



Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande

Betänkande av Skuldsaneringsutredningen

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:81





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



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

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22188-8
ISSN 0375-250X



Till statsrådet Thomas Bodström

Regeringen beslutade den 28 november 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera och göra en översyn av 1994 års skuldsaneringslag. Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 december 2002 lagmannen Ralf G Larsson.

Till sakkunniga förordnades fr.o.m. den 18 december 2002 hovrättsassessorn Jonas Bäckstrand och departementssekreteraren Catarina Öström. Jonas Bäckstrand entledigades fr.o.m. den 14 februari 2003 och hovrättsassessorn Jonas Högström förordnades som sakkunnig samma dag.

Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 18 december 2002 kammarrättsassessorn Peter Ljungqvist, enhetschefen Max Ottosson, avdelningsdirektören Susan Höglund Westermark och verksjuristen Maria Åhrling. Som ytterligare experter förordnades fr.o.m. den 16 januari 2003 förbundsjuristen Anna Björklund, vice verkställande direktören Susanne Bruce, förbundsjuristen Anna-Karin Eriksson, kreditchefen Elisabet Hammar, bankjuristen Anders Sonesson och skuldrådgivningskonsulten Gunhild Wasstorp Villarreal.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 december 2002 hovrättsassessorn Marie Gärtner.

Utredningen, som antagit namnet Skuldsaneringsutredningen, får härmed överlämna betänkandet Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande (SOU 2004:81).

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Malmö i augusti 2004

Ralf G Larsson

/Marie Gärtner

Innehåll

Förkortningar	15
Ordförklaringar	17
Sammanfattning	21
Summary	27
Författningsförslag	33
1 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (1994:334)	33
2 Förslag till förordning om ändring i skuldsaneringsförordningen (1994:347).....	45
3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	47
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m.	48
5 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	49
1 Uppdraget och dess genomförande	51
1.1 Utredningens uppdrag.....	51
1.2 Utredningens arbete	52
2 Den nuvarande regleringen	55
2.1 Inledning.....	55

2.2	Kort historik.....	55
2.3	Skuldsaneringsförfarandets huvudsakliga syften.....	56
2.4	Tre grundläggande principer.....	57
2.5	Huvuddragen i förfarandet	57
2.6	Innebörden av en skuldsanering.....	58
2.7	Definitionen av termen skuldsanering.....	59
2.8	Allmänna villkor för skuldsanering.....	59
2.8.1	Gäldenärskretsen.....	59
2.8.2	Kvalificerad insolvens	60
2.8.3	Allmän skälighet.....	61
2.9	Skulderna	63
2.9.1	Huvudregeln.....	63
2.9.2	Ränta och dröjsmålsavgift	64
2.9.3	Undantagen	64
2.10	Innehållet i en skuldsanering	65
2.11	Förbud mot exekutiva åtgärder	66
2.12	Omprövning	66
3	Tidigare utvärderingar	67
3.1	Inledning.....	67
3.2	Konsumentverkets utvärdering	68
3.2.1	Konsumentverkets slutsatser	68
3.2.2	Konsumentverkets förslag.....	70
3.3	Riksskatteverket	72
3.3.1	Riksskatteverkets förslag.....	73
3.4	Riksdagen.....	74
3.4.1	Riksdagens revisorers granskning och förslag	74
3.4.2	Lagutskottet	75
3.4.3	Riksdagens revisorers granskning och förslag	76
3.5	Skuldsaneringsprojektet.....	79
3.5.1	Riksskatteverkets och Konsumentverkets rapport.....	79

3.6	Konsumentpolitiska kommitténs förslag.....	82
4	Skuldsanering i Norden.....	83
4.1	Inledning.....	83
4.2	Danmark.....	83
4.2.1	Allmänt.....	83
4.2.2	Förfarandet	83
4.2.3	Betalningen till borgenärerna.....	85
4.2.4	Några erfarenheter från Sø- og Handelsretten i Köpenhamn.....	86
4.2.5	Pågående översyn.....	87
4.3	Finland.....	87
4.3.1	Allmänt.....	87
4.3.2	Förfarandet	88
4.3.3	Kommunal ekonomi- och skuldrådgivning	89
4.3.4	Tilläggsprestationsskyldighet	89
4.4	Norge	90
4.4.1	Allmänt.....	90
4.4.2	Förfarandet	90
5	Steg 1 – Kommunernas verksamheter med budget- och skuldrådgivning.....	91
5.1	Utredningens uppdrag.....	91
5.2	Närmare om Steg 1	91
5.2.1	Motiv	91
5.2.2	Gällande rätt.....	92
5.2.3	Kommunernas skyldighet	93
5.2.4	Den praktiska tillämpningen.....	93
5.3	Budget- och skuldrådgivning	94
5.3.1	Nästan alla kommuner erbjuder rådgivning.....	94
5.3.2	Det praktiska rådgivningsarbetet.....	94
5.4	Uppföljning.....	97
5.4.1	Konsumentverket följer upp kontinuerligt.....	97
5.4.2	Statistikföring	97
5.5	Antalet rådgivningsärenden.....	98

5.6	Den som söker rådgivning.....	98
5.7	Resultatet av rådgivningen.....	99
5.7.1	Antalet frivilliga uppgörelser i steg 1 m.m.	99
5.7.2	Betydelsen av gäldenärens betalningsutrymme, skuldbörda och antalet borgenärer	100
5.8	Rådgivarnas syn på steg 1.....	104
5.9	Några andra aktörers syn på steg 1	105
5.9.1	Inkassoföretag.....	105
5.9.2	Centrala studiestödsnämnden.....	106
5.9.3	Skatteverket.....	107
5.10	Utredningens bedömning.....	107
6	Steg 2 – Förfarandet vid kronofogdemyndigheten	109
6.1	Utredningens uppdrag	109
6.2	Färre ansökningar än beräknat	109
6.3	Den som ansöker om skuldsanering	110
6.4	Närmare om steg 2	111
6.4.1	Gällande rätt och motiv	111
6.4.2	Beskrivning av förfarandet	111
6.4.3	Den administrativa hanteringen.....	113
6.5	Den inledande prövningen.....	113
6.6	Förbudet mot exekutiva åtgärder.....	115
6.7	Kronofogdemyndighetens utredning.....	117
6.8	Frivillig skuldsanering.....	119
6.9	Utformningen av förslaget om skuldsanering.....	121
6.9.1	Skulderna	121
6.9.2	Gäldenärens förbehållsbelopp	122
6.9.3	Betalningsplanens utformning	124
6.9.4	Betalningsplanens längd.....	127
6.10	Överlämnande till domstol.....	128

7	Steg 3 och omprövning – Förfarandet vid domstol.....	129
7.1	Utredningens uppdrag.....	129
7.2	Ärendeutvecklingen.....	129
7.3	Närmare om steg 3.....	131
7.3.1	Gällande rätt och motiv.....	131
7.3.2	Beskrivning av förfarandet.....	132
7.3.3	Den praktiska handläggningen.....	132
7.3.4	Synpunkter från domare.....	133
7.4	Omprövning av skuldsanering.....	134
7.4.1	Gällande rätt och motiv.....	134
7.4.2	Den praktiska handläggningen.....	134
7.4.3	De grunder som oftast åberopas för ansökningar om omprövning.....	135
7.4.4	Gäldenären följer inte betalningsplanen.....	135
7.4.5	Väsentligt förbättrade ekonomiska förhållanden efter en skuldsanering.....	136
7.4.6	Gäldenärens ekonomiska förhållanden har försämrats.....	139
7.4.7	Antalet upphävda skuldsaneringar.....	140
7.5	Utredningens bedömning.....	141
8	Skuldsaneringslagen – Ett helhetsperspektiv	143
8.1	Utredningens uppdrag.....	143
8.2	Ekonomisk rehabilitering.....	143
8.2.1	Behovet.....	144
8.2.2	Ny skuldsättning.....	145
8.2.3	Vissa skulder ett särskilt problem.....	147
8.3	Preventionen.....	149
8.4	Borgenärsgynnandet.....	149
8.5	Den allmänna skälighetsbedömningen.....	151
8.5.1	Gällande rätt.....	151
8.5.2	Rättstillämpningen.....	152
8.6	Hanteringen av en fordran som minskar efter inledandebeslutet.....	154

8.6.1	Gällande rätt	154
8.6.2	Den praktiska tillämpningen	155
8.7	En skuldsanerings verkställbarhet	155
8.7.1	Problembeskrivning utifrån gällande rätt	155
9	Handläggningstider	157
9.1	Utredningens uppdrag	157
9.2	Egenförsöket hos kommunen	157
9.2.1	Väntetider	157
9.2.2	Tidsåtgången	158
9.2.3	Är det möjligt att hantera egenförsöket snabbare i kommunen ?	158
9.3	Kronofogdemyndigheten	160
9.3.1	Handläggningstiderna har blivit kortare	160
9.3.2	Kortast möjliga handläggningstid	162
9.3.3	Omständigheter som fördröjer handläggningen	164
9.3.4	Ett försöksprojekt med hembesök	165
9.4	Tingsrätten	167
9.4.1	Handläggningstiden i regel kort	167
9.5	Utredningens bedömning	167
10	Det oklara myndighetsansvaret	169
10.1	Utredningens uppdrag	169
10.2	Ansvarsfördelningen mellan kommunen och kronofogdemyndigheten	169
10.2.1	Kommunen	169
10.2.2	Kronofogdemyndigheten	171
10.2.3	Det handläggningsarbete som görs två gånger	172
10.2.4	Utredningens bedömning	172
10.3	Ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen	173
10.3.1	Socialstyrelsen	173
10.3.2	Konsumentverket	173
10.3.3	En svaghet att ansvarsfördelningen är oklar	174

11 Pensionsförsäkringar och pensionssparkonton	177
11.1 Utredningens uppdrag.....	177
11.2 De inkomster och tillgångar som skall tas i anspråk vid en skuldsanering.....	177
11.3 Problembeskrivning.....	178
11.4 Pensionsförsäkringar	179
11.4.1 Den civil- och skatterättsliga definitionen.....	179
11.4.2 Förmånstagarförordnande	180
11.4.3 Tjänstepensionsförsäkring och privat pensionsförsäkring	180
11.4.4 Allmänt om pensionsförsäkringar	181
11.4.5 Utmätning.....	182
11.4.6 Återköp	184
11.5 Det individuella pensionssparandet	186
11.5.1 Allmänt.....	186
11.5.2 Avslutning av konto i förtid	186
11.6 Instansordningen i dispensärenden	186
11.7 Tillämpningen	187
11.7.1 Riksskatteverket	187
11.7.2 Skattemyndigheten	188
11.7.3 Domstol	195
11.7.4 Kronofogdemyndigheten.....	196
11.8 Något om den totala ålderspensionen	200
11.9 En jämförelse med Danmark.....	201
12 Överväganden och förslag.....	207
12.1 Allmänna utgångspunkter	207
12.2 Skuldsaneringslagens grundläggande struktur	208
12.3 Egenförsökskravet	209
12.4 Kommunens uppgifter och ansvar	213
12.5 Central myndighet för samordningen av den kommunala budget- och skuldrådgivningen	215

12.6	Kronofogdemyndighetens roll	216
12.6.1	Europakonventionen	218
12.6.2	Kronofogdemyndighetens dubbla roller	220
12.6.3	Skuldsaneringsbeslutet – hos kronofogdemyndigheten!.....	221
12.7	Den allmänna skälighetsbedömningen.....	223
12.8	Skulderna	225
12.9	Innehållet i en skuldsanering	226
12.9.1	Det belopp som en fordran skall tas upp till vid en skuldsanering.....	226
12.9.2	Fordringarna vid en skuldsanering.....	227
12.9.3	Gäldenärens förbehållsbelopp	228
12.9.4	Betalningsperiodens början	230
12.9.5	Betalningsplanens utformning	231
12.9.6	Längden på betalningsperioden.....	234
12.10	Förfarandet hos kronofogdemyndigheten	237
12.10.1	Allmänt	237
12.10.2	Beslut om att inleda skuldsanering	240
12.10.3	Utredningen hos kronofogdemyndigheten	240
12.11	Ett skuldsaneringsbesluts verkställbarhet.....	242
12.12	Omrövning av ett beslut om skuldsanering	242
12.12.1	Beslutsfunktionens placering	242
12.12.2	Gäldenären följer inte betalningsplanen.....	244
12.12.3	Gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligt förbättras eller försämras	244
12.13	Beslut om nedsättning av en statlig fordran	245
12.14	Pensionsförsäkringar och pensionssparkonton.....	246
13	Genomförandefrågor	249
13.1	Inledning.....	249
13.2	Ekonomiska konsekvenser	249
13.2.1	Kommunerna.....	250
13.2.2	Staten	251
13.2.3	Kreditgivare och andra aktörer.....	260

13.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	261
13.4	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	261
14	Författningskommentar	263
14.1	Förslaget till lag om ändring i Skuldsaneringslagen (1994:334)	263
14.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ...	282
14.3	Förslaget till lag om ändringen i lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m.....	283
14.4	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	283
Bilagor		
1	Kommittédirektiv 2002:139.....	287
2	Danskt avtal om kontoadministration.....	297
3	Betalningsplan	299
4	Skuldsaneringslagen i dess lydelse efter utredningens föreslagna ändringar.....	307

Förkortningar

CSN	Centrala Studiestödsnämnden
DelgivL	Delgivningslagen (1970:428)
DKL	Den danska konkursloven
DV	Domstolsverket
FAL	Lagen (1927:77) om försäkringsavtal
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FLSP	Finlands lag om skuldsanering för privatpersoner
IL	Inkomstskattelagen (1999:1229)
IPS	Lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande
KFM	Kronofogdemyndigheten
KOV	Konsumentverket
Hellners/Mellqvist	Skuldsaneringslagen – En kommentar, andra upplagan 2000, Tryggve Hellners och Mikael Mellqvist
MÅHS	Domstolarnas målhanteringssystem
PoIT	Post- och Inrikes Tidningar
prop.	Om inte annat anges avses regeringens proposition 1993/94:123
RSV	Riksskatteverket
SCB	Statistiska Centralbyrån
SksanL	Skuldsaneringslagen (1994:334)
SKV	Skatteverket
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
UB	Utsökningsbalken
ÄL	Lagen (1996:242) om domstolsärenden

Ordförklaringar

Allmänt mål (a-mål)	Mål om verkställighet avseende en fordran av offentlighetsrättslig karaktär, t.ex. uttagande av böter och skatt (se 1 kap. 6 § UB; jfr. även e-mål nedan).
Betalningsanmärkning	Kreditupplysningsföretagens benämning för att en person (eller företag) inte har betalat sina skulder i tid.
Betalningsutrymme	Den del av en gäldenärs inkomster som enligt 7 kap. 4 och 5 §§ UB får utmätas för dennes skulder.
Borgensman	Den som har åtagit sig att ansvara för att någon annan fullgör en förpliktelse. Det vanligaste gäller betalning av en skuld. Om borgensmannen måste infria sitt åtagande får denne regressrätt (se nedan) mot låntagaren.
Borgenär	Den som har en fordran på någon annan (även fordringsägare).
Buffert	Det belopp som gäldenären vid en skuldsanering normalt får förbehålla sig för oförutsedda utgifter.

Egenförsöket	Gäldenärens egen ansträngning att söka nå en frivillig betalningsuppgörelse med sina borgenärer. Att gäldenären gjort denna ansträngning är f.n. ett materiellt krav för att beviljas skuldsanering (se 4 § andra stycket SksanL).
Enskilt mål (e-mål)	Mål om verkställighet avseende en fordran av privaträttslig karaktär (se 1 kap. 6 § UB) (jfr. allmänt mål ovan).
Förmånstagare	Den som enligt en försäkringstagares förordnande har rätt till försäkringen eller försäkringsbeloppet.
Försäkrad	Den på vars liv eller hälsa en försäkring är tecknad.
Försäkringstagare	Den som ingått avtal om försäkring med en försäkringsgivare och som äger försäkringen. Om äganderätten övergår till annan blir den nye ägaren försäkringstagare.
Fordringsägare	Se borgenär.
Gäldenär	Den som har en skuld till någon.
Helhetslösning	En frivillig betalningsuppgörelse mellan en gäldenär och dennes samtliga borgenärer i syfte att gäldenärens betalningsproblem skall upphöra efter genomförandet. En av de definitioner som används i statistikprogrammet HEPSTAT; programmet är avsett för kommunala budget- och skuldrådgivare.

Noll-bud	Ett förslag till frivillig uppgörelse utan betalning. Gälldenären föreslår således att borgenären skriver av hela sin fordran mot denne.
Pensionstillgång	Pensionsförsäkring eller tillgodohavande på pensionssparkonto.
Regressrätt	Rätten för den som blivit tvungen att betala ett belopp, som egentligen faller på annan, att få tillbaka det erlagda beloppet av denne.
Rådgivare	En kommunalt anställd budget- och skuldrådgivare.
Solidariskt betalningsansvar	En förpliktelse för envar av flera att tillsammans med annan gemensamt ansvara för betalningen av en skuld. Vid krav från borgenären är envar skyldig att betala hela skulden. Den eller de som betalar får regressrätt (se ovan) mot övriga medgälldenärer.
Utsökningsregister	Kronofogdemyndighetens databasregister över gälldenärer som omfattas av myndighetens verksamhet med utsökning och indrivning.

Sammanfattning

Inledning

Skuldsaneringsutredningen har haft i uppdrag att utvärdera och göra en översyn av 1994 års skuldsaneringslag. Utvärderingen har i första hand avsett förfarandet i skuldsaneringsärenden. Utredningen har kommit fram till att det nuvarande systemet för skuldsanering är onödigt tillkrånglat, vilket lett till att förfarandet blivit långdraget och omständligt. Utredningens mål har varit att skuldsaneringsförfarandet skall förenklas och effektiviseras. De förslag som utredningen lämnar innebär att det nuvarande förfarandet förändras i tämligen stor omfattning.

Utöver en rad förändringar i skuldsaneringslagen (1994:334) föreslår utredningen att vissa förändringar görs i inkomstskattelagen (1999:1229) för att bl.a. underlätta återköp av pensionsförsäkringar och i lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. för att lättare få till stånd beslut om nedsättning av offentlig-rättsliga fordringar.

Förslagets huvudpunkter

- *Egenförsöket*

Det s.k. egenförsöket tas bort som ett krav för skuldsanering. Det innebär att en gäldenär inte skall behöva göra ett eget försök, att få till stånd en frivillig uppgörelse med sina borgenärer, innan denne kan ansöka om skuldsanering.

- *Kommunens roll*

Den kommunala budget- och skuldrådgivningen ges en innehållsmässigt tyngre roll genom att gäldenären får råd och stöd inte endast med att ansöka om skuldsanering utan även efter ett beslut om skuldsanering. Genom att frigöra de resurser som de kommunala rådgivarna i tämligen stor omfattning lägger ned på att hjälpa gäldenären med egenförsöket ges i stället utrymme för denna angelägna uppgift.

- *Konsumentverket*

Konsumentverket skall vara samordnande central myndighet för den kommunala budget- och skuldrådgivningen. I detta ligger ett ansvar för utbildning och datastöd. Konsumentverket skall vidare följa upp och vidareutveckla verksamheten samt biträda kommunerna med information och råd i deras verksamhet. Dessutom bör en uppgift vara att främja samverkan mellan kommunerna avseende budget- och skuldrådgivning.

- *Kronofogdemyndighetens roll*

Kronofogdemyndigheten skall fullt ut pröva en ansökan om skuldsanering. Det innebär att även om en eller flera borgenärer är emot det förslag till skuldsanerings som tillställts dem, kan kronofogdemyndigheten ändå besluta om skuldsanering. Ärendet skall således inte längre lämnas över till tingsrätten.

- *Tingsrättens roll*

Kronofogdemyndighetens olika beslut kan överklagas till tingsrätten. Att begränsa domstolens roll till att endast pröva överklaganden ligger i linje med den allmänna strävan som funnits sedan en tid tillbaka att renodla såväl domstolens som domarens roll. I detta ligger att domaren inte i någon större omfattning skall göra egna utredningar utan endast pröva det som en sökande eller en part yrkar och åberopar i ett mål eller ärende. I de fall ett ärende har överlämnats till tingsrätten har det mycket sällan förekommit att den borgenär som motsatt sig skuldsanering angivit skäl för sin

inställning. Genom att nu låta tingsrätten endast pröva överklaganden kan man förvänta sig att den som överklagar anger en grund för sitt överklagande.

