

Sammanfattning

Inledning

Jag fick i april 2007 i uppdrag att överväga hur förfarandet för företagsrekonstruktion kan förbättras och samordnas med konkursförfarandet. I uppdraget ligger att utreda om det är lämpligt att införa ett samlat förfarande för företagsrekonstruktion och konkurs. Jag ska också lämna förslag till lagändringar som innebär att förbudet mot att i konkurs återvinna skatter och avgifter avskaffas.

Enligt mina direktiv ska jag därutöver lämna förslag om skuldnedläggning för överskuldssatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder. Vidare ska jag undersöka varför privatpersoner som är så skuldsatta att de inom överskådlig framtid inte kan betala sina skulder (s.k. evighetsgäldenärer) inte söker, eller inte beviljas, skuldsanering. Åtgärder som underlättar för dessa gäldenärer att ta sig ur överskuldssättningen får enligt direktiven föreslås. – De sistnämnda frågorna redovisas i detta delbetänkande.

Skuldnedläggning för personer med skulder från näringsverksamhet

Mitt uppdrag har alltså gått ut på att jag ska lämna förslag om skuldnedläggning för överskuldssatta företagare med personligt ansvar för företagets skulder. I detta sammanhang har det enligt direktiven ankommit på mig att överväga vilka *förutsättningar* som bör gälla för att en näringsidkare ska få skuldnedläggning och vad som i övrigt bör gälla för förfarandet.

När det gäller den lagtekniska lösningen har uppgiften varit att pröva om skuldsaneringslagen (2006:548, här benämnd SksanL) kan göras tillämplig på näringsidkare eller om ett särskilt regelverk bör skapas.

Detta har av mig tolkats på så sätt att ett särskilt regelverk för näringsidkares skuldnedsättning ska övervägas först om skuldsaneringslagen *inte* framstår som ett lämpligt alternativ.

Eftersom jag enligt direktiven särskilt har haft i uppdrag att pröva om förslagen kan gälla generellt för fysiska personer, framstår skuldsaneringslagen dessutom som det naturliga instrumentet om man ska sträva efter en enhetlig lagstiftning, dvs. en lagstiftning som inte gör åtskillnad mellan olika "kategorier" av överskuldsatta gäldenärer.

Eventuella ändringar i skuldsaneringslagen måste utgå från att skuldnedsättning enligt denna lag ska kunna erbjudas näringsidkare (företagare) som är *fysiska* personer. Jag vill i detta sammanhang peka på att det för *juridiska* personer finns möjligheter att erhålla företagsrekonstruktion av själva verksamheten enligt lagstiftning som inte har privatekonomiska förtecken (se lagen [1996:764] om företagsrekonstruktion, som i likhet med en eventuell lagstiftning om s.k. fristående ackord kommer att bli föremål för särskilda överväganden i mitt slutbetänkande).

Jag drar slutsatsen att möjligheterna att bevilja skuldsanering för *aktiva* näringsidkare inte bör ändras, bl.a. för att handläggningen av ärenden som rör aktiva näringsidkare kan bli synnerligen problematisk och för att väldigt få fall torde mynna ut i att gäldenären faktiskt erhåller skuldsanering. I enlighet med gällande rätt bör det följaktligen alljämt krävas särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet för att (aktiva) näringsidkare ska få till stånd skuldsanering (se 5 § SksanL).

Skuldsaneringslagen innehåller inte någon regel som utgör hinder mot att skuldsanering beviljas för *före detta* näringsidkare, dvs. sådana fysiska personer som har drivit egen rörelse men misslyckats och dragit på sig så stora personliga skulder att reell möjlighet saknas att genom eget arbete betala dessa. Ofta – men inte alltid – har rörelsen avvecklats i samband med en konkurs.

