



Insolvensrättsliga frågor

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet fyra motionsyrkanden från den allmänna motionstiden år 2002 på insolvensrättens område. I motionerna föreslås tillkännagivanden om dels en allmän översyn av skuldsaneringslagen, dels utökade möjligheter för näringsidkare att beviljas skuldsanering, dels avskaffande av statens förmånsrätt för skatter i konkurs.

Med hänvisning till pågående lagstiftnings- och utredningsarbete samt riksdagens tidigare ställningstaganden föreslår utskottet att riksdagen skall avslå samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns en reservation.

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Översyn av skuldsaneringslagen

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:L290 och 2002/03:Fi258 yrkande 2.

2. Skuldsanering för näringsidkare

Riksdagen avslår motion 2002/03:L241.

Reservation (m)

3. Statens förmånsrätt för skatter

Riksdagen avslår motion 2002/03:Sk417 yrkande 6.

Stockholm den 21 januari 2003

På lagutskottets vägnar

Inger René

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Inger René (m), Marianne Carlström (s), Raimo Pärssinen (s), Christina Nenes (s), Yvonne Andersson (kd), Tasso Stafilidis (v), Maria Hassan (s), Bertil Kjellberg (m), Rezene Tesfazion (s), Martin Andreasson (fp), Viviann Gerdin (c), Anneli Särnblad Stors (s), Henrik von Sydow (m), Niclas Lindberg (s), Johan Löfstrand (s), Carina Adolfsson Elgestam (s) och Mia Franzén (fp).

Utskottets överväganden

Skuldsaneringslagen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsyrkanden med krav på dels en allmän översyn av skuldsaneringslagen, dels utökade möjligheter för näringsidkare att kunna beviljas skuldsanering. Utskottet hänvisar till pågående utredningsarbete och tidigare ställningstaganden från riksdagens sida. *Jämför reservationen (m).*

Allmän bakgrund

Genom skuldsaneringslagen (1994:334), som trädde i kraft den 1 juli 1994, infördes möjligheter för fysiska personer att under vissa förutsättningar helt eller delvis befrias från en övermäktig skuldbörda (prop. 1993/94:123, bet. LU26, rskr. 303).

Som allmänna villkor för skuldsanering gäller att gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte inom överskådlig tid kan betala sina skulder (4 § första stycket 1). Vidare krävs att det vid en allmän bedömning framstår som skäligt att bevilja gäldenären skuldsanering (4 § första stycket 2). Vid denna skälighetsbedömning skall särskilt beaktas skuldernas ålder, omständigheterna vid deras tillkomst, de ansträngningar gäldenären gjort för att fullgöra sina förpliktelser och att själv nå en uppgörelse med borgenärerna samt hur gäldenären har medverkat under handläggningen av skuldsaneringsärendet. En gäldenär som tidigare beviljats skuldsanering får inte beviljas skuldsanering på nytt om det inte föreligger synnerliga skäl för det (5 §).

Skuldsaneringsförfarandet innehåller tre steg. I det första steget, som i huvudsak lämnas utanför det lagreglerade området, skall gäldenären själv försöka träffa en uppgörelse med samtliga sina borgenärer. Gäldenären skall därvid kunna få råd och anvisningar av kommunen. Om detta inte lyckas, skall gäldenären hos kronofogdemyndigheten i ett andra steg kunna ansöka om frivillig skuldsanering. Med sådan frivillig skuldsanering avses att gäldenären tillsammans med kronofogdemyndigheten upprättar ett förslag till skuldsanering som godtas av samtliga borgenärer. Kronofogdemyndigheten skall fastställa ett sådant förslag. Om någon borgenär motsätter sig förslaget, skall kronofogdemyndigheten överlämna ärendet till tingsrätten som i ett tredje steg kan besluta om tvingande skuldsanering.

En skuldsanering enligt lagen skall regelmässigt vara förenad med en betalningsplan för gäldenären. En sådan betalningsplan innebär att gäldenären under en period av som regel fem år skall leva på existensminimum och att betalningsförmågan därutöver skall komma borgenärerna till godo. Därefter

befrias gäldenären från betalningsansvar för de skulder som omfattas av skuldsaneringen.

Då skuldsaneringslagen antogs föreskrevs uttryckligen i lagen att skuldsanering endast kunde beviljas fysiska personer som inte var näringsidkare. Som skäl härför anfördes bl.a. att skuldsanering bör vara renodlad för privata ekonomiska förhållanden.

