

6 Steg 2 – Förfarandet vid kronofogdemyndigheten

Utredningens bedömning: I det andra steget har tillämpningen av skuldsaneringslagen i huvudsak fungerat tämligen väl. Utredningens undersökningar har dock visat att man vid kronofogdemyndigheten sällan har utnyttjat möjligheterna till flexibla lösningar vid utformningen av förslagen till skuldsanering. I motsats till vad som var avsikten vid lagens tillkomst har förslagen kommit att präglas av standardlösningar.

Det författningsreglerade skuldsaneringsförfarandet tar sin början i det andra steget, och tyngdpunkten i det lagreglerade förfarandet ligger i detta steg.

6.1 Utredningens uppdrag

I detta kapitel redovisar utredningen sina undersökningar av hur skuldsaneringslagen har tillämpats i det andra steget och därmed förfarandet vid kronofogdemyndigheten. Dessutom redovisas här utredningens bedömning av om myndigheten har tillämpat lagen i enlighet med lagstiftarens intentioner.

6.2 Färre ansökningar än beräknat

Vid skuldsaneringslagens tillkomst gjorde lagstiftaren den bedömningen att det årligen skulle komma in cirka 12 000 ansökningar om skuldsanering till kronofogdemyndigheterna.¹ Det verkliga antalet ansökningar har årligen uppgått till cirka 3 500, med undantag för 1996 då det kom in 5 264 ansökningar.

¹ Se prop. s. 186

Sedan skuldsaneringslagens ikraftträdande 1994 t.o.m. 2003 har det kommit in totalt 35 803 ansökningar om skuldsanering. Av dessa har 14 561 lett till ett beslut om skuldsanering och 14 305 till ett avslagsbeslut. Av det totala antalet inkomna ansökningar har således cirka 40 procent lett till att gäldenären beviljats skuldsanering och nästan lika många till att gäldenären fått avslag. Den resterade andelen ansökningar har avvisats eller avskrivits.

Tabell 6.1 Av tabellen framgår antalet inkomna ansökningar till KFM 1994–2003 och antalet beslut om skuldsanering m.m.

| År | Inkomna ansökningar | Avslag | Avvisade eller avskrivna | Beslut från KFM | Beslut från domstol |
|--|---------------------|---------------|--------------------------|-----------------|---------------------|
| 1994 | 2 801 | 1 156 | | 12 | |
| 1995 | 4 377 | 1 882 | 654 | 268 | |
| 1996 | 5 264 | 1 958 | 1 320 | 578 | 818 |
| 1997 | 3 590 | 2 410 | 661 | 671 | 946 |
| 1998 | 3 410 | 1 395 | 450 | 828 | 651 |
| 1999 | 3 196 | 1 233 | 434 | 1 024 | 599 |
| 2000 | 3 520 | 1 017 | 424 | 1 337 | 539 |
| 2001 | 3 176 | 1 199 | 427 | 1 518 | 890 |
| 2002 | 3 274 | 1 109 | 382 | 1 317 | 813 |
| 2003 | 3 195 | 946 | 395 | 1 231 | 521 |
| Totalt | 35 803 | 14 305 | 5 147 | 8 784 | 5 777 |
| Totalt antal beslut om skuldsanering: | | | | | 14 561 |

Källa: RSV och SKV

6.3 Den som ansöker om skuldsanering

Enligt Skatteverket ansöker ungefär lika många män som kvinnor om skuldsanering, och antalet kvinnor som beviljas skuldsanering skiljer sig inte nämnvärt från hur många män som beviljas sådan. Detta noterades också vid Riksskatteverkets och Konsumentverkets gemensamma uppföljning av skuldsaneringsprocessen 2002.² I samband med denna uppföljning drog verken den slutsatsen att kvinnor i praktiken var överrepresenterade bland de sökande i förhållande till

² Se Konsumentverkets PM 2003:26 "En samordnad uppföljning av skuldsaneringsprocessen".

hur många gäldenärer som var restförda hos kronofogdemyndigheten; endast 35 procent av dessa var kvinnor.

Vid nämnda uppföljning visade det sig att den gäldenär som ansöker om skuldsanering vanligtvis är 40–59 år och tjänar under 15 000 kr i månaden före skatt (jfr avsnitt 5.6). Vidare konstaterades att gäldenären vanligtvis hyr sin bostad, att denne har cirka 500 000 kr i skuld samt att skulderna härrör från misslyckade husköp eller tidigare bedriven näringsverksamhet.

6.4 Närmare om steg 2

6.4.1 Gällande rätt och motiv

En privatperson kan ansöka om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten (se 9 § SksanL). Förfarandet hos myndigheten bygger på frivillighet.

Av förarbetena till skuldsaneringslagen framgår att avsikten var att handläggningen hos kronofogdemyndigheten skulle präglas av skriftlighet.³ Vidare framgår att myndighetens utredningsarbete skulle sträva mot att åstadkomma ett förslag till skuldsanering som kunde godtas av borgenärerna.⁴ För att nå detta betonades i förarbetena att förfarandet i det andra steget skulle vara utformat så att myndigheten skulle ha möjlighet att agera flexibelt och i så liten utsträckning som möjligt vara bunden till vissa former. Förfarandet skulle således i minsta möjliga utsträckning styras av detaljregler. Lagstiftaren menade dock att vissa förfaranderegler borde tas in i skuldsaneringslagen. I övrigt skulle förvaltningslagens bestämmelser gälla för kronofogdemyndighetens handläggning.

6.4.2 Beskrivning av förfarandet

En ansökan om skuldsanering skall göras skriftligen och vara egenhändigt undertecknad av gäldenären (9 § SksanL).

Om ansökan är bristfällig, skall kronofogdemyndigheten förelägga gäldenären att avhjälpa bristen. Kronofogdemyndigheten skall avvisa ansökan, om den är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak och gäldenären inte följt ett föreläggande att avhjälpa bristen (11 § SksanL).

³ Se prop. s. 154

⁴ Se prop. s. 156

Om ansökan inte avvisas skall kronofogdemyndigheten inledningsvis pröva om det finns utsikter att bevilja sökanden skuldsanering. Om så bedöms vara fallet skall myndigheten besluta att inleda skuldsanering (13 § andra stycket SksanL). Ett sådant beslut innebär att den egentliga utredningen av ärendet tar vid (15 § SksanL).

Beslutet om att inleda skuldsanering skall kungöras i Post- och Inrikes Tidningar (PoIT) med en uppmaning om att var och en som har en fordran mot gäldenären skriftligen skall anmäla sin fordran till kronofogdemyndigheten senast en månad från dagen för kungörelsens införande (14 § SksanL).

Under utredningsarbetet har kronofogdemyndigheten möjlighet att kalla gäldenären till sammanträde (16 § SksanL). Myndigheten har även möjlighet att kalla en borgenär, annan myndighet eller någon annan som kan bidra till utredningen av ärendet till sammanträdet (17 § SksanL).

Utredningen hos kronofogdemyndigheten kan mynna ut i att den skuldsatte tillsammans med myndigheten upprättar ett förslag om skuldsanering (18 § SksanL). Förslaget skall sändas till samtliga kända borgenärer, vilkas fordringar omfattas av skuldsaneringen, med föreläggande för dem att yttra sig över förslaget inom viss tid (19 § SksanL). Den normala tiden är tre veckor. Föreläggandet skall delges borgenärerna.

Om ingen fordringsägare motsätter sig förslaget – en borgenär som inte har yttrat sig inom den förelagda tiden skall anses ha godtagit förslaget – skall kronofogdemyndigheten i ett beslut fastställa skuldsaneringen (20 § SksanL). En sådan skuldsanering benämns frivillig skuldsanering.

Om någon fordringsägare motsätter sig förslaget är kronofogdemyndigheten förhindrad att besluta om skuldsanering. I stället skall kronofogdemyndigheten överlämna ärendet till tingsrätten (21 § SksanL).

Även ett beslut om skuldsanering skall alltid kungöras i PoIT (20 och 24 §§ SksanL).

Om kronofogdemyndigheten skulle komma fram till att gäldenären inte uppfyller förutsättningarna enligt skuldsaneringslagen för att beviljas skuldsanering skall ansökan avslås (12 § SksanL).

Kronofogdemyndighetens beslut – förutom ett beslut om att ärendet skall överlämnas till tingsrätten – får överklagas till tingsrätten (29 § SksanL).

6.4.3 Den administrativa hanteringen

När en ansökan om skuldsanering kommer in till kronofogdemyndigheten registreras ärendet i det datoriserade ärendehanteringssystemet SkuSan. Denna registrering, som bl.a. innebär att gäldenärens personuppgifter läggs in i systemet, sköts antingen av en kanslist eller av en handläggare.

Den administrativa hanteringen i enskilda ärenden sköts för det mesta av handläggaren själv. Som exempel kan nämnas att handläggaren skickar förslagen om skuldsanering till borgenärerna och bevakar att dessa blir delgivna föreläggandena (jfr avsnitt 7.3.3). Handläggarna upprättar skuldförteckningar samt betalningsplaner med hjälp av SkuSan.

6.5 Den inledande prövningen

Gällande rätt

När ett ärende har registrerats skall kronofogdemyndigheten göra en inledande prövning av ansökan. Denna prövning skall vara av både formellt och materiellt slag.

Om ansökan inte avvisas är kronofogdemyndigheten skyldig att se till att myndigheten har tillgång till den utredning om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden som är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om skuldsanering skall inledas. Om det finns särskilda skäl får myndigheten hålla sammanträde för att avgöra frågan (se 13 § första stycket andra meningen SksanL).

Ett beslut om att inleda skuldsanering är inte något definitivt ställningstagande utan ansökan kan avslås om det senare under handläggningen skulle visa sig att gäldenären inte uppfyller lagens krav för skuldsanering.

Av skuldsaneringslagens förarbeten framgår att syftet med detta inledande moment i förfarandet var att det skulle ske en första gallring så tidigt som möjligt av flertalet av de ansökningar som inte borde leda till skuldsanering.⁵ Ett inledandebeslut borde bara meddelas om utsikterna att sedermera nå en skuldsanering kunde anses vara goda. Skälet till detta var att kronofogdemyndigheten inte i onödan skulle lägga resurser på hopplösa fall, vilket även ansågs

⁵ Se prop. s. 156 f.

ligga i borgenärernas intresse. Man räknade med att antalet avslagsbeslut efter beslut om att inleda skuldsanering inte skulle bli särskilt stort.

Kronofogdemyndighetens inledande utredningsarbete i praktiken

Vid utredningens besök hos olika kronofogdemyndigheter har följande framkommit om det inledande utredningsarbetet.

Det första handläggningsmomentet består i att handläggaren går igenom gäldenärens ansökan om skuldsanering och bifogade handlingar. De uppgifter som gäldenären lämnat i sin ansökan kontrolleras därefter mot skattemyndighetens register och utsökningsregistret. Det förekommer även att handläggaren kontrollerar om det finns uppgifter om gäldenären i bilregistret eller Patent- och registreringsverkets register. I de fall handläggaren inte anser att uppgifterna i en ansökan och i tillgängliga register utgör ett tillräckligt beslutsunderlag samt det av ansökan inte framgår att förutsättningar för skuldsanering saknas, tillställs gäldenären ett kompletteringsföreläggande. Om en ansökan endast behöver kompletteras med enklare uppgifter inhämtar handläggaren normalt dessa per telefon från gäldenären. I detta skede av förfarandet kallar handläggaren i praktiken aldrig gäldenären till sammanträde, utan kontakterna med gäldenären sker i stort sett bara per brev eller telefon. Vid behov tar dock handläggaren kontakt med andra myndigheter, såsom arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

Inledandebeslut leder vanligtvis till skuldsanering

Av uppgifter som utredningen har inhämtat från Riksskatteverket framgår att det är sällan en gäldenär inte blir beviljad skuldsanering om kronofogdemyndigheten dessförinnan har fattat ett inledandebeslut. Under perioden 1998–2002 ledde 89 procent av alla inledda skuldsaneringar till ett beslut om skuldsanering i steg 2 eller steg 3.

Tabell 6.2 Av tabellen framgår det totala antalet ärenden i vilka skuldsanering inletts under 1998–2002. Vidare framgår det totala antalet beslut om skuldsanering som fattades i steg 2 och steg 3 under perioden. Observera att besluten i steg 2 och steg 3 kan avse ärenden som inletts året före. Dessutom framgår hur många procent av antalet inledda ärenden som ledde till ett beslut om skuldsanering. De angivna procentsatserna är avrundade till närmaste heltal.

| År | Inledda ärenden | Beslut om skuldsanering i steg 2 och 3 | Andelen inledda ärende som lett till beslut om skuldsanering |
|---------------|-----------------|--|--|
| 1998 | 1 701 | 1 479 | 87 % |
| 1999 | 1 864 | 1 623 | 87 % |
| 2000 | 2 345 | 1 876 | 80 % |
| 2001 | 2 693 | 2 408 | 89 % |
| 2002 | 2 052 | 2 130 | 100 % |
| Totalt | 10 655 | 9 516 | 89 % |

Källa: RSV

Utredningens bedömning

Utredningen kan således konstatera att gäldenären vanligtvis har beviljats skuldsanering i de ärenden kronofogdemyndigheten har beslutat att inleda sådan. Således har det stora flertalet av de ansökningar som inte borde leda till en skuldsanering sällats bort redan vid myndighetens inledande prövning av en ansökan. Kronofogdemyndigheten har därmed inte lagt resurser på hopplösa fall; helt i enlighet med vad som avsågs vid lagens tillkomst.

6.6 Förbudet mot exekutiva åtgärder

Gällande rätt

Enligt 25 § SksanL råder ett förbud mot exekutiva åtgärder mot gäldenären efter det att kronofogdemyndigheten beslutat om att inleda skuldsanering (se även avsnitt 2.11). Verkställighetsförbudet gäller för de fordringar som har uppkommit före beslutet om att inleda skuldsanering och som är av det slag att de kan komma att

omfattas av en skuldsanering. Förbudet gäller fram till dess frågan om skuldsanering är avgjord om inte rätten på begäran av en borgenär bestämmer annat.

I skuldsaneringslagens förarbeten motiverades verkställighetsförbudet med att detta skulle göra det möjligt för gäldenären att reda upp sina ekonomiska förhållanden.⁶ Det fortsatta förfarandet skulle inte "störas" av pågående verkställighet mot gäldenären.

I praktiken innebär verkställighetsförbudet, att den gäldenär som vid inledandebeslutet har en pågående löneutmätning får tillbaka rätten att disponera över hela sin inkomst.

Den praktiska tillämpningen av verkställighetsförbudet

I den praktiska tillämpningen har handläggarna på kronofogdemyndigheten vanligtvis uppmanat gäldenären att spara sitt månatliga betalningsutrymme eller ett belopp som motsvarar vad som skulle ha utmätts varje månad. Vid skuldsanering har det sedan bestämts att det totala belopp som gäldenären har sparat under handläggningstiden, det s.k. överskottet, skall fördelas mellan dennes borgenärer och att betalning skall ske vid det första betalningstillfället.

Att gäldenären har sparat sitt överskott under handläggningstiden för att beloppet skall komma borgenärerna tillgodo, har i praxis varit en omständighet som vid den allmänna skälighetsbedömningen tillmätts betydelse, ibland avgörande sådan.⁷ Man har ansett att gäldenärens sätt att hantera den situationen skall inbegripas i en av de i lagen uppräknade omständigheter som särskilt skall beaktas; de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser. Den gäldenär, som inte har sparat det belopp som denne under handläggningstiden haft förmåga att spara, har någon gång fått avslag på sin ansökan om skuldsanering.

I andra fall har den omständigheten att gäldenären inte har sparat sitt överskott inte påverkat bedömningen av dennes ansökan negativt. Så har varit fallet om gäldenären kunnat visa att han använt pengarna till s.k. nödvändiga utgifter. I kronofogdemyndighetens praxis har detta ofta motiverats med att gäldenären varit föremål för löneutmätning under lång tid och att många nödvändiga behov

⁶ Se prop. s. 152

⁷ Se RH 2003:26

därför blivit eftersatta. Nödvändiga utgifter har exempelvis ansetts vara inköp av glasögon och tandvårdkostnader.

Några aktörers reflektioner av gäldenärens överskott under tiden för verkställighetsförbudet

Enligt handläggare på Intrum Justitia i Sverige AB har det blivit allt vanligare att gäldenären fram till dess slutligt beslut fattats i skuldsaneringsfrågan får förbehålla sig höga kostnader för tandvård och glasögon. Det månatliga belopp som gäldenären skulle ha kunnat spara och som då hade fördelats mellan borgenärerna vid en skuldsanering, har gäldenären i stället fått förbehålla sig för dylika utgifter (se även avsnitt 6.9.2 nedan).

Vid utredningens besök på Malmö tingsrätt har domarna påpekat att det är oklart vad gäldenären får använda sitt eventuella överskott till. Vissa gäldenärer sparar pengarna och andra använder dem till olika utgifter, vilket synes vara beroende av vad den enskilde handläggaren hos kronofogdemyndigheten ger besked om.

Vid Kronofogdemyndigheten i Malmö har man påpekat att den praxis som råder om att gäldenärens överskott i normalfallet skall fördelas mellan borgenärerna, har medfört att den faktiska betalningsperioden blir längre än fem år för många gäldenärer.

6.7 Kronofogdemyndighetens utredning

Gällande rätt

Som utredningen har redogjort för ovan i avsnitt 6.5 har kronofogdemyndigheten redan i samband med myndighetens initiala prövning av en ansökan ett visst utredningsansvar. Det egentliga utredningsarbetet skall emellertid ta vid efter det att en skuldsanering har inletts (se 15 § SksanL). Om det kan antas vara till fördel för utredningen, får kronofogdemyndigheten kalla gäldenären att inställa sig personligen vid ett sammanträde hos myndigheten (se 16 § SksanL). Om det finns skäl får kronofogdemyndigheten till det sammanträdet kalla även en borgenär, annan myndighet eller någon annan som kan bidra till utredningen av ärendet (se 17 § SksanL).

Av skuldsaneringslagens förarbeten framgår att kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet skulle ta sikte på att ärendet skall utredas så att ett förslag till skuldsanering kan läggas fram.⁸

Kronofogdemyndigheten har möjlighet att hålla sammanträde under sin handläggning. Det förutsattes dock att det endast undantagsvis skulle vara behövligt med ett sammanträde.

Kronofogdemyndighetens praktiska utredningsarbete

Vid kronofogdemyndigheten görs ett relativt omfattande utredningsarbete redan i samband med den inledande prövningen av en ansökan. Utredningen har vid sina besök hos olika kronofogdemyndigheter erfarit att det utredningsarbete som följer härefter, dvs. efter att det har förordnats om inledande av skuldsanering, till stor del består av att handläggaren gör en sammanställning över de fordringar som borgenärerna bevakat och kontrollerar att de borgenärer som gäldenären angivit i sin ansökan också bevakar sina fordringar.

Vidare har utredningen erfarit följande. Om en känd borgenär inte bevakar sin fordran anmodar handläggaren skriftligen denne att inkomma med bevakning. I de fall gäldenären har lämnat bristfälliga uppgifter angående en borgenär som inte har bevakat sin fordran, vilket inte är ovanligt, är ett nödvändigt tidskrävande moment i utredningsarbetet att söka reda på vem som är rätt borgenär. Detta hänger samman med kravet på att samtliga kända fordringsägare måste delges ett föreläggande att yttra sig över förslaget om skuldsanering (se 19 § SksanL). Att en känd borgenär inte bevakar sin fordran är en särskild fråga som utredningen kommer att redogöra närmare för i avsnitt 9.3.3.

När sammanställningen över gäldenärens samtliga skulder är klar tar handläggaren vanligtvis kontakt med gäldenären för att kontrollera att dennes inkomster och utgifter inte har förändrats sedan ansökan gavs in till kronofogdemyndigheten. Därefter övergår handläggningen till det moment i förfarandet som består av att upprätta ett förslag till frivillig skuldsanering.

Avslutningsvis kan nämnas att kronofogdemyndigheten sällan utnyttjat möjligheten att hålla sammanträde. De kontakter handläggaren haft med gäldenären har i princip uteslutande skett per

⁸ Se prop. s. 218

telefon eller brev. Detta gäller även de kontakter som har tagits med borgenärer och andra myndigheter.

6.8 Frivillig skuldsanering

Gällande rätt

När det finns behövlig utredning skall gäldenären, tillsammans med kronofogdemyndigheten, upprätta ett förslag om skuldsanering (se 18 § SksanL).

Enligt skuldsaneringslagens förarbeten var tanken att kronofogdemyndighetens utredningsarbete skulle sträva mot att åstadkomma ett förslag om skuldsanering som kan godtas av borgenärerna.⁹ Tanken var också att borgenärerna skulle involveras i detta arbete.

Ett förslag om skuldsanering kan inte läggas fram mot gäldenärens vilja. Det kan inte heller läggas fram mot kronofogdemyndighetens vilja. Vill en gäldenär exempelvis inte godta en föreslagen betalningsplan skall kronofogdemyndigheten avslå ansökan.¹⁰

Det praktiska arbetet med förslagen

Utredningen har erfarit följande om det praktiska arbetet med skuldsaneringsförslagen. Efter det att handläggaren upprättat förslaget om skuldsanering skickas detta jämte inkomna bevakningar till gäldenären för genomgång. Om gäldenären godtar det upprättade förslaget skickas det till samtliga kända borgenärer för yttrande (se 19 § SksanL). Borgenärerna involveras sällan vid upprättandet av ett förslag.

Det förekommer att ett förslag som upprättats måste ändras för att det tillkommer nya uppgifter som tidigare varit okända för handläggaren, t.ex. hittills okända fordringar på mindre belopp eller fordringsbelopp som bevakats med felaktigt belopp. Ett nytt förslag måste då upprättas och skickas till samtliga parter en gång till. Detta är också en särskild fråga som utredningen kommer att redogöra närmare för i avsnitt 9.3.3.

Ett moment i arbetet med förslagen är att delge samtliga kända borgenärer förslaget om skuldsanering. Delgivningsproblem är inte ovanligt. Problemet kommer att belysas närmare i avsnitt 9.3.3.

⁹ Se prop. s. 156

¹⁰ Se NJA 1998 s. 15

Allt fler skuldsaneringsförslag godtas av samtliga borgenärer

Under åren 1998–2002 upprättade kronofogdemyndigheterna totalt 12 383 förslag om skuldsanering. Av dessa accepterades 6 024 av samtliga fordringsägare. Ungefär hälften av alla upprättade förslag ledde således till ett beslut om frivillig skuldsanering. Skatteverket har påtalat att ett för högt antal förslag har redovisats under dessa år. Detta hänger samman med, som redogjorts för ovan, att det ibland upprättas flera förslag i ett och samma ärende. Från och med 2003 redovisas i Skatteverkets statistik endast ett förslag per ärende. För det året kan konstateras att knappt 70 procent av de framlagda förslagen accepterades av samtliga borgenärer.

