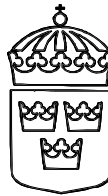


Kommittédirektiv



Skuldsanering för evighetsgäldenärer

Dir.
2012:30

Beslut vid regeringssammanträde den 12 april 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att också få det. I det sammanhanget ska kravet på kvalificerad insolvens och längden på betalningsplanen utredas. Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som det finns anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2013.

Behovet av en utredning

En enskild som är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom en överskådlig framtid (s.k. kvalificerad insolvens) kan helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen. För att någon ska beviljas skuldsanering krävs att det med hänsyn till de personliga och ekonomiska förhållandena är skäligt att skuldsanering beviljas. Vid skuldsaneringen ska det bestämmas en betalningsplan. Den ska löpa under fem år, om det inte finns särskilda skäl att bestämma en kortare tid.

Ett syfte med möjligheten till skuldsanering är att de svårast skuldsatta gäldenärerna ska rehabiliteras ekonomiskt och återkomma till ett mera normalt samhällsliv. En annan grundtanke är att skuldsaneringen ska omfatta sådana skulder som bedöms ändå inte kunna bli betalda (jfr prop. 1993/94:123 s. 73, 92 f. och 197).

Skuldsaneringslagen (2006:548) trädde i kraft den 1 januari 2007 och ersatte då 1994 års skuldsaneringslag. Genom den nya lagen förbättrades förutsättningarna för att få skuldsanering. Kravet på gäldenären att först på egen hand försöka nå en uppgörelse med sina borgenärer, det s.k. egenförsökskravet, togs bort. Det ledde på kort tid till en fördubbling av antalet ansökningar om skuldsanering. Vidare koncentrerades handläggningen till Kronofogdemyndigheten, vilket ytterligare förenklade och effektiviserade skuldsaneringsförfarandet. Det klargjordes att kommunens skyldighet att lämna råd och vägledning i budget- och skuldfrågor gäller även under ett skuldsaneringsförfarande och under löptiden för betalningsplanen.

År 2007 tillkallade regeringen en särskild utredare som fick i uppdrag att undersöka varför det fortfarande, mer än tio år efter tillkomsten av skuldsaneringsinstitutet, förekom s.k. evighetsgäldenärer, dvs. privatpersoner som är så skuldsatta att de uppfyller kravet på kvalificerad insolvens. Utredaren skulle, beroende på vad undersökningen visade, föreslå åtgärder som underlättade för evighetsgäldenärerna att ta sig ur överskuldställningen (dir. 2007:29).

2007 års insolvensutredning föreslog i delbetänkandet Vägen tillbaka för överskuldssatta (SOU 2008:82) huvudsakligen tre ytterligare ändringar av lagstiftningen: skuldernas ålder skulle inte längre beaktas särskilt vid bedömningen av om det är skäligt att bevilja skuldsanering, gäldenären skulle anses kvalificerat insolvent om han eller hon inte kunde betala sina skulder de närmaste åren och betalningsplanen skulle som huvudregel vara tre år.

I propositionen Bättre möjlighet till skuldsanering (prop. 2010/11:31) lämnade regeringen förslag till ändring avseende skuldernas ålder i enlighet med utredningens förslag. Skuldsanering kan nu beviljas också i de fall då merparten av skulderna är relativt nya. Vidare konstaterade regeringen att man i större utsträckning borde försöka nå ut till de överskuldssatta genom bättre informationsinsatser och rådgivning. Kommuner, Konsumentverket förstärktes därför med ytterligare resurser, som skulle användas för att öka insatserna från de kommunala budget- och skuldrådgivarnas sida.

Medan propositionen behandlades i riksdagen avgjorde Högsta domstolen ett mål om skuldsanering som gällde frågan om det förelåg kvalificerad insolvens (rättsfallet NJA 2010 s. 496).

