd föreslogs en höjning som, tillsammans med en prisuppräknning, uppgick till 300 kr. Då avgiften återigen höjdes fr.o.m. den 1 januari 1990 hade denna höjning föregåtts av en beräkning av dels kostnaden för kungörande av utdelningsförslag i de konkurser där sådan kostnad faktiskt uppstod, dvs. i utdelningskonkurserna (792 kr per utdelningskonkurs), dels en beräkning av kostnaden för kungörande exklusive utdelningsförslag i samtliga avslutade konkurser (2 187 kr per konkurs).

Då möjligheten för tingsrätterna att i vissa fall ersätta kungörelseförfarandet med skriftliga underrättelser till borgenärerna diskuterades gjordes ett försök att beräkna kostnaden för utsändandet av ett skriftligt meddelande baserat på principen om full kostnadstäckning. Konkurslagskommittén kom i sitt slutbetänkande (SOU 1983: 24 s. 158 f.) därvid fram till en viss kostnad, men uttalade samtidigt att det inte utan vidare kunde antas att den totala kostnaden för informationen skulle låta sig beräknas bara genom att multiplicera den beräknade kostnaden med antalet adressater. Det överlämnades därför åt domstolarna att göra en fri bedömning av kostnadens storlek. De beräkningar som senare utfördes av DV anknöt till Konkurslagskommitténs beräkningar. Med en prisuppräknning till 1987 års priser skulle kostnaden per underrättelse uppgå till 17 kr. På grund av tidsbrist hade någon undersökning av hur många meddelanden som skickades ut i en konkurs inte gjorts men antalet uppskattades till 10. På grundval härav fastställdes avgiften till 200 kr för att senare genom den nu gällande förordningen höjas till 250 kr.

Principen om full kostnadstäckning synes alltså ha legat till grund för den nuvarande avgiftsbestämningen när det gäller samtliga de kostnader som nu är aktuella. Som framgått i det föregående täcks emellertid statens kostnader för tillsyn, kungörande och kallelser inte av de intäkter som motsvarande avgifter inbringar. Detta aktualiserar frågan om vad principen om full kostnadstäckning faktiskt innebär när det gäller de avgifter som nu är aktuella. Den allmänna innebörden av begreppet full kostnadstäckning skulle i princip vara möjlig att tillämpa på t.ex. frågan om vilken ansökningsavgift som skall tas ut i konkurs (se vidare härom i avsnitt 5.8.5). En sådan avgift tas ut av sökanden (med vissa undantag) då konkursen inleds oavsett konkursens karaktär. När det gäller tillsyns-, kungörande- och kallelseavgifterna är situationen emellertid inte densamma, eftersom dessa avgifter tas ut i första hand ur konkursboets tillgångar. Det går visserligen att fastställa självkostnaden för handläggningen av ett konkursärende, men om det inte finns några tillgångar sedan förvaltarens anspråk på arvode och kostnadsersättning blivit täckt kan avgiften inte tas ut. En beräkning där avgiften bestäms utifrån den förutsättningen att den skall tas ut i alla konkurser innebär således inte att statens intäkter blir så stora att de täcker

t.ex. kostnaderna för kungörandet, eftersom avgiften faktiskt inte kan tas ut ur konkursboet längre än tillgångarna räcker.

En avgörande fråga att ta ställning till är alltså om principen om full kostnadstäckning verkligen skall innebära att staten skall få täckning för de totala kostnaderna för tillsyn, kallelser respektive kungörelser eller om principen innebär full kostnadstäckning i den enskilda konkursen. Eftersom avgifter inte kan tas ut i konkurser som saknar tillgångar måste konsekvensen av ett krav på kostnadstäckning för hela verksamheten bli att konkurser där det finns tillgångar som täcker konkurskostnaderna (dvs. i princip utdelningskonkurser) får bära även kostnader som är hänförliga till de tillgångslösa konkurserna. I realiteten skulle det alltså bli borgenärerna i utdelningskonkurser som skulle få betala inte bara kostnad för tillsyn m.m. i den konkurs där deras fordringar är aktuella utan även en viss andel av kostnaderna för tillsyn m.m. i övriga konkurser genom en lägre utdelning (jfr vad som sagts i föregående avsnitt om ”övervältring” av statens kostnader på borgenärerna i utdelningskonkurser). Ett krav som enbart innebär kostnadstäckning i den enskilda konkursen skulle däremot innebära att varje konkurs bär sina egna kostnader, dvs. borgenärerna i utdelningskonkursen betalar för den tillsyn och de kungörelser m.m. som – med viss schablonisering – kan anses hänförliga till den egna konkursen.

En möjlighet till viss jämförelse erbjuder de överväganden som legat bakom utredningsavgifternas storlek och konstruktion. I prop. 1991/92:93 s. 98 föreslog regeringen bl.a. att grundavgift skulle få tas ut hos gäldenären vid indrivning i *allmänna mål* i huvudsak på samma sätt som redan skedde vid verkställighet av privaträttsliga fordringar. Regeringen uppdrog åt RRV att, i samarbete med RSV, lämna förslag beträffande grundavgiftens storlek. Utgångspunkten var att avgiften skulle ge full täckning för kostnaderna för målets handläggning. Uppdragsgivaren skulle dock inte vara betalningsskyldig för avgift som inte kunde tas ut hos gäldenären. I den rapport som RRV utarbetade (Grundavgift i allmänna mål m.m. hos kronofogdemyndigheterna, RRV dnr 20-92-0736) föreslogs att grundavgiften skulle sättas schablonmässigt med utgångspunkt i en genomsnittligt beräknad förrättningskostnad per mål. Detta innebar att det ekonomiska målet full kostnadstäckning kunde beräknas uppnås i de fall grundavgiften kunde tas ut av gäldenären. Däremot kom de totala avgiftsintäkterna inte att täcka samtliga med verksamheten förenade kostnader, eftersom uppdragsgivaren, t.ex. skatteförvaltningen, inte skulle vara betalningsskyldig för avgift som inte kunde tas ut hos gäldenären.

RRV övervägde också, på grundval av ett annat uppdrag från regeringen, taxesättningen när det gällde utredningsavgifter i *enskilda mål* (Översyn av taxesättningen inom exekutionsväsendets område, etapp 2 Utsökningsavgifter m.m. RRV dnr 20-91-0514). Även i det sammanhanget konstaterades att full kostnadstäckning inom verksamhetsområdet skulle

gälla som huvudprincip. När det gällde dessa avgifter fanns inte begränsningen att sökanden skulle vara fri från ansvar för avgifter som inte kunde tas ut hos gäldenären. RRV övervägde om sökandens ansvar för kostnader skulle finnas kvar eller inte. Ett avskaffande skulle dock enligt RRV innebära att kostnaderna för de mål där avgiften inte kunde tas ut av gäldenären, skulle belasta KFM. Om principen om full kostnadstäckning för verksamheten skulle upprätthållas skulle avgiften för utsökningsmålen behöva höjas vilket skulle medföra att kostnaden skulle komma att belasta de gäldenärer som kunde betala. Mot denna bakgrund föreslog RRV att sökanden även fortsättningsvis skulle ha det fulla ansvaret för kostnader som uppkommit i målet.

Frågan om kostnadstäckning för hanteringen av enskilda mål har senare också behandlats i en rapport upprättad av RSV (1996 års reform av utsökningsbalken – en utvärdering och förslag till förändringar, RSV Rapport 2000:6). Det redovisas i rapporten att kostnadstäckningsgraden när det gäller kostnaden för handläggning av enskilda mål har sjunkit från 83 % 1994 till 43 % 1999 (jfr rapporten s. 96). RSV har ifrågasatt om ett krav på full kostnadstäckning alltjämt bör eftersträvas med hänsyn till det ansvar som åligger staten att svara för att rättstrygghet och rättssäkerhet vidmakthålls. Häri ligger enligt RSV bl.a. att det offentliga tvånget skall vara tillgängligt för den som har behov därav. RSV har vid en avvägning av dessa intressen mot det fiskala intresset ansett att underlaget för avgiftsuttaget inte bör breddas och att kostnadstäckningsgraden bör vara ungefärligen oförändrad.

De nuvarande kungörande- och kallelseavgifterna i konkurs har bestämts på grundval av en beräknad kostnad för handläggningen i ett enskilt konkursärende. När det gäller kungörandeavgiften har hänsyn också tagits till att kostnaden i utdelningskonkurser är högre på grund av kungörandet av utdelningsförslaget. En särskild självkostnad har därför beräknats för kungörande av utdelningsförslaget, vilket medfört att full kostnadstäckning uppnåtts i utdelningskonkurserna. Den nuvarande principen är alltså att full kostnadstäckning eftersträvas för kungörandet i utdelningskonkurser. Avgiften bestäms däremot inte på det sättet att även kostnaden för avskrivningskonkurserna täcks. I den mån det finns tillgångar över i en avskrivningskonkurs sedan kostnad för förvaltararvode m.m. täckts tas dock kungörande- och kallelseavgiften ut så långt tillgångarna räcker.

När det gäller tillsynsavgiften tas den enligt nuvarande regler inte ut i konkurser som inte avslutas med utdelning. Det är svårt att bedöma om den nivå på tillsynsavgiften som valts har syftat till att täcka enbart kostnaderna för tillsyn i utdelningskonkurserna eller om man härvidlag har eftersträvat kostnadstäckning för tillsynsverksamheten i stort. Det förhållandet att tillsynsavgift efter den ändring som trädde i kraft den 1 januari 1988 inte tas ut i avskrivningskonkurser synes inte ha berott på att tillsyn

inte utövas i avskrivningskonkurser utan torde snarare haft administrativa förklaringar. Av den enkät som utredningen genomfört 1999 (se bilaga 9) kan också utläsas att TSM uppskattar att en inte obetydlig del av den totala tillsynsverksamheten avser avskrivningskonkurser.

Enligt utredningens uppfattning bör utgångspunkten när det gäller kostnadstäckning i konkurs vara, att en enskild konkurs inte skall belastas med kostnader som inte på något sätt kan hänföras till just den konkursen. Det är inte rimligt att de borgenärer som haft befogat intresse av att få en viss gäldenär försatt i konkurs skall bära kostnader för direkta utlägg för kungörelser och kallelser som avser andra konkurser. Det ekonomiska målet bör alltså formuleras med inriktning på kostnadstäckningen i den enskilda konkursen. När det gäller graden av kostnadstäckning anser utredningen att full kostnadstäckning bör eftersträvas. Den skyldighet som staten har att svara för att rättstrygghet och rättssäkerhet vidmakthålls kommer till uttryck bl.a. genom att staten tillhandahåller ett offentligt konkursinstitut (se avsnitt 5.8.2) och svarar för domstolsväsendets kostnader härför.

RRV har visserligen när det gäller kostnaden för tillsyn i konkurser uttalat att en högre kostnadstäckning borde eftersträvas genom breddat avgiftsunderlag och bättre kostnadsanpassade avgifter. Utredningen kommer i följande avsnitt att överväga den närmare utformningen av tillsynsavgiften mot bakgrund av innehållet i den nya offentliga tillsyn som utredningen nu lämnar förslag till. Utgångspunkten bör emellertid även när det gäller en ny tillsynsavgift vara att full kostnadstäckning skall uppnås i den enskilda konkursen. Den nya offentliga tillsynen kommer att vara flexibel med utgångspunkt i det behov som finns från samhällets sida att övervaka konkursförvaltarens åtgärder. Tillsynen kommer i större utsträckning än i dag att koncentreras till de konkurser som är av mer omfattande slag, dvs. i huvudsak utdelningskonkurser, medan tillsynen i avskrivningskonkurser i många fall kommer att kunna begränsas till den baskontroll som företas i alla konkurser. Med hänsyn härtill kommer den kostnadstäckningsgrad som uppnås i tillsynsverksamheten i stort sannolikt att öka i förhållande till i dag. Frågan om tillsynsavgiftens utformning och underlaget för avgiftsuttaget kommer att behandlas närmare i följande avsnitt.

Sammanfattningsvis förordar utredningen att det ekonomiska mål som bör eftersträvas när det gäller statens kostnader för tillsyn, kungörelser och kallelser i konkurser skall vara full kostnadstäckning för kostnad som kan anses hänförlig till den enskilda konkursen. Med hänsyn till den begränsade möjlighet som finns att få täckning för kostnader i konkurser där tillgångar saknas eller där tillgångarna bara till viss del täcker konkurskostnaderna kommer ett ekonomiskt mål som innebär kostnadstäckning för verksamheten som sådan inte att kunna uppnås.

5.8.4.3 Tillsynsavgiften som del i en konkursavgift

Utredningens förslag: De nuvarande tillsyns-, kungörande- och kallelseavgifterna skall sammanföras till en avgift, benämnd *konkursavgift*. Konkursavgiften skall i alla konkurser tas ut med ett fast belopp beräknat på grundval av dels de nuvarande kungörande- och kallelseavgifterna, dels en avgift för den grundläggande baskontrollen. Beloppet har f.n. beräknats till 4 350 kr. I konkurser som avslutas genom att rätten fastställer utdelning skall som konkursavgift, utöver det nyss nämnda beloppet, tas ut ett belopp som motsvarar 5 procent av förvaltararvodena upp till 200 000 kr och 2 procent av arvodena däröver. Bestämmelser om konkursavgift ges i förordning och skall kontinuerligt anpassas till rådande kostnadsläge.

Som framhållits i föregående avsnitt täcks kostnaderna för statens tillsyn delvis genom en tillsynsavgift som beräknas som en viss andel av förvaltararvodet och tas ut ur konkurser som avslutas med utdelning. I avsnitt 5.8.2 har konstaterats att en ny offentlig tillsyn på samma sätt som i dag skall finansieras genom att en avgift tas ut i den enskilda konkursen. Frågan är emellertid om det med hänsyn till innehållet i den nya offentliga tillsynen finns anledning att göra andra överväganden när det gäller avgiftens konstruktion. I det sammanhanget bör också beaktas hur det totala avgiftsuttaget i konkurser skall se ut och behovet av förenkling av de nuvarande avgiftssystemen. Ett förslag som förts fram av DV i rapporten 1992:2 Översyn av vissa konkursrättsliga föreskrifter är att de nuvarande tillsyns-, kungörande- och kallelseavgifterna skall föras samman till en enda avgift benämnd konkursavgift.

En ny offentlig tillsyn skall vara generell i den meningen att inga konkurser lämnas helt utanför varje sådan kontroll. En baskontroll skall utövas i alla konkurser, innefattande en kontroll av att förvaltaren iakttar i KL föreskrivna frister och att föreskrivna uppgifter lämnas i olika handlingar. Tillsynsmyndigheten skall företa andra kontrollåtgärder än de som följer av baskontrollen om det behövs med hänsyn till omständigheterna. Behovet av en utökad tillsyn varierar, men kan generellt sett antas vara mer framträdande i utdelningskonkurser än i avskrivningskonkurser. Tillsynen skall därför enligt förslaget vara flexibel och anpassas till behovet av samhällelig kontroll i varje enskild konkurs. Det överlämnas åt tillsynsmyndigheten att avgöra i vilka konkurser som det räcker med en baskontroll och i vilka det finns behov av en utökad tillsyn (jfr avsnitt 5.7.2.4 och 5.7.2.5). Tillsynen kommer således inte på samma sätt som i dag att vara ärendecentrerad. Frågan är om och i så fall hur detta skall påverka den avgift som skall tas ut för att täcka kostnaderna för tillsynen.

I föregående avsnitt har utredningen förordat att den kostnadstäckningsgrad som bör eftersträvas när det gäller bl.a. kostnad för tillsynsmyndighetens arbete är full kostnadstäckning för kostnaderna i den enskilda konkursen. Denna princip måste emellertid ses mot bakgrund av de begränsade möjligheter som finns att få täckning för en avgift i konkurser som avslutas med avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL. Detta har med de nuvarande bestämmelserna kommit till uttryck genom att någon tillsynsavgift inte tas ut i dessa konkurser. Det innebär emellertid inte att det inte utövas någon tillsyn i avskrivningskonkurser i dag. Enligt de uppskattningar som TSM gjort i samband med utredningens enkät avseende arvode m.m. (bilaga 9) tas mellan 20 och 35 procent av de totala resurserna på TSM i anspråk till kontrollen av avskrivningskonkurser. Detta har sin grund i att den tillsyn som enligt nuvarande regler skall utövas enligt olika bestämmelser i KL är kopplad till varje enskild konkurs. Även om det enligt vad som upplysts från olika TSM görs prioriteringar när det gäller omfattningen av den tillsyn som utövas i avskrivningskonkurserna innebär de krav som ställs enligt nuvarande bestämmelser en begränsning av möjligheterna att göra sådana prioriteringar.

Om tillsynen enligt utredningens förslag görs selektiv skulle det kunna övervägas om inte den skillnad i tillsynens omfattning som kommer att råda mellan olika konkurser på något sätt borde avspeglas även i tillsynsavgiftens storlek. En viss differentiering av avgiften skulle alltså kunna övervägas. Sådana förslag finns även inom andra tillsynsområden. Således har t.ex. RRV i rapporten "Översyn av Finansinspektionens avgiftssystem m.m." (RRV 1994:29) föreslagit att den övergripande tillsyn som Finansinspektionen utövar skall finansieras genom en årlig avgift som betalas av de institut som står under inspektionens tillsyn, medan den operativa tillsynen skall bekostas genom en avgift som tas ut i förhållande till det antal timmar som Finansinspektionen lagt ned på det enskilda tillsynsobjektet. Avgiften skall bestämmas på grundval av en av regeringen fastställd timkostnadsnorm. På detta sätt skulle uppnås ett bättre samband mellan den årliga avgift som varje objekt betalar och den tillsyn som faktiskt utövas än den årliga avgift som varje objekt betalade i förhållande till balansomslutningen. Förslaget har emellertid, såvitt utredningen kunnat utröna, inte blivit genomfört.

En möjlighet som mot denna bakgrund skulle kunna övervägas när det gäller avgifter för tillsynen i konkurs vore att en viss "grundavgift" tas ut i alla konkurser för att täcka kostnaden för den baskontroll som enligt utredningens förslag skall förekomma i alla konkurser. Härvid skulle inte göras någon skillnad mellan utdelningskonkurser och avskrivningskonkurser. I den sist nämnda kategorin skulle dock avgiften kunna tas ut endast i mån av tillgångar (jfr uttag av kungörandeavgift enligt nuvarande regler). Utöver denna "grundavgift" skulle en avgift tas ut för den tillsyn

som faktiskt utövats i den enskilda konkursen. Avgiften skulle alltså bli olika i olika konkurser och bestämmas av tillsynsorganet. En sådan individualiserad avgift skulle stämma väl överens med principen om att kostnadstäckning eftersträvas i varje enskild konkurs. Ju större behov av tillsyn som finns i en konkurs, ju högre blir avgiften.

En lösning med tillsynsavgift i förhållande till den faktiska tillsyn som lagts ned i konkursen skulle emellertid innebära vissa nackdelar. För att avgiften skulle kunna bestämmas skulle krävas att tillsynsmyndigheten löpande noterar den tillsynstid som lagts ned i varje enskild konkurs. Ett sådant system tillämpades fr.o.m. tillsynsavgiftens tillkomst 1979 till den 1 januari 1988 då den nuvarande bestämmelsen om beräkning av tillsynsavgiften i förhållande till förvaltararvodets storlek trädde i kraft. Det innebär visserligen en bättre kostnadstäckning, men det skulle också innebära ett inte obetydligt extra arbete för myndigheten. Vidare bör beaktas att ett beslut att utöva tillsyn i en konkurs i många fall skulle ha sin grund i att det finns allmänna intressen att bevaka i konkursen. Uttagande av tillsynsavgift skulle i realiteten innebära en lägre utdelning för borgenärerna i konkursen. Dessa fordringsägare skulle kunna ifrågasätta varför enbart borgenärerna i de aktuella konkurserna skulle finansiera det allmännas intresse av kontroll. Ytterligare en nackdel ligger i den bristande förutsägbarhet som skulle uppstå, eftersom det inte förrän i samband med konkursens avslutande skulle stå klart om någon tillsynsavgift utöver den grundläggande avgiften skulle komma att tas ut.

En helt individualiserad avgift enligt den modell som nu beskrivits skulle enligt utredningens uppfattning medföra alltför stora nackdelar och bör därför inte komma ifråga. Behovet av att anpassa avgifterna till den tillsyn som faktiskt utförs kvarstår dock. Därför har övervägts vilka möjligheter som står till buds att på objektiv grund anpassa avgiften till den tillsyn som utförs. Ett exempel på differentierad avgift i förhållande till vilken åtgärd som begärs är avgifterna vid verkställighet enligt UB. För varje verkställighet som sökts tas ut en grundavgift. I allmänt mål är avgiften 500 kr och i enskilt mål 500 kr om det begärts enbart begränsad tillgångsundersökning och 1000 kr i andra mål. Härutöver tas särskilda avgifter ut i samband med att åtgärder vidtas för försäljning av bl.a. fast egendom (förberedelseavgift) och då egendomen säljs exekutivt (försäljningsavgift). Storleken på dessa avgifter är beroende av taxeringsvärdet på egendomen respektive köpeskillingen (9 och 10 §§ förordningen 1992:1094 om avgifter vid kronofogdemyndigheterna). Avgifterna har bestämts med utgångspunkt i att full kostnadstäckning skall uppnås dels totalt för de mål där grundavgift tas ut, dels i fråga om vissa kategorier mål.

Utredningens förslag om en ny offentlig tillsyn innebär att en baskontroll skall ske i alla konkurser. Tanken med en ”grundavgift” för denna

kontroll skulle därför kunna behållas. En skiljelinje skulle därefter kunna dras mellan avskrivningskonkurser och utdelningskonkurser, eftersom tillsynen i den förra kategorin konkurser i flertalet fall kommer att begränsas till enbart en baskontroll. I avskrivningskonkurser skulle det sålunda vara tillräckligt att ta ut ”grundavgiften”. Avgiften skulle tas ut i den mån tillgångar finns utöver vad som behövs för att täcka förvaltarens anspråk på arvode och kostnadsersättning. Skälet för varför sådana överskjutande tillgångar bör tas i anspråk är att det inte är rimligt att viss utdelning sker (jfr bestämmelsen i 10 kap. 4 § KL) samtidigt som staten inte får sina kostnader för tillsynen täckta. Även sökande borgenärs ansvar skulle på så sätt kunna tas i anspråk för en sådan ersättning. När det gäller utdelningskonkurser kommer det i många fall att förutom baskontrollen bli aktuellt med en utökad tillsyn. I dessa konkurser skulle det därför behöva tas ut en högre avgift för tillsynen. Avgiften skulle, på samma sätt som idag, kunna beräknas på grundval av förvaltarens arvode. Det skulle visserligen innebära en schablonisering i förhållande till kostnaden för den tillsyn som verkligen läggs ned i varje enskild sådan konkurs, men sannolikt kommer det alltså finnas ett samband mellan höga förvaltararvoden och konkursens omfattning, vilket i sin tur påverkar behovet av tillsyn och kostnaden för densamma.

En lösning med en differentiering av avgiften på grundval av om konkursen avslutas med avskrivning eller utdelning skulle inte innebära något administrativt merarbete. Kungörande- och kallelseavgifter tas redan med gällande regler ut i avskrivningskonkurser i mån av tillgångar. Det förefaller därför naturligt att behandla kostnaden för tillsyn i dessa konkurser på samma sätt.

Som nämnts inledningsvis i detta avsnitt bör emellertid vid övervägande av hur en tillsynsavgift skall tas ut beaktas även de önskemål som framställts om förenkling av det nuvarande avgiftssystemet. Systemet är svåröverskådligt genom att avgifterna bestäms i olika författningar och tas ut under skilda förutsättningar. Frågan om en förenkling av avgiftssystemet har behandlats i DV:s rapport Översyn av vissa konkursrättsliga föreskrifter (1992:2) (se närmare om förslagen i avsnitt 4.2.4). I rapporten konstateras att de nuvarande avgifterna medför problem för förvaltarna som skall redovisa avgifterna. Även för tingsrätterna och DV innebär avgiftssystemet en hel del problem från redovisningssynpunkt. DV:s förslag innebär att tillsyns-, kungörande-, och kallelseavgifterna förs ihop till *en* avgift – en konkursavgift. När det gäller utformningen av avgiften förordas en fast avgift som ställs i relation till basbeloppet och som skall tas ut i alla konkurser, dvs. även i avskrivningskonkurser.

Den stora fördelen med en fast avgift är att den blir lättadministrerad. Nackdelen är i första hand att en konkurs som medfört relativt lite arbete (och därmed ett lågt förvaltararvode) skulle med en fast avgift få bära en

större del av statens totala kostnader. Ett sätt att motverka denna nackdel skulle vara att göra avgiften rörlig i förhållande till förvaltararvodet. Detta skulle dock öka administrationen. Vid remissbehandlingen av DV:s rapport var samtliga remissinstanser positiva till en enhetlig avgift, men flera ansåg att avgiften skulle vara rörlig i förhållande till förvaltararvodet eller att det i vart fall skulle tas ut en högre avgift om förvaltararvodet översteg ett visst belopp.

DV:s förslag grundar sig på den form för tillsyn i konkurser som nu gäller, dvs. en ärendecentrerad sådan. Utgångspunkten har alltså varit att det utövas tillsyn i varje konkurs och att tillsynen blir mer omfattande ju större konkursen är, vilket i sin tur indikeras av förvaltararvodet. Man har vidare utgått från att borgenärskollektivet är detsamma i såväl konkurser av större som mindre omfattning, varför en borgenär sett över tiden skulle komma att möta både fördelar och nackdelar av en fast avgift. Borgenären skulle så att säga vinna i en konkurs som varit omfattande, men förlora i en konkurs som varit mindre omfattande men som trots det skulle få bära samma avgift.

Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att försöka åstadkomma en förenkling i det avgiftssystem som nu gäller. Därför bör eftersträvas en ordning där avgifterna tas ut under samma förutsättningar och om möjligt som en enda avgift. Det skulle också underlätta betydligt om avgifterna reglerades i en och samma författning. Emellertid måste också beaktas den nya inriktning av den offentliga tillsynen som utredningen föreslår där tillsynsorganet ges en avsevärd frihet att prioritera sina insatser alltefter omständigheterna. Grunden för uttag av avgift i konkurser skulle vara att det är kostnaderna i den enskilda konkursen som skall täckas. Som framhållits ovan kan emellertid en sådan individualisering av administrativa skäl inte genomföras fullt ut, utan en viss schablonisering är nödvändig.

Mot denna bakgrund anser utredningen inte att en konkursavgift som tas ut i alla konkurser bör bestämmas som en viss procent av prisbasbeloppet. Redan i remissvaren över DV:s förslag framhålls att de prioriteringar som TSM enligt nuvarande förhållanden gör när det gäller arbetsinsatser i olika konkurser måste avspeglas i de avgifter som tas ut. Detta framstår också som än mer naturligt med de prioriteringar som skall göras inom ramen för den nya offentliga tillsynen. I remissvaren framhölls vidare att det från rättvisesynpunkt inte var rimligt att borgenärerna i mindre utdelningskonkurser skulle behöva lida intrång av att staten anser det administrativt bekvämt att ta ut en enhetsavgift. Denna synpunkt ligger i linje med vad utredningen tidigare uttalat om kostnadstäckning i den enskilda konkursen som ekonomiskt mål.

Med hänsyn till vad som sagts nu föreslår utredningen att en *konkursavgift* skall tas ut i samtliga konkurser. Avgiften skall i alla konkurser tas ut med ett belopp som motsvarar den nuvarande kostnaden för kungörelser

och kallelser i konkurs (f.n. 3 250 kr) och en beräknad kostnad för den baskontroll som skall finnas i alla konkurser. Utredningen har på detta stadium enbart kunna uppskatta omfattningen på det arbete som baskontrollen kommer att innebära. Till grund för uppskattningen har lagts bl.a. en av utredningen genomförd undersökning hos TSM av den tid som genomsnittligt sett läggs ned för registrering i ärendehanteringssystemet OPTIMA av olika handlingar och åtgärder i konkursen (se avsnitt 5.7.2.4). Den konkursavgift som tas ut i alla konkurser skulle således f.n. uppgå till 4 350 kr¹. I konkurser som avslutas med utdelning föreslås att konkursavgiften utöver det nyss redovisade fasta beloppet också skall bestå av en rörlig del som motsvarar den nuvarande tillsynsavgiften, dvs. 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 arvodena som överstiger 200 000 kr.

Konkursavgiften kommer alltså med utredningens förslag att i konkurser som avslutas genom avskrivning eller genom att konkursen läggs ned, eller där rätten har fastställt ett ackord, eller om högre rätt har upphävt konkursbeslutet, tas ut med ett belopp som f.n. beräknats till 4 350 kr. I konkurser som avslutas genom att rätten fastställer utdelning skall konkursavgiften enligt förslaget bestå av samma fasta belopp och en rörlig del motsvarande den nuvarande tillsynsavgiften.

Det bör finnas möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om konkursavgiftens storlek. Enligt utredningens uppfattning bör bestämmelserna kunna ges i konkursförordningen (1987:916). Förordningen (1979:972) om tillsynsavgift kan med utredningens förslag upphävas. Detsamma gäller föreskrifterna om kungörandeavgift i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna och föreskrifterna om kallelseavgift i DV:s föreskrifter DVFS 1996:4 A 67.

¹ Enligt undersökningen läggs ned i genomsnitt 13 timmar per vecka på registreringsåtgärder. Det innebär ca 32 % av den totala arbetstiden (40 timmar). Arbetet utförs i princip enbart av kanslisterna. Dessa utgör 30 % av den totala arbetskraften vid TSM. 10 % av den totala arbetskraften läggs därmed ned på registreringsåtgärder. Baskontrollen kommer även att innefatta annat än registrering (se avsnitt 5.7.2.4). Utredningen har uppskattat att ca 25 % av tillsynsmyndighetens totala arbetstid kommer att gå åt till åtgärder som har samband med baskontrollen. 25 % av de totala kostnaderna (44 mkr) blir 11 mkr. Totalt avslutades 9 880 konkurser 1999. Detta skulle ge en avgift för baskontrollen på ca 1 100 kr.

5.8.4.4 Särskilt om konkursavgift i s.k. hybridkonkurser och i konkurser som avslutas med ackord

Utredningens förslag: Avgörande för hur konkursavgift skall tas ut i hybridkonkurser bör alltså vara hur konkursen avslutas, dvs. om den avslutas med utdelning eller genom avskrivning. Utredningen föreslår alltså inte någon särregel när det gäller konkursavgift i hybridkonkurser.

Om ackord har fastställts i en konkurs skall konkursavgift tas ut i enlighet med vad som gäller för konkurser som skrivs av, läggs ned eller om konkursbeslutet upphävs av högre rätt.

Utredningen skall enligt 1998 års tilläggsdirektiv ta upp bl.a. frågan om tillsynsavgift i konkurser som lämnar utdelning till borgenärer med särskild förmånsrätt men brist i det allmänna boet (s.k. hybridkonkurser) och frågan om tillsynsavgift i konkurser där ackord har fastställts. Utredningen har i föregående avsnitt föreslagit att tillsynsavgiften skall ingå som en del i en gemensam konkursavgift. Förslaget medför emellertid inte, vilket kommer att belysas i det följande, att behovet av att utreda frågor om hur den föreslagna konkursavgiften skall tas ut i de nu berörda situationerna bortfaller.

Konkursavgift i hybridkonkurser

S.k. hybridkonkurser uppstår till följd av bestämmelsen i 14 kap. 18 § KL som reglerar vilka kostnader som får belasta egendom i vilken en eller flera borgenärer har särskild förmånsrätt. Särskild förmånsrätt följer bl.a. med olika panträtter, hyresfordran i näringsverksamhet, företagshypotek och fastighetsinteckning. Enligt 14 kap. 18 § första stycket KL skall den del av arvodet till förvaltaren eller sådan rådgivare eller förlikningsman som utsetts enligt 7 kap. 7 § KL som avser egendom med särskild förmånsrätt betalas ur egendomens avkastning och köpeskilling, om det inverkar på de borgenärens rätt som inte har sådan förmånsrätt i egendomen eller på statens ansvar för konkurskostnaderna. I gengäld får egendom med särskild förmånsrätt (med undantag för förmånsrätt enligt 5 § förmånsrättslagen 1970:979) inte belastas med andra kostnader än som avser egendomen i fråga.

Staten har enligt 14 kap. 2 § KL ett subsidiärt ansvar för konkurskostnader även när en konkurs undantagsvis avslutas på något annat sätt än genom avskrivning utan att boet förslår till betalning av konkurskostnaderna (prop. 1986/87:90 s. 375 f. och NJA 1994 s. 319). Som exempel på en sådan situation nämns i lagmotiven att förvaltaren säljer en intecknad fastighet till sådant pris att den inte ger något överskott i boet. Andra kon-

kurskostnader än de som får tas ur köpeskillingen för fastigheten skall tas ur det allmänna boet eller i sista hand betalas av allmänna medel.

De problem som aktualiseras i de nu beskrivna hybridkonkurserna har sin grund i att de ofta behandlas som utdelningskonkurser trots att de, såvitt gäller det allmänna boet och de kostnader som är förenade med den löpande konkursförvaltningen, är att anse som avskrivningskonkurser. I avsnitt 5.8.3 har utredningen berört frågan om sökande enskild borgenärs ansvar för konkurskostnader skall påverkas av att en konkurs avslutas som hybridkonkurs med brist i det allmänna boet. I författningskommentaren till 14 kap. 14 § KL i utredningens lagförslag berörs de problem rörande kostnadsersättning till förvaltaren som påtalats i denna typ av konkurser. I det följande skall beröras frågan om avgiftsuttaget för bl.a. tillsyn i konkursen skall påverkas av att konkursen karaktäriseras som en hybridkonkurs.

Tillsynsavgift tas enligt nuvarande bestämmelser ut i konkurser som avslutas med utdelning men inte i konkurser som avslutats genom t.ex. avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL på grund av otillräckliga tillgångar. Hybridkonkurser betraktas i många fall som utdelningskonkurser trots att det kan råda brist i det allmänna boet. Som en följd härav saknas ofta medel till att betala tillsynsavgiften trots att sådan avgift fastställs att utgå ur konkursen. Det har bl.a. i en skrivelse från Konkursförvaltarkollegiernas Förening till Justitiedepartementet (se avsnitt 4.3.5.3) påtalats att detta innebär ett administrativt merarbete för DV. Om uppgifterna i konkursen inte samordnas i tingsrätten kan verket på grund av att konkursen redovisas som en tillgångskonkurs komma att kräva förvaltaren på tillsynsavgift, trots att det allmänna boets tillgångar inte täckt förvaltarens fastställda arvode och förvaltaren därför samtidigt varit berättigad att begära överskjutande del från staten (jfr Domstolsverkets Handbok för redovisning, flik 25:5).

Frågan om behovet av särskilda regler för tillsynsavgift i hybridkonkurser bör ses mot bakgrund av det förslag om konkursavgift som utredningen lägger fram. Utredningens förslag innebär att en konkursavgift skall fastställas i alla konkurser, dvs. även i konkurser som avslutas genom avskrivning enligt 10 kap. 1 § KL. I den mån det efter det att förvaltarens anspråk på arvode och kostnadsersättning blivit tillgodosedda finns tillgångar i någon omfattning skall dessa användas till att täcka hela eller delar av konkursavgiften. Utredningen föreslår dock att konkursavgiften bestäms på olika sätt beroende på om konkursen avslutas med utdelning eller om den avslutas t.ex. genom avskrivning.

Det förhållandet att konkursavgift skall fastställas i samtliga konkurser innebär att hanteringen av avskrivningskonkurser och hybridkonkurser inte kommer att skilja sig åt när det gäller frågan om någon avgift skall fastställas eller inte. Det administrativa problem som det i dag innebär att

tillsynsavgift fastställs i konkursen trots att det inte finns tillgångar i tillräcklig omfattning kommer alltså även i fortsättningen att kunna uppstå i många avskrivningskonkurser. Utredningens förslag innebär därför sannolikt att nya redovisningsrutiner måste utformas.

En särskild fråga är emellertid vilken konkursavgift som skall tas ut i hybridkonkurser. Som nämnts tidigare betraktas dessa konkurser oftast som utdelningskonkurser. Detta skulle med utredningens förslag innebära att en konkursavgift utgår bestående i dels ett fast belopp, dels ett belopp som är beroende av fastställt förvaltararvode. En möjlighet vore att i stället likställa hybridkonkurser med avskrivningskonkurser när det gäller vilken konkursavgift som skall fastställas. Motivet till att utredningen föreslagit att konkursavgiften beräknas på olika sätt i avskrivningskonkurser och utdelningskonkurser är den skillnad i tillsynens omfattning som typiskt sett kommer att finnas mellan dessa båda huvudkategorier av konkurser. Det är tveksamt om hybridkonkurser allmänt sett företer större likhet med avskrivningskonkurser än med utdelningskonkurser när det gäller omfattningen av den tillsyn som tillsynsorganet kommer att anse behövlig. Detta är enligt utredningens uppfattning något som inte kan bedömas på förhand utan torde få avgöras med hänsyn till innehållet i den enskilda konkursen.

Utredningen anser inte att det finns tillräckliga skäl för att föreslå en särregel när det gäller konkursavgift i hybridkonkurser. Avgörande för vilken konkursavgift som skall tas ut i dessa konkurser får därför enligt utredningen alltså vara om konkursen behandlas som en utdelningskonkurs eller som en avskrivningskonkurs.