Långvarig överskuldsättning bidrar till att passivisera gäldenärer i stor utsträckning. För att öka möjligheterna för en seriös företagare att *snabbt* komma tillbaka efter konkurs, något som lyfts fram som ett viktigt moment i direktiven, anser jag att skuldernas ålder inte längre bör beaktas särskilt vid den allmänna skälighetsbedömning som ska göras i skuldsaneringsärenden. I praktiken ska alltså denna omständighet strykas från uppräkningslagen i skuldsaneringslagen av omständigheter som särskilt ska beaktas vid skälighetsprövningen (se 4 § tredje stycket). Därmed kommer även överskuldsättningens

varaktighet – en omständighet som indirekt är knuten till skuldernas ålder – att förlora i betydelse vid prövningen. Vad som nu sagts betyder inte att skuldernas ålder respektive överskudsättningens varaktighet helt kommer att sakna betydelse vid skälighetsprövningen. Att en gäldenär har varit svårt skuldtyngd under lång tid på grund av äldre skuldsättning är naturligtvis en omständighet som bör kunna beaktas i positiv riktning när skuldsanering övervägs. (Behovet av ekonomisk rehabilitering får normalt sett anses särskilt påtagligt då.)

För att öka skuldsaneringslagens tillgänglighet har jag övervägt att sänka det grundläggande kravet på att gäldenären är kvalificerat insolvent till ett krav på ”enbart insolvens” (dvs. samma obeståndskrav som gäller enligt konkurslagen [1987:672]). Jag har emellertid valt att inte ta ett sådant steg. Däremot föreslår jag att lagens krav på kvalificerad insolvens formuleras om jämfört med vad som gäller för närvarande. Skuldsanering ska enligt mitt förslag kunna komma i fråga om gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon *kan antas sakna* förmåga att betala sina skulder *inom de närmaste åren*. Därmed åstadkommer man en förkortning av den ”prognos” som ska göras rörande gäldenärens insolvens, samtidigt som det tydliggörs att det råder en viss bevislättning till gäldenärens förmån.

Det finns i dag inte något hinder mot att en f.d. näringsidkare som har beviljats skuldsanering startar egen rörelse efter skuldsaneringsbeslutet och på nytt blir näringsidkare. I syfte att åstadkomma *bättre* förutsättningar för en f.d. näringsidkare att starta på nytt förhållandevis snart föreslår jag att den betalningsplan som ska bestämmas vid en skuldsanering som huvudregel ska löpa under *tre* år, vilket är en förkortning jämfört med dagens regler (då fem år är den normala löptiden). En ansökan om omprövning av skuldsanering i anledning av väsentligt förbättrade förhållanden ska, i stället för vad som gäller för närvarande, enligt mitt förslag ges in inom *tre* år medan betalningsplanens löptid ska kunna förlängas till som längst *fem* år.

Det bör inte heller i framtiden vara av avgörande betydelse för ett beslut om skuldsanering att gäldenären har varit försatt i konkurs innan han eller hon ansöker om skuldsanering. Detta är emellertid ett naturligt – och i många fall oundvikligt – steg för en näringsidkare som måste komma till rätta med sin skuldbörda. Till skillnad från skuldsaneringsinstitutet har nämligen konkursinstitutet de instrument som behövs för att hantera kvalificerade insolvens-

problem. För att en f.d. näringsidkare ska lotsas in i ett skuldsaneringsförfarande från ett konkursförfarande föreslår jag att konkursförvaltaren till sin slutredovisning ska bifoga en redogörelse för huruvida han har anledning att anta att gäldenären är kvalificerat insolvent i de fall gäldenären är en fysisk person. Konkursförvaltaren ska också redogöra för sådana omständigheter som kommit fram under konkursförvaltningen och som kan antas vara av betydelse för den allmänna skälighetsprövningen för det fall gäldenären ansöker om skuldsanering.

Genom ett förslaget tillägg i skuldsaneringslagen blir det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av konkursärendet en omständighet som ska beaktas särskilt vid den allmänna skälighetsprövningen (se 4 § tredje stycket).

Vad som nu sagts betyder inte att man gör avkall på principen om att gäldenären efter sin förmåga ska medverka i själva skuldsaneringsärendet, bl.a. genom att denne själv ansöker om skuldsanering.