Tabell 6.3 Av tabellen framgår det antal förslag till skuldsanering som kronofogdemyndigheterna upprättade under åren 1998–2003. Vidare framgår hur många beslut om skuldsanering som fastställdes av myndigheten och hur många ärenden som överlämnades till tingsrätterna under perioden.

| År | Antal förslag till skuldsanering | Beslut om skuldsanering i steg 2 (KFM) | Antal överlämnade ärenden till tingsrätt |
|---------------|----------------------------------|--|--|
| 1998 | 1 850 | 828 | 1 022 |
| 1999 | 1 948 | 1 024 | 924 |
| 2000 | 2 841 | 1 337 | 1 504 |
| 2001 | 3 266 | 1 518 | 1 068 |
| 2002 | 2 478 | 1 317 | 774 |
| 2003 | 1 840 | 1 231 | 586 |
| Totalt | 14 223 | 7 255 | 5 878 |

Källa: RSV och SKV

Merparten av gäldenärerna betalar mindre än 20 procent av de skulder som omfattas av skuldsaneringen

I samband med Riksskatteverkets och Konsumentverkets gemensamma utvärdering av skuldsaneringsförfarandet 2001 uppskattade Riksskatteverket att 35–40 procent av alla de förslag om skuldsanering som fastställs av kronofogdemyndigheten var s.k. nollförslag, dvs. förslag utan någon betalningsplan.¹¹ Gäldenärernas återbetal-

¹¹ Se RSV Rapport 2002:5 s. 22.

ningsprocent av skulder som omfattas av skuldsanering togs också upp i den gemensamma uppföljning som verken gjorde 2002. Av Konsumentverkets PM 2003:26 framgår att merparten av de gäldenärer som beviljades skuldsanering under 2002 skulle betala mindre än 20 procent av de skulder som omfattades av skuldsaneringen. Vidare framgår att 26 procent av gäldenärerna inte skulle betala något alls, dvs. skuldsaneringen var inte förenad med någon betalningsplan.

Tabell 6.4 Av tabellen framgår återbetalningsprocenten för de gäldenärer som beviljades skuldsanering i steg 2 under 2002.

| Återbetalningsprocent av ursprunglig skuld | Andel av beslutade skuldsaneringar i steg 2 |
|---|--|
| 0 % | 26 % |
| 0,01 – 5 % | 13 % |
| 5,01 – 10 % | 14 % |
| 10,01 – 20 % | 20 % |
| Mer än 20 % | 27 % |

Källa: Konsumentverkets PM 2003:26 "En samordnad uppföljning av skuldsaneringsprocessen"

6.9 Utformningen av förslaget om skuldsanering

Det förslag till skuldsanering som tas fram skall utformas så att det innehåller uppgifter om vilka fordringar som skall omfattas av skuldsaneringen och vad som skall gälla för dem. Dessutom skall framgå vilket belopp som skall fördelas mellan borgenärerna, och förslaget skall även innehålla en betalningsplan som visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran skall betalas (se 8 och 18 §§ SksanL).

6.9.1 Skulderna

Gällande rätt

Enligt 7 § SksanL har alla fordringar som omfattas av en skuldsanering lika rätt. En fordran får dock ges sämre rätt om borgenären samtycker. Dessutom får en borgenär vars fordran är på mindre

belopp ges full betalning, om det är skäligt med hänsyn till omfattningen av skulderna och övriga omständigheter.

Enligt skuldsaneringslagens förarbeten skall en fordran vara på ett mycket litet belopp jämfört med övriga fordringar i ärendet för att omfattas av undantagsregeln för "småfordringar".¹² I förarbetena angavs att fordringar som understiger 1 000 kr i många fall borde kunna falla in under nämnda regel, vilket i dagens penningvärde skulle motsvara drygt 1 100 kr.

Den praktiska tillämpningen

Det förekommer ofta att en gäldenär har en eller flera borgenärer vars totala utdelning är på mindre belopp jämfört med övriga borgenärens utdelning. Kronofogdemyndigheten föreslår vanligtvis att dessa borgenärer skall få hela sin betalning inom de första månaderna av betalningsplanen. Myndigheten föreslår samtidigt att övriga borgenär skall få sina första betalningar först därefter. I den praktiska tillämpningen är det således vanligt att fordringar ges en obetydligt sämre rätt.

I den praktiska tillämpningen ges dock en borgenär mycket sällan full betalning, även om dennes fordran är på ett mycket litet belopp jämfört med övriga borgenärens fordringar. Det hänger samman med att full betalning till en borgenär vanligtvis medför att en sådan betalning blir orimligt stor i förhållande till den betalning övriga borgenärer får, om man ser till skuldbeloppen. Det har dock från flera håll framförts till utredningen att det inte är alldeles ovanligt att en borgenär med mindre fordringsbelopp gör gällande att denne skall få full betalning och motsätter sig förslaget till skuldsanering om denne inte får det.

6.9.2 Gäldenärens förbehållsbelopp

Gällande rätt

Vid en skuldsanering skall enligt 8 § första stycket 3 p. SksanL bestämmas vilket belopp som skall fördelas mellan borgenärerna. Det föreskrivs i 8 § andra stycket att skuldsaneringen skall ta i anspråk gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster efter avdrag för vad

¹² Se prop. s. 142

som skall förbehållas för gäldenären och hans familjs försörjning (det s.k. förbehållsbeloppet). Vid bestämmande av detta förbehållsbelopp föreskrivs att bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken om förbehållsbelopp skall vara vägledande.

I förarbetena till skuldsaneringslagen betonades att det av hänsyn till kraven på klarhet, enkelhet och likformighet i tillämpningen är viktigt att reglera vad en skuldsaneringsgäldenär skall tillåtas behålla för egen del. Det betonades samtidigt att denna reglering inte får vara för snäv. Det ansågs önskvärt med en flexibilitet så att förbehållsbeloppet kan anpassas i det enskilda fallet. Det ansågs också värdefullt med en inte alltför långtgående åtstramning med hänsyn till att motsatsen kan medföra att de som verkligen är i behov av skuldsanering annars kan komma att låta bli att ansöka om sådan. Samtidigt framhölls å andra sidan att en skuldsanering skall vara förenad med en icke obetydlig uppoffring från gäldenärens sida och ge borgenärerna en utdelning, som i vart fall motsvarar vad ett exekutivt förfarande kan komma ge dem. Man stannade därvid för att knyta an till de normer som tillämpas i löneexekutiva sammanhang. För att åstadkomma den önskade flexibiliteten föreskrevs dock att löneexekutionsnormen inte skall vara bindande utan endast vägledande.

Den praktiska tillämpningen

I den praktiska tillämpningen har man i stor utsträckning hållit sig till den ovannämnda normen. Vad som har diskuterats har varit i vilken utsträckning man kan frångå den, vilket har uttryckts som hur stor "buffert" man kan lämna i betalningsplanen. Detta har resulterat i att flertalet kronofogdemyndigheter alltid föreslår att gäldenären skall få förbehålla sig en viss buffert för oförutsedda utgifter, men att storleken på beloppet har varierat från myndighet till myndighet. Någon enhetlig praxis har således inte utvecklats. Varje myndighet kan sägas ha en egen norm för hur stor buffert som man normalt skall föreslå. Som exempel kan nämnas att man vid Kronofogdemyndigheten i Stockholm i allmänhet föreslår att gäldenären skall få förbehålla sig cirka 200 kr i månaden för oförutsedda utgifter.¹³ Vid Kronofogdemyndigheterna i Malmö och Härnösand ligger motsvarande belopp på 300–400 kr respektive 100–200 kr. Vid Kronofogdemyndigheten i Kalmar däremot föreslår

¹³ De angivna beloppen är hänförliga till 2003.

man endast i undantagsfall att gäldenären skall få förbehålla sig en månatlig buffert.

Synpunkt från ett inkassoföretag

Som utredningen har redogjort för ovan i avsnitt 6.6 har det enligt handläggare på Intrum Justitia i Sverige AB blivit allt vanligare att gäldenären vid en skuldsanering får använda sitt eventuella överskott till att betala tandvård och inköp av glasögon. Enligt handläggarna har det även blivit allt vanligare att gäldenären får förbehålla sig kostnader för dylika utgifter under hela betalningsplanens löptid.

Utredningens bedömning

I den praktiska tillämpningen har, tvärtemot lagstiftarens intentioner, det belopp som gäldenären skall få förbehålla sig för egen del vid en skuldsanering, slentrianmässigt bestämts utifrån löne-exekutionsnormen. Härutöver har gäldenären fått förbehålla sig ett mindre belopp för oförutsedda utgifter, en s.k. buffert. Varje kronofogdemyndighet har haft sin egna interna "praxis" för storleken på denna buffert.

Utredningen kan således konstatera att det belopp som gäldenären skall få förbehålla sig för egen del vid en skuldsanering i den praktiska tillämpningen inte har anpassats till det enskilda fallet. I stället har standardlösningar präglat tillämpningen i detta avseende.

6.9.3 Betalningsplanens utformning

Gällande rätt

Vid en skuldsanering skall enligt 8 § första stycket 4 p. SksanL bestämmas en betalningsplan som visar när och hur kvarstående belopp av varje borgenärs fordran skall betalas. Enligt lagstiftaren var avsikten att betalningsplanens utformning skulle bestämmas i varje enskilt fall. I förarbetena till skuldsaneringslagen anförde departementschefen att man kunde tänka sig allt från månatliga till årliga betalningar.¹⁴ Vidare anförde hon att vissa borgenärer kunde tänkas få en engångsbetalning, medan betalningarna till

¹⁴ Se prop. s. 108

andra borgenärer delas upp på flera poster. Samtidigt framhöll hon dock att normalt skulle de fordringar som omfattas av en skuldsanering behandlas lika även i detta hänseende. Hon framhöll även att i de allra flesta fall torde också betalningarna delas upp på flera poster, som betalas jämnt fördelade över hela betalningsperioden. Som exempel på hur betalningarna kunde ske, angav hon att gäldenären endera kunde betala direkt till de olika borgenärerna, efter anvisningar från dem, eller annars till någon betalningsförmedlare, som ombesörjer att gäldenärens inbetalning fördelas på de olika borgenärerna.

Den praktiska tillämpningen

I den praktiska tillämpningen har betalningsplanen i princip alltid utformats på det sättet att gäldenären, under den tid planen löper, varje månad skall betala ett visst belopp direkt till borgenärerna. Detta har medfört att den månatliga betalningen till en enskild borgenär inte sällan varit på mindre belopp, se exempel på en sådan betalningsplan i *bilaga 3*.

I de fall det totala belopp gäldenären skall betala till en borgenär under en skuldsanering varit på ett mindre belopp, har betalningsplanen ofta utformats på så sätt, att beloppet skall betalas som ett engångsbelopp vid det första betalningstillfället (se även avsnitt 6.9.1 ovan).

Betalningsplanens utformning ur ett gäldenärsperspektiv

Om gäldenären har ett fåtal borgenärer medför månatliga betalningar inga större hanteringssvårigheter för gäldenären. I de fall gäldenären har många borgenärer – vilket är vanligt förekommande – kan de månatliga inbetalningarna vara svåra att hantera för den enskilde gäldenären. Ett särskilt problem är detta för de gäldenärer som inte har tillgång till internet och därför inte kan sköta sina betalningar via nätet. De får i stället sköta sina betalningar via de betaltjänster som banker och Postgirot erbjuder. De betaltjänster som erbjuds i dagsläget innebär i huvudsak att en utbetalning görs från gäldenärens konto till en enskild borgenärs konto först efter det att banken eller Postgirot fått en skriftlig betalorder från gäldenären. Gäldenären kan givetvis även betala via kassa, men det är

dyrt. Varje sådan inbetalning kostar cirka 45 kronor. Det kan i sammanhanget påpekas att autogiro eller automatisk överföring sällan är aktuellt, eftersom flertalet inkassoföretag inte accepterar detta betalningssätt på grund av att man anser att det är för kostsamt att vara ansluten till denna tjänst.

Betalningsplanens utformning ur ett borgenärsperspektiv

Utredningen har uppmärksammat att månatliga betalningar medför höga administrativa kostnader för borgenärskollektivet. En utgift uppkommer nämligen för flertalet borgenärer vid varje tillfälle en inbetalning görs av en gäldenär och består i både mottagaravgift och bokningskostnad. Kundinkasso AB K.I.A.B har exempelvis påtalat för utredningen att dess hantering av inbetalade belopp är förenad med stora kostnader. Företaget har uppgett att varje inbetalning, oavsett storleken på beloppet, kostar 2,50 kr i mottagaravgift och 12–15 kr i bokningskostnad.

Utredningens bedömning

Vid skuldsaneringslagens tillkomst ansåg lagstiftaren att det inte fanns några skäl att i lagen närmare föreskriva när och hur betalningarna enligt planen skulle fullgöras. Tanken var att gäldenären och borgenärerna samt prövningsmyndigheten så långt möjligt skulle ha fria händer att bestämma detta på ett sätt som var anpassat till det enskilda fallet. I den praktiska tillämpningen har dock betalningsplanen kommit att utformas på ett standardiserat sätt, som innebär att gäldenären i princip alltid betalar ett månatligt belopp direkt till varje borgenär. Även om en gäldenär enbart har förmåga att betala belopp som är lägre än 100 kr i månaden till en eller flera av sina borgenärer har betalningsplanen rutinemässigt utformats enligt standardmodellen. Möjligheten till flexibla och mer ändamålsenliga lösningsmodeller har sällan utnyttjats. Detta trots att månatliga betalningar medfört höga administrativa kostnader för borgenärskollektivet och dessutom i många fall varit opraktiskt och svårt att hantera för gäldenären.

En viss fördel har dock den nuvarande standardmodellen. Det kan nämligen ur rehabiliteringssynpunkt vara ett värde i sig att gäldenären betalar en gång i månaden. Enligt utredningens mening

överbäger dessa fördelar inte de nackdelar som den nuvarande standardmodellen har.

Utredningen kan således konstatera att den praktiska möjligheten till flexibla lösningar inte har utnyttjats, och tillräcklig hänsyn har därmed inte tagits till enskilda fall. Detta har medfört att planens utformning inte har gynnat borgenärskollektivet. Planens utformning har dessutom inneburit hanteringssvårigheter för gäldenären.

6.9.4 Betalningsplanens längd

Gällande rätt

Den betalningsplan som skall bestämmas vid en skuldsanering skall enligt 8 § fjärde stycket SksanL löpa under fem år, om det inte finns särskilda skäl att bestämma en längre eller kortare tid. I skuldsaneringslagens förarbeten uttalades att någon större avvikelse från huvudregeln aldrig borde förekomma. Det skulle dock vara tänkbart att "avrunda" perioden så att den löper till ända vid t.ex. ett halvårs- eller kvartalsskifte.¹⁵ Vidare uttalades att ett frångående av huvudregeln med flera år borde bli sällsynt förekommande. En situation kan vara att borgenärerna beträffande en mycket stor skuldmassa sätter som villkor för en skuldsanering att betalningsplanen avser en längre tid.

Den praktiska tillämpningen

För det fall gäldenären har förmåga att betala av på sina skulder föreslår kronofogdemyndigheten i princip alltid att betalningsplanen skall löpa under fem år. Det är således sällan myndigheten föreslår en längre eller kortare tid än fem år. I några enstaka fall, då gäldenären lider av en livshotande sjukdom eller är relativt gammal, har dock en kortare betalningsperiod föreslagits (tre år).

Utredningen har erfarit att denna tillämpning är allmänt accepterad av flertalet aktörer.

¹⁵ Se prop. s. 108

6.10 Överlämnande till domstol

Gällande rätt

Har någon borgenär motsatt sig förslaget skall kronofogdemyndigheten, om ansökan inte skall avslås, överlämna ärendet till tingsrätten (se 21 § SksanL). Utredningen kommer att redogöra närmare för förfarandet där i avsnitt 7.3.1.

Den praktiska tillämpningen

Som utredningen har redogjort för ovan var lagstiftarens avsikt att kronofogdemyndigheten under utredningsarbetet skulle sträva mot att åstadkomma ett förslag om skuldsanering som skulle kunna godtas av borgenärerna. Tanken var också att borgenärerna skulle involveras i detta arbete. Om ett förslag inte accepteras av någon borgenär är det således inte tvunget att ärendet omedelbart överlämnas till tingsrätten, utan kronofogdemyndigheten har möjlighet att upprätta ett nytt förslag om det kan anses befogat, exempelvis för att undanröja missförstånd. Utredningen har erfarit att man vid kronofogdemyndigheten sällan utnyttjat denna möjlighet.

7 Steg 3 och omprövning – Förfarandet vid domstol

Utredningens bedömning: I det tredje steget har tillämpningen av skuldsaneringslagen fungerat som avsikten var vid lagens tillkomst. Utredningens undersökningar har dock visat att den nuvarande ordningen med att en borgenär kan motsätta sig skuldsanering utan att ange skäl för sin inställning i många fall lett till att tingsrättens resurser utnyttjats i onödan.

Vid handläggningen av omprövningsärenden har tillämpningen av skuldsaneringslagen fungerat som avsågs när lagen skapades.

7.1 Utredningens uppdrag

I detta kapitel redovisar utredningen sina undersökningar av hur skuldsaneringslagen har tillämpats i det tredje steget, dvs. förfarandet vid domstol. Utredningen redovisar också sin bedömning av om tillämpningen av lagen i detta steg har fungerat som avsågs vid dess tillkomst.

Med hänsyn till att även ärenden om omprövning handläggs av domstol redovisar utredningen även sina undersökningar av hur lagen har tillämpats i denna del.

7.2 Ärendeutvecklingen

Vid skuldsaneringslagens tillkomst uppskattade lagstiftaren att det årligen skulle överlämnas uppskattningsvis 1 000 ärenden från kronofogdemyndigheterna till tingsrätterna.¹ Man gjorde emellertid ingen uppskattning av hur många ansökningar om omprövning som skulle komma att ges in till tingsrätterna.

¹ Se prop. s. 188

Sedan 2000 följer Domstolsverket upp hur många ärenden om skuldsanering som kommer in till domstolarna varje år. Vid sin uppföljning har Domstolsverket inte gjort någon uppdelning mellan ärenden som överlämnats, överklagats eller avsett omprövning. Uppföljningen har enbart tagit sikte på det årliga totala antalet inkomna ärenden som handlagts enligt skuldsaneringslagen.

Av tabell 7.1 framgår att det under åren 2001–2003 kom in i genomsnitt 1 600 ärenden om skuldsanering till tingsrätterna varje år (kolumn 3). Vidare framgår att cirka 800 av dessa avsåg ärenden som överlämnats från kronofogdemyndigheterna till tingsrätterna (kolumn 2). Det kan nämnas att det genomsnittliga årliga antalet överlämnade ärenden under åren 1998–2000 uppgick till 1 150 (se tabell 6.3). De senaste åren har dock antalet överlämnade ärenden stadigt minskat; 2002 och 2003 överlämnades 774 respektive 586 ärenden.

Tabell 7.1 Av tabellen framgår det antal ärenden om skuldsanering som överlämnades till tingsrätterna under 2001–2003 (se även tabell 6.3). Vidare framgår det antal ärenden som inkom till tingsrätterna och antalet avgjorda ärenden samt antalet överklagade ärenden till hovrätterna.

| År | Överlämnade ärenden från KFM till tingsrätterna | Inkomna ärenden till tingsrätterna | Ärenden som avgjorts av tingsrätterna | Ärenden som överklagats till hovrätterna |
|---------------|---|------------------------------------|---------------------------------------|--|
| 2001 | 1 068 | 1 854 | 1 816 | 281 |
| 2002 | 774 | 1 504 | 1 586 | 238 |
| 2003 | 586 | 1 373 | 1 336 | 189 |
| Totalt | 2 428 | 4 731 | 4 738 | 708 |

Källa: Kolumn 2 SKV och övriga kolumner DV

Om antalet ärenden som kom in varje år jämförs med antalet ärenden som enligt Skatteverket överlämnades varje år, kan den slutsatsen dras att cirka 800 ärenden årligen varit sådana som antingen överklagats från kronofogdemyndigheterna eller som avsett omprövning (se tabell 7.2). Enligt Skatteverket överklagades de aktuella åren cirka 300 beslut varje år till tingsrätterna. Tingsrätterna bör därför ha handlagt cirka 500 omprövningsärenden varje år under perioden.

Tabell 7.2 Av tabellen framgår det totala antalet inkomna ärenden till tingsrätterna som överklagats från KFM eller som avsett omprövning 2001– 2003. Dessutom framgår antalet inkomna ärenden till tingsrätterna som överklagats från KFM. Det framgår också hur många ansökningar om omprövning som kommit in till tingsrätterna.

| År | Inkomna ärenden som överklagats från KFM eller avsett omprövning | Inkomna ärenden som överklagats från KFM | Inkomna ärenden som avsett omprövning |
|------|--|--|---------------------------------------|
| 2001 | 786 | 321 | 465 |
| 2002 | 730 | 268 | 462 |
| 2003 | 787 | 275 | 512 |

Källa: SKV och DV

7.3 Närmare om steg 3

7.3.1 Gällande rätt och motiv

Har någon borgenär motsatt sig kronofogdemyndighetens förslag till skuldsanering och ansökan inte skall avslås, skall ärendet överlämnas till tingsrätten (se 21 § SksanL). Tingsrätten kan besluta om skuldsanering trots att en eller flera borgenärer motsatt sig en sådan, s.k. tvingande skuldsanering.

En borgenär behöver inte ange något skäl, utan det är tillräckligt att denne motsätter sig skuldsanering, utan att ange någon grund för sin inställning, för att ärendet skall överlämnas till tingsrätten.² Vid tingsrättens handläggning gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden (ÄL) om inte annat följer av skuldsaneringslagen.

Att de tvingande besluten om skuldsanering skall fattas av domstol motiverades i förarbetena med att ett sådant beslut är ett mycket allvarligt och långtgående ingrepp i parternas mellanhavanden.³ Hänvisning gjordes till artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

² Se prop. s. 160

³ Se prop. s. 84

7.3.2 Beskrivning av förfarandet

När kronofogdemyndigheten överlämnar ett ärende till tingsrätten skall all utredning i ärendet vara bifogad. Avsikten är att tingsrätten inte skall behöva inhämta några ytterligare upplysningar eller vidta några ytterligare förberedande åtgärder. Lagstiftarens avsikt var att ärendet skall vara i sådant skick att tingsrätten på det överlämnade materialet skall kunna fatta beslut om tvingande skuldsanering.⁴ Tingsrätten har dock möjlighet att inhämta ytterligare utredning om detta skulle bedömas nödvändigt.

Frågan om tvingande skuldsanering skall alltid prövas vid ett sammanträde (22 § tredje stycket SksanL). Till detta skall gäldenären och samtliga borgenärer kallas. Kallelsen skall delges de kända borgenärerna men inte gäldenären. Till sammanträdet får också företrädare för socialnämnden eller annan kallas.

Kronofogdemyndighetens beslut – förutom ett beslut om att ärendet skall överlämnas – får överklagas till tingsrätten (29 § SksanL). Tingsrättens beslut får härefter överklagas till hovrätten. Men i hovrätten krävs prövningstillstånd.

7.3.3 Den praktiska handläggningen

Det första handläggningsmomentet består i att ärendet registreras i tingsrättens målhanteringssystem. Registreringen innebär bland annat att uppgifter om parternas namn och adress läggs in i systemet. Vid registreringen är det inte ovanligt att skuldernas referensnummer läggs in, något som underlättar det kommande arbetet för domstolssekreterarna. De behöver då inte leta bland handlingarna i ärendet varje gång en borgenär kontaktar tingsrätten för att få hjälp med att identifiera en fordran, vilket är vanligt. Utredningen har erfarit att detta administrativa arbete, som utförs av domstolssekreterare, ofta är tidskrävande, särskilt om gäldenären har många borgenärer (jfr avsnitt 6.4.3).

När ärendet har registrerats kallas parterna till ett sammanträde. Även detta arbete utförs av domstolssekreterarna.