Konkursavgift vid ackord i konkurs

Under konkursens handläggning kan det inträffa att gäldenären träffar en frivillig uppgörelse med borgenärerna eller att det fastställs ett ackord i konkursen. Bestämmelser härom finns i 12 kap. KL. Visar gäldenären att han kommit överens om betalning av sina skulder eller på annat sätt träffat uppgörelse med de borgenärer vars fordringar har bevakats, eller när bevakning inte behövs, vars fordringar är kända för förvaltaren, skall rätten på ansökan av gäldenären besluta om nedläggning av konkursen. Egendomen skall, sedan konkurskostnader och andra skulder som boet ådragit sig betalats, återställas till gäldenären (12 kap. 1–2 §§ KL).

Om rätten i stället fastställer ett ackord uttalas det inte uttryckligen i KL vad som gäller i fråga om konkursens avslutande. På samma sätt som när det gäller den frivilliga uppgörelsen skall egendomen återställas till gäldenären sedan konkurskostnader och boets skulder blivit täckta. Dessutom skall de borgenärer som har förmånsrätt för sina bevakade fordringar

få betalt av egendomen så långt den räcker (12 kap. 24 § KL). I lagtexten sägs emellertid inte något om hur konkursen sedan avslutas.

Konkursförvaltarkollegiernas Förening har i en promemoria till Justitiedepartementet (dnr 94-3928, se avsnitt 4.3.5.3) påtalat att det råder oklarhet om huruvida det förhållandet att ett ackord fastställs i konkurs innebär att konkursen läggs ned eller avslutas på annat sätt. Föreningen menar att bestämmelsen i 13 kap. 2 § 8 KL, som reglerar skyldigheten att avge slutredovisning i en konkurs där egendomen återställts till gäldenären till följd av att ackord har fastställts, inte gör klart på vilket sätt konkursen avslutas. Detta leder i sin tur till oklarhet huruvida tillsynsavgift skall tas ut i konkurser som avslutats med ackord. Enligt 2 § förordningen (1979:972) om tillsynsavgift i konkurs skall tillsynsavgift inte tas ut i konkurser som avslutas på sätt som anges i 14 kap. 10 § KL. I denna bestämmelse sägs inte något om konkurser som avslutas med ackord.

Frågan om förfarandet efter fastställande av ett ackord har behandlats av Welamson (Konkursrätt, 1961, s. 703 och 746 f.). Ett ackord kan enligt Welamson allmänt karaktäriseras som ett avtal mellan gäldenären och oprioriterade borgenärer som kollektiv, innebärande dels att konkursen läggs ned, dels att borgenärerna avstår från en del av sin rätt. En följd av ackordet är att gäldenärens skuldförhållande till de oprioriterade borgenärerna skall avvecklas utom konkursen. I förhållande till prioriterade borgenärer skall förfarandet emellertid fortgå som vanligt med realisations- och utdelningsåtgärder. Först sedan förmånsberättigade borgenärer erhållit betalning och konkurskostnader och massagäld betalats skall egendomen återställas till gäldenären.

Welamson uttalar vidare att om utdelning tilläggs prioriterade borgenärer genom ett utdelningsförslag skulle det kunna vara naturligt att betrakta detta som slututdelning i så måtto, att dess tillgänglighet för granskning genom en kungörelse betecknar konkursens avslutande. Enligt Welamson synes det dock vara allmänt vedertaget att då ackord kommit till stånd, de för förlikning givna reglerna om kungörelse om konkursens nedläggande äger motsvarande tillämpning. Även om det efter kungörande sker en utdelning till prioriterade borgenärer synes kungörandet vara den åtgärd varigenom konkursen avslutas. De åtgärder som återstår, dvs. att betala konkurskostnader och sörja för att prioriterade borgenärer får betalt, har enligt Welamson jämställts lagtekniskt med åtgärder som återstår efter konkursens nedläggande på grund av förlikning och som sålunda förefaller ha betraktats som endast avvecklingsåtgärder efter konkursens egentliga slut (jfr 171 § ÄKL, numera 12 kap. 2 och 24 §§ KL). Ett förhållande som enligt Welamson också talar för att kungörandet utgör den åtgärd genom vilken konkursen avslutas är att egendomen återställs till gäldenären, vilket i princip innebär att han återfått sin ekonomiska rörelsefrihet.

Welamson synes alltså mena att konkurser där ackord har fastställts skall anses avslutade genom en kungörelse om att konkursen läggs ned. Denna uppfattning kommer till uttryck också i hans bok *Konkurs* (9 uppl. 1996 s. 202), där det anges att gäldenärens enligt ackordet återstående skuldförhållanden till oprioriterade borgenärer skall avvecklas utom konkursen efter dess nedläggande.

I sammanhanget bör emellertid också beaktas innehållet i 11 kap. 18 § KL. Enligt denna bestämmelse skall en konkurs anses avslutad när tingsrätten har fastställt utdelningsförslag enligt 7 §. Enligt andra stycket samma bestämmelse får ett ackordsförslag som tidigare getts in, prövas enligt 12 kap. även om konkursen är avslutad. Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 146 § ÄKL. Andra stycket infördes i samband med tillkomsten av den tidigare ackordslagen (1970:847). Enligt huvudregeln skulle ackordsfrågan anses förfallen om en kungörelse om utdelning utfärdades. Någon gång kunde borgenärerna emellertid ha intresse av att ackordsfrågan inte förföll, varför det infördes ett undantag enligt vilket ett ackordsförslag som ingetts innan konkursen avslutats skulle få prövas i vanlig ordning (prop. 1970:136 s.137 f.).

Utredningens uppdrag avser frågan om, och i så fall hur, tillsynsavgift – eller med utredningens förslag konkursavgift – skall tas ut i konkurser som avslutas genom att ett ackord har fastställts. Detta innebär inte att utredningen också har till uppgift att göra en fullständig genomlysning av problemen kring avslutande av konkurs i dessa situationer. För att kunna göra det krävs kännedom om hur frågan om avslutande av konkurs då ett ackord har fastställts hanteras i praktiken. Utredningen har inte tillräckligt underlag för att kunna göra säkra uttalanden härom.

Utredningen ifrågasätter också det praktiska behovet – bortsett från frågan om uttagande av konkursavgift – av ett generellt svar på frågan om hur en konkurs skall anses avslutad då ett ackord har fastställts. Behovet från handläggningssynpunkt av att klargöra på vilken grund en konkurs avslutas kommer inte vara lika stort om utredningens förslag om en ny offentlig tillsyn genomförs. Det lämnas då åt tillsynsmyndigheten att avgöra i vilken omfattning tillsyn behövs och vilken granskning av olika handlingar som erfordras. Rätten skall således innan arvodesframställningen prövas ge tillsynsmyndigheten tillfälle att yttra sig. På motsvarande sätt skall en ingiven slutredovisning granskas i den omfattning som tillsynsmyndigheten finner erforderligt (14 kap. 8 § och 13 kap. 5 § KL i utredningens lagförslag). Det saknar således i de sammanhangen självständig betydelse om konkursen anses avslutad genom att den läggs ned sedan ett ackord fastställts eller om den anses avslutad t.ex. genom att det fastställs utdelning i konkursen till prioriterade borgenärer.

Med hänsyn till det ovan anförda har utredningen inte funnit skäl att ta ställning till frågan hur en konkurs skall anses avslutad då ett ackord har

fastställts. Utredningen har i stället begränsat övervägandena till frågan om vilken konkursavgift som bör tas ut i de aktuella situationerna. I den delen bör framhållas följande.

Enligt utredningens förslag skall olika konkursavgift tas ut beroende på om konkursen avslutas med utdelning eller om konkursen avslutas genom att konkursen avskrivs, läggs ned eller om konkursen upphävs. Syftet bakom den differentiering av konkursavgiften som föreslagits är att avgiftens storlek så långt möjligt skall svara mot det tillsynsarbete som normalt sätt läggs ned i en konkurs av ett visst slag (jfr avsnitt 5.8.4.3). Sett mot bakgrund av det nu sagda skulle det kunna ifrågasättas till vilken grupp en konkurs skall räknas om handläggningen leder till ett fastställt ackord. Är en sådan konkurs principiellt sett att jämställa med en utdelningskonkurs i tillsynshänseende eller har den större likheter med en avskrivningskonkurs? Det är svårt att ge ett entydigt svar på den frågan. Själva ackordsförfarandet ligger utanför tillsynsorganets område, vilket talar för att tillsynsarbetet i sådana konkurser är mindre omfattande, men i de fall konkursen därutöver ger utdelning till prioriterade borgenärer finns en likhet med utdelningskonkurser i allmänhet. För att konkursavgift skall tas ut på samma sätt som i utdelningskonkurser, dvs. i förhållande till förvaltarens arvode, bör det dock kunna hävdas att "ackordskonkurserna" generellt sett företer större likheter med utdelningskonkurser än med avskrivningskonkurser såvitt avser nedlagt tillsynsarbete. Utredningen anser att det är tveksamt om det förhåller sig så.

Utredningen föreslår med hänsyn till vad som ovan anförts att konkursavgift i ackordsfallen bör tas ut med samma belopp som i konkurser som skrivs av, läggs ned eller där konkursbeslutet har upphävts av högre rätt, dvs. med ett på förhand bestämt belopp (jfr avsnitt 5.8.4.3). Detta bör anges uttryckligen i den bestämmelse som reglerar uttagande av konkursavgift.

5.8.5 Ansökningsavgift vid konkursansökan

Utredningens förslag: Ansökningsavgiften vid konkursansökan höjs från 500 kr till 1 000 kr.
--

Som nämnts i det föregående finansieras domstolens kostnader för handläggningen av konkursärenden huvudsakligen genom skattemedel. Kostnaderna för de kungörelser som utfärdas och de skriftliga underrättelser som domstolen skickar ut till borgenärer finansieras dock till viss del genom avgifter. I samband med att konkursansökan görs tas vidare ut en ansökningsavgift som bidrar till finansieringen av domstolarnas hantering av konkursärenden. Bestämmelser härom ges i förordningen (1987:452) om

avgifter vid de allmänna domstolarna. Avgiften betalas av den som ger in ansökan. Befriad från avgift är den som ansöker om att själv få bli försatt i konkurs. Avgiften uppgår sedan den 1 september 1996 till 500 kr.

I avsnitt 2.6.4.1 har redovisats bakgrunden till den nuvarande bestämmelsen om ansökningsavgift. Stämpelskatteutredningen fick 1977 i uppdrag att göra en översyn av de dåvarande bestämmelserna om stämpelskatt och expeditionsavgift och hade i första hand till uppdrag att skapa ett förenklat och mer lättöverskådligt system. Av direktiven framgick emellertid också att utredningens översyn av den befintliga avgiftslistan skulle bygga på självkostnadsprincipen. Utredningen skulle bl.a. 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”. När det gällde frågan om att formulera ett ekonomiskt mål för verksamheten framhöll Stämpelskatteutredningen i sitt betänkande (Ds B 1980:7 s. 143) att de statsfinansiella aspekterna och önskemålet om ett rättvist kostnadsansvar måste vägas mot den särskilda karaktär som verksamheten vid domstol har. I en del fall utesluter denna avgiftsfinansiering.

De ekonomiska mål som Stämpelskatteutredningen föreslog innebar att hela eller delar av självkostnaden för olika mål skulle täckas av avgiften. När det gäller konkursärenden diskuterades, som nämnts i det föregående, om konkursboet skulle åläggas ansvar för kostnaderna vid domstolen. Detta skulle dock enligt utredningen kräva att avgiften i det enskilda fallet bestämdes på grundval av det arbete som utfördes av domstolen. Utredningen förordade i stället att en avgift skulle tas ut i konkursärenden på samma sätt som övriga avgifter vid tingsrätt, men inga beräkningar gjordes av självkostnaden.

Stämpelskatteutredningens förslag om att fastställa ekonomiska mål för delar av verksamheten vid tingsrätt vann inte gehör hos regeringen. Chefen för Budgetdepartementet förklarade att han inte var beredd förelå ekonomiska mål sattes upp för verksamheten. I stället borde schablonavgifter tas ut med den begränsningen att avgiften inte fick sättas högre än självkostnaden. Stämpelskatteutredningens förslag ledde så småningom till lagstiftning, nämligen den nuvarande förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna. Ansökningsavgiften sattes då till 200 kr och har därefter höjts till nuvarande 500 kr.

Det är inte klart vilken grad av kostnadstäckning som har eftersträvat när det gäller ansökningsavgiften för en konkursansökan. När det gäller tillsyns- och kungörandeavgifterna har det kunnat konstateras att ett önskemål om full kostnadstäckning ligger bakom de nuvarande beräkningarna. Enligt vad som redovisats i avsnitt 5.8.4.2 anser utredningen att detta bör innebära att det är full kostnadstäckning i den enskilda konkursen som eftersträvas. Beträffande ansökningsavgiften finns inte det problemet att

möjligheten till kostnadstäckning i den enskilda konkursen är beroende av storleken på tillgångarna i konkursen. Ansökningsavgiften tas ut av den som är sökande i konkursen och betalas inte av konkursboets tillgångar. Det skulle alltså i princip vara möjligt att uppställa ett ekonomisk mål som innebär full kostnadstäckning för det arbete som domstolen lägger ned i konkursärenden.

Det är oklart vilka beräkningar som ligger bakom den nuvarande avgiften på 500 kr. Av en fördelning av domstolsväsendets kostnader per verksamhetsgren (DV:s resultatredovisning för 1999) kan utläsas att självkostnaden för ett konkursärende 1999 var 15 004 kr. I denna summa inkluderades emellertid också kostnad för kungörelse, för vilket tas ut en särskild avgift. Om intäkterna från denna avgift beaktas (som dock inte täcker kostnaden fullt ut) hamnar självkostnaden runt 13 600 kr per konkursärende.

I det föregående har i flera sammanhang framhållits att domstolarnas befattning med konkurs ingår i den rättsvård som de ombesörjer vid sidan om rättskipningen. Detta behöver i och för sig inte utgöra hinder mot ett avgiftsuttag, men det kan diskuteras i vilken utsträckning full kostnadstäckning kan eftersträvas. Frågan om kostnadstäckningsgraden vid avgiftsuttag har varit aktuell också i samband med utformningen av utsökningsavgifterna. Riksdagen uttalade vid behandlingen av 1989 års kompletteringsproposition, där en viss differentiering av grundavgifter i utsökningsmål aviserades, att KFM:s befattning med enskilda mål fick anses utgöra en del av statens rättsvårdande verksamhet och att det därför knappast kunde ställas krav på att kostnaderna för verksamheten till fullo skulle täckas av avgifter. Samtidigt måste, enligt vad riksdagen uttalade, det statsfinansiella intresset av en rimlig taxesättning beaktas, liksom intresset av att exekutionsväsendet är så effektivt som möjligt. Om avgifterna skulle sättas för lågt skulle KFM:s kapacitet i viss utsträckning komma att tas i anspråk i onödan eftersom borgenärerna skulle kunna begära exekutiva åtgärder trots att utsikterna till ett positivt resultat är små eller helt saknas (prop. 1988/89:150 bil. 6 avsnitt 8 s. 21 f. , LU37, rskr. 279). Som redovisats i avsnitt 5.8.4.2 var emellertid regeringens utgångspunkt när det gällde indrivningen i allmänna och enskilda mål att avgifterna skulle ge full kostnadstäckning för målets handläggning. I den rapport som RRV, efter uppdrag från regeringen, utarbetade föreslogs att grundavgiften i allmänna mål skulle sättas schablonmässigt med utgångspunkt i en genomsnittligt beräknad förrättningskostnad per mål. Frågan om vilken kostnadstäckningsgrad som bör eftersträvas i utsökningsverksamheten har åter berörts av RSV i rapporten 2000:6 (jfr avsnitt 5.8.4.3). RSV har därvid ifrågasatt riktigheten av ett ekonomiskt mål som innebär full kostnadstäckning.

En höjning av ansökningsavgiften enligt principen om full kostnads-
täckning skulle innebära en flerdubbling av den nuvarande avgiften. An-
sökningens avgiften vid konkurs skulle då skilja sig avsevärt från övriga an-
sökningens avgifter vid domstol. En sådan ordning är inte lämplig. Enligt
utredningens uppfattning bör det förhållandet att handläggningen av kon-
kurser är en del i domstolarnas rättsvårdande verksamhet innebära att nå-
got krav på full kostnadstäckning inte bör uppställas.

En gäldenär som ger in en egen ansökan om konkurs är befriad från
avgift. Det är således enbart en sökande borgenär som är skyldig att er-
lägga ansökningsavgift. Till skillnad från när det gäller borgenärsansvaret
enligt 14 kap. 3 § KL är staten också skyldig att betala ansökningsavgift.
Trots detta är emellertid frågan om avgiftens storlek av betydelse huvud-
sakligen för en enskild sökande borgenär. År 1999 var annan borgenär än
staten sökande i ca 10,5 procent av samtliga konkursansökningar. Det är
alltså bara i dessa konkurser som en höjd ansökningsavgift innebär en reell
ökning av statens inkomster. Vidare måste beaktas att enskild sökande
borgenär också löper risk att få stå för en viss del av konkurskostnaderna
om konkursboets tillgångar inte är tillräckliga. Utredningen har i avsnitt
5.8.3 föreslagit en höjning av det maximala belopp som borgenären skall
kunna åläggas betala till 15 procent av det gällande prisbasbeloppet enligt
AFL, f.n. 5 490 kr.

Vid bedömningen av hur hög ansökningsavgiften bör vara måste å ena
sidan beaktas risken av att den totala kostnad som en borgenär slutligen
kan få betala blir så hög att borgenären av den anledningen avstår från att
göra en konkursansökan trots att detta vore befogat. Detta skulle, som på-
pekats i avsnitt 5.8.3, kunna leda till att vissa gäldenärer hinner att försäm-
ra sin ekonomiska situation ytterligare vilket i sin tur kan innebära ökade
kostnader för samhället. Å andra sidan måste, på samma sätt som när det
gäller bedömningen av storleken på borgenärens kostnadsansvar enligt
14 kap. 3 § KL, beaktas att en borgenär vars syfte med konkursansökan
primärt är att undersöka möjligheterna till indrivning av en fordran även
har möjlighet att begära utredning och verkställighet enligt UB. Grundav-
giften vid en ansökan om verkställighet med fullständig tillgångsunder-
sökning är 1 000 kr (jfr avsnitt 5.8.3).

Vid en sammanvägning av de olika argument som nu redovisats och
med hänsyn till de krav på kostnadstäckning som legat till grund för taxe-
sättningen i utredningsmål anser utredningen att det finns utrymme för en
viss höjning av ansökningsavgiften. Utredningen föreslår därför att ansök-
ningsavgiften höjs från 500 kr till 1 000 kr. Följs utredningens förslag i
denna del, bör det föranleda en omprövning av motsvarande avgift för
ansökan om företagsrekonstruktion.

5.9 Organisatoriska frågor

5.9.1 Ett nytt, offentligt tillsynsorgan

Utredningen har i avsnitt 5.2.4 föreslagit att en reformerad offentlig konkurstillsyn bör organiseras så att dess självständighet markeras tydligt. Den nya tillsynsmyndigheten bör fungera som en självständig myndighet och inte vara inordnad under KFM:s budgetansvar eller lyda under RSV.

I detta avsnitt behandlas närmare frågan hur en självständig tillsynsmyndighet skall vara organiserad. Skall det vara enbart en central myndighet eller finns det behov av en organisation med regional förankring? Skall det i det senare fallet finnas flera olika regionala myndigheter eller skall en regional förankring organiseras på annat sätt? Vilken geografisk indelning är lämplig och vilka konsekvenser kan den nya organisationen få för behovet av personal vid myndigheten eller myndigheterna?

5.9.1.1 Behovet av regional förankring

Utredningens förslag: Den nya offentliga tillsynen skall utövas av en rikstäckande myndighet – Konkurstillsynsmyndigheten. Myndigheten skall ha en centralt placerad funktion. Myndighetens löpande verksamhet skall bedrivas vid olika regionalt placerade enheter.

Utgångspunkten när man överväger hur en ny tillsynsfunktion skall vara organiserad är i första hand innehållet i den verksamhet som tillsynsorganet skall utöva. Är verksamheten sådan att den kan utövas av en centralt placerad myndighet eller krävs det en myndighetsorganisation som bedriver sin verksamhet på olika platser i landet? Nuvarande TSM är tio till antalet. Även om detta pekar i riktning mot det senare alternativet, skall utredningen först uppehålla sig något vid frågan om vad en centralisering av tillsynsverksamheten skulle innebära.

En tillsynsform som skulle kunna tjäna som jämförelse när det gäller det första alternativet är den tillsyn som Justitieombudsmannen (JO) utövar över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 § RF). JO:s tillsyn täcker hela landet, men JO-ämbetet är placerat i Stockholm. JO:s verksamhet innefattar förutom handläggningen av klagorenden, bl.a. inspektioner och myndighetsbesök över hela landet. Under verksamhetsåret 1999/2000 ägnades totalt 45 dagar åt inspektioner och myndighetsbesök (Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1999/2000 s. 26). Ett annat exempel på centralt bedriven tillsynsverksam-

het är Finansinspektionens tillsyn över företag inom finanssektorn. Under inspektionens tillsyn står bl.a. banker, kreditmarknadsbolag och värdepappersinstitut i hela landet samt vissa svenska företags filialer utomlands. Den operativa tillsynen bedrivs bl.a. genom platsundersökningar, dvs. besök hos de institut som står under inspektionens tillsyn. Tillsynen följer en på förhand uppgjord tillsynsplan. Härtill kommer besök som föranleds av indikationer i de handlingar som granskas eller som på annat sätt kommer till Finansinspektionens kännedom. Omkring 35 personer arbetar med operativ tillsyn. De flesta institut där platsundersökningar genomförs ligger i Stockholm eller Göteborg.

Om konkurstillsynen skulle organiseras på motsvarande sätt som JO:s eller Finansinspektionens verksamhet skulle en förutsättning vara att det mesta av tillsynens arbete kunde utföras på myndighetens kansliort och att antalet gäldenärs- och förvaltarbesök var begränsat. Det skulle dessutom förutsätta att den lokala kännedomen var av mindre betydelse. Tillsynen skulle med en sådan organisation inte kunna ha någon närmare kunskap om enskilda förvaltares kompetens annat än i ett mindre antal fall. Tillsynen skulle huvudsakligen utövas då klagomål framförts eller då myndigheten beslutar att göra stickprovsvisa granskningar eller att granska konkurser efter ett visst tema.

Utredningen har i avsnitt 5.2.3 föreslagit att den nya offentliga konkurstillsynen skall vara generell i den meningen att tillsynsorganet utövar viss baskontroll i samtliga konkurser. Vad denna baskontroll innefattar har utvecklats närmare i avsnitt 5.7.2.4. Syftet med kontrollen är att kontrollera att konkurstiderna hålls och att i KL föreskrivna handlingar upprättas. Baskontrollen skall också kunna tjäna som underlag för att bedöma om det från det allmännas sida finns behov av att göra närmare kontroller av konkursens handläggning. Det skall enligt förslaget åvila tillsynsorganet att bedöma om det finns behov av en utökad tillsyn. En sådan tillsyn kan innefatta t.ex. återkommande kontakter med förvaltaren och besök hos konkursgäldenären. Tyngdpunkten i tillsynen skall förläggas till konkursens början och det skall inte i samma omfattning som i dag vara fråga om en efterhandskontroll. I avsnitt 5.7.2.5 har närmare utvecklats vad den utökade tillsynen mer konkret skall kunna innefatta och i vilka situationer en utökad tillsyn kan anses påkallad.

Baskontrollen kommer sannolikt att bedömas som tillräcklig i flertalet avskrivningskonkurser, men även i enklare utdelningskonkurser (se vidare avsnitt 5.7.2.4). I vissa avskrivningskonkurser och i många utdelningskonkurser kommer det emellertid att finnas anledning för tillsynsmyndigheten att överväga en utökad tillsyn. I dessa konkurser kommer det att vara fråga om en löpande tillsyn som ställer krav på att tillsynsorganet kan närvara vid bouppteckningssammanträden och eventuella edgångssammanträden och besöka förvaltare och gäldenär (jfr avsnitt 5.7.2.5). För att detta skall

kunna ske krävs att det finns en regional förankring i tillsynsorganisationen. Med en organisation som består av enbart en tillsynsmyndighet belägen i t.ex. Stockholm, skulle man inte mer än i ytterst få konkurser kunna genomföra tillsynen på det sätt som är meningen med utredningens förslag.

I fråga om de konkurser där en baskontroll bedöms som tillräcklig skulle kunna hävdas att behovet av närhet till förvaltare och gäldenär minskar. Det skulle kunna övervägas om denna kontroll måste utföras ute i regionen eller om den i stället skulle kunna ske på ett ställe. Ett argument för en sådan lösning skulle vara att det i huvudsak är fråga om registrering av handlingar som levererats genom vanlig postbefordran eller via elektronisk post. Det skulle då sakna betydelse var registreringen sker. Mot detta talar emellertid det förhållandet att baskontrollen utgör grund för att bedöma om det finns behov av en utökad tillsyn. Personalen skall göra en översiktlig granskning av handlingarna. Av betydelse vid en sådan granskning är den kunskap om konkursförvaltarna och om de lokala förhållandena som personalen vid tillsynsmyndigheten har. Möjligheten att uppfatta signaler i ingivna handlingar som ger anledning att överväga behovet av en utökad tillsyn i en viss konkurs skulle inte alls bli densamma, om registreringsfunktionen sköttes centralt. Det skulle då sannolikt bli frågan om enbart ett slumpvis urval av konkurser som bedöms vara i behov av utökad tillsyn. Behovet av kännedom om regionala förhållanden gör sig således gällande även inom baskontrollen. Härtill kommer att de handlingar som registreras måste finnas tillgängliga för tillsynspersonalen i vart fall i de konkurser som enligt tillsynsmyndighetens planering bör bli föremål för utökad tillsyn.

Den regionala kännedomen har betydelse också när det gäller utseende av förvaltare i de enskilda konkurserna. Tillsynsmyndigheten har enligt den nuvarande ordningen spelat en betydelsefull roll i samband med att konkursförvaltare skall utses. Med utredningens förslag om inrättande av regionala konkursförvaltarråd kommer tillsynsorganets roll i detta avseende att förändras något. Genom att det på förhand fastställs hur många förvaltare som det kan antas finnas behov av i en viss region och vilka som kan komma i fråga för förordnande underlättas domstolarnas arbete i samband med att förvaltare skall utses i den enskilda konkursen. Domstolen skall emellertid bereda tillsynsorganet möjlighet att yttra sig i varje enskilt fall. Det ankommer sedan på tillsynen att bedöma om några synpunkter skall lämnas. Syftet med detta förfarande är att den kunskap som tillsynsorganet har om t.ex. olika förvaltares specialkompetens eller om förvaltarens arbetsbelastning skall kunna komma rätten till del. Möjligheterna för tillsynsorganet att inhämta sådana kunskaper skulle bli mycket begränsade om tillsynen inte skulle utövas på mer än en ort i landet. Till detta kommer att tillsynsmyndigheten bör vara företrädd i de regionala konkursförvaltar-

råden och enligt vad som utvecklats i avsnitt 5.3.3.7 bör kunna ge råden ett visst regionalt stöd.

Med hänsyn till vad som anförts nu bör tillsynen organiseras så att den är regionalt förankrad. Härvid skulle olika alternativ kunna övervägas.

En möjlighet vore att inrätta flera självständiga tillsynsmyndigheter i olika delar av landet. Ett problem med en sådan organisation är dock att vissa myndigheter – även om man skulle föreslå färre än det nuvarande antalet tillsynsenheter – skulle bli små. Detta skulle dock kunna lösas genom någon form av administrativt samarbete med någon annan myndighet. Vidare skulle det uppstå ett stort behov av samordning mellan de olika myndigheterna för att skapa en gemensam praxis i landet. Detta blir särskilt tydligt med utredningens förslag, eftersom det till stora delar bygger på att tillsynsorganet självt får avgöra i vilken omfattning tillsyn behöver utövas. Det vore därvid olyckligt med alltför skiftande praxis i olika delar av landet.

En möjlighet som innebär att frågan om samordningen mellan tillsynsregionerna skulle kunna lösas utan att den regionala förankringen skulle påverkas vore att inrätta en rikstäckande tillsynsmyndighet – Konkurstillsynsmyndigheten – som är organiserad i olika avdelningar eller enheter. En sådan modell har valts t.ex. när det gäller den relativt nyligen inrättade Ekobrottsmyndigheten (EBM). EBM har till uppgift att bekämpa den ekonomiska brottsligheten dels operativt på fältet, dels som en stabsresurs till statsmakten i samhällets samlade kamp mot den ekonomiska brottsligheten. EBM arbetar i den operativa delen på fyra avdelningar varav två ligger i Stockholm, en i Göteborg och en i Malmö. Myndigheten har dessutom utredningsgrupper i Skövde, Borås och Kristianstad. Den centrala ledningen med de nationella stabsuppgifterna är lokaliserad till Stockholm.

En tillsynsmyndighet som är uppbyggd som en enda myndighet med verksamheten förlagd till olika delar av landet skulle vara helt självständig, fatta beslut i eget namn och ha eget budgetansvar. Frågor som personalrekrytering och löneadministration skulle kunna skötas av myndigheten genom en centralt placerad funktion. Myndigheten skulle ha en gemensam chef och vid de olika regionala enheterna skulle det finnas enhetschefer som svarade för verksamheten på orten. Med en sådan organisation skulle det inte bli svårt att samlas för gemensamma diskussioner om handläggningsproblem, och en gemensam praxis skulle kunna utarbetas i frågor där detta behövs. Vidare skulle ett gemensamt datasystem kunna byggas upp efter de särskilda behov av information och ärendehanteringssystem som finns inom tillsynsverksamheten (se vidare avsnitt 5.9.1.3). En sådan organisation skulle också ge utrymme för en flexibilitet i verksamheten. Myndigheten skulle kunna fördela personalresurserna i förhållande till skiftande arbetsbörda i olika delar av landet. Vid tillfälliga arbetsbelastningar inom en region skulle det t.ex. vara möjligt att låta personal i en

annan region ta över tillsynen över konkurserna i ett visst område och därigenom undvika att det uppstår balanser i den region som för tillfället är hårdare arbetsbelastad. Sådana tillfälliga åtgärder skulle vara svårare att åstadkomma i en organisation bestående av flera olika myndigheter.

Utredningen föreslår att den nya offentliga tillsynen organiseras som en självständig myndighet – Konkurstillsynsmyndigheten – med en centralt placerad funktion och den löpande verksamheten förlagd till olika orter i landet. Utredningen kommer i det följande avsnittet att närmare beröra frågan om vilken grad av regional förankring som är nödvändig, dvs. hur många enheter som myndigheten lämpligen bör vara indelad i. Redan här kan dock nämnas att även om utredningen finner det möjligt att föreslå en minskning av antalet verksamhetsorter i förhållande till den nuvarande organisationen så är det inte möjligt att helt undvika att några enheter inom tillsynsmyndigheten kommer att bli relativt små. En fråga som därför aktualiseras, och som även har samband med det krav på kostnadsneutralitet som utredningen har att beakta, är möjligheterna till administrativt samarbete med någon annan myndighet.

Det är viktigt att Konkurstillsynsmyndighetens självständighet blir tydlig i förhållande till allmänheten. Vid ett besök på myndigheten skall det inte råda någon tvekan om att det är tillsynsmyndigheten man besöker och inte en del av en annan myndighet. Detta gäller såväl myndighetens centrala enhet som de olika regionala enheterna. Mot denna bakgrund bör det enligt utredningens uppfattning i första hand övervägas vilka möjligheter som finns att inrätta tillsynsmyndighetens kontor i egna lokaler. De kostnadsberäkningar som utredningen presenterar i avsnitt 5.12.1 bygger på ett sådant förslag. Utredningen vill emellertid inte utesluta att det på vissa orter där det finns ändamålsenliga lokaler i anslutning till en annan myndighet, kan ske ett samarbete när det gäller frågor som t.ex. telefonväxel, lokalvård, expeditionsvakter, inköp av kontorsmateriel. Frågor som rör datasystemet skulle också kunna bli föremål för samarbete mellan myndigheterna. Enligt utredningens uppfattning bör frågan om samlokalisering är lämplig eller inte kunna avgöras i det enskilda fallet beroende på enhetens storlek och tillgången till lämpliga lokaler på orten. Som tänkbara möjligheter i detta sammanhang kan pekas på t.ex. olika domstolar. En ordning där en enhet inom tillsynsmyndigheten tar i anspråk en viss del av lokalerna i en byggnad som också inrymmer t.ex. en tingsrätt eller länsrätt borde kunna åstadkommas utan att för den skull någon av myndigheternas oberoende ställning kan ifrågasättas.

5.9.1.2 Den regionala indelningen av tillsynsmyndigheten

Bakgrund till nuvarande regionindelning

Den nuvarande regionindelningen med tio KFM infördes den 1 januari 1997 (se avsnitt 2.3.2). Den var resultatet av flera års utredningsarbete och försöksverksamhet. Det första förslaget till regionindelning av de dåvarande 24 KFM lades fram av Regionaliseringsutredningen (Regu) 1992 (RSV Rapport 1992:8). Förslaget innebar två alternativa regionindelningar där huvudförslaget var sju regioner enligt vad som framgår av tabell 5.2. I Regu:s alternativförslag hade regionen Östra Götaland delats i två, där den Nordöstra delen omfattade Östergötlands och Jönköpings län medan den Sydöstra delen omfattade Kronobergs, Kalmar och Blekinge län.

Tabell 5.2 Regionindelning enligt Regu:s huvudförslag

Region	Regionens omfattning
Region Norrland	Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Väster-norrlands län
Region Bergslagen	Gävleborgs, Kopparbergs, Örebro och Värmlands län
Region Mälardalen	Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län
Region Stockholm	Stockholms och Gotlands län
Region Västra Sverige	Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Ska-raborgs län
Region Östra Götaland	Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar och Blekinge län
Region Skåne	Malmöhus och Kristianstads län

Regu:s utgångspunkter var att utreda förutsättningarna för att minska och effektivisera funktionerna för ledning och administration samt de s.k. specialistfunktionerna inom KFM. Till specialistfunktionerna hänfördes bl.a. konkurstillsynen. Utredningen ansåg att arbetsunderlaget vid en tillsynsenhet måste kunna bära åtminstone två kronofogdar på heltid. Beräknat på resurserna inom KFM 1991 och antalet inkomna konkurser samma år bedömdes en region genomsnittligt behöva ha minst 1 346 konkurser för att kunna bära upp två kronofogdar på heltid. Utredningen markerade emellertid att den beräkningen inte var någon bedömning av vad som i ett mer normalt läge kunde tänkas utgöra ett lämpligt mått på ett normalt arbetsunderlag för en tillsynsfogde. Fördelarna med en organisation med KFM i varje län var den fysiska närheten till förvaltarna och konkurserna, en god lokalkännedom och en god kännedom om gäldenärerna. Den fysiska när-

heten gav bra förutsättningar för aktiv tillsyn och god tillgänglighet. Fördelarna med en regionaliserad organisation var att sårbarheten skulle minska. Också möjligheter till förbättrad kompetens och ökade styrmöjligheter för RSV angavs som fördelar. Vidare skulle risken för bindningar till förvaltare och domstolar minska och ensamarbete skulle kunna undvikas i högre grad. Enligt utredningen var en regionalisering en nödvändig förutsättning för att TSM på längre sikt skulle kunna klara sina arbetsuppgifter på ett godtagbart sätt. Det förslag som utredningen lade fram i rapporten innebar därför bl.a. att tillsynen skulle ledas från ett av kontoren i regionen, men att tillsynen när det var påkallat av geografiska eller andra skäl skulle kunna bedrivas från flera kontor utöver det varifrån tillsynsverksamheten leddes.

Regu:s förslag kom senare att ligga till grund för en försöksverksamhet med samverkan i åtta samverkansområden (Rapport från Samverkansutredningen RSV rapport 1993:6). Det slutliga målet med samverkan mellan myndigheterna var att regionmyndigheter så småningom skulle kunna uppnås. Samverkansprojektet genomfördes fr.o.m. den 1 juli 1994.

I Förddjupad anslagsframställan avseende budgetåren 1997–1999 (Ny organisation för kronofogdemyndigheterna) föreslog RSV att antalet KFM skulle minskas från 24 till 8. De områden som hade varit samverkansområden föreslogs som nya regionmyndigheter (se tabell 5.3). När det gäller konkurstillsynen var förslaget detsamma som Regu ursprungligen lagt fram, med den skillnaden att antalet regioner skulle vara åtta i stället för sju. Verksamheten skulle dock, om det var påkallat av geografiska eller andra skäl kunna bedrivas från flera kontor. Det skulle enligt RSV vara möjligt att utan alltför lång resväg göra personliga besök hos konkursgäldenär, förvaltare m fl.

Tabell 5.3 Regionindelning enligt RSV:s förslag till ny organisation för kronofogdemyndigheterna 1997

Region	Regionens omfattning
Övre Norrland	Västerbottens och Norrbottens län
Nedre Norrland	Västernorrlands och Jämtlands län
Gävleborgs/Kopparberg	Gävleborgs och Kopparbergs län
Östsverige	Stockholms, Uppsala och Gotlands län
Mälardalen	Södermanlands, Örebro och Västmanlands län
Östra Götaland	Jönköpings, Östergötlands, Kronobergs och Kalmar län
Västsverige	Göteborgs och Bohus, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs och Värmlands län
Sydsverige	Malmöhus, Kristianstad och Blekinge län

I budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1) uttalade regeringen att det borde bildas större myndigheter och att indelningen i samverkansom-

råden i huvudsak borde följas. Förutsättningarna påverkades emellertid av det arbete med länsindelningen som pågick. Regeringens förslag innebar nio myndigheter med en något annan indelning än vad som var fallet i samverkansmodellen. Förslaget framgår av tabell 5.4.