I samband med att lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion kom till våren 1996 infördes dock en ny paragraf i skuldsaneringslagen (4 a §) som innebär att det numera i viss begränsad utsträckning är möjligt att bevilja fysiska personer som är näringsidkare skuldsanering under förutsättning att kraven enligt 4 § är uppfyllda och att det därutöver föreligger särskilda skäl för skuldsanering med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1996 (prop. 1995/96:5, bet. LU11, rskr. 279).

De näringsidkare som avsågs var de som driver rörelse som fysiska personer i eget namn och därför inte har privatekonomi och rörelseekonomi åtskilda, dvs. den grupp av näringsidkare vars verksamhet har en mycket blygsam omfattning och av praktiska och kostnadsmissiga skäl inte kan komma i fråga för företagsrekonstruktion (prop. 1995/96:5 s. 167).

Utvärderingar av skuldsaneringslagen

Skuldsaneringsinstitutet har varit föremål för utvärderingar i flera olika sammanhang, bl.a. av Riksdagens revisorer, Konsumentverket, Riksskatteverket och Konsumentpolitiska kommittén 2000. Kritik har därvid riktats mot bl.a. långa handläggningstider och oklar rollfördelning mellan kommunerna och kronofogdemyndigheterna i de två första stegen. Även mer specifika problem, exempelvis hanteringen av pensionsförsäkringar och fordringar med solidariskt ansvar, har aktualiserats. För en närmare redogörelse för dessa utvärderingar hänvisas till utskottets betänkande 2000/01:LU12.

Med anledning av ett förslag från Riksdagens revisorer i rapporten (1999/2000:11) Tillämpningen av skuldsaneringslagen och motionsyrkanden fann utskottet våren 2001 att tiden var mogen för en förutsättningslös, samlad och övergripande utvärdering av tillämpningen av skuldsaneringslagen. Vad utskottet sålunda anförde gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (bet. 2000/01:LU12).

Regeringen gav den 28 november 2002 en särskild utredare i uppdrag att utvärdera och göra en översyn av skuldsaneringslagen. Enligt direktiven (dir. 2002:139) skall utvärderingen i första hand avse förfarandet i skuldsaneringsärenden. Utifrån utvärderingen skall utredaren bedöma om det nuvarande systemet för skuldsanering är ändamålsenligt utifrån lagens syften eller om systemet bör ändras i grunden. Utredaren skall lämna förslag till åtgärder som förbättrar det nuvarande systemet eller lämna förslag till ett nytt system för skuldsanering, om utvärderingen skulle visa att det finns skäl för det.

I uppdraget ingår vidare att undersöka vilka åtgärder som kan vidtas för att förkorta handläggningstiderna i skuldsaneringsärenden och i det samman-

hanget granska rollfördelningen mellan ansvariga myndigheter. Utredaren skall också analysera och ta ställning till frågan hur tillgångar i form av pensionsförsäkringar och tillgodohavanden på pensionsparkonto skall behandlas i en skuldsaneringsituation. Även andra frågor som har uppmärksammats under den tid lagen varit i kraft, bl.a. hanteringen av fordringar med solidariskt betalningsansvar och om möjligheten till varierade betalningsperioder bör utvidgas, skall analyseras. Utredaren är fri att ta upp andra frågor om skuldsanering om det bedöms motiverat. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2003.

Motionerna

I motion L290 av Barbro Hietala Nordlund m.fl. (s) framhålls att skuldsaneringslagen har ett viktigt och gott syfte och att lagen har hjälpt människor att få en ny start i livet. Kraven på den enskilde är dock, menar motionärerna, mycket hårda samtidigt som skuldsaneringsförfarandet är krävande, vilket gör att många inte orkar fullfölja en ansökan om skuldsanering. Andra problem som behöver åtgärdas är de långa handläggningstiderna, behovet av utbildningsinsatser vid kronofogdemyndigheterna och brister i informationen om lagen bland allmänheten. I motionen begärs ett tillkännagivande om vikten av att skuldsaneringslagen, dess tillämpning och informationsinsatserna om lagen kontinuerligt följs upp med kvalitetsmätningar.

Också i motion Fi258 av Marina Pettersson (s) begärs ett tillkännagivande om att skuldsaneringslagen bör ses över (yrkande 2).