Till sammanträdet inställer sig i princip alltid gäldenären. Det förekommer också att den budget- och skuldrådgivare, som i steg 1 hjälpt gäldenären med egenförsöket, inställer sig i syfte att bistå gäldenären (se även avsnitt 5.3.2). Det är däremot mycket sällan

⁴ Se prop. s. 160.

förekommande att någon borgenär inställer sig till sammanträdet; vare sig personligen eller per telefon.

Under utredningens arbete har framkommit att det är ovanligt att tingsrätten inhämtar någon ytterligare utredning utöver den som kronofogdemyndigheten bifogat. Det har dessutom framkommit att tingsrätterna så gott som aldrig kallar företrädare för socialnämnden eller någon annan till sammanträdet.

Utredningen har noterat att domstolarna saknar datastöd för att beräkna gäldenärernas betalningsutrymme och att upprätta betalningsplaner. Under handläggningen av ett skuldsaneringsärende är det därför vanligt förekommande att man vid tingsrätterna vänder sig till kronofogdemyndigheterna för att få hjälp med detta.

7.3.4 Synpunkter från domare

Den allmänna uppfattningen bland de tingsrättsdomare som utredningen varit i kontakt med är att det är hög kvalitet på de utredningar som görs vid kronofogdemyndigheterna och att domstolen i flertalet ärenden anser sig ha ett bra beslutsunderlag.

En omständighet som samtliga hörda tingsrättsdomare tog upp, var att det är relativt vanligt att en borgenär motsätter sig skuldsanering utan att ange skäl för sitt ställningstagande. Domarnas uppfattning är att dessa ”blanka nej” vanligtvis saknar rättslig grund och att dessa i stället ofta enbart är uttryck för en allmän motvilja mot att gäldenären beviljas skuldsanering. Enligt domarnas mening är detta ett problem, eftersom domstolarna i dessa fall måste lägga resurser på i många fall onödigt arbete. Dessutom förlängs skuldsaneringsprocessen med flera veckor. Man påtalade särskilt att det ofta är borgenärer med små fordringsbelopp som ”blankt” motsätter sig förslaget till skuldsanering. För att på sikt komma till rätta med problemet har några domare på senare tid börjat skriftligen förelägga borgenären att ange skälet till varför denne motsätter sig skuldsanering. Detta har vanligtvis resulterat i att borgenären accepterat kronofogdemyndighetens skuldsaneringsförslag. Sammanfattningsvis ansåg samtliga domare att det inte borde vara möjligt för en borgenär att få till stånd en domstolsprövning om denne inte anger skälet för sitt ställningstagande (jfr avsnitt 3.5.1).

7.4 Omprövning av skuldsanering

7.4.1 Gällande rätt och motiv

En av grundtankarna med en skuldsanering var vid skuldsaneringslagens tillkomst att den slutgiltigt skulle reglera en gäldenärs totala skuldbörda och att den inte skulle kunna rivas upp hur som helst.⁵ Det hade att göra med lagens rehabiliterande syfte. Samtidigt ansågs det angeläget att det i vissa fall skulle finnas möjlighet till omprövning så att en skuldsanering inte skulle uppfattas som stötande eller inverka menligt på den allmänna betalningsmoralen. I lagen infördes därför en möjlighet för den borgenär vars fordran omfattas av en skuldsanering, att under vissa förhållanden ansöka om omprövning. Gäldenären har också en sådan möjlighet.

Efter ett beslut om skuldsanering är det ingen myndighet, vare sig statlig eller kommunal, som bevakar att gäldenären följer betalningsplanen eller kontrollerar att de uppgifter som beslutet är grundat på är korrekta. Om gäldenären t.ex. inte följer betalningsplanen, är det således upp till varje enskild borgenär att avgöra om en ansökan om omprövning skall ges in till tingsrätten.

En ansökan om omprövning skall alltid prövas av domstol och den kan leda till att en skuldsanering upphävs eller ändras. Bestämmelserna härom finns i 27 och 28 §§ SksanL. I avsnitt 2.12 har utredningen närmare redogjort för vilka omständigheter som kan leda till nyss nämnda följder.

Innan tingsrätten prövar en ansökan om omprövning skall gäldenären och borgenärerna höras. I övrigt gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden (se 27 § tredje stycket och 28 § andra meningen SksanL).

7.4.2 Den praktiska handläggningen

Det första momentet i handläggningen består i att ärendet registreras på samma sätt som ett överlämnat ärende (se avsnitt 7.3.3 ovan).

Tingsrätterna kallar vanligtvis gäldenären och borgenärerna till ett sammanträde vid vilket man prövar frågan om omprövning. Den allmänna uppfattningen är att kallelserna skall delges både gäldenären och borgenärerna (jfr 46 § ÄL).⁶ Det är emellertid ovanligt att någon borgenär inställer sig till sammanträdet.

⁵ Se prop. s. 77 och s. 171

⁶ Jfr även Lagen om domstolsärenden – En kommentar, Peter Fitger, s. 306 f.

7.4.3 De grunder som oftast åberopas för ansökningar om omprövning

Utredningen har erfarit att det vanligtvis är en borgenär som ansöker om omprövning av skuldsanering. De oftast åberopade grunderna är att gäldenären inte följer betalningsplanen eller att dennes ekonomiska förhållanden väsentligen förbättrats efter skuldsaneringen. Det förekommer sällan att en borgenär åberopar någon av de andra i skuldsaneringslagen uppräknade omständigheterna som kan utgöra skäl för omprövning, exempelvis att gäldenären har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer eller i hemlighet gynnat någon borgenär för att inverka på skuldsaneringsfrågans avgörande.

I viss utsträckning förekommer det att gäldenären själv ansöker om omprövning till följd av att dennes ekonomiska förhållanden har försämrats.

7.4.4 Gäldenären följer inte betalningsplanen

Gällande rätt

På ansökan av en borgenär kan tingsrätten upphäva ett beslut om skuldsanering om gäldenären inte följer betalningsplanen, såvida avvikelserna inte är ringa (se 27 § första stycket 4 p. SksanL).

Bestämmelsen tar sikte på det fallet att gäldenären medvetet underlåter att följa den betalningsplan denne är skyldig att följa enligt skuldsaneringsbeslutet. Enligt skuldsaneringslagens förarbeten var tanken att varje litet avsteg från vad som åligger gäldenären inte borde medföra att skuldsaneringen omprövas.⁷ Enstaka, kortvariga betalningsdröjsmål borde således inte medföra att skuldsaneringen upphävdes. I förarbetena angavs att hänsyn borde tas till anledningen till ett eventuellt betalningsdröjsmål och att ju mer ursäktligt dröjsmålet är desto svagare är skälen för att genom omprövning upphäva skuldsaneringen.

Den praktiska tillämpningen

I enlighet med uttalandena i skuldsaneringslagens förarbeten har man vid domstolarna i allmänhet inte upphävt en skuldsanering på grund av att gäldenären dröjt med betalning en månad eller två. Att

⁷ Se prop. s. 171 f.

så är fallet har bl.a. framkommit vid utredningens besök hos Kundinkasso AB K.I.A.B och Intrum Justitia AB. Vid företagen har man den erfarenheten att tingsrätten sällan omprövar en skuldsanering om gäldenärens betalningsdröjsmål varat kortare tid än tre månader.

I en del omprövningsärenden som initierats av en borgenär har det förekommit att anledningen till att gäldenären inte följt betalningsplanen varit att dennes ekonomiska situation väsentligen försämrats efter beslutet om skuldsanering. Enligt den nuvarande ordningen är det inte möjligt för rätten att under dessa förhållanden ändra betalningsplanen så att den kan anpassas till gäldenärens faktiska betalningsförmåga. Det är endast möjligt om gäldenären själv ansöker om omprövning (se 28 § SksanL). Om gäldenären – på grund av bristande betalningsförmåga – upprepade gånger under förhållandervis lång tid inte betalat enligt planen har det därför förekommit att man i den praktiska tillämpningen upphävt skuldsaneringen om en borgenär ansökt om omprövning (jfr 7.4.6 nedan).

7.4.5 Väsentligt förbättrade ekonomiska förhållanden efter en skuldsanering

Gällande rätt

Om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats efter skuldsaneringen kan, på ansökan av en borgenär, tingsrätten upphäva eller ändra beslutet om skuldsanering (se 27 § första stycket punkten 5 SksanL). En ansökan av denna anledning måste ges in inom fem år från dagen för skuldsaneringen (se 27 § andra stycket SksanL), dvs. under den tid en betalningsplan normalt löper. Om betalningsplanen löper under längre tid gäller i stället den tiden. Efter utgången av nämnda tid kan således en skuldsanering varken upphävas eller ändras på grund av att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats.

I skuldsaneringslagens förarbeten angavs att det ofta inte var motiverat med en så ingripande rättsföljd som ett upphävande innebär.⁸ I stället borde betalningsplanen korrigeras så att borgenärerna kunde få del av det ökade betalningsutrymmet.

Enligt skuldsaneringslagen har gäldenären inte någon skyldighet att på eget initiativ informera borgenärerna om ändrade inkomst-

⁸ Se prop. s. 172

förhållande, utan det åligger således varje enskild borgenär att bevaka om det finns anledning att begära omprövning av skuldsaneringen.

Rättstillämpningen

Utredningen har erfarit att det hör till ovanligheterna att en domstol upphäver en skuldsanering om den gjort bedömningen att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats. Under sådana förhållanden har domstolen normalt ändrat betalningsplanen så att borgenärerna under betalningsplanens återstående löptid fått del av gäldenärens ökade betalningsutrymme.

En fråga som dock i den praktiska tillämpningen varit föremål för diskussion är hur mycket gäldenärens betalningsutrymme skall ha ökat för att medföra en ändrad betalningsplan. Allmänt kan sägas att normala årliga lönepåslag inte har lett till en ändrad betalningsplan.⁹ I övrigt kan man av underrättspraxis inte utläsa hur mycket gäldenärens betalningsutrymme skall ha ökat för att medföra en ändring av betalningsplanen.

En annan fråga som varit föremål för diskussion är hur man vid en omprövning skall se på den omständigheten att gäldenären under en längre tid haft ett betydligt större betalningsutrymme än vad som förutsattes vid det ursprungliga beslutet. I underrättspraxis har det de senaste åren förekommit att man vid sådana förhållanden har förlängt betalningsplanen upp till två år. Frågan har varit föremål för prövning av Svea Hovrätt genom beslut den 16 maj 2001 i ärende ÖÅ 4398-00 och den 14 oktober 2002 i ärende ÖÅ 4903-02.

I det först nämnda ärendet var omständigheterna följande. En man beviljades skuldsanering i november 1996. Vid tidpunkten för beslutet uppgick hans månadsinkomst till 15 500 kr och hans månatliga betalningsutrymme till 3 500 kr. Betalningsplanens längd fastställdes till fem år och hans betalningsutrymme fördelades mellan borgenärerna. Efter beslutet om skuldsanering ökade hans månadsinkomst till följd av övertidsarbete. Under åren 1997 och 1998 uppgick den till 22 300 respektive 27 200 kr. Han fick 1999 en bonus, vilket innebar att hans årsinkomst det året motsvarade en snittlön på cirka 30 000 kr per månad. Året därpå uppgick hans månadsinkomst till 19 800 kr och 2001 hade den ökat till 23 000 kr. Sistnämnda år och vid tiden för hovrättens prövning uppgick hans betalningsutrymme till cirka 8 500 kr per månad. Sedan 1997 hade

⁹ Jfr Hellners/Mellqvist s. 256

han årligen pensionssparat med cirka 18 000 kr. Dessutom hade han köpt andelar i aktiefonder och aktier. Han var ensamstående utan barn och bodde i en bostadsrättslägenhet som var värderad till 75 000 kr. Tingsrätten upphävde mannens skuldsanering. Hovrätten gjorde följande bedömning. Mannens fasta månadslön hade ökat från 15 500 kr till 23 000 kr på fyra och ett halvt år. Detta ansåg man inte ensamt vara en så stor ökning att den kunde medföra en ändring av betalningsplanen. Att mannen under ett par års tid till följd av övertidsarbete haft en faktisk månadslön om 27 000 kr och 30 000 kr som möjliggjort att han kunnat spara belopp i en omfattning som inte ansågs rimlig för en person med skuldsanering ansåg man dock var skäl för omprövning. Med beaktande av att mannens skuldsanering löpt under lång tid innan frågan om omprövning uppkom och med hänsyn till att det inte finns någon lagstadgad skyldighet för en gäldenär att anmäla när hans ekonomiska förhållanden förändras, ansåg hovrätten att det inte var skäligt att upphäva mannens skuldsanering. Däremot ansåg hovrätten att betalningsplanen skulle ändras så att borgenärerna fick del av mannens ökade betalningsutrymme. Mot bakgrund av den korta tid som återstod av den ursprungliga betalningsplanen fann man att det med hänsyn till borgenärsintresset förelåg särskilda skäl att förlänga betalningsplanens löptid med två år.

I det andra ärendet var omständigheterna följande. En kvinna beviljades skuldsanering i oktober 1997. Vid beslutet hade hon en inkomst om 18 000 kr per månad. I december 1998 höjdes hennes månadsinkomst till 27 000 kr och i juni 1999 till 30 000 kr. Vid tidpunkten för ansökan om omprövning 2002, hade hennes inkomst höjts till 32 000 kr per månad. Tingsrätten fann att hennes ekonomiska förhållanden väsentligen hade förbättrats efter beslutet om skuldsanering och att borgenärerna skulle få del av hennes ökade betalningsutrymme genom att den ursprungliga betalningsplanen förlängdes med två år. Även hovrätten fann att kvinnans ekonomiska förhållanden väsentligen hade förbättrats och att skäl för omprövning förelåg. Hovrätten ansåg därför att hennes borgenärer skulle få del av det ökade betalningsutrymmet under den återstående tid som den ursprungliga femåriga betalningsperioden skulle löpa. Vid en avvägning av de olika intressen som ryms inom skuldsaneringsinstitutet fann hovrätten dock inte skäl att förlänga betalningsperioden med ytterligare två år.

Det senast nämnda ärendet är överklagat till Högsta Domstolen som meddelade prövningstillstånd den 11 augusti 2003; i skrivande stund har domstolen inte avgjort ärendet.

Ytterligare en fråga som varit föremål för diskussion i den praktiska tillämpningen är om gäldenären själv kan ansöka om omprövning om dennes ekonomi förändras till det bättre. En allmänt rådande uppfattning, bortsett från något tingsrättsavgörande, är att så inte är fallet.

Borgenärernas uppföljning av gäldenärens ekonomiska förhållanden

I samband med de kontakter utredningen haft med inkassoföretag, har framkommit att dessa i allmänhet cirka två till fyra år efter beslut om skuldsanering gör en uppföljning av gäldenärens ekonomiska förhållanden. Att företagen inte gör detta tidigare hänger samman med reglerna kring fysiska personers inkomsttaxering. Det är inte möjligt att få upplysning om någons årsinkomst förrän den slutliga skatten är bestämd. En fysisk persons slutliga skatt bestäms tidigast den 15 augusti och senast den 15 december året efter intjänandeåret.

Synpunkter från inkassoföretag

Den allmänna uppfattningen bland de inkassoföretag som utredningen haft kontakt med är, att det borde införas en bestämmelse om att den gäldenär som beviljas skuldsanering skall vara skyldig att anmäla om dennes ekonomiska förhållanden väsentligen förbättras.

7.4.6 Gäldenärens ekonomiska förhållanden har försämrats

Gällande rätt

På ansökan av en gäldenär kan en tingsrätt ändra vad som har bestämts i ett beslut om skuldsanering i fråga, dels vad som skall gälla för fordringarna, dels vilket belopp som skall fördelas mellan borgenärerna, dels ock om betalningsplanen (se 28 § SksanL). För att gäldenären skall få till stånd en omprövning krävs att det har

inträffat omständigheter som inte kunnat förutses vid tiden för beslutet om skuldsanering eller att det finns synnerliga skäl.

Av motiven till skuldsaneringslagen framgår att bestämmelsen var avsedd för de fall då gäldenären på grund av nya, oförutsedda omständigheter inte längre kunde anses ha förmåga att fullfölja sina åligganden enligt beslutet om skuldsanering.¹⁰ Vidare framgår att det borde vara fråga om omständigheter som på ett avgörande sätt påverkar gäldenärens förmåga att på längre sikt fullfölja sina åligganden enligt beslutet.

Den praktiska tillämpningen

I den praktiska tillämpningen har den ifrågavarande bestämmelsen i princip bara ansetts tillämplig på den situationen att gäldenärens ekonomiska förhållanden förändrats till det sämre (se även avsnitt 7.4.5).

7.4.7 Antalet upphävda skuldsaneringar

Som utredningen har redogjort för ovan (se avsnitt 7.2) kommer det till tingsrätterna in cirka 500 ansökningar om omprövning av skuldsanering varje år. Enligt uppgift från Skatteverket leder endast ett mindre antal av dessa till att skuldsaneringen upphävs.

Under åren 2000–2003 fick totalt 180 personer sin skuldsanering upphävd (se tabell 7.3). Av dessa personer var 111 män och 69 kvinnor.

¹⁰ Se prop. s. 172 f.

Tabell 7.3 Av tabellen framgår antalet personer som fick sin skuldsanering upphävd under åren 2000–2003. Det framgår även av tabellen hur många av dessa personer som var män respektive kvinnor.

| År | Antal personer som fått sin skuldsanering upphävd | Antal män som fått sin skuldsanering upphävd | Antal kvinnor som fått sin skuldsanering upphävd |
|---------------|---|--|--|
| 2000 | 35 | 22 | 13 |
| 2001 | 33 | 19 | 14 |
| 2002 | 48 | 31 | 17 |
| 2003 | 64 | 39 | 25 |
| Totalt | 180 | 111 | 69 |

Källa: SKV

7.5 Utredningens bedömning

Den administrativa hanteringen

Utredningen kan konstatera att den administrativa hanteringen av skuldsaneringsärenden vid tingsrätten varit tungrodd och tidskrävande. Vid handläggningen av ärenden om omprövning har detta varit särskilt påtagligt eftersom man vid domstolarna inte har utvecklat något datastöd för beräkningen av gäldenärens betalningsutrymme och för att upprätta nya betalningsplaner. Vid överlämnade ärenden är detta inget problem, eftersom tingsrätten då kan vända sig till handläggaren vid kronofogdemyndigheten som ofta kan bistå tingsrätten med nya uträkningar.

Steg 3

Vid tingsrättens handläggning av överlämnade ärenden har tillämpningen av skuldsaneringslagen fungerat som avsågs vid lagens tillkomst. Det har dock visat sig att den nuvarande ordningen med att en borgenär kan motsätta sig en skuldsanering utan att ange skäl för sin inställning i många fall lett till att tingsrättens resurser utnyttjats i onödan. Enligt utredningens mening har det tredje steget i dessa fall många gånger kommit att bli en ren formalitet.

Omprövning

Det framgår varken av skuldsaneringslagens ordalydelse eller av lagens förarbeten att en betalningsplan skall förlängas vid en omprövning, i de fall gäldenären under en längre tid haft ett betydligt större betalningsutrymme än som förutsattes vid beslutet om skuldsanering. Den praktiska tillämpningen av lagen har dock utvecklats i en sådan riktning. En fråga man då kan ställa sig är om denna tillämpning kan anses förenlig med skuldsaneringslagens syften.

Enligt utredningens mening är därvid följande att beakta. För den gäldenär som beviljats skuldsanering finns det ett befogat intresse av att på förhand veta när skuldsaneringen är avslutad. Att gäldenären under lång tid svävar i ovisshet om detta, kan inte anses förenligt med skuldsaneringens rehabiliterande syfte. Det är samtidigt viktigt att inte glömma bort de övriga olika intressen som gör sig gällande vid en skuldsanering. Med tanke på att lagen skall vara borgenärsgynnande framstår det därför som befogat att man i den praktiska tillämpningen i vissa fall har förlängt betalningsplanen vid en omprövning.

I övrigt kan utredningen konstatera att tillämpningen av skuldsaneringslagen vid handläggning av omprövningsärenden har fungerat som avsågs vid lagens tillkomst.

8 Skuldsaneringslagen – Ett helhetsperspektiv

Utredningens bedömning: Merparten av de gäldenärer som beviljats skuldsanering har inte skuldsatt sig på nytt. Skuldsaneringslagen har således främjat sitt rehabiliterande syfte.

Det är inget som tyder på att införandet av skuldsaneringslagen påverkat privatpersoners möjligheter att erhålla krediter. Det kan därmed ifrågasättas om lagen varit preventiv.

Skuldsaneringslagen har skapat förutsättningar för att borgenärskollektivet totalt sett kan få tillbaka mer pengar av dem som är överskuldssatta än vad som annars vore fallet. Ur ett helhetsperspektiv har lagen därför varit borgenärsgynnande.

8.1 Utredningens uppdrag

I detta kapitel redovisar utredningen sina undersökningar av om skuldsaneringslagen ur ett helhetsperspektiv har främjat sina syften att vara rehabiliterande, preventiv och gynnande för borgenärskollektivet.

Utredningen redovisar även här sina undersökningar av andra relevanta frågor som rör skuldsanering och som utredningen har bedömt motiverat att ta upp.

8.2 Ekonomisk rehabilitering

Som utredningen har beskrivit tidigare är skuldsaneringslagens främsta syfte att den skall verka rehabiliterande; svårt skuldsatta personer skall få en möjlighet att lösa sina ekonomiska problem och därigenom en ny chans till ett drägligare och mera samhällsnyttigt liv.

8.2.1 Behovet

Varje år ansöker cirka 3 500 personer om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten. Under arbetets gång har utredningen mött frågan varför antalet ansökningar om skuldsanering inte varit fler, trots att det synes finnas behov av ekonomisk rehabilitering för många fler personer.

För belysa behovet av ekonomisk rehabilitering kan nämnas att det enligt Riksskatteverket under åren 1994–2002 fanns mellan 430 000 och 504 000 gäldenärer som varje år var restförda för skulder vid kronofogdemyndigheten. År 2002 gjorde Statistiska Centralbyrån (SCB) på uppdrag av Konsumentverket en undersökning om hushållens skulder. Vid undersökningen beräknades att minst 140 000 personer av befolkningen alltid eller ofta har betalningsproblem och att dessa främst återfinns i åldersgruppen 35–49 år.¹ Vid utgången av 2002 fanns 12 296 restförda gäldenärer med en skuldbörda upp till 300 000 kr, som kontinuerligt varit föremål på löneutmätning sedan 1998. Vid samma tidpunkt fanns det dessutom 5 289 restförda gäldenärer med en skuldbörda över 300 000 kr, som kontinuerligt varit föremål för löneutmätning under samma period.²

I samband med de kontakter utredningen haft med inkassoföretag har framkommit att man vid företagen är av den uppfattningen, att det finns ett stort antal gäldenärer som uppfyller förutsättningarna för skuldsanering men som inte ansöker om sådan.

I en nyligen genomförd pilotstudie vid Göteborgs Universitet av s.k. evighetsgäldenärer redovisas dessa gäldenärens syn på skuldsaneringsinstitutet.³ I studien definieras begreppet evighetsgäldenär som en person som har varit restnoterad hos Kronofogdemyndigheten i Västra Götaland med en skuld på minst 200 000 kr under minst tio år och vars möjlighet att betala en väsentlig del av denna skuld under de kommande fem åren framstår som obetydlig. Av studien framgår att flertalet av de gäldenärer som deltog i projektet bedömde att det var föga troligt med en skuldsanering för egen del. Den främsta orsaken till denna pessimistiska inställning till en skuldsanering var enligt studien, att gäldenärerna uppfattade det regelverk som kringgärdar skuldsaneringsprocessen som mycket svårt att uppfylla.