Tabell 5.4 Regionindelning enligt regeringens förslag i budgetpropositionen 1996/97:1.

Regionhuvudort	Regionens omfattning
Umeå	Norrbottnens och Västerbottnens län
Härnösand	Västernorrlands, Jämtlands och Gävleborgs län
Falun	Värmlands, Örebro och Dalarnas län
Stockholm	Stockholms och Gotlands län
Eskilstuna	Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län
Jönköping	Östergötlands och Jönköpings län
Göteborg	Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län
Kalmar	Kronobergs, Kalmar och Blekinge län
Malmö	Skåne län

Vid riksdagsbehandlingen hade Justitiekommittén (bet. 1996/97:JuU1 s. 72) vissa synpunkter på den regionindelning som regeringen föreslagit och menade bl.a. att det underlag som regeringen presenterat för att frånga samverkansmodellen och splittra området Dalarna och Gävleborgs län, med Gävle som sätesort, var för dåligt. Likaså ansåg utskottet att det blev en jämnare geografisk fördelning om en region kom att bestå av Väster-norrland och Jämtlands län med Härnösand som sätesort och en region bestående av Värmlands och Örebro län med Karlstad som huvudort. Utskottets förslag ledde fram till den nuvarande regionindelningen (tabell 5.5).

Tabell 5.5 Nuvarande regionindelning

Region	Regionens omfattning
KFM i Stockholm	Stockholms och Gotlands län
KFM i Eskilstuna	Södermanlands, Uppsala och Västmanlands län
KFM i Jönköping	Jönköpings och Östergötlands län
KFM i Kalmar	Kalmar, Kronobergs, Hallands ¹ och Blekinge län
KFM i Malmö	Skåne län
KFM i Göteborg	Västra Götalands län
KFM i Karlstad	Värmlands och Örebro län
KFM i Gävle	Gävleborgs och Dalarnas län
KFM i Härnösand	Västernorrlands och Jämtlands län
KFM i Umeå	Västerbottnens och Norrbottens län

1) Hallands län tillhörde fram till 1999 Göteborgsregionen

Den regionala indelningen i en ny konkurstillsynsmyndighet

Utredningens förslag: Konkurstillsynsmyndigheten delas in i sju enheter med följande verksamhetsområden.

<i>Enhet</i>	<i>Region</i>
Malmö	Skåne och Blekinge län
Jönköping	Kronobergs, Jönköpings, Östergötlands och Kalmar län
Göteborg	Hallands, Västra Götalands och Värmlands län
Stockholm	Stockholms och Gotlands län
Eskilstuna	Uppsala, Södermanlands, Västmanlands, Dalarnas och Örebro län
Härnösand	Gävleborgs, Jämtlands och Västernorrlands län
Umeå	Västerbottens och Norrbottens län

Den nuvarande regionindelningen har föregåtts av ett omfattande utredningsarbete och av försöksverksamhet. Detta måste beaktas då utredningen nu har att överväga hur en ny tillsynsmyndighet skall organiseras. Det måste emellertid också beaktas att det under det tidigare förändringsarbetet varit fråga om en omorganisation av hela KFM med alla de olika verksamhetsgrenar som den organisationen innehåller. Utredningens utgångspunkt är nu att det skall skapas en självständig tillsynsmyndighet och att denna myndighets organisation inte behöver ha samband med KFM:s regionindelning. Detta hindrar emellertid inte att flera av de argument som anförts av Regu och RSV för en regionindelning när det gäller de nuvarande TSM alltså har betydelse. Av de tio tillsynsenheter som finns i dag är det sju enheter som sysselsätter mellan tre och sex personer. Det är alltså på många platser fråga om små enheter och detta kan komma att bli än mer tydligt med en självständig tillsynsmyndighet där de regionala enheterna är mer eller mindre administrativt fristående. Arbetsplatser med enbart ett fåtal anställda är sårbara och förutsättningarna för att kunna upprätthålla kompetensen genom möjlighet till utbildning är normalt sett sämre än vid en större arbetsplats. En större enhet har också normalt sett lättare att klara tillfälliga upp- och nedgångar i konkursantalet än vad som är fallet vid en liten enhet.

Mot kravet på större enheter måste emellertid vägas behovet av närhet till konkursförvaltare, gäldenär och myndigheter som polis, åklagare och domstol. Eftersom tillsynsmyndigheten, även med den nya inriktningen, måste ha möjlighet att besöka driftställen är det naturligt att koncentrationen av tillsynsverksamheten sker till större orter där antalet konkurser är större och där de flesta förvaltarna finns. Den snabba tekniska utvecklingen innebär emellertid att behovet av den direkta lokala anknytningen minskar. Behovet av personlig kontakt bör trots det inte underskattas.

En faktor som också har betydelse för avvägningen av hur små enheter som är bärkraftiga är vikten av att det även fortsättningsvis kan anställas personal med hög kompetens inom de olika personalkategorierna. Antalet anställda bör vara sådant att det finns utrymme för att diskutera sakfrågor med kollegor inom verksamhetsområdet. Detta blir särskilt viktigt när tillsynen inte längre skall vara en del av KFM utan en självständig verksamhet. Varje enhet måste kunna erbjuda en stimulerande arbetsmiljö. När det gäller juristpersonalen är det önskvärt med en breddning av rekryteringsunderlaget. Målet är att tjänsterna i framtiden skall tillsättas även med personer med annan bakgrund än kronofogdeutbildning. Lönen är utan tvekan en viktig faktor när det gäller tjänsternas attraktionsgrad. När tillsynsmyndigheten inte längre är en organisatorisk enhet inom KFM blir det också möjligt med en självständig lönesättning i syfte att locka kompetent personal.

Regu:s och RSV:s förslag till regionindelning av TSM grundade sig bl.a. på att det skall finnas arbetsunderlag för minst två jurister, en ekonom samt kameral personal. Det behövde dock inte enligt RSV vara två heltidstjänster utan det borde vara möjligt för juristen att komplettera med annan "borgenärsneutral verksamhet" (jfr RSV:s fördjupade anslagsframställning för åren 1997–1999 Ny organisation för kronofogdemyndigheterna, s. 29). Med en självständig tillsynsmyndighet kommer det inte att bli möjligt att komplettera tillsynsuppgifterna med andra arbetsuppgifter inom samma myndighet på det sätt som i dag är möjligt inom KFM. Utgångspunkten bör enligt utredningen vara att det vid varje enhet inom den nya tillsynsmyndigheten skall finnas arbetsunderlag för minst två jurister på heltid, en eller två ekonomer samt kanslipersonal. Vid bedömningen av arbetsunderlaget måste hållas i minnet att detta består av dels nytillkommande konkurser, dels ännu inte avslutade (balanserade) konkurser.

Den minsta tillsynsenheten var den 15 september 1999 TSM i Gävle med tre anställda (en enhetschef, en ekonom och en kanslist). Till enheten inkom under 1999 332 konkurser (enligt statistik från RSV avseende antal ärenden per myndighet 1999). TSM i Härnösand fick in 255 konkurser och bestod av en enhetschef till 75 %, en juristtjänst till 40 % samt en ekonom och en och en halv kanslitjänst. TSM i Karlstad och TSM i Jönköping hade vardera fyra anställda fördelade på enhetschef, jurist, ekonom och kanslist. Till TSM Karlstad inkom 339 konkurser och till TSM i Jönköping 405. TSM i Kalmar och TSM i Eskilstuna hade båda vardera en enhetschef och en jurist, två ekonomer och två kanslister. Till Kalmar inkom 559 konkurser och till Eskilstuna 555. Per den 1 mars 2000 hade personalstyrkan minskat vid några av de nu nämnda enheterna. Vid TSM i Kalmar tjänstgjorde således enhetschef, ekonom och två kanslister, vid TSM i Karlstad hade bemanningen minskat med en jurist och en halv kanslitjänst

och vid TSM i Härnösand hade skett en viss minskning på jurist- och kanslisidan.

TSM i Gävle, Härnösand och Karlstad ligger klart under den gräns som kan bedömas som bärkraftig i en ny tillsynsorganisation. Även Jönköping och Kalmar tangerar gränsen. Ser man till antalet konkurser ligger samtliga enheter under det genomsnittliga tal som Regu satte upp 1992, nämligen ett arbetsunderlag på runt 1 300 konkurser. Detta tal bör dock hanteras med stor försiktighet med tanke på att det var uppsatt med hänsyn till den konkurssituation som rådde 1991 och de besparingskrav som då hade lagts på KFM.

Den nuvarande regionindelningen skulle om den överförs till den nya tillsynsmyndigheten innebära alltför små enheter på vissa orter. Utredningen har därför övervägt några olika alternativ.

En möjlighet vore att så långt som möjligt utgå från den nuvarande regionindelningen men att föreslå vissa sammanslagningar av regioner. Genom att i huvudsak överföra de nuvarande enheterna till indelningen i den nya organisationen skulle man underlätta införandet av den nya myndigheten när det gäller personalrekrytering. Vidare skulle den kunskap och erfarenhet som samlats inom en region kunna bevaras samlad. Ett alternativ skulle således kunna vara att, i likhet med vad Regionaliseringsutredningen föreslog 1992, slå samman de regioner som utgörs av TSM i Gävle och TSM i Karlstad till en enhet. Denna skulle då innefatta Värmlands, Örebro, Gävleborgs och Dalarnas län. Till enheten skulle komma in, beräknat på 1999 års statistik, ca 650 konkurser per år och den skulle ha haft en ingående balans per utgången av 1999 med ca 1 100 konkurser. På samma sätt skulle de nuvarande TSM i Härnösand och Umeå kunna göras till en enhet som också skulle få in ca 650 konkurser per år och som skulle ha en ingående balans per utgången av 1999 med ca 1 500 konkurser.

Med ett sammanslagningsalternativ som det nu beskrivna skulle den minsta enheten inom TSM vara Jönköping med 405 inkomna konkurser under 1999. Övriga enheter skulle ha ca 550 nya konkurser eller fler per år. Regionen Gävle-Karlstad skulle vara möjlig att hantera rent geografiskt även om den skulle bli stor. Regionen i Norrland skulle däremot sannolikt erbjuda problem. Enheten skulle visserligen bli mer bärkraftig när det gäller arbetsunderlaget och personalsammansättningen och det skulle också uppstå fördelar när det gäller rekryteringen av personal. Det geografiska områdets storlek skulle emellertid påverka möjligheterna för tillsynen att göra företagsbesök och förvaltarbesök. Sannolikt skulle man inte kunna ställa samma krav i dessa avseenden som när det gäller de regioner där avstånden är kortare. Det skulle häremot kunna hävdas att tillsynen inom Norrlandsregionerna redan med den nuvarande organisationen innebär långa resor. Antalet förvaltare är också betydligt mindre än inom storstadsregionerna, vilket gör att tillsynsmyndighetens kännedom om de en-

skilda förvaltarnas kompetens i många fall kan vara bättre än i storstadsområdena. Detta kan i sin tur underlätta tillsynsarbetet.

Ett alternativ som skulle kunna betraktas som rakt motsatt till det nu diskuterade sammanslagningsalternativet vore att skapa en organisation där den regionala förankringen upprätthålls med så få enheter som möjligt. Den möjlighet som föresvävat utredningen är fyra enheter, förlagda i de tre storstäderna samt i Norrland. Stockholmsregionen skulle kunna vara densamma som idag, med tillägg av Upplands län. Malmöregionen skulle kunna vara södra och östra Götaland med Södermanland som norra gräns. Göteborg skulle omfatta allt från Halland i söder till Värmland och Örebro i norr. Dalarna och Gävleborgs län skulle föras över till Norrlandsregionen. Det skulle alltså bli fråga om stora geografiska områden och det är frågan om man skulle kunna hävda att myndigheten har en regional förankring. Å andra sidan skulle det kunna hävdas att om ett stort geografiskt område anses hållbart när det gäller Norrlandsregionen så bör det också kunna accepteras i de södra regionerna. Mot detta kan anföras att konkursunderlaget är betydligt större i storstadsregionerna varför antalet förvaltare blir betydligt större. Möjligheten för tillsynsmyndigheten att i dessa regioner få kunskap om olika förvaltare och att ha en överblick över tillsynsregionen skulle vara betydligt sämre än i en norrlandsregion.

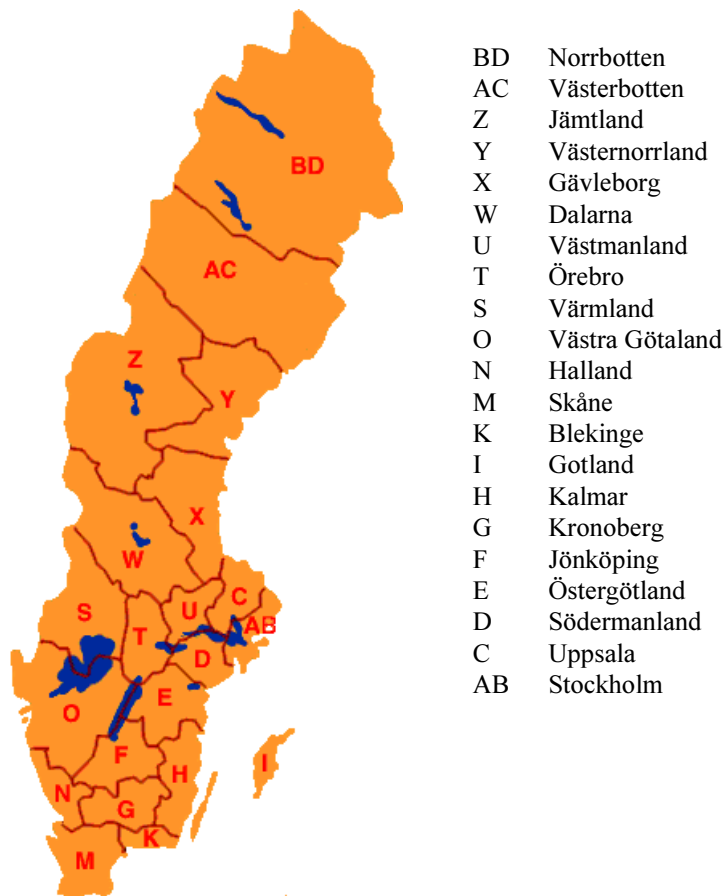
Enligt utredningens uppfattning bör den regionala förankringen vara starkare än vad som kan bli fallet i alternativet med fyra enheter. Utredningen har därför övervägt ytterligare ett par möjligheter.

En lösning vore att förlägga tillsynsenheterna så att de har i princip samma upptagningsområden som hovrätternas domkretsar, dvs. sex enheter. Den enda skillnaden skulle vara att den uppdelning som gjorts av Västra Götaland mellan Göta hovrätt och Hovrätten för Västra Sverige inte skulle överföras till tillsynsorganisationen, eftersom Västra Götaland i sin helhet redan i dag ligger inom TSM:s i Göteborg upptagningsområde. En lösning där tillsynens regionala enheter förläggs i anslutning till hovrätterna skulle sannolikt också underlätta möjligheterna att rekrytera kvalificerad juristpersonal i framtiden. Enheternas upptagningsområde framgår av tabell 5.6. De län som tidigare inte tillhörde tillsynsområdet i resp. region har angetts med kursiverad stil. Den geografiska indelningen framgår också av kartan i figur 5.1.

Tabell 5.6 Regional indelning av tillsynsmyndigheten enligt en hovrättsområdesindelning

Region	Regionens omfattning
Malmö	Skåne och <i>Blekinge</i> län
Jönköping	<i>Kronobergs</i> , Jönköpings, Östergötlands, <i>Kalmar</i> , och Örebro län
Göteborg	<i>Hallands</i> , Västra Götalands och <i>Värmlands</i> län
Stockholm	Stockholms, <i>Uppsala</i> , <i>Södermanlands</i> , Gotlands, <i>Västmanlands</i> och <i>Dalarnas</i> län
Härnösand	<i>Gävleborgs</i> , Västernorrlands och Jämtlands län
Umeå	Västerbottens och Norrbottens län

Figur 5.1 Geografisk indelning enligt hovrättsområdena



Av tabell 5.7 framgår vad en sådan indelning skulle innebära när det gäller konkursunderlaget vid resp. ny enhet. Tabellen visar skillnaden i antalet

nya konkurser i förhållande till de nuvarande regionerna, beräknat mot bakgrund av antalet beslutade konkurser vid tingsrätterna i resp. län 1999 (statistik från SCB). Härutöver bör hållas i minnet att en förändring av regionernas sammansättning också innebär att de konkurser som finns i balans vid de tillsynsenheter som i så fall skulle upphöra överförs på de nya enheterna.

Tabell 5.7 Inkomna konkurser 1999 i nuvarande TSM-områden och det antal konkurser som kan beräknas tillkomma vid en regionindelning i enlighet med hovrättsområdena

TSM	Inkomna konkurser 1999 ¹⁾	Inkomna konkurser från nya län ²⁾	Totalt inkomna konkurser i ny organisation
Malmö	863	67	930
Jönköping	405	423	828
Göteborg	1 292	407	1 699
Stockholm	2 289	708	2 997
Härnösand	255	156	411
Umeå	390	0	390

1) Statistik från RSV

2) Statistik från SCB

Förändringen skulle för Malmös del kunna betecknas som mindre ingripande. Det är ett ganska litet antal konkurser som tillkommer men de finns i ett område som ligger mellan 15 och 25 mil från Malmö. Detta är dock jämfört med andra regioner ett överkomligt avstånd. Tillsynsverksamheten i Jönköping skulle mer än fördubblas och närma sig Malmös storlek. Det geografiska området skulle bli stort och sträcka sig från Kronobergs län i söder till Örebro län i norr.

Förändringen för Göteborgs del skulle bli att både Halland och Värmland tillkommer. Göteborg skulle således ”få tillbaka” konkurserna i Halland som fr.o.m. 1999 handlagts i Kalmar. Det skulle bli ett stort geografiskt område – från södra Halland till norra Värmland. Det skulle kunna ifrågasättas lämpligheten i att åter flytta handläggningen av konkurserna i Halland på det sättet. Det bör dock beaktas att det i Göteborg alltså bör finnas kunskap om förvaltarkåren i Halland som kan vara värdefull.

När det gäller Härnösand gör tillskottet av konkurser från Gävleborgs län det möjligt att skapa en bärkraftig tillsynsenhet rent antalsmässigt.

En nackdel med hovrättsalternativet skulle bli Stockholmsenhetens omfattning, både geografiskt och såvitt avser antalet konkurser. Stockholm hade 1999 lika många inkommande konkursärenden som Göteborg och Malmö tillsammans. Det har vid utredningens besök vid TSM i Stockholm upplysts att det redan i dag är svårt att ha god kännedom om samtliga

drygt 130 förvaltare i regionen. Med den nu diskuterade indelningen skulle Stockholmsenheten handlägga ytterligare drygt 700 konkurser som dessutom skulle komma från områden som till stora delar inte alls är av samma storstadskaraktär som de konkurser som handläggs i Stockholm i dag. Enligt utredningens uppfattning är det inte lämpligt att föreslå inrättande av en enhet med ett sådant upptagningsområde och konkursunderlag.

En möjlighet om man ville behålla sex enheter vore att t.ex. Dalarna fördes till Sundsvallsregionen och Västmanland och/eller Södermanland till Jönköping. Jönköpingsregionen skulle dock bli orimligt stor. Möjligen fick man i sådana fall föra över Örebro län till Göteborgsregionen. Det vore inte otänkbart rent geografiskt.

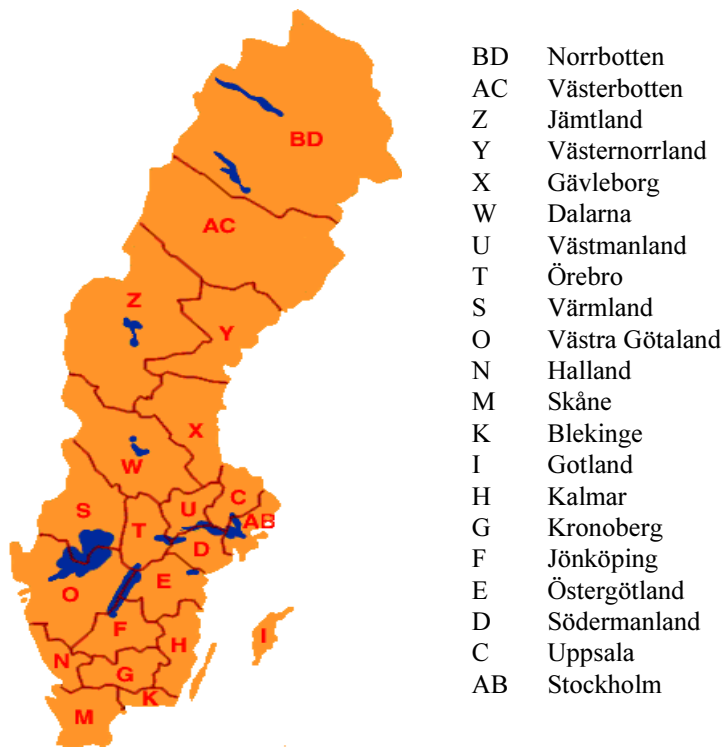
Utredningen har övervägt att i stället, för att avlasta såväl Stockholmsenheten som Jönköpingsenheten, föreslå ytterligare en enhet utöver de sex som en indelning enligt hovrättsområdena skulle innebära. Den sjunde enheten skulle kunna handlägga konkurser från Dalarna, Västmanland, Södermanland, Uppsala och Örebro län. Stockholmsregionen skulle då vara densamma som idag. Enheten skulle förslagsvis ligga i Eskilstuna och skulle alltså ta över delar av den tidigare TSM i Karlstad och TSM i Gävle. Konkursunderlaget, beräknat efter antalet inkomna konkurser 1999 skulle bli drygt 870 konkurser. Enheten i Jönköping skulle få ta över konkurserna i Kronobergs och Kalmar län. Den skulle få 268 nya konkurser i stället för 423 och komma upp i en konkursunderlag på drygt 670 konkurser årligen. Det geografiska området skulle bli mer överkomligt. Fördelningen av antalet konkurser sammanfattas i tabell 5.8. De geografiska områdena framgår av kartan i figur 5.2.

Tabell 5.8 Inkomna mål vid nuvarande TSM-områden 1999 och det antal konkurser som kan beräknas tillkomma vid en regionindelning med sju enheter

TSM	Inkomna konkurser 1999 ¹⁾	Inkomna konkurser från nya län ²⁾	Totalt inkomna konkurser i ny organisation
Malmö	863	67	930
Jönköping	405	268	673
Göteborg	1 292	407	1 699
Stockholm	2 289	0	2 289
Eskilstuna	555	322	877
Härnösand	255	156	411
Umeå	390	0	390

1) Statistik från RSV

2) Statistik från SCB

Figur 5.2 Geografisk indelning i sju enheter

Med en indelning i sju enheter på det sätt som nu diskuterats blir de flesta tillräckligt stora för att kunna sysselsätta två jurister eller fler på heltid. Norrlandsenheterna är alltså på gränsen till för små, även om den i Härnösand får ett bättre konkursunderlag än tidigare. Alternativet vore att slå ihop dessa. Detta skulle dock sannolikt kräva att Gävleborgs län överfördes till t.ex. Eskilstunaenheten för att i någon mån begränsa det stora geografiska område som Norrlandsenheten i så fall skulle hantera. En sådan lösning skulle i och för sig vara tänkbar, men då bör det enligt utredningens uppfattning också övervägas hur en Norrlandsenhet skall organiseras för att kunna bedriva tillsynsverksamhet på ett effektivt sätt trots de långa avstånden. Detta kan t.ex. gälla ett ökat behov av personal med tanke på tidsspillan som långa resor vid förvaltarbesök m.m. medför. Det kan också gälla frågor om vilka olika former av transportmedel och tekniska hjälpmedel som skulle kunna utnyttjas för att underlätta verksamheten. Hänsyn skulle också få tas till hur sådana lösningar inverkar på kostnaderna för verksamheten. Utredningen föreslår att det inledningsvis inom Konkurstillsynsmyndigheten inrättas verksamhetsenheter både i Härnösand (ev. Sundsvall) och Umeå. Det bör emellertid stå den nya myndigheten fritt att överväga vilka möjligheter som finns för att kunna organisera en funge-

rande tillsynsverksamhet i Norrland med utgångspunkt i en enda verksamhetsort.

Utredningen föreslår således att Konkurstillsynsmyndigheten delas in i sju enheter med verksamhet i Malmö, Göteborg, Jönköping, Stockholm, Eskilstuna, Härnösand och Umeå.

5.9.1.3 Konkurstillsynsmyndighetens inre organisation

Utredningens förslag: Konkurstillsynsmyndighetens samordningsfunktioner bör vara placerade i Stockholm. Detta innebär att myndighetens chef och den administrativa funktionen bör finnas där. Det överlämnas till tillsynsmyndigheten att på grundval av vad som är mest ändamålsenligt avgöra hur myndighetens inre organisation skall se ut.

Konkurstillsynsmyndigheten skall vara fristående och inte anknuten till KFM. Därmed blir det, som påpekats i avsnitt 5.5, inte längre naturligt att RSV – som nu – är central förvaltningsmyndighet för konkurstillsynen. I dag har RSV bl.a. att genom allmänna råd och uttalanden verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen inom bl.a. området för tillsyn i konkurser. RSV har också att meddela direktiv om organisationen och fördela de ekonomiska och andra resurser som ställs verksamheten till förfogande (jfr även avsnitt 5.5.1). Verket skall meddela de föreskrifter och andra beslut som behövs för att uppnå samordning, rationalisering och enhetlighet vid arbetet inom exekutionsväsendet (förordningen 1988:784 med instruktion för exekutionsväsendet). RSV:s centrala funktion beträffande konkurstillsynen har bl.a. tagit sig uttryck i utfärdande av riktlinjer. Dessa riktlinjer tjänar främst som handlingsregler för vilka formella åtgärder som TSM bör vidta i tillsynsarbetet i allmänhet. T.ex. har RSV gett anvisningar om att TSM bör utnyttja sin rätt att bli hörd i varje enskilt ärende då tingsrätten utser konkursförvaltare, att TSM skall iakta aktiva och tidiga tillsynsåtgärder och hur TSM bör förfara i samband med att förvaltaren hör myndigheten med tillämpning av 7 kap. 10 § KL. RSV:s roll har alltså tagit sikte på hur TSM formellt har bort handla i olika situationer.

I avsnitt 5.5 har utredningen föreslagit inrättandet av ett Konkursråd som ett centralt rådgivande organ på konkursområdet där bl.a. tillsynsorganet skall vara representerat. Konkursrådet skall svara för information och vägledning i praktiska och rättsliga frågor rörande konkursförvaltning m.m. Det skall t.ex. utfärda rekommendationer samt ordna kurser och sammankalla deltagare.

Utredningens utgångspunkt är att den samordnande roll som RSV haft när det gäller TSM:s organisation skall tas över av Konkurstillsynsmyndigheten.

digheten. Det föreslagna Konkursrådet kommer sannolikt att kunna avlasta myndigheten i vissa delar när det gäller frågor av de slag som exemplifierats nyss. Frågor som rör t.ex. tillsynsmyndighetens organisation kommer emellertid att åvila tillsynsmyndigheten själv. Ett exempel är fördelning av de resurser som ställs till myndighetens förfogande. Vidare uppkommer personaladministrativa frågor, ansvaret för IT-frågor samt interna utbildningsfrågor. Andra frågor som har nära anknytning till själva tillsynsverksamheten är hanteringen av processen i lönegarantiärenden och i frågor där tillsynsmyndigheten har rätt att överklaga tingsrättens beslut. Hur dessa frågor skall lösas rent organisatoriskt bör ankomma på myndigheten själv att bestämma. När det gäller frågan om att representera tillsynsmyndigheten vid domstol kan ett alternativ vara att t.ex. samla den särskilda processrättsliga kompetens som behövs på en eller flera platser, t.ex. vid de större enheterna. När det gäller andra frågor av mer administrativ natur kan myndigheten välja att antingen anställa personal och inrätta ett system för personal- och löneadministration eller att sköta dessa frågor på konsultbasis.

Till personaladministration hör emellertid inte bara utbetalning av löner utan även personalrekryteringsfrågor och andra löpande personalfrågor. Utredningen har i kostnadsberäkningarna (avsnitt 5.12) förutsett en personalkostnad för såväl administrativ personal som datateknisk personal. Oavsett vilket system myndigheten väljer uppkommer frågan om var myndighetens samordnande funktioner skall finnas. Denna fråga har betydelse även för de konsekvenser för sysselsättningen i olika delar av landet som utredningen enligt 15 § kommittéförordningen måste överväga.

När det gäller chefsfunktionen har utredningen övervägt om denna kan placeras vid någon annan av myndighetens enheter än den i Stockholm. Flera skäl talar emellertid för en placering i huvudstaden. Ett tungt vägande skäl är att den största personalstyrkan finns där. Detta beror i sin tur på att antalet konkurser i Stockholmsregionen är stort. Närheten till andra centrala myndigheter och verk kan också bidra till att minska restiden vid sammanträden osv. Chefen är även ytterst personalansvarig, varför den administrativa personalen bör finnas på samma ställe.

Även datafunktionerna inom den nya tillsynsmyndigheten är frågor som måste skötas centralt. När det gäller placeringen av den tekniska personalen är Stockholm inte en lika nödvändig placeringsort. I dag är delar av RSV:s datafunktion förlagd till andra orter än Stockholm. Placeringen är beroende av vilka uppgifter dataadministratörerna kommer att ha efter ett uppbyggnadsskede. Det kan antas att arbetet kommer att innefatta både utveckling och uppdatering av t.ex. ärendehanteringssystemet Optima och systemet för elektronisk post. Arbetet kommer dock även innefatta olika former av underhåll som måste utföras på de lokala arbetsstationerna vid de olika enheterna. Det senare skulle tala för att datapersonalen fördelades

över landet. Det går emellertid inte att komma ifrån att en placering där flest antal arbetsstationer finns vore mest rationell. Detta innebär en koncentration till storstäderna. En möjlighet vore t.ex. att placera en person i Göteborg med uppgift att serva enheterna i Göteborg, Jönköping och Malmö, medan två personer placeras i Stockholmsregionen med uppgift att även serva de norra enheterna. Placeringen är också beroende av hur datastödet närmare organiseras. Ett alternativ är t.ex. att vissa tjänster för underhåll av lokala arbetsstationer och beredskap för att snabbt åtgärda driftsproblem köps som konsulttjänster. Den närmare organisationen av datastödet bör vara en fråga för myndigheten själv att avgöra.

Personalfrågor

En fråga som har betydelse för både tillsynsmyndighetens organisation och kostnaderna för förslaget, är om det innehåll som utredningen föreslår att det nya offentliga tillsynen bör ha kommer att påverka behovet av personal i stort. Frågan tar sikte enbart på den personal som sysslar med den egentliga konkurstillsynen och inte på behovet av administrativ personal som sysslar med personal- och IT-frågor. Som framhållits i det föregående kommer tillsynsmyndigheten i konkursens inledningsskede att avgöra vilken inriktning tillsynen kommer att ha i den enskilda konkursen. I avsnitt 5.7.2.4 har beskrivits i vilken typ av konkurser som en baskontroll kan komma att bedömas som tillräcklig. Bland dessa finns konkurser med inga eller få tillgångar. Av statistik från RSV framgår att ca 60 % av alla avslutade konkurser i landet under senare hälften av 1990-talet avslutades med avskrivning. I Stockholmsregionen var siffran närmare 75 %. Av utredningens arvodesenkät har framgått att ungefär hälften av dessa avskrivningskonkurser var av sådan begränsad omfattning att förvaltarens arvode kunde fastställas enligt taxa. I vart fall i dessa konkurser, men även i ett antal av övriga avskrivningskonkurser, kan det antas att en baskontroll kommer att bedömas som tillräcklig. Detsamma kommer sannolikt att gälla vissa okomplicerade utdelningskonkurser.

Baskontrollen innefattar bl.a. registrering av inkomna handlingar i ärendehanteringssystemet Optima. På så sätt kan utövas kontroll av att i KL föreskrivna handlingar kommer in och att konkurstiderna hålls nere. När det gäller att bedöma hur arbetskrävande denna del av baskontrollen kan antas vara har utredningen gjort förfrågning hos samtliga TSM angående tidsåtgången för själva registreringsarbetet. Av svaren kan utläsas att registreringen tar i genomsnitt ca 13 timmar i veckan. Därvid måste beaktas att myndigheterna handlägger olika antal konkurser, vilket naturligtvis inverkar på den totala tid som läggs ned. Även bortsett från detta varierar

tidsåtgången emellertid stort mellan tillsynsenheterna. Härtill kommer att själva registreringen för med sig också visst arbete med akthantering.

Mot bakgrund av att det i ett stort antal konkurser kommer att vara tillräckligt med en baskontroll är det en rimlig utgångspunkt att vissa resurser som tidigare gått åt till en mer omfattande granskning av dessa konkurser kommer att frigöras i den nya organisationen. Som utredningen framhållit i avsnitt 5.2.6 skall dessa resurser i första hand användas till en mer ändamålsenlig och noggrann granskning i de konkurser där behovet av tillsyn är mer framträdande. Den nya inriktningen på tillsynen innebär alltså inte att tillsynsorganisationen utan vidare kan minskas avsevärt. Genom sammanslagningen av små enheter till större kan dock rationaliseringsvinster uppnås, vilket kommer att påverka personalbehovet i viss omfattning. Utredningen har i bilaga 11 redovisat beräkningar av personalbehovet som baserats bl.a. på det antal ärenden som avslutas per handläggare i de olika personalkategorierna i den nuvarande organisationen. Utredningen kan inte uttala någon säker uppfattning om huruvida behovet av personal i en viss personalkategori påverkas mer jämfört med andra personalkategorier av den nya inriktningen på tillsynen. Det bör också framhållas att det vid beräkningen av det totala personalbehovet och vilka resurser som tilldelas tillsynsmyndigheten måste beaktas att arbetsbelastningen vid myndigheten är starkt beroende av den växlande konkursfrekvensen.

Det bör poängteras att tillsynsmyndigheten bör ha frihet att själv reglera behovet av personal vid de olika enheterna. Utredningen har i beräkningar av kostnaderna för de nu framlagda förslagen gjort vissa antaganden om hur många personer som kommer att arbeta vid de olika enheterna (jfr avsnitt 5.12.1 och bilaga 11). Det bör emellertid stå tillsynsmyndigheten fritt att själv göra denna bedömning, och fördelningen av resurserna mellan olika personalkategorier kan också komma att växla över tiden. Det finns enligt utredningens uppfattning olika möjligheter för tillsynsmyndigheten att i vissa avseenden välja mer flexibla lösningar. En sådan möjlighet är t.ex., som berörts redan i avsnitt 5.9.1.1, att en enhet under en tid av tillfällig arbetsbelastning skulle kunna lämna över tillsynen över t.ex. konkurserna vid en viss tingsrätt, till en annan enhet utan att gränserna mellan regionerna skall behöva vara ett hinder. Det har också nämnts att myndigheten kan förändra personalstorleken vid olika enheter i förhållande till arbetsbelastningen. Ett annat exempel på möjligheterna till flexibilitet är fördelningen mellan olika personalkategorier. När det t.ex. gäller behovet av ekonomer skiftar antalet ärenden per ekonom i dag betydligt mellan enheterna. En stor myndighet som Göteborg hade per den 15 september 1999 enbart två ekonomer vilket var lika många som i Kalmar och färre än i Malmö (där hade dock per den 1 mars 2000 antalet ekonomer minskat till en). Behovet av ekonomer inom tillsynen är i och för sig inte något som särskilt kommer att påverkas av de förslag om tillsynens ut-

formning som utredningen nu lägger fram. Det kan emellertid liksom i dag antas vara större i regioner med fler stora och komplicerade konkurser. Behovet av den granskning som ekonomerna utför kan emellertid periodvis komma att uppstå i högre grad även vid de mindre enheterna. Konkurstillsynsmyndigheten skulle då kunna välja flexibla lösningar där en sådan enhet får tillfällig hjälp av ekonomisk expertis från en annan enhet. Tillskapandet av en fristående myndighet kommer sannolikt underlätta lösningar som är avpassade till den enskilda situationen.