Anne-Marie Pålsson (m) kritiserar i motion L241 nuvarande restriktioner vad gäller möjligheterna för näringsidkare att kunna beviljas skuldsanering. Motionären förespråkar en lagändring som innebär att fysiska personer som bedriver aktiv näringsverksamhet skall kunna beviljas skuldsanering utan att tvingas att upphöra med näringsverksamheten. Skuldsanering bör också kunna beviljas en person vid flera tillfällen utan att det föreligger synnerliga skäl. Den föreslagna ordningen skulle, anför det i motionen, dels uppmuntra företagande och kommersiellt risktagande, dels innebära att egenföretagare erbjöds en företagsform med begränsat ekonomiskt ansvar. Genom att fokusera på skuldsaneringslagens rehabiliterande syfte och mindre på skälighetsaspekten kommer lagstiftningen, menar motionären, att närma sig ett mer renodlat ekonomiskt effektivitetstänkande än vad som är fallet i dag. I motionen begärs ett tillkännagivande från riksdagens sida i enlighet med det anförda.

Utskottets ställningstagande

Önskemålen i motion L290 och Fi258 yrkande 2 är tillgodosedda genom det utredningsarbete som regeringen nu har beslutat om, och utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna. Utskottet välkomnar det nyligen påbörjade arbetet och ser med stort intresse fram mot dess resultat.

Vad sedan gäller motion L241 finns enligt utskottets mening inte skäl för riksdagen att frångå de ställningstaganden som gjordes våren 1996 i fråga om skuldsanering för näringsidkare. Motionen bör därför avslås.

Statens förmånsrätt för skatter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå ett motionsyrkande om att statens förmånsrätt för skatter i konkurs skall avskaffas. Utskottet hänvisar till pågående lagstiftningsarbete.

Allmän bakgrund

Efterlevnaden av civilrättsliga regler om betalningsskyldighet regleras i sista hand av att gäldenärens egendom tvångsvis genom konkurs eller utsökning kan användas för att tillgodose fordringsägarna. De väsentligaste bestämmelserna om konkurs finns i konkurslagen (1987:672). Konkursförfarandet, som utgår från att gäldenären är på obestånd eller insolvent, har karaktär av generalexecution där i princip alla borgenärer deltar och där all gäldenärens egendom tas i anspråk.

När en konkurs inträffat skall, om medel finns i konkursboet, betalning först utgå för konkurskostnaderna och för annan skuld som konkursboet ådragit sig (s.k. massaskuld). Av boets återstående medel sker därefter utdelning till borgenärerna i en viss ordning, den s.k. förmånsrättsordningen. Denna regleras i förmånsrättslagen (1970:979).

I förmånsrättslagen görs skillnad mellan s.k. särskilda förmånsrätter, som belastar viss egendom och som gäller vid både konkurs och utmätning, samt s.k. allmänna fordringsrätter, som avser all gäldenärens egendom och som gäller enbart i konkurs. Särskild förmånsrätt följer bl.a. med företagshypotek, varmed avses en säkerhetsrätt på grund av inteckning i en näringsidkares lösa egendom, och med inteckning i fast egendom. Förmånsrättslagen reglerar den inbördes företrädesrätten mellan särskilda respektive allmänna förmånsrätter. Särskild förmånsrätt har därvid i princip företräde framför allmänna förmånsrätter. Fordringar utan förmånsrätt, dvs. oprioriterade fordringar har inbördes lika rätt.

Fordringar på skatter och avgifter har, enligt 11 § förmånsrättslagen, allmän förmånsrätt. Av lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m. framgår att skatteförmånsrätt följer med fordran på skatt och tull samt, om så särskilt föreskrivs, annan avgift till det allmänna som inte betecknas som skatt. Förmånsrätten har vid upprepade tillfällen utvidgats och omfattar för närvarande fordringar på bl.a. inkomstskatt, förmögenhetsskatt, fastighetsskatt, mervärdesskatt, egenavgifter och flera punktskatter. Skatteförmånsrätten gäller efter de särskilda förmånsrätterna och efter förmånsrätten för nya fordringar under en rekonstruktion men före förmånsrätt för arbetstagens fordringar på lön och pension.

För att tillförsäkra att arbetstagare alltid skall få betalning för sin fordran mot en arbetsgivare som försätts i konkurs finns regler i lönegarantilagen (1992:497). Lagen innebär att staten garanterar prioriterade fordringar på lön och pension samt att staten övertar fordringarna – med motsvarande förmånsrätt – och inträder i konkursen som borgenär på respektive löntagares plats.