¹ Se Konsumentverkets rapport om överskuldssättning från 2003.

² De redovisade uppgifterna är inhämtade från Riksskatteverket.

³ Studien är intagen i Konsumentverkets rapport om överskuldssättning från 2003.

Utredningens bedömning

Under de tio år som gått sedan skuldsaneringslagen trädde i kraft har totalt cirka 36 000 personer ansökt om skuldsanering vid kronofogdemyndigheten (se avsnitt 6.2). Mot bakgrund av det antal personer som samtidigt varje år varit restförda hos kronofogdemyndigheten framstår antalet sökande som lågt. Även inkassoföretagens erfarenheter och Konsumentverkets undersökningar tyder på detta. Enligt utredningens mening kan man inte peka på någon enskild orsak som varit av avgörande betydelse för ärendeutvecklingen. På grundval av de erfarenheter utredningen har gjort under arbetes gång är utredningens bedömning i stället att flera samverkande faktorer kan ha påverkat denna utveckling. En orsak kan vara att information om skuldsanering inte når gäldenärerna. En annan orsak kan vara att en del gäldenärer i det första steget får besked av en kommunal rådgivare, att denne inte uppfyller lagens krav för skuldsanering och av den anledningen inte går vidare med en ansökan. Ytterligare en orsak kan vara att vissa gäldenärer av olika anledningar inte vill ansöka om skuldsanering utan vill försöka lösa sina ekonomiska problem på annat sätt, exempelvis genom frivilliga överenskommelser och utan hjälp från det allmänna (jfr avsnitt 5.9.1). En orsak kan även vara att gäldenärerna anser att förfarandet är för komplicerat och att det tar för lång tid innan det är möjligt att få en skuldsanering beviljad. Därutöver kan en orsak vara att det i någon mån ställs alltför höga krav för att beviljas skuldsanering.

8.2.2 Ny skuldsättning

Konsekvenserna av att gäldenären ådrar sig nya skulder

Den omständigheten att en gäldenär skuldsätter sig på nytt efter beslut om skuldsanering, innebär i sig inte att denne kan få sin skuldsanering upphävd. Det är i stället de konsekvenser som en ny skuld kan ge upphov till som kan leda till att skuldsaneringen upphävs. Om gäldenären ådrar sig en ny skuld finns en överhängande risk för att denne inte kan fullfölja betalningsplanen. Om gäldenären blir föremål för löneutmätning för en ny skuld och av den anledningen inte kan följa betalningsplanen riskerar denne att efter ansökan av en borgenär få sin skuldsanering upphävd av tingsrätten (se avsnitt 7.4.4). Detta hänger samman med att ett beslut om

skuldsanering normalt inte beaktas i samband med en löneutmätning.

Merparten av de gäldenärer som beviljats skuldsanering har inte skuldsatt sig på nytt

I januari 2004 fanns det 10 543 gäldenärer med en åtgärdsmarkering i utsökningsregistret om att de beviljats skuldsanering.⁴ Av dessa var 1 304 eller cirka 12 procent även registrerade för skulder till det allmänna, s.k. a-målsskulder, som inte omfattades av skuldsaneringen.⁵ Hur många gäldenärer som var registrerade för helt nya skulder respektive skulder som undantagits från skuldsanering, framgår inte av tillgängliga uppgifter. Däremot framgår att 323 gäldenärer eller cirka 25 procent av det sistnämnda antalet gäldenärer var registrerade för nya skulder som avsåg återbetalning av underhållstöd.

Upplysningscentralen UC AB (UC) har vid ett antal tillfällen följt upp hur många gäldenärer som efter avslutad skuldsanering har fått en ny betalningsanmärkning (omfattar både a-målsskulder och e-målsskulder).⁶ Företagets undersökningar åren 2001 och 2002 har visat att cirka 15 procent av de gäldenärer som avslutat en skuldsanering har fått minst en ny betalningsanmärkning inom ungefär ett år efter det att skuldsaneringen avslutats. Enligt UC kan som jämförelse nämnas att cirka 2,5 procent av Sveriges befolkning som är äldre än 15 år får betalningsanmärkning varje år.

I mars 2003 gjordes vid Intrum Justitia i Sverige AB en undersökning av hur många av företagets gäldenärer med pågående skuldsanering som hade ådragit nya skulder. Av de 5 000 gäldenärer som omfattades av undersökningen hade cirka 700, vilket motsvarar 14 procent, skuldsatt sig igen.

Enligt Allmänna Inkassobyran i Sverige AB är det betydligt vanligare att gäldenärerna ådrar sig nya skulder efter beslut om skuldsanering. Vid företaget har man den erfarenheten att cirka 40–45 procent av gäldenärerna skuldsätter sig på nytt. Man har vidare den erfarenheten att den övervägande andelen gäldenärer som åter

⁴ Källa: SKV – Att antalet registrerade skuldsaneringar inte överensstämmer med det totala antalet beviljade skuldsaneringar (jfr avsnitt 6.2) beror på att uppgifterna gallras ur registret efter viss tid.

⁵ Se ordförklaringar angående definitionen av begreppen allmänt mål och enskilt mål.

⁶ Med att en skuldsanerings är avslutad avses att det har gått fem år sedan skuldsanering beviljades eller, om betalningsplanen löper under längre tid, att betalningsplanen löpt ut.

skuldsätter sig återfinns bland de som inte fått sin skuldsanering förenad med en betalningsplan. Enligt företaget är det vanligt att de nya skulderna avser t.ex. skolfotografier, böcker och TV-licensavgifter.

Utredningens bedömning

De ovan redovisade undersökningarna tyder på att merparten av de gäldenärer som hittills beviljats skuldsanering inte har skuldsatt sig på sådant sätt att nya betalningsproblem och överskuldsättning uppstått. Med tanke på att många av dessa gäldenärer saknat betalningsutrymme eller haft ett mycket litet sådant (se avsnitt 6.8), anser utredningen att detta är ett godtagbart utfall. Utredningen kan således konstatera skuldsaneringslagen väl främjat sitt rehabiliterande syfte.

8.2.3 Vissa skulder ett särskilt problem

Under utredningens arbete har det från flera håll framförts att det är ett särskilt problem med ny skuldsättning avseende dels återbetalning av underhållstöd dels kvarskatt.

Återbetalningsskulder för underhållstöd

Problemet med ny skuldsättning avseende återbetalning av underhållstöd kan beskrivas enligt följande. En bidragsskyldig gäldenär skall vid beslut om skuldsanering förbehållas ett belopp för egna levnadsomkostnader och för den löpande återbetalningsskyldigheten. Enligt 8 § andra stycket SksanL är bestämmelserna i utsökningsbalken om förbehållsbelopp vid löneutmätning vägledande vid beräkningen av levnadsomkostnader. Återbetalningsbeloppets storlek för underhållstöd bestäms enligt reglerna i lagen (1996:1030) om underhållstöd. Dessa regler är inte harmoniserade med de regler och normer som gäller vid beräkningen av vilket belopp som får tas i anspråk för betalning av skulder vid löneutmätning och därmed också vid skuldsanering. I skuldsaneringsssammanhang är det inte ovanligt att gäldenärens inkomst inte täcker den löpande återbetalningsskyldigheten. Den bidragsskyldige ådrar sig då omgående en ny skuld, eftersom en skuldsanering enligt huvudregeln

enbart omfattar de skulder som har uppkommit före beslutet om att inleda skuldsanering.

Det nu beskrivna problemet har uppmärksamrats av Underhållstödsutredningen. I det betänkande som lämnades till regeringen i april 2003 menade den utredningen att det inte är lämpligt att låta en skuldsanering omfatta även fordringar som uppkommer efter ett beslut om skuldsanering.⁷ Någon särregel för skulder avseende underhållstöd borde således inte införas.

Skatteskulder

I skuldsaneringslagen finns inte några särskilda bestämmelser om hur det allmännas fordringar på skatter och avgifter skall behandlas vid en skuldsanering. Avsaknaden av särskilda bestämmelser innebär att huvudregeln gäller, dvs. sådana fordringar omfattas utan undantag av en skuldsanering, om de har uppkommit före beslutet om att inleda skuldsanering.

Det kan rent allmänt vara svårt att fastställa när en fordran uppkommit, vilket även gäller skattefordringar. I praktiken anses ofta en skattefordran uppkommen när inkomståret har löpt till ända. Det innebär att en fordran på skatt som belöper på inkomståret uppkommer vid årsskiftet mellan inkomståret och taxeringsåret. Fordringens exakta belopp är dock inte fastställt vid denna tidpunkt. Den skatteskyldige skall först en bit in på det nya året deklarerat sina inkomster och den deklarationen skall granskas av skatteverket innan skattefordringens belopp är fastställt.

Anta att en person beviljas skuldsanering i november år 1. I den betalningsplan som då upprättas tas hänsyn, dels till obetalda skatter för tidigare år, dels till den preliminära skatt gäldenären skall betala under resten av året och framöver. Det lämnas dock inte något utrymme i planen för inbetalning av obetald slutlig skatt under år 2, och en sådan skuld omfattas inte av skuldsaneringen, eftersom den är uppkommen efter beslutet om skuldsanering.

⁷ Se SOU 2003:42 "Ett reformerat underhållstöd"

8.3 Preventionen

Ett annat syfte med skuldsaneringslagen har varit att den skall verka preventivt i så måtto att färre människor hamnar i situationer med övermäktig skuldbelastning i och med att det inte blir lika lätt att erhålla krediter.

Utlåningen till hushållen har ökat på senare tid

Av Konsumentverkets rapport från 2003 om överskuldssättning framgår att hushållen under senare år har ökat sin belåning. Dessutom framgår att hushållens skuldsättning i förhållande till deras disponibla inkomster också har ökat. Hushållens skuldkvot uppgick i slutet av juni 2002 till cirka 115 procent. Detta kan jämföras med att 1992 uppgick skuldkvoten till 100 %.⁸

I rapporten anges att konsumtionskrediter är vanliga och att kreditgivarna kommit "närmare" konsumenterna genom att samarbeta med bl.a. hemelektronik och vitvaruåterförsäljare.

Utredningens bedömning

Konsumentverkets rapport tyder inte på att det blivit svårare för privatpersoner att erhålla krediter under de tio år som skuldsaneringslagen funnits. Rapporten tyder i stället på att hushållens möjligheter att få låna har ökat. Enligt utredningens mening kan det därför ifrågasättas om skuldsaneringslagen varit preventiv.

8.4 Borgenärsgynnandet

Ytterligare ett syfte med skuldsaneringslagen var vid dess tillkomst att förfarandet skulle vara gynnande för borgenärskollektivet. I lagens förarbeten nämndes olyckligtvis att lagen skulle gynna borgenärskollektivet på så sätt att gäldenären kan komma att betala åtminstone någon del av sina skulder.⁹

⁸ Se prop. s. 33

⁹ Se prop. s. 73

Inkassoföretagen kritiska

Den allmänna uppfattningen bland de inkassoföretag utredningen haft kontakt med är att skuldsaneringsförfarandet inte är borgenärs-gynnande. Företagen har i detta avseende särskilt framfört kritik mot att en gäldenär kan bli helt befriad från betalningsansvar för sina skulder vid beslut om skuldsanering. Vid några företag är man av den uppfattningen att det därför inte finns något incitament för gäldenärerna att göra sitt yttersta för att försöka göra rätt för sig. Enligt företagen borde det inte vara möjligt att beviljas skuldsanering om man t.ex. är arbetslös eller studerande.

Utredningens bedömning

Avsikten med lagen var inte att varje skuldsaneringsbeslut skulle gynna varje enskild borgenär vars fordran omfattas av en skuldsanering. Det förhållandet att en enskild gäldenär kan bli helt befriad från betalningsansvar för sina skulder vid en skuldsanering kan därför inte anses strida mot lagens borgenärs-gynnande syfte. Enligt utredningens mening bör i stället detta syfte förstås utifrån ett helhetsperspektiv och att samhället i stort kan besparas kostnader.

Den gäldenär som ansöker om skuldsanering är vanligtvis mellan 40–59 år (se avsnitt 6.3). Det är den ålder då den genomsnittlige medborgaren förväntas försörja sig genom eget arbete. En person som har så stora skulder att denne rimligen aldrig kommer att kunna betala dessa, torde dock vara föga motiverad att genom eget arbete skaffa sig inkomster. De studier som har gjorts av överskuldssatta personers hälsa har dessutom visat, att dessa personer uppvisar lägre hälsovärden än normalbefolkningen.¹⁰ I och med skuldsaneringslagens tillkomst har förutsättningar skapats för att överskuldssatta personer skall kunna se ljusare på sin framtid. De kan därmed bli motiverade att skaffa sig inkomster genom eget arbete. Detta gynnar borgenärskollektivet eftersom det samtidigt innebär att borgenärerna totalt sett kan få tillbaka mer pengar av dem som är överskuldssatta än vad som annars vore fallet.

Det har framförts kritik mot att det är möjligt för en gäldenär att beviljas skuldsanering utan betalningsplan. Här bör följande beaktas. En omständighet som i den praktiska tillämpningen har tillmätts betydelse vid den allmänna skälighetsbedömningen är om det går

¹⁰ Se Konsumentverkets rapport om överskuldssättning från 2003

att bedöma hur mycket gäldenären kan betala till sina borgenärer i ett längre perspektiv; inte att förväxla med den prognos som skall göras vid bedömningen av om gäldenären är kvalificerat insolvent. Om det inte med någorlunda säkerhet har gått att bedöma dennes betalningsförmåga på grund av att gäldenären t.ex. studerar, har denne i allmänhet fått avslag på sin ansökan. I de fall en gäldenär beviljats skuldsanering utan betalningsplan, har således den bedömningen gjorts att gäldenären inte kommer att kunna betala något till sina borgenärer under den närmaste femårsperioden. I en sådan situation skulle borgenärerna av allt att döma gått miste om betalning från gäldenären även om någon skuldsanering aldrig hade aktualiserats. Beslutet om skuldsanering kan i sådana fall i någon mån anses gynna borgenärerna eftersom de genom beslutet kan sägas få en bekräftelse på att de inte behöver lägga ned resurser på hopplösa fall.

Utredningens bedömning är således att skuldsaneringslagen ur ett helhetsperspektiv varit borgenärsgynnande.

8.5 Den allmänna skälighetsbedömningen

Utredningen har ovan pekat på att antalet gäldenärer som ansöker om skuldsanering framstår som lågt och att en orsak kan vara att det i någon mån ställs alltför höga krav för att beviljas skuldsanering.

8.5.1 Gällande rätt

Som utredningen har redogjort för tidigare krävs för att beviljas skuldsanering, förutom att gäldenären är kvalificerat insolvent, att det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att denne beviljas skuldsanering (se avsnitt 2.8.3). Vid den allmänna skälighetsbedömningen skall en totalbedömning göras, där samtliga omständigheter som rör gäldenärens ekonomi och dennes personliga förhållanden skall beaktas.

Vid tillkomsten av skuldsaneringslagen diskuterades i förarbetena utformningen av kriterierna för skuldsanering.¹¹ Departementschefen ansåg att om ett skuldsaneringsinstitut skall kunna bli ändamålsenligt och effektivt måste kriterierna vara angivna på ett sådant

¹¹ Se prop. s. 94 ff.

sätt, att inte någon utesluts från lagens tillämpningsområde på grund av någon enstaka omständighet. Dessutom menade hon att institutet borde utformas så att det vann allmänhetens förtroende. Enligt departementschefen innebar detta bl.a. att det inte fick vara utformat med så stela kriterier att skuldsanering tvunget måste beviljas eller vägras så snart vissa lätt avläsbara fakta var för handen. Departementschefens mening var att kriterierna för den allmänna skälighetsbedömningen skulle anges i generella ordalag, kombinerat med angivande av ett antal omständigheter som särskilt borde beaktas.

En särskild fråga som diskuterades i sammanhanget var om det allmänna skälighetsrekvisitet skulle anges i positiva eller negativa termer. Lagrådet ansåg att det var tillräckligt med en regel som föreskrev att skuldsanering inte skulle beviljas om det framstod som oskäligt.¹² Enligt lagrådet skulle en sådan regel ge möjlighet till en friare skälighetsbedömning, som skulle kunna leda till att skuldsanering beviljades i ytterligare ett antal angelägna fall. Samtidigt skulle regeln, i förening med det kvalificerade insolvensrekvisitet och kravet på femårigt existensminimum förhindra att institutet fick negativa effekter på betalningsmoralen.

Departementschefen föreslog dock att rekvisitet skulle vara positivt formulerat. Enligt departementschefen markerade ett positivt formulerat skälighetsrekvisit på ett tydligare sätt att en överskuld-sättning inte ensamt var tillräckligt för att skuldsanering skulle beviljas; en avvägning måste därmed göras mellan de inblandades intressen. Samtidigt påpekade departementschefen att även om skuldsaneringsinstitutet vid denna avvägning fick en restriktiv tillämpning detta inte fick innebära att kraven på skälighet ställdes alltför högt. För att institutet skulle kunna tjäna sitt rehabiliterande syfte ansåg departementschefen att det var viktigt att de avvägningar som skulle göras i den praktiska tillämpningen, gjordes på ett verkligt nyanserat sätt, så att skuldsanering verkligen kom till stånd i de fall som uppfyllde kraven.

8.5.2 Rättstillämpningen

Genom utformningen av det allmänna skälighetsrekvisitet skulle inte någon uteslutas från att beviljas skuldsanering på grund av någon enstaka omständighet. De avvägningar som företas vid

¹² Se prop. s. 302.

tillämpningen menade lagstiftaren skulle göras på ett verkligt nyanserat sätt. Frågan är om rättstillämpningen har utvecklats i enlighet härmed.

Förutom avseende kravet på gäldenärens egenförsök, har utredningen vid genomgång av överrättsavgöranden funnit att domstolarna överlag gör en totalbedömning och att någon enstaka omständighet sällan leder till att gäldenären fått avslag på sin ansökan. Vid genomgång av tingsrättsavgöranden har utredningen dock noterat en sådan tendens. Nedan följer några exempel.

Solna tingsrätts beslut den 7 november 2002 i Ä 1779-02

I ärendet var fråga om det kunde anses skäligt att bevilja en 52-årig kvinna skuldsanering som tätt inpå och i anslutning till ansökan om skuldsanering handlat varor för mindre belopp på kredit. Kvinnans skulder, som uppgick till cirka 1,4 miljoner kr, härrörde i huvudsak från tidigare bedriven näringsverksamhet. Efter att hon ansökt om skuldsanering, hade hon vid ett tillfälle handlat varor på kredit av ett postorderföretag för 837 kr och någon tid därefter avbetalat 300 kr på den skulden. I övrigt hade hon under två år före ansökan handlat varor på kredit av samma företag för ett sammanlagt belopp om cirka 4 800 kr men under perioden gjort vissa avbetalningar. Det kvarvarande skuldbeloppet till företaget uppgick till 2 864 kr då beslut om att inleda skuldsanering fattades. Företaget motsatte sig skuldsanering och tingsrätten avslog ansökan. Tingsrätten motiverade beslutet med att det mera generellt inte kan komma i fråga att godta att en gäldenär ådrar sig skulder och gör avbetalningar tätt inpå en ansökan om skuldsanering bara för att det är fråga om ringa belopp.

Genom beslut den 4 mars 2003 i ÖÄ 10346-02 ändrade Svea Hovrätt tingsrättens beslut och beviljade kvinnan skuldsanering. Hovrätten ansåg det sannolikt att kvinnans inköp mera handlat om oförstånd då hon använt sig av krediten och gjort avbetalningar på sin skuld till postorderföretaget.

Västmanlands tingsrätts beslut den 10 september 2003 i Ä 1656-03

I ärendet var fråga om det kunde anses skäligt att bevilja en 55-årig kvinna skuldsanering som dömts för bokföringsbrott. Kvinnans samtliga skulder hänförde sig till tidigare näringsverksamhet, som hon bedrivit i handelsbolagsform tillsammans med sin dåvarande sambo under åren 1986–1994 då bolaget försattes i konkurs. Kvinnan och hennes f.d. sambo dömdes 1997 för bokföringsbrott, eftersom bokföring helt saknades för de sista månadernas verksamhet. Påföljden bestämdes till villkorlig dom. Anledningen till att det inte bokförts, var att det inte funnits medel till att betala för redovisningen. Tingsrätten avlog kvinnans ansökan med hänvisning till att hon var dömd för bokföringsbrott i den näringsverksamhet som skulderna var hänförliga till.

Genom beslut den 30 mars 2004 i ÖÄ 6733-03 ändrade Svea Hovrätt tingsrättens beslut och beviljade kvinnan skuldsanering. Hovrätten beaktade att det gått snart sju år sedan kvinnan dömdes för brottet och att det inte legat något illojalt syfte bakom hennes underlåtenhet att bokföra affärshändelserna i bolaget.

8.6 Hanteringen av en fordran som minskar efter inledandebeslutet

Det har från visst håll framförts att det i den praktiska tillämpningen är ett problem att hantera en fordran som genom betalning minskar efter ett inledandebeslut.

8.6.1 Gällande rätt

En skuldsanering omfattar, om inte annat föreskrivs, alla penningfordringar mot gäldenären som har uppkommit före den dag då inledandebeslutet meddelas (se även avsnitt 2.9.1). Skuldsaneringslagen innehåller emellertid inga bestämmelser om till vilket belopp en fordran skall tas upp i en skuldsanering. Vad som stadgas är enbart att rätten till ränta och dröjsmålsavgift bortfaller för tiden efter den dag det har förordnats om att skuldsanering skall inledas. Ett fordringsbelopp kan alltså inte öka efter ett beslut om att inleda skuldsanering. Däremot kan fordringsbeloppet minska genom att gäldenären eller annan, t.ex. någon som är solidariskt betalningsansvarig med skuldsaneringsgäldenären, erlägger en delbetalning.

8.6.2 Den praktiska tillämpningen

För det fall fordringsbeloppet minskar genom delbetalning tas i den praktiska tillämpningen alltid hänsyn till minskningar och fordringen tas upp till dess faktiska belopp. Utredningen kommer att beröra frågan närmare i avsnitt 12.9.1.

8.7 En skuldsanerings verkställbarhet

Under utredningens arbete har det från flera håll framförts att det är ett problem att den betalningsplan som skall bestämmas vid en skuldsanering inte börjar löpa omedelbart vid beslut om skuldsanering.

8.7.1 Problembeskrivning utifrån gällande rätt

Enligt 38 § SksanL får en skuldsanering sedan beslutet vunnit laga kraft verkställas på samma sätt som en lagakraftäggande dom. Av detta följer att gäldenären inte är skyldig att följa den betalningsplan som kronofogdemyndigheten eller tingsrätten bestämt förrän beslutet om skuldsanering vunnit laga kraft. De problem som kan uppstå med hänsyn härtill är i stort sett begränsade till den situationen att ett beslut om skuldsanering överklagas från tingsrätten till hovrätten.

Antag att gäldenären inte följer betalningsplanen under handläggningen i hovrätten och att hovrätten sedan inte meddelar prövningstillstånd. Hovrättens beslut innebär att den betalningsplan som tingsrätten tidigare, men som gäldenären möjligen inte har följt, kan komma att gälla om inte tingsrätten utformat sitt beslut med hänsynstagande till ett eventuellt överklagande. Dessutom har borgenären gått miste om betalning eftersom verkställighetsförbudet gäller fram till dess frågan om skuldsanering är avgjord (se avsnitt 6.6).