En annan viktig fråga som Konkurstillsynsmyndigheten kommer att få hantera är rekryteringen av personal. I den nuvarande tillsynsorganisationen anställs tjänstemännen inom TSM i huvudsak av KFM och karriärgången mellan olika enheter inom KFM är öppen. I en ny självständig tillsynsmyndighet bör målsättningen vara att anställa jurist- och ekonompersonal med skiftande yrkesbakgrund. Det bör alltså i framtiden inte som i dag på juristsidan i huvudsak vara kronofogdar som sysslar med tillsynsuppgifter. Genom att tillsynsmyndigheten inte längre är en organisatorisk del av KFM torde en mer allsidig rekrytering underlättas. Det borde då, med de rätta löneförutsättningarna, t.ex. finnas möjlighet att locka både yngre domstolsjurister och personer med praktisk erfarenhet av konkursförvaltning till tillsynsmyndigheten. Ett särskilt skäl att noga överväga rekryteringsfrågan är de nya krav som ställs på tillsynsverksamheten. Denna skall som nämnts förut i större utsträckning än nu inriktas på mer omfattande och komplicerade konkurser. Det betyder att höga krav på kunnande och erfarenhet måste ställas på dem som ansvarar för sådan övervakning av konkursförvaltningen. Praktik på en konkursförvaltarbyrå är en tänkbar väg att stärka kompetensen hos dem som skall svara för tillsynen. Samtidigt bör framhållas vikten av att inte förlora den kompetens som i dag finns inom tillsynsverksamheten. Uppbyggnaden av en ny självständig tillsynsmyndighet förutsätter att stora delar av den nuvarande personalen är beredda att fortsätta i den nya myndigheten. När utredningen således föreslår åtgärder för en bredare rekrytering är detta något som bör få genomslagskraft efter hand.

5.9.1.4 Konsekvenser för sysselsättningen och offentlig service

Utredningens förslag när det gäller en ny offentlig tillsyn innebär organisatoriskt sett två förändringar i förhållande till i dag. Den ena är att det inte längre skall bedrivas konkurstillsyn inom ramen för KFM:s verksamhetsområde. Den andra är att den nya tillsynsmyndigheten skall organiseras i sju enheter med en samordnande funktion i Stockholm. Detta innebär i sin tur att den tillsynsverksamhet som i dag bedrivs i Gävle, Karlstad och Växjö (KFM i Kalmar) kommer att upphöra. Utredningen har övervägt i

vilka avseenden dessa förändringar kan förväntas påverka sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

När det gäller den första förändringen, dvs. att tillsynsverksamheten bryts ut ur KFM:s verksamhet, har utredningen inte kunnat se att detta i och för sig skulle innebära någon förändring när det gäller möjligheterna till sysselsättning. Det är svårt att uttala sig om hur de anställda vid TSM rent allmänt sett kommer att reagera, om en organisationsförändring av det slag utredningen föreslår skulle genomföras. Det bör dock hållas i minnet att TSM i dag är en organisatorisk del av KFM och att personerna är anställda inom KFM. Utredningen har haft som utgångspunkt att den personal som i dag arbetar vid tillsynsenheterna skall – i den mån inte annat följer av ett behov av personalminskning (se nedan) – kunna erbjudas anställning vid den nya myndigheten. När det gäller personal som är anställd vid TSM på de orter där den nya tillsynsmyndigheten också skall ha verksamhet bör förändringen således inte behöva innebära någon större omedelbar förändring i praktiken.

Utredningens förslag till hur den nya tillsynsmyndigheten skall organiseras innebär att tillsynsverksamhet inte kommer att bedrivas på alla de orter där sådan verksamhet bedrivs i dag. Förändringen rör främst 4 personer vid TSM i Växjö (KFM i Kalmar), 3 personer vid TSM i Gävle och 3 personer vid TSM i Karlstad (bemanningsunderlag per den 1 mars 2000). Det är omöjligt att säga i vilken utsträckning dessa personer är beredda att flytta till en annan ort för att fortsätta att arbeta med konkurstillsyn. Det rör sig emellertid om små förändringar sett ur KFM:s perspektiv. De personer vid de nu berörda myndigheterna som inte vill följa med tillsynsverksamheten till en annan ort bör kunna beredas annat arbete inom KFM. Eventuell övertalighet inom den organisationen bör, med hänsyn till att det rör sig om ett fåtal personer, kunna lösas på olika sätt, t.ex. i samband med pensionsavgångar.

Den regionindelning som utredningen föreslår innebär att det kommer att krävas viss personalförstärkning vid några av de orter där tillsynsverksamhet allttjämt skall bedrivas. Färre verksamhetsorter bör emellertid kunna leda till att antalet sysselsatta inom tillsynsmyndigheten totalt sett kommer kunna minska något i förhållande till i dag. Utredningen har beräknat att den totala personalminskningen kommer röra sig enbart om ca 5 personer fördelat på olika personalkategorier.

Utredningens uppfattning är att den föreslagna organisationsförändringen inte kommer att leda till några konsekvenser för sysselsättningen på det sättet att enskilda personer kommer att förlora sina arbeten. Däremot har förslaget en viss, dock mycket liten, inverkan på antalet arbetstillfällen i stort inom den offentliga sektorn. Förslaget har även på sikt en viss inverkan på sysselsättningen i de berörda regionerna Karlstad, Gävle och Växjö genom att antalet arbetstillfällen så småningom minskas, alltefter-

som KFM anpassar sin personalstorlek till förhållandet att tillsyn i konkurs inte längre är en del av KFM:s verksamhet. På de orter där den nya tillsynsmyndigheten kommer att bedriva verksamhet kommer denna konsekvens inte att uppstå, eftersom en statlig verksamhet ersätts av en annan.

Det förhållandet att det med utredningens förslag blir glesare mellan tillsynsmyndighetens verksamhetsorter skulle kunna innebära en viss minskad tillgänglighet till den offentliga service som tillsynens verksamhet innebär. När det gäller tillgängligheten till offentliga handlingar har utredningen i förslagen beaktat denna risk genom att de handlingar som konkursförvaltaren upprättar i stor utsträckning skickas även till domstolen. Ett av skälen härför har varit just att borgenärernas möjlighet att få tillgång till handlingarna inte skall försämrats. När det gäller den upplysningskyldighet som tillsynsmyndigheten har gentemot olika aktörer i konkursförfarandet synes behovet av personlig kontakt inte göra sig så starkt gällande. Denna serviceskyldighet bör kunna upprätthållas i samma omfattning vid den nya tillsynsmyndigheten.

Utredningens förslag innebär att två enheter inom tillsynsmyndigheten kommer att finnas i Norrland. Detta är ingen skillnad i förhållande till i dag. I den norra delen förslås inga förändringar, medan förslaget som rör tillsynsenheten i Härnösand innebär ett större upptagningsområde för denna enhet och ett större arbetsunderlag, vilket skulle kunna ge möjlighet till en viss ökning av personalstyrkan.

5.9.2 Konkursrådet

Utredningens förslag: Konkursrådet inrättas som ett centralt organ med en ordförande som administrativ chef. Kanslifunktionen ombesörjs av Konkurstillsynsmyndigheten som s.k. värmyndighet. Regeringen utser rådets ledamöter för viss tid och ordföranden utser sekreterare efter samråd med övriga ledamöter. Ordföranden bestämmer om Konkursrådets organisation i övrigt, bl.a. när ledamöterna skall sammanträda och andra arbetsformer.

Som beskrivits i avsnitt 5.5 är det en rad olika frågor som måste besvaras inför inrättandet av ett Konkursråd. I det nämnda avsnittet har utredningen gett sin syn på bl.a. behovet av ett centralt, rådgivande organ, vilken funktion ett Konkursråd bör ha, vilka frågor rådet kan behandla och vilka intressen som bör vara representerade i rådet. I detta avsnitt behandlas Konkursrådets organisation, regleringen av verksamheten, frågor om offentlighet och sekretess, antalet ledamöter i rådet, hur och av vilket organ ledamöterna bör utses, rådets arbetsformer och arten av de kostnader som kan

uppkomma (se närmare avsnitt 5.12.1 om de kostnadsmissiga konsekvenserna av att inrätta ett Konkursråd).

Organisatoriska frågor och författningsreglering

Svaret på frågan hur ett Konkursråd bör vara organiserat har ett nära samband med Konkursrådets funktion. Det torde – liksom i fråga om konkursförvaltarråden (se avsnitt 5.3.3.7) – föreligga en principiell skillnad mellan det fallet att rådets verksamhet förutsätts resultera i bindande beslut eller föreskrifter och om enbart rekommendationer avges. Om rådets ställningstaganden görs bindande kan för de enskilda konkursförvaltarna frågor rörande ”civila rättigheter” enligt artikel 6:1 i Europakonventionen aktualiseras. Detta ställer särskilda krav på rådets inre organisation, bl.a. i fråga om sammansättning och procedurregler. Som framgått av avsnitt 5.5.2 anser utredningen emellertid att Konkursrådet i sin huvudsakliga funktion inte skall utfärda bindande föreskrifter eller fatta bindande beslut.

Konkursrådets rekommendationer skall vara allmängiltiga utan direkt anknytning till lokala förhållanden. Det föreligger därför inte något behov av att Konkursrådet organisatoriskt har en regional förankring, vilket utredningen anser gälla för konkursförvaltarråden (se avsnitt 5.3.3.7). Rådet skall heller inte ha någon daglig verksamhet. Denna kommer att kännetecknas av periodiskt återkommande sammanträden, till vilka ledamöternas insatser i stort sett kommer att begränsas.

Mellan sammanträdena måste Konkursrådet dock ha tillgång till en kanslifunktion för att kunna ta emot handlingar, brev, telefonsamtal, sammankalla ledamöter etc. En sådan funktion ställer inte krav på en organisation med t.ex. egna lokaler, egen administrativ personal eller eget datorstöd. Att organisera rådet som en helt fristående myndighet behövs därför inte. Skäl kan i och för sig anföras för en sådan lösning, t.ex. symbolvärdet. Kostnadsaspekter och praktiska hänsyn talar dock för att en lämpligare lösning är att – i likhet med vad utredningen förordat beträffande konkursförvaltarråden – Konkursrådet knyts till en värdmyndighet. Jämförelser kan göras med andra myndigheter som är knutna till en värdmyndighet i administrativt hänseende. Exempel utgör Bokföringsnämnden som är knuten till Finansinspektionen och Skatterättsnämnden som är knuten till RSV (se 4 § förordningen 1988:1118 med instruktion för Bokföringsnämnden resp. 2 kap. 12 § förordningen 1990:1293 med instruktion för skatteförvaltningen).

En värdmyndighet skall givetvis inte vara överordnad Konkursrådet, som skall vara självständigt, utan endast vara en hjälpande myndighet. Med hänsyn till de möjligheter IT erbjuder till långväga kommunikation

behöver ett långt geografiskt avstånd mellan t.ex. ordföranden och värdmyndigheten inte innebära något hinder.

Tänkbara myndigheter som kan komma i fråga som värdmyndigheter är domstolarna eller Konkurstillsynsmyndigheten. Domstolarna ter sig emellertid principiellt sett mindre lämpliga med hänsyn till domstolens roll i konkursförfarandet. Utredningen har funnit det tveksamt om domstolarna bör vara representerade i Konkursrådet (se avsnitt 5.5.2).

Med utredningens förslag kommer konkurstillsynen att kanaliseras till en myndighet, organiserad som en central myndighet med regional förankring (se avsnitt 5.9.1). Det kan i och för sig riktas kritik mot att Konkurstillsynsmyndigheten blir värdmyndighet för Konkursrådet. Rådet skall bestå av olika intressegrupper, varav tillsynsorganet utgör en. Det får anses vara ett värde i sig, att organisationen av rådet inte ger intryck av att en sammanblandning sker med något intresse som finns representerat i rådet. Motsvarande kritik har riktats mot den nuvarande anknytningen mellan TSM och KFM. Tillsynsorganet skall dock endast – i likhet med vad utredningen föreslagit beträffande konkursförvaltarråden – bistå med rent administrativ hjälp. Den allsidiga sammansättningen i Konkursrådet, där även konkursförvaltarna är representerade, torde ge tillräckliga garantier mot beskyllningar att rådet inte skulle vara självständigt och opartiskt.

Utredningen anser det lämpligt att Konkurstillsynsmyndigheten görs till värdmyndighet för Konkursrådet. Funktionen som värdmyndighet bör utövas genom den centrala enheten. Det torde gynna effektiviteten i handläggningen att skriftligt material i form av propåer m.m. finns samlat på ett ställe. Den som önskar initiera en fråga hos Konkursrådet har endast ett ställe att vända sig till. Ordföranden och sekreteraren i rådet får på så sätt enklast del av det skriftliga materialet.

Förutom att ta emot handlingar får Konkurstillsynsmyndighetens kansli svara för att, med sekreterarens bistånd, utfärda kallelser till ledamöterna, verkställa annan skriftväxling till ledamöter och utomstående, ta emot och vidarebefordra telefonsamtal, telefax och elektronisk post. Myndigheten får även ansvara för datorstöd, telefonväxel och vaktmästarhjälp.

Som framgår nedan är tanken att ledamöterna skall sammanträda på olika platser i landet. Konkursrådet kan därför någon gång behöva stöd av tillsynsorganet regionalt när det gäller tillgång till sammanträdeslokal. En sådan lösning blir billigare än om ledamöterna tvingas resa till Konkurstillsynsmyndighetens centralort. Det sist sagda under förutsättning att flertalet ledamöter inte bor på centralorten. Den regionala enheten kan någon gång även ombesörja att ledamöterna får del av handlingar.

Konkursrådet skall som nämnts förut inte vara ett organ som fattar bindande beslut. Några mer uttalade krav på reglering av rådets verksamhet, t.ex. beträffande principer för tillsättning av ledamöter resp. skiljande av dessa från uppdraget, torde inte föreligga. Det är tillräckligt att i en för-

ordning ge bestämmelser om Konkursrådets uppgifter, principerna för sammansättningen av ledamöterna, deras kvalifikationer och antal, vilket organ som utser dem, kansliets utformning och handläggningen av ärendena (se utredningens förslag till förordningsbestämmelser).

Syftet med Konkursrådet är att ge vägledning i olika frågor till de aktörer som har en central roll i konkursförvaltningen, dvs. främst konkursförvaltarna och tillsynsorganet (se avsnitt 5.5.2). I likhet med vad som gäller för utvecklandet av god redovisningssed (se 8 kap. 1 § bokföringslagen, BokfL, och prop. 1998/99:130 s. 187) är det av värde att Konkursrådets verksamhet organiseras så att balans mellan privata och statliga intressen uppnås. Verksamheten bör därför bedrivas i statlig regi som en förvaltningsmyndighet enligt FL. Därigenom torde ges garantier för objektivitet hos ledamöterna när det t.ex. gäller vilka frågor som bör tas upp i rådet.

Med hänsyn till att Konkursrådets ställningstaganden inte skall vara bindande, torde endast de bestämmelser i FL som inte särskilt tar sikte på myndighetsutövning bli tillämpliga i rådets egentliga verksamhet. Det betyder bl.a. att bestämmelserna om jäv kommer att gälla (11–12 §§ FL). När det gäller administrativa beslut, t.ex. att utse en sekreterare (se 7 § i utredningens förslag till förordningsbestämmelser), kan även FL:s regler rörande myndighetsutövning få aktualitet, t.ex. om underrättelse till part (21 § FL).

Konkursrådet blir en myndighet som lyder under regeringen, varför verksförordningen (1995:1322) kan bli tillämplig. Rådet leds av myndighetens chef ensam med möjlighet till rådgivning av övriga ledamöter (jfr prop. 1997/98:136 s. 47 f. och bet. 1997/98:KU 31). En konsekvens härav är att ordföranden fattar de administrativa besluten. Ingenting hindrar att beslutanderätten delegeras till annan. Ett viktigt administrativt beslut är att utse sekreterare i rådet. För att denne skall åtnjuta hela Konkursrådets förtroende bör ordföranden samråda med övriga ledamöter innan sekreteraren anställs. Detta bör komma till uttryck i förordningsbestämmelserna. Sekreteraren kan som yrkesbakgrund t.ex. ha tjänst som hovrättsassessor, biträdande jurist på advokatbyrå eller tjänsteman vid Konkurstillsynsmyndigheten (se 7 § i utredningens förslag till förordningsbestämmelser).

För att Konkursrådet skall kunna fullgöra sin uppgift kan det någon gång bli nödvändigt att ta del av material som innehåller känsliga uppgifter, främst rörande enskilda ekonomiska förhållanden. T.ex. kan en fråga som rör lämplig omfattning och inriktning på konkursförvaltares kontorsorganisation, debiteringsprinciper för vissa förvaltningsåtgärder eller formerna för anbudsförfarande vid försäljning av konkursboets egendom bli föremål för Konkursrådets behandling. Rådet behöver kanske tillgång till handlingar som innehåller uppgifter om t.ex. en ekonomisk plan och analys av en kontorsorganisation eller uppgifter om storleken på det arvode en viss fastighetsmäklare brukar debitera. Det kan heller inte uteslutas att

domstol någon gång ger in material som innehåller uppgifter för vilka råder sekretess hos domstolen.

Ett behov av viss sekretess i Konkursrådet kan därför anses föreligga. Mot att införa en sekretessbestämmelse talar dock – förutom huvudprincipen i TF om rätten för envar att ta del av allmänna handlingar – arten av Konkursrådets verksamhet. Rådet skall inte ha till uppgift att handlägga ärenden där enskilda är parter eller att yttra sig till domstol i enskilda mål och ärenden. Betoningen i verksamheten ligger i stället på allmänna uttalanden och rekommendationer i konkursrättsliga frågor. Med vetskap här om bör de som initierar frågor hos rådet, främst ledamöterna själva, finna rutiner för hur uppgifter av känslig natur bör hanteras. Bl.a. kan avidentifiering ske så att det inte blir känt vem uppgifterna avser. En annan metod är att i allmänna ordalag beskriva ett visst förhållande utan att relatera till viss person eller omständigheter som avslöjar känsliga uppgifter.

Av nu anförda skäl anser utredningen inte att det finns tillräckliga skäl att införa särskilda bestämmelser om sekretess för Konkursrådet.

Närmare om beslutsordningen vid utseende av ledamöter

Som framhållits i avsnitt 5.5 är det viktigt vem som tar säte i Konkursrådet. Sammansättningen bör vara sådan att rådets rekommendationer åtnjuter största möjliga förtroende hos konkursförfarandets aktörer. För att fullfölja denna tanke är det viktigt vem som utser ledamöterna. Tänkbara alternativ är regeringen eller en regering underordnad myndighet. Med den självständiga ställning Konkurstillsynsmyndigheten skall ha enligt utredningens förslag är RSV knappast något alternativ. Som redovisats i avsnitt 5.5.1 ligger det närmare till hands att en central funktion för tillsynsorganet läggs under rättsväsendet, dvs. under Justitiedepartementets ansvarsområde. DV är ett tänkbart alternativ med hänsyn till att verket är central förvaltningsmyndighet för bl.a. domstolarna och att dessa har en central roll som beslutsfattare i konkursförfarandet. Utredningen är emellertid tveksam till om domstolarna bör vara representerade i Konkursrådet på grund av deras ställning i konkursförfarandet. DV kan därför inte förordas som ett lämpligt alternativ. Andra myndigheter som sorterar under Justitiedepartementet och som har anknytning till Konkursrådet är t.ex. EBM och Revisorsnämnden. Dessa representerar – liksom RSV i egenskap av statens borgenärsföreträdare – intressen i rådet och bör därför inte utse ledamöterna.

Den lämpligaste lösningen synes vara att ledamöterna utses av regeringen (se 11 § i utredningens förslag till förordningsbestämmelser). Regeringen kan inhämta yttranden från de organ eller sammanslutningar, i vilka personer ingår som kan anses lämpliga som ledamöter i ett Konkursråd.

Ett Konkursråd får inte bli så omfattande att verksamheten blir tungrodd. Ett medlemsantal om högst tio personer synes lämpligt. Medlemsantalet i den finska Delegationen för konkursärenden och i det norska Konkursrådet är ungefär i den storleken. Liknande gäller jämförbara, inhemska organ, t.ex. Bokföringsnämnden (3 § förordningen 1988:1118 med instruktion för Bokföringsnämnden), Revisorsnämnden (2 § förordningen 1995:666 med instruktion för Revisorsnämnden) och Fastighetsmäklarnämnden (2 § förordningen 1998:1808 med instruktion för Fastighetsmäklarnämnden). Antalet ledamöter i dessa organ varierar mellan åtta och elva. Ett lämpligt högsta antal ledamöter för Konkursrådet är tio. Därigenom ges utrymme för representation av olika borgenärsintressen (se 3–4 §§ i utredningens förslag till förordningsbestämmelser).

En av ledamöterna i Konkursrådet bör vara ordförande och en vice ordförande. Med hänsyn dels till att något krav på att rådet skall vara ett oberoende, domstolsliknande organ inte föreligger, dels till domstolarnas roll i konkursförfarandet, framstår det inte som behövt att en person med domarbakgrund är ordförande. Ordförandeskapet kan lämpligen cirkulera mellan de olika intresseledamöterna.

För att främja nya impulser bör ledamöternas period i rådet begränsas i tiden. Så sker för övrigt såväl i den finska Delegationen för konkursärenden (tre år) som i det norska Konkursrådet (fyra år för ordföranden och två år för övriga medlemmar). För att få kontinuitet i rådets arbete bör förordnandena inte vara alltför korta. Till en början kan också vissa ledamöter behöva tillsättas för en något längre period. I annat fall riskerar rådets kompetens att urholkas om samtliga medlemmar avgår samtidigt.

Rådets arbetsformer, m.m.

Med den funktion rådet enligt utredningens mening bör ha är det tillräckligt att ledamöterna sammanträder med vissa intervaller. Det är inte nödvändigt med en fast sammanträdesort. Tvärtom kan det vara en fördel från kostnadssynpunkt att sammanträdena förläggs till den ort som medför de lägsta resekostnaderna. Frekvensen av sammanträdena får bli beroende av hur många frågor som väcks i rådet. Det är knappast möjligt att ange ett högsta antal tillåtna sammanträden per år, även om detta är önskvärt från kostnadssynpunkt (jfr kostnadsberäkningen för Konkursrådet, avsnitt 5.12.1). Arten och omfattningen av de frågor som kommer under rådets bedömning kan variera stort. Ett visst problem kräver kanske flera sammanträden under en kortare period. Därefter aktualiseras kanske endast ett fåtal frågor som inte kräver så många sammanträdestillfällen.

Sekreteraren får till uppgift att ta emot och bereda väckta frågor samt kalla samman ledamöterna. Sekreteraren får även svara för skriftväxling

till utomstående t.ex. i anledning av väckta frågor. Konkurstillsynsmyndighetens kanslifunktion skall vara behjälplig med datorstöd och korrespondens. En sekreterare kan befinna sig på annan ort än värdmyndighetens centralort. Det åligger i så fall kanslipersonalen att svara för nödvändiga underrättelser till sekreteraren.

Rådet bör naturligtvis eftersträva enighet i sina rekommendationer. I annat fall kan syftet med rådet förfelas. Kan enighet inte uppnås, bör hinder inte möta att rådet publicerar skiljaktiga meningar.

Det är tänkbart att Konkursrådet någon gång kan behöva tillgång till expertis på ett visst område. Rådet kan då välja mellan att adjungera en ledamot eller inhämta ett sakkunnigutlåtande. Valet av åtgärd får bero på hur stort behovet anses vara och under hur lång period. Exempel på sådana experter är forskare verksamma vid universitet eller högskolor och personer från näringslivet.

De kostnader som kan uppkomma hos Konkursrådet är främst arvoden och kostnadsersättning för resor och uppehälle till ledamöterna, lön till sekreteraren och annan administrativ personal och kostnader för förbrukningsmaterial. För att rådets rekommendationer skall få önskvärd spridning kan kostnader för publicering uppkomma. Publiceringskostnaderna kan täckas med t.ex. avgifter som tas ut när Konkursrådet anordnar kursverksamhet. Konkurstillsynsmyndigheten bör i största möjliga utsträckning tillhandahålla lokal för sammanträdena. Det är inte uteslutet att rådet vid något tillfälle kan behöva hyra lokal (se avsnitt 5.12.1).

5.10 Särskilda kostnadsfrågor

Utredningen har enligt de ursprungliga direktiven i uppdrag att utreda bl.a. om konkurskostnaderna totalt sett kan minskas och i så fall hur detta skall ske. I 1998 års tilläggsdirektiv preciserades uppdraget genom att det angavs ett visst antal frågor som har att göra med kostnaderna för konkursförfarandet eller förenklingar i regelverket och som utredaren därför skall ta sig an (jfr avsnitt 1.1). Utredningens överväganden och förslag i flera av dessa frågor har redan redovisats i avsnitt 5.8. I detta avsnitt behandlas resterande frågor, nämligen frågor som har att göra med omfattningen av annonseringen vid kungörande (avsnitt 5.10.1), frågor om när ett särskilt arvode för viss egendom får lyftas (avsnitt 5.10.2) och frågan om när en konkursförvaltare är skyldig att erlagga mervärdesskatt på sitt arvode (avsnitt 5.10.3). I avsnitt 5.10.4 redovisas slutligen utredningens överväganden och förslag när det gäller kostnad för förvaring av gäldenärens räkenskapsmaterial m.m.

5.10.1 Annonsering vid kungörande

Utredningens bedömning: Utredningen anser inte att det finns skäl att föreslå någon ändring när det gäller omfattningen av annonseringsskyldigheten vid kungörande enligt 15 kap. 1 § andra stycket KL.

Flera beslut och åtgärder under konkursens handläggning hos tingsrätten skall kungöras genom annonsering i pressen. Detta gäller konkursbeslutet och i samband därmed fattade beslut om förvaltare och tidpunkt för edgångssammanträde (2 kap. 24 § KL), beslut av högre rätt att upphäva ett beslut om konkurs (2 kap. 25 § KL), beslut om bevakningsförfarande (9 kap. 3 § KL), efterbevakning (9 kap. 22 § KL), utdelningsförslag och slutredovisning (11 kap. 6 § KL och 13 kap. 6 § KL), efterutdelningsförslag (11 kap. 20 § KL), beslut att lägga ned konkursen (12 kap. 2 § KL) samt kallelse till sammanträde för prövning av ackordsförslag (12 kap. 8 § KL). Enligt nu gällande regler är det i alla de nämnda fallen tingsrätten som har att ombesörja kungörandet. Härutöver åvilar det konkursförvaltaren att i vissa fall kungöra försäljning på auktion (8 kap. 11 § KL).

Bestämmelser om hur kungörandet skall ske finns i 15 kap. 1 § KL. Kungörelsen om konkursbeslutet skall enligt första stycket införas i Post- och Inrikes tidningar och i ortstidning på det sätt som föreskrivs i 3 § lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. (kungörandelagen). Detta innebär att kungörelsen skall införas i alla lokala dagstidningar som har spridning av någon betydelse bland dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig. Lokal dagstidning skall anses ha sådan spridning om den kan beräknas vara spridd till minst fem procent av hushållen i orten, eller om någon tidning inte kan beräknas ha denna spridning, om tidningen kan beräknas vara spridd till minst 50 procent av hushållen i en viss kommun inom det berörda området. Presstödsnämnden ger årligen ut en skrift innehållande uppgifter om dagstidningars spridning som läggs till grund för myndighetens bedömning av i vilka tidningar som kungörande bör ske.

När det gäller kungörande av andra beslut eller åtgärder än konkursbeslutet – liksom konkursförvaltarens kungörande enligt 8 kap. 11 § KL – skall kungörelsen enligt 15 kap. 1 § andra stycket KL föras in i Post- och Inrikes Tidningar och den eller de ortstidningar som rätten bestämmer. Det är alltså tingsrätten som avgör omfattningen av kungörelseannonseringen när det t.ex. gäller bevakningsförfarande och utdelningsförslag. Domstolarnas kostnader för kungörelser i konkurser uppgår till avsevärda belopp (se avsnitt 2.6.2.2). Även om en stor del av dessa täcks av den särskilda kungörandeavgiften, finns det anledning att fråga sig om tingsrätternas tillämpning av berörda bestämmelser står i överensstämmelse med syftet

med kungörandet och om det finns förutsättningar för att minska kungörandekostnaderna.

I avsnitt 2.6.2.2 har redogjorts för de förarbetsuttalanden som finns när det gäller omfattningen av annonsering enligt 15 kap. 1 § andra stycket KL. Bl.a. har chefen för Justitiedepartementet uttalat att alla fortsatta kungörelser i en konkurs borde föras in i samma tidningar. Remissinstanserna hade efterlyst vägledande uttalanden om i hur många tidningar som kungörelserna skulle föras in. Departementschefen framhöll att det ibland kunde vara befogat att föra in kungörelsen inte bara i en tidning utan i någon eller några ytterligare. Ett skäl härtill kunde vara att två tidningar hade nästan lika stor spridning eller att gäldenären drivit rörelse på mer än en ort. Andra omständigheter, såsom att antalet borgenärer var mycket stort, kunde också motivera ett bredare kungörande (jfr prop. 1986/87:90 s. 169 och 392).

DV övervägde i rapporten 1992:2 Översyn av vissa konkursrättsliga föreskrifter frågan om en minskning av annonseringens omfattning skulle kunna nedbringa statens kostnader för densamma (se ang. kostnaderna avsnitt 5.8.4.2). DV framhöll därvid att det redan fanns en möjlighet att efter den inledande kungörelsen om konkurs begränsa annonseringen av efterföljande beslut till ett mindre antal ortstidningar samt Post- och Inrikes tidningar. DV ansåg att den befintliga möjligheten att avpassa annonseringen i varje enskilt fall var tillfyllest och att det därför inte fanns någon anledning att föreslå några förändringar. Däremot lämnades vissa förslag till ändringar när det gällde utformningen av kungörelserna. Dessa förändringar har sedermera genomförts (jfr 10 § KF).

Utredningen har enligt tilläggsdirektiven från 1998 att överväga bl.a. frågor som har att göra med omfattningen av annonseringen vid kungörande. Omfattningen av kungörande av själva konkursbeslutet är reglerad genom en hänvisning i 15 kap. 1 § första stycket KL till 3 § kungörandelagen. Med tanke på de grundläggande rättsverkningar som är förenade med konkursbeslutet saknas det enligt utredningens uppfattning skäl att överväga någon ändring av reglerna i denna del. Det som i stället bör övervägas är om det finns anledning att föreslå förändringar när det gäller annonseringen av övriga kungörelser under konkursen och på något sätt styra tingsrätterna i den valmöjlighet som finns i dag. Ett sätt vore att införa en presumtionsregel i 15 kap. 1 § andra stycket KL om att annonsering av efterföljande beslut i en konkurs skall ske enbart i t.ex. två tidningar, om det inte finns särskilda skäl annonsera i större omfattning. Ett annat sätt vore att i förordning ge närmare anvisningar om hur de nuvarande reglerna skall tillämpas.

En förutsättning för att överväga förändringar är emellertid att det finns behov av sådana. För att få veta vilka begränsningar i förhållande till annonseringen av konkursbeslutet som tingsrätterna gör enligt nuvarande

regler genomförde utredningen under första delen av 1999 en enkät hos tingsrätterna angående omfattningen av kungörandet av dels konkursbeslutet, dels övriga beslut och åtgärder. Enkätfrågorna, som framgår av bilaga 10, besvarades av samtliga tingsrätter.

Beträffande svaren rörande kungörandet av själva konkursbeslutet hänvisar utredningen till innehållet i bilaga 10.

När det gäller kungörandet av andra beslut och åtgärder under konkursen ger enkätsvaren vid handen att annonseringen begränsas i stor omfattning. Ett 60-tal tingsrätter kungör efterföljande beslut och åtgärder i enbart en tidning. Som skäl anges att annonsering sker i den tidning som har störst spridning. I enstaka fall sker en begränsning (i förhållande till vad som gäller beträffande konkursbeslutet) till två tidningar. Som skäl för att två tidningar väljs anges ofta att tidningarna har lika stor spridning. I vissa fall hänvisas till gäldenärens hemvist eller säte. Kostnadsaspekten berörs av några tingsrätter. I de fall tingsrätten kungör efterföljande beslut i samma antal tidningar som själva konkursbeslutet rör det sig oftast om tingsrätter som kungör konkursbeslutet i endast en eller två tidningar. Motivet för att det inte görs någon begränsning från två till en tidning anges ofta vara att de två tidningarna har lika stor spridning på orten. Svaren ger också vid handen att nästan alla tingsrätter kungör efterföljande beslut och åtgärder i samma tidningar oavsett vilket beslut eller vilken åtgärd som avses. Några tingsrätter svarar dock att de gör olika överväganden beroende på om det är ett utdelningsförslag eller ett beslut om att inleda bevakningsförfarande som kungörs.

Enkätsvaren visar att tingsrätterna synes ha övervägt behovet av annonsering noga. I de fall då annonseringen sker i mera än en ortstidning har skälen härför angetts på ett sätt som ligger i linje med vad som uttalats i lagmotiven. Det saknas därför enligt utredningens uppfattning skäl att vare sig genom en ändring av lydelsen i 15 kap. 1 § andra stycket KL eller på annat sätt föreslå någon inskränkning av det utrymme som tingsrätterna nu har att i det enskilda fallet överväga behovet av annonsering av beslut och åtgärder under konkursförfarandet. Utredningen lämnar alltså inte något förslag i denna del.

Utredningens slutsats utesluter inte att det kan finnas andra metoder för att minska annonseringskostnaderna i samband med kungörande. Annonsering via Internet kan nämnas som exempel. Att närmare överväga förutsättningarna för sådana metoder ligger dock inte inom ramen för utredningens uppdrag.

5.10.2 Fråga om tidpunkt för lyftning av särskilt arvode för viss egendom

Utredningens förslag: Arvode som har fastställts att utgå ur egendom i vilken särskild förmånsrätt äger rum får, om sådant arvode har bestämts innan arvodesfrågan i övrigt avgjorts, lyftas utan hinder av att förvaltaren inte avgett slutredovisning enligt 14 kap. 11 § KL.

Arvode till konkursförvaltare skall enligt 14 kap. 5 § KL bestämmas till ett visst belopp i ett för allt. Undantag från denna regel får göras om ett särskilt arvode enligt 14 kap. 18 § KL behöver beräknas för egendom i vilken särskild förmånsrätt äger rum. Enligt 14 kap. 18 § KL skall, om det i boet finns egendom i vilken särskild förmånsrätt äger rum och i den mån det inverkar på de borgenärers rätt som inte har sådan förmånsrätt i egendomen eller på statens ansvar för konkurskostnaderna, den del av bl.a. arvodet till förvaltaren som avser egendomen i fråga fastställas att betalas ur egendomens avkastning och köpeskilling. Ett sådant särskilt arvode får enligt 14 kap. 5 § KL bestämmas innan arvodesfrågan i övrigt avgörs. Om en arvodesframställan avser endast att ett särskilt arvode skall bestämmas för viss egendom får rätten enligt 14 kap. 7 § KL avgöra om det finns skäl att ta upp yrkandet till prövning innan arvode i övrigt bestäms. Vid prövningen av en sådan arvodesframställan tillämpas de grunder för arvodesberäkningen som anges i 14 kap. 4 § KL.

Det förhållandet att ett särskilt arvode fastställs enligt bestämmelsen i 14 kap. 5 § KL innebär inte att konkursförvaltaren får tillgodogöra sig arvodesbeloppet vid samma tidpunkt. Enligt 14 kap. 11 § KL får förvaltaren nämligen inte lyfta sitt arvode innan han avgett slutredovisning för sin förvaltning. Konkursförvaltarkollegiernas Förening har i skrivelse till Justitiedepartementet (dnr 94-3928, jfr avsnitt 4.3.5.3) framhållit att det vore önskvärt om en förvaltare vid tillämpningen av 14 kap. 5 § KL också får lyfta sitt arvode i fastställd del. Detta vore enligt föreningen synnerligen lämpligt om egendomen sålts exekutivt, så att den exekutiva myndigheten kunde avsluta sitt ärende betydligt tidigare än annars.

Prövningen av konkursförvaltarens arvode sker enligt huvudregeln i samband med att konkursen avslutas. Ett skäl för att tillämpa undantagsregeln om särskilt arvode för viss egendom kan vara att det därigenom vid köpeskillingsfördelningen efter exekutiv auktion eller förtida utdelning till borgenär med särskild förmånsrätt inte behöver vara ovisst vilka arvoden som skall utgå ur egendomen. Särskild betydelse har detta då det gäller att beräkna om en för fast egendom bjuden köpeskilling förslår till gäldande av de belopp för vilka egendomen svarar (jfr Welamson, Konkursrätt, 1961, s. 639 f.).

Den nuvarande bestämmelsen om att arvode inte får lyftas innan slutredovisning har avgetts hade sin motsvarighet i 86 § ÄKL. Bakgrunden till stadgandet kan förmodas väsentligen vara önskemålet att påskynda avgivandet av slutredovisning. En ordning där konkursförvaltaren inte under några förhållanden kan erhålla arvode à conto skulle emellertid medföra betydande nackdelar (Welamson, a.a. s. 646). Därför infördes 1960 en bestämmelse i 86 a § ÄKL om en viss men begränsad möjlighet att bevilja förskott på arvode. Bakgrunden var en framställan från Sveriges advokatsamfund (se TSA 1957 s. 140 f.) där det framhölls bl.a. att man med en ordning där förvaltaren inte kunde erhålla arvode à conto riskerade att endast kapitalstarka personer skulle kunna åta sig förvaltarskap i riktigt stora konkurser. Vidare skulle det kunna innebära en ökad skattebelastning av det arvode som slutligen utgick. Samfundet framhöll dock att ett sådant förfarande inte skulle bli en normal företeelse i alla konkurser utan skulle förekomma när förhållandena verkligen gjorde en utbetalning à conto motiverad.