Vid sidan av konkurs finns numera enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion ett särskilt insolvensrättsligt förfarande inom vars ram åtgärder kan vidtas för att rekonstruera sådana företag i kris som bedöms ha utsikter till en fortsatt lönsam verksamhet (prop. 1995/96:5, bet. LU11, rskr. 279). En rekonstruktion kan innefatta såväl åtgärder som förbättrar rörelsens intäkter som en uppgörelse med borgenärerna. En sådan uppgörelse kan ske genom frivillig överenskommelse eller med tillämpning av regler om offentligt ackord.

Motionen

I motion Sk417 av Lennart Hedquist m.fl. (m) begärs ett tillkännagivande om att statens förmånsrätt för skatter vid konkurs skall avskaffas (yrkande 6).

Tidigare förslag och pågående arbete

Statens förmånsrätt för skatter och avgifter har ifrågasatts vid flera tillfällen under de senaste decennierna. Sålunda föreslog Insolvensutredningen, vars slutbetänkande (SOU 1992:113) Lag om företagsrekonstruktion låg till grund för lagen om företagsrekonstruktion, bl.a. två förändringar i förmånsrättsordningen, nämligen dels att statens förmånsrätt för vissa skatte- och avgiftsfordringar skulle avskaffas, dels att vissa lönefordringar skulle ges förmånsrätt framför fordringar med säkerhet i företagshypotek. Det huvudsakliga motivet bakom dessa förslag var att förbättra möjligheterna att genomföra företagsrekonstruktioner. I propositionen med förslag till lag om företagsrekonstruktion anförde dock regeringen att förslagen måste utredas ytterligare (prop. 1995/96:5).

Mot den bakgrunden tillkallade regeringen i december 1995 en parlamentarisk kommitté med uppgift att bl.a. ta ställning till frågan om statens förmånsrätt för skatter och avgifter borde behållas eller ej (dir. 1995:163). I uppdraget ingick även att ta ställning till om företagshypoteket borde ges en annan ställning och om arbetstagarnas löneskydd vid arbetsgivarens konkurs kunde förbättras. Utredningen, som antog namnet Förmånsrättskommittén, redovisade sitt uppdrag i januari 1999 i huvudbetänkandet (SOU 1999:1) Nya förmånsrättsregler.

Kommitténs förslag innebär i huvuddrag att förmånsrätten för skatter och avgifter avskaffas, att löneförmånsrätten och lönegarantin reformeras samt att företagshypoteket omvandlas till en ny företagsinteckning med allmän förmånsrätt.

Våren 2002 behandlade utskottet ett antal motioner med yrkanden bl.a. om att samtliga eller delar av Förmånsrättskommitténs förslag borde genomföras. I sitt av riksdagens godkända betänkande 2001/02:LU26 ställde sig utskottet

bakom motionskraven och uttalade att regeringen, redan under hösten 2002, borde återkomma till riksdagen med lagförslag i enlighet med vad Förmånsrättskommittén föreslagit.

Regeringen beslutade den 19 december 2002 en lagrådsremiss med lagförslag som bl.a. innebär att statens förmånsrätt för skatter och avgifter avskaffas och att nu gällande företagshypotek omvandlas till en ny form av företagsinteckning.

Utskottets ställningstagande

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats konstaterar utskottet att det inom Regeringskansliet pågår ett långt framskridet lagstiftningsarbete som ligger helt i linje med önskemålen i motion Sk417 yrkande 6. Motionsyrkandet bör därför nu inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

Reservation

Skuldsanering för näringsidkare (punkt 2)

av Inger René, Bertil Kjellberg och Henrik von Sydow (alla m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen.

Därmed bifaller riksdagen delvis motion 2002/03:L241.

Ställningstagande

Enligt utskottets mening är de tankegångar som förs fram i motion L241 i allra högsta grad tankeväckande. Utskottet har emellertid inte närmare underlag för att i förevarande ärende i sak ta ställning till motionsförslagen utan anser att spörsmålen bör bli föremål för närmare överväganden inom ramen för den brett upplagda utvärdering av skuldsaneringslagen som nyligen påbörjats.

Vad som sålunda anförts i reservationen bör riksdagen med delvis bifall till motion L241 som sin mening ge regeringen till känna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden

2002/03:L241 av Anne-Marie Pålsson (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att skuldsaneringslagen skall utsträckas till att omfatta också aktiva näringsidkare.

2002/03:L290 av Barbro Hietala Nordlund m.fl. (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om uppföljning av skuldsaneringslagens tillämpning, informationsinsatser och regelverk.

2002/03:Fi258 av Marina Pettersson (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en utvärdering av skuldsaneringslagen.

2002/03:Sk417 av Lennart Hedquist m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om slopad förmånsrätt för skatter vid konkurser.