- *Betalningsplanen*

- En betalningsplan skall aldrig kunna löpa under längre tid än fem år. Om särskilda skäl föreligger skall den kunna bestämmas till en kortare tid. Den nuvarande möjligheten att då särskilda skäl föreligger bestämma betalningsplanen till annat än fem år har utnyttjats mycket sällan. Vid en sammanvägning av de olika intressen som gör sig gällande vid en skuldsanering och för att skuldsaneringssystemet även fortsättningsvis skall leva upp till kravet på att vara borgenärsgynnande, är det enligt utredningens mening alldeles nödvändigt att behålla den nuvarande ordningen med en femårig betalningsplan i det stora flertalet skuldsaneringar.
- Betalningsplanen skall kunna förlängas till som längst sju år vid omprövning. I huvudsak skall detta ske i samband med att man i efterhand uppmärksammar att gäldenären under en tid haft en väsentligt högre betalningsförmåga jämfört med vad som förutsattes när det beslutet om skuldsanering fattades.
- Betalningsplanen börjar normalt löpa från det att ett beslut om inledande fattas (inledandebeslutet). På så sätt kommer skuldsaneringsförfarandet igång väsentligt tidigare än idag då betalningsplanen inte kan börja löpa förrän ett slutligt beslut om skuldsanering vunnit laga kraft.

- *Uppsamlingskonto*

I samband med att ett inledandebeslutet fattas skall gäldenären i de allra flesta fall öppna ett bankkonto eller liknande, i lagen benämnt uppsamlingskonto. Kronofogdemyndigheten beslutar samtidigt hur mycket gäldenären skall sätta in på kontot varje månad.

- *Årlig betalning till borgenärerna*

Betalning till borgenärerna skall ske en gång om året via uppsamlingskontot. Härigenom reduceras de tämligen omfattande kostnader som både gäldenären och borgenärerna har i samband med att gäldenären månatligen betalar ofta tämligen små belopp.

- *Småskulder*

Möjligheten att låta borgenärer med mindre skuldbelopp få fullt betalt tas bort. Utredningen har ansett att det inte är skäligt, att den borgenär som har en fordran på t.ex. 700 kr får fullt betalt medan den som har en fordran på 5 000 kr endast får mindre än 500 kr i alla de fall då det som gäldenären skall betala understiger tio procent av den totala skulden. Här har utredningen beaktat att så låg återbetalningsprocent är mycket vanlig.

- *Det allmänna skälighetsrequisitet*

Utredningen har, i linje med vad lagrådet föreslog i samband med skuldsaneringslagens tillkomst 1994, valt att formulera om det allmänna skälighetsrequisitet så att den som är kvalificerat insolvent skall få skuldsanering om det *inte är oskäligt*. Härigenom har utredningen än mer än tidigare velat markera att prövningen skall innefatta en totalbedömning av gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. Det innebär att en enstaka omständighet inte i alla lägen skall leda till avslag om allt annat starkt talar för att gäldenären bör få skuldsanering.

- *Omprövning*

- Även en ansökan om omprövning skall prövas av kronofogdemyndigheten med möjlighet att överklaga beslutet till tingsrätten.
- Det skall vara möjligt att på en borgenärs ansökan om omprövning, på grund av gäldenärens bristande betalning, inte bara kunna upphäva skuldsaneringen utan också ändra skuldsaneringsbeslutet. Ofta har det i samband med denna omprövning visat sig att gäldenärens uteblivna betalningar berott på att

dennes ekonomiska situation försämrats. Om denne då inte själv ansökt om omprövning, vilken skulle ha lett till ändring av betalningsplanen, bör det inte vara något som hindrar kronofogdemyndigheten att även på en borgenärs ansökan ändra planen. På så sätt ger man gäldenären en faktisk möjlighet att följa en ny betalningsplan.

- Även en gäldenär skall kunna ansöka om omprövning om dennes ekonomiska förhållanden förbättrats. På så sätt kan denne undgå att betalningsplanen förlängs i samband med att en borgenär långt senare får kunskap om detta och därför ansöker om omprövning.

- *Verkställbarhet*

En naturlig följd av utredningens förslag att betalningsplanen skall börja löpa när en skuldsanering inleds och att betalning skall ske till borgenärerna en gång om året via ett uppsamlingskonto, är att ett beslut om skuldsanering bör bli gällande omedelbart.

- *Pensionsförsäkringar och pensionssparkonton*

I inkomstskattelagen förtydligas när det skall vara möjligt att återköpa en pensionsförsäkring och när ett pensionssparkonto skall få avslutas genom en utbetalning i förtid. Detta skall vara möjligt om försäkringstagaren eller pensionsspararen (gäldenären) är på obestånd och ett återköp eller en utbetalning är en förutsättning för att denne skall kunna träffa en frivillig överenskommelse med sina fordringsägare eller beviljas skuldsanering.

Summary

Introduction

The assignment of the Debt Relief Inquiry has been to evaluate and review the 1994 Debt Relief Act. The evaluation has focused primarily on procedures in debt relief cases. The Inquiry has concluded that the present system for debt relief is unnecessarily complicated, which has led to procedures that are protracted and convoluted. The aim of the Inquiry has been to make debt relief procedures simpler and more efficient. The proposals presented by the Inquiry entail very considerable changes from the present procedures.

In addition to a number of changes in the Debt Relief Act (1994:334), the Inquiry proposes that certain changes should be made in the Income Tax Act (1999:1229), e.g. to facilitate the redemption of a pension policy, and in the Act concerning Composition of Accounts Receivable by the State (1993:892) to make it easier to obtain decisions on relief for public debts.

Main points of the proposal

- *Personal attempt*

The “personal attempt” requirement for debt relief will be removed. This means that a debtor will not need to have made a personal attempt to bring about a voluntary settlement with his creditors before being able to apply for debt relief.

- *Role of the municipality*

Municipal budgetary and debt counselling services are given a weightier role in that the debtor will receive counselling and support not only when applying for debt relief but also after a decision on debt

relief has been pronounced. Scope will be made available for this important task by freeing up the considerable resources that municipal advisers have devoted to helping debtors with their personal attempt.

- *The Swedish Consumer Agency*

The Swedish Consumer Agency shall be the central authority responsible for coordinating municipal budgetary and debt counselling services. This role includes a responsibility for training and computer support. Furthermore, the Swedish Consumer Agency shall follow up and further develop its own activities and assist the municipalities in their activities by providing information and advice. An additional task should be to encourage municipalities to cooperate with one another on debt relief.

- *Role of the Enforcement Service*

The Enforcement Service shall have full responsibility for examining applications for debt relief. This means that even if one or more creditors is opposed to the proposal for debt relief that is put to them, the Enforcement Service can still pronounce a decision on debt relief. Thus, the case will no longer be turned over to the district court.

- *Role of the district court*

Appeals against decisions by the Enforcement Service can be lodged with the district court. Limiting the role of the court exclusively to hearing appeals is in line with the general ambition that has existed for some time to streamline the role of both courts and judges. This streamlining entails that rather than conducting investigations of their own to any great extent, judges will simply examine the petitions brought and evidence adduced by an applicant or a party in a case or other matter. In cases where a matter has been turned over to the district court, it has very rarely occurred that a creditor who has opposed debt relief has cited grounds for his position. The expected effect of limiting the role of the district court to hearing appeals is that the appellant will then adduce grounds for his appeal.

- *Payment plan*

- A payment plan shall never be allowed to run for a period lasting more than five years. If there are special grounds for doing so, it shall be possible to limit the plan to a shorter period. The present option of setting a period other than five years for a payment plan in the event of special grounds has very rarely been used. Taking into account the different interests that come into play in a case of debt relief and in order to ensure that the debt relief system will continue to live up to the requirement that it is to the advantage of creditors, the Inquiry is of the opinion that it is absolutely necessary to retain the present arrangement of a five-year payment plan in the great majority of debt relief cases.
- The possibility shall exist of extending the payment plan to a maximum of seven years after reconsideration. In the main this shall be done when it is noticed after the initial decision that for a certain period of time, the debtor has had a considerably higher capacity to pay than was presumed at the time when the decision on debt relief was made.
- The payment plan will normally run from the time that an initiating decision is made (initiating decision). This will enable the process of debt relief to get underway at a considerably earlier point than is now the case, when the payment plan cannot begin to run before a final decision on debt relief has gained legal force.

- *Collecting account*

In connection with an initiating decision being made, in the great majority of cases the debtor is required to open a bank account, or similar account, which in the Act is termed a “collecting account”. The Enforcement Service will decide at the same time how much the debtor must pay into the account each month.

- *Annual payment to creditors*

Payment to creditors shall be made once a year via the collecting account. This arrangement will reduce the quite considerable costs incurred by both the debtor and creditors in connection with monthly payments of relatively small amounts by the debtor.

- *Petty debts*

The option of allowing creditors who are owed relatively small amounts to be paid in full will be eliminated. The Inquiry has taken the view that it is unreasonable that a creditor who is owed, for example, SEK 700 is paid in full while a creditor who has a claim for SEK 5 000 will receive less than SEK 500 in all those cases where the amount the debtor is required to pay is less than ten per cent of the total debt. Here the Inquiry has taken into account the fact that repayment rates this low are very common.

- *The general reasonableness condition*

In line with the proposal made by the Council on Legislation in connection with the drafting of the Debt Relief Act in 1994, the Inquiry has chosen to reformulate the general reasonableness condition to state that a person who is confirmed to be insolvent shall obtain debt relief if this is *not unreasonable*. In doing this, the Inquiry has desired to emphasise still more clearly than previously that the examination of the case must comprise an overall assessment of the debtor's personal and financial circumstances. This means that an isolated circumstance shall not inevitably lead to the application being rejected if all other circumstances strongly indicate that the debtor should obtain debt relief.

- *Reconsideration*

- Applications for reconsideration shall also be examined by the Enforcement Service, with a possibility of appealing the decision to the district court.
- When a creditor applies for reconsideration on account of the debtor's failure to pay, it shall not only be possible to cancel

the debt relief but also to modify the debt relief decision. It has often emerged in connection with such reconsideration that the reason why the debtor has missed payments is that his financial situation has deteriorated. If the debtor himself has not applied for reconsideration, which would have led to modification of the payment plan, there should be nothing to prevent the enforcement service from modifying the plan upon application from a creditor instead. This will give the debtor a genuine possibility of following a new payment plan.

- A debtor shall also be entitled to apply for reconsideration if his financial circumstances have improved. By this means, the debtor can avoid an extension of the payment plan in connection with a creditor much later learning about the change of circumstances and therefore applying for reconsideration.

- *Enforceability*

One natural consequence of the Inquiry's proposal that the payment plan shall begin to run when debt relief is initiated and that payment shall be made to the creditors once a year via a collecting account is that a decision on debt relief should come into effect immediately.

- *Pension policies and pension savings accounts*

The Income Tax Act shall be amended to make it clear when it shall be possible to redeem a pension policy and when it shall be possible to close a pension savings account with an early disbursement. This shall be possible if the policy-holder or pension saver (debtor) is insolvent and a redemption of the policy or disbursement from the savings account is essential in order to allow the debtor to reach a voluntary agreement with his creditors or to be granted debt relief.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (1994:334)

Härigenom föreslås i fråga om skuldsaneringslagen (1994:334) dels att 21–24 §§ skall upphöra att gälla, dels att rubrikerna närmast före 21 och 22–24 §§ skall utgå, dels att nuvarande 25–26 §§ skall betecknas 23–24 §§, dels att den nya 23 §, rubriken närmast före 12 § och rubriken närmast före 18–20 §§ skall ha följande lydelse, dels att rubrikerna närmast före de nuvarande 25 och 26 §§ skall sättas närmast före de nya 23 respektive 24 §§ dels att 1, 4, 6–8, 12–13, 15–16, 19–20, 27–30 och 38 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer 25–26 §§ av följande lydelse, dels att rubriken närmast före 27–28 §§ skall sättas närmast före de nya 25–26 §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Med skuldsanering enligt denna lag avses sådan frivillig skuldsanering som fastställs av kronofogdemyndigheten och tvingande skuldsanering som beslutas av rätten. Kommunen skall inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer.

Kronofogdemyndigheten skall pröva en ansökan om skuldsanering och en ansökan om omprövning av en skuldsanering.

Kommunen skall ge budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer samt lämna råd och stöd under en skuldsanering.

Konsumentverket skall samordna den budget- och skuldrådgivning som kommunerna skall svara för.

4 §¹

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

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

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

2. det med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden *inte är oskäligt* att skuldsanering beviljas honom.

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

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

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

6 §²

En skuldsanering omfattar, om inte annat föreskrivs i denna lag, alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då *beslut* meddelas enligt 13 § *andra stycket att inleda skuldsanering*. Skuldsanering medför att rätten till ränta eller dröjsmålsavgift på en sådan fordran bortfaller för tiden efter nämnda dag. *Skuldsaneringen får dock inskränkas till att avse de fordringar som har uppkommit före viss tidigare dag, om det är*

En skuldsanering omfattar, om inte annat föreskrivs i denna lag, alla fordringar på pengar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då *inledandebeslut* meddelas enligt 13 §. Skuldsanering medför att rätten till ränta eller dröjsmålsavgift på en sådan fordran bortfaller för tiden efter nämnda dag.

¹ Senaste lydelse 1996:780

² Senaste lydelse 1994:1984

skäligt med hänsyn till omständigheterna vid skuldernas uppkomst eller andra särskilda omständigheter.

Vid skuldsaneringen får bestämmas att en fordran som avses i första stycket och som är beroende av villkor, inte är till beloppet fastställd eller inte är förfallen till betalning, inte skall omfattas av skuldsaneringen. I fråga om en sådan fordran får borgenären utan hinder av föreskrifter i annan författning bevilja anstånd med betalningen under den tid betalningsplanen enligt 8 § löper.

En skuldsanering omfattar inte

1. en fordran på familjerättsliga underhåll,
2. en fordran för vilken borgenären har panträtt eller annan förmånsrätt enligt 6 eller 7 § förmånsrättslagen (1970:979) eller retentionsrätt, till den del säkerheten förslår till betalning av fordran,
2. en fordran för vilken borgenären har panträtt eller annan förmånsrätt enligt 6 eller 7 § förmånsrättslagen (1970:979) eller retentionsrätt *i gäldenärens egendom*, till den del säkerheten förslår till betalning av fordran,
3. en fordran för vilken borgenären, innan beslut om att inleda skuldsanering har meddelats, har fått förmånsrätt enligt 8 § förmånsrättslagen, såvitt avser egendom som har tagits i anspråk vid verkställigheten,
4. en fordran som inte är förfallen till betalning och som är beroende av att borgenären tillhandahåller en motprestation eller
5. en fordran som är tvistig.

Bestämmelserna i tredje stycket 1 gäller inte när försäkringskassan eller ett utländskt offentligt organ inträtt i den underhållsberättigades rätt till underhållsbidrag.

7 §

Alla fordringar som enligt 6 § omfattas av skuldsaneringen har lika rätt.

Utan hinder av första stycket får

1. en fordran ges sämre rätt, om borgenären samtycker *eller*
2. *en borgenär vars fordran är på mindre belopp ges full betalning, om det är skäligt med hänsyn*

Alla fordringar som enligt 6 § omfattas av skuldsaneringen har lika rätt.

Utan hinder av första stycket får en fordran ges sämre rätt om borgenären samtycker.

till omfattningen av skulderna och övriga omständigheter.

I 26 § föreskrivs vad som skall gälla i fråga om fordringar som inte har anmälts i ärendet.

I 24 § föreskrivs vad som skall gälla i fråga om fordringar som inte har anmälts i ärendet.

8 §³

Vid en skuldsanering skall bestämmas

1. vilka fordringar som enligt 6 § skall omfattas av skuldsaneringen,

2. vad som enligt 7 § skall gälla för dem,

3. vilket belopp som skall fördelas mellan borgenärerna och

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

3. vilket belopp som skall fördelas mellan borgenärerna,

4. *vilket belopp som gäldenären varje månad skall sätta in på det i 13 § angivna uppsamlingskontot och*

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

Belopp som avses i första stycket 3 skall bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som skall förbehållas gäldenären för hans och hans familjs försörjning. Därvid skall bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utskökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Vid skuldsaneringen får bestämmas att förbehåll även skall göras för betalning av en fordran som, enligt 6 § tredje stycket eller beslut som fattas med stöd av 6 § andra stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

Belopp som avses i första stycket 3 och 4 skall bestämmas så att skuldsaneringen tar i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad som skall förbehållas gäldenären för hans och hans familjs försörjning. Därvid skall bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utskökningsbalken om förbehållsbelopp vara vägledande. Vid skuldsaneringen får bestämmas att förbehåll även skall göras för betalning av en fordran som, enligt 6 § tredje stycket eller beslut som fattas med stöd av 6 § andra stycket, inte omfattas av skuldsaneringen.

³ Senaste lydelse 1997:848

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

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

Betalningsplanen enligt första stycket skall löpa under fem år, om det inte finns särskilda skäl att bestämma en kortare tid. Den skall börja löpa från dagen för inledandebeslutet enligt 13 §, om det inte finns skäl att bestämma en senare dag. Vid omprövning kan betalningsplanen förlängas till högst sju år.

Belopp som avses i första stycket 5 skall betalas till borgenärerna en gång om året via det i 13 § angivna uppsamlingskontot, om inte särskilda skäl talar emot det.

Avslag hos kronofogdemyndigheten

Avslag på ansökan

12 §

Om det av ansökan om skuldsanering eller annan tillgänglig utredning framgår att gäldenären inte uppfyller villkoren enligt 4 § eller inte kan beviljas skuldsanering på grund av 5 §, skall kronofogdemyndigheten avslå ansökan.

Om det, sedan *beslut har fattats* enligt 13 § *andra* stycket om att *inleda skuldsanering*, framkommer att förutsättningarna för skuldsanering enligt denna lag inte är uppfyllda, skall kronofogdemyndigheten avslå ansökan. Ansökan får också avslås, om gäldenären inte inställer sig per-

Om det av ansökan om skuldsanering eller annan tillgänglig utredning framgår att gäldenären inte uppfyller villkoren enligt 4 och 4 a §§ eller inte kan beviljas skuldsanering på grund av 5 §, skall kronofogdemyndigheten avslå ansökan.

Om det, sedan *inledandebeslut har meddelats* enligt 13 §, framkommer att förutsättningarna för skuldsanering enligt denna lag inte är uppfyllda, skall kronofogdemyndigheten avslå ansökan. Ansökan får också avslås, om gäldenären inte inställer sig personligen vid ett sammanträde

sonligen vid ett sammanträde eller om han i övrigt inte medverkar vid ärendets handläggning.

13 §

Kronofogdemyndigheten skall i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter. Kronofogdemyndigheten får också om det finns särskilda skäl hålla sammanträde som avses i 16 § för att avgöra om skuldsanering skall inledas.

Om kronofogdemyndigheten inte enligt 11 § avvisar eller enligt 12 § första stycket avslår en ansökan om skuldsanering, skall myndigheten snarast besluta att skuldsanering skall inledas.

Om kronofogdemyndigheten inte enligt 11 § avvisar eller enligt 12 § första stycket avslår en ansökan om skuldsanering, skall myndigheten snarast besluta att skuldsanering skall inledas (*inledandebeslut*).

Har skuldsanering inletts skall gäldenären öppna ett bankkonto eller liknande (uppsamlingskonto), om inte särskilda skäl talar emot det.

Vid inledandebeslut skall för tiden till dess att frågan om skuldsanering har avgjorts bestämmas

- 1. vilket belopp gäldenären enligt 8 § första stycket 4 skall sätta in på uppsamlingskontot och*
- 2. när denna insättning skall ske.*

15 §

Har skuldsanering inletts skall kronofogdemyndigheten se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Kronofogdemyndigheten skall se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver *och i den utsträckning det behövs*

inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter.

16 §

Om det kan antas vara till fördel för utredningen, får kronofogdemyndigheten kalla gäldenären att inställa sig personligen vid ett sammanträde hos myndigheten. Vid sammanträdet skall gäldenären lämna de ytterligare upplysningar som behövs för att avgöra frågan om skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten skall kalla gäldenären personligen till ett sammanträde, om det kan antas vara till fördel för utredningen. Vid sammanträdet skall gäldenären lämna de ytterligare upplysningar som behövs för att avgöra frågan om skuldsanering.

Kallelsen skall sändas till gäldenären under den adress gäldenären senast har uppgett i ärendet. Kallelsen behöver inte delges.

I kallelsen skall gäldenären upplysas om syftet med sammanträdet och om att hans ansökan kan avslås om han inte inställer sig personligen.

Frivillig skuldsanering**Beslut om skuldsanering**

19 §

Förslaget om skuldsanering skall sändas till samtliga kända borgenärer vilkas fordringar omfattas av skuldsaneringen med föreläggande för dem att yttra sig över förslaget inom viss tid. I föreläggandet skall anges att uteblivet yttrande inte hindrar ett beslut om *frivillig* skuldsanering *enligt förslaget*. Föreläggandet skall delges borgenärerna. Om en fordran som anmälts enligt 14 § inte omfattas av skuldsaneringen skall borgenären underrättas om detta.

Förslaget om skuldsanering skall sändas till samtliga kända borgenärer vilkas fordringar omfattas av skuldsaneringen med föreläggande för dem att yttra sig över förslaget inom viss tid. I föreläggandet skall anges att uteblivet yttrande inte hindrar ett beslut om skuldsanering. Föreläggandet skall delges borgenärerna. Om en fordran som anmälts enligt 14 § inte omfattas av skuldsaneringen skall borgenären underrättas om detta.

