



Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 10 februari 1998 beslutat att bereda lagutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1997/98:65 Reformerat förhandsbesked i skattefrågor, m.m. jämte eventuella motioner.

Lagutskottet har beslutat avge yttrande över *dels* propositionens förslag såvitt gäller ackord och skuldsanering samt statens företrädare vid sådana förfaranden (avsnitt 7), *dels* den med anledning av propositionen väckta motionen 1997/98:Sk31 yrkande 4.

I motion 1997/98:Sk32 av Karin Pilsäter och Isa Halvarsson (båda fp) yrkas avslag på propositionen. Lagutskottet uppfattar motionsyrkandet så att det avser de delar av propositionen som inte berör lagutskottets beredningsområde.

Ackord

Regler om offentligt ackord finns i lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion och i konkurslagen (1987:672). Ackord utgör ett alternativ till konkurs och innebär en uppgörelse om att oprioriterade fordringar reduceras med en viss procent av det ursprungliga beloppet. Bestämmelserna innebär att en uppgörelse kommer till stånd genom ett beslut av domstol efter en offentlig ackordförhandling och kan genomföras mot en borgenärsminoritets bestående. Vid sidan av offentligt ackord förekommer underhandsackord. Sådana ackord är formlösa överenskommelser som ingås frivilligt och kräver samtycke av alla berörda borgenärer.

Lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m. (skatteackordslagen) gäller i fråga om skatt, avgift, böter eller annan staten tillkommande fordran. Av 2 § och 3 § andra stycket framgår att skattemyndigheten får anta förslag om ackord om det kan anses fördelaktigt för det allmänna. Ackordsförslag som inte framställts i konkurs eller enligt lagen om företagsrekonstruktion får enligt 3 § tredje stycket antas endast om övriga borgenärer som ackordet angår godkänner det. Prövningen av ett förslag om ackord förutsätts vara inriktad på en affärsmässig jämförelse, och det bör vara klarlagt att ett ackord skall ge minst så mycket som ett exekutivt förfarande för att förslaget skall förtjäna att prövas närmare.

I propositionen konstateras att det i dag inte finns något uttryckligt stöd för skattemyndigheten att vägra anta ett ackordsförslag när jämförelsen visserli-

gen rent ekonomiskt utfaller till ackordets fördel, men det finns andra omständigheter som talar mot ackord. Vad det närmast gäller är brottslighet eller illojalt förfarande från företagsledningens sida. Möjligheterna att beakta omständigheter av det slaget har inte heller berörts i förarbetena till gällande bestämmelser.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att en uttrycklig bestämmelse skall införas i skatteackordslagen som innebär att ett ackordsförslag inte får antas, trots att det är ekonomiskt fördelaktigt för det allmänna, om det med hänsyn till gäldenärens personliga förhållanden eller av annan anledning framstår som olämpligt från allmän synpunkt. Härigenom görs det tydligt att prövningen inte kan inskränka sig till enbart en ekonomisk jämförelse av utfallet mellan ackord och ett exekutivt förfarande. Av propositionen framgår att brottsligt eller annat mot samhället illojalt förfarande från företagsledningens sida är exempel på sådana omständigheter som kan föranleda att ett ackordsförslag inte antas, trots att det är till fördel för det allmänna i snäv ekonomisk mening.

Vad som sålunda föreslås föranleder inga erinringar från lagutskottets sida. I likhet med regeringen anser utskottet att det bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt får anses vara en fördel om det framgår av en uttrycklig bestämmelse att hänsyn av det slag som det är fråga om skall vägas in i bedömningen.

Skuldsanering

Genom skuldsaneringslagen (1994:334), som trädde i kraft den 1 juli 1994, infördes möjligheter för privatpersoner att under vissa förutsättningar helt eller delvis befrias från en övermäktig skuldbörda (prop. 1993/94:123, bet. LU26). Som allmänna villkor för skuldsanering gäller att gäldenären är insolvent och så skuldsatt att han inte inom överskådlig tid kan betala sina skulder. Vidare krävs att det vid en allmän bedömning framstår som skäligt att bevilja gäldenären skuldsanering.

