



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2013-10-18

Ju2013/6941/L2

Justitiedepartementet

Enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt

Mattias Pleiner

Telefon 08-405 17 78

mattias.pleiner@regeringskansliet.se

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2013 -10- 22
Dnr:	001 -1587/2013
Till:	RI

Betänkandet Ut ur skuldfällan (SOU 2013:72)

Remissinstanser:

1. Sveriges Riksbank
2. Hovrätten över Skåne och Blekinge
3. Södertörns tingsrätt
4. Gotlands tingsrätt
5. Växjö tingsrätt
6. Helsingborgs tingsrätt
7. Göteborgs tingsrätt
8. Östersunds tingsrätt
9. Umeå tingsrätt
10. Domstolsverket
11. Kriminalvården
12. Brottsoffermyndigheten
13. Konsumentverket
14. Datainspektionen
15. Försäkringskassan
16. Socialstyrelsen
17. Inspektionen för vård och omsorg
18. Barnombudsmannen
19. Statskontoret
20. Finansinspektionen
21. Skatteverket
22. Kronofogdemyndigheten
23. Kammarkollegiet
24. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet
25. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet
26. Centrala studiestödsnämnden
27. Konkurrensverket
28. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
29. Regelrådet
30. Huddinge kommun

31. Stockholms kommun
32. Uppsala kommun
33. Vingåkers kommun
34. Vadstena kommun
35. Borgholms kommun
36. Karlskrona kommun
37. Landskrona kommun
38. Malmö kommun
39. Åstorps kommun
40. Halmstads kommun
41. Laholms kommun
42. Bengtsfors kommun
43. Göteborgs kommun
44. Partille kommun
45. Forshaga kommun
46. Karlstads kommun
47. Köpings kommun
48. Älvdalens kommun
49. Söderhamns kommun
50. Ånge kommun
51. Östersunds kommun
52. Skellefteå kommun
53. Malå kommun
54. Vindelns kommun
55. Piteå kommun
56. Arbetslöshetskassornas samorganisation
57. Finansbolagens förening
58. Föreningen Sveriges kronofogdar
59. Föreningen Sveriges Överförmyndare
60. FöretagarFörbundet
61. Företagarna
62. Kriminellas Revansch i Samhället (KRIS)
63. Näringslivets Regelnämnd
64. Pensionärernas Riksorganisation (PRO)
65. Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige
66. Riksförbundet Insolvens
67. Rädda Barnen
68. Stiftelsen Ackordcentralen
69. Svensk Försäkring
70. Svensk Handel
71. Svensk Inkasso
72. Svensk Kuratorsförening
73. Svenska Bankföreningen
74. Svenskt Näringsliv
75. Sveriges advokatsamfund
76. Sveriges domareförbund
77. Sveriges Kommuner och Landsting
78. Sveriges Konsumenter

79. UC AB

80. Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare

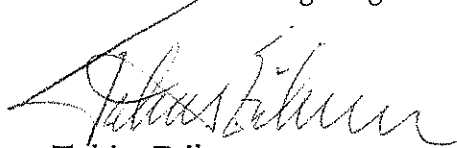
Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast fredagen den 17 januari 2014**. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post (ju.l2@regeringskansliet.se).

Vid eventuella frågor under remisstiden går det bra att kontakta kansli-rådet Jenny Wulker Roos (jenny.wulker-roos@regeringskansliet.se, 08-405 34 53) eller rättssakkunnige Mattias Pleiner (mattias.pleiner@regeringskansliet.se, 08-405 17 78).

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Tobias Eriksson
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Ut ur skuldfällan

Betänkande av 2012 års skuldsaneringsutredning

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:72

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Alberto Tenti & Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24022-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 12 april 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna för dem som har rätt till skuldsanering att också få det. I uppdraget låg att utreda kravet på kvalificerad insolvens och längden på betalningsplanen. Lagmannen Ralf G Larsson förordnades samma dag som särskild utredare.

Som sakkunnig förordnades från och med den 2 maj 2012 ämnesrådet Amina Lundqvist. Samma dag förordnades som experter bankjuristen Ulrika Hansson, verksjuristen Susan Höglund Westermark, rättsliga experten Camilla Larsson, budget- och skuldrådgivaren Marie Magnusson, byråchefen Pär Magnusson, advokaten Claes Månsson, regresschefen Sten-Håkan Sidebo och chefsjuristen Anders Thorstensson. Amina Lundqvist ersattes den 1 juni 2012 av rättssakkunnige Mattias Pleiner. Den 26 mars 2013 förordnades professorn Göran Millqvist som expert.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 maj 2012 hovrättsassessorn Malin Bergström.