20 §

Godtar samtliga borgenärer förslaget om skuldsanering, skall kronofogdemyndigheten genom beslut fastställa skuldsaneringen om den uppfyller de förutsättningar för skuldsanering som anges i denna lag.

En borgenär som inte har yttrat sig inom den enligt 19 § förelagda tiden skall anses ha godtagit förslaget.

Ett beslut enligt första stycket skall genast kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

Efter utgången av den i 19 § angivna tiden skall kronofogdemyndigheten snarast pröva om gäldenären skall beviljas skuldsanering.

Ett beslut om skuldsanering skall genast kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

25 §⁴

Efter kronofogdemyndighetens beslut om att inleda skuldsanering får utmätning för fordringar som uppkommit dessförinnan inte äga rum innan frågan om skuldsanering är avgjord, om inte, efter överlämnade eller överklagande, rätten på begäran av en borgenär bestämmer annat. Om utmätning ändå sker är åtgärden utan verkan.

Första stycket gäller inte fordringar, som enligt 6 § tredje stycket inte omfattas av skuldsaneringen.

Vad som sägs i denna paragraf tillämpas även i fråga om beslut om betalningssäkring och verkställighet av sådant beslut.

23 §

Har skuldsanering inletts får utmätning för fordringar som uppkommit dessförinnan inte äga rum innan frågan om skuldsanering är avgjord, om inte, efter överklagande, rätten på begäran av en borgenär bestämmer annat. Om utmätning ändå sker är åtgärden utan verkan.

25 §

En ansökan om omprövning skall göras skriftligen hos den kronofogdemyndighet som anges i 9 §. Ansökan skall innehålla

- 1. uppgift om det skuldsane-*

⁴ Senaste lydelse 1995:313

ringsbeslut som skall omprövas och

2. de omständigheter som åberopas till stöd för omprövningen.

Om en ansökan om omprövning är bristfällig gäller 11 § i tillämpliga delar.

26 §

Kronofogdemyndigheten skall kalla gäldenären personligen till ett sammanträde om det kan antas vara till fördel för utredningen.

Om det finns skäl får kronofogdemyndigheten även kalla en borgenär till sammanträdet.

27 §⁵

På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om skuldsanering *enligt denna lag kan en tingsrätt som avses i 21 § upphäva eller, i fall som avses i 5, ändra beslutet om* På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om skuldsanering *kan detta upphävas eller, i fall som avses i 4 och 5 ändras, om*

1. gäldenären har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer eller i hemlighet gynnat någon borgenär för att inverka på skuldsaneringsfrågans avgörande,

2. gäldenären i sin ansökan om skuldsanering eller annars under ärendets handläggning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenären,

3. gäldenären lämnat oriktig uppgift till ledning för myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift som omfattas av skuldsaneringen eller underlåtit att lämna uppgift trots att han är uppgiftsskyldig och den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten medfört att ett beslut blivit felaktigt eller inte fattats,

4. gäldenären inte följer betalningsplanen, såvida avvikelsen inte är ringa eller

5. gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen förbättrats efter skuldsaneringen.

⁵ Senaste lydelse 1996:267

I fall som avses i första stycket 5 skall ansökan ges in inom fem år från dagen för *skuldsaneringen*. Om betalningsplanen löper under längre tid gäller i stället den tiden.

Innan rätten prövar borgenärens ansökan skall gäldenären och de borgenärer som avses i 19 § höras. I övrigt gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden för handläggningen.

Upphävs ett beslut om skuldsanering, blir en borgen eller annan säkerhet som tredje man har ställt för betalning av belopp som avses i 8 § första stycket 3 ogiltig, om inte tredje mannen kände till eller borde känt till de i 27 § första stycket 1 angivna omständigheterna eller medverkade till att gäldenären åsidosatt sina förpliktelser enligt 27 § första stycket 2.

I fall som avses i första stycket 5 skall ansökan ges in inom fem år från dagen för *inledandebeslutet enligt 13 §*. Om betalningsplanen löper under längre tid gäller i stället den tiden.

28 §⁶

På ansökan av *gäldenären* kan en tingsrätt som avses i 21 § ändra vad kronofogdemyndigheten eller rätten har bestämt i en fråga som avses i 8 § första stycket 2–4, om det efter beslutet om skuldsanering har inträffat omständigheter som inte då kunnat förutses eller om det finns synnerliga skäl. Vid sådan omprövning tillämpas 27 § tredje stycket.

På ansökan av *en gäldenär* kan vad som har bestämts i en fråga som avses i 8 § första stycket 2–5 ändras, om

1. *gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen förändrats efter beslutet om skuldsanering och*

2. *detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet eller om det finns synnerliga skäl.*

29 §⁷

Kronofogdemyndighetens beslut att *avvisa eller avslå en ansökan om skuldsanering, inleda skuldsanering eller fastställa en*

Kronofogdemyndighetens beslut överklagas till tingsrätten i den ort där gäldenären är bosatt. Om gäldenären inte är bosatt i

⁶ Senaste lydelse 1997:848

⁷ Senaste lydelse 1996:267

skuldsanering överklagas till den tingsrätt som avses i 21 §. Detsamma gäller kronofogdemyndighetens beslut att avskrivna ett skuldsaneringsärende från vidare handläggning. Överklagandet skall ges in till kronofogdemyndigheten inom tre veckor från dagen för beslut. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat följer av denna lag. Kronofogdemyndigheten skall inte vara part i domstolen.

Kronofogdemyndighetens beslut om att överlämna ett skuldsaneringsärende till tingsrätt får inte överklagas. Detsamma gäller ett beslut varigenom en ansökan om skuldsanering förklaras vilande.

Sverige skall ärendet överklagas till Stockholms tingsrätt. Överklagandet skall ges in till kronofogdemyndigheten inom tre veckor från dagen för beslutet. Vid överklagandet gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat följer av denna lag. Kronofogdemyndigheten skall inte vara part i domstolen.

Ett beslut varigenom en ansökan om skuldsanering förklaras vilande får inte överklagas. I övrigt får samtliga beslut överklagas särskilt.

30 §

Om tingsrätten bifaller ett överklagande av gäldenären, skall den återförvisa ärendet till kronofogdemyndigheten eller, om kronofogdemyndigheten avslagit gäldenärens ansökan med tillämpning av 12 § andra stycket, besluta om tvingande skuldsanering.

Ett beslut av tingsrätten att återförvisa ett ärende till kronofogdemyndigheten får inte överklagas. Tingsrätten får dock tillåta att beslutet överklagas till hovrätten, om det finns särskilda skäl för en prövning om tillstånd skall ges enligt 31 § första stycket.

Om det vid överklagande av ett avslagsbeslut saknas skäl att avslå gäldenärens ansökan om skuldsanering skall ärendet återförvisas till kronofogdemyndigheten eller beslut om skuldsanering fattas.

Ett beslut av tingsrätten att återförvisa ett ärende till kronofogdemyndigheten får inte överklagas.

38 §

En skuldsanering som har fastställts eller beslutats enligt denna lag får sedan beslutet har vunnit laga kraft verkställas på samma sätt som en lagakraft-ägande dom.

Ett beslut om skuldsanering får verkställas på samma sätt som en dom och utan hinder av att det inte vunnit laga kraft, om inte något annat förordnas med anledning av ett överklagande.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden som kommit in till kronofogdemyndigheten eller tingsrätten före ikraftträdandet.

2 Förslag till förordning om ändring i skuldsaneringsförordningen (1994:347)

Härigenom föreslås att 5 och 8–9 §§ skuldsaneringsförordningen (1994:347) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §⁸

En kungörelse enligt 20 eller 24 § skuldsaneringslagen skall innehålla uppgift om beslutsdag, gäldenärens namn och personnummer samt kronofogdemyndighetens eller domstolens adress. I övrigt får kungörelsen innehålla de upplysningar som Skatteverket föreskriver.

En kungörelse enligt 20 § skuldsaneringslagen skall innehålla uppgift om beslutsdag, gäldenärens namn och personnummer samt kronofogdemyndighetens eller domstolens adress. I övrigt får kungörelsen innehålla de upplysningar som Skatteverket föreskriver.

8 §

Om ett ärende skall överlämnas till en tingsrätt *med stöd av 21 § skuldsaneringslagen eller* på grund av överklagande enligt 29 § *samma lag*, skall kronofogdemyndigheten lämna över akten i ärendet. Handlingarna skall ingå i den mottagande domstolens akt.

Om ett ärende skall överlämnas till en tingsrätt på grund av överklagande enligt 29 § *skuldsaneringslagen*, skall kronofogdemyndigheten lämna över akten i ärendet. Handlingarna skall ingå i den mottagande domstolens akt.

Första stycket skall tillämpas också när ett ärende på grund av överklagande lämnas över till högre domstol.

Om en domstol återförvisar ett ärende till kronofogdemyndigheten enligt 30 § skuldsaneringslagen eller på annan grund, skall domstolen till kronofogdemyndigheten återlämna kronofogdemyndighetens akt tillsammans med domstolens beslut och övriga handlingar av betydelse för den fortsatta handläggningen vid kronofogdemyndigheten.

⁸ Senaste lydelse 2003:697

9 §⁹

Underrättelse om domstolens slutliga beslut *eller beslut enligt 25 § skuldsaneringslagen* i ett *skuldsaneringsärende eller omprövningsärende* enligt skuldsaneringslagen skall av domstolen lämnas till kronofogdemyndigheten i den region där gäldenären är bosatt.

Underrättelse om domstolens slutliga beslut i ett *ärende* enligt skuldsaneringslagen skall av domstolen lämnas till kronofogdemyndigheten i den region där gäldenären är bosatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

⁹ Senaste lydelse 1997:378

3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreslås att 7 kap. 35 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
35 §¹⁰

Sekretess gäller hos kommunal konsumentvägledare, kronofogdemyndighet eller domstol i ärende om skuldsanering för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

Sekretess gäller hos kommunal budget- och skuldrådgivning, kronofogdemyndighet eller domstol i ärende om skuldsanering för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

¹⁰ Senaste lydelse 1994:341

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m.

Härigenom föreslås att 4 och 5 §§ lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹¹

Beslut om nedsättning av fordran och beslut om att godta förslag om frivillig skuldsanering fattas av kronofogdemyndigheten i den region där gäldenärens hemortskommun är belägen. Om gäldenären saknar hemortskommun i landet fattas beslutet av kronofogdemyndigheten i Stockholm.

Beslut om nedsättning av fordran fattas av kronofogdemyndigheten i den region där gäldenärens hemortskommun är belägen. Om gäldenären saknar hemortskommun i landet fattas beslutet av kronofogdemyndigheten i Stockholm.

5 §¹²

Beslut om nedsättning av fordran får fattas och förslag om frivillig skuldsanering får godtas om förutsättningarna för skuldsanering enligt skuldsaneringslagen (1994:334) är uppfyllda. Beslut om nedsättning av fordran får dock fattas endast om de övriga borgenärer som skuldsaneringen angår gör motsvarande eftergift.

Beslut om nedsättning av fordran får fattas om det finns särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas om gäldenären är på obestånd och att denne genom en nedsättning kan få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

¹¹ Senaste lydelse 1998:195

¹² Senaste lydelse 1998:195

5 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreslås att 58 kap. 18 och 32 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

58 kap.¹³

18 §

En pensionsförsäkring får återköpas trots bestämmelserna i detta kapitel, om det tekniska återköpsvärdet uppgår till högst 30 procent av prisbasbeloppet. Återköp får också ske om

1. det tekniska återköpsvärdet uppgår till högst ett prisbasbelopp,
2. försäkringen inte är förenad med ett oåterkalleligt förmåns- tagarförordnande, och
3. premier för försäkringen inte har betalats under de senaste tio åren.

Om det i andra fall finns syn- nerliga skäl för återköp och så- dant får ske enligt försäkrings- avtalet och försäkringstekniska riktlinjer, får återköp medges av Skatteverket.

Om det i andra fall finns syn- nerliga skäl för återköp och så- dant får ske enligt försäkrings- avtalet och försäkringstekniska riktlinjer, får återköp medges av Skatteverket. *Som synnerligt skäl skall särskilt beaktas att försä- ringstagaren är på obestånd och att denne genom en återbetalning kan få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem.*

Bestämmelserna i detta kapitel hindrar inte återbetalning enligt 13 kap. 4 § äktenskapsbalken av försäkringstagarens tillgodohavande. De hindrar inte heller en överföring av hela pensionsförsäkringens värde direkt till en annan pensionsförsäkring än som avses i 5 § om försäkringstagaren tecknar den i samband med överföringen hos samma eller annan försäkringsgivare med samma person som för- säkrad. Överföringen skall i så fall inte anses som pension enligt 10 kap. 5 § första stycket 5 och inte heller som en betalning av premier för pensionsförsäkring.

¹³ Senaste lydelse 2003:669

32 §¹⁴

Ett pensionssparkkonto får avslutas genom en utbetalning i förtid vid den tidpunkt pensionen får börja betalas ut, om behållningen då uppgår till högst 30 procent av prisbasbeloppet. Utbetalning i förtid får också ske om

1. behållningen på kontot uppgår till högst ett prisbasbelopp,
2. kontot inte är förenat med ett oåterkalleligt förmånstagarförordnande, och
3. inbetalning på kontot inte har gjorts under de senaste tio åren.

Om det i andra fall finns synnerliga skäl, får Skatteverket medge att kontot får avslutas genom utbetalning i förtid.

Om det i andra fall finns synnerliga skäl, får Skatteverket medge att kontot får avslutas genom utbetalning i förtid. *Som synnerligt skäl skall särskilt beaktas att pensionsspararen är på obestånd och att denne genom en utbetalning kan få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem.*

Bestämmelserna i detta kapitel hindrar inte återbetalning enligt 13 kap. 4 § äktenskapsbalken av pensionsspararens tillgodohavande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

¹⁴ Senaste lydelse 2003:669

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Utredningens uppdrag

Skuldsaneringsutredningens direktiv fastställdes genom beslut vid regeringssammanträde den 28 november 2002.

Enligt direktiven skall utredaren utvärdera och göra en översyn av 1994 års skuldsaneringslag. Utvärderingen skall i första hand avse förfarandet i skuldsaneringsärenden. Utredaren skall utifrån utvärderingen bedöma om det nuvarande systemet för skuldsanering är ändamålsenligt utifrån lagens syften eller om systemet bör ändras i grunden.

Utredaren skall lämna förslag till åtgärder som förbättrar det nuvarande systemet eller, om utvärderingen skulle visa att det finns skäl, lämna förslag till ett nytt system för skuldsanering.

Utredaren skall särskilt undersöka vilka möjligheter det finns att förkorta handläggningstiderna i skuldsaneringsärenden och i det sammanhanget bl.a. granska rollfördelningen mellan ansvariga myndigheter. Utredaren skall också särskilt analysera och ta ställning till frågor om hur tillgångar i form av pensionsförsäkringar och tillgodohavanden på pensionssparkonton skall behandlas i en skuldsaneringssituation. Utredaren skall även behandla andra frågor om skuldsanering som uppmärksammas under den tid lagen har funnits eller som annars bedöms motiverat.

Direktiven finns i sin helhet i *bilaga 1*.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2003. Genom tilläggsdirektiv den 6 november 2003 beslutade regeringen att uppdraget i stället skall redovisas den 30 juni 2004.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen, som inledde sitt arbete i december 2002, har haft tolv sammanträden, varav ett 3-dagarssammanträde, med sakkunniga och experter.

I enlighet med direktiven har utredningen tagit del av de utvärderingar om tillämpningen av skuldsaneringslagen som tidigare har gjorts av Konsumentverket, Riksskatteverket och Riksdagens revisorer. Utredningen har kompletterat materialet genom att inhämta statistik över handläggningstider m.m. från Riksskatteverket (numera Skatteverket) och Konsumentverket.

Utredningen har besökt ett antal myndigheter, organisationer och företag som tillämpar eller berörs av skuldsaneringslagen. Syftet med besöken har varit att få information om hur lagen har tillämpats i praktiken och få belyst vilka moment som försinkar handläggningen. Ett annat syfte med besöken har varit att inhämta synpunkter på för- och nackdelar med det nuvarande systemet. De myndigheter, organisationer och företag som utredningen besökt är:

- Allmänna Inkassobyran, Göteborg
- Budget- och Hyresrådgivningen i Malmö
- Centrala Studiestödsnämnden, Sundsvall
- Domstolsverket
- Göteborgs tingsrätt
- Intrum Justitia i Sverige AB, Göteborg
- Konsument Göteborg
- Kronofogdemyndigheten i Göteborg
- Kronofogdemyndigheten i Härnösand
- Kronofogdemyndigheten i Karlstad
- Kronofogdemyndigheten i Malmö
- Kronofogdemyndigheten i Stockholm
- Kundinkasso AB K.I.A.B, Göteborg
- Malmö tingsrätt
- Skatteverket
- Skuldrådgivningskonsulterna i Stockholm
- Stockholms tingsrätt
- Svenska Bankföreningen
- Sveriges Advokatsamfund
- Sveriges Försäkringsförbund
- Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst

Därutöver har utredningen varit i Danmark och Finland och besökt:

- Sø- og Handelsretten i Köpenhamn
- Bankföreningen i Finland
- Helsingfors tingsrätt
- Justitieministeriet i Finland
- Konsumentverket i Finland

Syftet med besöken har varit att få information om den praktiska tillämpningen av respektive lands skuldsaneringslagstiftning.

I syfte att kartlägga hur rättstillämpande myndigheter behandlar tillgångar i form av pensionsförsäkringar och tillgångar som sparats på pensionssparkonton har utredningen haft kontakt med skuldsaneringshandläggare på samtliga tio kronofogdemyndigheter. Utredningen har även haft kontakt med handläggare på samtliga dåvarande tio skattemyndigheter (avvecklade fr.o.m. den 1/1 2004 och sammanslagna med Riksskatteverket till en ny för landet gemensam skattemyndighet, Skatteverket).

Under arbetets gång har samråd skett med Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid (Fi 2002:10).

I sitt arbete har utredningen dessutom haft kontakt med och fått värdefulla synpunkter från en rad personer, såväl tjänstemän som privatpersoner.

Vid Kronofogdemyndigheten i Stockholm pågick på utredningens initiativ under perioden september – november 2003 ett försöksprojekt med hembesök hos gäldenärer som ansökt om skuldsanering. Utredningens sekreterare har deltagit vid två sådana hembesök.

2 Den nuvarande regleringen

2.1 Inledning

Skuldsaneringslagen (1994:334) (SksanL) trädde i kraft den 1 juli 1994. Enligt lagen kan en fysisk person, med hemvist i Sverige, som är på obestånd och så skuldsatt att han inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid beviljas skuldsanering om det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.

2.2 Kort historik

Under 1970-talet och långt in på 1980-talet var det förhållandevis billigt att låna till konsumtion och till investeringar. Inflationen var hög och i kombination med det dåvarande skattesystemet stimulerade detta till skuldsättning. Dessutom avreglerades kreditmarknaden under mitten av 1980-talet. Det ledde till att det blev påtagligt lättare att låna. Möjligheterna till skuldsättning ökade också kraftigt genom att värdet på belåningsbara tillgångar, såsom fastigheter, då också gick upp kraftigt. Under åren 1985–1988 flerdubblade hushållen sin nettoupplåning hos banker, bostadsinstitut och finansbolag samtidigt som deras sparande minskade. Mot denna bakgrund uppmärksammades problemen med privata personers överskuldsättning.

Mot slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet blev problemen med hushållens ökade skuldsättning allt värre. Värdenedgången på fastighetsmarknaden och den ökade arbetslösheten var en bidragande orsak. I riksdagen lyftes frågan om ekonomisk rehabilitering för gäldenärer fram. Efter det att ett flertal motioner väckts i ämnet behandlades frågan 1987 av riksdagens lagutskott. I sitt betänkande anförde utskottet att tiden var mogen för att spørsmålet om införandet i Sverige av en möjlighet till skuldsanering blev föremål

för en samlad bedömning.¹ Riksdagen godkände utskottets betänkande och tillsatte 1988 Insolvensutredningen², som 1990 avgav sitt delbetänkande Skuldsaneringslag.³ I betänkandet lämnades förslag till en lag om skuldsanering. Överskuldsatta fysiska personer skulle få en möjlighet att under vissa förutsättningar genom beslut av tingsrätt få till stånd en lättnad i sin skuldbörda. Betänkandet remissbehandlades men ledde inte till något omedelbart lagförslag. På grund härav väcktes i riksdagen motioner i frågan, och i juni 1993 beslutade riksdagen att förorda regeringen att utarbeta former för en skuldsaneringsverksamhet i enlighet med vissa av Lagutskottet angivna riktlinjer.⁴

Riksdagen antog i februari 1994 regeringens förslag till en skuldsaneringslag, vilken trädde i kraft den 1 juli samma år.