Med anledning av advokatsamfundets skrivelse upprättades inom Justitiedepartementet en promemoria i vilken föreslogs att konkursförvaltare skulle kunna erhålla arvode för fullgjord del av uppdraget. Som villkor härför skulle gälla att konkursen inte kunnat avslutas inom två år efter det beslut om egendomsavträde meddelats samt att skäl till bestämmande av delarvode förelåg med hänsyn till boets omfattning och övriga förhållanden. Promemorians förslag innebar att varje arvodesprövning skulle betraktas som helt avslutad. Det förutsatte att förfarandet vid bestämmandet av delarvode blev i stort sett detsamma som när arvodesfrågan prövas slutligt. Ett argument som vid den fortsatta beredningen anfördes mot förslaget var att det var svårt att före konkursens avslutande bedöma den omsorg och skicklighet varmed uppdraget utförts. I propositionen föreslogs i stället den lösning som förordats av samfundet, nämligen att förvaltaren skulle kunna tillerkännas ett skäligt belopp att utgå à conto. Förutsättningarna skulle vara att det var påkallat av synnerliga skäl med hänsyn till omfattningen av det arbete uppdraget medfört, den tid under vilken konkursen varat och ytterligare beräknas pågå samt övriga förhållanden (prop. 1959:139 s. 5 f.).

Genom ändringar i konkurslagen i samband med 1987 års reform luckrades förutsättningarna för att erhålla förskott upp något genom att kravet på synnerliga skäl för förskott togs bort (se även SOU 1983:24 s. 350 f.). Rätten får enligt 14 kap. 12 § KL tillerkänna förvaltaren skäligt belopp att utgå i förskott innan slutligt arvode bestäms, om det är rimligt med hänsyn till omfattningen av det arbete som uppdraget har medfört, den tid under vilken konkursen har varat och ytterligare beräknas pågå samt övriga förhållanden. Enligt vad som uttalas i prop. 1986/87:90 bör förskott inte utgå annat än i mer omfattande konkurser och inte heller i andra fall än då kon-

kursen beräknas pågå under ytterligare så lång tid att det framstår som obilligt att kräva att förvaltaren skall invänta konkursens slut innan han får betalt. I Konkurslagskommentaren (s. XIV:3) pekas på att en viss restriktivitet bör upprätthållas. Förutsättningarna för att förskott skall kunna utgå är sådana att det knappast kan komma i fråga i annat än i omfattande konkurser. Om det är aktuellt att tillämpa 14 kap. 18 § KL kan det enligt kommentaren ibland vara lämpligt att medge förskott i stället för att tillämpa 14 kap. 5 § första stycket.

Det saknas alltså enligt nuvarande regler en koppling mellan å ena sidan det förhållandet att en konkursförvaltare kan begära och få till stånd en särskild förtida arvodesprövning avseende viss egendom och å andra sidan förvaltarens möjlighet att lyfta det därigenom fastställda arvodet. Det torde i och för sig inte finnas något principiellt hinder mot att förvaltaren också tillåts lyfta det arvode som fastställts. Bestämmelsen om att ett särskilt arvode får bestämmas är ett undantag från bestämmelsen att arvode annars skall fastställas i ett för allt i samband med att konkurserna avslutas. Prövningen av arvodesframställan sker enligt samma grunder som när det gäller den slutliga arvodesprövningen och innebär alltså en fullständig och slutlig prövning av förvaltarens arvodesyrkande såvitt avser arbetet som belöper på den berörda egendomen. Den arvodesprövning som sedan görs i samband med att konkursen avslutas kan inte påverka arvodet i den del det redan fastställts.

Som redovisats i det föregående infördes 1960 en möjlighet för konkursförvaltaren att under vissa förutsättningar begära förskott på arvodet i konkurser som kan förväntas pågå under en längre tid. Förutsättningarna för förskott luckrades vidare upp något genom 1987 års reform. De överväganden som kan ligga till grund för en begäran om en särskild, förtida arvodesprövning torde ofta ha nära samband med de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en begäran om förskott på arvodet skall beviljas. Det torde således i båda fallen vara frågan om en konkurs som kan beräknas pågå under ytterligare en tid och där det arbete som yrkats ersättning för är av viss omfattning. Med hänsyn härtill bör det ofta vara möjligt för en förvaltare att begära förskott enligt 14 kap. 12 § KL i de situationer då en förtida arvodesprövning kan göras enligt 14 kap. 5 § KL. Skillnaden är att förskottsprövningen inte är en slutlig arvodesprövning och att det inte fastställs ett belopp att utgå ur viss bestämd egendom. Om syftet med att göra en förtida arvodesprövning vore enbart att förvaltaren skulle kunna lyfta arvode i förtid, kunde detta åstadkommas genom att medge förskott i stället för att tillämpa 14 kap. 5 §. Som nämnts förut betingas emellertid förtidsprövningen av andra motiv.

I Konkursförvaltarkollegiernas Förenings framställning har som skäl för en ändring av bestämmelserna framhållits att en ordning där förvaltaren också får lyfta det fastställda arvodet beträffande den särskilda egen-

domen skulle vara synnerligen lämplig om egendomen sålts exekutivt, eftersom den exekutiva myndigheten då skulle kunna avsluta sitt ärende betydligt tidigare än annars. Det torde främst vara frågan om försäljning av fast egendom, men exekutiv försäljning under konkursen kan också förekomma när det gäller t.ex. skepp eller luftfartyg eller egendom vilken är förenad med handpanträtt. Frågan är således om det med hänsyn till önskemålet om att underlätta förfarandet för en exekutiv myndighet finns skäl att föreslå någon ändring i de nuvarande bestämmelserna.

Det av föreningen anförda skälet för en ändring har ingen omedelbar betydelse för ställningstagandet till om det är lämpligt att en konkursförvaltare lyfter ett arvode som fastställts enligt 14 kap. 5 § första stycket KL. Man kan dock inte bortse från att avsaknaden av en rätt att lyfta det särskilda arvodet så till vida kan inverka på handläggningen av ett ärende om exekutiv försäljning av fast egendom att förvaltararvodet skall beaktas vid upprättande av sakägarförteckningen (se 12 kap. 25 § andra stycket UB). Det är därvid till fördel om detta arvode bestämts av domstol. Eftersom någon lyftningsrätt i denna del inte finns i dag, minskar det förvaltarnas benägenhet att begära förtidsprövning enligt 14 kap. 5 § första stycket KL. Det betyder i sin tur att det exekutiva ärendets slutförande kan fördröjas i en del fall. Om ett särskilt arvode som fastställts av rätten också skulle kunna lyftas av förvaltaren skulle detta kunna bidra till att det exekutiva ärendet skulle kunna påskyndas. Detta förutsätter dock att förvaltaren redan i anslutning till att försäljningen genomförs vidtar de åtgärder i fråga om avlämnande av behållningen av egendomen som åligger honom enligt 8 kap. 6 § tredje stycket KL.

Eftersom skäl kan anföras för att medge konkursförvaltaren lyftningsrätt beträffande arvode, som fastställts för viss egendom, återstår att pröva om det från annan synpunkt möter hinder mot att införa en sådan ordning. En ökad tillämpning av regeln om förtidsprövning kan medföra visst merarbete för tingsrätterna, eftersom prövningen är mer omfattande än vid en begäran om förskott enligt 14 kap. 12 § KL. Enbart detta förhållande bör emellertid inte tilläggas den betydelsen att man måste avstå från en i övrigt befogad ändring beträffande lyftningsrätten. Att förvaltaren uppbär det särskilda arvodet, innan han avgett slutredovisningen för sin förvaltning, inverkar inte på borgenärernas rätt (jfr 14 kap. 18 § KL). För det fall försäljningslikviden för den särskilda egendomen inte täcker hela det arvode som belöper på egendomen, svarar staten enligt 14 kap. 2 § KL för den överskjutande delen (jfr NJA 1994 s. 319).

Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen en ändring i 14 kap. 11 § KL med innebörden att arvode får lyftas oavsett att slutredovisning inte avgetts om arvode fastställts att utgå särskilt ur viss egendom innan arvodesfrågan i övrigt prövats. En förutsättning bör vara att rättens beslut har vunnit laga kraft (jfr 16 kap. 4 § andra stycket 1 KL).

5.10.3 Redovisning av mervärdesskatt på konkursförvaltararvode

Utredningens förslag: En konkursförvaltare skall ha rätt att, så snart arvodesframställan getts in till rätten, lyfta den del av arvodet som motsvarar den mervärdesskatt som beräknats för det yrkade arvodet.

I 1998 års tilläggsdirektiv anges att utredningen skall överväga frågan om vid vilken tidpunkt skyldighet uppkommer att erlægga mervärdesskatt på konkursförvaltararvoden. Frågan har aktualiserats av Sveriges advokatsamfund och Konkursförvaltarkollegiernas Förening i en skrivelse till regeringen 1997 (se avsnitt 4.3.5.4). Enligt föreningen innebär tillämpningen av nuvarande bestämmelser om redovisning av mervärdesskatt på förvaltararvoden att bokföringsskyldighet och därmed mervärdesskatteskyldighet uppstår redan då arvodesframställningen ges in till rätten, trots att arvodet ännu inte har fastställts av domstolen och således inte kan lyftas.

Bestämmelserna om mervärdesskatteplikt

En lag om mervärdesskatt infördes ursprungligen 1968 och ersatte då förordningen den 1 december 1959 (nr 507) om allmän varuskatt. Båda skatterna var omsättningsskatter men medan varuskatten var en ettledsskatt där hela skatteuttaget skedde vid skatteobjektets tillhandahållande till de slutliga konsumenterna, delades mervärdesskatten upp på flera led i produktions- och distributionskedjan. Lagen (1968:430) om mervärdesskatt ändrades därefter vid flera tillfällen, bl.a. den 1 januari 1991 då det infördes ett nytt mervärdesskattesystem som innebar en utvidgning av mervärdesskattningen. Bl.a. infördes en generell skatteplikt för tjänster. Härigenom gjordes alla sorters juridiska tjänster skattepliktiga. Den 1 juli 1994 trädde den nuvarande mervärdesskattelagen (1994:200) i kraft. Lagen innebar bl.a. en författningsteknisk översyn av bestämmelserna i den gamla mervärdesskattelagen. Övergripande förändringar gjordes i såväl lagstiftningens uppbyggnad och systematik som de olika bestämmelsernas utformning. Förslaget innebar också ett närmande till den ordning som råder inom EU.

Skyldigheten att erlægga mervärdesskatt för tjänster är knuten till själva transaktionen, och skattskyldigheten avgörs från transaktion till transaktion. Det är alltså själva tjänsten som är skattepliktig och det spelar därför i det avseendet inte någon roll om ersättningen kommer från klienten (konkursboet) eller av allmänna medel. Skattskyldighet inträder enligt huvudregeln då tjänsten har tillhandahållits. Om den som omsätter tjänsten dessförinnan får ersättning för en tjänst (t.ex. förskott eller betalning å

conto) inträder skattskyldigheten i stället då ersättningen inflyter kontant (1 kap. 3 § mervärdesskattelagen). För vilken redovisningsperiod skatten skall deklarerars anges bl.a. i 13 kap. mervärdesskattelagen.

Enligt 13 kap. 6 § mervärdesskattelagen skall skatten redovisas för den redovisningsperiod under vilken den som enligt 1 kap. 2 § första stycket 1 omsätter en vara eller en tjänst enligt god redovisningssed har bokfört eller borde ha bokfört omsättningen. Enligt 5 kap. 2 § andra stycket bokföringslagen (1999:1078, BokfL) skall kontanta in- och utbetalningar bokföras senast påföljande arbetsdag. Andra affärshändelser skall bokföras så snart det kan ske. När det gäller innebörden av uttrycket ”så snart det kan ske” kan noteras att det i den äldre bokföringslagen (1976:125), som ersatts av den nuvarande bokföringslagen fr.o.m. den 1 januari 2000, uttalades i 8 § andra stycket i fråga om fordringar och skulder att de skall bokföras så snart det kan ske sedan faktura eller annan handling som tillkännager anspråk på vederlag utfärdats eller mottagits eller sådan handling bort föreligga enligt god redovisningssed. Av förarbetena till den äldre bokföringslagen (prop. 1975:104 s. 168) framgick att frågan om när en fordran eller skuld har uppkommit måste avgöras med hjälp av civilrättens regler. Ofta kan det förhålla sig så att fordran och skuld uppkommer vid en annan tidpunkt än vid leverans e.d. Det kan t.ex. också vara svårt att avgöra när en bokföringsmogen skuld uppkommer vid ett långvarigt konsultarbete utan någon delleverans. Enligt departementschefens mening borde bokföringstidpunkten inte vara beroende av när fordringen eller skulden uppkom. Fordringar skall i stället bokföras så snart det kan ske efter det att faktura eller annan handling som tillkännager anspråk på vederlag utfärdats eller detta bort ske enligt god affärssed.

Av förarbetena till den nu gällande bokföringslagen (prop. 1998/99:130 s. 256 f.) framgår att den nya lydelsen – att bokföring skall ske så snart det kan ske – innebär att bokföring skall ske så snart det finns tillräckliga uppgifter för att upprätta en bokföring. Bakgrunden till den ändrade lydelsen anges vara den tekniska utveckling som medfört nya handelsmönster. Parter kan ingå avtal om rutiner för t.ex. leverans och betalning så att åtgärder som bokföring och betalning knyts till varuflödet i stället för till utväxling av handlingar. Att som i den äldre bokföringslagen koppla bokföringsskyldighet till den tidpunkt då en faktura borde ha förelegat ter sig främmande inom ramen för rutiner där en faktura inte alltid upprättas. Med hänsyn till den utveckling som sker inom IT-området har det ansetts att en detaljreglering i lagen bör undvikas. I stället bör ett grundläggande och allmänt krav ställas vilket medger en utveckling av god redovisningssed.

Med den äldre bokföringslagens terminologi kunde man säga att bokföring som huvudregel skulle ske enligt *faktureringsmetoden*. Även om detta uttryck inte numera är lika korrekt torde innebörden vara densamma i

de situationer där det inte är fråga om några ändrade handelsmönster. På samma sätt som enligt den äldre bokföringslagen finns det under vissa förutsättningar möjlighet att bokföra enligt kontantmetoden, dvs. då betalning sker. Denna metod får tillämpas beträffande företag vars nettoomsättning normalt inte överstiger 20 prisbasbelopp och som inte är skyldiga att upprätta årsbokslut eller årsredovisning. Också andra företag kan dröja med att bokföra fordringar och skulder tills betalning sker, om det förekommer endast ett mindre antal fakturor eller andra fordringshandlingar i rörelsen och fordringarna eller skulderna enligt dessa verifikationer inte uppgår till avsevärda belopp, allt under förutsättning att det står i överensstämmelse med god redovisningssed (5 kap. 2 § tredje stycket BokfL). Enligt 13 kap. 8 § mervärdesskattelagen finns även en möjlighet för en näringsidkare som egentligen skulle bokföra sina affärshändelser enligt faktureringsmetoden att redovisa mervärdesskatt enligt bokslutsmetoden. Detta kräver dock särskilt tillstånd från skattemyndigheten och avser vissa speciella situationer.

Närmare bestämmelser om redovisningsperioder finns förutom i mervärdesskattelagen, i skattebetalningslagen (1997:483). Enligt 10 kap. 18 § skattebetalningslagen skall, om bokföring t.ex. skett under april månad, den som är skyldig att redovisa mervärdesskatt på beskattningsunderlag som exkl. gemenskapsinterna förvärv och import för beskattningsåret beräknas uppgå till sammanlagt högst 40 mkr, lämna deklaration till skattemyndigheten senast den 12 juni samma år. Vid beskattningsunderlag över 40 mkr gäller andra tidsperioder.

Närmare om mervärdesskatt på konkursförvaltararvode

Konkursförvaltarkollegiernas Förening hemställde 1994 om Bokföringsnämndens yttrande över god redovisningssed vad avser bokföring av konkursförvaltararvoden. Bokföringsnämnden yttrade sig i frågan den 25 augusti 1994, dnr 5/94. Nämnden hänvisade till bestämmelsen i 8 § dåvarande bokföringslagen enligt vilken fordringar och skulder skulle bokföras så snart det kan ske sedan faktura eller annan handling som tillkännager anspråk på vederlag utfärdats eller mottagits eller sådan handling bort föreligga enligt god affärssed. Någon koppling till uppkomsten av ett civilrättsligt fordringsförhållande gjordes alltså inte.

Det förfarande som Konkursförvaltarkollegiernas Förening hade beskrivit i sin förfrågan och som Bokföringsnämnden hade lagt till grund för sitt yttrande innebar att ”konkursförvaltaren innan konkursen avslutas till rätten ger in en arvodesframställan enligt 14 kap. 6 § konkurslagen (1987:672). Till denna framställning skall fogas en redogörelse för det arbete som uppdraget medfört (även arvode avseende kvarstående förvalt-

ningsåtgärder brukar tas med i arvodesframställningen). Innan rätten beslutar om arvodet inhämtas tillsynsmyndighetens synpunkter. I den slutredovisning över förvaltningen som förvaltaren avger till tillsynsmyndigheten ingår det yrkade arvodet som en kostnadspost. Förvaltaren får inte lyfta arvodet förrän slutredovisningen avgetts och arvodesbeslutet vunnit laga kraft.”

Enligt Bokföringsnämnden innebar varken det förhållandet att det efter arvodesframställningen kvarstår vissa arbetsuppgifter för konkursförvaltaren eller att det sker en särskild prövning av arvodets storlek att arvodesframställningen kan ses som något annat än en handling som tillkännager anspråk på vederlag. Av 8 § andra stycket i den då gällande bokföringslagen följde därför en skyldighet att bokföra arvodesframställningen vid den tidpunkt då den ges in till rätten.

De nu redovisade uttalandena i propositionen och från Bokföringsnämnden tillsammans med reglerna om redovisningsskyldighet för mervärdesskatt innebär alltså att skattskyldighet uppstår i och med att fordran har bokförts. Föreningen har hävdats att konkursförvaltaren mot denna bakgrund får betala in mervärdesskatt trots att han inte kan lyfta arvodet som mervärdesskatten är beräknat på förrän vid en senare tidpunkt. I skrivelsen till regeringen 1997 uppger föreningen att handläggningstiden för att fastställa arvodet är i genomsnitt 6 månader.

Överväganden

Som har berörts i det föregående (se avsnitt 2.5.1, 5.4.2 och 5.4.3) bestämmer rätten konkursförvaltararvodet efter viss kommunikation med TSM, gäldenären och vissa borgenärer. I de fall rätten skall fastställa utdelning i konkursen skall beslut i arvodesfrågan fattas samtidigt med beslutet om fastställande, om det inte är fråga om särskilt arvode för viss egendom (14 kap. 9 § KL). Förvaltaren skall i sådana fall, samtidigt med utdelningsförslaget, avge slutredovisning för sin förvaltning (13 kap. 4 § KL).

En konkursförvaltare får enligt 14 kap. 11 § KL inte lyfta sitt arvode förrän han avgett slutredovisning för sin förvaltning. Ett beslut om arvode till förvaltaren går i verkställighet först sedan det har vunnit laga kraft (16 kap. 4 § andra stycket 1 KL). Frågan huruvida det räcker med att slutredovisning avgetts eller om det krävs att arvode också har fastställts och beslutet har vunnit laga kraft för att förvaltaren skall få lyfta detsamma har besvarats av HD i NJA 1992 s. 887. HD uttalade att de i och för sig svår-förenliga bestämmelserna i 14 kap. 11 § KL och 16 kap. 4 § KL skulle tillämpas så att arvodet inte fick lyftas innan beslutet har vunnit laga kraft.

För att konkursförvaltaren skall kunna lyfta arvodet krävs det alltså att beslutet att fastställa detta vunnit laga kraft. I utdelningskonkurser krävs därvid att utdelningsförslaget fastställs samtidigt (14 kap. 9 § KL) och att slutredovisning ges in till TSM. I konkurser som inte avslutas med utdelning skall slutredovisning avges så snart som möjligt. Regeln i 14 kap. 11 § KL förhindrar i sådana fall att förvaltaren kan lyfta sitt arvode innan slutredovisning getts in.

Det problem som påtalats av Konkursförvaltarkollegiernas Förening har sin grund i att mervärdesskatteskyldighet uppstår redan i samband med att arvodesframställan ges in till rätten vid konkursernas avslutande. Skatten skall sedan redovisas och betalas in (i den mån avdrag inte sker för ingående mervärdesskatt), inom vissa redovisningsperioder. Det dröjer dock innan förvaltaren kan lyfta arvodet som grundar mervärdesskatteskyldigheten. Det rör sig ofta om stora utlägg, eftersom förvaltararvodet kan vara högt och balanserna hos tingsrätter och TSM ibland är stora, vilket leder till lång handläggningstid. Frågan är om, och i så fall på vilket sätt, konkursförvaltarnas redovisningsskyldighet i detta hänseende skiljer sig från andra uppdragstagares.

I de flesta situationer där betalning begärs för en utförd tjänst uppkommer bokföringsskyldighet och därigenom mervärdesskatteplikt då faktura utställs. Således inträder mervärdesskatteplikt då ett biträde enligt rättshjälpslagen eller en offentlig försvarare ger in kostnadsräkning till rätten. På samma sätt som gäller för konkursförvaltararvodet skall dessa arvoden fastställas av rätten innan de kan lyftas. I många fall ges kostnadsräkningen in i samband med att målet avslutas vid en förhandling och dom meddelas sedan inom en viss kortare tid. Det kan emellertid förekomma, t.ex. om handläggningen varit skriftlig, att längre tid förflyter innan dom eller beslut meddelas. Skillnaden mellan konkursförvaltare och biträden enligt rättshjälpslagen eller offentliga försvarare torde alltså till största delen vara den tid som löper mellan det att arvode begärs och att det slutligen fastställs av rätten. Vidare rör det sig för konkursförvaltarna oftare om större arvodesbelopp än vad som vanligen är fallet för t.ex. ett biträde enligt rättshjälpslagen.

När det gäller advokatarvoden som inte fastställs av domstol är situationen en annan. Advokaten begär betalt av klienten och anger en viss tid inom vilken fakturan skall vara betald. På det sättet förfogar advokaten över den tid som löper från det att framställning om arvode görs till dess att arvodet på vilket mervärdesskatt skall erläggas finns tillgängligt.

En annan form av uppdrag som har vissa likheter med konkursförvaltarens är boutredningsmannens. Boutredningsmannen utses av rätten att förvalta dödsboets egendom (19 kap. 1 § ärvdabalken). Boutredningsmannen har rätt att av dödsboet erhålla skäligt arvode, ävensom ersättning för sina kostnader (19 kap. 19 § ärvdabalken). Om boet inte lämnar någon

tillgång skall boutredningsmannens arvode betalas av den som begärt att han skall utses. Boutredningsmannen är alltså, till skillnad från konkursförvaltaren, inte beroende av något domstolsbeslut när det gäller arvodet. I lagen ges inte någon föreskrift om någon särskild ordning för att bestämma arvode och kostnadsersättning. Boutredningsmannen får tillgodoräkna sig det belopp som han själv finner skäligt och den som inte är nöjd får dra saken under rättens prövning. I regel bör boutredningsmannen inte ta ut arvode förrän uppdraget är slutfört, men utredningen kan ta så lång tid att det inte rimligen kan vägras honom att tillgodoräkna sig arvode för en del av det utförda arbetet. Tar utredningen längre tid i anspråk än ett år bör man inte kunna rikta någon anmärkning mot att boutredningsmannen årligen tillgodogör sig ett belopp som efter en försiktig beräkning motsvarar det dittills nedlagda arbetet (Walin, Kommentarer till ärvdabalken, del III s. 107 f.).

Problemet i mervärdesskattehänseende när det gäller konkursförvaltararvoden uppstår alltså för att många tingsrätter – särskilt de större – och TSM har en hög arbetsbelastning, vilket ger långa handläggningstider för fastställande av arvodesräkningar. Bestämmelserna om att mervärdesskatteskyldighet inträder då framställan om arvode görs innebär att förvaltarna får ligga ute med medel motsvarande mervärdesskatt under en icke obetydlig tid, vilket ställer stora krav på likviditeten hos advokatfirman. När det gäller frågan om förvaltarna också gör en ränteförlust i och med att avsatta medel inte får lyftas måste beaktas att förvaltaren enligt HD:s ovan nämnda avgörande skall tillgodoräknas den ränta som från dagen för slutredovisning upplöper på det för förvaltaren avsett belopp.

Ett sätt för konkursförvaltaren att minska eventuella likviditetsproblem skulle kunna vara att *begära förskott* på arvodet. De ändringar i konkurslagen som genomfördes vid 1987 års reform innebar att förutsättningarna för att erhålla förskott luckrades upp genom att kravet på synnerliga skäl för förskott togs bort (jfr ang. äldre bestämmelser om förskott avsnitt 5.10.2). Rätten får tillerkänna förvaltaren skäligt belopp att utgå i förskott innan slutligt arvode bestäms, om det är rimligt med hänsyn till omfattningen av det arbete som uppdraget har medfört, den tid under vilken konkursen har varat och ytterligare beräknas pågå samt övriga förhållanden. Enligt vad som uttalades i prop. 1986/87:90 s. 162 borde förskott inte utgå i andra fall än då konkursen beräknas pågå under ytterligare så lång tid att det framstår som obilligt att kräva att förvaltaren skall invänta konkursens slut innan han får betalt. Innan beslut om förskott meddelas skall rätten inhämta yttrande av TSM.

Frågan om förskott på konkursförvaltararvode i mervärdesskattesammanhang har prövats av Hovrätten för Västra Sverige i ett refererat rättsfall, RH 1995:30. Förvaltaren hade i det målet gett in slutredovisning, ut-

delningsförslag och arvodesframställan, varvid han yrkat ersättning för arvode med 103 375 kr samt förskott på arvodet med 21 533 kr. Som skäl för förskottsyrkandet uppgav han att förskottet behövdes för att ”den på arvodesräkningen och på utlägggen” löpande mervärdesskatten skulle kunna betalas inom föreskriven tid. TSM tillstyrkte yrkat arvode men motsatte sig förskottsyrkandet med motiveringen att det inte förelåg förutsättningar för förskottsarvode. Tingsrätten biföll dock förskottsyrkandet. Hovrätten pekade på att skäl för förskott enligt förarbetena skulle föreligga endast i konkurser av vidlyftig beskaffenhet och under förutsättning att betydande arbete redan nedlagts i konkursen samt att denna kunde beräknas pågå ytterligare så lång tid att det vore obilligt att förvaltaren skulle behöva vänta så länge på arvodet. Därutöver krävdes ursprungligen att det förelåg synnerliga skäl för förskott. Även om detta krav tagits bort ur lagrummet framgick av motivuttalandena (prop. 1986/87:90 s 162 f.) att förskott även fortsättningsvis skulle komma i fråga endast under de förutsättningar som tidigare gällt i fråga om bl.a. konkursens omfattning och varaktighet. Enligt hovrättens uppfattning kunde hänsyn till andra förhållanden, t.ex. det uppkomna mervärdesskatteproblemet, tas endast om de förelåg tillsammans med den nu angivna omständigheterna. Det torde med andra ord inte vara möjligt att beakta de likviditetsproblem som kan uppkomma till följd av mervärdesskattereglerna, om inte förskott var motiverat också på grund av det av förvaltaren nedlagda arbetet och konkursens varaktighet. Det i målet berörda likviditetsproblemet hänförde sig till situationer där konkursens avslutande var nära förestående. Det fanns då enligt hovrätten inte skäl att bevilja förskott enligt de särskilt angivna förutsättningarna och det kunde inte enbart med beaktande av konsekvenserna från mervärdesskattesympunkt komma i fråga att bifalla en begäran om förskott.

Också enligt utredningens mening saknas i dag möjlighet för konkursförvaltaren att få förskott på arvodet för att täcka utlägg för mervärdesskatt. En annan utväg som också prövats rättsligt är om förvaltaren, utan att begära förskott, skulle kunna lyfta den del av det yrkade arvodet som motsvarar den mervärdesskatt som beräknas belöpa på arvodet utan att beslutet om arvode vunnit laga kraft. Frågan har prövats av Hovrätten över Skåne och Blekinge i ett orefererat rättsfall 1997 (Ö 1882/97). Förvaltaren hävdade bl.a. att mervärdesskatt inte var någon ersättning för utförda tjänster utan enbart en omsättningsskatt vilken icke till någon del skulle komma uppdragstagaren till godo. Både tingsrätten och hovrätten ansåg emellertid att mervärdesskatten fick anses som en del av det arvode vilket enligt KL skulle fastställas till förvaltaren och som inte fick lyftas förrän beslutet om sådan ersättning vunnit laga kraft.

Som framhållits i det föregående är bestämmelserna om bokföringskyldighet och mervärdesskatt inte sådana att de tar särskilt sikte på konkursförvaltarnas situation. Om man jämför med redovisningssituationen

för andra uppdragstagare, t.ex. boutredningsmän och biträden enligt rätts-hjälpslagen, framstår emellertid konkursförvaltarnas problem i mervärdes-skattehänseende som särskilt påtagliga. En utgångspunkt enligt tilläggs-direktiven är att förvaltaren inte skall bära någon del av kostnaderna vid konkurs. Om förvaltarens utlägg för mervärdesskatt kan anses innebära en kostnad är osäkert (förvaltare skall bl.a. tillgodoräknas räntan på det ute-stående arvodesbeloppet), men det är i vart fall en olägenhet som förvalt-aren inte skall behöva ha. Utredningen har därför ansett att det bör över-vägas vilka möjligheter som finns för att komma till rätta med olägenhet-en.

En ändring i bestämmelserna om mervärdesskatteskyldighet som inne-bär att sådan skyldighet inträder först då arvodet fastställs av domstol skulle få verkan även mot andra uppdragstagare än konkursförvaltare. Ut-redningen har varken underlag eller mandat att föreslå en så långt gående ändring. Det skulle för övrigt kräva särskilda överväganden av skatterätts-lig natur. Utredningen anser att en lösning på problemet i första hand bör sökas inom ramen för KL:s bestämmelser.

En tänkbar lösning vore att särskilja handläggningen av konkursför-valtarens arvodesframställan från granskningen av de övriga handlingar som förvaltaren ger in i samband med konkursens avslutande. Syftet här-med skulle vara att förkorta den tid som löper mellan det att förvaltaren framställer sitt arvodesyrkande och tidpunkten för tingsrättens beslut. Härvid borde utredningens förslag om en ny konkurstillsyn tas till ut-gångspunkt.

Handläggningen av slutredovisningen, utdelningsförslaget och en arvo-desframställan hänger ihop. Rent teoretiskt skulle man kunna tänka sig att (efter en ändring av 14 kap. 9 § KL) slutredovisning och utdelningsförslag ges in och hanteras för sig utan att någon arvodesframställan samtidigt ges in till tingsrätten. Utdelningsförslaget skulle alltså uppta en kostnadspost om arvode fram t.o.m. upprättande av utdelningsförslag och en kost-nadspost som avser ersättning för kvarvarande åtgärder. När tiden för att göra invändning mot utdelningsförslaget (tre veckor från kungörandet) har gått ut skulle konkursförvaltaren kunna ge in arvodesframställan. Först då skulle skyldighet att redovisa mervärdesskatt uppkomma. Rätten skulle, sedan arvodesframställan getts in, bereda tillsynsmyndigheten, gäldenären och borgenärerna tillfälle att yttra sig (se 14 kap. 8 § i utredningens lagför-slag). Detta skulle dock innebära ett visst administrativt dubbelarbete, eftersom tillsynsorganet först skulle behöva överväga att avge utlåtande över slutredovisningen och sedan eventuellt yttra sig särskilt över arvodes-framställningen. En viss tidsutdräkt skulle det också innebära genom att ytterligare tid måste beredas gäldenären och borgenärerna att yttra sig. Denna tid torde bli ungefär lika lång som tiden för att göra invändning mot

utdelningsförslaget och förvaltaren skulle därför sannolikt inte vinna något från redovisningssynpunkt med en sådan åtgärd.

Sannolikt skulle alltså en sådan förändring av handläggningsreglerna inte ge någon lösning på problemet, eftersom detta bl.a. beror på tingsrätternas balanser när det gäller granskningen av arvodesframställningen och arbetsredogörelsen. När det gäller möjligheterna till förkortning av handläggningstiderna kommer utredningens förslag om en ny offentlig tillsyn att få betydelse. En ordning där tillsynen är selektiv och tillsynsorganet inte enligt KL är skyldig att utöva närmare tillsyn i varje enskild konkurs kommer sannolikt att kunna bidra till att minska handläggningstiderna hos tillsynen. Problemet kvarstår dock när det gäller handläggningen vid domstol.

En möjlighet att komma till rätta med problemet vore att ändra bestämmelserna om förskott så att de blev tillämpliga i just denna situation. En annan möjlighet vore att tillåta konkursförvaltaren att täcka utlägget för mervärdesskatt med hjälp av konkursboets medel. Detta skulle kunna ske på det sätt som var föremål för bedömning i de ovan nämnda rättsfallet från Hovrätten över Skåne och Blekinge genom att förvaltaren får lyfta en viss del av arvodet utan att avvakta ett lagakraftvunnet beslut.

En ordning där konkursförvaltaren kan beviljas förskott skulle vara ett av domstol kontrollerat sätt för förvaltaren att lyfta arvode motsvarande mervärdesskatten innan lagakraftvunnet beslut om slutligt arvode finns. Det skulle dock bli frågan om ett slags förskottsuttag i efterhand, vilket är en ordning som principiellt kan ifrågasättas. En framställning om förskottsarvode skulle då ges in tillsammans med övriga handlingar (arvodesframställan, utdelningsförslag och slutredovisning) och få behandlas utan att det samtidigt skedde annat än en mycket översiktlig prövning av det slutliga arvodet. Det skulle bli fråga om ett förtursärende där förvaltarens begäran nästan undantagslöst skulle beviljas, oavsett en eventuell prutning på det slutliga arvodet. Mervärdesskatteskyldighet skulle å ena sidan uppstå för förskottsbeloppet först när detta betalas ut. Å andra sidan skulle mervärdesskatteskyldighet uppstå för hela arvodet i och med arvodesframställningen.

Den nu skisserade ordningen har uppenbara nackdelar. En bättre lösning är i stället att konkursförvaltaren tillåts lyfta en del av arvodet utan att avvakta rättens beslut. En förutsättning för att detta skall kunna ske är naturligtvis att det finns tillräckligt med tillgångar i konkursboet. Metoden innebär inte någon lösning i avskrivningskonkurser som är helt tillgångslösa och där arvodet i sin helhet skall utgå av allmänna medel. Det är emellertid normalt sett inte sådana konkurser som leder till större utlägg i mervärdesskattehänseende för förvaltaren. Det skulle kunna ifrågasättas om en möjlighet för förvaltaren att ”formlöst” lyfta arvode skulle öppna möjligheter till missbruk genom att förvaltaren då skulle kunna disponera

över medlen på annat sätt än genom att betala in mervärdesskatt. En sådan risk måste dock bedömas mot bakgrund av det ansvar och den handlingsfrihet som denne har när det gäller förvaltningen i sin helhet. Om förvaltaren vill tillgodogöra sig medel i strid med KL har han möjligheter till detta redan tidigare under förvaltningen. En jämförelse skulle också kunna göras med boutredningsmannen som, utan krav på domstolsprövning, ges möjlighet ta betalt för utfört arbete à conto under tiden som förvaltningen alltjämt pågår. En annan invändning mot den nu diskuterade lösningen skulle vara att förvaltaren måste betala in ett skattebelopp utan att veta vilket belopp han slutligen kommer att vara skyldig att betala in. Situationen är emellertid densamma i dag och skillnaden skulle bara vara att förvaltaren förskotterar det ”osäkra” beloppet av konkursboets medel i stället för med egna medel.

Med hänsyn till vad som ovan anförts föreslår utredningen att en konkursförvaltare ges möjlighet att i samband med arvodesframställningen lyfta den del av arvodet som motsvarar den mervärdesskatt som beräknats på det yrkade arvodet (se 14 kap. 11 § KL i utredningens lagförslag).

5.10.4 Förvaring av konkursgäldenärens räkenskapsinformation m.m. enligt 7 kap. 22 § KL

Utredningens förslag: Om det vid konkursens avslutande föreligger hinder mot att den räkenskapsinformation och andra handlingar rörande boet som konkursförvaltaren tagit hand om återställs till gäldenären, skall Konkurstillsynsmyndigheten överta förvaringen. Tiden för bevarandet begränsas till sex år efter utgången av det kalenderår då konkursen beslutades. Konkursförvaltaren skall ha rätt att ansvara för förvaringen om han anser det lämpligt.

Bakgrund m.m.

Bestämmelsen i 7 kap. 22 § KL reglerar 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. Här bör inledningsvis erinras om att man får skilja mellan gäldenärens räkenskapsmaterial m.m., dvs. det material som konkursförvaltaren har tagit hand om enligt 7 kap. 12 § KL, och boets räkenskapsmaterial, dvs. det material som härrör från förvaltarens bokföring under konkursen enligt 7 kap. 19 § KL. Utredningen behandlar i enlighet

med 1998 års tilläggsdirektiv enbart frågan om förvaring av gäldenärens material. Någon motsvarande propå beträffande boets räkenskapsmaterial har inte förts fram.