Utredningen har antagit namnet 2012 års skuldsaneringsutredning.

Utredningen överlämnar nu betänkandet *Ut ur skuldfällan* (SOU 2013:72).

Utredningsuppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2013

Ralf G Larsson

/Malin Bergström

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
Författningsförslag	25
1 Inledning.....	47
1.1 Utredningens uppdrag.....	47
1.2 Utredningens arbete	48
1.3 Betänkandets disposition.....	50
2 Överskudsättning och evighetsgäldenärer	53
2.1 En ökad skuldsättning bland privatpersoner.....	53
2.2 När skuldsituationen blir ett problem.....	55
2.3 Effekter av allvarlig skuldsättning.....	57
2.4 Evighetsgäldenärerna utgör endast en begränsad del av de överskudsatta i samhället.....	58

3	Skuldsaneringsinstitutet i dag	61
3.1	Inledning.....	61
3.2	Bakgrund till lagstiftningen.....	61
3.3	Skuldsaneringsförfarandet.....	65
3.4	Villkoren för skuldsanering.....	68
3.5	Skulder som omfattas.....	71
3.6	Innebörden av en skuldsanering.....	72
3.7	Omprovning.....	74
4	Arbeten på området för överskuldsättning	75
4.1	Inledning.....	75
4.2	Regeringskansliets utredningar.....	75
4.3	Kronofogdemyndighetens projekt.....	76
4.3.1	Projektet Råd och stöd.....	76
4.3.2	Projektet Från verkställighet till skuldsanering.....	78
4.4	Andra projekt.....	81
4.4.1	Konsumentverket.....	81
4.4.2	Socialstyrelsen.....	82
5	Utgångspunkter för förslag till åtgärder	83
6	Hur kan frågan om skuldsanering aktualiseras?	87
6.1	Inledning.....	87
6.2	Synpunkter vid samråd.....	88
6.3	Överväganden.....	97
6.3.1	Inledning.....	97
6.3.2	En ökad kunskap om skuldsanering.....	98

6.3.3	Bör Kronofogdemyndigheten uppmärksamma gäldenärer om skuldsanering?	107
6.3.4	Samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och kommunerna	111
6.3.5	Sammanfattande slutsatser	119
7	Ansökningsförfarandet	121
7.1	Inledning.....	121
7.2	Nuvarande ordning	122
7.3	Synpunkter vid samråd	125
7.4	Statistik m.m.	133
7.4.1	Budget- och skuldrådgivning	133
7.4.2	Kronofogdemyndigheten.....	134
7.5	Överväganden	138
7.5.1	Inledning	138
7.5.2	Behovet av ett minskat utredningsansvar för gäldenären	138
7.5.3	Vilka krav bör ställas på utredningen?.....	139
7.5.4	Möjligheten att utforma ansvaret för utredningen på annat sätt	143
7.5.5	En ny ansökningsprocess	146
7.5.6	Översyn av ansökningsblanketten.....	155
7.5.7	Webbaserad ansökan	156
8	Kvalificerad insolvens	159
8.1	Inledning.....	159
8.2	Nuvarande reglering	160
8.3	Tillämpningen av rekvisitet för kvalificerad insolvens	164
8.4	Synpunkter vid samråd	168
8.5	Statistik	169

8.6	Insolvenskravet i de nordiska länderna	171
8.7	Överväganden	173
8.7.1	Inledning.....	173
8.7.2	Hur tillämpas skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens?	174
8.7.3	Finns det gäldenärer som inte beviljas skuldsanering trots att det är motiverat enligt skuldsaneringslagens grundläggande syften?	176
8.7.4	Behov och utformning av lagstiftningsåtgärder	179
9	Betalningsplanens längd	183
9.1	Inledning.....	183
9.2	Nuvarande reglering.....	184
9.3	Betalningsplanens längd i praxis.....	187
9.4	Synpunkter vid samråd.....	188
9.5	Statistik	193
9.5.1	Längden på den sammanlagda avbetalningstiden	193
9.5.2	Effekten av lagändringen om skuldernas ålder.....	195
9.5.3	Skuldsaneringsgäldenärernas betalningsförmåga	196
9.6	Betalningsplanens längd i andra europeiska länder	197
9.7	Överväganden.....	200
9.7.1	Inledning.....	200
9.7.2	Betalningsplanens längd har stor betydelse.....	201
9.7.3	Ingen generell förkortning av betalningsplanen, men flexiblare planer.....	202
9.7.4	Betalningarna ska påbörjas redan vid inledandebeslutet	204
9.7.5	Två betalningsfria månader.....	210
10	Gäldenärens betalningar.....	215
10.1	Inledning.....	215
10.2	Nuvarande ordning	216
10.3	Synpunkter vid samråd.....	219