Avslutningsvis bör nämnas att det förhållande att en betalningsplan inte börjar löpa omedelbart vid beslut om skuldsanering rent allmänt fördröjer en skuldsanering.

9 Handläggningstider

Utredningens bedömning: Den främsta orsaken till att de totala handläggningstiderna i skuldsaneringsärenden är långa är att skuldsaneringsförfarandet består av tre steg och att gäldenären måste gå igenom ett steg i taget innan denne kan gå vidare till nästa steg.

9.1 Utredningens uppdrag

I direktiven till Skuldsaneringsutredningen anges som ett problem att de totala handläggningstiderna för skuldsaneringsärenden är långa. I utredningens uppdrag ingår att identifiera orsakerna till de långa handläggningstiderna.

9.2 Egenförsöket hos kommunen

Utredningen har tidigare konstaterat att det är svårt för gäldenären att i det första steget göra ett fullgott egenförsök utan professionell hjälp och vägledning. Flertalet av de gäldenärer som ansöker om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten har därför fått hjälp med detta av en kommunal rådgivare (se avsnitt 5.2.4). Den tid det tar hos kommunen innan en ansökan kan ges in till myndigheten bör således anses ingå som en del av den totala handläggningstiden för skuldsaneringsärenden.

9.2.1 Väntetider

Enligt Konsumentverket är det stora skillnader mellan kommunerna i fråga om hur långa väntetiderna är för att få rådgivning. Verkets senaste undersökningar har visat att i normalkommunen är vänte-

tiden mellan två och fyra veckor räknat från det att gäldenären kontaktar rådgivningen till dess att rådgivningen kan påbörjas.¹

Även utredningens undersökningar har visat att väntetiderna varierar mellan kommunerna. I en del kommuner är väntetiderna långa, ibland upp till nio månader, och i andra är väntetiderna korta: den som söker rådgivning kan få detta inom en till två månader. Utredningens undersökningar har också visat att i några kommuner har budget- och skuldrådgivningen besöksjour. Verksamheten med besöksjour innebär att den som söker rådgivning har möjlighet att omgående få träffa en rådgivare för en första bedömning; för att därefter få fortsatt hjälp är det däremot viss väntetid.

9.2.2 Tidsåtgången

Av tidigare avsnitt framgår att det rådgivningsarbete som sker inom ramen för egenförsöket är individanpassat och att det är en stor spridning av tidsåtgången mellan olika ärenden (se avsnitt 5.3.2). Att så är fallet framgår också av Konsumentverkets och Riksskatteverkets gemensamma uppföljning av skuldsaneringsprocessen 2002.² I denna undersökte man särskilt handläggningstiderna hos kommunerna. Det visade sig att tiden från det att ett ärende påbörjas till dess att ett förslag till frivillig överenskommelse skickas till borgenärerna i medeltal tar 17 veckor och i median 10 veckor. Dessutom visade undersökningarna att tiden efter det att förslaget skickats till borgenärerna och till dess ärendet avslutas i medeltal tar 10 veckor och i median 7 veckor. Således visade undersökningarna att handläggningen hos kommunen i medeltal tar cirka sju månader.

9.2.3 Är det möjligt att hantera egenförsöket snabbare i kommunen ?

Det tar således i genomsnitt cirka sju och en halv månader från det att en gäldenär kontaktar rådgivningen till dess att denne med hjälp av en rådgivare kan nå en frivillig överenskommelse med sina borgenärer eller kan ge in en ansökan om skuldsanering till kronofogdemyndigheten. Det kan nämnas att vid Svenska Kommunförbundets uppföljning av handläggningstiderna 1995 var motsvarande tid cirka

¹ Se Konsumentverkets PM 2003:26 "En samordnad uppföljning av skuldsaneringsprocessen".

² Se fotnot 1.

sex månader.³ Här skall även beaktas de extremt långa väntetider som finns i vissa kommuner.

Enligt vissa rådgivare är det svårt att "skynda på" ett ärende

Många av de rådgivare som utredningen haft kontakt med har påtalat att det är svårt att "skynda på" ett ärende, eftersom gäldenären behöver motivationstid för att klara av ett eventuellt framtida skuldsaneringsförfarande. Enligt rådgivarna befinner sig gäldenären ofta i ett ekonomiskt och socialt kaos som gör att den process gäldenären går igenom under motivationstiden är en nödvändig förutsättning för att denne på sikt skall bli ekonomiskt rehabiliterad. Dessutom är det enligt rådgivarna många gäldenärer som inte är "färdiga" för att ansöka om skuldsanering. Vanliga orsaker härtill är att gäldenären behöver komma till rätta med ett pågående missbruk, att gäldenären lider av psykisk ohälsa eller att gäldenären inte har deklarerat på flera år.

Utredningens bedömning

Enligt utredningens mening är det många samverkande faktorer som påverkar att egenförsöket i det första steget tar förhållandevis lång tid. Till att börja med är det som redan nämnts väntetiden för att få rådgivning. Därefter vidtar den delen av rådgivningsarbetet som innebär att gäldenärens ekonomiska situation kartläggs och där det framförallt är tidskrävande att ta reda på gäldenärens samtliga skulder. Hur lång tid detta arbete tar synes dock till viss del vara beroende av gäldenärens motivation att gå vidare i arbetet med att komma till rätta med sina ekonomiska problem. Ett förslag till frivillig betalningsuppgörelse skall vidare upprättas och svar från borgenärerna inväntas. Om inte borgenärerna accepterar förslaget, skall rådgivaren slutligen vara behjälplig med att upprätta en ansökan om skuldsanering.

De i vissa kommuner långa väntetiderna kan bero på bristande resurser. Men vad utredning erfarit kan det också till viss del ha sin grund i det arbetssätt som vissa kommunala rådgivare tillämpar. De ägnar sig möjligen åt en aning för omfattande kurativ verksamhet i stället för att fokusera på gäldenärens ekonomiska situation.

³ Se Riksdagens revisorers rapport 1999/2000:11 "Tillämpningen av skuldsaneringslagen" s. 31.

En fråga man kan ställa sig är om det är möjligt för rådgivarna att "spara tid" genom att begränsa omfattningen av det arbete som läggs ned på att kartlägga gäldenärens samtliga skulder. Ett beslut om skuldsanering som fattas av kronofogdemyndigheten eller av domstol omfattar även okända borgenärers skulder, i den mån dessa har uppkommit före beslutet om att inleda skuldsanering. För att gäldenären skall anses ha gjort ett fullgott sådant krävs att han har tillskrivit samtliga borgenärer. Även om detta krav på senare tid nyanserats något (se avsnitt 5.2.2) är det således inte möjligt för rådgivarna att i någon större omfattning begränsa arbetet med att kartlägga gäldenärens skulder.

En annan omständighet att beakta är vikten av att gäldenärens samtliga borgenärer omfattas av den eventuella frivilliga överenskommelse som kan komma att ingås. Om en skuld "glöms bort" riskerar annars gäldenären att bli krävd på den skulden längre fram i tiden. Det kan i sin tur leda till att gäldenären inte kan fullfölja den betalningsplan som den frivilliga överenskommelsen vanligen brukar vara förenad med.

9.3 Kronofogdemyndigheten

9.3.1 Handläggningstiderna har blivit kortare

Den kritik som har framförts i tidigare utvärderingar om att handläggningen av skuldsaneringsärenden tar för lång tid, har främst varit riktad mot handläggningen vid kronofogdemyndigheterna.

I Riksdagens revisorers rapport pekade man på att handläggningstiderna under 1996–1999 blivit längre.⁴ Andelen ärenden med en handläggningstid över tolv månader hade under perioden fördubblats från 9 till 18 procent. En utveckling som enligt revisorerna bedömdes som oroväckande, var att andelen ärenden med en handläggningstid över sex månader ökat samtidigt som andelen ärenden med kortare handläggningstid minskat.

Sedan revisorerna 2000 lämnade sin rapport har handläggningstiderna vid kronofogdemyndigheterna blivit kortare. Riksskatteverket har vidtagit åtgärder som har bidragit till detta. Verket har bl.a. utarbetat nya handläggningsrutiner, som har implementerats

⁴ Se Riksdagens revisorers rapport 1999/2000:11 "Tillämpningen av skuldsaneringslagen" s. 29.

hos landets samtliga kronofogdemyndigheter.⁵ Vidare har extraresurser satts in för att arbeta bort gamla ärendebalanser.

Ett av Riksskatteverkets verksamhetsmål för 2002 var att minst 70 procent av skuldsaneringsärendena i steg 2 skall avslutas inom fyra månader och resterande ärenden inom sex månader. Av Riksskatteverkets årsredovisning för samma år framgår att ingen av regionerna uppnådde målet men att trenden var mycket positiv för de flesta regionerna och att slutprestationstiden hade förkortats avsevärt.

Riksskatteverkets verksamhetsmål för 2003 var att ett bra resultat var när 60 procent av ärendena avslutas inom fyra månader och 90 procent inom sex månader. Även av verkets årsredovisning för det året framgår att trenden varit positiv för de flesta regionerna och att slutprestationstiderna hade förkortats.

Tabell 6.4 Fördelningen av handläggningstiden i skuldsaneringsärenden vid kronofogdemyndigheterna 1999–2003.

| Tid/År | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| 0 – 4 mån | 31 % | 20 % | 27 % | 48 % | 52 % |
| 4 – 6 mån | 13 % | 13 % | 18 % | 24 % | 25 % |
| 6 – mån | 56 % | 67 % | 55 % | 28 % | 23 % |

Källa: RSV och SKV

Att handläggningstiderna vid landets kronofogdemyndigheter förkortats avsevärt har medfört en förbättring av åldersstrukturen på de ärenden kronofogdemyndigheterna har i balans. Den 31 december 2002 och 2003 var enbart en procent av de ärenden myndigheterna hade i balans äldre än ett år.

Tabell 6.5 Åldersstrukturen på de ärenden som kronofogdemyndigheterna hade i balans vid utgången av åren 2000–2003.

| Tid/År | 2000-12-31 | 2001-12-31 | 2002-12-31 | 2003-12-31 |
|------------|------------|------------|------------|------------|
| 0 – 4 mån | 45 % | 58 % | 78 % | 72 % |
| 4 – 6 mån | 13 % | 13 % | 10 % | 15 % |
| 6 – 12 mån | 31 % | 20 % | 10 % | 13 % |
| 12 – mån | 10 % | 9 % | 1 % | 1 % |

Källa: RSV och SKV

⁵ Se RSV rapport 2000:11.

9.3.2 Kortast möjliga handläggningstid

De skuldsaneringshandläggare som utredningen haft kontakt med har framhållit att det med den nuvarande ordningen i många fall är svårt att avsluta ett ärende inom fyra månader, om det inte är ett ärende som skall avslås eller avvisas. Även Riksskatteverkets och Skatteverkets ärendestatistik tyder på detta.

För att ett ärende skall kunna avslutas inom fyra månader krävs enligt handläggarna att följande omständigheter föreligger.

- Gälldenären har ett fåtal borgenärer.
- Ansökan behöver inte kompletteras (se 11 § SksanL).
- Kända borgenärer anmäler sina fordringar senast på den i kungörelsen angivna sista dagen för anmälan (se 14 § SksanL).
- Det är inga problem med att delge kända borgenärer föreläggandet om att yttra sig över förslaget till skuldsanering (se 19 § SksanL).
- Borgenärerna yttrar sig över förslaget i samband med att de skickar in delgivningserkännandet till myndigheten (se 20 § SksanL).

Beskrivning av den praktiska handläggningen utifrån de bestämmelser som reglerar förfarandet i steg 2

Vecka 1–3 efter det att en ansökan om skuldsanering kommit in till kronofogdemyndigheten, går handläggaren igenom den och bifogade handlingar. Uppgifterna i ansökan kontrolleras mot skattemyndighetens register och utsökningsregistret. Uppgiftskontrollen tar cirka fem till tio minuter. Vid behov skickar handläggaren ett kompletteringsföreläggande till gälldenären, som får två veckor på sig att komma in med kompletterande uppgifter. I de fall ansökan enbart behöver kompletteras med enklare uppgifter inhämtar handläggaren uppgifterna via telefonkontakt med gälldenären.

Vecka 4–5 inkommer gälldenärens svar på kompletteringsföreläggandet. Handläggaren går igenom handlingarna i ärendet ännu en gång.

Vecka 6 fattar handläggaren beslut om inledande av skuldsanering. Beslutet kungörs i Post- och Inrikes Tidningar (PoIT) med en uppmaning om att var och en som har en fordran mot gälldenären skriftligen skall anmäla sin fordran till kronofogdemyndigheten senast en månad från dagen för kungörelsens införande. Handläggaren

tillskriver de borgenärer som är privatpersoner eller mindre företag och uppmanar dem att inkomma med bevakning. Man kan utgå ifrån att dessa borgenärer i allmänhet inte tar del av kungörelser i PoIT; genom att omedelbart tillskriva dessa borgenärer sparar man tid.

Vecka 7–10 inkommer borgenärerna med bevakningar. Handläggaren upprättar ett utkast till förslag om skuldsanering.

Vecka 11–12 färdigställer handläggaren förslaget. Innan förslaget färdigställs tar handläggaren oftast kontakt med gäldenären per telefon och undersöker om det inträffat några förändringar av dennes ekonomiska förhållanden. Förslaget skickas till gäldenären som får en vecka på sig att gå igenom detta och komma in med synpunkter eller ett skriftligt godkännande.

Vecka 13 kommer gäldenären in med godkännande.

Vecka 14–15 skickar handläggaren ett föreläggande till samtliga kända borgenärer om att dessa skall yttra sig över förslaget till skuldsanering. Borgenärerna, som skall delges föreläggandet, får tre veckor på sig från dagen för delgivning att inkomma med yttrande. Att fristen i allmänhet sätts till tre veckor beror på uttalandena i förarbetena om att den tiden ansågs tillräcklig i de flesta fall.⁶ Vid delgivningen gäller delgivningslagens (1970:428) bestämmelser. Samtliga där angivna delgivningsformer kan användas under de förutsättningar som anges i lagen.

Vecka 16–18 inkommer borgenärerna med yttranden. När alla borgenärer har yttrat sig eller efter utgången av den förelagda tiden fattar handläggaren beslut om att antingen fastställa skuldsanering eller överlämna ärendet till tingsrätten.

Utrednings bedömning

Den nuvarande ordningens förfaranderegler i steg 2 innebär att det är svårt att nå en handläggningstid under fyra månader i ärenden som resulterar i att kronofogdemyndigheten fastställer en frivillig skuldsanering eller överlämnar ett ärende till tingsrätten. En handläggningstid på cirka fyra månader förutsätter dessutom att det under handläggningen inte inträffar någon omständighet som fördröjer kronofogdemyndighetens hantering.

⁶ Se prop. s. 222.

9.3.3 Omständigheter som fördröjer handläggningen

Bristfälliga ansökningar

Flertalet av de skuldsaneringshandläggare som utredningen haft kontakt med har påtalat att ansökningarna ofta är bristfälliga och att dessa behöver kompletteras innan beslut kan fattas i ärendet. Som exempel kan nämnas att handläggarna på Kronofogdemyndigheten i Härnösand uppgett att i cirka 90 procent av inkomna ärenden behöver ansökan kompletteras. Vid Kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Malmö och Karlstad har handläggarna angett motsvarande ungefärlig siffra till 75, 50–80 respektive 30 procent. Enligt handläggarna är det dock vanligt att de uppgifter som saknas i en ansökan inhämtas per telefon och att det i begränsad omfattning förekommer att gäldenären tillställs ett skriftligt kompletteringsföreläggande.

Den vanligaste bristen är att det saknas uppgifter om skuldernas ålder och omständigheterna vid skuldernas tillkomst. Dessutom lämnas ofta knapphändiga uppgifter om orsaken till gäldenärens betalningsproblem. Vid Kronofogdemyndigheten i Stockholm har handläggarna även uppgett att de inkomstuppgifter gäldenärerna anger i sin ansökan vid en närmare granskning ofta visar sig vara inaktuella.

Handläggarna har påpekat att nästan samtliga gäldenärer har varit hos en kommunal rådgivare innan de ansöker om skuldsanering. Att en stor andel av ansökningarna trots detta är bristfälliga kan enligt en del handläggare bero på att rådgivarna inte alltid hjälper gäldenären i tillräcklig utsträckning med att upprätta ansökan.

Kända borgenärer anmäler inte alltid sina fordringar

En annan omständighet som enligt handläggarna ofta fördröjer handläggningen är att kända borgenärer inte alltid anmäler sina fordringar. Problemet gäller framförallt de borgenärer som är privatpersoner eller mindre företag. Dessa tar i allmänhet inte del av kungörelser i PoIT. Professionella kreditgivare och inkassobolag liksom statliga myndigheter och andra företrädare för stat och kommun tar däremot vanligtvis del av införda kungörelser och följer ordningsregeln om att anmäla fordringar skriftligen inom tidsfristen.

För att spara tid brukar handläggaren i samband med inledande beslutet skriftligen anmoda privatpersoner eller mindre företag att

inkomma med bevakningar. I de fall borgenären, trots anmodan, inte bevakar sin fordran, tas den i förslaget upp till det belopp som gäldenären angett i sin ansökan. Det förekommer att borgenären kontaktar handläggaren efter det att förslaget har skickats till borgenärerna och uppger att fordringsbeloppet är felaktigt. Handläggaren får då i de fall gäldenären har betalningsutrymme ändra beloppet i förslaget och upprätta en ny betalningsplan samt därefter skicka ett nytt förslag till samtliga fordringsägare.

Delgivningsproblem

Ytterligare en omständighet som enligt handläggarna ofta fördröjer handläggningen är problem med att delge borgenärer föreläggandet om att yttra sig över förslaget till skuldsanering. Problemet uppkommer framförallt i de fall gäldenären har lämnat bristfälliga uppgifter rörande fordringshavarna. En orsak är vanligtvis att en fordran som gäldenären anser tillkomma viss borgenär kan ha överlåtit, ibland i flera led. En annan orsak kan vara att borgenären har gått i konkurs. Om en sådan fordran inte anmäls till kronofogdemyndigheten får handläggaren söka efter fordringshavaren. Med hänsyn till kravet på delgivning måste handläggaren alltid försöka få fram information om rätt borgenär och dennes adress, och detta arbete är tidskrävande.

Vikten av att kronofogdemyndigheten inte underlåter att vid sin hantering beakta samtliga kända skulder illustreras i ett beslut av Svea hovrätt från 2000. Genom beslutet undanröjde hovrätten på grund av domvilla ett beslut om frivillig skuldsanering, i vilket kronofogdemyndigheten inte tagit upp en skuld som gäldenären angett i sin ansökan (se RH 2000:8).

9.3.4 Ett försöksprojekt med hembesök

Som framgått är bristfälliga ansökningar en av orsakerna till att hanteringen vid kronofogdemyndigheten blir fördröjd. En fråga som därför har uppmärksamrats under utredningens arbete är vilka åtgärder som skulle kunna bidra till att få ner andelen kompletteringsförelägganden och därmed underlätta myndighetens utredningsarbete.

I samband med utredningens besök i Danmark framkom att i Köpenhamn gör rättens medhjälpare alltid ett hembesök hos gäldenären (se avsnitt 4.2.4). Ett sådant hembesök varar 1–2 timmar, och erfarenheten är mycket god när det gäller att få fram det underlag som rättens medhjälpare behöver för att kunna lägga fram ett förslag. För att få en bild av om hembesök kan bidra till att förkorta den totala handläggningstiden, initierade utredningen ett försöksprojekt med sådana besök på Kronofogdemyndigheten i Stockholm under hösten 2003. Projektet, som ägde rum i Riksskatteverkets regi, pågick under tre månader.

Projektets bedrivande

Två handläggare arbetade med försöksverksamheten. De gjorde tillsammans två–tre hembesök en dag i veckan. Till skillnad från motsvarande verksamhet i Danmark var det av någon anledning alltid två handläggare som tillsammans besökte gäldenären. Hembesöken gjordes enbart hos gäldenärer som inte hade någon invändning mot ett sådant. Dessutom gjordes besöken enbart i ärenden som handläggarna bedömde vara komplicerade och i vilka de ansåg att ansökan behövde kompletteras innan beslut kunde fattas.

Handläggarnas synpunkter och reflektioner

Handläggarna menade att hembesöken var tidskrävande och att besöken inte bidrog till att förkorta handläggningstiden. Däremot ansåg de att själva mötet med gäldenären var värdefullt ur utredningssynpunkt. De tyckte att de under besöken fick en mycket bra bild av gäldenärernas situation och att de på ett enkelt sätt fick svar på oklarheter i ansökningarna. Vidare bedömde de att det var ett mervärde i att mötet ägde rum i gäldenärens bostad. Denna fördel fann de dock inte uppväga nackdelen med att varje hembesök var tidskrävande. Härutöver framhöll handläggarna att en fördel med att träffa gäldenären personligen – oavsett platsen för mötet – var att de fick tillfälle att informera denne om innebörden av en skuld-sanering och att svara på frågor.

Den slutsatsen handläggarna drog av försöksverksamheten var att de borde träffa gäldenären personligen i betydligt större utsträckning än vad de hittills gjort. De ansåg emellertid att detta kan

ske genom att de oftare utnyttjar möjligheten att kalla gäldenären till sammanträde. Hembesök kan vara ett alternativ i de fall gäldenären är sjuk eller av annan anledning har svårt att ta sig till kronofogdemyndighetens lokaler.

Handläggarna noterade att gäldenärerna var mycket positiva till hembesöken. Gäldenärerna ansåg att mötet gav dem ett tillfälle att ge sin version av orsakerna till deras ekonomiska svårigheter.

9.4 Tingsrätten

9.4.1 Handläggningstiden i regel kort

Utredningen har erfarit att handläggningstiden i regel är kort vid tingsrätten. Det tar ofta inte mer än cirka en månad från det att ett ärende överlämnats av kronofogdemyndigheten till dess att tingsrätten avgjort frågan om skuldsanering.

En bidragande orsak till de korta handläggningstiderna är att tingsrätten sällan behöver inhämta någon ytterligare utredningen utan kan fatta beslut utifrån det överlämnade materialet. Det som kan fördröja handläggningen är om det uppstår problem med att delge en borgenär kallelsen till det obligatoriska sammanträdet.

Vid tingsrätten anser man att det framförallt är den administrativa hanteringen som tar tid (jfr avsnitt 7.3.3.). Dessutom framhölls att det obligatoriska sammanträdet i vissa fall fördröjer handläggningen.

9.5 Utredningens bedömning

Utredningen kan konstatera att den totala handläggningstiden för ett skuldsaneringsärende ofta är betydligt längre än ett år. Den genomsnittliga totala handläggningstiden för ett skuldsaneringsärende är cirka ett år; ibland tar det betydligt längre tid. Om den totala tidsåtgången skall kunna begränsas till ett år förutsätts att det inte inträffar någon omständighet som fördröjer kronofogdemyndighetens ärendehantering. Enligt utredningens mening är det inte rättvisande att peka på ett enskilt steg eller några särskilda moment i förfarandet som är orsaken till den långa handläggningstiden. I stället är orsaken till att de totala handläggningstiderna är långa förfarandets grundläggande struktur med de tre stegen.