2.3 Skuldsaneringsförfarandets huvudsakliga syften

I förarbetena till skuldsaneringslagen angavs utförligt de syften lagstiftaren ville uppnå med införandet av skuldsaneringslagen.⁵

Det huvudsakliga syftet med skuldsaneringsförfarandet var att det skulle vara rehabiliterande genom att svårt skuldsatta personer skulle få en möjlighet att lösa sina ekonomiska problem och därigenom kunna få en chans till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Ett annat syfte var att förfarandet skulle verka preventivt så att färre personer skulle hamna i situationer med övermäktig skuldbelastning i och med att det inte skulle bli lika lätt för en del personer att erhålla krediter. Ytterligare ett syfte med ett skuldsaneringsssystem ansågs kunna vara att det skulle gynna borgenärskollektivet på så sätt att gäldenären skulle komma att betala åtminstone någon del av sina skulder. Tanken var att ett skuldsaneringsystem borde utformas så att det i realiteten skulle ge borgenärerna vinst jämfört med hur det var dessförinnan. Avsikten var således att lagen skulle gynna borgenärskollektivet som helhet.

¹ Se bet. 1987/88:LU12 och rskr 1987/88:57

² Se dir. 1988:52

³ Se SOU 1990:74

⁴ Se bet 1992/93:LU49 och rskr 1992/93:412

⁵ Se prop. s. 73

2.4 Tre grundläggande principer

För att skuldsaneringsystemet skulle tjäna sina syften ansåg lagstiftaren att institutet borde bygga på tre grundläggande principer.⁶

Det första var att institutet skall vara generellt, dvs. en skuldsanering borde i görligaste mån omfatta alla gäldenärens skulder. Det skulle således vara präglat av en helhetssyn och medföra en totalreglering av gäldenärens ekonomiska situation. Det andra var att de fordringar som omfattas av en skuldsanering i allmänhet skall behandlas lika, den s.k. likabehandlingsprincipen. Det tredje var att skuldsaneringsinstitutet till sin karaktär i huvudsak skall vara definitiv. Ett beslut om skuldsanering skall således inte kunna rivas upp hur som helst. Trots det borde det finnas möjlighet till omprövning.

I övrigt betonades i förarbetena vissa andra aspekter på skuldsaneringsystemets utformning, såsom att systemet inte fick skada den allmänna betalningsmoralen. Vidare skulle en skuldsanering vara något extraordinärt som skall tillgripas endast i situationer med extrema skuldsättningsproblem och vara förenad med omfattande uppföringar för den som får en skuldsanering. Förfarandet skulle dessutom vara snabbt och enkelt.

2.5 Huvuddragen i förfarandet

Skuldsaneringsförfarandet består av tre steg och bygger på en aktiv medverkan från gäldenärens sida. Varje steg är ett klart avgränsat delmoment i förfarandet och kan sägas utgöra en procedur i sig, i syfte att få till stånd en totalreglering av gäldenärens ekonomiska situation. De tre stegen är en del i ett sammanhängande förfarande och gäldenären måste gå igenom det första steget innan han kan gå vidare till nästa steg.

I det första steget, som i huvudsak lämnas utanför det lagreglerade området, skall gäldenären på egen hand försöka nå en uppgörelse med sina fordringsägare; i fortsättningen kallat egenförsöket. Kommunen är därvid skyldig att lämna råd och anvisningar till den skuldsatte personen.

Om gäldenären med eller utan kommunal hjälp inte lyckas träffa en uppgörelse med sina fordringsägare, kan denne i ett andra steg ansöka om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten. Här prövas

⁶ Se prop. s. 76 ff.

preliminärt om gäldenären uppfyller förutsättningarna för att beviljas skuldsanering. Om dessa vid den prövningen är uppfyllda beslutar kronofogdemyndigheten att skuldsanering skall inledas. Därefter vidtar ett bevakningsförfarande, varvid samtliga borgenärer bereds tillfälle att anmäla sina fordringar till kronofogdemyndigheten. Efter utgången av en bevakningsfrist skall gäldenären och myndigheten tillsammans upprätta ett förslag om skuldsanering. Om förslaget godtas av samtliga fordringsägare eller ingen av dem motsätter sig förslaget, kan kronofogdemyndigheten i ett beslut fastställa en s.k. frivillig skuldsanering.

Om någon fordringsägare däremot motsätter sig förslaget till skuldsanering och ansökan inte avslås, skall ärendet överlämnas till tingsrätten. Tingsrätten kan i det tredje steget fatta beslut om s.k. tvingande skuldsanering, även om någon eller några fordringsägare motsätter sig att gäldenären beviljas skuldsanering.

2.6 Innebörden av en skuldsanering

Ett beslut om skuldsanering innebär att gäldenären befrias från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen i den utsträckning som dessa sätts ned (26 § SksanL). Fordringsförhållandet upphör således inte, men betalningsförpliktelsen reduceras helt eller delvis. I praktiken innebär detta i korthet att hänsyn tas till vad gäldenären skall få förbehålla sig för sin egen och sin familjs försörjning, ett förbehållsbelopp. Det eventuella överskottet, gäldenärens betalningsförmåga eller betalningsutrymme, fördelas mellan fordringsägarna. Fördelningen sker enligt en betalningsplan som fastställs vid beslutet om skuldsanering. Betalningsplanen löper normalt under fem år. Om gäldenären saknar betalningsförmåga upprättas inte någon betalningsplan, utan han befrias i stället omedelbart från betalningsansvaret för de skulder som omfattas av skuldsaneringen.

Efter ett beslut om skuldsanering finns under vissa förutsättningar möjlighet för såväl fordringsägarna som gäldenären att vid tingsrätten ansöka om omprövning av beslutet. En beviljad omprövning kan leda till att beslutet om skuldsanering ändras eller upphävs.

2.7 Definitionen av termen skuldsanering

Termen skuldsanering infördes i svenskt lagspråk i och med skuldsaneringslagens ikraftträdande. Den används i lagen inte bara som beteckning på den skuldbefrielse som utgör resultatet av förfarandet hos kronofogdemyndighet eller domstol, utan avser även proceduren som sådan.⁷ I lagens mening är det således, förutom själva skuldbefrielsen, processen i steg 2 och steg 3 som avses med skuldsanering.

2.8 Allmänna villkor för skuldsanering

Förutsättningarna för att bevilja någon skuldsanering regleras huvudsakligen i 4 § SksanL. Av betydelse är också 4 a och 5 §§.

2.8.1 Gäldenärskretsen

För att beviljas skuldsanering krävs att gäldenären är en fysisk person med hemvist i Sverige. Den som är folkbokförd i Sverige förutsätts därvid ha sitt hemvist i landet.

En fysisk person som är näringsidkare får dock beviljas skuldsanering endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet. Skuldsaneringsinstitutet är således huvudsakligen avsett för personer som inte driver rörelse i någon form. En viss kategori näringsidkare kan emellertid komma ifråga för skuldsanering. Av förarbetena framgår att den gäldenärskrets som avses är näringsidkare vars näringsverksamhet närmast har karaktären av "extraknäck".⁸ De som avses är således gäldenärer som driver en mindre rörelse av enkel beskaffenhet och som har sin huvudsakliga försörjning genom inkomster från annat håll.

Att någon är före detta näringsidkare utgör däremot inget hinder mot skuldsanering. Det förhållandet att en persons skuldsättning härrör från en tidigare seriöst bedriven näringsverksamhet kan till och med tala för att skuldsanering bör beviljas. Det kan vidare nämnas att det inte heller finns något hinder för den som har beviljats skuldsanering att starta egen rörelse och således bli näringsidkare.

⁷ Se Hellners/Mellqvist s. 42

⁸ Se prop. s. 163 f.

En gäldenär som är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud får däremot inte beviljas skuldsanering.

Den som tidigare har beviljats skuldsanering kan endast beviljas skuldsanering ytterligare en gång om det finns synnerliga skäl. Förutom vid speciella undantagssituationer skall således en person kunna beviljas skuldsanering endast en gång under sin livstid. Vid tillkomsten av skuldsaneringslagen förutsattes tillämpningen av undantaget bli mycket restriktiv. Som exempel på undantag angavs i förarbetena att en person i yngre år har erhållit skuldsanering och sedan efter lång tid på nytt hamnar i en långvarig obeståndssituation, t.ex. på grund av allvarlig sjukdom, förtidspensionering eller långvarig arbetslöshet.⁹ Vidare angavs att vid en prövning som föregår ett andra beslut om skuldsanering, särskild vikt bör läggas vid huruvida gäldenären har uppfyllt sina förpliktelser enligt det tidigare skuldsaneringsbeslutet.

2.8.2 Kvalificerad insolvens

Den andra förutsättning som krävs för att en ansökan om skuldsanering skall kunna bifallas är att gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid (kvalificerad insolvens).

Med obestånd (insolvens) menas att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder allteftersom de förfaller till betalning och att denna oförmåga inte endast är tillfällig (jfr 1 kap. 2 § konkurslagen). Att insolvensen dessutom skall vara kvalificerad innebär att betalningsoförmågan skall antas vara bestående i ett längre tidsperspektiv.

Bedömningen av om gäldenären skall anses vara kvalificerat insolvent är till karaktären en prognos. I varje enskilt fall får hänsyn tas till om gäldenären trots utnyttjande av alla tänkbara egna resurser – exempelvis egen förvärvsförmåga och pensionsförsäkringar – i framtiden kommer att förbli oförmögen att infria sina skulder allteftersom de förfaller till betalning. I de fall det inte är möjligt eller förenat med större svårigheter att göra en någorlunda säker prognos kan skuldsanering inte beviljas. I förarbetena angavs att ett typexempel då sådana svårigheter torde föreligga, är när gäldenären drabbats av konjunkturbetingad arbetslöshet.¹⁰

⁹ Se prop. s. 198

¹⁰ Se prop. s. 92 f.

Vid bedömningen av om en gäldenär är kvalificerat insolvent eller inte uppställer lagen inget krav på att gäldenärens skuldbörda skall eller bör uppgå till en viss storlek. Lagstiftaren har till och med tagit klart avstånd från en sådan bedömningsgrund.¹¹ I stället har det framhållits att varje fall måste bedömas individuellt. I den praktiska tillämpningen har detta kommit till uttryck genom att skuldbördans storlek ställts i relation till exempelvis gäldenärens försörjningsbörda, förväntat ekonomiskt utfall av pågående studier, antalet kvarvarande yrkesverksamma år och preskription av skatteskulder.

2.8.3 Allmän skälighet

Den tredje förutsättning som krävs för att beviljas skuldsanering är att det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas denne. Det är en totalbedömning som skall göras med beaktande av samtliga relevanta förhållanden. En särskilt viktig punkt vid bedömningen är gäldenärens behov av ekonomisk rehabilitering.¹² I den praktiska tillämpningen har detta lyfts fram.

Lagen anger att det vid den allmänna skälighetsbedömningen särskilt skall beaktas skuldernas ålder, omständigheterna vid deras tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och att på egen hand nå en uppgörelse med sina borgenärer samt det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering. Det bör framhållas att detta enbart är omständigheter som särskilt skall beaktas, men att det är en totalbedömning som skall göras av gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.

Den första omständigheten som skall tillmätas särskild betydelse är skuldernas ålder. Huvuddelen av skuldbördan bör enligt lagstiftaren vara minst tre år gammal vid ansökningstillfället.

Den andra omständigheten som skall tillmätas särskild betydelse är omständigheterna vid skuldernas tillkomst. Vad lagstiftaren menat är omständigheterna kring hur och varför en skuld har uppkommit.

I de fall skuldbördan härrör från en seriöst bedriven näringsverksamhet talar detta normalt för en skuldsanering. I den praktiska tillämpningen har en skuldbörda, som härrör från en förlustbringande

¹¹ Se prop. s. 93

¹² Se prop. s. 96 f.

fastighets- eller bostadsrättsförsäljning, i normalfallet talat för en skuldsanering om det varit fråga om gäldenärens bostad.

En typ av skulder som talar emot en skuldsanering är skadestånd på grund av brott. Det bör dock påpekas att denna typ av skuldsättning inte generellt utgör hinder för skuldsanering. I undantagsfall bör skuldsanering kunna beviljas trots förekomsten av dylika skulder. I förarbetena angavs som exempel på undantagsfall skadestånd av äldre datum där gäldenären fullgjort en del av sin betalningsförpliktelse eller där den skadelidande är positivt inställd till en skuldsanering för gäldenären eller där skadeståndet utgör endast en mindre del av gäldenärens samtliga skulder.¹³ Lagstiftaren har uttalat att ett brottsligt förflutet, särskilt om det avser s.k. ekonomisk brottslighet, är en omständighet som starkt talar emot att skuldsanering beviljas.¹⁴ I den praktiska tillämpningen har den som ådragit sig stora böteskulder genom upprepade lagöverträdelse normalt inte beviljats skuldsanering. Har det i gäldenärens skuldbörda däremot förekommit enstaka skulder på böter har detta inte ansetts påverka bedömningen negativt. Felparkeringsavgifter har i den praktiska tillämpningen behandlats på samma sätt som böter.

I praxis har bedömningen utfallit negativt då gäldenärens skuldbörda uppkommit till följd av vidlyftiga eller spekulativa affärer med högt risktagande, företrädesvis inom fastighets- och aktie marknaden.¹⁵

Avslutningsvis kan nämnas att skuldsättning som härrör från lyxkonsumtion har ansetts tala emot att skuldsanering beviljas.

Den tredje omständigheten som skall tillmätas betydelse är de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser. Av detta följer att innan gäldenären ansöker om skuldsanering, skall han ha försökt komma till rätta med sina ekonomiska problem. Har gäldenären t.ex. i samband med tidigare vidtagna indrivningsåtgärder öppet redovisat sina tillgångar och inkomster m.m. finns det anledning att se mer positivt på dennes ansökan om skuldsanering.

Om gäldenären däremot på ett aktivt sätt försökt hålla sig undan krav från borgenärerna, överlåtit egendom på närstående eller på något annat sätt försökt att "skydda sig" mot betalningskrav talar detta emot att denne skall beviljas skuldsanering. Som praktiska exempel i övrigt kan nämnas fall då gäldenären frivilligt avstått från

¹³ Se prop. s. 102

¹⁴ Se prop. s. 90 och 101

¹⁵ Se NJA 2001 s. 601

att arbeta heltid eller inte aktivt sökt arbete. Vidare kan nämnas fall då gäldenären vistats utomlands under längre perioder utan att höra av sig till sina fordringsägare. Att gäldenären ådragit sig orimligt höga bostadskostnader, är normalt en omständighet som talar emot att denne skall beviljas en skuldsanering.

Den fjärde omständigheten som skall tillmätas betydelse, är de ansträngningar gäldenären har gjort för att på egen hand söka nå en uppgörelse med sina fordringsägare. Att skuldsaneringsförfarandet bygger på en aktiv medverkan från gäldenärens sida framgår tydligt här. Som nämnts i inledningen är kommunen därvid skyldig att lämna råd och anvisningar.

Den femte och sista omständigheten som skall tillmätas betydelse, är det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering. Även här framgår tydligt att skuldsaneringsförfarandet bygger på en aktiv medverkan från gäldenärens sida. Om gäldenären under handläggningen av ärendet inte medverkar till sakens riktiga belysning påverkar det en ansökan negativt. Bristande medverkan är av naturliga skäl ovanligt.

Andra omständigheter

Även andra omständigheter förutom ovan redovisade kan få betydelse vid en skuldsaneringsprövning. Det bör åter påpekas att det är en totalbedömning av samtliga omständigheter som skall vägas in vid prövningen av en ansökan om skuldsanering.

2.9 Skulderna

Vilka skulder som omfattas av en skuldsanering regleras i 6 § SksanL. Dessutom regleras där frågan om fordringsägarnas rätt till ränta och dröjsmålsavgift.

2.9.1 Huvudregeln

Huvudregeln är att en skuldsanering omfattar alla penningfordringar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då beslut meddelas om att inleda skuldsanering. Den avgörande tidpunkten är således fordringens uppkomstdag, oavsett om borgenären är ett enskilt eller offentligt subjekt.

Det bör särskilt påpekas att en fordrans förfallodag normalt saknar betydelse i skuldsanerings-sammanhang. Även en fordran som förfaller i framtiden kommer därför oftast att omfattas av skuldsaneringen.¹⁶

2.9.2 Ränta och dröjsmålsavgift

I skuldsaneringslagen anges uttryckligen att borgenärens rätt till ränta och dröjsmålsavgift bortfaller för tiden efter inledandebeslutet. Om det senare visar sig att den inledda skuldsaneringen inte skulle leda till ett beslut om skuldsanering äger borgenären rätt till ränta och dröjsmålsavgift även för tiden efter inledandebeslutet.

2.9.3 Undantagen

I skuldsaneringslagen är de skulder som inte omfattas av ett beslut om skuldsanering, uppdelade i två kategorier. Den första kategorin är fakultativ, dvs. kronofogdemyndigheten eller rätten får i varje enskilt fall bestämma om dessa skulder skall omfattas av skuldsaneringen eller inte. Den andra kategorin är tvingande på så sätt att dessa skulder aldrig kommer att omfattas av en skuldsanering.

Till den första kategorin skulder hör fordringar som är beroende av villkor, inte till beloppet fastställda eller inte förfallna till betalning.

Exempel på fordringar som är beroende av villkor är vissa borgensåtaganden. Är skuldsaneringsgäldenären borgenärens borgenärsman innebär det normalt att borgenären har ett anspråk på honom som är villkorat av att huvudgäldenären brister i sina skyldigheter gentemot borgenären. Om huvudgäldenären har betalat och alltså betalar till borgenären enligt de villkor som gäller har i den praktiska tillämpningen ett dylikt villkorat borgenskrav undantagits från skuldsaneringen.

Fordringar som till beloppet inte är fastställda kan t.ex. vara skadeståndsfordringar; skadeståndsskyldigheten kan vara fastställd men skadeståndsbeloppet alltså obestämt.

Exempel på fordringar som inte är förfallna till betalning är fordringar på återbetalning av statliga studielån. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1997 s. 717 slagit fast att skulder avseende icke

¹⁶ Se prop. s. 115

förfallna statliga studielån normalt inte skall omfattas av en skuldsanering. I praktiken innebär detta att skuldsaneringsgäldenären beviljas anstånd av Centrala Studiestödsnämnden (CSN) med återbetalning av de belopp som förfaller under den tid som betalningsplanen löper. Efter avbetalningsperiodens utgång skall gäldenären återuppta betalningen.

Avslutningsvis kan nämnas att skatteskulder är exempel på fordringar som vid tidpunkten för inledandebeslutet kan vara varken till beloppet fastställda eller förfallna till betalning.

Vidare anges i 6 § tredje stycket SksanL skulder som aldrig skall omfattas av en skuldsanering.

2.10 Innehållet i en skuldsanering

I 7 och 8 §§ SksanL regleras innehållet i en skuldsanering. Om en gäldenär beviljas skuldsanering skall bestämmas vilka fordringar som skall omfattas av skuldsaneringen, vad som skall gälla för dessa fordringar samt en betalningsplan som visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran skall betalas. Självfallet upprättas inte någon betalningsplan i de fall gäldenären saknar betalningsförmåga.

Innan det belopp som skall fördelas mellan fordringsägarna bestäms, tas hänsyn till vad gäldenären skall få förbehålla sig för sin egen och sin familjs försörjning. Bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken om förbehållsbelopp är då vägledande. I och med att normen inte är bindande ges utrymme för den flexibilitet som är nödvändig för att gäldenären i varje enskilt fall skall ha reella möjligheter att fullfölja den avbetalningsplan som skall bestämmas. I den praktiska tillämpningen är det inte ovanligt att gäldenären tillgodoräknas ett visst belopp för oförutsedda utgifter, en s.k. buffert. Storleken på denna är varierande och det har inte utvecklats någon enhetlig praxis på området.

Normalt tillämpas en femårig betalningsperiod. Om det finns särskilda skäl kan en längre eller kortare tid bestämmas. Av förarbetena framgår att avsteg från femårsperioden bör tillämpas restriktivt.¹⁷ I den praktiska tillämpningen har det förekommit avsteg från femårsperioden då gäldenären lidit av en livshotande sjukdom eller haft en hög ålder.

¹⁷ Se prop. s. 208

2.11 Förbud mot exekutiva åtgärder

Efter kronofogdemyndighetens inledandebeslut får utmätning för fordringar som uppkommit dessförinnan inte äga rum innan frågan om skuldsanering avgjorts. Verkställighetsförbudet gäller däremot inte för det slag av fordringar som aldrig kan omfattas av en skuldsanering (se 25 § andra stycket jämförd med 6 § tredje stycket SksanL). Här kan nämnas att utmätning är möjlig avseende en fordran för vilken borgenären har panträtt, till den del panten förslår till betalning av fordringen.