Riksdagen biföll regeringens förslag till lagändringar, vilka trädde i kraft den 1 juli 2011 (bet. 2010/11:CU9, rskr. 2010/11:208). Samtidigt uttalade riksdagen i ett tillkännagivande att regeringen bör återkomma med lagförslag som innebär att kravet på kvalificerad insolvens ändras i enlighet med förslaget från 2007 års insolvensutredning. Riksdagen uttalade att det genom Högsta domstolens avgörande har klarlagts hur rekvisitet om kvalificerad insolvens i skuldsaneringslagen ska tolkas. Enligt riksdagen är risken stor att endast gäldenärer med mycket stora skulder utan betalningsförmåga kommer att beviljas skuldsanering. Riksdagen framhöll att det är angeläget att fler – inte färre – svårt skuldsatta gäldenärer kan komma i fråga för skuldsanering. Riksdagen avslog motioner om en kortare betalningsplan med hänvisning till att regeringen uttalat att den avsåg att följa utvecklingen på området.

Hösten 2011 väcktes flera motioner som gäller ändringar i skuldsaneringslagen i riksdagen (se t.ex. 2011/12:C275, 2011/12:C350 och 2011/12:C369).

Den kanske viktigaste förklaringen till att det fortfarande finns många överskuldsatta är att ett stort antal gäldenärer inte ansöker om skuldsanering. Enligt Kronofogdemyndigheten finns det tusentals gäldenärer som skulle kunna komma i fråga för skuldsanering om de bara ansökte om det men som alltså inte gör det. Det handlar om gäldenärer som har varit föremål för upprepade verkställighetsåtgärder och saknar utmätningsbara tillgångar eller som har gått igenom löneutmätning i många år och kanske passiviserats. Grundproblemet i de fallen är alltså att skuldsaneringslagen inte kommer till användning.

Kronofogdemyndigheten har inlett ett arbete med att se över möjligheterna att motivera evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering. Myndigheten har också påbörjat ett arbete med att i övrigt ge bättre råd och ökat stöd till gäldenärerna.

Mot denna bakgrund bör det utses en särskild utredare, som ges följande uppdrag.

Utredningsuppdraget

Från verkställighet till skuldsanering

Skuldsaneringslagen utgår i dag från att gäldenären själv måste vara aktiv; det är gäldenären som förutsätts ta initiativ till att lösa sina ekonomiska problem (se prop. 1993/94:123 s. 73 f. och 98 och prop. 2005/06:124 s. 29). Det är tveksamt om denna utgångspunkt håller fullt ut i praktiken. Gäldenärer som i och för sig uppfyller kraven för skuldsanering har inte alltid den motivation, kunskap eller initiativförmåga som krävs. Många har passiviserats efter lång tid med höga skulder och ekonomiska problem. Egenförsökskravet avskaffades just för att det visade sig att det ofta var en kommunal tjänsteman som fick utreda gäldenärens ekonomiska förhållanden och kontakta borgenärerna.

Utredaren ska överväga om de avvägningar som gjordes i samband med skuldsaneringslagens tillkomst mellan, å ena sidan, kraven på eget agerande och, å andra sidan, bistånd från det allmänna och medverkan från borgenärerna fortfarande är lämpliga. Utredaren ska därvid ta ställning till om det finns utrymme för ett större hänsynstagande till gäldenärens egna förutsättningar. I detta ligger att analysera i vilka avseenden det är motiverat och ändamålsenligt att ställa de krav på agerande från gäldenären som görs i dag. Det ska också analyseras om den hjälp som det allmänna lämnar är tillräcklig.

En central del vid dessa överväganden är hur frågan om skuldsanering kan aktualiseras och hur gäldenären kan motiveras att lämna in en ansökan om skuldsanering. En del personer känner kanske inte till att det finns möjlighet till skuldsanering eller att de kan få hjälp av kommunen att ansöka om detta. Det kan också förekomma att gäldenärer väljer att betala av på sina skulder via verkställighetsförfarandet i stället för att ansöka om skuldsanering, trots att verkställigheten i praktiken skulle tidsbegränsas om de fick skuldsanering.

Utredaren ska särskilt uppmärksamma Kronofogdemyndighetens roll i sammanhanget. Utredaren ska analysera de rättsliga och praktiska förutsättningarna för myndigheten att på eget initiativ aktualisera frågan om skuldsanering. Kronofogdemyndig-

heten får i sitt verkställighetsarbete ofta tillgång till uppgifter som indikerar om en gäldenär är överskuldssatt eller inte. Utredaren ska överväga om denna information om gäldenärens ekonomiska förhållanden kan användas i de fall där skuldsanering bör aktualiseras. En annan fråga är om myndigheten bör vara skyldig att informera gäldenären om möjligheten att ansöka om skuldsanering. Utredaren ska följa de projekt som Kronofogdemyndigheten redan bedriver på området och analysera resultatet av dessa. Utredaren ska bedöma om de åtgärder som myndigheten vidtar är tillräckliga eller om det är lämpligt med ytterligare åtgärder från myndighetens sida.