10.4	Gäldenärens betalningar i andra länder.....	224
10.5	Förutsättningar för en betalningsförmedling.....	227
10.6	Överväganden	229
10.6.1	Utformningen av betalningsplanerna	229
10.6.2	Betalning ska ske genom en betalningsförmedling ..	231
10.6.3	Kronofogdemyndigheten ska vara betalningsförmedlande organ.....	235
10.6.4	Skyddet för inbetalda medel	239
10.6.5	Fördelning och utbetalning till borgenärerna.....	240
10.6.6	Sammanfattande slutsatser.....	243
11	Möjlighet att beviljas skuldsanering på nytt.....	245
11.1	Inledning.....	245
11.2	Nuvarande ordning	245
11.3	Statistik och domstolspraxis	246
11.4	Synpunkter vid samråd	248
11.5	En andra chans i de övriga nordiska länderna	249
11.6	Överväganden	251
12	Budget- och skuldrådgivarnas stöd till gäldenären	255
12.1	Inledning.....	255
12.2	Nuvarande ordning och dess bakgrund.....	256
12.3	Synpunkter vid samråd	257
12.4	Statistik	263
12.4.1	Inledning	263
12.4.2	Budget- och skuldrådgivningens verksamhet	263
12.4.3	Omprövningsärenden.....	264
12.5	Överväganden	268
12.5.1	Stödet till gäldenären i dag.....	268
12.5.2	Förslag till åtgärder.....	271
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	277

14	Konsekvensbeskrivning	279
14.1	Uppdraget.....	279
14.2	Utredningens förslag och alternativa lösningar.....	279
14.1	Vilka berörs av förslagen?	287
14.2	Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för de offentliga finanserna.....	287
14.2.1	Antalet evighetsgäldenärer förväntas minska.....	288
14.2.2	Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten.....	290
14.2.3	Konsumentverket.....	295
14.2.4	Sveriges domstolar	296
14.2.5	Kommunerna.....	296
14.3	Konsekvenser för företagen.....	298
14.4	Konsekvenser för enskilda personer	303
14.4.1	Gäldenärer	304
14.4.2	Borgenärer	306
14.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	308
15	Författningskommentar	309
15.1	Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548)	309
15.2	Förslag till förordning om ändring i skuldsaneringsförordningen (1994:347)	342
15.3	Förslag till lag om ändring av lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.....	345
15.4	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.....	349
15.5	Förslag till lag om ändring av kreditupplysningslagen (1973:1173).....	350
	Särskilda yttranden	351

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:30.....	357
Bilaga 2	Ansökan om skuldsanering	363
Bilaga 3	Betalningsplan	369

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt övergripande uppdrag har varit att överväga åtgärder för att få fler s.k. evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering i stället för att de år efter år är föremål för löneutmätning eller motsvarande. I uppdraget har ingått att överväga bl.a. följande.

- Föreslå förbättringar för dem som har rätt till skuldsanering att också få det.
- Om de krav som i dag ställs på gäldenären, borgenärerna och det allmänna i fråga om skuldsanering är lämpliga eller om kraven bör se ut på annat sätt än i dag.
- Om det ska bli enklare att ansöka om skuldsanering.
- Hur skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens tillämpas.
- Betalningsplanens längd.

I uppdraget betonas att vi ska ägna uppmärksamhet åt hur de förändringar vi föreslår tillgodoser grundtankarna med skuldsaneringsinstitutet.

Allmänna överväganden

Det grundläggande för ett samhälle med omfattande kreditgivning är att skulderna betalas när de förfaller till betalning. Detta förutsätter att kreditgivningen sker på ett seriöst sätt med hänsynstagande till att det normalt är två parter som ingår kreditavtalet.