Verkställighetsförbudet gäller från att en skuldsanering har inletts till dess frågan om skuldsanering slutligen avgjorts. Kronofogdemyndigheten har inte någon möjlighet att bestämma annat. Om ett skuldsaneringsärende överlämnas eller överklagas till tingsrätten gäller förbudet alltså. Domstolen har emellertid möjlighet att upphäva förbudet.

Verkställighetsförbudet gäller inte skulder som har uppkommit efter inledandebeslutet.

2.12 Omprövning

Det är alltid tingsrätten som handlägger ärenden om omprövning, och förutsättningarna för omprövning av ett beslut om skuldsanering regleras i 27 och 28 §§ SksanL.

En gäldenär och en borgenär vars fordran omfattas av ett beslut om skuldsanering är behörig att ansöka om omprövning. På ansökan av en borgenär kan rätten upphäva eller, i visst fall, ändra beslutet. Om skälet till ansökan är att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen förbättrats efter skuldsaneringen skall borgenären ge in sin ansökan inom fem år från dagen för skuldsaneringsbeslutet.

På ansökan av en gäldenär kan rätten ändra betalningsvillkoren om det efter beslutet om skuldsanering har inträffat omständigheter som inte kunnat förutses i samband med beslutet eller om det finns synnerliga skäl. Bestämmelsen tar sikte på de fall då gäldenärens inkomstsituation har försämrats märkbart till det sämre och den bestämda betalningsordningen inte längre framstår som realistisk.

3 Tidigare utvärderingar

3.1 Inledning

Som utredningen redogjort för i avsnitt 2.2 föregicks skuldsaneringslagens tillkomst av en lång debatt. Vid lagens tillkomst underströk riksdagen vikten av att en kontinuerlig uppföljning av den nya lagstiftningen kom till stånd.¹

Konsumentverket erhöll i sitt regleringsbrev för budgetåret 1995/96 regeringens uppdrag att utvärdera skuldsaneringslagens tillämpning i de första och andra stegen. Utvärderingen redovisades hösten 1996 i rapporten Utvärdering av skuldsaneringslagen som består av delrapporterna Organisatorisk del, Gäldenärers och borgenärers erfarenheter, Statistik om skuldsaneringen vid kronofogdemyndigheterna, Juridisk del, Kommunernas budgetrådgivningsverksamhet och Konsumentverkets sammanfattning, slutsatser och förslag.²

Mot bakgrund av vissa påtalade problem när det gäller skatte- och kronofogdemyndigheternas uppgifter i skuldsaneringsförfarandet företog Riksdagens revisorer år 1995 en granskning av skuldsaneringslagens tillämpning. Granskningen resulterade i rapporten Tillämpningen av skuldsaneringslagen (1995/96:3) som remissbehandlades. Därefter har revisorerna i februari 1996 anmält sin granskning till riksdagen med förslag angående tillämpningen av skuldsaneringslagen.³ Som ett led i beredningen av Riksdagens revisorers förslag anordnade Lagutskottet i december 1996 en offentlig utskottsutfrågning angående erfarenheterna av tillämpningen av skuldsaneringslagen.⁴ I december 1999 beslöt Riksdagens revisorer att inleda en ny granskning av skuldsaneringslagens tillämpning med särskild inriktning mot myndigheternas och kommunernas

¹ Se bet. 1993/94:LU26 s. 8

² Se 1995/96:28 resp. 30-34

³ Se förs. 1995/96:RR9

⁴ Se bet. 1996/97:LU6

arbete. Granskningen resulterade i rapporten Tillämpningen av skuldsaneringslagen (1999/2000:11). Revisorerna anmälde i oktober 2000 granskningen till riksdagen med förslag angående tillämpningen av skuldsaneringslagen.⁵

Riksskatteverket har dels i verkets fördjupade anslagsframställan för budgetåren 1997–1999, dels i en skrivelse⁶ till regeringen i april 1997 lämnat vissa förslag till ändringar i skuldsaneringslagen som syftar till att effektivisera handläggningen av skuldsaneringsärenden.

Under hösten 2001 tog Riksskatteverket initiativ till ett gemensamt projekt med Konsumentverket i syfte att bl.a. komma med förslag till förbättringsåtgärder. Detta resulterade i en Rapport från skuldsaneringsprojektet i december 2001.⁷

Konsumentpolitiska kommittén behandlade vissa frågor och lämnade några förslag om skuldsanering i betänkandet Starka konsumenter i en gränslös värld.⁸

I detta kapitel redovisas ovan nämnda myndigheters utvärderingar av skuldsaneringsförfarandet samt deras förslag till förbättringar.

3.2 Konsumentverkets utvärdering

Konsumentverket sammanfattade sin utvärdering av skuldsaneringslagen i den sammanfattande rapportdelen 1995/96:34. Vissa förslag till lagändringar framfördes också.

3.2.1 Konsumentverkets slutsatser

Konsumentverket konstaterade att lagen inledningsvis i enlighet med lagstiftarens intentioner hade tillämpats restriktivt. En viss uppmjukning i tillämpningen hade dock på senare tid kunnat konstateras. Lagen hade också tillämpats på ett relativt enhetligt sätt. Vissa smärre skillnader i tillämpningen hade dock noterats, t.ex. när gällde möjligheten att få bo kvar i en bostadsrätt eller fastighet samt skatteskuldens behandling. Det hängde samman med regionala skillnader vad gäller möjligheten att sälja bostäder respektive vissa skattemyndigheters inställning till skuldsanering. Kronofogde-

⁵ Se förs. 2000/01:RR4

⁶ Se dnr Ju 1997/1885

⁷ Se RSV Rapport 2002:5

⁸ Se SOU 2000:29 s. 198 f.

myndigheternas bedömning av vilka krav som skulle ställas på egenförsöket hade också till viss del varierat. Detsamma gällde uppfattningen om gäldenärerna skulle beviljas lite extra pengar, s.k. buffert, i det förbehållsbelopp som de skulle leva på så länge betalningsplanen löper.

Antalet personer som beviljats skuldsanering hade visat sig bli färre än beräknat. Konsumentverket menade att det troligen fanns flera samverkande förklaringar till detta. De viktigaste ansågs vara följande.

- en osäker prognos
- alltför stränga krav på egenförsöket
- oklara bedömningar av arbetslöshetens art
- viss rädsla från överskuldsatta med borgenslån att söka skuldsanering

Syftet med lagen var att den skulle vara rehabiliterande, borgenärs-gynnande och verka preventivt. Såvitt Konsumentverket kunde bedöma fanns inget som tydde på att lagen inte varit vare sig rehabiliterande eller preventiv. Lagen fick enligt verkets mening också anses ha varit gynnande för borgenärerna. Tillämpningen uppfyllde också högt ställda krav på rättssäkerhet. Någon risk för att betalningsmoralen skulle urholkas på grund av skuldsaneringslagens införande hade heller inte noterats. Själva förfarandet visade sig däremot inte vara så snabbt och enkelt och följaktligen inte heller så billigt som lagstiftaren hade beräknat. Långa "liggtider" och visst dubbelarbete borde kunna undanröjas.

Borgenärssidans agerande bedömdes också ha bidragit till viss ineffektivitet i förfarandet genom att de nästan alltid motsatte sig gäldenärens eget försök till uppgörelse. Långa beslutsvägar inom banken och låg förhandlingsvilja för att uppnå frivilliga lösningar var ytterligare förklaringar till de långa handläggningstiderna.

Anledning att föreslå större förändringar i skuldsaneringsförfarandet efter endast två år bedömdes ändå inte föreligga. Däremot ansågs det finnas visst behov av justeringar och förtydliganden som skulle kunna effektivisera förfarandet.

3.2.2 Konsumentverkets förslag

Renodling av arbetsuppgifterna i första och andra steget

Konsumentverket avvisade i sin utvärdering vissa förslag om att ta bort något av de tre stegen i förfarandet. Det ansågs inte vara möjligt att låta kronofogdemyndigheten fatta beslut om tvingande skuldsanering. Vidare uteslöts möjligheten att låta tingsrätten som första instans handha skuldsaneringsärenden, vilket bedömdes skulle komma att leda till en fördröjning av förfarandet. Inte heller bedömdes det vara möjligt att övervältra på gäldenären eller kommunens rådgivare att presentera ett beslutsunderlag för tingsrätten. Enligt verket skulle emellertid en renodling av arbetsuppgifterna för rådgivare hos kommunerna och handläggare hos kronofogdemyndigheterna utifrån varje yrkeskategoris kompetens kunna effektivisera arbetet. Man menade att budgetrådgivningen borde sköta det förebyggande, rådgivande och stödjande arbetet, men med tyngdpunkt på budget- och skuldrådgivning. I de fall rådgivaren, vid förhandlingsvilja från borgenärerna, ändå åtog sig ett skuldsaneringsärende borde rådgivaren inte pröva ärendet utifrån skälighetsaspekten utan bara utifrån gäldenärens ekonomiska situation. Verket ansåg att det i första hand borde falla på kronofogdemyndigheten att tolka skälighetskriteriet och att det alltså borde vara hos kronofogdemyndigheten som det lagreglerade förfarandet tog sin början.

Budgetrådgivning parallellt med att skuldsaneringsansökan behandlas hos kronofogdemyndigheten

Konsumentverket ansåg att gäldenären i större utsträckning borde få budgetrådgivning parallellt med att en ansökan om skuldsanering behandlas hos kronofogdemyndigheten.

Råd och stöd till gäldenärer, rådgivare och handläggare

Konsumentverket påtalade behovet av information, stöd och utbildning för alla som är inblandade i budget- och skuldrådgivningsförfaranden. Dittills hade verket på eget initiativ tagit på sig ett ansvar för dessa frågor. Förutom att tydligare information borde ges till gäldenären i rådgivningssituationen samt under hela processens gång föreslogs att

- det borde uppdras åt lämplig instans att utarbeta förslag till utbildning och kompetens för de som skall arbeta med dessa frågor,
- det borde fastslås vilket ansvar Konsumentverket, Riksskatteverket, Domstolsverket och Kommunförbundet skulle ha i framtiden för utbildning, utveckling av enhetliga hjälpmedel för rådgivare och handläggare, erfarenhetsutbyte samt uppföljning m.m.,
- kommunernas rådgivare borde i större utsträckning få stöd från chefer och politiker och vid behov även handledning samt dessutom klara direktiv för sitt arbete,
- samarbetet och kontakterna mellan rådgivare, kronofogdemyndighet och olika borgenärer borde intensifieras och
- det borde övervägas om det i skuldsaneringslagen skulle tas in regler som bemyndigar Riksskatteverket att utarbeta tillämpningsföreskrifter och rekommendationer.

Kvalificerad insolvens

Konsumentverket lämnade ett flertal förslag som på olika sätt berörde kravet på kvalificerad insolvens i 4 § första stycket 1 p. SksanL.

- Det borde förtydligas att bestämmelsen gäller gäldenärens förmåga att komma ur obeståndet och inte förmåga att betala sina skulder.
- Det borde göras mer realistiska bedömningar av arbetslösa gäldenärers möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.
- Kvalificerat insolventa personer borde få bättre möjligheter att få skuldsanering även i de fall där betalningsutrymmet är svårt att räkna ut för hela perioden.

En skulds uppkomst

Konsumentverket påpekade att det var angeläget att det klagörs när en skuld skall anses ha uppkommit.

Borgenärsgynnande

Ett annat förslag från Konsumentverket var att en ansökan om skuldsanering inte borde kunna avslås med hänvisning till att det inte är borgenärsgynnande om inte gäldenären kan betala något alls.

Gäldenärens egna ansträngningar

Konsumentverket föreslog att det borde ställas lägre krav på omfattningen av gäldenärens – och i förekommande fall rådgivarens – egenförsök. Borgenärernas agerande borde också beaktas. Efter norsk modell föreslog verket att 4 § tredje stycket SksanL skulle ändras så att det av bestämmelsen framgår att egenförsöket skall vara relaterat till gäldenärens egna förutsättningar.

Förbehållsbeloppet

Med hänvisning till vikten av att förbehållsbeloppet har en nivå som gör det möjligt att fullfölja en skuldsanering, ansåg Konsumentverket att det borde utredas om det fanns något bättre sätt än dagens att fastställa gäldenärens förbehållsbelopp under skuldsaneringsperioden.

Kungörelse- och delgivningstider

Konsumentverket föreslog att kungörelse- och delgivningstider borde förkortas.

3.3 Riksskatteverket

Riksskatteverket har dels i sin fördjupade anslagsframställan för budgetåren 1997–1999, dels i en särskild skrivelse⁹ till regeringen fört fram vissa förslag som syftar till att effektivisera handläggningen av skuldsaneringsärenden.

⁹Se dnr JU 1997/1885

3.3.1 Riksskatteverkets förslag

Koncentration till vissa tingsrätter

Riksskatteverket föreslog att ett skuldsaneringsärende skall kunna överlämnas (se 21 § SksanL) eller överklagas (se 29 § SksanL) endast till en tingsrätt per län.

Snabbare överlämnande

Ett ärende om skuldsanering skall – om någon borgenär motsätter sig ett skuldsaneringsförslag – överlämnas till tingsrätt. Ärendet kan emellertid inte överlämnas förrän samtliga borgenärer har delgetts förslaget (se 19 § SksanL).

Riksskatteverket föreslog att kronofogdemyndigheten, så snart någon borgenär har motsatt sig ett förslag till skuldsanering, får överlämna ärendet till tingsrätten även om någon borgenär inte skulle ha delgetts förslaget.

Överklagandeförbud

Kronofogdemyndighetens beslut att inleda skuldsanering kan överklagas till tingsrätt (29 § första stycket SksanL). Vidare kan tingsrätten i vissa fall besluta att ett skuldsaneringsärende skall återförvisas till kronofogdemyndigheten. Ett sådant återförvisningsbeslut får överklagas om tingsrätten ger sin tillåtelse till det (30 § andra stycket SksanL) Riksskatteverket föreslog att nu nämnda beslut inte skall kunna överklagas.

Fristdag m.m.

Riksskatteverket föreslog att fordringarna i en skuldsanering skall tas upp till de belopp de uppgick till den dag då beslut om att inleda skuldsanering fattades (fristdag) oavsett vad som hänt därefter, t.ex. att en solidarisk medgäldenär gjort en avbetalning. Vidare föreslogs att det skall åligga skuldsaneringsgäldenären att spara sitt eventuella överskott efter ett inledandebeslut.

Avräkningsförbud

Enligt 25 § SksanL får utmätning inte äga rum under handläggningen av ett skuldsaneringsärende. Däremot finns det inget i bestämmelsen som uttryckligen hindrar att kronofogdemyndigheten tar i anspråk medel som tillkommer gäldenären under denna tid genom avräkning enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter.

Riksskatteverket påtalade att detta utgör ett problem och att det strider mot principen att alla borgenärer skall behandlas lika.

3.4 Riksdagen

Riksdagens revisorer har vid två tillfällen granskat tillämpningen av skuldsaneringslagen. Granskningarna har anmälts till riksdagen med förslag. Den första granskningen anmälde i februari 1996 och förslagen, jämte ett antal motioner i ämnet, har behandlats av Lagutskottet.¹⁰ I samband därmed berörde utskottet till viss del de förslag som Konsumentverket och Riksskatteverket hade lämnat i sina utvärderingar. Riksdagens revisorer anmälde sin andra granskning till riksdagen i oktober 2000.¹¹

3.4.1 Riksdagens revisorers granskning och förslag

Revisorernas förslag behandlade bl.a. frågor av organisatoriskt slag såsom Riksskatteverkets styrfunktioner gentemot kronofogdemyndigheterna och om åtgärder som förebygger behov av skuldsanering. De förslag som framfördes var sammanfattningsvis följande.

- Frågan om resursfördelning mellan de olika kronofogdemyndigheterna måste uppmärksammas mer och regeringen borde granska och utvärdera hur Riksskatteverket fördelar resurserna mellan sina underliggande myndigheter.
- Riksskatteverket kunde – enligt revisorerna – ha en betydelsfull roll att fylla för att samordna arbetsmetoder och lagtolkningar när det gällde tillämpningen av skuldsaneringslagen. Revisorerna ansåg därför att regeringen borde granska hur Riksskatteverket fullgjorde dessa uppgifter och i samband härmed utvärdera

¹⁰ Se förs. 1995/96:RR9 resp. 1996/97:LU6

¹¹ Se förs. 2000/01:RR4

huruvida Riksskatteverket har de formella befogenheter som erfordras för att kunna samordna och effektivisera arbetet med skuldsanering.

- Enligt revisorerna var arbetet med förebyggande åtgärder en angelägen uppgift. Hit hörde åtgärder på systemnivå som motverkar behovet av hjälpinsatser från det allmänna. En skärpt tillsyn av konsumentkreditlagen var också något som skulle kunna komma i fråga. Revisorerna ansåg att frågan om åtgärder för att långsiktigt förebygga behov av skuldsanering borde utredas.
- Revisorerna föreslog också att skuldsaneringsärenden inte borde handläggas av mer än en tingsrätt per län.

3.4.2 Lagutskottet

Tingsrätten ges ett ökat ansvar

I en riksdagsmotion¹² förordades att tingsrätterna borde ha ett samlat ansvar för alla beslut om skuldsanering. Kronofogdemyndigheterna skulle således inte ha något med förfarandet att skaffa.

Riksdagen ansåg dock att det inte borde komma i fråga att tingsrätterna skulle överta de uppgifter i det andra steget som fullgörs av kronofogdemyndigheterna.

Riksdagens revisorer och Riksskatteverket föreslog att skuldsaneringsärenden borde handläggas vid färre tingsrätter, t.ex. en tingsrätt per län, i stället för som idag vid landets samtliga tingsrätter. Detta kommenterades av riksdagen på så sätt, att en eventuell förändring för tingsrätternas del i fråga om handläggningen av skuldsaneringsärenden måste anpassas till andra reformer som kan komma att beröra domstolsväsendet.

Riksskatteverkets och Konsumentverkets uppgifter

Såväl Riksdagens revisorer som Konsumentverket uppehöll sig vid frågor som har att göra med Riksskatteverkets respektive Konsumentverkets roll i skuldsaneringsförfarandet men också resursfördelningen inom dessa myndigheter.¹³

¹² Se 1995/96:L30

¹³ Dessa frågor behandlades i motionen 1996/97:L710.

Beträffande resursfördelningen mellan olika kronofogdemyndigheter anförde riksdagen att resursfördelningen vid tiden för revisorernas granskning torde ha skett på grundval av de antaganden som gjordes av ärendeutvecklingen i samband med skuldsaneringslagens tillkomst. Därefter har resursfördelningen däremot kunnat göras på grundval av antalet faktiskt inkomna ärenden hos olika kronofogdemyndigheter.

Handläggningstiderna m.m.

Riksdagen konstaterade att de långa handläggningstiderna utgjorde ett problem. I samband därmed pekade man på att det fanns ett antal förslag som syftade till att påskynda förfarandet.

Det framgår av lagutskottets betänkande att frågan om förenkling av delgivningar vid tingsrätten hade aktualiserats från domstols-håll. Vidare framgår att kravet på ett obligatoriskt sammanträde i tingsrätten hade ifrågasatts.

3.4.3 Riksdagens revisorers granskning och förslag

Revisorerna inriktade sin granskning mot kommunernas och kronofogdemyndigheternas uppgifter och ansvar. Riksskatteverkets och tingsrätternas, Socialstyrelsens och Domstolsverkets roller berördes också. Revisorerna undersökte även om de gäldenärer som gått igenom en skuldsanering hade blivit skuldfria och rehabiliterade.

Antalet skuldsaneringsärenden minskar

I rapporten framhöll revisorerna att det gavs in allt färre ansökningar om skuldsanering och påpekade några omständigheter som kunde ha påverkat ärendeutvecklingen. Det gällde bl.a. kommunernas betydelse för rådgivningen i steg 1 och vilken kännedom skuldsatta hade om möjligheten att få skuldsanering.

Revisorerna genomförde en kommunenkät. Av den framkom att frivilliga uppgörelser där den kommunala rådgivningen medverkat tidigare haft större betydelse för ärendeutvecklingen vid kronofogdemyndigheterna än man dittills trott. I en stor andel av de ansökningar om skuldsanering som getts in till kronofogdemyndigheten hade rådgivarna spelat en viktig roll. Närmare 90–95 procent

av ansökningarna hade upprättats tillsammans med kommunen. Det hade också gjorts ett stort antal "frivilliga" uppgörelser i steg 1, som annars kunde ha kommit i fråga för formell prövning i steg 2 och steg 3. Revisorerna kom fram till att det gjordes en icke oväsentlig "gallring" av ärenden i steg 1 och att det var klart att kommunerna hade en betydelsefull roll, såväl för ärendeutvecklingen som för kronofogdemyndigheternas prövning av ärendet.

Revisorerna pekade även på att konjunkturen också kunde ha en betydelse för ärendeutvecklingen. Hushållens skuldsättning hade ökat det senaste året, vilket – enligt revisorerna – på sikt kunde innebära en risk för att fler personer kunde hamna i ekonomiska svårigheter.