Även kraven på gäldenären när det gäller upprättandet av ansökan om skuldsanering ska övervägas. Kraven på ansökans innehåll innebär att en väsentlig del av utredningsansvaret vilar på gäldenären själv (prop. 1993/94:123 s. 145 f.). Utredaren ska bedöma om kraven är för stränga och leder till att personer i onödan avstår från att ansöka. Utredaren ska överväga om det är möjligt och lämpligt att utforma ansvaret för utredningen av de personliga och ekonomiska förhållandena på ett annat sätt. I detta ligger att bl.a. ta ställning till om borgenärerna bör vara skyldiga att anmäla fordringar mot gäldenären i ett tidigare skede av skuldsaneringsförfarandet och om budget- och skuldrådgivarna bör ha ett större ansvar för att ta fram de uppgifter som behövs.

Behovet av ytterligare samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna ska analyseras. En fråga som ska övervägas är om den utredningsrapport som upprättas efter en tillgångsundersökning bör skickas till kommunen och kunna användas vid budget- och skuldrådgivningen där. Utredaren ska kartlägga vilka samarbetsformer som finns och analysera om myndigheten och kommunerna samverkar på ett sådant sätt att den erfarenhet och kompetens som finns utnyttjas på bästa sätt.

Kravet på kvalificerad insolvens

Utredaren ska analysera hur skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens tillämpas. Utifrån analysen ska utredaren överväga om det är så att det finns gäldenärer som inte beviljas

skuldsanering, trots att det är motiverat utifrån de grundläggande syftena med institutet.

Utredaren ska uppmärksamma hur utformningen av insolvensprognosen påverkar vilka grupper av gäldenärer som skulle få rätt till skuldsanering och föreslå den ändring av insolvensprognosen som är motiverad utifrån syftena med institutet.

Betalningsplanens längd

I de fall då gäldenären har förmåga att betala av på sina skulder bestäms betalningsplanen vid skuldsanering till fem år. Undantag från denna huvudregel görs i princip bara om gäldenären lider av en livshotande sjukdom eller är relativt gammal. Betalningsplanen bestäms då till en kortare tid, i regel tre år.

Kritiken mot den femåriga betalningsplanen handlar främst om att vissa gäldenärer, när de väl ansöker om skuldsanering, redan har varit överskuldsetta under flera år och under den tiden levt under knappa ekonomiska förhållanden; de hade kunnat bli befriade från skulderna långt tidigare om de då bara ansökt om skuldsanering. Den totala avbetalningsperioden blir till följd av detta alltså längre än fem år, ibland betydligt längre. Utredaren ska undersöka och redovisa hur lång tid som skuldsaneringsgäldenärer i allmänhet sammanlagt betalar av på sina skulder. Utredaren ska särskilt redovisa vilken effekt den nyligen gjorda lagändringen avseende skuldernas ålder har fått när det gäller möjligheten att snabbare få skuldsanering.

Utredaren ska utifrån redovisningen ta ställning till hur lång betalningsplanen enligt skuldsaneringslagen lämpligen bör vara. Därvid ska utredaren beakta de förväntade konsekvenserna av de ändringar som i övrigt föreslås. Även här ska de förslag som utredaren lägger fram tillgodose de redovisade grundtankarna med skuldsaneringsinstitutet.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska lägga fram de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som det finns anledning till.

Utredaren ska i den utsträckning som det är nödvändigt inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska följa och beakta det arbete som pågår inom ramen för den utredning som har i uppdrag att föreslå en strategi för att motverka överskuldsättning (dir. 2012:31).

De ekonomiska konsekvenserna för borgenärer, gäldenärer och det allmänna av de förslag som lämnas ska redovisas. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas får för barn.

Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret, ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas (14 kap. 3 § regeringsformen).

Vid den konsekvensanalys av små företags villkor som ska göras enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren ha kontakt med Näringslivets Regelnämnd (NNR).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2013.

(Justitiedepartementet)