Som utredningen har konstaterat tidigare är det svårt för många gäldenärer att i det första steget nå en frivillig överenskommelse med samtliga sina fordringsägare. Om gäldenären då vill gå vidare i sina försök att få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem måste han gå vidare till det andra steget genom att ge in en ansökan om skuldsanering hos kronofogdemyndigheten. Vid handläggningen där kan gäldenären inte beviljas skuldsanering om en borgenär motsätter sig det. Även i de fall en borgenär inte anger något skäl för sitt ställningstagande måste gäldenären gå vidare till det tredje steget hos tingsrätten för att få frågan om skuldsanering prövad genom ett beslut.

Den främsta orsaken till att de totala handläggningstiderna i skuldsaneringsärenden är långa är enligt utredningens mening således att gäldenären måste gå igenom ett steg i taget innan denne kan gå vidare till nästa steg och att fordringsägarna inte har något att förlora på att föra ett ärende vidare till nästa steg.

10 Det oklara myndighetsansvaret

10.1 Utredningens uppdrag

I direktiven till skuldsaneringsutredningen anges som ytterligare ett problem med den nuvarande ordningen att det råder oklarhet om rollfördelningen mellan kommunerna och kronofogdemyndigheterna. Vidare anges att det många gånger läggs ned tid på samma utredningsarbete hos kommunen och hos kronofogdemyndigheten, vilket förlänger och fördyrar processen.

I utredningens uppdrag ingår att utvärdera rollfördelningen mellan kommuner och kronofogdemyndigheter. Utredningen får i detta sammanhang ta upp och behandla även andra frågor som rör olika myndigheters ansvar för skuldsaneringsfrågor.

10.2 Ansvarsfördelningen mellan kommunen och kronofogdemyndigheten

10.2.1 Kommunen

Gällande rätt

Genom skuldsaneringslagen ålades kommunerna att inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer (1 § SksanL). Regleringen innebär att den skyldighet som åvilar kommunerna enligt socialtjänstlagen (2001:453), att sörja för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver, preciseras vad gäller privatekonomisk rådgivning till skuldsatta personer. Kommunen skulle bidra med att förebygga överskuldssättning och hjälpa ett antal gäldenärer att finna en lösning på sina ekonomiska problem (se även avsnitt 5.2.3). Vidare var tanken att det vid kommunen skall ske en första gallring av de gäldenärer som inte kan komma i fråga för en skuldsanering, genom

att dessa får upplysning av en rådgivare om att de inte uppfyller lagens krav för en sådan.¹

I skuldsaneringslagen anges inte hur kommunerna skall organisera sin verksamhet med budget- och skuldrådgivning. Av förarbetena framgår att det står kommunerna fritt att organisera sin verksamhet med rådgivning på det sätt de finner lämpligt. I dag ger i stort sett landets samtliga kommuner någon form av ekonomisk rådgivning (se avsnitt 5.3.1). Skillnaderna är dock stora mellan kommunerna i fråga om organisation och de resurser som avsätts för verksamheten.

Något om vad skuldsaneringslagen har inneburit för den kommunala rådgivningen

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.

Enligt Skuldrådgivningskonsulterna² (SKRÅ) hade budget- och skuldrådgivarna svårigheter att bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt före lagens ikraftträdande; exempelvis saknades klara riktlinjer för beräkningen av gäldenärens betalningsutrymme och utformningen av förslag till frivilliga överenskommelser. SKRÅ anser att budget- och skuldrådgivarna i och med lagens tillkomst fick ett instrument att bedriva sin verksamhet på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Under de år som gått sedan lagens ikraftträdande har det utvecklats en klar rättspraxis på området, vilket enligt SKRÅ ytterligare har bidragit till att underlätta budget- och skuldrådgivarnas arbete. Dessutom anser SKRÅ att lagens tillkomst medverkat till att budget- och skuldrådgivarna som yrkeskår fått större respekt och förståelse hos fordringsägarna.

¹ Se prop. s. 74

² Skuldrådgivningskonsulterna (SKRÅ) ingår i socialtjänstförvaltningens kundorienterade verksamheter i Stockholms stad. Konsulterna erbjuder handledning och råd i skuldsaneringsärenden samt grundutbildning och fördjupad utbildning i budget- och skuldrådgivning.

Behovet av budget- och skuldrådgivning

Enligt Konsumentverket är budget- och skuldrådgivningens mål att stärka hushållens resurser och att öka deras möjligheter att leva ett självständigt liv.³ De rådgivare som utredningen varit i kontakt med har framhållit att det finns ett stort behov av sådan rådgivning. De har särskilt påtalat följande. Många gäldenärer som söker hjälp hos en rådgivare är inte "färdiga" att ansöka om skuldsanering. Orsakerna härtill är varierande. En orsak kan vara att gäldenären i första hand har behov av att komma till rätta med ett pågående missbruk. En annan kan vara att gäldenären lider av psykisk ohälsa och av den anledningen inte orkar med ett skuldsaneringsförfarande. En av de vanligaste orsakerna är att gäldenären först och främst behöver hjälp med att komma till rätta med hyres-, el- och telefonskulder. I annat fall riskerar gäldenären att vräkas från sin bostad eller att få elen eller telefonen avstängd, vilket försvårar möjligheterna att klara av en skuldsanering. En förutsättning för att en gäldenär skall klara av detta är att han lever under ordnade förhållanden.

En annan viktig förutsättning för att klara av en skuldsanering är att gäldenären har balans i sin hushållsekonomi. Budget- och skuldrådgivarna rekommenderar därför aldrig en gäldenär att ansöka om skuldsanering innan denne har ordning på sin hushållsekonomi. I stället koncentrerar rådgivarna sig i första hand på att motivera, stödja och vägleda denne.

10.2.2 Kronofogdemyndigheten

Den första formella lagtillämpningen görs av kronofogdemyndigheten. Det sker i samband med att myndigheten prövar en ansökan om skuldsanering. Kronofogdemyndigheten har, som utredningen redogjort för i tidigare avsnitt, således att som första instans pröva om en gäldenär uppfyller lagens krav för att beviljas skuldsanering. Dessutom har myndigheten tillsammans med gäldenären ansvaret för att utredningen i ett ärende blir komplett och korrekt.

³ Se Konsumentverkets rapport om överskuldsättning

10.2.3 Det handläggningsarbete som görs två gånger

Utredningen har i tidigare avsnitt närmare beskrivet det praktiska handläggningsarbete som görs hos kommunen och kronofogdemyndigheten i skuldsaneringsärenden (se avsnitten 5.3.2, 6.6 och 6.8). Av dessa beskrivningar framgår att det både hos kommunen och kronofogdemyndigheten läggs ned ett omfattande och relativt tidskrävande utredningsarbete på att kartlägga gäldenärens ekonomiska förhållanden, framförallt kartläggningen av gäldenärens totala skuldbörda. Härtill kommer att båda myndigheterna lägger ned tid på att upprätta förslag till en frivillig överenskommelse.

10.2.4 Utredningens bedömning

Enligt den nuvarande ordningen har kommunen den rådgivande rollen. Kronofogdemyndigheten är prövningsmyndighet och har utredningsansvaret. Med skuldsaneringslagen som utgångspunkt är det mot den bakgrunden tämligen klart vilka rollerna är. Att myndigheterna lägger ned tid och resurser på samma slags arbete hänger i stället samman med den praxis som utvecklats angående kravet på gäldenärens egenförsök. Utredningen har i tidigare avsnitt ingående redogjort för egenförsöket och de handläggningsmässiga konsekvenser detta lett till för kommunen (se avsnitt 5.2.2 och 9.2.3).

Tidigare har konstaterats att kravet på gäldenärens egenförsök lett till att den gäldenär vars avsikt är att ansöka om skuldsanering nästan alltid först uppsöker en rådgivare (se avsnitt 5.10). Inledningsvis gör rådgivaren en egen bedömning av om gäldenären uppfyller lagens krav för skuldsanering. Därefter inriktar rådgivaren sitt fortsatta rådgivningsarbete utifrån denna bedömning. Om gäldenären enligt rådgivarens uppfattning inte uppfyller lagens krav för skuldsanering försöker denne tillsammans med gäldenären att hitta någon annan form av lösning på gäldenärens problem. Detta är något som utredningen känner stor tveksamhet till, eftersom denne då riskerar att på vag grund avstå från att få sin sak prövad av kronofogdemyndigheten. Visserligen var lagstiftarens avsikt att rådgivarna i det första steget skulle göra en första gallring av hopplösa fall, men tanken var inte att rådgivarna skulle göra en sådan prövning av gäldenärens förutsättningar att beviljas skuldsanering som det ankommer på kronofogdemyndigheten att göra. En viss

rättsosäkerhet är också förknippad med rådgivarens besked till gäldenären.

10.3 Ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen

En fråga som utredningen har uppmärksammat är att gränsdragningen mellan Konsumentverkets och Socialstyrelsens ansvar i fråga om kommunernas budget- och skuldrådgivning är oklar. Detta har också påtalats av Riksdagens revisorer.⁴ Enligt revisorerna är det viktigt att det övergripande ansvaret för stödet till kommunerna tydligt klargörs.

10.3.1 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för verksamhet som bl.a. rör socialtjänst, i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden. Socialstyrelsen skall bl.a. följa utvecklingen och utvärdera verksamheten samt därvid samverka med andra samhällsorgan i den utsträckning det behövs. Myndigheten skall vidare vaka över verksamheten ifråga om kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter.

Enligt vad utredningen erfarit har Socialstyrelsen inte genomfört någon uppföljning av kommunernas verksamheter med budget- och skuldrådgivning. Det har inte heller framkommit att Socialstyrelsen i någon större omfattning bidragit till att vidareutveckla verksamheten.

10.3.2 Konsumentverket

Konsumentverket har huvudansvaret för den statliga konsumentpolitiken. Ett av verkets övergripande mål för verksamheten är att ge hushållen goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt. Verket skall bl.a. särskilt inrikta sin verksamhet på stöd till konsumentgrupper som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd.

⁴ Se Riksdagens revisorers rapport 1999/2000:11

Sedan skuldsaneringslagens ikraftträdande har Konsumentverket i praktiken varit den myndighet på central nivå som tagit på sig uppgiften att utveckla och följa upp kommunernas verksamheter med budget- och skuldrådgivning. Verket har utarbetat ett handlägningsprogram, som består av fyra delar; budgetråd, kreditråd, skuldsanering och ärendestatistik.⁵ I detta kan rådgivarna upprätta budgetar och förslag till frivilliga betalningsplaner m.m. Programmet, som uppdateras varje år, säljs av Konsumentverket till kommunerna. Vidare har verket utarbetat ett databassystem, i vilket det finns artiklar, informationsbroschyrer och lagtexter.⁶ I ett annat databassystem, som Konsumentverket har utvecklat, informerar Konsumentverket om nyheter som konsumentvägledare samt budget- och skuldrådgivare behöver veta.⁷ Rådgivarna kan dessutom kommunicera med varandra via databasen. Cirka 200 rådgivare, av totalt cirka 560 kommunala tjänstemän, är anslutna till denna databas. Förutom att utveckla olika typer av datastöd har Konsumentverket utarbetat en handbok för budget- och skuldrådgivare, som ger vägledning om hur man arbetar med rådgivning. Dessutom erbjuder Konsumentverket kurser till rådgivare som är verksamma inom konsumentvägledningen och socialtjänsten. Från och med 2000 följer Konsumentverket dessutom upp ärendestatistik i kommunerna.

10.3.3 En svaghet att ansvarsfördelningen är oklar

Samtliga rådgivare som utredningen varit i kontakt med har betonat att det är en svaghet för de kommunala rådgivningsverksamheterna att det inte finns något egentligt huvudmannaskap. Problemet har även uppmärksammats i en nyligen utkommen forskningsrapport av Sven Trygged.⁸ I rapporten pekar han på att ansvaret på statlig nivå alltmer läggs över på Konsumentverket men att det på lokal nivå sker en förskjutning till förmån för rådgivningsverksamhet som organisatoriskt tillhör socialtjänsten. Enligt Sven Trygged har Konsumentverket alltid haft en naturlig kontakt med kommunernas konsumentverksamhet, medan kontaktytorna mot socialtjänsten varit begränsade. Han pekar särskilt på att Socialstyrelsen under slutet av 1990-talet drog in sin skrift om allmänna råd för budget-

⁵ HEP

⁶ Från Pärm till Pärm

⁷ KOV-direkt (Kunskapsstöd för Konsumentvägledare, budget- och skuldrådgivare m.fl.)

⁸ Se FoU Forskningsrapport 2003:1, Hellre brödlös är rådlös

och skuldrådgivningen och att myndigheten därefter inte alls haft någon riktad information eller stödverksamhet till fältet i dessa frågor.

11 Pensionsförsäkringar och pensionssparkonton

11.1 Utredningens uppdrag

I skuldsaneringslagen finns det inte några särskilda bestämmelser om hur gäldenärens tillgångar i form av pensionsförsäkringar eller av tillgodohavanden på ett pensionssparkonto enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande skall behandlas vid en skuldsanering. I direktiven till Skuldsaneringsutredningen anförts som ett problem att det i den praktiska tillämpningen har visat sig svårt att avgöra hur sådana tillgångar skall behandlas i skuldsaneringssammanhang.

I detta kapitel redovisar utredningen sina undersökningar av hur rättstillämpande myndigheter har behandlat sådana tillgångar i en skuldsaneringssituation.

11.2 De inkomster och tillgångar som skall tas i anspråk vid en skuldsanering

Skuldsaneringslagen utgår från att gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster, efter avdrag för vad som skall förbehållas gäldenären för dennes och dennes familjs försörjning, tas i anspråk för att betala borgenärerna.

Utöver inkomsterna saknar gäldenären ofta tillgångar. När en skuldsanering aktualiseras har eventuella tillgångar vanligtvis redan avyttrats. Gäldenären kan för övrigt inte beviljas skuldsanering om han inte har avyttrat samtliga tillgångar i syfte att använda de pengar som flyter in vid sådana försäljningar till betalning av sina skulder. Det ligger i kravet på att gäldenären skall ha ansträngt sig för att fullgöra sina förpliktelser. En skuldsaneringsgäldenär har inte sällan dessutom varit föremål för exekutiva åtgärder, vilket medför att dennes utmättningsbara tillgångar tvångsvis har tagits i anspråk.

Skuldsaneringslagen bygger således på att gäldenärens samtliga tillgångar skall tas i anspråk för att betala borgenärerna. I princip finns det, förutom bestämmelserna om gäldenärens förbehåll, inte något undantag härifrån. När det gäller tillgångar i form av bilar, båtar och andra värdefulla lösa saker är det inga särskilda juridiska problem förknippade med att omvandla sådana tillgångar till kontanter. Detsamma gäller sådan lös egendom som aktier, obligationer, fondandelar, banksparande etc. Sådana tillgångar är lätta att snabbt förvandla till pengar för att användas till betalning av skulder. Fast egendom kan också utan alltför stora juridiska besvär realiseras och på så sätt omvandlas till pengar. Vissa andra tillgångar som gäldenären kan ha kan emellertid bereda särskilda problem i skuldsanerings-sammanhang. Det gäller sådana tillgångar som på något sätt är låsta, exempelvis pensionsförsäkringar och tillgodohavanden på pensionsparkonton.

11.3 Problembeskrivning

Som redan nämnts finns det i skuldsaneringslagen inte några särskilda bestämmelser om hur gäldenärens tillgångar i form av pensionsförsäkringar eller pensionssparkonton skall behandlas vid en skuldsanering. Sådana bestämmelser finns inte heller i inkomstskattelagen (1999:1229, IL), lagen (1927:77) om försäkringsavtal (FAL), konsumentförsäkringslagen (1980:38) eller lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande (IPS).

Grundprincipen vid en skuldsanering är att gäldenärens samtliga tillgångar skall tas i anspråk för betalning till borgenärerna. Om gäldenären har tillgångar i form av en pensionsförsäkring eller tillgodohavanden på ett pensionssparkonto är dock möjligheterna små för gäldenären att förfoga över dessa tillgångar. Anledningen härtill är det syfte som sparandet har till uppgift, att möjliggöra ett långsiktigt sparande för pensionen och därmed bidra till en tryggare ålderdom. I fråga om pensionsförsäkringar beror inskränkningen i rätten att förfoga över medlen också på intresset av att livförsäkringsföretagens kapitalplaceringar inte rubbas.

Begränsningarna i förfoganderätten tar sig uttryck i att det med vissa undantag krävs synnerliga skäl för att återköpa en pensionsförsäkring eller att avsluta ett pensionssparkonto i förtid.

Som en följd av den begränsade förfoganderätten anses vissa gäldenärer inte uppfylla skuldsaneringslagens skälighetskrav och är

därmed på grund av sitt låsta pensionskapital utestängda från möjligheten att beviljas skuldsanering. Det låsta pensionskapitalet kan dessutom ge upphov till gränsdragningsproblem vid den allmänna skälighetsbedömningen. De problem som därmed kan uppstå är dels frågan om betydelsen av pensionskapitalets storlek, dels hur tidsintervallet fram till dess att utbetalning tidigast kan ske skall påverka bedömningen.

Givetvis uppstår det inte alltid gränsdragningsproblem. I de fall gäldenären har möjlighet att återköpa sin pensionsförsäkring eller avsluta sitt pensionssparkonto i förtid uppkommer inte några problem. För att det då skall anses skäligen att bevilja gäldenären skuldsanering skall tillgångarna enligt grundprincipen tas i anspråk för betalning till borgenärerna. Det uppstår normalt inte heller några gränsdragningsproblem i de fall utbetalning från pensionsförsäkringen eller pensionssparkontot kommer att ske under skuldsaneringen. Utfallande belopp skall då räknas som gäldenärens inkomst och härigenom komma borgenärerna tillgodo efter avdrag för gäldenärens försörjning. Det är framförallt i de fall gäldenären inte kan återköpa sin pensionsförsäkring eller inte kan avsluta sitt pensionssparkonto i förtid som det kan uppstå problem.

11.4 Pensionsförsäkringar

11.4.1 Den civil- och skatterättsliga definitionen

Inom civilrätten görs vad gäller livförsäkringar en uppdelning mellan kapitalförsäkringar och livränteförsäkringar. Inom skatterätten sker däremot en uppdelning efter andra grunder. Här talas om pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar.

För att en försäkring skall vara en pensionsförsäkring måste de villkor som anges i 58 kap. 11 L vara uppfyllda, dvs. en försäkring som har meddelats i en här i landet bedriven försäkringsrörelse och från vilken inga andra försäkringsbelopp kan falla ut än ålders-, efterlevande- eller invalidpension. En pensionsförsäkring kan antingen vara privat pensionsförsäkring eller tjänstepensionsförsäkring. Med tjänstepensionsförsäkring avses enligt 58 kap. 7 § 11 L en pensionsförsäkring som har samband med tjänst och som den försäkrades arbetsgivare åtagit sig att betala samtliga premier för. En egen företagare eller en delägare i ett handelsbolag kan således inte ha en

tjänstepensionsförsäkring. Vissa arbetstagare kan heller inte få någon tjänstepension.

11.4.2 Förmånstagarförordnande

Enligt 102 § FAL kan försäkringstagaren genom ett förmånstagarförordnande bestämma vem han vill att försäkringsbolaget skall betala ut försäkringssumman till när försäkringsfallet inträffar, t.ex. maka/make eller barn. Rättsverkningarna av ett förmånstagarförordnande inträder oftast vid försäkringstagarens eller den försäkrades död.

Ett förmånstagarförordnande kan antingen vara återkalleligt eller oåterkalleligt. Ett återkalleligt förordnande innebär att försäkringstagaren när som helst kan återkalla förordnandet. Ett oåterkalleligt förordnande innebär däremot att försäkringstagaren förbundit sig mot förmånstagararen att inte återkalla förordnandet.

Av 108 § FAL framgår att ett återkalleligt förmånstagarförordnande inte hindrar försäkringstagaren från att bestämma över försäkringen. Förmånstagararen har således genom förordnandet inte getts någon möjlighet att förfoga över försäkringen. Försäkringstagaren kan därmed i enlighet med försäkringsavtalet förfoga över sin försäkring genom att överlåta den, begära att den skall återköpas eller på annat sätt förfoga över den.

Vad som gäller för oåterkalleliga förmånstagarförordnanden regleras i 108 § andra stycket FAL. Där framgår att försäkringstagaren inte har möjlighet att självständigt disponera över försäkringen. Denne får inte utan förmånstagararens samtycke vidta åtgärder som inskränker förmånstagararens rätt, t.ex. genom att belåna, pantsätta eller återköpa försäkringen. Även om överlåtelse sker av försäkringen består enligt 111 § FAL förmånstagarförordnandet.

11.4.3 Tjänstepensionsförsäkring och privat pensionsförsäkring

Tjänstepensionsförsäkring

För en tjänstepensionsförsäkring är antingen arbetsgivaren eller arbetstagaren försäkringstagare. Normalt äger arbetsgivaren försäkringen. En tjänstepensionsförsäkring tas på arbetstagarens liv men kan också avse en pensionsförsäkring som tagits av arbetsgivaren

till förmån för den anställdes efterlevande. I den mån tjänstepensionen avser ålderspension och arbetsgivaren är försäkringstagare, skall den anställda, som var den försäkrade när försäkringsavtalet tecknades, vara insatt som förmånstagare. Detta förmånstagarförordnande är oåterkalleligt. En tjänstepensionsförsäkring kan under den försäkrades livstid överlåtas på honom (se 58 kap. 17 § IL).

Privat pensionsförsäkring

En privat pensionsförsäkring ägs normalt av försäkringstagaren. Den kan vara förenad med ett förmånstagarförordnande som kan vara återkalleligt eller oåterkalleligt. En privat pensionsförsäkring kan under den försäkrades livstid endast överlåtas till följd av ändrade anställningsförhållanden, på grund av utmätning, ackord eller konkurs eller genom bodelning (se 58 kap. 17 IL).

11.4.4 Allmänt om pensionsförsäkringar

Pensionsförsäkringen är som framgått ovan en form av livränteförsäkring. Den består av en försäkringsdel och en spardel.

Den traditionella pensionsförsäkringen utmärks av att försäkringsbolaget åtar sig att utbetala vissa periodiska belopp, vilka förutsätter att sparkapitalet minst kan förräntas med en på förhand bestämd räntesats. Kapitalet förvaltas i försäkringsbolagets rörelse inom vissa i lag fastställda placeringsregler. Den enskilde försäkringstagaren har inget inflytande över sparkapitalets placering och avkastning.

Livförsäkring med fondanknytning (s.k. unit link) tecknas i särskilda försäkringsbolag. Försäkringsformen utmärks av att försäkringstagaren själv kan påverka förvaltningen av sitt sparkapital. Detta möjliggörs genom att spardelen placeras som andelar i särskilda värdepappersfonder, s.k. försäkringspremiefonder, förvaltade av fondbolag. Spararna kan välja i vilken eller vilka fonder medlen skall placeras. Detta betyder att spararen själv bestämmer över den finansiella risken i sitt sparkapital. Några utfästelser på förhand om storleken på kommande utbetalningar kan således normalt inte lämnas.

Ett avtal om pensionsförsäkring innebär vanligen att försäkringstagaren årligen eller månatligen eller med annat intervall betalar en

viss individuell premie. Erlagda premier för en privat pensionsförsäkring är avdragsgilla upp till vissa belopp vid inkomsttaxeringen. Premierna för en tjänstepensionsförsäkring är en kostnad för arbetsgivaren och är avdragsgill för denne upp till vissa belopp.