Revisorerna framhöll särskilt att det förebyggande arbetet inte hade prioriterats och att myndigheterna tillsammans borde diskutera hur deras verksamhet skulle kunna utvecklas för att förebygga behovet av skuldsanering.

Färre ärenden men längre handläggningstider

Revisorerna betonade att det var hos kronofogdemyndigheterna som problemen med långa handläggningstider varit störst. Ärendena hade visserligen blivit färre och de hade under åren kontinuerligt fortsatt att minska, men de hade också blivit mer komplicerade.

Enligt revisorerna blev det en lång och tung process för de skuldsatta som behövde gå igenom samtliga steg.

Revisorerna ansåg att Riksskatteverket borde följa ärendeutvecklingen och vidta de åtgärder i fråga om resursfördelning som behövdes för att skillnaderna i ärendehantering hos de olika kronofogdemyndigheterna skulle jämnas ut.

Gäldenärernas situation

Vid sin granskning fann revisorerna att kommunerna fortfarande satsade mycket olika resurser på budgetrådgivningen. Revisorerna fann också att många kommuner underlät att informera om den hjälp som man hade skyldighet att erbjuda. Den hjälp som skuldsatta fick i skuldsaneringsärenden varierade således stort beroende på hur enskilda kommuner prioriterade verksamheten. Den oklara ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen

kunde – enligt revisorerna – ha bidragit till att denna fråga i vissa kommuner inte hade prioriterats tillräckligt.

Revisorernas granskning visade att nästan alla gäldenärer som hade ingått i undersökningen blivit skuldfria och att de därefter inte hade några betalningsproblem.

Det oklara myndighetsansvaret

Revisorerna påtalade att gränsdragningen mellan Konsumentverkets och Socialstyrelsens ansvar i fråga om kommunernas budget- och skuldrådgivning fortfarande var oklar. Enligt revisorerna var det viktigt att det övergripande ansvaret för stödet till kommunernas budgetrådgivning klargjordes. Revisorerna föreslog att Konsumentverket skulle få ansvaret för dessa uppgifter. Genom att en myndighet ges ansvaret att följa och stödja den kommunala rådgivningen, ansågs kommunerna också få incitament att prioritera verksamheten på ett mer likartat sätt.

Kan förfarandet effektiviseras genom färre steg ?

I samband med revisorernas granskning framkom flera förslag på åtgärder som skulle effektivisera förfarandet och "minska krånglet". Särskilt kritiserades de "tre stegen" i den administrativa processen. Revisorerna bedömde dock att parterna hade så olika roller i processen att sådana ändringar inte gick att genomföra med mindre än att kvaliteten i hanteringen riskerade att försämrats. Revisorerna ansåg att kommunernas stödjande roll i processen och kronofogdemyndighetens huvudansvar för utredningsarbetet av ett skuldsaneringsärende i stället borde betonas mer. Däremot ansåg revisorerna att möjligheten till en mer flexibel hantering i steg 1 borde utredas av regeringen. Revisorerna framhöll därvid att i de s.k. nollbuden, som utgör en stor andel av skuldsaneringsbesluten, fick detta till följd att omfattande utredningar behövde göras innan ärendet kom till kronofogdemyndighetens prövning.

Avslutningsvis konstaterade revisorerna att uppföljningen av domstolarnas ärendehantering var bristfällig och behövde utvecklas.

3.5 Skuldsaneringsprojektet

I ett gemensamt projekt under hösten 2001 analyserade Riksskatteverket och Konsumentverket skuldsaneringsprocessen och lämnade förslag till vissa förbättringsåtgärder.¹⁴

3.5.1 Riksskatteverkets och Konsumentverkets rapport

Förbättrat IT-stöd

I rapporten föreslogs en Internetportal.¹⁵ Denna skulle enligt förslaget vara en samlingsplats (hemsida) på Internet. Syftet skulle vara att ge de skuldsatta stöd att lösa sin ekonomiska situation. Agerande myndigheter skulle samverka i portalen för att göra den skuldsatte oberoende av myndigheternas organisation. Via portalen skulle gäldenären ges möjlighet att elektroniskt ansöka om skuldsanering. Dessutom skulle ett ärende kunna överföras elektroniskt via portalen från en myndighet till en annan.

Kraven på gäldenären att uppnå en egen uppgörelse med sina borgenärer (egenförsöket) bör lindras

I rapporten påpekades att uppskattningsvis 35–40 procent av de förslag som fastställdes av kronofogdemyndigheterna var s.k. nollförslag. Vidare påpekades att det från budget- och skuldrådgivare rapporterats att det mycket sällan går att få till stånd en frivillig överenskommelse med borgenärerna när gäldenären saknar betalningsutrymme eller har ett mycket litet sådant. Vidare framhölls att den nuvarande konstruktionen innebär att det skall göras två försök till frivilliga uppgörelser – först på egen hand och därefter hos kronofogdemyndigheten – och att detta innebär dubbelarbete. För att undvika detta föreslogs att kraven på gäldenärens egenförsök skulle lindras. Gäldenären skulle inte behöva försöka nå en uppgörelse i de fall han inte har något betalningsutrymme eller ett mycket litet sådant att erbjuda sina borgenärer och då det i övrigt framstår som meningslöst att söka nå en uppgörelse med borgenärerna.

¹⁴ Se RSV Rapport 2002:5

¹⁵ www.skuldsanering.info (Obs ! Ingen Webbadress)

Betalningsperioden börjar gälla redan från tiden för inledandebeslutet

Av rapporten framgår att många borgenärer haft invändningar mot att det råder förbud mot exekutiva åtgärder efter ett inledandebeslut. Förbudet innebär att gäldenären under tiden fram till dess ett slutligt beslut om skuldsanering fattats kan förfoga över sitt ekonomiska överskott om något sådant finns. I rapporten konstaterades att tiden mellan inledande och slutligt beslut i många fall varit oacceptabelt lång; till följd därav hade många borgenärer gått miste om pengar som annars hade varit tillgängliga för utmätning. I rapporten föreslogs därför att betalningsplanen borde börja löpa redan från tiden inledandebeslutet.

Betalningsperioden kan variera mellan tre till fem år

Av rapporten framgår vidare att möjligheten att vid särskilda skäl bestämma betalningsplanen till annat än fem år sällan hade utnyttjats. Därför föreslogs att betalningsplanen i normalfallet borde löpa under tre år och att möjligheten att bestämma längre betalningsplaner än fem år borde tas bort. Enligt förslaget borde en femårig betalningsplan som huvudregel dock tillämpas på unga gäldenärer, vid stora skuldbelopp eller då högre inkomster kunde förväntas inom fyra till fem år. Som skäl för förslaget angavs att gäldenären ofta haft en svår ekonomisk situation under en lång tid innan skuldsanering kunde bli aktuell. Dessutom anfördes att denne ofta varit föremål för löneutmätning under lång tid och då levt under snäva ekonomiska ramar. Vägande rehabiliteringsskäl ansågs tala för en förkortad betalningsperiod.

Borgenären måste anmäla sin fordran för att den skall beaktas

I rapporten framhölls särskilt att mycket tid hos såväl budget- och skuldrådgivare som hos kronofogdemyndigheten används för att söka efter fordringar som gäldenären har angett i sin ansökan, men där det av olika skäl inte går att få kontakt med borgenären. Som exempel nämndes att borgenärsbyte kunde ha skett utan att gäldenären blivit underrättad. Enligt rapporten tar det i sådana fall ibland mycket lång tid att hitta och framförallt att delge borgenärerna förslaget. För att förkorta handläggningstiderna fördes därför fram förslag om att borgenären själv måste vara aktiv under skuld-

saneringsprocessen och anmäla sin fordran för att den skall kunna beaktas. En fordran som inte anmälts skulle gäldenären bli helt befriad från betalningsansvar för.

Beslut om tvingande skuldsanering och omprövning fattas av kronofogdemyndigheten.

Enligt rapporten var kvaliteten på kronofogdemyndigheternas beslut hög. Man hänvisade till att omkring 98 procent av alla avslag stod sig och att 90–95 procent av alla förslag fastställdes av myndigheterna eller domstol. Man pekade i rapporten på att det nuvarande systemet ger en borgenär möjlighet att utan angivande av skäl förlänga förfarandet med minst en månad på grund av att det då måste lämnas över till tingsrätt. För att förkorta den totala skuldsaneringsprocessen föreslogs att kronofogdemyndigheten skulle få fatta tvingande beslut om skuldsanering och att ett sådant beslut skulle kunna överklagas till tingsrätten.

Uppföljning

I rapporten framhölls vikten av att kunna följa skuldsaneringsprocessen och att fortlöpande kunna förbättra denna. Det föreslogs därför – i ett längre perspektiv – att den föreslagna internetportalen skulle utnyttjas för att följa samtliga ärenden i hela processen. Handläggarsstödet skulle dessutom harmoniseras med uppföljningssystemet så att inget merarbete krävdes för att få fram nödvändiga uppgifter.

Information

Som angetts ovan föreslogs i rapporten att information om skuldsanering skulle vara nätbaserad och att den därigenom skulle bli lätt att ändra, sprida och tillägna sig. Den skulle också nå olika informationsbärare på myndigheter och frivilligorganisationer, som kan föra informationen vidare till dem som inte nås genom internet.

3.6 Konsumentpolitiska kommitténs förslag

Konsumentpolitiska kommittén föreslog bl.a. att en renodling av arbetsuppgifterna mellan kommunerna och kronofogdemyndigheterna borde ske. Kommunernas uppgifter borde enligt kommittén därvid i huvudsak begränsas till information och budget- och skuldrådgivning. Det skulle enligt kommittén innebära att förhandlingar mellan borgenärer om frivillig skuldsanering inte i första hand borde vara en fråga för den kommunala budgetrådgivaren, utan en uppgift för kronofogdemyndigheten

4 Skuldsanering i Norden

4.1 Inledning

Förutom Sverige har ett antal europiska länder ett lagreglerat skuldsaneringsförfarande för fysiska personer. Som exempel kan nämnas Danmark, Finland, Norge, England, Frankrike och Tyskland. I detta kapitel redovisas de danska, finska och norska skuldsaneringsförfarandena.

4.2 Danmark

4.2.1 Allmänt

Danmark var det första landet i Norden med att införa ett lagreglerat skuldsaneringsförfarande. Reglerna om gældsanering från 1984 fördes in i konkursloven (DKL).

En fysisk person kan efter ansökan erhålla skuldsanering om dennes skuldsituation bedöms vara hopplös och om dennes förhållanden och övriga omständigheter talar därför (§ 197 DKL). Förfarandet är förlagt till domstol.

I Danmark ansöker varje år cirka 5 000 personer om skuldsanering.¹

4.2.2 Förfarandet

Ansökan om skuldsanering görs vid den skifteret där gäldenären har sitt hemvist (§ 3 DKL). Skifteret är ett judiciellt organ som är knutet till domstol i första instans (byret). Den gäldenär som har hemvist i Köpenhamn skall ge in sin ansökan till Sø- og Handelsretten i Köpenhamn (§ 4 DKL).

¹ Se www.domstol.dk "Statistik"

Avvisas inte ansökan direkt skall skifteretten snarast möjligt kalla gäldenären till ett första sammanträde (§ 204 DKL). Sammanträdet har två funktioner. Det primära är att förbättra beslutsunderlaget för rätten. Eftersom gäldenären i regel fyllt i ansökningshandlingen utan någon juridisk hjälp, har det ansetts nödvändigt att muntligen låta gäldenären komplettera och förklara innehållet i denna. För det fall beslut fattas om att inleda ett skuldsaneringsärende har det även ansetts angeläget att vid sammanträdet kunna orientera gäldenären om den fortsatta handläggningen.

Om rätten fattar beslut om att inleda ett skuldsaneringsförfarande skall detta genast kungöras (§ 208 DKL). Rätten skickar en kopia av kungörelsen till de kända borgenärerna. I kungörelsen som införs i Statstidende (en motsvarighet till Post- och Inrikes Tidningar) anmodas var och en som har fordringar eller andra krav mot gäldenären att anmäla detta till rätten inom fyra veckor från kungörandet.

I samband med beslutet om att inleda skuldsaneringsförfarandet utses nästan undantagslöst en medhjälpare som under rättens tillsyn har att utföra flertalet av de arbetsuppgifter som rätten annars haft att fullgöra till följd av skuldsaneringsbeslutet. Medhjälparen företräder således varken gäldenären eller borgenärerna utan skall vara neutral. Denne är vanligen en inom domstolens domkrets verksam advokat med vana att handlägga denna typ av ärenden (§ 219 DKL).

Skifteretten skall göra en sammanställning över gäldenärens tillgångar och skulder. Det skall vidare utarbetas en redogörelse för de viktigaste orsakerna till gäldenärens ekonomiska situation. I praktiken är det rättens medhjälpare som utarbetar en ekonomisk statusöversikt och redogörelse för insolvensorsaken samt vägleder gäldenären under ärendets handläggning.

Under utredningens gång kan rätten när som helst fatta beslut om att vägra skuldsanering om det med hänsyn till inhämtade uppgifter bedöms vara utsiktslöst att ett skuldsaneringsbeslut kan komma att meddelas. Rätten kan vägra skuldsanering även på den grunden att gäldenären inte lojalt medverkar genom att lämna erforderliga uppgifter (§ 212 DKL).

Sedan rätten inhämtat de upplysningar i ärendet som anses nödvändigt fastställs en frist inom vilken gäldenären har att inkomma med sitt skuldsaneringsförslag med en plan för avveckling av restskulden (§ 213 DKL).

I praktiken är det rättens medhjälpare som tillsammans med gäldenären upprättar ett förslag till skuldsanering. I förslaget anges bl.a. nedsättningsprocenten och hur mycket gäldenären skall betala till ett särskilt bankkonto.

När gäldenären inkommit med skuldsaneringsförslaget kallas han och samtliga borgenärer till ett sammanträde för behandling av förslaget (§ 214 DKL). Kallelsen kungörs även i Statstidende. För gäldenären krävs personlig inställelse vid sammanträdet. Uteblir han utan laga förfall medför det att hans ansökan avslås (§ 212 DKL). Vid sammanträdet genomgås gäldenärens förslag och de inhämtade uppgifterna. Borgenärerna bereds tillfälle att uttala sig om förslaget och har även möjlighet att ställa frågor till gäldenären (§ 215 DKL), men få borgenärer brukar infinna sig till sammanträdena.

I samband med sammanträdets avslutande eller vid en senare angiven tidpunkt tar rätten ställning till om skuldsanering skall beviljas. Ett skuldsaneringsbeslut som helt eller delvis tillmötesgår gäldenären skall innehålla uppgift om vilken del av gäldenärens skulder som berörs av beslutet och uppgift om den procentsats vartill skulderna skall sättas ned. Om gäldenären medges anstånd med betalning av återstående skuldbelopp, skall av beslutet framgå även anstandsperiodens längd samt storleken av och förfallotiden för de olika beloppen (§ 216 DKL).

Ett lagakraftvunnet beslut om skuldsanering kan under vissa speciella omständigheter återupptas och omprövas. En begäran härom kan initieras av såväl gäldenären som någon borgenär.

4.2.3 Betalningen till borgenärerna

Om ett beslut om skuldsanering innehåller en avbetalningsplan finns det i beslutet intaget en anvisning om att ett visst månatligt belopp skall sättas in på ett konto i en bank. Rättens medhjälpare tillställer banken en fördelningslista av vilken det framgår vilket belopp varje borgenär skall erhålla. En gång per år fördelas sedan de insatta medlen bland de berättigade borgenärerna.

Banken är berättigad till ersättning för sin hantering av kontot. Denna ersättning skall erläggas av gäldenären, som i gengäld tillgodogörs ränta på behållningen. Det är emellertid vanligt att kontot görs räntelöst och att gäldenären som kompensation befrias från hanteringsavgiften. Eftersom räntorna för närvarande är låga tar

dock bankerna ut en administrationsavgift. Avgiften uppgår till cirka 500 dkr per år och tas alltid upp som en post i fördelningslistan.

Bankerna har ingen laglig skyldighet att tillhandahålla sådana s.k. uppsamlingskonton, men i praktiken gör de det alltid. Kontot bygger på ett civilrättsligt avtal mellan gäldenären och banken. Exempel på ett sådant avtal finns i bilaga 2. Gäldenären, som har fullständig dispositionsrätt över kontot, ansvarar själv för att han sköter inbetalningarna. Banken har ingen skyldighet att underrätta fordringsägarna om gäldenären inte betalar enligt planen. Fordringsägarna får således inte veta om gäldenären missköter betalningarna förrän i samband med den årliga fördelningen. Enligt vad utredningen erfarit har detta förfarande fungerat väl.

4.2.4 Några erfarenheter från Sø- og Handelsretten i Köpenhamn

Handläggningstider

Vid Sø- og Handelsretten är den normala handläggningstiden för ett ärende om skuldsanering mellan sex till åtta månader. Den angivna tiden motsvarar vanligtvis den faktiska totala tidsåtgången eftersom beslut i ärenden om skuldsanering sällan överklagas.

Rättens medhjälpare

Vid Sø- og Handelsretten fördelar man uppdragen som rättens medhjälpare mellan sex advokater. Man anser att det underlättar handläggningen att uppdragen fördelas på ett begränsat antal advokater eftersom dessa då får fler uppdrag och blir specialiserade på denna typ av ärenden. Varje advokat har cirka femton till tjugo skuldsaneringsärenden under handläggning samtidigt.

Utredningsarbetet

Medhjälparen gör vanligtvis ett hembesök hos gäldenären. Syftet med besöket är framförallt att få en bild av gäldenärens ekonomiska och sociala situation. Besöket tar cirka en till två timmar. Med-

hjälparen skriver alltid till de sociala myndigheterna och skatteförvaltningen för att få information om gäldenärens inkomster m.m.

Om medhjälparen under handläggningen får misstankar om att gäldenären undanhåller viktig information anmäler denne det till rätten, som då kallar till sammanträde.

Ett konto öppnas efter inledandebeslutet

En av medhjälparens första åtgärder är att öppna ett konto för gäldenären och uppmana denne att sätta in sitt betalningsutrymme på kontot varje månad. Efter det att gäldenären beviljats skuldsanering överförs de sparade pengarna till uppsamlingskontot. Den tid som gäldenären har sparat pengar räknas av från den femåriga betalningsperioden, vilket innebär att den beslutade betalningsperioden aldrig överstiger fem år. Om gäldenären får avslag på ansökan betalas pengarna tillbaka till honom.

4.2.5 Pågående översyn

I Danmark pågår för närvarande en översyn av skuldsaneringslagstiftningen. Justitieministeriet har gett Konkursrådet – ett rådgivande organ till ministeriet – uppgiften att gå igenom konkurslovens regler om skuldsanering och se över behovet av att förenkla och effektivisera handläggningen av skuldsaneringsärenden. I Konkursrådets uppdrag ingår att komma med förslag till lagändringar.

4.3 Finland

4.3.1 Allmänt

I slutet av 1980-talet började mängden problem i Finland med över-skuldsatta personer stiga avsevärt. Den utvecklingen ledde till lagen om skuldsanering för privatpersoner (FLSP), som trädde i kraft 1993.

Enligt den finska lagen kan en fysisk person, som har drabbats av skuldproblem, få hjälp med sin ekonomiska situation. Domstolen fastställer ett betalningsprogram som motsvarar gäldenärens betalningsförmåga. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett skuldsaneringsärende är cirka sju månader.

Under åren 1993–1996 kom det in cirka 10 000–14 000 ansökningar varje år. Antalet ansökningar har under de senaste åren minskat och uppgår nu till cirka 3 000 per år.

4.3.2 Förfarandet

Innan gäldenären ansöker om skuldsanering skall denne utreda möjligheterna att ingå förlikning med borgenärerna i syfte att rätta till sin ekonomiska situation (11 § FLSP). Utredningen har dock erfarit att detta krav i princip inte beaktas i den praktiska tillämpningen. Vid Helsingfors tingsrätt har kravet numera begränsats till en uppgift från gäldenären att han haft telefonkontakt med den störste fordringsägaren.

När en ansökan kommer in till tingsrätten får åtminstone de största borgenärerna tillfälle att yttra sig skriftligt huruvida förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda (52 § FLSP). Tingsrätten har möjlighet att kalla till muntlig förhandling dit sökanden och de borgenärer som motsatt sig ansökan kallas för att närvara personligen.

När tingsrätten hört borgenärerna och undersökt vilka förutsättningar och hinder det finns för skuldsanering, kan tingsrätten antingen avslå ansökan eller besluta om att inleda skuldsanering (54 § FLSP).

Efter inledandebeslutet utser tingsrätten i allmänhet en opartisk utredare. Gäldenären står själv för utredarens arvode upp till ett visst belopp.