Skuldsanering ska komma ifråga först när det hänt något på gäldenärssidan som han eller hon inte haft anledning att räkna med när krediten uppkom. Det är då viktigt att det i samhället i all-

mänhet samt i statliga och kommunala myndigheter och institutioner i synnerhet finns tillräckliga kunskaper om skuldsanering. Utredningen har kunnat konstatera att kunskapen om skuldsanering i dag är låg i samhället, varför åtgärder på detta område är nödvändigt.

Det är vidare angeläget att skuldsaneringsinstitutet inte i sig bidrar till praktiska svårigheter för gäldenären att ansöka och genomföra en skuldsanering. Vår bedömning är att det finns behov av ett antal åtgärder som förenklar det nuvarande skuldsaneringsförfarandet och som kan underlätta för den enskilde att bli skuldfri.

Våra förslag

Internetportal

Det bör i samhällets regi finnas en internetportal med information om skuldsanering för gäldenärer, borgenärer och andra aktörer som kommer i kontakt med skuldsatta personer.

Kronofogdemyndighetens upplysningskyldighet

Kronofogdemyndigheten ska lämna upplysningar om skuldsanering till gäldenärer som under lång tid varit föremål för utmätning av lön eller andra exekutiva åtgärder.

Kronofogdemyndigheten bör informera mer om den generella skuldsituationen i var och en av landets kommuner, för att den kommunala budget- och skuldrådgivningens betydelse ska uppmärksammas i respektive kommun och för att utgöra ett bättre underlag för rådgivningens verksamhet.

Övrig information och utbildning

Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket bör ansvara för att höja kunskapen om skuldsanering i samhället, genom olika informationsinsatser. De bör också i större utsträckning än i dag erbjuda utbildning om skuldsanering till aktörer som kommer i kontakt med skuldsatta personer.

Kontroll av gäldenärens uppgifter

Kronofogdemyndighetens ansvar för att kontrollera att lämnade uppgifter i en ansökan om skuldsanering är korrekta ska förstärkas. Skuldsaneringshandläggare ska ges större tillgång till myndighetens egna databaser och underlag ska mer regelmässigt inhämtas.

Ansökan om skuldsanering

Det ska vara möjligt att ansöka om skuldsanering genom ett webb-baserat ansökningsförfarande.

Kraven på vad en gäldenär ska ange i sin ansökan om skuldsanering är i dag omfattande. Vi anser att detta sannolikt leder till att personer avstår från att ansöka om skuldsanering. Samtidigt är det inte möjligt att sänka kraven på utredningen i ett skuldsaneringsärende. Vi anser att ansvaret för utredningen bör ha en annan fördelning än enligt nuvarande ordning.

Gäldenären ska inte i detalj behöva ange samtliga skulder i sin ansökan. I stället ska borgenärer, som kan förväntas bevaka en kungörelse om skuldsanering, efter inledandebeslutet själva anmäla sin respektive fordran till Kronofogdemyndigheten. Det innebär å andra sidan att gäldenären alltid i sin ansökan ska lämna uppgift om skulder till borgenärer som är privatpersoner samt företag som inte är inkassobolag eller som företräds av ett sådant. Gäldenären ska alltid uppge en seriöst uppskattad total skuldbörda och bakgrunden till skuldsättningen, så att det finns ett underlag för att bedöma om gäldenären är kvalificerat insolvent.

Kvalificerad insolvens

Det är utredningens bedömning att ett avgörande från Högsta domstolen, NJA 2010 s. 496, har bidragit till en under senare år strängare tillämpning av skuldsaneringslagens insolvenskrav, det kvalificerade insolvensrekvisitet. Efter rättsfallet har en 15-årig prognos mer regelmässigt kommit att användas vid bedömningen av gäldenärens betalningsförmåga.

Den nuvarande tillämpningen av insolvensprognosen leder till att vissa gäldenärer inte beviljas skuldsanering, trots att det är motiverat utifrån de grundläggande syftena med institutet. Särskilt

unga, arbetslösa och förvärvsarbetande har genom nuvarande praxis visat sig få svårt att komma i fråga för skuldsanering.

Högsta domstolen har visserligen under våren 2013 på nytt uttalat sig i frågan om kvalificerad insolvens och då betonat vikten av en nyanserad bedömning. Men man har i avgörandet begränsat sig till att peka på att en kortare prognos kan tillämpas för en gammal person och gäldenärer med betydande hälsoproblem.