I 7 kap. 22 § KL föreskrivs att räkenskapsmaterialet m.m. skall förvaras i enlighet med vad som gäller i varje särskilt fall om arkivering. När det gäller vilket material som omfattas av bestämmelsen är en utgångspunkt att överensstämmelse råder med innehållet i 7 kap. 12 § KL. Den regeln tar sikte på dels räkenskapsmaterial (numera räkenskapsinformation) enligt definitionen i bokföringslagen (se 1 kap. 2 § första stycket 9 BokfL), dels andra handlingar. Både 7 kap. 12 § och 22 § KL torde främst bli tillämpliga i de fall konkursgäldenären varit bokföringsskyldig (jfr prop. 1994/95:189 s. 29 f. ang. vad som där sägs i fråga om skyldigheten att särskilt förteckna räkenskapsmaterial m.m. i konkursbouppteckningen, och s. 55 f.). Någon formell särbehandling görs dock inte för reglernas tillämpning beroende på om gäldenären varit bokföringsskyldig eller inte. Även en gäldenär som inte varit bokföringsskyldig kan nämligen ha handlingar som rör boet och till sin karaktär påminner om räkenskapsmaterial i bokföringslagstiftningens mening. Någon formell åtskillnad har t.ex. inte gjorts mellan olika gäldenärskategorier i fråga om skyldigheten att enligt 7 kap. 13 § andra stycket KL ange räkenskapsmaterial m.m. i bouppteckningen (se a. prop. s. 29).

Uttrycket ”vad som i varje särskilt fall gäller om arkivering” i 7 kap. 22 § KL hänför sig bl.a. till reglerna om förvaring av räkenskapsinformation enligt bokföringslagen (se 7 kap. BokfL, jfr 22 § bokföringslagen 1976:125) men även enligt skatterättslig lagstiftning (se t.ex. 14 kap. 2 § skattebetalningslagen 1997:483, jfr prop. 1978/79:105 s. 349).

Den nya bokföringslag som trädde i kraft den 1 januari 2000 ersatte äldre lag i ämnet. I 7 kap. 2 § BokfL föreskrivs att dokument, mikroskrift och maskinläsbara medier som används för att bevara räkenskapsinformation skall bevaras till och med tionde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. Termen ”räkenskapsinformation” träder i stället för begreppet ”räkenskapsmaterial” i 22 § bokföringslagen (1976:125). Den utvidgas till att bl.a. omfatta avtal och andra handlingar som inte tidigare omfattades av begreppet räkenskapsmaterial men väl av arkiveringsskyldigheten (se prop. 1998/99:130 s. 245). Av förarbetsuttalandena i prop. 1998/99:130 framgår att frågan om förvaring av konkursgäldenärens räkenskapsinformation efter konkurs inte tas upp i lagstiftningsärendet, utan att frågan behandlas inom ramen för utredningens uppdrag (s. 266).

I ÄKL reglerades frågan om förvaring av gäldenärens böcker och andra handlingar efter konkurs i 206 § ÄKL. Vid 1979 års reform uttalade departementschefen att han anslöt sig till Konkurslagskommitténs förslag (SOU 1977:29 s. 264) om att det borde ankomma på förvaltaren att avgöra

om han själv eller TSM skulle svara för förvaringen. Praktiska hänsyn borde vara utslagsgivande. Oavsett var bevarandet ägde rum ankom det på både TSM och förvaltaren att iaktta såväl bokförings- som taxeringslagens regler om arkivering. Han påpekade att detta kunde innebära krav på en tioårig förvaringstid om gäldenären varit bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (se prop. 1978/79:105 s. 349).

Vid 1987 års reform ansågs att regleringen i 206 § ÄKL borde kvarstå. RSV hade emellertid, med instämmande av flera KFM, under remissbehandlingen förordat att förvaringstiden borde förkortas. Orsaken var att förvaringen hade kommit att medföra praktiska problem och höga kostnader för det allmänna. Departementschefen hade dock avvikande uppfattning. Han hänvisade till de uttalanden som gjorts i propositionen till dåvarande 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 konkursammanhang. Dessutom hänvisade departementschefen till den då pågående utredningen om betalningsansvar för juridiska personers skulder (prop. 1986/87:90 s. 278).

Kostnaden för TSM:s förvaring av räkenskapsmaterial m.m. har av RSV uppskattats för budgetåret 1992/93 till 4,5 mkr, 1995/96 till 7,5 mkr (12 mån), 1997 till 6,4 mkr, 1998 till 6,65 mkr och 1999 till 7,415 mkr. Till nämnda belopp kommer kostnaden för den arbetsinsats som förvarandet medför för TSM:s personal när den t.ex. transporterar materialet från konkursförvaltarna och iordningställer nytt material i arkivet. Denna kostnad kan mycket grovt uppskattas till en miljon kronor.² I sammanhanget bör beaktas att i de fall konkursförvaltaren svarar för förvaringen uppkommer kostnader som belastar konkursboet. Även dessa kostnader torde uppgå till avsevärda belopp.

Införandet av begreppet räkenskapsinformation i den nya bokföringslagen är ett led i hänsynstagandet till utvecklingen på IT-området. Regleringen i äldre bokföringslagen, där motsvarande beteckning var "räkenskapsmaterialet", byggde på föreställningen att räkenskapshandlingar är identiska i lagrad och läsbar form. När det gäller elektroniska handlingar är ett utmärkande drag att informationen är frikopplad från det fysiska underlaget. Termen räkenskapsinformation avser – i motsats till termen räkenskapsmaterial – informationen och inte bäraren av dessa (se 1 kap. 2 § första stycket 9 BokfL och prop. 1998/99:130 s. 242 f. och 374). Skälen för att även i fortsättningen ha en tioårig förvaringstid är hänsynen

² Källa: RSV.

till dels att vanliga fordringar preskriberas efter tio år, dels att preskriptionstiden för grova skattebedrägerier är tio år och att eftertaxering i vissa fall kan ske efter utgången av den normala femårsfristen (se nämnda prop. 1998/99:130 s. 266). Redovisningskommittén hade i betänkandet Översyn av redovisningslagstiftningen (SOU 1996:157) föreslagit en arkiveringstid om sex år. Skälen var i huvudsak av praktisk natur, bl.a. svårigheterna att under så lång tid som tio år tillgodose bokföringslagens krav på förvaring med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen och för de stora företagen att förvara stora mängder arkivmaterial. En avvägning mellan dessa problem och samhällets behov av kontroll t.ex. i samband med taxeringsrevision eller brottsmisstanke, resulterade i att kommittén föreslog en förvaringstid om sex år (SOU 1996:157 s. 301 f.).

Reformbehovet

Utredningen har i avsnitt 2.6.4.2 och 4.2.4 redogjort för de förslag i ämnet som RSV lämnat i en promemoria till DV-rapporten "Översyn av vissa konkursrättsliga föreskrifter" (DV-rapport 1992:2, s. 50). I avsnitt 2.6.4.2 och 4.2.5 finns en redogörelse för RSV:s anslagsframställning avseende budgetåren 1997–1999 i vilken frågan om förvaring av konkursgäldenärens räkenskapsmaterial m.m. togs upp på nytt (bil. 1, s. 22 f.). De synpunkter som Konkursförvaltarkollegiernas Förening gett uttryck för 1997 i skriften "Synpunkter på det obeståndsrättsliga regelsystemet" finns beskrivna i avsnitt 2.6.4.2 och 4.3.7.

Överväganden

Det är fyra frågor som inställer sig när det gäller förvaring av konkursgäldenärens räkenskapsinformation m.m. efter konkurs: Varför bör materialet bevaras?, Hur länge bör materialet bevaras?, Vem eller vilket organ bör svara för bevarandet? och Vem skall slutligt stå kostnaden för förvaringen?

Svaret på frågan *varför materialet bör bevaras* framgår av de förarbetsuttalanden och reformförslag vilka utredningen redogjort för i det föregående. Enighet råder om att det främst är i det allmännas intresse som förvaringen bör ske. Med det allmännas intresse avses här intresset av att beivra brott och att göra skatterevisioner. Motsvarande synpunkter har kommit fram vid de kontakter utredningen haft med företrädare för åklagar- och skattemyndigheter (se avsnitt 2.6.4.2).

Det anförda bör bilda utgångspunkt för ställningstagandet till hur länge en förvaring bör ske, vilket organ som bör svara för förvaringen och

vem som slutligt skall svara för kostnaden för förvaringen. Med en sådan utgångspunkt motverkas inte borgenärernas möjligheter att ta del av material för att t.ex. utkräva ansvar enligt den aktiebolagsrättsliga lagstiftningen.

När det gäller svaret på frågan *hur lång arkiveringstiden bör vara* synes samstämmighet råda mellan RSV och Konkursförvaltarkollegiernas Förening om att en förkortning bör ske. Detta synsätt står i motsats till motivuttalandena vid KL-reformen, vilka bl.a. byggde på hänsynen till beivrandet av brott. Genom att arkiveringstiden för räkenskapsinformation enligt den nya bokföringslagen också i fortsättningen är tio år (se 7 kap. 2 § BokfL) har lagstiftaren markerat behovet av en lång förvaringstid när det gäller bokföringsmaterial från affärsdrivande företag.

Inledningsvis vill utredningen framhålla vikten av att en lång förvaringstid inte tas till intäkt för att brottsutredning m.m. kan skjutas framåt i tiden enbart av den anledningen att konkursgäldenärens räkenskapsinformation m.m. finns tillgängligt under en lång tid. Erfarenheten visar att dröjsmål med att sätta igång behövlig utredning i de fall en brottsanmälan gjorts av konkursförvaltaren motverkar statens önskan att beivra brott. Ju längre tid som går efter en sådan anmälan utan att utredning påbörjas, desto svårare blir det att fullfölja utredningen på ett tillfredsställande sätt. Det är tillräckligt att erinra om att det skriftliga materialet regelmässigt måste kompletteras med förhör med gäldenärsföretagets företrädare och förekommande vittnen. Den förvaringstid som är föreskriven för affärsdrivande företag bör med andra ord inte utan vidare tas som förebild när det gäller att bestämma motsvarande tid i konkurssammanhang.

Som redovisats ovan omfattar 7 kap. 22 § KL såväl den situationen då en gäldenär varit bokföringsskyldig enligt bokföringslagen som när så inte varit fallet. Bestämmelsen torde oftast ha sin betydelse om gäldenären varit bokföringsskyldig och därmed en tioårig förvaringstid enligt bokföringslagen föreskrivs. Såväl en bokföringsskyldig gäldenär som annan kan emellertid ha andra handlingar för vilka gäller förvaringsplikt enligt skattelagstiftningen. I 4 kap. 1 § första stycket lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter stadgas att den som enligt den lagen är skyldig att lämna självdeklaration, kontrolluppgift eller andra uppgifter för taxering skall sörja för att underlag finns bl.a. för kontroll av det nyss nämnda. I samma paragrafs tredje stycke anges att underlaget skall bevaras under sex år efter utgången av det kalenderår underlaget avser. Enligt 14 kap. 2 § skattebetalningslagen skall en deklarationsskyldig i skälig omfattning se till att det genom räkenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt finns underlag för fullgörande av deklarations- och annan uppgiftsskyldighet samt för kontroll av skyldigheten och beskattningen. Underlaget skall bevaras under sju år efter utgången av det kalenderår underlaget avser.

Om man överväger en förkortning av förvaringstiden för konkursgäldenärs räkenskapsinformation m.m., bör hänsyn tas till de bestämmelser i den skatterättsliga lagstiftningen vilka anger den yttersta fristen inom vilken skattemyndigheterna behöver sådant material som avses i 7 kap. 22 § KL. Sådana bestämmelser utgör reglerna om begäran av omprövning och omprövning av taxeringsbeslut, som kan ske före utgången av femte året efter taxeringsåret (se 4 kap. 7–14 §§ taxeringslagen 1990:324) och under vissa förutsättningar senare, samt eftertaxering, som kan ske inom fem år efter taxeringsåret (se 4 kap. 15–19 §§ taxeringslagen) eller senare, bl.a. vid brott enligt skattebrottslagen (se 4 kap. 20–22 §§ taxeringslagen). I 21 kap. skattebetalningslagen finns också motsvarande frister angivna för de fall omprövning sker av beslut enligt samma lag (se 21 kap. 1 §). I 21 kap. 4 § resp. 8–9 §§ skattebetalningslagen föreskrivs bl.a. att begäran om omprövning får göras resp. omprövningsbeslut på initiativ av skattemyndigheten kan meddelas sjätte året efter utgången av det kalenderår under vilket beskattningsåret har gått ut. Under vissa förutsättningar kan begäran om omprövning göras resp. omprövningsbeslut meddelas senare. En motsvarande frist gäller vid beslut om efterbeskattning enligt 21 kap. 10–13 §§ skattebetalningslagen (se 21 kap. 14 § skattebetalningslagen) men kan förlängas i vissa fall, t.ex. vid skattebrott (se 21 kap. 15–20 §§ skattebetalningslagen).

Det finns skäl att göra en åtskillnad mellan de fall då konkursgäldenären är en fysisk person och de fall denne är en juridisk person. För *en fysisk person* – oberoende av om gäldenären bedrivit näringsverksamhet eller inte – kan bestämmelserna om omprövning m.m. i taxeringslagen och skattebetalningslagen bli tillämpliga fullt ut. Detta kan tala för att materialet bör bevaras så länge som möjligt, dvs. i vissa fall i nästan tio år. Antalet fysiska personer som försätts i konkurs är dock litet i förhållande till exempelvis de aktiebolag som går i konkurs, även om t.ex. bokföringsbrott förekommer bland fysiska personer som bedrivit näringsverksamhet.

Av de skäl RSV framfört (se avsnitt 4.2.5) kan reglerna om eftertaxering i taxeringslagen inte aktualisera något behov av konkursgäldenärens material om denne varit *juridisk person*. Samma sak gäller frågan om efterbeskattning enligt skattebetalningslagen. Då den juridiska personen upplösts genom konkursen finns det ingen skattskyldig att eftertaxera eller efterbeskatta. Därmed kan heller ingen ställföreträdare göras ansvarig. Mot bakgrund av att flertalet konkursgäldenärer är just juridiska personer, främst aktiebolag, minskar därför behovet att bevara materialet så länge som tio år.

Ett ytterligare skäl för en lång förvaringstid skulle, liksom beträffande fysiska personer, kunna vara möjligheterna för skattemyndigheterna att ompröva ett tidigare taxeringsbeslut eller beslut enligt skattebetalningslagen. En tillämpning av de nyss återgivna reglerna härom torde emellertid

inte heller kräva en tioårig förvaringstid. Det får förutsättas att omprövning normalt aktualiseras under konkursens gång, dvs. under de närmaste åren efter beskattningsåret.

Av 12 kap. 6 § första stycket skattebetalningslagen följer att en juridisk persons företrädare är betalningsskyldig jämte den juridiska personen, om skatteavdrag inte gjorts eller skatt i övrigt inte betalats på föreskrivet sätt. En sådan betalningsskyldighet kan bl.a. aktualiseras efter det att den juridiska personen försatts i konkurs. I 12 kap. 7 § skattebetalningslagen anges som en yttersta gräns för att väcka talan om betalningsskyldighet tiden för preskription av den juridiska personens skattefordringar. Preskriptionstiden är enligt huvudregeln fem år efter utgången av det kalenderår skattefordran förföll till betalning (se 3 § lagen 1982:188 om preskription av skattefordringar m.m.). I 7 § skattepreskriptionslagen ges under vissa begränsade förutsättningar möjligheter att till en förlängning av preskriptionstiden. Inom utredningen har framhållits att när det gäller talan om företräदारansvar enligt 12 kap. 6 § skattebetalningslagen, en åtskillnad bör göras mellan de fall då ett beslut om fordran på skatt redan fattats beträffande den juridiska personen resp. när så inte är fallet. RSV brukar avråda skattemyndigheterna från att föra talan mot ställföreträdaren i de fall någon fordran inte ens fastställts mot den juridiska personen. Om skattemyndigheten däremot fattat ett sådant beslut anses inte något hinder möta mot att föra talan enligt 12 kap. 7 § skattebetalningslagen, detta oaktat att konkursen hunnit avslutas under mellantiden.

Det anförda talar för att det från skatterättslig synpunkt inte möter något avgörande hinder mot en förkortning av förvaringstiden. Frågan måste emellertid ses också ur andra synvinklar.

Det material konkursförvaltaren tar hand om enligt 7 kap. 22 § KL kan omfatta t.ex. räkenskapsinformation avseende olika år bakåt i tiden. Om konkursen varar under ett par år kommer vid en tillämpning av reglerna om omprövning enligt taxeringslagen eller skattebetalningslagen olika frister gälla för olika delar av materialet. Innebörden av bestämmelsens nuvarande utformning är indirekt att den som förvarar materialet också får gallra när tiden för arkiveringsskyldigheten gått ut enligt t.ex. bokföringslagen. En tänkbar lösning är att konkursförvaltaren åläggs att före förvaringens början rensa ut sådant material som över huvud inte kan ha något intresse för skattemyndigheten. Skattemyndigheten torde emellertid bäst kunna bedöma behovet av material. En enklare lösning är därför att ha en bestämd tidpunkt från vilken förvaring skall ske för allt konkursgäldenärens material. I annat fall riskerar man att förvaltarens arbete med att gallra i materialet åsamkar konkursboet kostnader.

Förvaringen kan inte omfatta annat material än det som konkursförvaltaren fick vid konkursutbrottet. Gäldenären får i princip inte fortsätta sin näringsverksamhet därefter (se 3 kap. 1 § KL, jfr 2 § lagen 1986:436 om

näringsförbud). En lämplig tidpunkt från vilken förvaring bör ske är därför det kalenderår då gäldenären försattes i konkurs. Om gäldenären var näringsidkare skulle i och för sig en lämpligare tidpunkt vara det senaste räkenskapsåret. På så sätt kunde ytterligare förkortning ske och anknyta till bokföringslagens bestämmelser om arkivering (se 7 kap. 2 § BokfL). Med hänsyn till att även andra gäldenärskategorier omfattas av 7 kap. 22 § KL är detta mindre lämpligt.

När det gäller under hur lång tid förvaring bör ske skulle ovan nämnda regler om ordinarie frister för omprövning av taxerings- och skattebeslut kunna bilda utgångspunkt. I sammanhanget bör dock beaktas – som framhållits ovan – att olika tider kan komma att gälla för olika handlingar m.m. beroende på t.ex. vilket beskattningsår en omprövning skall ske. Av betydelse är härvid hur lång tid konkursen pågått. En lång handläggningstid i förening med att tidpunkten för förvaringen räknas från året för konkursutbrottet kan medföra att skattemyndigheten går miste om material som hänför sig till några år bakåt i tiden. Förvaringstiden kan i dylikt fall ha gått ut i nära anslutning till konkursens slut. Av svaren på utredningens enkät 1997/98 till TSM (bilaga 2) och uppgifter från TSM i Stockholm (se avsnitt 2.3.5.5) framgår att handläggningstiderna 1995 och 1997 (för TSM i Stockholm även 1998) i genomsnitt utgjorde högst 2,5 år. Då bör beaktas att vissa konkurser torde härröra från den kraftiga konkursuppgången i början av 1990-talet. I Stockholmsregionen var tendensen sjunkande för 1998, vilket fortfarande torde gälla med hänsyn till det alltmer sjunkande antalet konkurser.

Det ovan anförda sammantaget med utredningens förslag om förbättringar av konkursförvaltarnas kompetens, bör ytterligare verka för kortare handläggningstider. En förvaringstid om längst sex år efter utgången av det kalenderår konkursen beslutades bör ge godtagbara möjligheter för skattemyndigheterna att göra önskade skatterevisioner.

Även brottsutredningsaspekter måste emellertid beaktas i sammanhanget. Den tioåriga preskriptionstid som gäller beträffande grova skattebrott (se 4 § skattebrottslagen 1971:69 och 35 kap. 1 § brottsbalken) har aktualitet såväl i de fall konkursgäldenären varit en fysisk som då det rör sig om en juridisk person. Ansvar kan nämligen göras gällande för ställföreträdaren. Det bör dock anmärkas att konkursförvaltaren endast i cirka 25 procent av alla avslutade konkurser gör en anmälan om brottsmisstanke enligt 7 kap. 16 § KL. Enligt vad utredningen erfarit genom uppgifter från åklagare vid EBM, finns följaktligen inget intresse från myndighetens sida för bokföringsmaterial m.m. i övriga konkurser. Inrättandet av EBM torde gynna en mer effektiv hantering av förvaltarnas anmälningar. EBM och åklagarmyndigheter bör på ett tidigare stadium ha tillräcklig information för att ta ställning till om gäldenärens material bör bevaras.

Utredningen anser med hänsyn till det nu anförda och med beaktande av de kostnader som den nuvarande förvaringstiden för med sig att övervägande skäl talar för att förkorta tiden för förvaring av materialet i enlighet med vad som angetts nyss.

Inom utredningen har gjorts gällande att förvaringstiden torde kunna förkortas ytterligare. Ett alternativ vore att konkursförvaltaren åläggs att bevara materialet under t.ex. ett å ett och ett halvt år efter konkursen. Under denna tid fick det ankomma på de myndigheter som har ett intresse av materialet att höra av sig. En sådan ordning skulle främja skyndsamhet i t.ex. brottsutredningarna. Det har emellertid inte synt realistiskt att fullfölja denna tanke. Denna förutsätter en mycket hög beredskap hos skatte- och åklagarmyndigheter och avsevärda resurser för att hindra att statens anspråk på skatt resp. beivrande av brott blir illusoriska.

Svaret på frågan *vem eller vilket organ som bör ansvara för förvaringen* råder det delade meningar om hos dem som krävt reformer. RSV har förespråkade att konkursförvaltaren helt bör stå för bevarandet, medan Konkursförvaltarkollegiernas Förening håller fast vid nuvarande ordning.

Förvaringen av materialet sker nästan helt i det allmännas intresse. Det är därför rimligt att en myndighet ansvarar för förvaringen. Främst skatte- och åklagarväsendet, inkl. EBM, har ett intresse i saken. Det framstår därför i och för sig som lämpligast att dessa organ förvarar materialet. Av olika skäl kan det dock vara svårt för dessa myndigheter att relativt snabbt efter konkursens slut ta ställning till om en förvaring bör ske. Skälen till detta kan vara resursbrist eller att konkursförvaltaren gjort brottsanmälan sent i konkursen. Av de alternativ som återstår, dvs. förvaltaren eller tillsynsmyndigheten, är det senare att förorda. Tillsynsorganet har i regel god kännedom om konkursen, när brottsanmälan förekommit. Som nyss framhållits sker förvaringen också väsentligen i det allmännas intresse. Även praktiska skäl talar för myndighetsalternativet. Med utredningens förslag kommer Konkurstillsynsmyndigheten att ha regional anknytning (se avsnitt 5.9.1). Förvaringen bör ske på den plats som medför minst olägenheter och kostnader.

Ingenting hindrar att konkursförvaltaren i vissa fall fortsätter förvaringen. Det kan tänkas att det återstår någon åtgärd efter konkursens slut som kräver tillgång till materialet. I sådana fall bör Konkurstillsynsmyndigheten kunna komma överens med förvaltaren om hur förvaringen skall ske.

Skattemyndigheterna m.fl. bör naturligtvis så snart som möjligt lämna besked om de behöver materialet. Ju snabbare ett sådant besked lämnas, dess större effektivitets- och besparingsvinster kan uppnås.

Om konkursförvaltaren vid konkursens slut har kännedom om att åklagar- eller skatteväsendet har intresse av vissa handlingar, är den bästa lösningen att denne tar kontakt med myndigheterna. I annat fall riskerar Konkurstillsynsmyndigheten att få material i onödan, vilket åsamkar kostna-

der. Inom utredningen har upplysts att är rutinerna vid s.k. återrapportering från åklagarna till förvaltarna om vad en brottsanmälan enligt 7 kap. 16 § KL lett till numera är förbättrade. Därigenom får förvaltarna kännedom om vilken åklagare som handlägger ett ärende. Regionaliseringsreformen rörande skatteväsendet torde också underlätta för förvaltaren att med ledning av tillgängliga uppgifter om gäldenärens bosättning m.m. finna rätt skattemyndighet.

När det gäller *vem som slutligt skall stå för förvaringskostnaden* före- språkar RSV att konkursboet bör svara för kostnaden medan Konkursförvaltarkollegiernas Förening anser att staten skall ha ansvaret.

Det avgörande bör enligt utredningen vara att förvaringen av materialet främst sker i samhällets intresse. En konsekvens härav blir att samhället bör svara för kostnaden. Det framstår som mindre lämpligt att t.ex. låta konkursavgiften (se utredningens förslag hörom i avsnitt 5.8) täcka statens kostnader helt eller delvis. Därigenom skulle konkursbona, och ytterst borgenärerna, få betala "bakvägen". Mot detta kan anföras att företagen själva får svara för arkiveringskostnaderna för den räkenskapsinformation som avses i bokföringslagen. Detta kan emellertid företagen ta ut som en kostnad i verksamheten. Någon sådan möjlighet står inte konkursboet till buds.

Storleken av kostnaden för förvaringen kan vara svår att förutse. Med utredningens förslag kommer tillsynsorganet att i större utsträckning än nu få svara för förvaringen, vilket kan medföra kostnadsökningar för staten. På sikt kan dock förutses en förkortning av tiden och ett mindre behov av utrymme för bl.a. räkenskapsinformationen. Det minskade utrymmet beror på den ökade möjligheten enligt bokföringslagen till förvaring på annat sätt än i form av traditionella handlingar. En eventuell kostnadsökning för bevarandet av gäldenärens räkenskapsinformation m.m. för staten motsvaras av en kostnadsminskning för konkursbona (och borgenärerna) i de fall konkursförvaltaren eljest skulle ha svarat för förvaringen.

I de fall konkursförvaltaren själv svarar för förvaringen kan skälet för detta i vissa fall vara hänsynen till borgenärernas intresse. Det är då rimligt att konkursboet svarar för kostnaden.

Utredningens förslag till ändringar beträffande förvaringen av konkursgäldenärens räkenskapsinformation m.m. medför att 7 kap. 22 § KL måste ändras (se 7 kap. 22 § KL i utredningens lagförslag och kap. 6 Författningskommentar). Bl.a. bör termen räkenskapsmaterial bytas ut mot räkenskapsinformation. Lämpligen bör även en hänvisning ske i 7 kap. 2 § BokfL, som reglerar tid och plats för förvaringen av räkenskapsinformation, till den särskilda bestämmelsen i 7 kap. 22 § KL som avser förvaring av, bl.a., gäldenärens räkenskapsinformation efter konkurs.

5.11 Vissa frågor rörande konkursförvaltningen m.m.

I en skrivelse till regeringen från Konkursförvaltarkollegiernas Förening (dnr. Ju 94–3928, se avsnitt 4.3.5.3) har föreningen framställt ett antal förslag till reformer rörande vissa regler ang. konkursförvaltningen m.m., bl.a. rörande 7 kap. 15 § första stycket 5 och 6, 20 § och 21 § KL. Dessa förslag tas upp i de närmast följande avsnitten. RSV har i en skrivelse i februari 2000 till utredningen framfört förslag till ändringar i 7 kap. 20 § KL.

5.11.1 Omfattningen av skyldigheten enligt 7 kap. 15 § första stycket 5 KL att i förvaltarberättelsen ange brottsmisstanke m.m.

Utredningens bedömning: Innehållet i 7 kap. 15 § första stycket 5 KL fyller den funktion som avses med förvaltarberättelsen. Utredningen anser därför inte att någon ändring bör ske.

Bakgrund

I 7 kap. 15 § första stycket 5 KL stadgas att konkursförvaltaren i förvaltarberättelsen skall i förekommande fall lämna uppgift om misstanke om brott enligt 11 kap. brottsbalken (BrB) eller sådant förfarande som kan föranleda näringsförbud enligt 2 § lagen (1986:436) om näringsförbud, har anmälts till åklagaren. Bestämmelsen hade tidigare sin motsvarighet, för s.k. ordinär konkurs, i 55 § första stycket och för s.k. mindre konkurs, i 185 b § andra stycket ÄKL. För ordinär konkurs fanns inte någon annan bestämd frist inom vilken berättelsen skulle ges in än att förvaltaren skulle ombesörja detta ”så snart ske kan”. I mindre konkurs hade förvaltaren att ge in motsvarande uppgifter snarast och senast en månad från konkursbeslutet. För båda konkursformerna gällde fram till KL-reformen att förvaltaren skulle ange grunden för brottsmisstanken eller grunden till varför näringsförbud kunde komma i fråga.

Nämnda uppgiftsskyldighet var även i ÄKL inskränkt till gäldenärsbrotten. Vid 1979 års reform förordades från åklagarhåll att uppgiftsskyldigheten även borde avse andra brott. Departementschefen ansåg dock inte att någon utvidgning borde ske, eftersom en sådan utredningsskyldighet skulle inkräkta på konkursförvaltarens övriga åligganden (se prop. 1978/79:105 s. 178). Vid utskottsbehandlingen förordades emellertid att

det i lagen skulle tas in en föreskrift om anmälningsskyldighet i förhållande till åklagaren beträffande även andra brott som inte var ringa, om gäldenären varit näringsidkare (se 55 § tredje stycket och 185 b § femte stycket ÄKL, och bet. 1978/79:LU19 s. 84). Förslaget bifölls av riksdagen.

I samband med en reform 1980 infördes regler om näringsförbud för konkursgäldenärer även för tiden efter konkurs (se 199 b § ÄKL). I ÄKL infördes ett krav på uppgiftsskyldighet i förvaltarberättelsen om förhållanden i nämnda hänseende och en motsvarande anmälningsskyldighet gentemot åklagaren (se 55 § första och tredje styckena och 185 b § andra och femte styckena samt prop. 1979/80:83 s. 53 f.).

Genom KL-reformen infördes en yttersta gräns på sex månader för att avge förvaltarberättelsen (se 7 kap. 15 § andra stycket KL i nuvarande lydelse). Därmed aktualiserades frågan om uppgifterna om brottsmisstanke och näringsförbud borde finnas med. Departementschefen framhöll att det var en viktig uppgift för konkursförvaltaren att efterforska brott och några begränsningar i nämnda hänseende borde inte komma i fråga. Mot detta kunde, enligt departementschefen, anföras att i konkursens inledningskede fanns många andra brådskande uppgifter för förvaltaren, att det var viktigt att etablera ett gott samarbete med gäldenären och att en snabb brottsefterforskning eller efterforskning om förhållanden rörande näringsförbud kunde äventyra ett sådant samarbete. Vidare framhölls att informationen inte i första hand riktade sig till borgenärerna, för vilka det inte var angeläget att få den snabbt tillgänglig. Om förvaltarberättelsen skulle komma att avlämnas tidigare än förut, kunde det få till följd att förvaltaren därefter upphörde med sina efterforskningar om brott och näringsförbud. Sammanfattningsvis ansåg departementschefen att det inte fanns skäl att behålla kravet att i förvaltarberättelsen behöva ange samma information som gällt enligt ÄKL. Om det i ett tidigt skede stod klart att misstanke om brott och förhållande som kunde föranleda näringsförbud förelåg, borde enligt propositionsuttalandena förvaltaren inte vara förhindrad att uppge att han gjort en anmälan härom till åklagaren (prop. 1986/87:90 s. 273).

I paragrafen hänvisas till 2 § lagen om näringsförbud. Bestämmelsen avser näringsförbud som har sin grund i förhållanden i den enskilda konkursen och motsvaras av 199 b § ÄKL. 1 § lagen om näringsförbud, som trädde i kraft den 1 juli 1986, tar sikte på förhållanden även utanför konkurs men kan bli tillämplig där. Vid 1987 års reform ålades konkursförvaltaren endast skyldighet att i förvaltarberättelsen uppge förhållanden enligt 2 § lagen om näringsförbud. Dock är förvaltaren skyldig att enligt 7 kap. 16 § KL till åklagaren även anmäla förfaranden som kan medföra näringsförbud enligt t.ex. 1 § lagen om näringsförbud.

I sammanhanget bör även nämnas att Ekosekretessutredningen i betänkandet Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53) lagt fram ett förslag om att konkursförvaltaren inte skall vara skyldig att i förvaltarbe-

rättelsen lämna de uppgifter som framgår av 7 kap. 15 § första stycket 5 KL. Förslaget är ett led i en effektivare brottsbekämpning. Ändringen syftar till att främst gäldenären, men även borgenärerna, inte skall få kännedom om uppgiften förrän vid slutredovisningen. Gäldenären och borgenärerna anses inte behöva komma i bättre läge än vad som eljest gäller tidpunkt för delgivning rörande misstänkt och målsägande vid misstanke om brott (se SOU 1999:53 s. 303 f.).

Reformförslag

Konkursförvaltarcollegiernas Förening har påpekat att uppgiftsskyldigheten i 7 kap. 15 § första stycket 5 KL inte överensstämmer med omfattningen av den anmälningsskyldighet som föreligger enligt 7 kap. 16 § KL. Den sist nämnda bestämmelsen omfattar brottslighet och förfaranden som kan medföra näringsförbud utöver vad som anges i 7 kap. 15 § första stycket 5 KL.

Överväganden

De skäl som redovisats vid 1979 års reform (se prop. 1978/79:105 s. 178) till varför uppgiftsskyldigheten i förvaltarberättelsen bör avse endast gäldenärsbrott, har fortfarande bärkraft. Den inslagna linjen har fullföljts vid KL-reformen 1987 genom att skyldigheten att ange grunden för brottsmisstanken slopades och därmed indirekt åliggandet att bedriva brottsefterforskningar i ett tidigt skede (se prop. 1986/87:90 s. 273). Enligt utredningens uppfattning finns ingen anledning att på ett tidigt stadium i konkursen tynga konkursförvaltaren med ett utökat krav på uppgifter om även annan brottslighet än enligt 11 kap. BrB. Det viktiga är att åklagare och polis får kännedom härom, vilket anmälningsskyldigheten i 7 kap. 16 § KL bl.a. rörande sådana brott torde ge garantier för.

I fråga om skyldigheten att lämna uppgift om förhållanden rörande näringsförbud kan i stort samma resonemang föras som beträffande brottsmisstanke. Ursprungligen kunde näringsförbud endast komma i fråga vid konkurs (se 199 b § ÄKL), varför hänvisningen i 55 § och 185 b § ÄKL inte kunde avse något annat förhållande. Det torde vara mest intressant för borgenärerna att genom förvaltarberättelsen få veta vad gäldenären gjort i den enskilda konkursen. 2 § lagen om näringsförbud reglerar nämnda förhållande. Utredningen anser därför att det heller inte föreligger något behov av att utvidga uppgiftsskyldigheten beträffande näringsförbuden till att avse förhållanden som avses i 1 § lagen om näringsförbud.

5.11.2 Omfattningen av skyldigheten enligt 7 kap. 15 § första stycket 6 KL att ange gäldenärens bokföringssystem m.m.

Utredningens bedömning: Ordalydelsen i 7 kap. 15 § första stycket 6 KL stämmer överens med bestämmelsens syfte. Någon ändring bör därför inte ske.

Bakgrund

I 7 kap. 15 § första stycket 6 KL föreskrivs att konkursförvaltaren i förvaltarberättelsen skall uppge vilket bokföringssystem en gäldenär, som är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, har tillämpat och hur skyldigheten har fullgjorts.

Motsvarande uppgiftsskyldighet fanns redan i äldre konkursrätt och avsåg då skyldigheten att föra handelsböcker. I 49 § 1862 års konkurslag stadgades skyldighet för de s.k. gode männen att lämna en sådan uppgift i en berättelse till borgenärerna. Bestämmelsen överfördes sedermera till ÄKL där motsvarande skyldighet ålades konkursförvaltaren (se 55 § första stycket ÄKL). I samband därmed föreskrevs också en skyldighet att bifoga balansräkningen. Enligt ett ursprungligt förslag skulle detta öka möjligheterna för borgenärerna att bilda sig en uppfattning om gäldenärens affärs-skötsel och om denne fortsatt sin verksamhet efter det att obeståndet inträtt (se 1911 års betänkande s. 295). Förslaget omarbetades senare så att uppgiftsskyldigheten inskränktes till att avse köpmän, dvs. de som är eller under någon del av det sista året före konkursen ”varit pliktig att föra handelsböcker” (se 193 § ÄKL i lydelsen före den 1 juli 1975). Förhållandena under tiden dessförinnan ansågs inte ha samband med obeståndet, men kunde i stället ha intresse när det gällde skyldigheten att i förvaltarberättelsen ange om brottsligt förfarande rörande bokföringsskyldigheten förelåg (se 1919 års betänkande s. 211). I litteraturen har framhållits att uppgiften rörande gäldenärens skyldigheten att föra handelsböcker även har betydelse för om gäldenären gjort sig skyldig till brott (se Welamson, Konkursrätt, 1961, s. 354).

Reformförslag

Konkursförvaltarkollegiernas Förening har gjort gällande att uttrycket i 7 kap. 15 § första stycket 6 KL ”hur bokföringen har fullgjorts” är dubbeltydigt. Det innefattar enligt föreningen såväl tillstånd som organisation, varför ett klargörande bör ske om vad som avses.

Överväganden

Den nu behandlade bestämmelsen syftar till att förmedla upplysningar till, främst borgenärerna, men även andra för att dessa skall kunna bedöma hur gäldenären skött sina åligganden i näringsverksamheten. Av särskilt intresse torde vara om denne fortsatt sin rörelse efter det att obeståndet inträtt (se Welamson, a.a. s. 354). Frågan om gäldenären gjort sig skyldig till brottslighet har också ett samband härmed, även om punkten 6 inte direkt tar sikte på det.

För att rätt kunna bedöma hur gäldenären skött sin näringsverksamhet är det av betydelse både hur bokföringen handhåfts organisatoriskt (se t.ex. 4 kap. 1 § 1 bokföringslagen 1999:1078, BokfL) och att god redovisningssed iakttagits (se 4 kap. 2 § nämnda lag). Utredningen anser att den nuvarande lydelsen av 7 kap. 15 § första stycket 6 KL står i överensstämmelse med en sådan tolkning. Någon ändring bör inte ske.