Den utsedde utredaren har som uppgift att upprätta ett förslag till betalningsprogram. Om ingen utredare har förordnats upprättar gäldenären i regel förslag till betalningsprogram med hjälp av en kommunal ekonomi- och skuldrådgivare. Alla parter bereds sedan tillfälle att yttra sig skriftligen över förslaget till betalningsprogram. Därefter lämnas förslaget till betalningsprogram in hos tingsrätten för fastställande.

Om tingsrätten godkänner utredarens förslag fastställs betalningsprogrammet (38 § FLSP). Det andra alternativet är att betalningsprogrammet återförvisas till utredaren eller gäldenären för ny beredning (58 § FLSP).

4.3.3 Kommunal ekonomi- och skuldrådgivning

Enligt uppgift från det finska Konsumentverket har flertalet av de gäldenärer som ansöker om skuldsanering först vänt sig till en kommunal ekonomi- och skuldrådgivare. Vid Helsingfors tingsrätt uppskattar man exempelvis att cirka 90 procent av de gäldenärer som ansöker om skuldsanering vid tingsrätten dessförinnan har fått råd och hjälp av en kommunal rådgivare.

Rådgivarna hjälper till med att kartlägga gäldenärens ekonomiska situation, förhandla med borgenärerna och avtala om hur och med vilken tidsplan skulderna kan ordnas upp. De hjälper också till med att göra upp och granska ett betalningsprogram eller att göra en ansökan om skuldsanering hos domstol samt att ansöka om betalningsfria månader vid utmätning.

Rådgivningen är avgiftsfri och baserar sig på lagen om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning (713/2000). Målsättningen är att det bör finnas en ekonomi- och skuldrådgivare per 53 000 invånare.

4.3.4 Tilläggsprestationsskyldighet

År 1997 infördes en bestämmelse i FLSP om tilläggsprestationsskyldighet. Bestämmelsen innebär en skyldighet för gäldenären att betala mer av sina skulder än vad som föreskrivits i betalningsprogrammet i de fall dennes inkomster ökar väsentligt (35 a § FLSP).

Betalningsprogrammet skall innehålla bestämmelser om grunderna för tilläggsprestationsskyldighet och hur sådan skyldighet skall fullgöras. I betalningsprogrammet kan bestämmas varje borgenärs andel av den totala tilläggsprestationen.

Gäldenären blir tilläggsprestationsskyldig om han får ett arv, en gåva eller någon annan prestation av engångsnatur, vars belopp ensamt eller tillsammans med andra prestationer överstiger 1 000 euro. Den del som överstiger 1 000 euro skall gäldenären betala till borgenärerna.

Gäldenären blir vidare tilläggsprestationsskyldig om inkomster under ett kalenderår ökar så att de med minst 800 euro överstiger de inkomster som har antecknats i betalningsprogrammet som gäldenärens inkomster. Två tredjedelar av det belopp med vilket ökningen överstiger 800 euro skall gäldenären betala till sina borgenärer, dock inte det belopp som gäldenären nödvändigt har

behövt till utgifter för inkomstens förvärvande eller sina övriga utgifter.

Betalningsskyldighet som baserar sig på en prestation av engångsnatur skall fullgöras inom tre månader efter det att gäldenären fick medlen i sin besittning. I övrigt skall tilläggsprestationsskyldigheten fullgöras inom de tre första månaderna av det följande kalenderåret. Betalningstidpunkten kan bestämmas till att vara annan.

När betalningsprogrammet har löpt ut kan tingsrätten på ansökan av en borgenär fastställa och påföra beloppet av den tilläggsprestation som skall erläggas till en borgenär (61 a § FLSP).

4.4 Norge

4.4.1 Allmänt

Den norska lagen, Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) har funnits sedan 1993.

En fysisk person kan efter ansökan erhålla skuldsanering om han är varaktigt ur stånd att infria sina förpliktelser, om det inte kan uppfattas som stötande bland andra gäldenärer eller hos allmänheten i övrigt och om han kan visa att han försökt nå en uppgörelse på egen hand med sina borgenärer.

4.4.2 Förfarandet

Det norska skuldsaneringsförfarandet består liksom det svenska av flera steg. I ett första steg skall gäldenären själv försöka att nå en frivillig överenskommelse med sina fordringsägare. I ett andra steg ansöker gäldenären om skuldsanering hos namsmannen; motsvarigheten till kronofogdmyndigheten. Om borgenärerna inte accepterar att gäldenären får skuldsanering kan tingretten (motsvaras i Sverige av tingsrätten) i ett tredje steg besluta om tvingande skuldsanering.

Tidigare bestod det norska förfarandet av fyra steg. Den 1 juli 2003 kom emellertid vissa lagändringar. För förfarandet innebär lagändringarna att detta begränsades till tre steg genom att prövningen om skuldsanering skall inledas flyttades över från tingretten till namsmannen.

5 Steg 1 – Kommunernas verksamheter med budget- och skuldrådgivning

Utredningens bedömning: Lagstiftarens mål om att de flesta skuldsaneringslagar skulle lösas redan i det första steget genom det s.k. egenförsöket har inte uppnåtts. Utredningens undersökningar har i stället visat, att förutsättningarna för en stor andel gäldenärer att nå en frivillig överenskommelse med sina borgenärer i det första steget varit mycket begränsade.

5.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att undersöka hur skuldsaneringslagen har tillämpats i praktiken och att göra en bedömning av om regleringen i olika avseenden fungerat som avsågs. Utvärderingen skall i första hand omfatta förfarandet.

I detta kapitel redovisar utredningen sina undersökningar av hur skuldsaneringsförfarandets första steg har tillämpats i praktiken och sin bedömning av om det har fungerat i enlighet med lagstiftarens intentioner. I de två nästkommande kapitlen redovisar utredningen sina undersökningar av tillämpningen i de två andra stegen.

5.2 Närmare om Steg 1

5.2.1 Motiv

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 2.5 består skuldsaneringsförfarandet av tre steg. Bakgrunden till denna utformning var de syften som lagstiftaren ville uppnå med ett lagreglerat skuldsaneringsförfarande. Dessa syften var att förfarandet skulle vara rehabiliterande, preventivt och gynna borgenärskollektivet. För att uppnå dessa syften betonades i lagens förarbeten vikten av att förfarandet genomgående borde bygga på gäldenärens eget agerande

och att det var gäldenären själv som aktivt borde ta initiativ till att lösa sina ekonomiska problem. Vidare betonades vikten av att gäldenären visar en uppriktig vilja att komma till rätta med sina ekonomiska problem och aktivt bidrar till den utredning som krävs på olika stadier av förfarandet. I gengäld skulle det allmänna bidra med information, vägledning och rådgivning kring privatekonomiska frågor och kring frågor om skuldsanering i synnerhet.

I linje med dessa uttalanden fick skuldsaneringsförfarandet inslag av såväl frivillighet som tvång, med stark tonvikt på de delar som bygger på frivillighet. Gäldenärens egna ansträngningar att söka nå en uppgörelse med sina borgenärer, det s.k. egenförsöket, antingen denne gör detta på egen hand eller med hjälp av en kommunal budget- och skuldrådgivare, bygger således helt på frivillighet. Målet har varit att det stora flertalet gäldenärer med överskudsättningsproblem skall nå en överenskommelse med sina borgenärer inom ramen för egenförsöket eller att denne får klart för sig att han inte uppfyller kriterierna för skuldsanering enligt skuldsaneringslagen.¹

5.2.2 Gällande rätt

Gäldenärens ovan nämnda egenförsök är det väsentliga i det första steget, vilket emellertid även består av det som den kommunala budget- och skuldrådgivningen utför i samband därmed. Att gäldenären har gjort betydande ansträngningar i egenförsöket är en förutsättning för att det skall kunna bli aktuellt med skuldsanering i steg 2 eller steg 3. Ett materiellt krav för att beviljas skuldsanering är således att gäldenären har gjort ett ordentligt egenförsök (se 4 § första stycket 2 och tredje stycket SksanL). Detta krav har också upprätthållits och utvecklats i hittillsvarande överrättspraxis.

För att gäldenären skall anses ha gjort ett fullgott egenförsök krävs att denne tillskrivit samtliga sin fordringsägare och noggrant redogjort för hela sin ekonomiska situation med angivande av tillgångar, skulder, inkomster, utgifter, familjesituation och dessutom kommit med ett förslag till uppgörelse.² Även i de fall då gäldenären inte har någon betalning att erbjuda sina fordringsägare krävs att denne tillskrivit dessa och lämnat en fullständig information om sin ekonomiska situation. Syftet med de höga krav som ställts på innehållet i gäldenärens skrift är att fordringsägarna skall ha möjlighet

¹ Se prop. s. 82

² Se NJA 1998 s. 698

att med denna som underlag bilda sig en uppfattning om den föreslagna uppgörelsen är befogad eller inte.

Vid kontakt med de största kronofogdemyndigheterna och de tre största tingsrätterna har utredningen upplysts om att kravet på gäldenärens egenförsök i den praktiska tillämpningen på senare tid nyanserats något beträffande kravet att gäldenären måste tillskriva samtliga sina fordringsägare. Det förekommer i kronofogdemyndighets- och underrättspraxis att man accepterar att gäldenären har underlåtit att tillskriva ett mindre antal fordringsägare, under förutsättning att denne har tillskrivit de flesta och de största fordringsägarna.³

5.2.3 Kommunernas skyldighet

Trots de lättnader i kravet på gäldenären som nämnts ovan, ställs det alltså höga krav på gäldenärens egenförsök. I den praktiska tillämpningen har gäldenären därför vanligtvis stort behov av stöd och hjälp för att klara av detta. Detta förutsågs också av lagstiftaren, varför kommunerna i skuldsaneringslagen ålades en skyldighet att lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer (se 1 § SksanL). Tanken var att de kommunala myndigheterna genom olika former av ekonomisk rådgivning skulle bidra till att förebygga överskuldssättning. Dessa myndigheter skulle dessutom aktivt medverka till att en skuldsanering aktualiseras och hjälpa ett inte obetydligt antal gäldenärer att redan på ett tidigt stadium finna en lösning på sina problem. Lagstiftaren ansåg vidare att det kunde vara värdefullt om det fanns någon myndighet som var behjälplig med råd och annat bistånd vid en ansökan om skuldsanering.

5.2.4 Den praktiska tillämpningen

En allmänt rådande uppfattning bland kommunala budget- och skuldrådgivare och handläggare på kronofogdemyndigheterna är att flertalet av de gäldenärer som ansöker om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten har fått hjälp av en rådgivare med egenförsöket. Denna uppfattning besannas även av Konsumentverkets och Riksskatteverkets undersökningar. Av undersökningarna framgår att kronofogdemyndigheterna 2002 avslutade totalt 3 496 ärenden om

³ Jfr Hellners/Mellqvist s. 90

skuldsanering och att 2 843 av dessa ärenden kom från kommunal rådgivning.⁴ Att kommunerna hjälper det stora flertalet gäldenärer som ansöker om skuldsanering framkom också vid den granskning av skuldsaneringslagens tillämpning som Riksdagens revisorer gjorde 2000.⁵

I den praktiska tillämpningen kan steg 1 således beskrivas med utgångspunkt i den verksamhet som äger rum på kommunal nivå med budget- och skuldrådgivning.

5.3 Budget- och skuldrådgivning

5.3.1 Nästan alla kommuner erbjuder rådgivning

Många kommuner erbjöd redan före skuldsaneringslagens tillkomst budget- och skuldrådgivning inom socialtjänsten eller inom den konsumentvägledande verksamheten. Genom lagens tillkomst gavs de även uppgiften att medverka i hanteringen av skuldsaneringsärenden.

Med några få undantag erbjuder kommunerna idag budget- och skuldrådgivning i någon form. Av en rapport om överskuldsättning som Konsumentverket lämnade till regeringen den 1 juli 2003 framgår att verket i december 2002 gick ut med en enkät till landets samtliga kommuner. Av svaren framkom att det 2002 var tolv kommuner som saknade rådgivning.

Av enkätsvaren framkom vidare att rådgivningen oftast organiseras inom socialtjänsten eller kommunens konsumentverksamhet men att den även kan ligga under annan förvaltning. Dessutom visade det sig att mindre kommuner i viss utsträckning köper rådgivning från annan kommun.

5.3.2 Det praktiska rådgivningsarbetet

Under utredningens arbete har framkommit att budget- och skuldrådgivarnas arbetsuppgifter framförallt är inriktade på att gäldenären skall få en översikt av sin skuldsituation och kontroll över sin vardagsekonomi. En stor del av rådgivarnas arbete i sistnämnda del går åt till att motivera, stödja och vägleda gäldenären i dennes försök att få ordning på sin ekonomi.

⁴ Redovisas i Konsumentverkets PM 2003:26.

⁵ Se Rapport 1999/2000:11 s. 35

De rådgivare som utredningen träffat har i huvudsak berättat följande om sitt arbete.

Det första rådgivningstillfället tar vanligtvis 1½–2 timmar. I detta initiala skede av rådgivningen har gäldenären ofta stort behov av att berätta sin levnadshistoria och att beskriva sin nuvarande livssituation. De flesta gäldenärer upplever sin situation som kaotisk. Rådgivarna anser överlag att de i de flesta fall redan i samband med det första mötet kan bedöma om gäldenären uppfyller förutsättningarna för att beviljas skuldsanering. Redan vid det första mötet får de en bra bild av bakgrunden och orsaken till de ekonomiska problemen.

Efter det första mötet, när en förtroendefull relation har skapats mellan rådgivaren och gäldenären, tar arbetet med att kartlägga gäldenärens ekonomiska situation vid. Denna omfattar både tidigare och nuvarande förhållanden. En uppfattning som ofta har framförts av rådgivare är att kartläggningen av gäldenärens samtliga skulder är tidskrävande. Det är vanligt förekommande att gäldenären inte har fullständig överblick över sin skuldsituation, utan behöver ha hjälp med att ta reda på samtliga sina skulder. Detta är framförallt vanligt i de fall gäldenären har mycket gamla skulder. För att få tillgång till information om vilka skulder gäldenären har, beställer rådgivaren normalt ett utdrag ur kronofogdemyndighetens utsökningsregister. Ibland är det även nödvändigt att rådgivaren beställer uppgifter från kronofogdemyndighetens mikrofilmer.

Under arbetet med att kartlägga gäldenärens ekonomiska situation händer det att rådgivaren uppmärksammar att denne har löneutmätning med felaktigt belopp. Som exempel kan nämnas att gäldenären kan ha kostnader till följd av sjukdom som han inte har fått avdrag för. Vissa gäldenärer har inte varit hos tandläkaren på många år och behöver av den anledningen få utmätningens belopp reducerat. Rådgivaren hjälper i sådant fall gäldenären att få utmätningens belopp reducerat till korrekt belopp.

Ett moment i rådgivningsarbetet är att undersöka om det finns förutsättningar för gäldenären att öka sina inkomster. Tillsammans med gäldenären försöker rådgivaren hitta andra lösningar på gäldenärens ekonomiska problem, innan det kan bli aktuellt med att ansöka om skuldsanering. Den vanligaste lösningen är att försöka hjälpa gäldenären med att träffa en frivillig uppgörelse med samtliga fordringsägare. Rådgivaren upprättar därför ett förslag till uppgörelse, som skickas till gäldenärens samtliga kända fordringsägare, vilket förutsätter att alla skulder är kända.

I de fall gäldenären inte har någon betalning att erbjuda sina fordringsägare eller bara kan erbjuda en ringa summa, är det mycket svårt att träffa en frivillig överenskommelse med gäldenärens samtliga fordringsägare i steg 1. Det är lättast att få till stånd en frivillig uppgörelse om gäldenären har få fordringsägare och inte alltför stora skulder. Kan denne dessutom erbjuda viss betalning underlättar detta också möjligheten till en sådan uppgörelse (se nedan tabell 5.4–6 i avsnitt 5.7.2).

Det antal möten som rådgivaren behöver med en gäldenär innan ett förslag till frivillig överenskommelse kan färdigställas varierar. I en del fall är det möjligt att färdigställa ett förslag efter enbart tre möten. I andra fall kan det krävas upp till fem möten innan gäldenären har fått fram all den information om sina ekonomiska förhållanden som behövs för att kunna upprätta ett förslag.

Det ställs höga krav på en ansökan om skuldsanering. Rådgivaren hjälper därför vanligtvis gäldenären med att fylla i denna. Ansökningsblanketten är tämligen omfattande och många gäldenärer har svårt att på egen hand fylla i den korrekt.

Vissa rådgivare anser att de har större frihet i fråga om utformningen av förslagen till frivilliga överenskommelser i de fall förutsättningar saknas att ansöka om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten. Det hänger till viss del samman med att rådgivarna i de fallen inte behöver känna sig bundna av utsökningsbalkens regler om förbehållsbelopp vid beräkningen av gäldenärens betalningsutrymme. Det förekommer t.ex. att det träffas frivilliga överenskommelser där betalningsperioden löper under längre tid än fem år men att gäldenären betalar ett lägre belopp till sina fordringsägare än vad som motsvarar dennes betalningsutrymme enligt utsökningsbalkens regler. Om gäldenären tillfälligtvis har fått en summa pengar genom t.ex. arv eller gåva, förekommer å andra sidan att det träffas en frivillig överenskommelse, som innebär att gäldenären gör en engångsbetalning till fordringsägarna. Rådgivarna medverkar också vid tillfälliga betalningsuppgörelser, t.ex. vid arbetslöshet.

Det är vanligt att gäldenären behöver råd och stöd under hela skuldsaneringsprocessen. Vissa gäldenärer har t.ex. svårt att förstå innebörden av ett kompletteringsföreläggande eller har svårigheter med att upprätta en svarsskrivelse till kronofogdemyndigheten. Rådgivarna hjälper därför ofta gäldenären med att förklara innebörden av kompletteringsförelägganden och att upprätta svarsskrivelser. I de fall ett skuldsaneringsärende lämnas över till tingsrätten och gäldenären kallas till sammanträde, har denne ofta behov av stöd.

Rådgivarna följer då med gäldenären till sammanträdet, men här varierar det mellan olika delar av landet.

Det är även vanligt att gäldenären behöver råd och stöd efter ett beslut om skuldsanering. Besluten från kronofogdemyndigheterna och domstolarna kan av vissa gäldenärer uppfattas som svårförståeliga. Det förekommer att gäldenären inte förstår att han genom beslutet har blivit beviljad skuldsanering. Många gäldenärer behöver dessutom praktisk information om hur, vilka belopp och till vilka fordringsägare de skall betala. Behovet av information är särskilt stort om gäldenären har många fordringsägare som denne skall betala till enligt den fastställda betalningsplanen.

5.4 Uppföljning

5.4.1 Konsumentverket följer upp kontinuerligt

Regeringen gav 1997 Svenska Kommunförbundet, Socialstyrelsen och Konsumentverket i uppdrag att utarbeta ett statistiksystem.⁶ Från och med 2000 följer Konsumentverket upp ärendestatistik i kommunerna. Dessförinnan saknades kontinuerlig rikstäckande uppföljning av den kommunala rådgivningen.

Som framgår av avsnitt 5.2.4 gjorde dessutom Konsumentverket och Riksskatteverket 2003 en gemensam uppföljning av skuldsanerings- och skuldrådgivningsärenden utifrån den i avsnitt 3.5 omnämnda rapport. Resultat av uppföljningen har Konsumentverket redovisat i en promemoria.⁷

5.4.2 Statistikföring

I Konsumentverkets rapport 2002:8 "Kommunal budget- och skuldrådgivningen 2001" påtalas att ärenden kan se mycket olika ut. Det är varierande ärendetyper som kräver individuella lösningar inom ett vitt spektrum av alternativ. Rådgivningen sker också i skiftande organisatoriska miljöer.

Senast när ett ärende avslutas skall rådgivaren fylla i uppgifter om exempelvis gäldenärens ålder och kön, inkomster och boendeform,

⁶ Konsumentverket ansvarade för arbetet och resultatet blev statistikprogrammet HEPSTAT, som integrerades med de kommunala budget- och skuldrådgivarnas handläggningsprogram HushållsEkonomisktProgram (HEP).

⁷ Konsumentverkets PM 2003:26 "En samordnad uppföljning av Skuldsaneringsprocessen"

vilken typ av skulder denne har och avslutningsorsak. Statistiken är inriktad på antalet ärenden och inte antalet personer som söker rådgivning. Det innebär att när exempelvis en ansökan om skuldsanering skickas in till kronofogdemyndigheten avslutas ärendet. Återkommer den sökande för att få hjälp med kompletteringar till sin ansökan, överklagande, eller råd och stöd vid omprövning, är detta ett nytt ärende i statistiken.