De ovan berörda ändringarna i skuldsaneringslagen får mest konkret betydelse för gäldenärer som i egenskap av näringsidkare i formell mening har ett direkt personligt ansvar för sin rörelseskulder, såsom när en person med enskild firma går i konkurs. Ändringarna i skuldsaneringslagen bör dock gälla även för andra överskuldsatta personer med näringsverksamhetsrelaterade kulder, t.ex. sådana som drivit verksamhet i aktiebolagsform. – Frågan om de förslag som lämnas rörande skuldnedsättning för näringsidkare (och därmed jämställda) kan gälla generellt för fysiska personer behandlas nedan.

Evighetsgäldenärer och skuldsaneringsinstitutet

Av direktiven har, som tidigare nämnts, framgått att de s.k. *evighetsgäldenärernas* situation behöver utredas.

I mitt uppdrag har ingått att undersöka hur många evighetsgäldenärer det kan antas finnas. Svaret på den frågan skulle nämligen kunna ge besked om hur många som i formell mening uppfyller skuldsaneringslagens (nuvarande) kvalificerade insolvensrekvisit, oavsett om skuldbördan är hänförlig till näringsverksamhet eller inte.

Jag har noterat att Kronofogdemyndigheten (KFM) i en rapport nyligen uppskattat att det finns 400 000–600 000 individer i Sverige

som kan klassificeras som "överskuldssatta" (se "Alla vill göra rätt för sig", KFM Rapport 2008:1).

"Evighetsgäldenärer" är emellertid en tekniskt avgränsad krets av dem som i KFM:s rapport räknas till de "överskuldssatta". Jag har funnit att det saknas förutsättningar att ge något preciserat svar på frågan om evighetsgäldenärernas antal. Någon närmare uppskattning är inte heller möjlig utifrån tillgängliga data. Man måste dock utgå från att antalet evighetsgäldenärer vid varje given tidpunkt vida överstiger det antal som ansöker om respektive beviljas skuldsanering.

Jag har också haft i uppgift att undersöka anledningen till att evighetsgäldenärerna inte söker eller beviljas skuldsanering.

Svaret på den sistnämnda frågan framgår i viss mån av statistik från KFM. Av denna kan utläsas att det oftast är bristande uppfyllelse av skälighetskravet som leder till avslag på skuldsaneringsansökningarna. Det saknas dock statistik som ger besked om *vilken* omständighet som brukar vara den tyngst vägande faktorn när en skuldsaneringsansökan inte svarar mot skälighetskravet. Sådan statistik torde emellertid inte fylla någon större funktion, eftersom det är en totalbedömning av samtliga omständigheter som ska göras vid den allmänna skälighetsbedömningen.

Några systematiska undersökningar som ger besked om varför många evighetsgäldenärer uppenbarligen inte ens söker skuldsanering har inte gjorts, eftersom det av olika skäl finns anledning att ifrågasätta värdet av sådana undersökningar. Jag har dock funnit en mängd olika faktorer som kan tänkas vara av betydelse när en gäldenär överväger att ansöka om skuldsanering. Min slutsats blir att det inte går att finna något entydigt svar på frågan om varför evighetsgäldenärer inte ansöker om skuldsanering.

Jag har under alla förhållanden haft mandat att föreslå åtgärder för att underlätta för evighetsgäldenärer att ta sig ur överskuldssättningen. Av direktiven har framgått att utgångspunkten i förekommande fall ska vara att evighetsgäldenärernas överskuldssättning helst ska hanteras med tillämpning av insolvensrättsliga regler och principen om likabehandling av borgenärerna samt att en särskild lösning som ska prövas är om de förslag som lämnas i fråga om skuldnedsättning för näringsidkare kan gälla generellt för fysiska personer.

Jag har då funnit att någon särbehandling av evighetsgäldenärer med skulder som hänför sig till näringsverksamhet inte bör komma i fråga. De lagändringar som jag lanserat ovan, som alltså syftar till

att underlätta för kvalificerat insolventa företagare att snabbt komma tillbaka efter ett misslyckande, bör gälla *alla* fysiska personer som uppfyller skuldsaneringslagens obeståndskrav, dvs. även sådana vars skulder saknar anknytning till näringsverksamhet.