Skuldsaneringsförfarandet innehåller tre steg. I det första steget, som i huvudsak lämnats utanför det lagreglerade området, skall gäldenären själv försöka träffa en uppgörelse med samtliga borgenärer. Om detta inte lyckas, skall gäldenären hos kronofogemyndigheten i ett andra steg kunna ansöka om frivillig skuldsanering. Med sådana frivilliga skuldsaneringar avses att gäldenären tillsammans med kronofogemyndigheten upprättar ett förslag till skuldsanering som godtas av samtliga borgenärer. Kronofogemyndigheten skall fastställa ett sådant förslag. Om någon borgenär motsätter sig förslaget, skall kronofogemyndigheten överlämna ärendet till tingsrätten som i ett tredje steg kan besluta om tvingande skuldsanering. En skuldsanering skall regelmässigt vara förenad med en betalningsplan för gäldenären. En sådana 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.

Av 2 § och 3 § tredje stycket skatteackordlagen framgår att skattemyndigheten får godta förslag om frivillig skuldsanering om förutsättningarna för skuldsanering enligt skuldsaneringslagen är uppfyllda. Av detta följer att

staten under vissa förutsättningar kan godta ett förslag även om det inte kan anses vara till fördel för det allmänna. Skattemyndighetens behörighet att under dessa förutsättningar godta förslag om frivillig skuldsanering gäller endast vid handläggningen hos kronofogdemyndigheten i det andra steget av skuldsaneringsförfarandet. I det första oreglerade steget gäller att skattemyndigheten kan sätta ned sin fordran endast om det är till fördel för det allmänna.

I propositionen föreslås en ändring i skatteackordslagen så att det blir möjligt för staten att genom att sätta ned sin fordran medverka i skuldsaneringen i det första steget på samma villkor som i det andra steget. På motsvarande sätt som vid underhandsackord bör ett krav vara att även övriga borgenärer som skuldsaneringen angår bör göra motsvarande eftergift.

Lagutskottet erinrar om att den nu aktuella frågan varit föremål för behandling av utskottet våren 1997 i betänkandet 1996/97:LU6 med anledning av dels en motion, dels Riksdagens revisorers förslag 1995/96:RR9 angående tillämpningen av skuldsaneringslagen. Utskottet uttalade därvid önskemål om att regeringen på lämpligt sätt bringar klarhet om lagstiftningens innebörd angående villkoren för att skattemyndigheten skall kunna godta en frivillig skuldsanering i steg ett. Uttalandet gjordes mot bakgrund av att det framkommit att staten genom skattemyndigheten i flera fall inte medverkat i skuldsanering i steg ett trots att övriga borgenärer varit beredda att medverka och förutsättningar funnits att genomföra skuldsanering i det andra steget.

Lagutskottet ser med tillfredsställelse att regeringen nu framlagt förslag som på ett otvetydigt sätt möjliggör för staten att godta förslag om skuldsanering i steg ett under samma förutsättningar som i steg två.

Statens företrädare vid ackord och skuldsanering

Mål om verkställighet enligt utsökningsbalken (UB) kan vara av två slag – allmänna mål eller enskilda mål. Allmänna mål är i huvudsak mål om uttagande av böter, skatt, tull, avgift och liknande medel som tillkommer staten och som får utsökas utan föregående dom. Utsökningsmål som inte är allmänna är enskilda. Verkställighet enligt UB handhas av kronofogdemyndigheten.

I allmänna mål har kronofogdemyndigheten dubbla funktioner; förutom att som exekutiv myndighet handlägga målet har myndigheten till uppgift att i egenskap av företrädare för den borgenär för vars fordran verkställighet skall ske tillvarata borgenärens rätt. Enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) företräds staten vid indrivning av statens fordringar på skatter, avgifter m.m. av kronofogdemyndigheten. Detta innebär bl.a. att kronofogdemyndigheten får ansöka om att en gäldenär skall försättas i konkurs och att myndigheten skall bevaka den rätt i konkursen som med anledning av en fordran tillkommer det allmänna. Kronofogdemyndigheten får även ansöka om likvidation och företagsrekonstruktion. Myndigheten skall också företräda det allmänna som borgenär vid företagsrekonstruktion, om inte något annat följer av skatteackordslagen.

Enligt 2 § skatteackordslagen fattas beslut om att anta förslag om ackord eller godta förslag om frivillig skuldsanering av skattemyndigheten i det län där gäldenärens hemortskommun är belägen. Detta innebär att skattemyndigheten fattar beslut å det allmännas vägnar om att anta förslag om ackord och skuldsanering som innefattar fordringar på skatter, avgifter m.m.