Av den ovan nämnda rapporten framgår att endast ett begränsat antal rådgivare lämnar statistik och att det är vissa kommuner som inte skickar in någon statistik alls. I Konsumentverkets sammanställningar av ärendestatistik har således hittills inte totalangivelser kunnat anges. Statistiken för 2001 bygger på uppgifter från 81 kommuner och avser knappt 6 000 ärenden. Statistiken de följande två åren bygger på uppgifter från 101 respektive 105 kommuner och avser cirka 7 000 respektive 6 600 ärenden.⁸

5.5 Antalet rådgivningsärenden

Som framgår har hittills mindre än hälften av landets kommuner redovisat ärendestatistik till Konsumentverket. Det har därför varit mycket svårt att dra några slutsatser om det totala antalet rådgivningsärenden i kommunerna.

I samband med Konsumentverkets och Riksskatteverkets gemensamma uppföljning 2003 av skuldsanerings- och skuldrådgivningsärenden, kom man fram till en annan möjlig väg att beräkna antalet ärenden. Med utgångspunkt från kronofogdemyndigheternas statistik över antalet skuldsanerings sökande som fått ekonomisk rådgivning, beräknades det totala antalet rådgivningsärenden under 2002 uppgå till omkring 17 000. Konsumentverket framhöll dock att det beräknade antalet ärenden skulle tolkas med ett stort mått av försiktighet.

5.6 Den som söker rådgivning

Utredningen har tagit del av Konsumentverkets statistik över vilka personer som sökte rådgivning under åren 2001–2003.⁹ Uppgifterna från respektive år uppvisar inga nämnvärda skillnader.

⁸ I Sverige finns 290 kommuner.

⁹ I Konsumentverkets rapport 2002:8 och PM 2003:26 redovisar verket uppgifter om vilka som sökte rådgivning under åren 2001 och 2002.

Lika många kvinnor som män som sökte rådgivning. Oavsett kön var den vanligaste åldern 40–49 år. Relativt få yngre personer sökte sig till rådgivningen; endast 7–8 procent var under 30 år.

Den genomsnittliga bruttolönelönen var låg. Medelinkomsten de tre åren var 12 300, 12 900 respektive 13 500 kr per månad. Enligt Konsumentverket kan en förklaring till de låga inkomsterna vara att cirka 47 procent av de sökande inte var i arbete; cirka 7 procent var arbetslösa och cirka 28 procent var pensionärer eller uppbar sjukbidrag. Verket pekar dock på att även sökande med ett arbete hade en låg inkomst. Under de tre åren var den månatliga genomsnittliga bruttolönen för dessa sökande 14 700, 15 000 respektive 15 700 kr.

5.7 Resultatet av rådgivningen

5.7.1 Antalet frivilliga uppgörelser i steg 1 m.m.

I det ovan nämnda statistikprogrammet används helhetslösning som ett begrepp. Med detta avses en frivillig betalningsuppgörelse mellan den sökande och samtliga borgenärer i syfte att gäldenärens betalningsproblem skall upphöra efter genomförandet. Den gäldenär som får en helhetslösning behöver emellertid inte vara berättigad till skuldsanering enligt skuldsaneringslagens kriterier.

Enligt uppgift från Konsumentverket finns det ingen för hela riket tillförlitlig tillgänglig statistik för åren före 2002 angående antalet helhetslösningar och antalet ärenden där gäldenären fått hjälp med att ansöka om skuldsanering. Sådan statistik finns enbart för åren 2002 och 2003. Konsumentverket anser att denna statistik är representativ för hela landet, eftersom både små och stora kommuner omfattas, och de kommuner som finns med är jämnt geografiskt fördelade över landet. Tillförlitliga slutsatser av det statistiska material som finns anses därför kunna dras.

Åren 2002 och 2003 var antalet helhetslösningar 11 respektive 10 procent av det antal avslutade ärenden som omfattas av statistiken. I de avslutade ärendena de åren fick 17 respektive 18 procent av gäldenärerna hjälp med att ansöka om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten. I resterande antal avslutade ärenden fick den sökande budgetrådgivning och/eller skuldrådgivning eller hjälp med någon form av delbetalning på sina ekonomiska problem, men gäldenären kan också ha avbrutit rådgivningen.

Tabell 5.1 Den procentuella fördelningen av avslutningsorsaken i de ärenden som omfattas av KOV:s statistik 2002

Avslutningsorsak	Ärenden	Andel
Budgetrådgivning	877	12 %
Skuldrådgivning	1 233	17 %
Dellösning	571	8 %
Helhetslösning	799	11 %
Hjälp med ansökan steg 2	1 219	17 %
Hjälp vid lagtillämpad skuldsanering	429	6 %
Den sökande har avbrutit	1 295	18 %
Övrigt	757	11 %
Totalt	7 180	100 %

Källa: KOV

Tabell 5.2 Den procentuella fördelningen av avslutningsorsaken i de ärenden som omfattas av KOV:s statistik 2003

Avslutningsorsak	Ärenden	Andel
Budgetrådgivning	864	13 %
Skuldrådgivning	1 205	18 %
Dellösning	525	8 %
Helhetslösning	667	10 %
Hjälp med ansökan steg 2	1 186	18 %
Hjälp vid lagtillämpad skuldsanering	362	5 %
Den sökande har avbrutit	1 068	16 %
Övrigt	757	11 %
Totalt	6 634	100 %

Källa: KOV

5.7.2 Betydelsen av gäldenärens betalningsutrymme, skuldbörda och antalet borgenärer

Enligt uppgift från Konsumentverket saknade cirka 40 procent av de gäldenärer som åren 2001–2003 sökte hjälp hos den kommunala rådgivningen betalningsutrymme att betala sina skulder med.¹⁰ Uppgifterna baseras på statistik hämtad från det ovannämnda statistikprogrammet och avser ärenden som avslutades de nämnda åren.

¹⁰ De uppgifter som är hänförliga till 2001 och 2003 finns redovisade i Konsumentverkets rapport 2002:8 och PM 2003:26 "En samordnad uppföljning av skuldsaneringsprocessen"

Tabell 5.3 Sökandenas betalningsutrymme för skulder 2001–2003

Kr	2001	2002	2003
0	41 %	39 %	40 %
1 – 500	11 %	8 %	8 %
501 – 1 000	11 %	10 %	11 %
1 001 – 1 500	9 %	10 %	9 %
1 501 – 2 000	8 %	7 %	7 %
2 001 – 2 500	5 %	7 %	6 %
Över 2 500	15 %	17 %	19 %

Som ovan angetts (se under avsnitt 5.3.2) har de rådgivare utredningen träffat påpekat, att det är lättast att få till stånd en frivillig överenskommelse med borgenärerna om gäldenären har få fordringsägare och inte allt för stora skulder samt denne kan erbjuda viss betalning. Detta påpekande besannas av Konsumentverkets ärendestatistik.

Tabell 5.4 Betalningsutrymme för sökande som 2001 fick en helhetslösning respektive gick vidare till steg 2.

Kr	Helhetslösning	Steg 2
0	29,2 %	39,3 %
1 – 500	10,7 %	14,5 %
501 – 1 000	10,2 %	12,4 %
1 001 – 1 500	10,7 %	9,4 %
1 501 – 2 000	10,2 %	8,3 %
2 001 – 2 500	8,0 %	4,7 %
över 2 500	21,2 %	11,4 %

Tabell 5.5 Betalningsutrymme för sökande som 2002 fick en helhetslösning respektive gick vidare till steg 2.

Kr	Helhetslösning	Steg 2
0	22,9 %	34,5 %
1 – 500	7,7 %	10,9 %
501 – 1 000	9,1 %	12,6 %
1 001 – 1 500	11,1 %	10,3 %
1 501 – 2 000	9,7 %	8,5 %
2 001 – 2 500	9,1 %	6,8 %
över 2 500	30,4 %	16,5 %

Tabell 5.6 Betalningsutrymme för sökande som 2003 fick en helhetslösning respektive gick vidare till steg 2.

Kr	Helhetslösning	Steg 2
0	27,5 %	36,9 %
1 – 500	6,1 %	12,7 %
501 – 1 000	10,8 %	11,7 %
1 001 – 1 500	11,0 %	10,9 %
1 501 – 2 000	8,9 %	7,5 %
2 001 – 2 500	9,3 %	5,7 %
över 2 500	26,4 %	14,7 %

Tabell 5.7 Skuldfördelning för sökande som 2001 fick en helhetslösning respektive gick vidare till steg 2.

Tkr	Helhetslösning	Steg 2
– 100	36,5 %	6,9 %
101 – 200	25,2 %	12,9 %
201 – 300	8,5 %	13,1 %
301 – 400	8,7 %	11,1 %
401 – 500	5,7 %	7,6 %
501 – 750	7,3 %	17,1 %
751 – 1 000	3,7 %	9,6 %
1 001 – 1 500	2,5 %	9,7 %
1 501 – 2 000	0,8 %	4,4 %
över 2 000	1,2 %	7,7 %

Tabell 5.8 Skuldfördelning för sökande som 2002 fick en helhetslösning respektive gick vidare till steg 2.

Tkr	Helhetslösning	Steg 2
– 100	30,6 %	5,6 %
101 – 200	22,0 %	12,5 %
201 – 300	14,8 %	12,5 %
301 – 400	8,6 %	10,2 %
401 – 500	5,1 %	8,9 %
501 – 750	10,7 %	16,1 %
751 – 1 000	3,8 %	11,0 %
1 001 – 1 500	2,0 %	10,0 %
1 501 – 2 000	1,0 %	5,3 %
över 2 000	1,3 %	7,8 %

Tabell 5.9 Skuldfördelning för sökande som 2003 fick en helhetslösning respektive gick vidare till steg 2.

Tkr	Helhetslösning	Steg 2
– 100	27,6 %	5,5 %
101 – 200	25,2 %	12,3 %
201 – 300	13,6 %	11,0 %
301 – 400	9,5 %	12,0 %
401 – 500	6,0 %	8,7 %
501 – 750	7,5 %	17,7 %
751 – 1 000	4,6 %	9,3 %
1 001 – 1 500	2,1 %	9,9 %
1 501 – 2 000	1,7 %	4,4 %
över 2 000	2,3 %	9,0 %

Konsumentverket har särskilt pekat på att det vid hög skuldsättning, oftast kombinerad med ett obefintligt eller litet betalningsutrymme, är små möjligheter att nå en helhetslösning i steg 1.¹¹ Vidare har framhållits att steg 1-förslagen ofta är en formalitet i de ärenden där det finns ett större skuldbelopp.¹² Den kommunala budget- och skuldrådgivningen tenderar därför har man menat att mer bli en förberedelse för det skuldsaneringsförfarandet som senare kommer till stånd hos kronofogdemyndigheten.

¹¹ Se rapport 2002:8

¹² Se PM 2003:26

5.8 Rådgivarnas syn på steg 1

I samband med den granskning av skuldsaneringslagens tillämpning som Riksdagens revisorer gjorde 2000 upprättades i samarbete med Statistiska centralbyrån en enkät. Den tillställdes samtliga kommuner, varvid efterfrågades bl.a. hur de såg på det nuvarande regelverket om skuldsanering.

I enkätsvaren framhöll många budgetrådgivare betydelsen av sitt arbete i detta steg. En del rådgivare menade däremot att det inte var nödvändigt att behålla alla tre stegen i processen. Rådgivare från mindre kommuner framförde att det arbete som görs i steg 1 lika gärna skulle kunna överföras till kronofogdemyndigheten. Andra rådgivare ansåg att det inte är möjligt för kronofogdemyndigheten att ta över deras arbete, då myndigheten inte kan ge gäldenären det stöd och den närhet som kommunernas rådgivare kan ge. Flera ansåg att kronofogdemyndigheten i större omfattning borde ta personlig kontakt med gäldenärerna, vilket för närvarande är mycket ovanligt vid flera kronofogdemyndigheter.

En av de övriga synpunkter som framfördes i enkätsvaren var att arbetet i steg 1 behöver ta tid, bl.a. för att reda upp det ekonomiska och sociala kaos som gäldenären befinner sig i, men också för att förbereda denne på vad en skuldsanering innebär.

En annan synpunkt som framfördes var att hanteringen i steg 1 borde bli mer flexibel. I de s.k. nollbuderna skulle rådgivarna snabbare kunna föra över ärendet till kronofogdemyndigheten då förutsättningarna att nå framgång är minimala. Den praxis som gäller beträffande kravet på gäldenärens egenförsök ger inte rådgivarna denna möjlighet, vilket medför onödigt dubbelarbete och längre handläggningstider. Andelen ärenden med s.k. nollbud är stort och det arbete rådgivarna behöver lägga ned för att redovisa ett "färdigt" förslag för fordringsägarna är omfattande.

De ovan redovisade synpunkterna som framkom genom kommunenkäten har även framförts vid de studiebesök utredningen har gjort hos budget- och skuldrådgivare runt om i landet.

I samband med besöken har utredningen särskilt aktualiserat frågan hur rådgivarna ser på den omständigheten att egenförsöket är ett krav för skuldsanering. Rådgivarnas synpunkter kan sammanfattas enligt följande. Den ojämförligast största vinsten med att egenförsöket är ett krav för skuldsanering, är att även gäldenärer, som inte är aktuella för skuldsanering enligt lagen, vänder sig till den kommunala budget- och skuldrådgivningen för att få råd och

stöd. Dessa gäldenärer söker oftast rådgivning i avsikt att få hjälp med att ansöka om skuldsanering men kan då i stället fångas upp och få ändamålsenliga råd. I många av dessa fall resulterar rådgivningen i att gäldenären tar tag i sin situation och kan få hjälp med att komma till rätta med sina ekonomiska problem. Om egenförsöket skulle tas bort som ett krav för skuldsanering, framfördes att det finns en överhängande risk för att denna grupp gäldenärer inte söker sig till den kommunala budget- och skuldrådgivningen och får den hjälp de behöver. En annan risk som nämnts är att kommunerna kan komma att skära ner på denna typ av verksamhet. Detta kan i sin tur medföra att möjligheterna för skuldsatta personer att få råd och stöd kan komma att begränsas. Vidare har framhållits att det redan i dagsläget är många av landets kommuner som satsar tämligen begränsade resurser på budget- och skuldrådgivning.

5.9 Några andra aktörers syn på steg 1

5.9.1 Inkassoföretag

Utredningen har besökt tre inkassoföretag. Vid besöken har företagen framfört sina synpunkter på egenförsöket som ett krav för skuldsanering.

Allmänna Inkassobyran – Vid företaget betonade man starkt att en av grundtankarna bakom skuldsaneringsförfarandets nuvarande utformning är att gäldenären skall ha försökt nå en frivillig uppgörelse med sina borgenärer innan det kan bli aktuellt med en lagreglerad skuldsanering. Att mildra kraven på gäldenären i detta avseende ansåg man skulle kunna medföra en fara för att denna grundtanke kommer i skymundan. Samtidigt såg man vid företaget en problematik i att det i stor omfattning upprättas nästintill meningslösa steg 1-förslag.

Intrum Justitia – Vid företaget var man positiv till att egenförsöket slopas som ett krav för skuldsanering. Här påtalades att skuldsaneringsärenden inte är lönsamma för företaget och att det därför ligger i dess intresse att en skuldsanering kommer igång så snabbt som möjligt. Vidare framhölls att steg 1-förslagen är resurskrävande att hantera och att dessa ofta innehåller onödigt mycket information om gäldenärens levnadshistoria. Den informationen ansåg man vanligtvis sakna betydelse för att kunna bedöma om förslaget skall accepteras. Vid företaget accepterar man exempelvis

aldrig ett förslag till uppgörelse i det s.k. steg 1, om gäldenären inte erbjuder någon betalning. Även om egenförsöket skulle slopas som ett krav för skuldsanering kommer företaget att verka för att träffa frivilliga överenskommelser med sina kunder (gäldenärerna).

Kundinkasso – Företaget träffar varje år ett stort antal frivilliga betalningsuppgörelser med gäldenärer. Cirka 30 procent av dessa gäldenärer har fått hjälp av en kommunal budget- och skuldrådgivare. I de fall gäldenären inte kan erbjuda betalning (ett s.k. nollbud) accepterar företaget aldrig ett egenförsöksförslag om inte starka sociala skäl talar för detta, t.ex. vid svår sjukdom. Företaget har i och för sig inget emot att egenförsöket tas bort som ett krav för skuldsanering, men helt oproblematiskt skulle det inte vara. En nackdel som framfördes var att antalet gäldenärer som söker skuldsanering skulle kunna öka, vilket i sin tur kan medföra ökad arbetsbelastning för kronofogdemyndigheterna. En annan nackdel kan vara att antalet frivilliga betalningsuppgörelser kan komma att minska.

5.9.2 Centrala studiestödsnämnden

I mars 2003 besökte utredningen Centrala studiestödsnämnden (CSN). Vid besöket framkom följande.

Det kommer årligen in cirka 2 500 steg 1-förslag till CSN. Samtliga ärenden handläggs av kravenheten. Fem handläggare arbetar heltid med skuldsaneringsfrågor och en handläggare arbetar halvtid. Vid behov finns en jurist att tillgå.

Vid kravenheten påtalades att hanteringen av steg 1-förslagen är resurskrävande, eftersom man måste gå igenom samtliga förslag och svara på dem. Det medför dessutom dubbelarbete att svara ytterligare en gång om ärendet går vidare till steg 2.

Den allmänna meningen vid kravenheten var att egenförsöket inte är av sådan vikt att det bör utgöra ett krav för skuldsanering. Vid bedömningen av förslagen i steg 2 väger CSN inte in gäldenärens egenförsök.

5.9.3 Skatteverket

I samband med utredningens kontakter med Skatteverket har framkommit att verket vidhåller att det i många fall kan vara ändamålsenligt att slopa egenförsöket som ett krav för skuldsanering (jfr avsnitt 3.5.1). Skatteverket har dock framhållit att det är angeläget att gäldenären även i framtiden kan få hjälp av en rådgivare vid upprättandet av en ansökan om skuldsanering. Enligt verket behövs denna hjälp för att kompletta ansökningar skall kunna ges in till kronofogdemyndigheterna. I annat fall bedöms det finnas en risk för att många ansökningar blir ofullständiga och inte kan ligga till grund för en prövning. Skatteverket hänvisar särskilt till en av verket gjord intervjuundersökning under våren 2004 bland gäldenärer som beviljats skuldsanering. Av intervjusvaren framgår att dessa gäldenärer varit i stort behov av konkret hjälp vid upprättandet av sina ansökningar. Vidare framgår att ansökan i flertalet fall upprättats av en rådgivare i dialog med gäldenären.

5.10 Utredningens bedömning

I skuldsaneringslagens förarbeten angavs inte på vilket sätt gäldenären skulle ha försökt att träffa en frivillig uppgörelse med sina fordringsägare för att försöket skulle anses tillräckligt. I stället betonades endast att gäldenären, innan ett mer organiserat skuldsaneringsförfarande inleds, på olika sätt själv borde ha försökt reda ut sina ekonomiska problem och att det allmänna skulle bidra med information, vägledning och rådgivning kring privatekonomiska frågor.

Som framgått ovan har i rättspraxis ställts höga krav på gäldenären för att denne skall anses ha gjort ett fullgott egenförsök. Detta har lett till att det är svårt för gäldenären att utan professionell hjälp och vägledning klara av de krav som ställs på honom i detta hänseende. Flertalet av de gäldenärer som ansöker om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten har också fått hjälp med egenförsöket hos en rådgivare. Enligt utredningens mening är det således uppenbart att detta – gäldenärens eget försök till frivillig uppgörelse med borgenärerna – har lett till att gäldenären nästan alltid uppsöker den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Inom ramen för handläggningen där, har ett tämligen omfattande utredningsarbete tagit vid om vilka skulder gäldenären har. Vidare har det i praktiken

ofta varit kommunens tjänsteman som både formulerat och skickat iväg den skrivelse till samtliga borgenärer som krävs inom ramen för egenförsöket. Därtill kommer att kontakten med den kommunala budget- och skuldrådgivningen även omfattar information, vägledning och rådgivning kring privatekonomiska frågor. Ur rehabiliterings- och förebyggandesynpunkt framstår detta i och för sig som ändamålsenligt, men lagstiftarens avsikt var inte att ekonomisk rådgivning skulle ingå som ett obligatoriskt moment i skuldsaneringsförfarandet.

Många av de gäldenärer som söker hjälp av kommunernas budget- och skuldrådgivare saknar betalningsutrymme eller har ett mycket litet sådant. Dessa gäldenärer har, särskilt om de har en hög skuldbörda eller många fordringsägare, svårt att nå en frivillig uppgörelse med sin fordringsägare i det första steget. Att det i många fall är svårt för gäldenären att nå en frivillig uppgörelse i det första steget framgår också av Konsumentverkets ärendestatistik från 2002 och 2003. Antalet ärenden som ledde till en ansökan om skuldsanering var högre än antalet ärenden som ledde till någon form av varaktig lösning på gäldenärens problem utanför det lagreglerade skuldsaneringsförfarandet. Utredningen anser att dessa uppgifter sammantaget med övriga nämnda uppgifter talar för att målet om att det stora flertalet fall av skuldsaneringar skulle lösas i det första steget, bl.a. genom egenförsöket, inte har uppnåtts.