Andra åtgärder mot överskuldsättning

Enligt direktiven har jag haft möjligheter att föreslå de andra åtgärder än lagstiftning som kan vara motiverade för att komma till rätta med (överskuldssättnings)problemet. De olika förslag som Konsumentverket och Skatteverket har lämnat ska då beaktas (se Konsumentverkets rapport 2003:4 och Skatteverkets redovisning den 27 december 2004).

Mot bakgrund av den korta tid som har stått till mitt förfogande har inte alla åtgärdsförslagen kunnat bli föremål för närmare granskning från min sida. Några av de initiativ på området som oftast dryftas i den allmänna debatten behandlas dock ingående i delbetänkandet, närmare bestämt frågor som rör "absolut" preskription av civilrättsliga fordringar, avräkningsreglerna vid utmätning, tidsgränser för indrivning, KFM:s möjlighet att ex officio ta upp preskriptionsfrågor, räntebegränsningar av olika slag, "sociala lån", garantier för saneringslån samt beloppsgränsen för förenklad kreditprövning.

Mina direktiv tar sikte på evighetsgäldenärerna, som alltså är en tekniskt avgränsad kategori bland de överskuldssatta. En gemensam faktor när det gäller flera av de nyss nämnda myndighetsförslagen är dock att de inte begränsar sig till evighetsgäldenärernas situation.

Jag konstaterar att jag inte är övertygad om att något av de nämnda lagstiftningsinitiativen kan ligga till grund för lagstiftning som ger ett otvetydigt gynnsamt totalresultat från ett individinriktat respektive samhälleligt perspektiv *parallellt* med de nu föreslagna ändringarna av skuldsaneringslagen. Under alla omständigheter anser jag att det finns skäl att först avvakta effekterna av dessa ändringar.

Min förhoppning är likväl att probleminventeringen och analysen som gjorts i delbetänkandet av de åtgärdsförslag som Konsumentverket och Skatteverket har lämnat ska kunna vara av värde i den mån en handlingsplan för insatser mot överskuldssättningsproblemen upprättas eller frågorna blir föremål för utredningsarbete i särskild ordning i framtiden. Min bedömning är nämligen att en eventuell

ändring av avräkningsreglerna, liksom en regel om att preskription ska beaktas ex officio av KFM under verkställighetsstadiet, bör bli föremål för överväganden i samband med den kommande översynen av utsökningsbalken. Samtidigt bör en eventuell ändring av kreditprövningsreglerna kunna bli föremål för överväganden i samband med en översyn av konsumentkreditlagen. Jag kommer därutöver till slutsatsen att regler om absolut preskription av civilrättsliga fordringar inte för närvarande bör komma i fråga. Regler om tidsgränser för indrivning, om räntetak av olika slag, om sociala lån och om garantier för saneringslån bör enligt min mening inte införas.

Förslagets konsekvenser

Vid konsekvensanalysen av förslagen, främst rörande effekterna på antalet ansökningar och beträffande de resursförstärkningar som kan krävas, har jag erhållit hjälp av KFM.

Lagförslagen syftar till att ge fler personer möjligheten att er-hålla skuldnedsättning genom skuldsanering, något som givetvis förutsätter att fler gäldenärer ansöker om skuldsanering.

Enligt de uppskattningar och antaganden som KFM gjort kommer 13 300–26 600 personer att ansöka om skuldsanering det första året efter ikraftträdandet för det fall förslagen genomförs. (Som en jämförelse kan nämnas att knappt 7 000 ansökningar gjordes år 2007.) Detta ställer krav på ekonomiska satsningar på den kommunala budget- och skuldrådgivningen, men också på att främst KFM:s organisation stärks kraftigt. De samhällsekonomiska besparingar som samtidigt görs lär enligt min uppfattning dock inte understiga de ekonomiska satsningar som kan krävas för att möta den förväntade ökningen av antalet ansökningar.

Möjligen kan man utgå från att ändringarna i skuldsaneringslagen leder till en viss skärpning av kreditgivningen. Jag gör likväl bedömningen att kreditlivet torde påverkas i relativt liten utsträckning av mina förslag, bl.a. för att skuldsaneringsinstitutet i vart fall hittills inte har gett någon märkbart negativ effekt på möjligheterna att få krediter.