Utbetalning av ålderspension får med några undantag inte ske innan den försäkrade fyllt 55 år. Under den försäkrades livstid skall pensionen enligt huvudregeln utgå under minst fem år. Utfallande belopp från en pensionsförsäkring är skattepliktig.

11.4.5 Utmätning

I FAL och utsökningsbalken (UB) finns bestämmelser om att vissa livränteförsäkringar är utmätning fria. Att en försäkring är utmätning fri innebär att den under försäkringstiden inte kan tas i anspråk av försäkringstagarens borgenärer.

Bestämmelserna i FAL och UB kompletterar varandra. En försäkring som är utmätning sbar enligt FAL kan således vara utmätning fri enligt UB. En försäkring som är utmätning fri enligt FAL kan dock aldrig utmätas enligt UB.

Utmätning s frihet enligt FAL

Enligt 116 § FAL är en livränteförsäkring utmätning s fri under försäkringstiden om försäkringen är tagen på försäkringstagarens eller dennes makes liv och premiebetalningen enligt avtalet inte skall vara fullgjord under en tid understigande tio år samt det inte under något år erlagts premier som uppgår till mer än en femtedel av det sammanlagda beloppet av de premier som skulle ha erlagts om premiebetalningarna fördelats lika på tio år från avtalsslut. Enligt ordalydelsen i bestämmelsen är det de förhållanden som gällde vid försäkringsavtalets ingående som är avgörande för om utmätning s frihet föreligger. Lagstiftaren har således inte tagit hänsyn till att avtalets föreskrifter om premieinbetalning under minst tio år kan brytas och förändras till att avse ett s.k. fribrev med lägre försäkringsbelopp (se RH 1992:34).

Reglerna i 116 § FAL om utmätning s frihet har sin bakgrund i att man vid införandet av lagen ville skydda försäkringstagaren från att hans borgenärer skulle kunna utnyttja den tillgång som var avsedd för att trygga försäkringstagarens och hans familjs uppehälle i en

mer eller mindre avlägsen framtid. De fyller således en utpräglat social funktion.

Reglerna i FAL om utmätning frihet för vissa livränteförsäkringar innebär att en privat traditionell pensionsförsäkring i princip aldrig går att utmäta.

Förbud mot utmätning enligt UB

Utmätning av lös egendom får enligt 4 kap. 17 § UB endast ske om det framgår att egendomen tillhör gäldenären eller om han under vissa förutsättningar skall anses vara ägare. Bestämmelsen innebär således att en tjänstepensionsförsäkring för vilken arbetsgivaren är försäkringstagare inte går att utmäta för arbetstagarens fordringsägare.

I 5 kap. 5 § UB föreskrivs vidare att utmätning inte får ske av egendom som till följd av sin beskaffenhet enligt föreskrift vid gåva eller vid testamente eller på annan grund som gäller mot envar ej får överlåtas. Detta förbud gäller inte om annat följer av annan särskild föreskrift. En livränteförsäkring med ett oåterkalleligt förmånstagarförordnande går således inte att mäta ut för försäkringstagarens fordringsägare.

Dessutom föreskrivs i 5 kap. 8 § UB att utmätning inte får ske av rätt till pension eller livränta, som utgår på annan grund än skadestånd, om gäldenären för sin försörjning är beroende av rättigheten eller om det fordras för att denne skall kunna fullgöra sin underhållsskyldighet. Skyddet mot utmätning gäller såväl innan pensionen har börjat utgå som därefter. Det är dock endast gällande under förutsättning att gäldenären vid förvärvet av rättigheten inte har åsidosatt tillbörlig hänsyn mot borgenärerna.

Avslutningsvis kan nämnas att utfallande belopp från en pensionsförsäkring, efter avdrag för vad gäldenären och dennes familj skall få förbehålla sig för sin försörjning, alltid kan tas i anspråk vid löneutmätning.

11.4.6 Återköp

Ett återköp innebär att försäkringsbolaget frigörs från sina förpliktelser mot försäkringstagaren genom utbetalning av det aktuella återköpsvärdet på den i förtid avslutade livränteförsäkringen. Försäkringstagaren är skattskyldig för det belopp som betalas ut.

Förutsättningarna för återköp

Sparandet i en pensionsförsäkring är ett långsiktigt skattemässigt gynnat sparande. Långsiktigheten markeras genom inskränkningar i rätten att förfoga över medlen.

Huvudregeln är att pensionsförsäkringar inte får återköpas. I vissa undantagsfall är det dock möjligt med ett återköp. Regler härom finns i 58 kap. 18 § IL.

En pensionsförsäkring får återköpas om det tekniska återköpsvärdet uppgår till högst 30 procent av prisbasbeloppet. Återköp får också ske om det tekniska återköpsvärdet uppgår till högst ett prisbasbelopp om försäkringen inte är förenad med ett oåterkalleligt förmånstagarförordande och premier för försäkringen inte har betalats under de senaste tio åren. I övriga fall krävs för återköp att Skatteverket meddelar dispens på grund av synnerliga skäl. Innan verket prövar möjligheten till dispens skall besked finnas från försäkringsgivaren huruvida återköp medges enligt försäkringstekniska riktlinjer och avtalsvillkor. Om försäkringsgivaren inte medger återköp skall Skatteverket avslå dispensansökan utan någon vidare prövning i sak.

Det finns ingen särreglering avseende återköp av tjänstepensionsförsäkringar. Av förarbetena framgår dock att en tjänstepensionsförsäkring enligt allmän pensionsplan eller motsvarande pensionsskydd inte skall vara möjlig att återköpa.¹ Som skäl för detta anges att ett sådant ingrepp i den anställdes normala pensionsskydd inte vore godtagbart.

Det anförda innebär således att försäkringstagarens möjligheter att få dispens för återköp av pensionsförsäkringar är starkt begränsade.

När det gäller försäkringsavtal som träffats före 1976 ligger dispensprövningen på branschföreningen Sveriges Försäkringsförbund. Nämnden benämns Svenska Livförsäkringsbolags Skattenämnd.

¹ Se prop. 1993/94:85 s. 53 och 60

Försäkringsvillkor och försäkringstekniska riktlinjer

Det går inte att utläsa direkt av försäkringsvillkoren om det är försäkringstekniskt möjligt eller inte att återköpa en pensionsförsäkring.

En försäkring som är förenad med ett oåterkalleligt förmånstagarförordande är inte möjligt att återköpa såvida inte förmånstagaren godkänner återköp. Om en försäkring är förenad med ett återkalleligt förmånstagarförordande medför förordandet inget hinder för återköp.

Försäkringsbolagen gör den försäkringstekniska bedömningen utifrån den ekonomiska risk som varje enskild försäkring innebär för bolaget. Man resonerar i termen av risksumma. Med positiv risksumma menas att försäkringsbolaget räknar med att få betala ut mer pengar till försäkringstagaren än vad bolaget kommer att få in via inbetalda premier. Exempel på försäkringar med positiv risksumma är ålderspensionsförsäkringar med starkt efterlevandeskydd. Med negativ risksumma menas att försäkringsbolaget räknar med att bolaget inte kommer att behöva betala ut så mycket pengar till försäkringstagaren som bolaget räknar med att få in via inbetalda premier.

Om en enskild försäkring har en positiv risksumma är det oftast försäkringstekniskt möjligt att återköpa den.

Sammanfattningsvis kan sägas att en pensionsförsäkring som inte är förenad med ett oåterkalleligt förmånstagarförordande och som har en positiv risksumma vanligtvis är försäkringstekniskt möjlig att återköpa.

Skatteverkets dispensprövning

I de fall försäkringsgivaren medger återköp skall Skatteverket pröva om synnerliga skäl föreligger att bevilja dispens.

I förarbetena uttalas att rekvisitet synnerliga skäl innebär att dispensprövningen skall vara starkt restriktiv.² Vidare uttalas att dispensregeln är avsedd att tillämpas när en utebliven utbetalning närmast framstår som stötande. Det framhålls att det inte är tillräckligt för dispens att den skatteskyldige har hamnat i allvarliga ekonomiska svårigheter och förhållandena är ömmande. Som exempel på förutsättningar för dispens anges att försäkringstagaren kan visa att han

² Se prop. s. 1993/94:85 s. 52 f.

är på obestånd och att ett återköp är helt avgörande för möjligheten att undvika konkurs.

11.5 Det individuella pensionssparandet

11.5.1 Allmänt

Sparandet enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande är ett alternativ till pensionsförsäkring. Sparandet innehåller till skillnad från pensionsförsäkringsparandet inte något försäkringsinslag. I skattehänseende är båda sparformerna i princip likställda.

Pensionssparandet grundas på ett avtal mellan den enskilde och ett pensionssparinstitut. I avtalet, som skall vara skriftligt, skall bl.a. anges spartidens längd, när utbetalningarna skall börja och det antal år de skall pågå.

11.5.2 Avslutning av konto i förtid

Det är inte möjligt för pensionsspararen att utan vidare förfoga över sitt tillgodohavande genom att i förtid ta ut det. Dessa inskränkningar motsvarar i princip de som gäller för pensionsförsäkringar.

11.6 Instansordningen i dispensärenden

Tidigare var det skattemyndigheten som prövande ansökningar om dispens avseende återköp av pensionsförsäkringar och förtida utbetalning av behållning på pensionssparkonton. Myndighetens beslut kunde överklagas till Riksskatteverket. Den 1 januari 2004 avvecklades landets tio skattemyndigheter och Riksskatteverket. Myndigheterna slogs samman till en ny för landet gemensam skattemyndighet, Skatteverket³. Det nya Skatteverket, som är regionindelad, har lokala skattekontor.

Det är således numera Skatteverket som prövar dispensärendena. De besluten kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 58 kap. 34 § IL).

³ Se närmare prop. 2002/03:99

11.7 Tillämpningen

11.7.1 Riksskatteverket

Av Riksskatteverkets avgöranden framgår att myndighetens dispensprövning angående av återköp av pensionsförsäkringar och förtida uttag av behållning på pensionssparkonton har varit mycket restriktiv. I beslut 2001-09-27 dnr. 6237-01/401 anfördes att det i princip förekom två typsituationer i vilka dispens kunde medges. Den ena situationen var fall där en förtida utbetalning verkligen undanröjer ett hot om personlig konkurs. Den andra situationen var att en förtida utbetalning skall underlätta en fördelaktig uppgörelse mellan sökanden och dennes fordringsägare. Därutöver har verket medgett dispens vid mycket speciella personliga förhållanden, exempelvis svår sjukdom.

Sedan skuldsaneringslagens ikraftträdande har Riksskatteverket endast överprövat ett fåtal ärenden i vilka sökanden har åberopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens. Verket har inte i något av dessa ärenden medgett återköp eller förtida uttag och har således ansett att en ansökan om skuldsanering vid kronofogdemyndigheten inte varit en tillräckligt stark dispensgrund. Av Riksskatteverkets beslut 1999-08-20 dnr. 5799-99/401 framgår dessutom att myndighetens ståndpunkt varit densamma även om det varit helt avgörande för sökandens möjlighet att beviljas skuldsanering i steg 2 eller steg 3 att denne kunnat använda pensionskapitalet till betalning av sina skulder.

Tabell 8.1 Totalt antal inkomna överklagade dispensärenden under perioden 2000–den 31/8 2003. Tabellen visar även i hur många av samtliga ärenden från 1994 till den 31/8 2003 som sökanden åberopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna överklaganden | varav hänförliga till skuldsanering |
|-------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| 1994–1999 | | 2 |
| 2000 | 119 | 0 |
| 2001 | 103 | 2 |
| 2002 | 98 | 1 |
| 2003 per den 31/8 | 83 | 1 |
| Totalt | 403 | 6 |

Källa: Riksskatteverket

11.7.2 Skattemyndigheten

Skattemyndigheten i Gävle

Vid Skattemyndigheten i Gävle har man tillämpat Riksskatteverkets praxis.

Tabell 8.2 Totalt antal inkomna dispensansökningar under perioden 2000–den 31/8 2003 och i hur många av dessa som sökanden åberopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna ansökningar | varav hänförliga till skuldsanering* |
|-------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| 2000 | 82 | |
| 2001 | 71 | |
| 2002 | 91 | |
| 2003 per den 31/8 | 59 | |
| Totalt | 303 | cirka 20 |

Källa: Skattemyndigheten i Gävle

*Skattemyndigheten i Gävle har inte inkommit med uppgift om det exakta antalet ansökningar som under perioden var hänförliga till skuldsanering eller den årliga fördelningen. Det angivna totala antalet ansökningar har uppskattats av myndigheten.

Skattemyndigheten i Göteborg

Vid Skattemyndigheten Göteborg har man i linje med Riksskatteverkets praxis ansett att en ansökan om skuldsanering inte har varit ett tillräckligt skäl för att medge dispens.

Om en förtida utbetalning har kunnat underlätta en fördelaktig uppgörelse mellan sökanden och dennes fordringsägare – utanför det lagreglerade skuldsaneringsförfarandet – har man i likhet med Riksskatteverket ansett att det i vissa fall förelegat skäl för dispens. Dispens har normalt medgetts om sökanden varit på obestånd och uppgörelsen medfört en varaktig lösning på dennes ekonomiska svårigheter.

Tabell 8.3 Totalt antal inkomna dispensansökningar under perioden 2000–den 31/8 2003 och i hur många av dessa som sökanden åberopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna ansökningar | varav hänförliga till skuldsanering* |
|-------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| 2000 | 165 | |
| 2001 | 188 | |
| 2002 | 219 | |
| 2003 per den 31/8 | 132 | |
| Totalt | 704 | cirka 5 –10 |

Källa: Skattemyndigheten i Göteborg

*Skattemyndigheten i Göteborg har inte inkommit med uppgift om det exakta antalet ansökningar under perioden eller den årliga fördelningen. Det angivna totala antalet ansökningar har uppskattats av myndigheten.

Skattemyndigheten i Linköping

Vid Skattemyndigheten i Linköping har man tillämpat Riksskatteverkets praxis.

Tabell 8.4 Totalt antal inkomna dispensansökningar under perioden 1999–den 31/8 2003. Tabellen visar även i hur många av dessa som sökanden åberopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna ansökningar | varav hänförliga till skuldsanering |
|-------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1999 | 65 | 0 |
| 2000 | 57 | 2 |
| 2001 | 85 | 4 |
| 2002 | 54 | 0 |
| 2003 per den 31/8 | 36 | 2 |
| Totalt | 297 | 8 |

Källa: Skattemyndigheten i Linköping

Skattemyndigheten i Luleå

Även vid Skattemyndigheten i Luleå har man tillämpat Riksskatteverkets praxis. Vid myndigheten har man uppgett följande till utredningen. I skuldsaneringslagen uppställs inget krav på att gäldenären måste återköpa en pensionsförsäkring eller avsluta ett pensionsparkonto i förtid för att beviljas skuldsanering. Om gäldenären får dispens eller inte påverkar således inte dennes möjlighet att beviljas skuldsanering. Skattemyndighetens uppgift är att tillvarata sökandens intresse så att denne får en så bra situation som möjligt. Ett återköp gagnar inte sökanden utan skulle snarare försämra dennes situation. För att myndigheten skall medge dispens i samband med en skuldsanering måste det införas en bestämmelse i skuldsaneringslagen om att återköp är ett villkor för skuldsanering. I sådant fall skulle sökanden påverkas negativt om myndigheten inte tillät återköp.

Tabell 8.5 Totalt inkomna dispensansökningar under perioden 2000–den 31/8 2003. Tabellen visar även i hur många av dessa som sökanden åberopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna ansökningar | varav hänförliga till skuldsanering |
|-------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 2000 | 34 | 1 |
| 2001 | 34 | 2 |
| 2002 | 40 | 3 |
| 2003 per den 31/8 | 23 | 2 |
| Totalt | 131 | 8 |

Källa: Skattemyndigheten i Luleå

Skattemyndigheten i Malmö

Vid Skattemyndigheten i Malmö har man också tillämpat Riksskatteverkets praxis.

Tabell 8.6 Totalt inkomna dispensansökningar under perioden 2000–den 2/9 2003. Tabellen visar även och i hur många av dessa som sökanden åberopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna ansökningar | varav hänförliga till skuldsanering |
|------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 2000 | 189 | 1 |
| 2001 | 176 | 0 |
| 2002 | 182 | 0 |
| 2003 per den 2/9 | 137 | 1 |
| Totalt | 684 | 2 |

Källa: Skattemyndigheten i Malmö

Skattemyndigheten i Stockholm

Vid Skattemyndigheten i Stockholm har man medgett dispens om det funnits ett beslut på att kronofogdemyndigheten inlett skuldsanering.

Myndigheten har de senaste två–tre åren inte haft en enda ansökan i vilken sökanden åberopat att förtida tillgång till pensionskapitalet är av avgörande betydelse för att denne skall få till stånd en frivillig överenskommelse med sina fordringsägare utanför det lagreglerade skuldsaneringsförfarandet.

Tabell 8.7 Totalt inkomna dispensansökningar under perioden 2000–den 31/8 2003. Tabellen visar även i hur många av dessa som sökanden åberopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna ansökningar | varav hänförliga till skuldsanering* |
|-------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| 2000 | 150 | |
| 2001 | 200 | |
| 2002 | 231 | |
| 2003 per den 31/8 | 171 | |
| Totalt | 752 | cirka 6–7 |

Källa: Skattemyndigheten i Stockholm

*Skattemyndigheten i Stockholm har inte inkommit med uppgift om det exakta antalet ansökningar under perioden eller den årliga fördelningen. Det angivna totala antalet ansökningar har uppskattats av myndigheten.

Skattemyndigheten i Västerås

Vid Skattemyndigheten i Västerås har man ansett att både en skuldsanering och en frivillig överenskommelse mellan sökanden och dennes samtliga fordringsägare varit ett synnerligt skäl för att medge dispens. Enligt myndigheten har skälet därtill varit att en skuldsanering eller en frivillig överenskommelse innebär att sökanden har möjlighet att komma ur skuldfällan och undvika personlig konkurs. I de fall beslutet att medge dispens fattas innan sökanden har träffat en frivillig överenskommelse med sina fordringsägare eller beslut om skuldsanering inte fattats, har man vid myndigheten villkorat beslutet. Beslutet har utformats på det sättet att myndigheten bifallit dispensansökan på det villkoret att exempelvis skuldsanering beviljas sökanden.

Tabell 8.8 Totalt inkomna dispensansökningar under perioden 2000–den 31/8 2003. Tabellen visar även i hur många av dessa som sökanden återopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna ansökningar | varav hänförliga till skuldsanering |
|-------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 2000 | 128 | 7 |
| 2001 | 156 | 2 |
| 2002 | 88 | 4 |
| 2003 per den 31/8 | 81 | 1 |
| Totalt | 453 | 14 |

Källa: Skattemyndigheten i Västerås

Skattemyndigheten i Växjö

Vid Skattemyndigheten i Växjö har man medgett återköp eller avslutning av pensionssparkonton i förtid om detta varit en nödvändig förutsättning för att sökanden skulle beviljas skuldsanering. Skälet härtill har varit att man vid myndigheten ansett att det framstått som direkt stötande med en inlösning av pensionskapitalet i en sådan situation.

I fråga om frivilliga uppgörelser har man vid myndigheten tillämpat Riksskatteverkets praxis. Dispens har således medgetts i de fall sökanden varit på obestånd och uppgörelsen medfört en varaktig lösning på sökandens ekonomiska svårigheter.

Tabell 8.9 Totalt inkomna dispensansökningar under perioden 2000–den 31/8 2003. Tabellen visar även i hur många av dessa som sökanden återopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna ansökningar | varav hänförliga till skuldsanering |
|-------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 2000 | 90 | 2 |
| 2001 | 125 | 7 |
| 2002 | 105 | 4 |
| 2003 per den 31/8 | 84 | 7 |
| Totalt | 404 | 20 |

Källa: Skattemyndigheten i Växjö

Skattemyndigheten i Örebro

Även vid Skattemyndigheten i Örebro har man ansett att skuldsanering varit ett synnerligt skäl för att medge dispens. Vid myndigheten har man dock inte tillåtit återköp förrän beslutet om skuldsanering varit fattat. När en dispensansökan kommit in har man vid myndigheten skickat ett meddelande till sökanden. I meddelandet har man upplyst denne om att myndigheten ställt sig positiv till att medverka till en skuldsanering genom att meddela dispens om det behövs för att möjliggöra en delbetalning till fordringsägarna. Av meddelandet har det även framgått att myndigheten inte fattat beslut i frågan förrän skuldsanering beviljats sökanden och det av betalningsplanen framgått att pensionskapitalet skulle betalas till fordringsägarna.

Myndighetens praxis har varit densamma vid en frivillig överenskommelse mellan sökanden och dennes borgenärer. Innan myndigheten fattat beslut i ärendet har man velat ha besked från samtliga fordringsägare att de gått med på en frivillig överenskommelse.

Tabell 8.10 Totalt inkomna dispensansökningar under perioden 2000–den 4/9 2003. Tabellen visar även i hur många av dessa som sökanden åberopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna ansökningar | varav hänförliga skuldsanering |
|------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| 2000 | 58 | 2 |
| 2001 | 45 | 0 |
| 2002 | 58 | 2 |
| 2003 per den 4/9 | 41 | 1 |
| Totalt | 202 | 5 |

Källa: Skattemyndigheten i Örebro

Skattemyndigheten i Östersund

Vid Skattemyndigheten i Östersund har man ansett att en skuldsanering ensamt inte utgjort tillräckliga skäl för att medge dispens. Myndigheten har följaktligen haft samma praxis som Riksskatteverket.

Tabell 8.11 Totalt antal inkomna dispensansökningar under perioden 2000–den 31/8 2003. Tabellen visar även i hur många av dessa som sökanden åberopat skuldsanering som skäl för att beviljas dispens.

| År | Totalt antal inkomna ansökningar | varav hänförliga till skuldsanering* |
|-------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| 2000 | 63 | |
| 2001 | 48 | |
| 2002 | 58 | |
| 2003 per den 31/8 | 45 | |
| Totalt | 214 | cirka 4–5 |

Källa: Skattemyndigheten i Östersund

*Skattemyndigheten i Östersund har inte inkommit med uppgift om det exakta antalet ansökningar under perioden eller den årliga fördelningen. Det angivna totala antalet ansökningar har uppskattats av myndigheten.

11.7.3 Domstol

Det finns bara ett refererat avgörande (RH 1999:112) angående betydelsen av ett innehav av en privat pensionsförsäkring vid prövningen av en ansökan om skuldsanering.