5.11.3 Tidpunkten och formerna för att lämna berättelse enligt 7 kap. 20 § KL

Utredningens förslag: Perioden för att avge halvårsberättelser utsträcks till att omfatta tiden från konkursutbrottet till utgången av den kalendermånad, i vilken sex månader förflutit från bouppteckningssammanträdet (se 6 kap. 2 a § KL i utredningens lagförslag).

Kravet på att bankernas kontoutdrag skall vara bestyrkta slopas.

Bakgrund

I 7 kap. 20 § första stycket KL anges att konkursförvaltaren skall avge en s.k. halvårsberättelse till TSM om konkursen inte är avslutad när sex månader förflutit från edgångssammanträdet. Halvårsberättelsen skall innehålla uppgift om vilka åtgärder förvaltaren vidtagit för att avsluta konkursen samt uppgifter om in- och utbetalningar under den gångna perioden eller en kronologisk och systematisk sammanställning av boets affärshändelser. Berättelsen skall ges in inom en månad räknat från utgången av sexmånadersperioden. Om pengar under någon del av nyss nämnda period stått inne på bank, skall förvaltaren också sända med en av banken bestyrkt uppgift om gjorda insättningar och uttag. I andra stycket samma paragraf föreskrivs att halvårsberättelse skall avgas senare i konkursen för varje sexmånadersperiod som löper, varvid förvaltaren även skall ange fullständiga upplysningar om varför konkursen inte avslutats. I tredje

stycket samma paragraf föreskrivs att en kopia av halvårsberättelsen snarast skall ges in till rätten.

Paragrafen hade tidigare delvis sin motsvarighet i 56 § och 58 § tredje stycket ÄKL för s.k. ordinära konkurser. I 56 § ÄKL reglerades konkursförvaltarens skyldighet att för TSM redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att avsluta förvaltningen. Detta skulle ske inom två veckor vid utgången av mars eller september månad, beroende på när första borgenärssammanträdet ägt rum, och därefter vid samma tidpunkt för varje förflutet halvår så länge konkursen pågick. I 58 § ÄKL reglerades skyldigheten att avge s.k. kvartalsberättelser, vilka omfattade en kvartalsvis redovisning av boets inkomster och utgifter att ges in inom två veckor från utgången av mars, juni, september och december månader. En skyldighet att ge in utdrag från bank över insättningar och uttag fanns också. Tvåveckorsfristen infördes vid 1979 års reform, efter påpekande under remissomgången över Konkurslagskommitténs betänkande Konkursförvaltning (SOU 1977:29), att den tidigare enveckorsfristen var för snäv. Skälet var hänsynen till bl.a. möjligheterna att få saldobesked från bankerna (prop. 1978/79:105 s. 283).

När KL trädde i kraft 1987 slopades kravet på kvartalsberättelser och i stället samordnades innehållen i 56 och 58 §§ ÄKL i nuvarande 7 kap. 20 § KL. Paragrafen blev dessutom gemensam för alla slags konkurser i det nya enhetliga konkursförfarandet. Tiden för att ge in halvårsberättelsen utsträcktes till en månad efter utgången av sexmånadersperioden räknat från edgångssammanträdet. Flera remissinstanser hade i yttrandena över Konkurslagskommitténs slutbetänkande Ny konkurslag (SOU 1983:24) påpekat att förvaltarna hade svårigheter att avlämna halvårsberättelsen inom den föreskrivna fristen, bl.a. på grund av att bankernas kontobesked inte kom i tid. Departementschefen uttalade dock att individuella redovisningsperioder skulle behållas för varje konkurs. Kravet på att avge halvårsberättelser kom nu att gälla samtliga konkurser. Om inte redovisningsperioderna gjordes individuella kunde den tillfälliga belastningen annars bli för stor för förvaltarna och TSM (se prop. 1986/87:90 s. 277).

Reformbehovet

I den ovan nämnda skrivelsen till regeringen görs gällande att de perioder som anges i 7 kap. 20 § KL för halvårsberättelserna inte är synkroniserade med månadsskiftet. Bankernas redovisningsperioder som avser hel kalendermånad, medför att förvaltarna undantagslöst sätter sig över bestämmelsen och utsträcker perioden för första berättelsen till närmaste månads-skifte.

Av intresse i sammanhanget är att det i kommentaren till KL (Walin m.fl., Konkurslagen (lagkommentar), Del 2, s. 602) uttalas att förvaltarna

torde kunna utsträcka redovisningsperioden men att det inte är tillåtet att ge in halvårsberättelsen för sent.

Enligt vad utredningen erfarit genom uppgifter från konkursförvaltare kan problemet i huvudsak sammanfattas enligt följande. När konkursen beslutats och medel finns tillgängliga i boet sätter konkursförvaltaren in dem på ett bankkonto. Bankens redovisning sker för hel kalendermånad. Sexmånadersperioden, som är knuten till tidpunkten för edgångssammanträdet, kan variera. Om den går till ända t.ex. i mitten av en månad, utsträcker förvaltaren den till närmaste månadsskifte. Om kontobeskederna måste avvaktas kan fristen för att ge in halvårsberättelsen kanske inte iaktas. Det är visserligen möjligt för bankerna att tillhandahålla kontobesked med brutna perioder, som är anpassade till tidpunkten för edgångssammanträdet. Detta är emellertid fördröjande och innebär olägenheter för förvaltarens organisation. En mer praktisk hantering är om förvaltaren i slutet av varje månad kan stämma av i vilka konkurser sexmånadersperioden gått till ända. I annat fall nödgas bevakning ske varje dag av om perioden gått ut. TSM brukar godta ett sådant förfarande och TSM brukar inte heller ställa krav på att bankernas kontoutdragen skall vara bestyrkta.

RSV har i en skrivelse till utredningen gjort en framställning om 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 en viss månad disponerat medel ur kontot, kan underlåta att foga ett utdrag för denna månad. Denne kan hävda att insättning och uttag endast skett en viss månad. Ett krav på att kontoutdragen skall vara sammanhängande torde förenkla kontrollmöjligheterna och motverka risker för att förvaltarna tillfälligt lånar pengar ur konkursboet.

Överväganden

En effektiv konkursförvaltning medför att förlusterna för borgenärer och andra begränsas. De bestämmelser i KL som reglerar förvaltningen bör därför så långt möjligt förenklas. En förenkling måste dock vägas mot intresset av att tillsynsorganet t.ex. kan utöva en godtagbar medelskontroll. Halvårsberättelserna ger upplysning om varför konkursavslutet dröjer och tillhandahåller underlag för hur förvaltaren hanterat konkursboets medel under den gångna sexmånadersperioden i konkursen. En sådan kontrollmöjlighet är nödvändig även vid en reformerad konkurstillsyn.

Sexmånadersperioden bestäms i dag med utgångspunkt i tiden för edgångssammanträdet. Sammanträdestidpunkten kan variera i ett intervall från en månad till två månader efter konkursbeslutet, ibland t.o.m. ännu längre (se 6 kap. 4 § KL, jfr 6 kap. 2 a § KL i utredningens lagförslag). Det är därför delvis tillfälligheter som avgör när den första halvårsberättelsen skall lämnas in och medelskontroll ske. I sammanhanget bör anmärkas att konkursförvaltaren hanterar boets tillgångar redan fr.o.m. i konkursens början. Redovisningsperioden torde utan olägenhet kunna utsträckas till det månadsskifte som infaller närmast efter det att sex månader förflutit från, med utredningens förslag, bouppteckningsammanträdet (se 7 kap. 20 § KL i utredningens lagförslag).

Konkursförvaltaren bör fortfarande ha en månad på sig att ge in berättelsen till Konkurstillsynsmyndigheten. Myndigheten kan därigenom i ökad utsträckning komma att vid varje månadsskifte få halvårsberättelser i konkurserna. De praktiska olägenheter som kan uppkomma på grund härav bör inte överdrivas. Systemet tillämpas på nämnda sätt redan i dag. Utredningens förslag om en effektivare offentlig konkurstillsyn (se avsnitt 5.7 och 5.9.1) torde även motverka eventuella svårigheter.

Nuera framställs bankernas utskrifter av kontoutdragen maskinellt. De ger besked om insättningar och uttag som registrerats i konton som förs med hjälp av automatisk databehandling. Namnet på banken finns angivet på utdragen. Såsom RSV påpekat ger kravet på bestyrkande inte några garantier för felaktiga registreringar rörande insättningar och uttag. Å andra sidan förekommer det nästan aldrig att en konkursförvaltare gör sig skyldig till missbruk av boets medel. Utredningens förslag till ändringar i KL beträffande utseende av konkursförvaltare (se avsnitt 5.3) torde ytterligare medverka till att upprätthålla en kvalitativt högtstående förvaltarkår, vilket motverkar riskerna för brottsliga förfaranden.

Med hänsyn till det anförda anser utredningen skäl inte längre föreligga för att avkräva konkursförvaltaren bestyrkta kontoutdrag. RSV:s framställan i denna del bör således följas.

Man kan visserligen fråga sig om det är lämpligt att en konkursförvaltare som har direktuppkoppling via Internet till bankkonton, själv bör få ta

fram utdragen. Med tanke på att det inte är möjligt för förvaltaren att manuellt göra ändringar i kontot, torde det dock inte spela någon roll om banken eller förvaltaren tar ut utdragen.

RSV:s förslag att kontoutdragen bör vara sammanhängande för redovisningsperioden torde medverka till att underlaget för medelskontrollen förbättras. Med en sådan ordning får tillsynsorganet ett fullständigt underlag för att kunna bedöma konkursförvaltarens medelshantering. Även om det inte kan anses föreligga någon erfarenhetsmässigt grundad risk för missbruk från förvaltarnas sida, bör på de av RSV anförda skälen förslaget godtas. En ändring av nu nämnt slag torde överensstämma med rådande praxis.

5.11.4 Redovisningen av medelsförvaltningen efter avslutad konkurs enligt 7 kap. 21 § KL

Utredningens förslag: Bestämmelsen ändras så att ett klagörande sker i fråga om tidpunkten för redovisningen och perioderna för denna. Så snart det inte längre finns några av boets medel kvar insatta på bank skall redovisning ske för period som inte omfattas av tidigare avgiven slutredovisning.

Bakgrund

I 7 kap. 21 § KL regleras det fallet att konkursen avslutats (se 11 kap. 18 § KL) och att det finns medel i boet som borgenärerna skall lyfta. Så länge sådana medel finns kvar på bank skall konkursförvaltaren avge en ekonomisk redovisning motsvarande den som sker i halvårsberättelserna (jfr 7 kap. 20 § KL). Detta uttrycks i bestämmelsen så att förvaltaren inom en månad från utgången av varje kalenderår skall avge redovisningen till TSM. När några medel inte längre finns att lyfta skall en anmälan ske till myndigheten.

Bestämmelsen hade sin motsvarighet i 58 § fjärde stycket andra och tredje meningarna ÄKL. Stycket fick sin lydelse genom en ändring i ÄKL 1941. I den ursprungliga lydelsen fanns inte någon annan skyldighet för konkursförvaltaren än att ha medlen insatta på bank tills borgenären påkallade lyftning samt att underrätta konkursdomaren om vilken bank medlen stod inne på (se 58 § fjärde stycket i lydelsen före den 1 juli 1941). Lagändringen 1941 gjordes i samband med att i ÄKL infördes regler, bl.a. om preskription, beträffande borgenär som inte begagnat sin lyftningsrätt i nära anslutning till att utdelningsförslaget eller beslut om klander därav

vunnit laga kraft. Som ett led i reformen ansågs det lämpligt att förvaltaren årligen skulle avge redovisning till RO (se NJA II 1941, s. 499 f.).

Reformförslag

Konkursförvaltarkollegiernas Förening anser att innehållet i 7 kap. 21 § KL ger intryck av att det rör sig om en årlig redogörelse i vissa konkurser, att det i lagtexten bör klargöras att redovisning kan ske tidigare och att den skall lämnas så snart boets bankmedel gått ned till noll. Föreningen hävdar också att det är oklart för vilken period redovisning skall ske, dvs. vad som avses med ”den gångna perioden” genom hänvisningen i paragrafen till 7 kap. 20 § KL. Perioden bör knytas till den senaste halvårsberättelsen eller, om sådan inte finns, konkursutbrottet. Vidare påpekar föreningen att någon samordning inte finns med innehållet i den slutredovisning som förvaltaren redan avgett. Vissa uppgifter kommer därför att redovisas dubbelt.

Överväganden

Utredningens förslag till en reformerad konkurstillsyn (se avsnitt 5.7) innebär att Konkurstillsynsmyndigheten får begränsa tillsynen i en konkurs med utgångspunkt i vad som är väsentligt att kontrollera (se 7 kap. 26 § första stycket KL i utredningens lagförslag). Bl.a. får myndigheten själv avgöra i vilken omfattning slutredovisningarna skall granskas (se 13 kap. 5 § KL i utredningens lagförslag). Rätten att begränsa tillsynen medger också en flexibel granskning av redovisningar som avges enligt 7 kap. 21 § KL. Med hänsyn härtill är det viktigt med entydiga bestämmelser om medelskontrollen. Det finns annars en risk för att konkursförvaltarna tillhandahåller bristfälliga redovisningar.

En tillämpning av bestämmelsen i 7 kap. 21 § KL förutsätter att det efter konkursens avslutande alltså finns medel insatta på bank. Av andra meningens i paragrafen framgår att konkursförvaltaren skall anmäla till TSM när några medel inte längre finns att lyfta. Förvaltaren skall naturligtvis inte dröja med en slutlig redovisning till närmaste årsskifte, om några bankmedel inte längre finns att lyfta redan långt före kalenderårets utgång. Även om detta får anses underförstått i lagrummet bör ett förtydligande göras i nämnda hänseende (se 7 kap. 21 § KL i utredningens lagförslag). Den uttryckliga skyldigheten för förvaltaren att han skall meddela tillsynsorganet när några medel inte längre finns att lyfta kan därmed utgå ur lagtexten. Det finns då inte längre någon direkt föreskrift för tillsynsorganet om att kunna avkräva förvaltarna en s.k. slutanmälan. Utredningens

förslag innebär emellertid ingen ändring i sak. Skyldigheten för förvaltaren att avge en slutanmälan kommer i stället att följa indirekt av bestämmelsen.

Det är viktigt att en sammanhängande medelskontroll kan ske. Konkursförvaltaren har emellertid redan avgett en ekonomisk redovisning för hela konkursen i slutredovisningen (se t.ex. 13 kap. 2 § 5 KL). För att undvika att redovisningen enligt 7 kap. 21 § KL kommer att avse samma period som i slutredovisningen bör paragrafen förtydligas.

5.11.5 Konkurstillsynsmyndighetens funktion i fråga om brottsefterforskning, m.m.

Utredningens bedömning: De reformförslag utredningen inom ramen för sitt uppdrag lägger fram bl.a. om en förstärkning av konkursförvaltarnas kompetens (se avsnitt 5.3), om en ny inriktning på den offentliga konkurstillsynen (se avsnitt 5.7), om en ny självständig tillsynsmyndighet (se avsnitt 5.9.1) och om att inrätta ett Konkursråd (se avsnitt 5.9.2) tillgodoser önskemålet om att utredningar om ekonomisk brottslighet vid konkurs bedrivs tillräckligt effektivt.

Bakgrund m.m.

I utredningens ursprungliga direktiv (Dir. 1997:74) framhålls vikten av att tillsynsfunktionen utformas så att bekämpandet av ekonomisk brottslighet underlättas. I avsnitt 2.1.1 och 2.1.2 har utredningen redogjort för att intresset av att beivra brott efter hand kommit att inverka på konkurshanteringen och rollfördelningen mellan konkursförfarandets aktörer. Ursprungligen var konkurs endast en angelägenhet mellan gäldenären och borgenärerna. Vid 1979 års reform framhöll lagstiftaren särskilt hänsynen till bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten när det gällde valet av tillsynsorgan (se prop. 1978/79:105 s. 191). Även de höjda kvalifikationskraven på konkursförvaltarna ansågs säkerställa en effektiv utredning av brott inom konkurs (se a. prop. s. 178). Alltsedan nämnda reform åligger det förvaltarna att efterforska eventuell brottsmisstanke och att anmäla denna till åklagare (se 7 kap. 16 § KL). Förvaltaren har även att avge en redogörelse i ämnet i samband med att han avger slutredovisning (7 kap. 17 § KL).

Före 1979 års reform ankom det på förvaltaren att endast i förvaltarberättelsen, som skulle skickas till konkursdomaren, ange om gäldenären kunde misstänkas för brottslighet mot borgenärerna och grunden för misstanken. Konkursdomaren hade att anmäla detta till åklagare. Vid reformen överfördes anmälningsskyldigheten på förvaltaren av rationella

skäl. I samband därmed uttalades att omfattningen av förvaltarens utredningsskyldighet fick bedömas från fall till fall med utgångspunkt i borgenärskollektivets intresse av att gäldenärsbrott beivrades. Utredningen, som borde bedrivas aktivt, skulle emellertid inte gå längre än att förvaltaren kunde konstatera att skälig anledning till misstanke förelåg. Någon mer omfattande utredning på boets bekostnad skulle inte äga rum (se prop. 1978/79:105 s. 178).

Vid KL-reformen uttalade chefen för Justitiedepartementet att det ligger i TSM:s kontrolluppgift att se till att konkursförvaltarna utför bl.a. erforderliga undersökningar om brottsliga handlingar (se prop. 1986/87:90 s. 113 f.). Det primära ansvaret för sådana utredningar åvilar emellertid förvaltaren. Vid sin kontroll av förvaltarens åtgärder bör TSM i sitt yttrande över dennes slutredovisning framföra kritik om förvaltaren har underlåtit att anmäla t.ex. befogade brottsmisstankar till åklagare.

Konkursförvaltarens åtgärder rörande brottsutredning berörs i konkursförvaltartaxan. I kommentaren till taxan (se DVFS 1999:16) anges att utredning om brottsmisstanke är en omständighet som kan ge ersättning utöver taxan. Av utredningens enkät till TSM 1999 om storleken på konkursförvaltarnas arvoden m.m. (se Bilaga 9) framgår dock att det inte är så vanligt att utredning om brottsmisstanke åberopas som grund för överskridande av taxan. Ett undantag utgör t.ex. Stockholmsregionen.

Övriga bestämmelser i KL vilka också har till syfte att underlätta bekämpandet av ekonomisk brottslighet är 6 kap. 2 – 3 §§ och 7 kap. 13 § tredje stycket KL. Den upplysningsskyldighet som åligger gäldenären gentemot domstol m.fl. enligt 6 kap. 2 § KL vidgades 1995. I 7 kap. 13 § tredje stycket KL stadgas att gäldenärens räkenskapsmaterial skall förtecknas i bouppteckningen, vilken gäldenären senare skall avlägga ed på enligt 6 kap. 3 § KL (jfr 6 kap. 2 a och 3 § KL i utredningens lagförslag). Bakgrunden till de nyss nämnda ändringarna är de företeelser som efter konjunkturedgången i 1990-talets början fått benämningen konkursmissbruk, bekvämlighetskonkurser och planerade konkurser. Ett sätt att stävja sådana företeelser och att möjliggöra en ännu effektivare konkursförvaltning var bl.a. att genomföra nämnda detaljändringar i regleringen om gäldenärens skyldigheter i konkursförfarandet (se prop. 1994/95:189 t.ex. s. 20 f, 25 f., 28 f., 34 f.).

Reformbehovet

I detta avsnitt behandlas endast det reformbehov med anknytning till bekämpandet av ekonomisk brottsligheten i konkurs som faller inom utredningens uppdrag. Hit hör enligt 1998 års tilläggsdirektiv konkursförvaltarens brottsefterforskning och anmälan om brottsmisstanke enligt 7 kap.

16 § KL samt framför allt tillsynsorganets kontroll av hur förvaltarna sköter dessa åligganden.

Utredningen har i avsnitt 4.1.1 redogjort för bet. 1993/94:LU20 i vilket utskottet bifallit ett antal motionsyrkanden om åtgärder mot ekonomisk brottslighet, bl.a. effektivare utredning av misstanke om ekonomisk brottslighet i samband med konkurs. I avsnitt 4.2.3 har redovisats innehållet i RRV-rapporten där man påtalat att tillsynen av de s.k. samhällsin-tressena, bl.a. beivrandet av ekonomisk brottslighet, har försvagats.

I Rubiconrapporten 1994 och i slutrapporten 1997 från de s.k. Rubi-conseminarierna (se avsnitt 4.3.9) finns en rad problem belysta som är förknippade med brottsutredning i samband med konkurs. I 1994 års rapport föreslogs ett antal åtgärder för att effektivisera brottsutredningar i konkurs. En del av förslagen har lett till lagändringar, bl.a. de ovan omtalade i KL. I rapporten förordades också ett utökat samarbete mellan konkursförvaltare, revisorer och berörda myndigheter, att vidtas inom ramen för gällande lagstiftning. Med anledning främst av de förslag till förbättringar av handläggnings- och samarbetsrutiner genomförbara inom den nyss nämnda ramen, fick RÅ, RPS och RSV under 1995 regeringens uppdrag att, i samarbete med företrädare för konkursförvaltare och revisorer, effektivisera rutinerna för brottsutredningar i konkurs. Seminarier med företrädare för de nu nämnda kategorierna ägde rum 1996. Där behandlades bl.a. de frågor som tas upp nedan och deltagarna enades i vissa fall om nya rutiner m.m. vid brottsutredningarna.

I rapporten 1994 framhölls värdet av att *konkursförvaltarens brottsanmälan enligt 7 kap. 16 § KL görs i en separat handling*, bl.a. med hänsyn till att bättre överensstämmelse med KL då uppnås, att det underlättar åklagarnas arbete och förvaltarnas egen kontroll av vad som anmäls och att hanteringen av sekretess underlättas. Det har rått enighet vid seminarierna att så bör ske och att anmälan också bör ges in till TSM. Samtidigt har det framkommit att en sådan ordning inte tillämpas överallt och att detta är ytterst angeläget.

Vidare har såväl i rapporten som vid seminarierna *tidpunkten för anmälan* diskuterats. I rapporten har framhållits det angelägna i att en tidig anmälan görs för att gynna en effektiv brottsutredning. Seminariedeltagarna har varit eniga om att anmälan i övervägande antalet fall brukar ske först i samband med att konkursförvaltaren överlämnar förvaltarberättelsen. Företrädarna för förvaltarna har uppgett att en tidig anmälan inte är meningsfull, eftersom anmälningarna ofta blir liggande flera år utan utredningsåtgärder. Inte heller brukar åklagarna ta kontakt med förvaltarna förrän lång tid förflutit, allt till men för utredningen. Vid seminarierna har framkommit att det på vissa håll införts en rutin att åklagare eller polis tar kontakt med förvaltaren tidigt efter anmälan. Överväganden vid seminarierna resulterade i att det är otillfredsställande att anmälan sker först i sam-

band med att förvaltarberättelsen överlämnas, att det är angeläget med en tidig anmälan och att denna följs upp så snart ske kan genom kontakt från polis eller åklagare.

I fråga om *innehållet i en anmälan* finns i rapporten ett förslag till s.k. checklista för vad som bör vara med. I listan upptas t.ex. namn på de som var misstänkta för brott med angivande av deras ställning m.m., vilka brott som misstänktes med tydliga beskrivningar av gärningarna med angivande objektiva rekvisit, redovisning av bevisning, näringsförbud, samband med andra konkurser etc. Därutöver förordade man en åtskillnad i anmälan omfattning beroende på vid vilken tidpunkt anmälan gjordes. Seminariedeltagarna var positiva till förslagen i rapporten och betonade särskilt vissa faktorer som viktiga för anmälan. Övervägandena efter seminarierna bestod i att även om enighet rådde om att rapportens förslag var bra, olika uppfattningar ändå visat sig rörande hur utförlig en anmälan borde vara. Detta ledde till slutsatsen att anmälningarnas utformning och innehåll borde diskuteras vidare.

I såväl rapporten som vid seminarierna betonades också vikten av *konkursförvaltarens åtgärder att omhänderta gäldenärens räkenskapsmaterial* (se 7 kap. 12 § KL). Företrädare för polis och åklagare uppgav att förvaltarna inte alltid vidtar tillräckliga åtgärder i nämnda hänseende. Alltför ofta kommer räkenskapsmaterialet fram först sedan förundersökning inletts. Förvaltarna har å sin sida hävdade att tillämpningen av det regelsystem som rör de tvångsmedel vilka står till buds mot en tredskande gäldenär för att få fram materialet är tidsödande. De har också påpekat att gällande ersättningspraxis inte medger alltför långtgående insatser mot gäldenären. Det har också gjorts gällande att förvaltarna brukar begränsa förteckningens omfattning till att avse vissa räkenskapsår. Överenskommelser har träffats vid flera seminarier om att förvaltaren i anmälan skall ange de åtgärder han vidtagit för att omhänderta räkenskapsmaterialet när det är ofullständigt. På flera platser har man också kommit överens om att fortsätta diskussionen om förteckningsskyldighetens omfattning. Övervägandena efter seminarierna bestod bl.a. i att diskussionerna kring tvångsmedelsanvändningen fortsätter och att myndigheterna överväger åtgärder som kan underlätta för förvaltarna, att diskussionen kring regleringen av förteckningsskyldigheten av gäldenärens räkenskapsmaterial fortsätter (dock med påpekande om de kontakter mellan förvaltare och TSM redan finns i saken) och att nuvarande ersättningsmöjligheter för förvaltarnas arbete försvårar tillämpningen av bestämmelserna om förteckningsskyldigheten.

I rapporten tog man även upp konkursförvaltarens *möjlighet att med stöd av 7 kap. 11 § KL anlita revisor vid granskning av gäldenärens bokföring*. I rapporten lämnades synpunkter på formen för direktiven till revisorn och dennes utlåtande. Därutöver lämnade man förslag till en modell för samarbete mellan förvaltaren, revisorn och åklagare. Vid seminarierna

togs frågorna också upp och vid merparten av tillfällena kom man överens om att ett skriftligt utlåtande borde bifogas brottsanmälan. Övervägandena resulterade bl.a. i att det inte framstod som en framkomlig väg att inrätta den i rapporten föreslagna samarbetsmodellen, på grund av begränsade resurser hos åklagare och polis. Dock fanns anledning för revisorskåren att överväga behovet av utbildningsinsatser i straffrätt.

I rapporten och vid seminarierna har *omfattningen av konkursförvaltarens brottsefterforskning* och ersättningsfrågan för sådana åtgärder behandlats. Vid seminarierna har företrädare för förvaltarna framhållit oklarheterna rörande omfattningen av brottsefterforskningen och att den låga nivån på konkursförvaltartaxans normalbelopp uppfattas som besvärande i sammanhanget. Några företrädare för TSM har förordat en restriktiv inställning till omfattningen av förvaltarens brottsutredning. Överenskommelser har träffats på flera platser att diskussionerna skall fortsätta mellan förvaltare, TSM, åklagare och polis i frågan. Hos några kommer ersättningsfrågan för olika insatser att tas upp. Övervägandena utmynnar i att förvaltarnas brottsutredning i vissa fall kan bli tidskrävande men att det i KL saknas mera tydliga anvisningar om hur utredningen skall bedrivas och intensiteten i denna. Det görs även gällande att konkursförvaltartaxan kommit att bilda en norm för det arbete som skall ersättas. En konsekvens härav sägs vara att osäkerheten om att få betalt gör att förvaltarna inställer undersökningar eller avger anmälningar som är mindre bra.

Konkursförvaltarna har vid de flesta seminarierna påpekat att de inte brukar få kännedom om vad som sker med brottsanmälningarna, *s.k. återrapportering saknas*. Åklagarna brukar inte sända beslut om att inte inleda förundersökning, lägga ned en sådan eller om att inte väcka åtal. Förvaltarna får heller inte del av kopia av domar. TSM har uppgett sig ha gjort samma erfarenhet och behöver materialet för att kunna bedöma förvaltarnas insatser. Med anledning av påpekandena har vanligen överenskommelser träffats av innebörd att åklagarna skall skicka domar och beslut till förvaltare och TSM. Övervägandena har bestått i att konstatera det otillfredsställande i att återrapporteringen från åklagarna är bristande och beslutade rutiner följs upp.

RSV har genomfört en undersökning i syfte att i första hand klarlägga vad som har hänt med ett antal brottsmisstankeanmälningar från konkursförvaltare under perioden den 1 april 1996 – 31 mars 1997 (Rapport 2000–03–21, dnr 508–98/701). Undersökningen har omfattat 219 fall fördelade över hela landet. I 63 fall (29 %) var ärendet öppet ännu 460 dagar efter det att anmälan inkommit. I 32 av dessa (varav 30 från Stockholmsregionen) har det antingen inte hänt något alls eller så har förundersökning inletts men någon ytterligare åtgärd inte redovisats. Orsakerna härtill eller eventuella felkällor har inte kunnat klarläggas. I 42 fall (19 %) var åtal väckt när enkäten besvarades under hösten 1998. I 114 fall (52 %) har

ärendet skrivits av, varav 58 skrivits av utan att någon kompletterande åtgärd vidtagits före beslutet. RSV:s slutsatser är att det inte gått att närmare analysera vad som varit avgörande för hanteringen hos åklagarmyndigheten i varje enskilt fall, t.ex. varför så många ärenden är öppna eller skrivits av. Verket konstaterar dock att eftersom endast 42 fall lett till åtal, detta ger stöd för kritiken att förvaltarnas underrättelser leder till åtal och fällande dom i tämligen begränsad omfattning. Undersökningens resultatet ger enligt verket skäl för att en mer regelbunden och systematisk uppföljning av vad som sker med förvaltarnas underrättelser bör göras.

Överväganden

Av statistik från RSV för 1994–1999 framgår att konkursförvaltarna gör brottsanmälningar i cirka en fjärdedel av alla avslutade konkurser. Med nuvarande nivå innebär det att det i ett par tusen konkurser årligen förekommer brottsanmälan. Det är svårt att dra någon säker slutsats om anmälningens frekvensen speglar brottsförekomsten vid konkurs på ett rättvisande sätt. Siffran förmedlar intrycket av att konkurs under 1990-talet skulle i lägre grad än tidigare ha varit förenad med brottslig handling från gäldenärens sida (jfr prop. 1978/79:105 s. 177 f.). Utredningen menar det vara i hög grad tveksamt om så är fallet. Effektiviseringar när det gäller övervakningen av att brottsutredning sker på ett ändamålsenligt sätt i konkurs framstår som angelägna.

I avsnitt 5.7.2.5 har utredningen diskuterat en fråga om konkursförvaltarens skyldighet att upplysa tillsynsorganet om brottsmisstanke. Diskussionen har föranletts av vissa förslag i Ekosekretessutredningens betänkande SOU 1999:53. Som Konkurstillsynsutredningen framhållit i det sammanhanget är det angeläget att tillsynsmyndighetens insyn i förvaltarens brottsefterforskning inte försämras. Utredningen utgår i det följande från att tillsynsfunktionen i nu berörda hänseende kan utövas på samma villkor som hittills.

När det gäller *formen för och innehållet i en brottsanmälan enligt 7 kap. 16 § KL*, kan det av utredningen föreslagna Konkursrådet ge vägledning genom rekommendationer i ämnet. När det gäller *tidpunkten för en anmälan* kan rådet också tänkas bidra med vägledning. Tidpunkten är dock mera knuten till förhållandena i den enskilda konkursen. Om tillsynsorganet redan tidigt fått kännedom om brottsmisstanke, är det troligt att en utökad tillsyn äger rum i konkursen. Det är viktigt att myndigheten prioriterar åtgärder som medverkar till att konkursförvaltaren så fort som möjligt gör en anmälan. Förvaltaren kan även med stöd av 7 kap. 10 § KL inhämta tillsynsorganets uppfattning. Med den nya inriktning på konkurs-tillsynen som utredningen föreslår i avsnitt 5.7 får tillsynsmyndigheten en

bättre överblick och kunskap om den praktiska tillämpningen av de regler i KL som styr förvaltarnas arbete. Ett vidgat samarbete mellan Konkurstillsynsmyndigheten, förvaltarna och åklagarna torde också medverka till bättre rutiner. Tillsynsorganets funktion som serviceorgan kan därvid komma till nytta, t.ex. genom att anordna sammankomster för att dryfta tillämpningsfrågor. Den kompetensförstärkning av förvaltarna som utredningen föreslår i avsnitt 5.3 bör också bidra till förbättrade rutiner beträffande tidpunkten för anmälan.

När det gäller rutinerna kring *konkursförvaltarens åtgärder att ta hand om gäldenärens räkenskapsmaterial och förteckna det* på lämpligt sätt, har inom utredningen framkommit att förbättringar skett sedan Rubiconseminarierna ägde rum. Ytterligare förbättringar synes kunna främjas genom uttalanden av Konkursrådet. Konkursförvaltaren kan också i det enskilda fallet med stöd av 7 kap. 10 § KL höra Konkurstillsynsmyndighetens åsikt. När det gäller förvaltarnas möjligheter att använda tvång mot gäldenären i syfte att få fram räkenskapsinformation, påverkar inte utredningens förslag om att avskaffa den obligatoriska edgången detta. Det står förvaltaren fritt att hos domstol begära att gäldenären avlägger ed, om det t.ex. synes föreligga brottsmisstanke (se avsnitt 5.6.2).

I fråga om *anlitande av revisor* har inom utredningen framhållits att praxis för när så bör ske varierar inom landet. Bl.a. förekommer det att en konkursförvaltare med liten kontorsorganisation anlitar revisorer till dyr kostnad. Utredningens förslag i avsnitt 5.3 som syftar till att stärka kompetensen hos förvaltarkåren bidrar emellertid till att en sådan situation inte skall uppkomma. Även rekommendationer av Konkursrådet om när revisor bör anlitas och formerna kring detta kan vara till hjälp.

Omfattningen av konkursförvaltarens brottsefterforskning kan inte lämpligen i detalj preciseras i KL. Utredningens förslag om en kompetensförstärkt förvaltarkår (se avsnitt 5.3) torde dock medverka till en kvalitetsförbättring i brottsefterforskningen. Rekommendationer från Konkursrådet kan sannolikt också bidra till att undanröja oklarheter. Ämnet lämpar sig väl för att behandlas vid seminarier i Konkurstillsynsmyndighetens regi. De resurser som frigörs genom utredningens förslag till en ny inriktning av den offentliga tillsynen (se avsnitt 5.7) bör kunna användas i tillsynsorganets servicefunktion. Företrädare för åklagarväsendet och förvaltarna bör bjudas in till seminarierna. När det gäller *ersättningsnivån* för förvaltarnas arbete med brottsutredningar, kan i allt väsentligt hänvisas till utredningens överväganden i avsnitt 5.4.3.3. Utredningen anger där att brottsutredning i enkla fall kan ersättas inom ramen för konkursförvaltartaxan, dock under förutsättning att konkursen avskrivs på grund av bristande tillgångar. För övriga fall gäller de vanliga ersättningsreglerna enligt KL.

Rutinerna för *återrapportering* från åklagarna till konkursförvaltare har förbättrats sedan tidpunkten för Rubiconseminarierna. Ingenting hindrar

att de utvecklas ännu mer med stöd av Konkurstillsynsmyndigheten. Utredningens förslag om att tillsynsmyndigheten skall organiseras som en central myndighet med regional förankring på sju orter torde gynna enhetlighet i kontakterna med åklagarväsendet.

Av de skäl som redovisats ovan anser utredningen att dess reformförslag rörande kvalifikationerna och utseende av konkursförvaltare (se avsnitt 5.3), en ny inriktning på den offentliga konkurstillsynen (se avsnitt 5.7) samt en ny organisation med en Konkurstillsynsmyndighet (se avsnitt 5.9.1) och ett Konkursråd (se avsnitt 5.9.2) tillgodoser önskemålet om att ekonomisk brottslighet vid konkurs utreds tillräckligt effektivt.

5.12 Reformens genomförande

5.12.1 Kostnadsmässiga konsekvenser

De förslag som utredningen lämnar påverkar på olika sätt statens kostnader i samband med konkurs. Utredningen föreslår att den offentliga tillsynen skall få ett delvis nytt innehåll (avsnitt 5.2.3, 5.6 och 5.7), och att den skall utövas av en tillsynsmyndighet som inte är en del av KFM utan en fristående myndighet (avsnitt 5.2.4 och 5.9.1). Utredningen föreslår också att det skall inrättas ett Konkursråd som skall vara ett rådgivande organ där kunskaper om konkursförvaltning och näralliggande frågor kan kanaliseras (avsnitt 5.5). Vidare föreslår utredningen vissa förändringar när det gäller förfarandet vid utseende av konkursförvaltare, bl.a. genom inrättande av regionala konkursförvaltaråd (avsnitt 5.3). Utredningen föreslår även en höjning och utvidgning av konkursförvaltartaxans tillämpningsområde (avsnitt 5.4.3) samt vissa förändringar när det gäller avgifter och kostnadsansvaret vid konkurs (avsnitt 5.8).

I detta avsnitt skall tas upp de kostnadsmässiga konsekvenserna av utredningens förslag. Avsnittet avslutas med en sammanställning av de kostnadsökningar och kostnadsminskningar som utredningens förslag kan beräknas medföra. När det gäller de närmare beräkningarna av kostnaderna för en ny tillsynsmyndighet, ett Konkursråd och konkursförvaltaråden samt vissa beräkningar av konsekvenserna av en förhöjd taxenivå i konkursförvaltartaxan hänvisas till bilaga 11.