Spörsmålet om vem som skall företräda staten vid ackord och skuldsanering m.m. har behandlats av lagutskottet vid ett flertal tillfällen (se yttr. 1992/93:LU6y och bet. 1993/94:LU26). Vid behandlingen av regeringens proposition 1995/96:5 om lag om företagsrekonstruktion hemställde lagutskottet våren 1996 i sitt av riksdagen godkända betänkande 1995/96:LU11 att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört om statens borgenärsfunktion vid ackord. Utskottet ansåg att starka skäl talade för att regeringen förutsättningslöst borde utreda frågan om vilken myndighet som skall företräda staten vid ackord som omfattar skatter och allmänna avgifter. Utskottet uttalade vidare att det torde vara lämpligt att i sammanhanget på nytt överväga frågan om statens borgenärsfunktion vid skuldsanering enligt skuldsaneringslagen. Det borde ankomma på regeringen att närmare bestämma formerna för utredningsarbetets bedrivande. Utskottet underströk vikten av att utredningen bedrevs skyndsamt.

I november 1996 gav regeringen Riksskatteverket i uppdrag att i enlighet med riksdagens tillkännagivande utreda frågan om vilken myndighet som skall företräda staten som borgenär vid ackord och skuldsanering som omfattar skatter och allmänna avgifter. Riksskatteverket redovisade uppdraget i en rapport som överlämnades till regeringen sommaren 1997 (dnr 9448-96/920). Rapporten har remissbehandlats och ligger till grund för förslagen i förevarande proposition.

I propositionen föreslår regeringen att uppgiften att företräda det allmänna som borgenär i fråga om skatter och avgifter m.m. vid skuldsanering skall flyttas från skattemyndigheten till kronofogdemyndigheten. När det gäller ansvaret för prövningen av frågor om skatteackord föreslås att detta skall vara delat på det sättet att skattemyndigheten har det grundläggande ansvaret, med möjlighet att uppdra åt kronofogdemyndigheten att svara för prövningen när det är lämpligt i det enskilda fallet.

I motion 1997/98:Sk31 kritiserar Bo Lundgren m.fl. (m) förslaget såvitt gäller skatteackord. I motionen anförts att staten normalt vid förhandlingar med gäldenären om betalning av restförd skatt företräds av kronofogdemyndigheten. Denna myndighet har härigenom erfarenhet av direktkontakt med gäldenären och vid ackord ofta även med dennes borgenärer. I samband med dessa kontakter inhämtar kronofogdemyndigheten information också om påförda skatter som ännu ej hunnit restföras och eventuella taxeringar. Med dessa kunskaper om gäldenärens förhållanden söker kronofogdemyndigheten driva in skatterna, varvid myndigheten analyserar gäldenärens ekonomiska ställning och informerar sig om övriga borgenärsanspråk. Vidare undersöker kronofogdemyndigheten gäldenärens framtida möjligheter att kunna betala sina skulder. I motionen anförts vidare att det vid ackordsförhandlingar alltid är tidsbrist varför staten bör företräddas av den som är mest kunnig om gäldenärens förhållanden. Skattemyndigheten har, enligt motionärernas mening, förtjänster när det gäller utredningar om vilka skatter som skall

påföras och känner till hur den skattskyldiges förhållanden i detta hänseende ser ut. I övrigt är gäldenären inte känd för skattemyndigheten. Under dessa förhållanden ter det sig, enligt motionärernas mening, svårförståeligt att staten skall företrädas av någon annan än kronofogdemyndigheten.

Vad först gäller frågan om statens företrädare vid skuldsanering vill lagutskottet erinra om att utskottet redan i samband med skuldsaneringslagens tillkomst ifrågasatte om inte statens borgenärsfunktion vid skuldsanering borde innehas av kronofogdemyndigheten i stället för av skattemyndigheten (bet. 1993/94:LU26). Utskottets betänkligheter har numera besannats. Av Konsumentverkets rapport (1995/96:34) om utvärdering av skuldsaneringslagen och Riksdagens revisorers förslag 1995/96:RR9 framgår att den nuvarande ordningen inte fungerar tillfredsställande. Vid den av lagutskottet hösten 1996 anordnade offentliga utfrågningen om tillämpningen av skuldsaneringslagen gjordes också från många håll gällande att skattemyndigheten har uppfattats som den som bromsar och säger nej till de flesta uppgörelser i det första och andra steget (bet. 1996/97:LU6). Av Riksskatteverkets rapport, som ligger till grund för föreliggande förslag, framgår dessutom att skattemyndigheterna, tvärtemot vad som förutsattes vid skuldsaneringslagens tillkomst, har ansett sig behöva avsätta inte obetydliga resurser för arbetet med skuldsanering. Detta kan, såsom regeringen också framhåller, inte förstås på annat sätt än att ordningen med kronofogdemyndigheten som skuldsaneringsmyndighet och skattemyndigheten som borgenärsföreträdare medför åtskilligt dubbelarbete.