I ärendet var fråga om det kunde anses skäligt att bevilja en kvalificerat insolvent 48-årig man med skulder uppkomna i tidigare bedriven rörelse och uppgående till drygt tre miljoner kronor skuldsanering, eftersom denne hade en pensionsförsäkring vars värde i december 1998 uppgick till cirka 312 000 kronor. Omständigheterna i ärendet var följande. Mannen hade tidigare drivit ett bolag, som försattes i konkurs 1990. Enligt upprättad förvaltarberättelse var orsaken till obeståndet vikande marknad, vilket medförde allt sämre lönsamhet. Mannens samtliga skulder vara hänförliga till bolaget och ytterligare skulder hade inte uppkommit efter konkursen. Sedan konkursen hade mannen varit arbetslös. Vid något tillfälle hade mannen ansökt om dispens för återköp av sin pensionsförsäkring, men fått avslag på ansökan av skattemyndigheten. Mannen ansökte om skuldsanering och kronofogdemyndigheten upprättade ett förslag innebärande att det belopp som skulle betalas i skuldsaneringen fastställdes till noll kronor. Förslaget godtogs inte av samtliga fordringsägare och ärendet överlämnades till tingsrätten för vidare handläggning. Vissa borgenärer motsatte sig att skuldsanering skulle beviljas och framförde att det ur allmän synvinkel var stötande att skuldsanering med ett s.k. nollbud beviljades samtidigt som gälde-

nären hade tillgångar uppgående till väsentligt belopp. Det gjordes gällande att mannen varit alltför passiv och inte gjort en förnyad ansökan om återköp av pensionsförsäkringen. Tingsrätten fann att värdet av pensionsförsäkringen var betydande och konstaterade att om mannen beviljades skuldsanering utan att pensionsförsäkringen blivit återköpt skulle detta värde tillfalla mannen i stället för borgenärerna. Vidare konstaterade tingsrätten att mannen redan något år efter det att skuldsaneringsperioden löpt ut skulle erhålla ganska stora månadsutbetalningar från försäkringen. Med hänsyn till det anförda fann tingsrätten att även om dispens för återköp av försäkringen inte skulle beviljas det inte kunde anses skäligt att bevilja mannen skuldsanering. Mannen överklagade beslutet till Göta hovrätt, som fastställde tingsrättens beslut.

11.7.4 Kronofogdemyndigheten

Allmän praxis

I de fall det inte är möjligt att återköpa en pensionsförsäkring eller avsluta ett pensionssparkonto i förtid tillämpar kronofogdemyndigheterna en relativt enhetlig praxis angående betydelsen av en sådan tillgång vid den allmänna skälighetsbedömningen. Det förekommer däremot skillnader i den avvägning som görs i de fall ett återköp eller förtida uttag är möjligt.

Om gäldenären inte har möjlighet att få tillgång till sitt pensionskapital, görs vid samtliga kronofogdemyndigheter en individuell prövning utifrån storleken på pensionskapitalet och när utbetalning tidigast kan ske. Myndigheterna anser generellt att ett lågt pensionskapital i kombination med att utbetalning ligger långt fram i tiden inte utgör hinder för skuldsanering. En 35-åring som har en privat pensionsförsäkring vars värde uppgår till cirka 100 000 kr är således i allmänhet inte utesluten från att beviljas skuldsanering trots att hans pensionskapital inte kan användas till att betala borgenärerna. Däremot anser man generellt att ett stort pensionskapital i kombination med att utbetalningen ligger nära tiden (jfr RH 1999:112) utgör hinder för skuldsanering. En 50-åring som har en privat pensionsförsäkring eller ett pensionssparkonto vars värde uppgår till cirka 200 000 kr har således små möjligheter att beviljas skuldsanering på grund av det låsta pensionskapitalet. I de fall

gäldenären är 55 år måste han – om det är möjligt – ta ut pensionskapitalet för att beviljas skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm

Vid Kronofogdemyndigheten i Stockholm anser man att en privat pensionsförsäkring eller ett pensionssparkonto vars värde uppgår till cirka 10 000 kr aldrig medför hinder för skuldsanering. Är pensionskapitalet högre kräver man alltid att gäldenären skall ansöka om dispens. Skattemyndigheten i Stockholm meddelade vanligtvis dispens i samband med en skuldsanering. Det innebär att den gäldenär vars pensionskapital överstiger cirka 10 000 kr alltid, om det är försäkringstekniskt möjligt, måste använda kapitalet till att betala sina borgenärer för att skuldsanering skall beviljas.

Kronofogdemyndigheten i Eskilstuna

Vid Kronofogdemyndigheten i Eskilstuna kräver man inte att gäldenären skall ansöka om dispens om värdet på pensionsförsäkringen eller storleken på tillgodohavandet på pensionssparkontot understiger ett prisbasbelopp. Denna princip tillämpas oavsett gäldenärens ålder. Om däremot värdet av pensionskapitalet är högre kräver myndigheten alltid att gäldenären skall ha gjort en dispensansökan. Detta innebär, eftersom den då aktuella skattemyndigheten alltid medgav dispens i samband med en skuldsanering, att den gäldenär som har ett pensionskapital som uppgår till 38 600 kr⁴ eller mera alltid måste använda sitt pensionskapital för att betala borgenärerna för att beviljas skuldsanering. Om det inte är försäkringstekniskt möjligt att återköpa en pensionsförsäkring görs en individuell prövning i enlighet med de ovan angivna generella bedömningsgrunderna.

Kronofogdemyndigheten i Jönköping

Vid Kronofogdemyndigheten i Jönköping kräver man alltid att gäldenären skall ha gjort en dispensansökan oavsett värdet på pensionsförsäkringen eller storleken på tillgodohavandet på pensions-

⁴ Prisbasbeloppet för år 2003.

sparkontot. Myndighetens erfarenhet är dock att Skattemyndigheten i Linköping aldrig beviljade dispens för återköp i samband med en skuldsanering. Den praxis som myndigheten tillämpar är att även om pensionskapitalet är relativt högt är det skäligt att bevilja gäldenären skuldsanering om utbetalningarna inte ligger nära i tiden. Exempelvis har två personer beviljats skuldsanering som var 35 och 45 år och vars pensionskapital uppgick till 350 000 kr respektive 250 000 kr.

Kronofogdemyndigheten i Kalmar

I likhet med Kronofogdemyndigheten i Jönköping kräver man vid Kronofogdemyndigheten i Kalmar alltid att gäldenären skall ha gjort en dispensansökan oavsett värdet på den privata pensionsförsäringen eller tillgodohavandet på pensionssparkontot. Den då aktuella skattemyndigheten har i princip alltid medgett dispens. Gäldenären måste därför vanligtvis använda sitt pensionskapital till att betala borgenärerna om skuldsanering skall beviljas. I de fall skattemyndigheten inte beviljar dispens för att pensionskapitalet anses för lågt, har man vid myndigheten ansett att tillgången inte utgör hinder för skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten i Malmö

Vid Kronofogdemyndigheten i Malmö kräver man inte regelmässigt att gäldenären skall ha gjort en dispensansökan. Myndigheten gör en individuell prövning utifrån de principer som beskrivits ovan under allmän praxis.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Vid Kronofogdemyndigheten i Göteborg anser man att en pensionsförsäkring eller ett tillgodohavande på ett pensionssparkonto vars värde uppgår till cirka 10 000 kr inte utgör hinder för skuldsanering. Om däremot pensionskapitalet överstiger 10 000 kr kräver man att gäldenären har gjort en dispensansökan. Myndigheten har den erfarenheten att Skattemyndigheten i Göteborg inte beviljade dispens i samband med en skuldsanering. Myndigheten gör därför

en individuell prövning utifrån den allmänna praxis som beskrivits ovan.

Kronofogdemyndigheten i Karlstad

Vid Kronofogdemyndigheten i Karlstad kräver man inte att gäldenären skall ha gjort en dispensansökan om värdet på pensionskapitalet eller tillgodohavandet på pensionssparkontot understiger 30 000 kr. I övrigt görs en individuell bedömning utifrån allmän praxis.

Kronofogdemyndigheten i Gävle

Vid Kronofogdemyndigheten i Gävle kräver man inte att gäldenären skall ha gjort en dispensansökan om värdet på pensionsförsäkringen eller pensionskapitalet understiger 50 000 kr. Skattemyndigheten i Gävle medgav aldrig dispens i samband med en skuldsanering. Kronofogdemyndighetens ståndpunkt är dock, att om det rör sig om ett större pensionskapital skall gäldenären ha uttömt alla möjligheter för att kunna betala på sina skulder. Därför är en ansökan om dispens en nödvändig förutsättning för att beviljas skuldsanering. Därutöver gör myndigheten en individuell prövning utifrån allmän praxis.

Kronofogdemyndigheten i Härnösand

Vid Kronofogdemyndigheten i Härnösand kräver man inte regelmässigt att gäldenären skall ha gjort en dispensansökan. Myndigheten gör en individuell prövning utifrån allmän praxis.

Kronofogdemyndigheten i Umeå

Vid Kronofogdemyndigheten i Umeå kräver man inte att gäldenären skall ha gjort en dispensansökan, eftersom Skattemyndigheten i Luleå aldrig har meddelat dispens i samband med skuldsanering. Myndigheten gör en individuell prövning utifrån allmän praxis.

11.8 Något om den totala ålderspensionen

Allmän pension

Den 8 juni 1998 beslutade riksdagen om ett nytt system för den allmänna ålderspensionen. Det nya pensionssystemet, som har trätt i kraft gradvis, gäller i alla delar från januari 2003.

Den allmänna pensionen består av tre delar; inkomstpension och premiepension samt för vissa garantipension.

Inkomstpensionen är ett fördelningssystem. Varje pensionssparare, dvs. den som omfattas av den svenska socialförsäkringslagstiftningen, betalar en pensionsavgift som årligen registreras som en pensionsrätt motsvarande debiterade avgifter. De samlade pensionsrätterna kallas pensionsbehållning och de räknas varje år upp mot den allmänna inkomstutvecklingen. Vid pensioneringen är behållningen den sammanlagda uppräknade pensionsrätten från fördelningssystemet. När pensionen tas ut är det de personer som då är yrkesverksamma som finansierar utbetalningen från fördelningssystemet. En viss del av den debiterade pensionsavgiften sätts in på ett individuellt premiepensionskonto. Tillväxten på dessa pengar är helt beroende av vilka fonder som pensionsspararen har valt och vilken avkastning fonderna ger. Pensionen från premiepensionssystemet är premiepensionen. Garantipension är en utfyllnad för den pensionssparare som inte har arbetat ihop tillräcklig pension.

Det görs ingen avräkning från den allmänna pensionen mot tjänstepensioner eller privat pensionssparande.

Det är svårt att bedöma hur mycket man får i pension

Grundprincipen för det nya pensionssystemet är att hela livsinkomsten ligger till grund för hur mycket man får i pension. Hur hög pensionen blir är beroende av en mängd faktorer. De faktorer som påverkar den allmänna pensionens storlek är hur länge man arbetar, hur mycket man tjänar och hur de fonder utvecklar sig där man placerat sina premiepensionspengar. Det är således svårt att förutse hur mycket en enskild pensionssparare kommer att få i pension.

Utöver den allmänna pensionen kan man också få tjänstepension. Enligt uppgift från Riksförsäkringsverket får cirka 90 procent av alla löntagare tjänstepension från sin arbetsgivare. Dessutom har många ett privat pensionssparande.

Många sparar till sin pension

Av en ny undersökning – Pensionsbarometern – framgår att det finns en utbredd ekonomisk oro hos allmänheten inför att gå i pension. Av undersökningen, som har genomförts av SIFO på uppdrag av Pensionsforum, framgår dessutom att sju av tio idag sparar till sin pension.⁵ Fyra av tio sparar 500 kr eller mer. I åldern 30–49 år sparar var tredje 200–500 kr i månaden. Anledningen till att man inte sparar mer är främst att man inte har råd, men också att man anser att det är nu pengarna behövs och inte vid pensioneringen. Av undersökningen framgår också att nästan fyra av tio inte har någon uppfattning om hur stor deras pension kommer att bli. De allra flesta tror att den blir maximalt åttio procent av deras lön. Den vanligaste uppfattningen är dock att man tror att pensionen kommer att hamna kring sextio procent av lönen.

I en nyligen genomförd studie av Pensionsforum beräknas hur mycket en heltidsarbetande i fyra olika yrkesgrupper, födda 1957, skulle behöva spara varje månad från och med nu för att den totala pensionen skulle motsvara cirka 80 procent av slutlönen. Studien visar att en sjuksköterska och en metallarbetare som nu börjar pensionsspara även vid en avkastning på fyra procent skulle behöva spara mycket stora belopp varje månad för att få en pension som motsvarar cirka 80 procent av slutlönen. Sjuksköterskan skulle behöva spara 3 600 kr i månaden och metallarbetaren 2 700 kr i månaden. En läkare skulle behöva spara 1 300 kr i månaden och en civilingenjör 2 000 kr i månaden.

11.9 En jämförelse med Danmark

Bakgrund

I samband med att Konkurslovens bestämmelser om skuldsanering infördes i Danmark 1984 fann lagstiftaren inget behov av att särskilt reglera hur tillgångar i form av pensionssparande skulle hanteras. Anledningen var att man ansåg det onödigt eftersom det antogs att förhållandevis få gäldenärer hade en sådan tillgång av betydande belopp. Sedan bestämmelserna om skuldsanering infördes har det dock visat sig att förekomsten av sådana tillgångar blivit allt vanligare. Frågan om hur dessa tillgångar skall hanteras vid en skuld-

⁵ Pensionsforum är en ideell förening som har till uppgift att följa det nya pensionssystemet (se www.pensionsforum.nu)

sanering har därför varit föremål för diskussion. Dommerfullmäktigforeningen och Advokatrådet utarbetade 1999 en redogörelse på området och föreslog vissa ändringar i Konkurslovens bestämmelser om skuldsanering. Denna redogörelse ingår i Konkursrådets pågående arbete med att utvärdera behovet av att förenkla och effektivisera skuldsaneringsförfarandet.

Kort om ålderspensionen

Ålderspensionen i Danmark består i huvudsak av två delar; allmän pension och privat pensionssparande. Det privata pensionssparandet kan i sin tur delas upp i tjänstepensioner och eget sparande.

Pensionssparformer

Det finns många olika privata pensionssparformer. De vanligaste är indexkontrakt, självpensioneringskonton, kapitalpensioner, ratepensioner och livräntor. Innehavarens rätt att disponera över innesående medel i förtid regleras normalt genom avtalsvillkoren och det finns ingen lagreglering på området utom avseende självpensioneringskonton. Samtliga pensionssparformer, förutom vissa livräntor och självpensioneringskonton kan sägas upp i förtid eller återköpas. Innehavaren har därmed full dispositionsrätt över tillgången.

Pensionssparande är skattemässigt gynnat och innesående medel kan inte tas i anspråk av innehavarens fordringsägare förrän utbetalning sker. Utbetalning kan ske i form av ett engångsbelopp eller löpande. Löpande utbetalningar kan antingen vara livsvariga eller begränsade till viss tid.

Privat pensionssparande i förhållande till allmän pension

Den allmänna danska pensionen är folkpension och förtidspension. Pensionen utbetalas i form av grundbelopp och ett pensionstillägg. Från folkpensionens grundbelopp görs aldrig avdrag för privat pensionssparande. Däremot får den pensionär som har förtidspension grundbeloppet helt eller delvis reducerat om det privata pensionssparandet överstiger vissa belopp. Samma princip gäller för utbetalning av folkpensionens eller förtidspensionens pensions-tillägg.

En särskild form av allmän pension är s.k. efterlön. Det är en ersättning som personer mellan 60–66 år kan få om personen lämnar arbetsmarknaden. Efterlön betalas endast ut om personen är medlem i A-kassan och uppfyller vissa övriga villkor. Om personen har ett privat pensionssparande görs avdrag på ersättningen.

Privat pensionssparande och skuldsanering

De danska reglerna om skuldsanering utgår ifrån att gäldenärens samtliga tillgångar, efter avdrag för gäldenärens försörjning, skall tas i anspråk för betalning till borgenärerna. Såväl gäldenärens betalningsförmåga som dennes vilja att komma till rätta med sina ekonomiska problem skall beaktas vid bedömningen om det kan anses skäligt att bevilja gäldenären skuldsanering. Det är vid denna bedömning som gäldenärens innehav av ett privat pensionssparande skall vägas in. Gäldenären kan själv bestämma om han skall ställa inestående pensionsmedel till borgenärernas förfogande. Vägrar han kan det innebära avslag på ansökan om skuldsanering.

I förarbetena till reglerna i Konkursloven om skuldsanering anges vissa riktlinjer för under vilka förhållanden ett pensionssparande skall vägas in i bedömningen. Av Betänkning om gäldssanering nr 957/1982) framgår följande.

Då såväl gäldenärens möjlighet och hans vilja att komma till rätta med sina ekonomiska problem skall ingå i bedömningen om han skall beviljas skuldsanering eller inte bör tillgångar som inte kan tas i anspråk av dennes fordringsägare efter omständigheterna också beaktas. Således skall exempelvis återköpsvärdet av livförsäkringar och de belopp som faller ut på särskilda sparformer beaktas. Det skall dock bara beaktas när en sådan tillgång är osedvanlig i relation till gäldenärens förhållanden. Vid bedömningen skall man bortse från belopp som ingår som ett normalt led i gäldenärens anställningsförhållande. Detsamma gäller belopp som är hänförliga till en f.d. näringsidkares sedvanliga pensionssparande. Om beloppet på en livförsäkring eller annan sparform kommer att betalas ut inom överskådlig framtid när gäldenären når en viss ålder bör det beaktas som en framtida inkomst.

*Rättpraxis*⁶

I ett avgörande av Højsteret (se U98.1545H) har domstolen slagit fast en princip avseende frågan om en tillgång i form av privat pensionssparande helt eller delvis skall tas i anspråk för att betala borgenärerna vid en skuldsanering. Av avgörandet framgår att det vid bedömningen skall beaktas hur gäldenärens ekonomiska förhållanden kommer att bli vid pensioneringen.

Belopp som sparats i *tvingande pensionssparformer i bestående anställningsförhållanden* har gäldenären sällan möjlighet att råda över förrän anställningsförhållandet upphör eller utbetalning enligt avtalet skall ske. Att gäldenären har en sådan tillgång har oftast inte påverkat bedömningen av om han skall beviljas skuldsanering eller inte. Tillgången har alltså inte ansetts som osedvanlig, varför gäldenären beviljats skuldsanering och fått behålla det sparade kapitalet. Undantagsvis har gäldenär fått avslag på sin ansökan, om inestående medel har varit betydande och utbetalning nära förestående. Som exempel på betydande belopp och nära förestående utbetalning kan nämnas fall där medlen uppgått till över en miljon dkr och ordinarie utbetalning beräknats ske inom tre till tio år.

Belopp som har sparats i en *pensionssparform under ett anställningsförhållande* har gäldenären vanligtvis möjlighet att råda över efter det att anställningen upphört. Om sparandet har skett som ett sedvanligt led i ett tidigare anställningsförhållande har tillgången inte påverkat bedömningen av om gäldenären skall beviljas skuldsanering eller inte. I likhet med pensionssparformer i bestående anställningsförhållanden har bedömningen dock påverkats om det varit fråga om betydande belopp. I ett avgörande från Vestre landsrett (se U98.1582V) fann man att en kapitalpension vars nettovärde uppgick till cirka 190 000 dkr var så betydande att man inte kunde bortses från den. Ärendet återförvisades till skifteretten så att gäldenären fick möjlighet att erbjuda ett större belopp till sina fordringsägare.

En f.d. näringsidkare som har sparat i en pensionssparform under den tid han drev näring har vanligtvis möjlighet att få beloppet utbetalt i förtid. Om sparandet har upphört i samband med att gäldenären fick ekonomiska svårigheter och sparandet inte kan anses osedvanligt i förhållande till gäldenärens ekonomiska förhållanden, har denne beviljats skuldsanering och fått behålla pensionskapitalet.

⁶ Redogörelsen är hämtad från avhandlingen Pensionsordningens stillning i gäldssanering. Avhandlingen är från 2002 och är skriven av Dorte Kristiansen vid Århus Universitet. Den är publicerad i Justitia nr. 4-2003.

Om däremot den f.d. näringsidkaren har sparat efter det att han fick ekonomiska svårigheter och därmed kan sägas ha uppträtt illojalt mot sina fordringsägare, har detta förhållande ansetts som osedvanligt och fått den rättsföljden att han måste kompensera sina fordringsägare för sparade belopp. Kompensationsbeloppet har gäldenären fått betala under skuldsaneringen.

Att *ordinarie utbetalning av ett pensionssparande kommer att ske under skuldsaneringsperioden* har inte alltid medfört att utfallande belopp skall tas i anspråk vid en skuldsanering. Detta har i huvudsak varit beroende av gäldenärens ekonomiska förhållanden. Tendensen har dock varit att pensionssparformer som faller ut löpande inte behandlats på samma sätt som de som faller ut med engångsbelopp. När det varit fråga om löpande månadsutbetalningar har dessa i större utsträckning hållits utanför en skuldsanering mot vad som är fallet när det varit fråga om engångsbelopp.

Problemen

Dommerfuldmægtigforeningen och Advokatrådet har som nämnts inledningsvis uppmärksammat vissa problem vid hanteringen av pensionssparmedel i samband med skuldsanering. Särskilt påtalas är de avtalsmässiga förbuden om återköp av livräntor och att pensionssparformerna behandlas olika beroende av på vilket sätt utfallande belopp skall betalas. Vidare påtalar man vikten av en omvärdering av rimligheten med att en gäldenär vid en skuldsanering har en tillgång i form av ett pensionssparande. Särskilt nämns att det vid de senaste årens omläggning av pensionssystemet har kalkylerats med privat pensionssparande. I redogörelsen förslås följande lösning.

- Endast sådana utbetalningar som sker löpande under en skuldsanering skall beaktas.
- Ett pensionssparande som inte kan återköpas skall inte beaktas.
- Om ett pensionssparande inte är möjligt att få utbetalt i förtid skall ett grundavdrag om 200 000 dkr göras innan det beaktas.

Jämförande analys

Utgångspunkten för följande analys är att gäldenären är kvalificerat insolvent och att dennes pensionsbesparingar inte påverkar detta förhållande.

Det största problemet i Sverige för frågan hur tillgångar i form av pensionsförsäkringar eller tillgodohavanden på ett pensionsspar-konto skall behandlas i skuldsanerings-sammanhang är att dessa tillgångar inte fritt kan förfogas av gäldenären. Möjligheterna till återköp och avslutning av konton i förtid är starkt begränsade. Detta medför att vissa gäldenärer inte kan få skuldsanering på grund av att de har ett stort pensionskapital som inte kan tas i anspråk vid en skuldsanering. Även i Danmark är detta ett problem för vissa former av pensionssparande. I de fall ett återköp är omöjligt har man i båda länderna ansett att det inte är skäligt att bevilja en gäldenär skuldsanering om dennes pensionssparande uppgår till betydande belopp och utbetalning kan ske inom cirka 10 år.

En sedvanlig tjänstepension anses i båda länderna inte medföra hinder för skuldsanering och frågan om återköp eller förtida uttag aktualiseras sällan.

Den största skillnaden mellan länderna är att man i Danmark i fråga om privat eget pensionssparande beaktar hur gäldenärens ekonomiska förhållanden kommer att bli i samband med dennes pensionering. Vid bedömningen av om gäldenären skall behöva återköpa en livränta eller säga upp ett pensionssparande i förtid, tar man således hänsyn till gäldenärens totala förväntade inkomster vid pensionering; den allmänna pensionen och privat pensionssparande. I Sverige tar man inte denna hänsyn i samma utsträckning, utan beaktar främst tillgångens storlek och när betalning tidigast kan ske.

En annan stor skillnad mellan länderna är behandlingen av f.d. näringsidkares pensionsbesparingar. I Danmark anser man att en sådan tillgång inte behöver ingå vid en skuldsanering om sparandet varit sedvanligt och inestående medel inte är av betydande storlek. Man jämför således detta sparande med en tjänstepension. I Sverige jämför man i den praktiska tillämpningen vanligtvis inte en f.d. näringsidkares egna pensionsbesparingar med en tjänstepension. Detta är också fallet för en arbetstagare som inte har en tjänstepension och som därför har ett privat pensionssparande. Det avgörande för bedömningen är även i dessa fall främst tillgångens storlek och när utbetalning tidigast kan ske.