Den nya offentliga tillsynens innehåll och organisation

Utredningens förslag innebär att det liksom i dag skall finnas en offentlig tillsyn, men att den ges ett annorlunda innehåll. Ändamålen med tillsynen preciseras i KL genom att det uttryckligen anges att tillsynsmyndigheten skall övervaka att förvaltningen främjar bästa möjliga utfall för borgenärerna och tillgodoser samhällets intressen vid konkurs samt att den bedrivs i överensstämmelse med KL och andra författningar. Utredningens förslag innebär också en ny inriktning av den konkreta tillsynsverksamheten. Tillsynen skall vara generell i den meningen att inga konkurser lämnas helt utanför varje kontroll. Samtidigt skall tillsynen anpassas till vad som krävs i den enskilda konkursen i fråga om samhällelig kontroll. Tillsynen skall vara selektiv och flexibel. Det överlämnas till tillsynsmyndigheten att avgöra i vilka konkurser som det räcker med en baskontroll och i vilka konkurser det finns anledning att genomföra en utökad tillsyn. Genom att det lämnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att prioritera sina insatser till vissa konkurser kommer tillsynen inte på samma sätt som i dag att vara ärendecentrerad. Tillsynens prioriteringsmöjlighet tar sig uttryck också genom att tillsynen visserligen bereds tillfälle att yttra sig i olika avseenden, t.ex. när det gäller utseende och entledigande av förvaltare och fastställande av arvode, men själv avgör i vilken utsträckning man har anledning och underlag för att yttra sig.

Den nya utformning som tillsynen får med utredningens förslag innebär således en möjlighet att i vissa konkurser begränsa de resurser som läggs ned på tillsynen jämfört med i dag. Tillsynen kan i sådana konkurser begränsas till en baskontroll. Som utredningen tidigare framhållit (jfr avsnitt 5.2.6 och 5.9.1.3) kan det antas att en del av de resurser som tidigare gått åt till en mer omfattande granskning av dessa konkurser kommer att frigöras i den nya organisationen. Utredningens uppfattning är emellertid att huvuddelen av dessa resurser skall användas till granskningen av de konkurser där en utökad tillsyn är ändamålsenlig. När det gäller de kostnadsmissiga effekterna av innehållet i den nya tillsynen har utredningens utgångspunkt varit att denna enbart marginellt kan påverka kostnaderna för tillsynen. I detta avseende har utredningens förslag när det gäller tillsynens organisation större betydelse.

Utredningen föreslår att den offentliga tillsynen skall utövas av en fristående tillsynsmyndighet – Konkurstillsynsmyndigheten – som är organiserad som en myndighet med totalt sju enheter i olika delar av landet. En av enheterna – enheten i Stockholm – skall vara samordnande och ha ansvar för myndighetens administration. Myndigheten skall ha ett eget budgetansvar. Det samordnande ansvar som RSV i dag har upphör (jfr avsnitt 5.5.1 och 5.9.1.3). Förslaget innebär alltså dels en minskning av antalet verksamhetsorter från tio till sju, dels en frikoppling från den nuvarande

kronofogdemyndighetsorganisationen. De olika delarna i förslaget kan beräknas påverka kostnaderna i olika riktningar, vilket redovisas i bilaga 11. Genom en minskning av antalet verksamhetsorter från tio till sju skapas enheter med större arbetsunderlag vilket bidrar till att minska sårbarheten i organisationen (se närmare härom i avsnitt 5.9.1.2). Utredningen har också ansett att en sådan sammanslagning bör kunna leda till vissa rationaliseringsvinster genom ett något minskat personalbehov i organisationen totalt sett.

Den nya regionala strukturen innebär att tillsynsverksamhet inte skall bedrivas i Kalmar (Växjö), Gävle och Karlstad. Den 15 september 1999 sysselsattes 13 personer vid dessa enheter. Den 1 mars 2000 hade antalet minskat till 9,5 årsarbetskrafter. Konkurserna som handläggs vid dessa enheter kommer i stället att fördelas på Konkurstillsynsmyndighetens enheter i Malmö, Göteborg, Jönköping, Eskilstuna och Härnösand (se avsnitt 5.9.1.2). En viss personalförstärkning kommer att behövas på dessa orter. Beräkningar i detta avseende redovisas i bilaga 11. Syftet med beräkningarna är att utredningen skall kunna göra ett någorlunda rimligt antagande om vilka förändringar som sammanslagningen från tio till sju verksamhetsorter kan innebära för personalbehovet i stort och därmed för kostnaderna. När det gäller myndighetens inre organisation, dvs. bl.a. hur myndigheten väljer att fördela sin personal mellan de olika enheterna i landet, bör detta enligt utredningens uppfattning vara något som myndigheten själv beslutar.

Utredningen har i de kostnadsberäkningar som redovisats i bilaga 11 utgått från att den nya tillsynsorganisationen kommer att sysselsätta 68 årsarbetskrafter med tillsynsuppgifter. Detta innebär en minskning med ca 5 årsarbetskrafter i förhållande till situationen som den såg ut per den 1 mars 2000. Bl.a. kommer kostnaden för tre enhetschefer att försvinna. Utredningen har samtidigt räknat med en viss löneförstärkning i förhållande till i dag för myndighetschefen. Besparingen jämfört med den nuvarande tillsynsorganisationens lönekostnad 1999 har beräknats till ca 2 mkr.

Förslaget att inrätta en fristående tillsynsmyndighet innebär att fråga uppstår om kostnaderna för myndigheten för att ha ett eget datasystem, egen personal- och löneadministration och egna lokaler. I dessa avseenden är nuvarande TSM organisatoriskt sammanlänkad med KFM. RSV har det övergripande ansvaret för datastödet. Kostnaderna för lokaler, ADB och övriga omkostnader (porto, resekostnader, gemensam administration osv.) i den nuvarande organisationen uppgår till sammanlagt 14 mkr. Utredningen har genomfört omfattande beräkningar för att undersöka huruvida det vore möjligt att inom ramen för nuvarande kostnader föreslå en tillsynsmyndighet som är fristående även i dessa delar. Beräkningarna redovisas i bilaga 11. När det gäller lokalkostnaderna har utredningen utgått från Statskontorets rikthyror för olika delar av landet och även tagit hän-

syn till vilka hyresnivåer som enligt RSV tillåts för KFM. De totala lokal-kostnaderna blir till stor del beroende av var lokalerna i Stockholm förläggs. Kostnaden för att bedriva verksamheten i lokaler som är belägna innanför tullarna är mer än dubbelt så hög som om verksamheten bedrevs utanför tullgränserna. Utredningen har också i avsnitt 5.9.1.1 pekat på möjligheten för tillsynsmyndigheten att bedriva administrativt samarbete i någon form med andra myndigheter. En samarbetsform som kan bli kostnadsbesparande, särskilt för de mindre enheterna inom tillsynsmyndigheten, kan vara just ett gemensamt utnyttjande av lokaler. Utredningen har dock framhållit vikten av att ett sådant samarbete inte inkräktar på tillsynsmyndighetens självständiga ställning på så sätt att samutnyttjandet kan uppfattas som en sammanblandning av olika myndigheters verksamheter. Kostnaderna för verksamhet bedriven i egna lokaler har, inkl. kostnad för inredning, lokalvård och telefonväxel, beräknats uppgå till ca 5,1 mkr årligen om verksamheten i Stockholm skall bedrivas innanför tullarna och annars ca 4,0 mkr.

När det gäller kostnader för ADB i en fristående organisation har beräkningar utförts av RSV, som i dag ansvarar för drift och utveckling av IT-stödet. Beräkningarna är gjorda med utgångspunkt i en checklista för kostnader som används inom RSV och innefattar bl.a. själva ADB-utrustningen, olika former av programvara, datakommunikationsutrustning, licenskostnader, utbildning och personalkostnader (3 årsarbetskrafter). De årliga kostnaderna för ett system avpassat till 80 användare har beräknats till knappt 4,2 mkr. Av denna kostnad utgör 1,5 mkr årlig kostnad för lön till datapersonal. Kostnaderna för de flesta investeringarna har beräknats på grundval av en treårig avskrivning. Kapitalkostnader i form av ränta har beräknats till ca 100 000 kr årligen. Hänsyn har också tagits till behovet av elektronisk post. I övrigt hänvisas till de beräkningar som redovisas i bilaga 11. Det förhållandet att datasystemet beräknats för 80 användare, medan utredningen beräknat personalstorleken till 72 årsarbetskrafter inkl. administrativ personal, innebär att kostnaderna kan komma att understiga de som beräknats. Samtidigt finns visst utrymme för datastöd åt t.ex. sekreterare i Konkursrådet, vilket enligt utredningens förslag kan komma att ta i anspråk lokaler hos tillsynsmyndigheten.

Övriga kostnader som kan beräknas uppkomma i samband med den löpande verksamheten är t.ex. utgifter för personal- och löneadministration och förbrukningsinventarier samt andra personalkostnader än lön, porto, resor och övriga omkostnader. För att kunna beräkna storleken av dessa kostnader har utredningen jämfört med motsvarande kostnader för de allmänna advokatbyråerna 1998. När det gäller personal- och löneadministrationen har utredningen beräknat ett behov av att anställa en person särskilt för dessa uppgifter. Utredningen har såvitt avser kostnad för resor tagit upp en kostnad om 20 000 kr årligen för alla anställda, men har sam-

tidigt pekat på att alla anställda inte kommer att vara på resande fot så ofta. I gengäld kan emellertid behovet av att resa förväntas vara större i vissa regioner än i andra. Utredningen har beräknat att övriga kostnader som har samband med den löpande verksamheten kan komma att uppgå till knappt 4,7 mkr (se vidare bilaga 11).

Sammantaget har utredningen funnit att kostnaden för en ny fristående tillsynsmyndighet inte kommer att överstiga kostnaderna för den nuvarande organisationen (jfr sammanställningen i tabell 5.9).

Tabell 5.9 Löpande kostnader för en Konkurstillsynsmyndighet jämfört med kostnaderna för nuvarande TSM

Kostnadsslag	Nuvarande organisation (mkr)	Utredningens förslag (mkr)
Löner	30	28
Lokaler	4	5,1(4,0)
ADB	4	4,2
Kapitalkostnader	0	0,1
Övriga kostnader	6	4,7
SUMMA	44	42,1 (41,0)

Genomförandet av utredningens förslag när det gäller inrättandet av en Konkurstillsynsmyndighet kommer att vara förenat med vissa initiala kostnader. Det är fråga om bl.a. vissa licenskostnader (t.ex. Microsoft Office, OPTIMA och Lotus Notes) och kostnader för flyttning m.m. Kostnaderna har beräknats till sammanlagt ca 3,2 mkr. Utredningen har redovisat även dessa kostnader i bilaga 11.

Ett centralt Konkursråd

Utredningens förslag om inrättande av ett Konkursråd har redovisats i avsnitten 5.5 och 5.9.2. Konkursrådet skall bl.a. svara för information och vägledning i praktiska och rättsliga frågor rörande konkursförvaltningen och den offentliga konkurstillsynen. Konkursrådet kommer härigenom att ta över en del av de uppgifter som i dag RSV svarar för. Det skall vara ett rådgivande organ med representanter för olika aktörer i konkursförfarandet, t.ex. konkursförvaltarna, Konkurstillsynsmyndigheten, borgenärer, revisorer och åklagare. Antalet ledamöter skall inte överstiga 10 och meningen är att de skall representera inte bara olika intressen i konkurs utan även komma från olika delar i landet. Verksamheten är tänkt att bedrivas under ledning av en ordförande med en rättsbildad sekreterare till hjälp. Konkursrådet skall sammanträda ungefär fem gånger om året. I avsnitt 5.5.2 har utredningen tagit upp exempel på frågor som rådet skall kunna

behandla. Utredningen har i avsnitt 5.9.2 föreslagit att Konkurstillsynsmyndigheten blir värmyndighet för Konkursrådet. Härmed menas att Konkurstillsynsmyndigheten skall bidra med rent administrativ hjälp, såsom lokaler för sekreteraren, datorstöd, telefon osv.

Konkursrådets verksamhet kommer att vara förenad med kostnader, dels för arvode till ordföranden och sekreterare samt övriga ledamöter, dels för resor och uppehålle i samband med sammanträdena. När det gäller arvoden till ledamöter har utredningen utgått från arvodesnivåerna enligt förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. Utredningen har beräknat ett särskilt arvode för ordföranden mot bakgrund av att denne sannolikt kommer att få ta ett större ansvar för den löpande verksamheten än andra ledamöter. För övriga ledamöter har beräknats ett visst arvode per sammanträdesdag i enlighet med förordningen. När det gäller behovet av sekreterare har detta antagits motsvara en halvtidstjänst. Denna bedömning kan komma att förändras beroende på vilken omfattning Konkursrådets verksamhet får. Lokaler för sekreterare och sammanträdeslokaler bör kunna tillhandahållas av Konkurstillsynsmyndigheten utan särskild kostnad (se närmare avsnitt 5.9.2). Kostnaden för resor till sammanträden är beräknad mot bakgrund av att sammanträden hålls i olika delar av landet. Den sammanlagda kostnaden för Konkursrådets verksamhet har beräknats till ca 750 000 kr. Beräkningen redovisas i bilaga 11. I beloppet har inkluderats en viss mindre kostnad för förbrukningsmateriel m.m., men inte eventuella kostnader för tryckning och distribution av de rekommendationer och yttranden som Konkursrådet kommer att avge. Möjligheten att publicera sig genom Internet borde dock kunna bidra till att minska dessa kostnader. Publiceringskostnader bör också kunna täckas av avgifter för olika seminarier som Konkursrådet kan komma att ta initiativ till.

Konkursförvaltarråden

Utredningen har i avsnitt 5.3.3 föreslagit att det inrättas ett antal regionala organ – konkursförvaltarråd – i syfte att motverka olägenheter av det nuvarande förfarandet i samband med att konkursförvaltare skall utses i en konkurs. Konkursförvaltarråden skall ha till uppgift att avgränsa en krets personer som kan anses lämpliga för att erhålla uppdrag som förvaltare i konkurs. Vem som skall vara förvaltare i den enskilda konkursen skall emellertid alltjämt beslutas av domstol, men med ledning av den förvaltarförteckning som konkursförvaltarrådet upprättat. Råden skall vara sammansatta av företrädare för några av konkursförfarandets aktörer, bl.a. Konkurstillsynsmyndigheten och borgenärer, och de skall vara regionalt förankrade med verksamhetsområden som anknyter till den nya till-

synsmyndighetens olika enheter. Rådens uttalanden skall göras i form av rekommendationer. Rådets verksamhet kommer inte att behöva vara kontinuerlig på samma sätt som t.ex. Konkursrådets verksamhet. Förslaget innebär att råden skall sammanträda och rekommendera en lämplig konkursförvaltarkrets vart tredje år. På samma sätt som när det gäller Konkursrådet innebär utredningens förslag att Konkurstillsynsmyndigheten får vara värmyndighet för råden (se vidare härom i avsnitt 5.3.3.7).

Förslaget om att inrätta konkursförvaltarråd för med sig nya kostnader för staten i konkurshantering. Konkursförvaltarrådets verksamhet kan emellertid också beräknas bidra till att ärendehantering när det gäller utseende av konkursförvaltare i den enskilda konkursen blir enklare. Genom att råden på förhand avgränsat en krets av personer som är lämpliga för konkursförvaltaruppdrag bör den bedömning domstolarna och tillsynsmyndigheten har att göra i samband med utseende av förvaltare i den enskilda konkursen underlättas. Förslaget innebär också en ökad konkurrens avseende vem som skall anförtros förvaltaruppdrag, vilket bör kunna nedbringa arvodesnivåerna, varvid även statens kostnader för förvaltararvoden minskar.

De kostnader som kan beräknas uppstå för konkursförvaltarråden är till sin art liknande dem som redovisats beträffande Konkursrådet men de kan förväntas bli betydligt lägre. Råden skall sammanträda i princip enbart vart tredje år, men då på sju platser, för att ta ställning till inkomna ansökningar. I samband med dessa sammanträden beräknas uppkomma kostnader för arvode till ledamöterna (i varje region högst sex förutom ordföranden). Inledningsvis kan extra sammanträdestid behövas för att diskutera och upprätta det förfrågningsunderlag som skall tillhandahållas för skriftlig ansökan till råden. Råden skall vara regionala såtillvida att ledamöterna utom ordföranden skall komma från regionen. Ordföranden skall vara gemensam för alla råden för att därigenom förhindra att skiftande regional praxis uppkommer i olika frågor. Resekostnader kan beräknas uppkomma för ordföranden. Vid sammanträdena kan det beräknas finnas behov av en föredragande som förbereder och sammanställer materialet samt föredrar det för ledamöterna. Härför har beräknats en kostnad för en vistidsanställd rättsbildad sekreterare inom varje region. Även om verksamheten under den tid som förflyter mellan rådets sammanträden inte kan förväntas vara aktiv på samma sätt som Konkursrådets, måste det finnas en kanslifunktion för att ta emot handlingar och vidarebefordra förfrågningar. Utredningens förslag innebär att Konkurstillsynsmyndigheten skall vara värmyndighet för konkursförvaltarråden. Värdskapet skall enligt utredningens förslag skötas centralt utom när det gäller tillhandahållande av sammanträdeslokal, vilket får ske vid myndighetens regionala avdelningar. En viss kostnad bör beräknas för det kanslistöd som kan behövas

centralt. Sammanlagt kan den årliga kostnaden för konkursförvaltarråden beräknas uppgå till ca 350 000 kr.

Arvode till konkursförvaltaren

Utredningen har i avsnitt 5.4 lämnat förslag som gäller fastställande av arvode till konkursförvaltaren. Det ena förslaget berör arvode i utdelningskonkurser och konkurser där arvode inte fastställs enligt konkursförvalttaxan och innebär i huvudsak att domstolen och tillsynsmyndigheten ges en i lagtexten uttalad möjlighet att begära att förvaltaren skall redovisa den tid som lagts ned på uppdraget. Det andra förslaget gäller arvode som skall fastställas enligt konkursförvalttaxan där utredningen har föreslagit dels en höjning av taxenivån från 8 600 till 10 000 kr, dels en konkretisering och utvidgning av vilka arbetsmoment taxan normalt skall innefatta.

Ett av syftena med förslagen är att underlätta den bedömning av konkursförvaltarens arvodesyrkande som domstolen och tillsynsmyndigheten skall göra. När det gäller förslaget att konkursförvaltaren på begäran skall redovisa nedlagd tid har utredningen framhållit att redovisad tid enbart bör ses som en viktig faktor bland flera. En förvaltare som inte anser att nedlagd tid är ett lämpligt mått på skälig ersättning får på annat tillfredsställande sätt motivera det begärda arvodet. I båda fallen är syftet dock att förse domstolen med ett bättre underlag för sin bedömning än i dag. Det bör i viss utsträckning kunna underlätta domstolsarbetet och bidra till en effektivare handläggning och en högre kvalitet på avgörandena. Även Konkurstillsynsmyndigheten ges som nämnts nyss möjlighet att begära att tidsredovisning lämnas. Därmed bör även tillsynsmyndighetens arbete underlättas. Även om utredningens förslag i denna del sannolikt inte i sig medför en direkt mätbar kostnadsbesparing, kan förslagen leda till att resurserna hos myndigheterna används på ett mer effektivt sätt.

När det gäller förslagen i avsnitt 5.4.3 om förändringar av konkursförvalttaxan skulle en höjning av taxenivån från 8 600 kr till 10 000 kr i och för sig kunna te sig som en ökning av statens kostnader. Utredningen har emellertid i nämnda avsnitt framhållit att en sådan höjning medför att fler konkurser än i dag kan komma att arvoderas enligt taxa. De beräkningar som utredningen utfört (se bilaga 11) visar att ju fler konkurser som faller inom ramen för taxan, ju större kostnadsbesparing kan åstadkommas. Även om höjningen av taxenivån leder till att enbart ca 200 konkurser fler än med nuvarande ordning faller innanför taxan skulle resultatet, med de antaganden som ligger till grund för beräkningarna, leda till i princip oförändrade kostnader. Även detta skulle dock kunna betraktas som en vinst på samma sätt som när det gäller förslaget om rätt att begära tidsredovisning, eftersom arvodesgranskningen i fler konkurser än tidigare blir

betydligt enklare. Till denna förbättring torde också utredningens förslag om ett förtydligande av vilka arbetsmoment som normalt skall ingå i taxan bidra.

Förvaring av konkursgäldenärens räkenskapsinformation m.m.

Utredningen har i avsnitt 5.10.4 föreslagit vissa förändringar när det gäller reglerna om förvaring av konkursgäldenärens räkenskapsinformation m.m. enligt 7 kap. 22 § KL. Förslaget berör främst den tid under vilken räkenskapsinformationen måste bevaras. Enligt nuvarande regler skall sådana handlingar som inte kan återställas till gäldenären överlämnas till TSM om inte förvaltaren anser att han bör bevara dem. Handlingarna skall bevaras i enlighet med vad som i varje enskilt fall gäller för arkivering. Detta innebär att huvuddelen av räkenskapsinformationen måste bevaras i tio år räknat från utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades.

Utredningens förslag innebär också att Konkurstillsynsmyndigheten som huvudregel skall ansvara för förvaringen av räkenskapsinformationen. Kostnaderna bör i sådana fall åvila staten. Förslaget utesluter dock inte att konkursförvaltaren i vissa fall kan ansvara för förvaringen, t.ex. i situationer då förvaltaren efter konkursens avslutande behöver ha tillgång till materialet för vissa återstående åtgärder. I sådana fall bör det även fortsättningsvis vara konkursboet som svarar för kostnaden. Utredningens förslag innebär framför allt den skillnaden att tiden under vilken räkenskapsinformation måste bevaras begränsas till sex år från utgången av det kalenderår då konkursen beslutades.

Det förhållandet att det är Konkurstillsynsmyndigheten som enligt huvudregeln skall ha ansvaret för förvaringen av bokföringsmaterial och annan räkenskapsinformation kan innebära att vissa av de kostnader för förvaring som i dag åvilar konkursbona i stället kommer att föras över till staten. Samtidigt kommer den föreslagna förkortningen av förvaringstiden att medföra minskade kostnader. Utredningen har inte underlag för att kunna bedöma om förslagen sammantaget kommer att leda till några kostnadsminskningar för staten. När det gäller kostnaden för förvaringen av räkenskapsinformation i stort, dvs. inkluderat även de kostnader som i dag bärs av konkursbona, kommer utredningens förslag dock att innebära kostnadsminskningar.

Förslag som rör avgiftskonstruktioner och kostnadsansvaret i konkurs.

Utredningen har i avsnitt 5.8 lämnat förslag till olika förändringar som har att göra med kostnader i samband med konkurs. Utredningen har funnit att

staten även fortsättningsvis bör ha det slutliga ansvaret för kostnader i konkurs och har övervägt olika möjligheter att minska storleken av det kostnadsansvar som i dag åvilar staten. I avsnitt 5.8.3 läggs fram ett förslag till skärpning av det kostnadsansvar som i dag kan uppkomma för en enskild konkurssökande borgenär om det visar sig att konkursen skrivs av för att tillgångar saknas till täckande av konkurskostnaderna. Förslaget innebär att det belopp som borgenären högst kan åläggas ansvar för höjs från 10 till 15 % av prisbasbeloppet.

Enligt den statistik som utredningen inhämtat uppgick 1999 antalet konkursansökningar som gjordes av annan borgenär än staten till ca 10,5 %. Under antagande att denna andel allttjämt är rättvisande skulle det med 1999 års konkursfrekvens som underlag innebära drygt 750 konkurser med sådan sökande. En del av dessa konkurser avslutas genom utdelning vilket innebär att borgenärsansvaret inte aktualiseras. År 1999 avslutades drygt 60 % av det totala antalet konkurser genom avskrivning. Om antalet konkursansökningar fördelar sig på det viset mellan avskrivnings- och utdelningskonkurser skulle det innebära att borgenärsansvaret aktualiseras i ca 450 konkurser. Enligt uppgift från DV förekom åläggande för borgenär att infria sitt kostnadsansvar i ungefär 500 fall under 1999. Detta antal innefattar även borgenärer som har rätt till lönegaranti och därigenom enligt 8 § lönegarantilagen (1992:497) har rätt till betalning ur garantin för kostnad som uppstått enligt 14 kap. 3 § KL. En konsekvens härav är att en betalning enligt 14 kap. 3 § inte innebär någon nettointäkt för staten i de fall den sökande borgenären har rätt till ersättning ur lönegarantin. Utredningen har uppskattat detta antal till ca 25 % av de 500 konkurser där borgenärsansvaret aktualiserats. Sökande borgenärs kostnadsansvar enligt 14 kap. 3 § KL antas alltså ha varit aktuellt i ca 375 konkurser 1999. Om utgångspunkten är att kostnadsansvaret med utredningens förslag kommer att infrias i samma utsträckning som i dag, dvs. i ca 90 % av fallen (jfr avsnitt 5.8.3), skulle – med samma antal konkursansökningar från enskilda borgenärer – utredningens förslag innebära en ökad intäkt för staten med drygt 600 000 kr $[(0,15 \times 36\,600 \times 375 \times 0,90) - (0,10 \times 375 \times 36\,600 \times 0,90)] = 617\,625$.

Utredningen har också föreslagit att de nuvarande tillsyns-, kungörande- och kallelseavgifterna slås ihop till en avgift – en konkursavgift. Förslaget innebär även en viss breddning av underlaget på vilket avgifterna tas ut. Konkursavgiften föreslås bli olika i utdelnings- och avskrivningskonkurser (se närmare avsnitt 5.8.4.3). När det gäller den del av avgiften som härrör från de nuvarande kungörelse- och kallelseavgifterna innebär förslaget ingen ändring utan dessa avgifter är direkt överförda till den nya avgiften. På samma sätt som i dag gäller för dessa avgifter kommer den föreslagna konkursavgiften att tas ut i samtliga konkurser i mån av tillgångar. Det förhållandet att konkursavgiften skall tas ut i alla konkurser

innebär emellertid en skillnad i förhållande till i dag när det gäller den del av konkursavgiften som motsvarar tillsynsavgiften. Tillsynsavgiften tas i dag inte ut i konkurser som avskrivs enligt 10 kap. 1 § KL. Enligt utredningens förslag skall i princip en viss avgift tas ut även i avskrivningskonkurser för den tillsyn som utövas. Utredningen har uppskattat ett sådant belopp till ca 1 100 kr. Många avskrivningskonkurser avslutas emellertid som helt tillgångslösa, varför avgiften då inte kommer att kunna tas ut i praktiken. I de fall det efter att konkursförvaltaren fått täckning för arvode och kostnader återstår vissa mindre tillgångar skulle dock en konkursavgift kunna tas ut. Enligt nuvarande bestämmelser har i sådana fall enbart kungörande- och kallelseavgift kunnat tas ut. I den mån det finns ytterligare tillgångar (men inte tillgångar i sådan omfattning att de skulle ha täckt kostnaderna för ett utdelningsförfarande) kommer nu ytterligare en del av statens kostnader kunna täckas. Förslaget torde dock kunna enbart i liten utsträckning leda till ökade avgiftsintäkter.

En annan och viktigare effekt av förslaget att sammanföra de nuvarande tre avgifterna till en avgift är att avgiften kan regleras i en enda författning i stället för som i dag i tre olika författningar. Detta kommer sannolikt att leda till en förenklad redovisning av avgiftsintäkterna för DV. Ett samlat avgiftsuttag kommer också öka möjligheterna till överblick över konkurskostnaderna och vara enklare att hantera för domstolspersonal och konkursförvaltare.

Utredningen har också lämnat förslag om en höjning av ansökningsavgiften vid konkursansökan (avsnitt 5.8.5) från 500 kr till 1 000 kr. Detta kommer – under förutsättning att antalet konkursansökningar inte förändras radikalt – att leda till en viss ökning av statens intäkter. Ansökningsavgift betalas av den som ansöker om en gäldenärs försättning i konkurs. Befriad från ansökningsavgift är den som ansöker om att själv bli försatt i konkurs. Det är således sökande borgenär – även staten – som är skyldig att betala ansökningsavgift. Om avgiften inte betalas avvisas ansökningen. En beräkning på grundval av beslutade konkurser 1999 utvisar att ansökningsavgift bör ha betalats i knappt hälften av konkurserna, eftersom 54,35 % av de vid tingsrätterna avslutade konkurserna 1999 hade tillkommit efter egen ansökan. Om ansökningsavgift betalades i ca 3 300 konkurser 1999 innebär detta en intäkt på ca 1,65 mkr. Därvid måste hållas i minnet att i en stor del av dessa konkurser har staten själv betalat ansökningsavgiften. Under 1999 var annan borgenär än staten sökande i ca 750 av samtliga beslutade konkurser. Bland dessa finns även borgenärer vars fordringar omfattas av den statliga lönegarantin och som därför enligt 8 § lönegarantilagen har rätt till ersättning ur lönegarantin för den kostnad som ansökningsavgiften innebär. Ansökningsavgiften utgör alltså i dessa fall inte någon nettointäkt för staten. Antalet sådana konkursansökningar har i det föregående uppskattats till 25 % av det antal ansökningar som

görs av annan borgenär än staten. En fördubbling av ansökningsavgiften skulle mot denna bakgrund i realiteten innebära en ökning av intäkterna med ca 280 000 kr. Samtidigt bör beaktas att antalet konkursansökningar är betydligt fler än antalet beslutade konkurser under ett år. Det innebär att ansökningsavgift tas ut i ytterligare ett antal konkurser. Intäktsökningen till följd av en höjd ansökningsavgift kan därför förväntas bli större än den nu angivna.

Sammanställning av kostnader och besparingar i utredningens förslag

I tabell 5.10 görs en sammanställning av de kostnader och besparingar som kan beräknas följa med utredningens förslag. Beloppen är avrundade. Underlaget för beloppen finns ovan i detta avsnitt samt i bilaga 11. I sammanställningen har hänsyn inte tagits till sådana administrativa vinster som beräknas kunna följa med vissa av utredningens förslag (jfr ovan). Hänsyn har inte heller tagits till de engångskostnader som följer med inrättandet av en ny tillsynsmyndighet (se bilaga 11).

Tabell 5.10 Sammanställning av tillkommande kostnader och besparingar resp. intäktsökningar med utredningens förslag

Kostnadsslag	Tillkommande kostnader (mkr)	Besparing/intäktsökning (mkr)
Kostnader för statlig tillsyn		1,9 (3,0)
Konkursrådet	0,75	
Konkursförvaltarråden	0,35	
Borgenärs ansvar enligt 14 kap. 3 § KL		0,6
Ansökningsavgift		0,3
SUMMA	1,1	2,8 (3,9)

5.12.2 Ikraftträdande m.m.

Den reform av konkurslagstiftningen som utredningen föreslår innefattar såväl organisatoriska nyheter som ändringar i konkursförfarandet. I det förra hänseendet står förslaget att ersätta nuvarande till KFM anknutna tillsynsmyndigheter med en fristående, regionalt förankrad tillsynsmyndighet i förgrunden (se avsnitt 5.7 och 5.9.1). Till organisatoriska nyheter hör också förslagen att inrätta ett centralt Konkursråd (se avsnitt 5.5 och

5.9.2) samt sju regionala bedömningsorgan (konkursförvaltarråd) för avgränsning av förvaltarkretsen (se avsnitt 5.3.3.7). Ändringarna i konkursförfarandet har nära samband med den föreslagna omorganisationen, men de har också andra inslag. I korthet gäller ändringarna följande delar av förfarandet:

- * formerna för utseende av konkursförvaltare (se avsnitt 5.3)
- * innehållet i den nya offentliga tillsynen (se avsnitt 5.7)
- * formerna för arvodesbestämning i konkurs (se avsnitt 5.4)
- * formerna för utseende av en borgenärskommitté i konkurs (se avsnitt 5.6.3)
- * vissa frågor rörande beslutsfunktioner i konkurs (se avsnitt 5.6)
- * regleringen av kostnadsansvaret i konkurs (se avsnitt 5.8)
- * vissa särskilda kostnadsfrågor m.m.

Det är naturligtvis angeläget att den nu föreslagna reformen kan träda i kraft så fort som möjligt. De organisatoriska nyheterna är emellertid sådana att de kräver ett omfattande förberedelsearbete. Det gäller särskilt den nya tillsynsorganisationen. Om utredningens förslag i denna del förverkligas fullt ut, aktualiserar det en rad frågor. Dessa rör inte bara anskaffning av personal, lokaler och IT-utrustning. Som utredningen senare skall komma till blir det av praktiska skäl nödvändigt att den nya tillsynsmyndigheten övertar ansvaret för tillsynen också i äldre konkurser. Det betyder bl.a. att man måste sörja för att den nya myndigheten får tillgång till akter och annat material beträffande sådana konkurser.

En ytterligare fråga gäller förslaget om inrättande av regionala bedömningsorgan (konkursförvaltarråd) för att avgränsa konkursförvaltarkretsen. Enligt 7 kap. 2 § första stycket KL i utredningens lagförslag skall förvaltare utses av rätten med ledning av förteckningar över förvaltare som upprättats konkursförvaltarråden. Närmare föreskrifter om dessa förutsätts bli meddelade av regeringen. Organisatoriskt sett inställer sig här frågan om systemet med konkursförvaltarråd skall vara förberett redan vid ikraftträdandet av reformen eller med andra ord om råden skall ha påbörjat sin verksamhet redan dessförinnan så att domstolarna från början kan utse förvaltare enligt den nya ordningen.

Den nya offentliga tillsyn i konkurs som utredningen förespråkar hänger delvis samman med ordningen för utseende av förvaltare. I sist nämnda del menar utredningen att det är angeläget att koncentrera förvaltaruppgifterna till personer som specialiserat sig på konkursförvaltning (se avsnitt 5.3). Systemet med konkursförvaltarråd är tänkt att garantera att förvaltarkretsen i stort avgränsas enligt denna princip. Med en sådan ordning ökas möjligheterna att göra konkurstillsynen mera selektiv och flexibel. Med tanke på detta samband mellan två viktiga delar i reformen synes det vara välbetänkt att genomföra denna på ett sådant sätt att den kan tillämpas

fullt ut redan från början. Det förutsätter i sin tur att föreskrifter meddelas om att ordningen med konkursförvaltarråd kan träda i kraft före reformen i övrigt. En tid av sex – tolv månader torde behövas för att inrätta dessa råd, anordna ett ansökningsförfarande och upprätta erforderliga förvaltarförteckningar.

En särskild fråga är hur konkursförvaltarråden skall kunna fungera i praktiken innan reformen i övrigt har trätt i kraft. Som har utvecklats i avsnitt 5.3.3.7 anser utredningen att det lämpligaste är att råden är knutna till det nya offentliga tillsynsorganet som värdmyndighet. Genom ett sådant arrangemang hålls kostnaderna nere, samtidigt som råden ges tillgång till behövliga lokaler och nödvändig kanslifunktion. Det betyder att tanken på att inrätta råden före ikraftträdande av reformen i övrigt inte kan förverkligas utan att ett motsvarande stöd tillhandahålls. Enligt utredningens mening bör detta kunna ske antingen på det viset att nuvarande TSM bistår råden i erforderlig mån eller på det sättet att den nya tillsynsorganisationen förbereds i så god tid att denna kan träda in. Det förra alternativet synes vara mera realistiskt än det senare.

Det är emellertid inte bara lokaler o.d. som krävs för att det nya systemet för att utse konkursförvaltare skall kunna börja fungera. Som utredningen har beskrivit i avsnitt 5.3.3.7 bör konkursförvaltarråden utarbeta ett "förfrågningsunderlag" (en kravspecifikation) till ledning för dem som önskar bli upptagna på rådets förteckningar. Också ansökningsblanketter bör tillhandahållas. Färdigställandet av detta material kräver – åtminstone första gången systemet skall tillämpas – ett inte obetydligt förberedelsearbete. En lämplig ordning kan vara att när ledamöterna i de olika råden utsetts dessa personer kallas till ett gemensamt sammanträde under ledning av den ordförande som skall fungera i råden. Vid detta sammanträde kan utkast till kravspecifikation och ansökningsblankett granskas och riktlinjer för avgränsningen av förvaltarens krets dras upp.

För att man redan från början skall nå ett så gott resultat som möjligt i fråga om konkursförvaltarrådets verksamhet är det lämpligt att förslaget om inrättande av ett centralt Konkursråd förverkligas snarast möjligt. Ett sådant organ har i och för sig en viktig funktion oavsett om utredningens förslag godtas fullt ut eller endast i vissa delar. Vad särskilt gäller förhållandet till de regionala bedömningsorganen bör framhållas, att det bör vara en viktig uppgift för Konkursrådet att bistå råden med rekommendationer om hur såväl en kravspecifikation och en ansökningsblankett bör utformas som avgränsningen av förvaltarens krets bör gå till. Utredningen förutsätter att anstalter vidtas i god tid före ikraftträdandet av reformen i övrigt för att möjliggöra igångsättandet av verksamheten hos Konkursrådet.

Reformen gör det också nödvändigt med insatser för information och utbildning. Det gäller inte bara de offentliga organ som berörs av reform-

en. Det är även viktigt att alla personer som är sysselsatta med konkursförvaltning informeras om de nya reglerna.

Med tanke främst på det nu anförda anser utredningen att reformen kan träda i kraft tidigast vid årsskiftet 2001/2002.

Till frågan om ikraftträdandet av förfarandestämmelserna återkommer utredningen i kapitel 6 under *Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser*.