Vi anser att det är nödvändigt med lagstiftningsåtgärder för att kunna frångå den nu etablerade 15-årsprognosen och åstadkomma en mer nyanserad rättstillämpning. Vi förslår därför att det kvalificerade insolvensrekvisitet och definitionen av detta begrepp bör föras in i lagtexten. Med kvalificerad insolvens ska avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till *samtliga omständigheter* kan antas bestå under överskådlig tid (jämför med definitionen insolvens i konkurslagen, 1 kap 2 §).

Betalningsplanen

Vid en skuldsanering bestäms att gäldenären ska betala av på sina skulder enligt en betalningsplan som i normalfallet löper under fem år. Under löptiden för en betalningsplan ska gäldenären leva på existensminimum, vilket kan vara betungande. Det finns redan nu en möjlighet att vid särskilda skäl bestämma en kortare betalningsplan, men detta sker i praktiken mycket sällan. För att det ska vara möjligt att ta större hänsyn till den enskildes situation föreslår vi att betalningsplanens längd ska vara mer flexibel än den är i dag. En kortare plan ska kunna bestämmas om det är skäligt, exempelvis för hårt skuldsatta ålderspensionärer och svårt sjuka gäldenärer.

Betalningsfria månader

För att förbättra gäldenärernas förutsättningar att genomföra en skuldsanering föreslår vi två betalningsfria månader varje år. De ska infalla under juni och december månad. En sådan ventil i betalningsperioden kan underlätta gäldenärens pressade situation. Det kan även göra skuldsaneringsinstitutet mer attraktivt för exempelvis gäldenärer som år efter år är föremål för utmätning. En gäldenär som kommit efter med en månadsbetalning ges dessutom en möjlighet att komma ifatt med sin missade betalning.

Gäldenären ska påbörja betalningarna tidigare

För att åstadkomma ett effektivare skuldsaneringsförfarande föreslår vi att gäldenären ska påbörja sina betalningar redan från inledandebeslutet, vilket leder till att gäldenären kan bli skuldfri tidigare. En eventuellt lång handläggningstid hos Kronofogdemyndigheten kommer inte heller att fördröja skuldsaneringen. Borgenärerna kommer inte längre att drabbas av det utmättningsförbud som inträder när inledandebeslut fattas. Hur gäldenären sköter betalningarna efter inledandebeslutet ska dessutom vägas in och ha betydelse för bedömningen av om det är skäligt att bevilja skuldsanering.

Betalningsförmedling

Enligt de flesta betalningsplaner som bestäms i dag ska gäldenären varje månad betala många små belopp till flera olika borgenärer. Planerna är därför ofta svåra att förstå. Vi anser att det är viktigt att dels underlätta för gäldenären att genomföra betalningsplanen dels hålla nere kostnaderna för borgenärerna att ta emot betalningar. Vi föreslår därför att det som gäldenären ska betala till borgenärerna under skuldsaneringen ska hanteras inom ramen för en betalningsförmedling. Gäldenären ska varje månad – både före och efter det slutliga skuldsaneringsbeslutet – betala in ett bestämt belopp till ett konto hos Kronofogdemyndigheten. Borgenärerna får sedan sin respektive betalning en gång om året i stället för som idag normalt varje månad.

Om gäldenären inte skulle beviljas någon skuldsanering har han eller hon rätt att få tillbaka de pengar som betalats in på det ovan nämnda kontot.

Modifierat utmättningsförbud

Om gäldenären före inledandebeslutet varit föremål för t.ex. utmätning i lön, ska pengarna på kontot inte betalas tillbaka till gäldenären. De ska i stället betalas ut till de utmättningsfordringar som stoppats till följd av inledandebeslutet.

En andra chans

En gäldenär som har beviljats skuldsanering har i dag i princip ingen möjlighet att få skuldsanering ytterligare en gång. Det gäller oavsett om gäldenären fullföljt skuldsaneringen och blivit helt skuldfri eller om han eller hon misslyckats med denna och sitter kvar med de skulder som fanns före beslutet om skuldsanering.

Vi föreslår att en gäldenär som tidigare misslyckats med sin skuldsanering och fått den upphävd, utan några begränsningar ska kunna beviljas skuldsanering på nytt. För gäldenärer som genomgått en skuldsanering och blivit skuldfri men skuldsatt sig på nytt, bör däremot möjligheten vara fortsatt begränsad till om det bedöms finnas synnerliga skäl.