Lagutskottet anser mot bakgrund av vad som sålunda anförts att övervägande skäl talar för att borgenärsuppgiften vid skuldsanering flyttas till kronofogdemyndigheten.

När det sedan gäller frågan om statens företrädare vid ackord kan enligt lagutskottets mening skäl anföras både för och emot den ordning som regeringen föreslår. Framför allt kan det enligt utskottets mening ifrågasättas om inte borgenärsfunktionen vid ackord bör vara densamma som vid konkurs, företagsrekonstruktion och skuldsanering av det enkla skälet att statens företrädarroll då blir samlad hos en enda myndighet. En särskild ordning när det gäller skatteackord där skattemyndigheten har den grundläggande behörigheten men med möjlighet att uppdra åt kronofogdemyndigheten att ta över ansvaret i enskilda fall kan dessutom innebära svårigheter för de berörda att veta vilken myndighet som i ett visst ärende är behörig att pröva en ackordsfråga. Som anförts i propositionen finns det emellertid betydande fördelar med förslaget som bl.a. innebär att respektive myndighets kompetens och kunskap kan tas till vara på ett ändamålsenligt sätt. Lagutskottet delar inte den uppfattning som förts fram i motion 1997/98:Sk31 om de negativa konsekvenserna av den av regeringen föreslagna ordningen. Utskottet vill för sin del inte motsätta sig att förslaget genomförs men anser samtidigt att det finns anledning för regeringen att noga följa utvecklingen och vid behov återkomma till riksdagen i frågan.

Med det anförda förordar lagutskottet att skatteutskottet tillstyrker propositionen i denna del och avstyrker bifall till motion 1997/98:Sk31 yrkande 4.

På lagutskottets vägnar

Agne Hansson

I beslutet har deltagit: Agne Hansson (c), Anita Persson (s), Bengt Kronblad (s), Carin Lundberg (s), Rune Berglund (s), Stig Rindborg (m), Karin Olsson (s), Eva Arvidsson (s), Henrik S Järrel (m), Bengt Harding Olson (fp), Inger Segelström (s), Tanja Linderborg (v), Tomas Högström (m), Yvonne Ruwaida (mp), Eva Persson Sellin (s), Marietta de Pourbaix-Lundin (m) och Kerstin Heinemann (fp).

Avvikande mening

Statens företrädare vid ackord

Stig Rindborg, Henrik S Järrel, Tomas Högström och Marietta de Pourbaix-Lundin (alla m) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Statens företrädare vid ackord och skuldsanering som börjar med ”När det” och slutar med ”yrkande 4” bort ha följande lydelse:

Beträffande frågan om statens företrädare för det allmänna vid ackord delar utskottet den uppfattning som förts fram i motion 1997/98:Sk31. Utskottet anser således att regeringens förslag i denna del inte bör genomföras utan förordar i stället en ordning som innebär att kronofogemyndigheten skall företräda det allmänna också vid ackord. Härigenom uppnås en enhetlighet på så sätt att borgenärsfunktionen blir densamma vid konkurs, företagsrekonstruktion, skuldsanering och ackord.

Utöver vad som anförts i motionen vill utskottet peka på att regeringens förslag medför osäkerhet för enskilda att veta vilken myndighet som i ett visst fall är behörig att pröva ackorsfrågan. Regeringens förslag skapar också behov av ytterligare regleringar om en särskild underrättelseskyldighet från skattemyndighetens sida och särskilda riktlinjer från Riksskatteverket.

Vad lagutskottet sålunda anför innebär att utskottet anser att motion 1997/98:Sk31 yrkande 4 bör bifallas.

Särskilt yttrande

Statens företrädare vid ackord

Tanja Linderborg (v) anför:

Enligt min mening finns det många goda skäl för att kronofogdemyndigheten bör företräda staten också vid ackord. Jag utgår emellertid från att frågan kommer att behandlas av Förmånsrättskommittén. I avvaktan på att kommittén slutför sitt arbete anser jag att regeringens nu framlagda förslag tills vidare bör godtas.