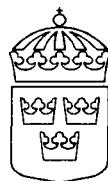


Lagutskottets yttrande

1992/93:LU2y

Skuldsanering och ett allmänhetens bankombud



1992/93
LU2y

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 17 november 1992 beslutat att bereda lagutskottet tillfälle att avge yttrande över motion 1992/93:Fi35, såvitt motionen berör lagutskottets beredningsområde. Motionen har väckts av Ingvar Carlsson m.fl. (s) med anledning av proposition 1992/93:50 om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin.

Lagutskottet har beslutat att avge yttrande över de delar av motionen som gäller ett tillkännagivande om en skuldsaneringslag (yrkande 23) och en utredning om ett allmänhetens bankombud (yrkande 26).

I motionen anføres — såvitt nu är i fråga — att den ekonomiska krisen riskerar att försätta ett stort antal hushåll i stora ekonomiska svårigheter under de närmaste åren. Den försöksverksamhet med budgetrådgivning och skuldsanering som Konsumentverket kommer att bedriva under de närmaste två åren är angelägen och nödvändig. Motionärerna anser det dock synnerligen angeläget att införa en mer permanent ordning. Fråga om införandet av någon form av skuldsaneringslag för överskuldssatta fysiska personer bör därför snarast övervägas. I motionen anføres vidare att frågan om ett allmänhetens bankombud bör utredas. Ett sådant ombud skulle enligt motionärerna kunna stärka bankkundernas ställning gentemot bankerna och få till stånd en mer noggrann prövning av principiellt viktiga klagomål från bankkunderna.

Vad först gäller frågan om en *skuldsaneringslag* får utskottet anföra följande.

Med anledning av ett riksdagsbeslut (bet. 1987/88:12, rskr. 57) tillkallades år 1988 Insolvensutredningen (Ju 1988:02) med uppdrag att utreda ett antal spörsmål på konkursrättens område. I enlighet med vad som angavs i direktiven (dir. 1988:52) behandlade utredningen med förtur frågan om skuldsanering för fysiska personer. Utredningens förslag i den delen lades fram hösten 1990 i delbetänkandet (SOU 1990:74) Skuldsaneringslag. Betänkandet innehåller förslag till lagstiftning som skall göra det möjligt för överskuldssatta fysiska personer som inte driver näringsverksamhet att under vissa förutsättningar genom beslut av tingsrätt få till stånd en lättnad i sin skuldbörda. Skuldsanering innebär att gäldenären helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av de skulder som enligt rättens beslut omfattas av skuld-

saneringen. Till skillnad från vad som är fallet vid konkurs syftar skuldsanering till att slutligt reglera gäldenärens ekonomiska situation. Fullgör han den av rätten fastställda avbetalningsplanen finns ingen restskuld kvar för honom. Utredningen bedömer att man till en början får räkna med att åtskilliga ansökningar om skuldsanering ges in. Uppskattningsvis rör det sig om 8 000—10 000 ansökningar årligen. Av dessa kommer dock sannolikt, enligt utredningens bedömning, endast en mindre del att leda till bifall. De direkta kostnaderna för hanteringen av skuldsaneringsärenden som uppkommer hos tingsrätterna och kronofogdemyndigheterna har Insolvensutredningen uppskattat till drygt 40 miljoner kronor per år.

Efter betänkandets remissbehandling har olika konsekvenser av förslaget, främst organisatoriska och kostnadsmässiga frågor, övervägts inom regeringskansliet. Något förslag från regeringen med anledning av Insolvensutredningens betänkande har emellertid inte lagts fram för riksdagen.

Frågan om skuldsanering för fysiska personer har vid ett flertal tillfällen behandlats av utskottet, senast våren 1992 i betänkande 1991/92:LU28. Utskottet uttalade därvid att det är angeläget att en möjlighet till skuldsanering för fysiska personer införs i Sverige. Vidare framhöll utskottet, liksom man gjort hösten 1987 (bet. 1987/88:LU12), att en viktig utgångspunkt dock måste vara att regler om skuldsanering inte får leda till en allmän uppluckring av betalningsmoralen i samhället. Huruvida insolvensutredningens förslag om en skuldsaneringslag utgör en lämplig avvägning mellan dessa intressen ansåg sig utskottet då inte böra uttala sig om. Utskottet utgick emellertid från att förslaget noga övervägs inom regeringskansliet och att regeringen därefter återkommer till riksdagen med någon form av förslag till skuldsanering för fysiska personer. Något tillkännagivande med anledning av de då aktuella motionerna fann utskottet inte erforderligt.

I ett frågesvar den 13 oktober 1992 (se prot. 1992/93:5) förklarade justitieministern att hon av flera skäl är tveksam till att införa en lag om skuldsanering. Hon hänvisade därvid bl.a. till att det under alla förhållanden endast är ett fåtal — enligt Insolvensutredningens beräkningar endast 2 000 — som skulle komma i åtnjutande av en sådan sanering. För många andra med stora skulder skulle en skuldsaneringslag bara väcka förhoppningar om en enkel lösning på deras skuldproblem. Enligt justitieministerns mening bör man i stället försöka finna vägar till frivilliga lösningar, vilka innebär att också banker och andra kreditinstitut får ta sin del av ansvaret i stället för att helt överföra konfliktlösningen på det allmänna.

I sammanhanget finns skäl att också närmare redovisa den i motionen omnämnda försöksverksamheten som Konsumentverket skall genomföra. Genom ett regeringsbeslut den 5 november 1992 (C92/971/FOK) har Konsumentverket fått i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med budgetrådgivning och skuldsanering på lokal, regional och central nivå. Verksamhetens syfte är att finna nya och effektivare former för hur man kan möta de enskilda hushållens ökade

behov av budgetrådgivning och skuldsanering. I beslutet konstateras att Konsumentverket sedan slutet av 1970-talet aktivt verkat för att enskilda hushåll skall få tillgång till budgetrådgivning och skuldsanering på lokal nivå. Verkets utvärdering av den lokala budgetrådgivningen visar på positiva effekter för hushållen, och en undersökning i fem kommuner visar även på kommunalekonomiska vinster i form av minskade socialbidrag. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den ökade efterfrågan behövs enligt beslutet också regionala och centrala insatser. Beslutet innebär att Konsumentverket skall genomföra utbildning av bl.a. kommunala konsumentvägledare och Ackordscentralens juridiska ombud i budgetrådgivning och skuldsanering för enskilda hushåll. Utbildningsverksamheten skall inriktas särskilt på att utveckla samarbetet mellan rådgivarna och Ackordscentralens juridiska ombud på regional nivå. Verket skall i samarbete med dessa bl.a. utarbeta kriterier för beviljande av underhandsackord. Vidare skall enligt beslutet Konsumentverket ta initiativ till att bilda en rådgivande nämnd på central nivå för hanteringen av övergripande frågor som rör skuldsanering. Nämnden skall bestå av företrädare för bl.a. kreditinstitut, kronofogdemyndigheter, Finansinspektionen, Ackordscentralen, Svenska Kommunförbundet, Socialstyrelsen, Konsumentverket och konsumentorganisationer. Dessutom skall Konsumentverket, för att kunna samordna försöksverksamheten, bilda en särskild projektgrupp med en representant för Civildepartementet. Försöksverksamheten skall pågå under två år och bedrivas i två kommuner.

Enligt vad utskottet erfarit har också nyligen inom regeringskansliet bildats en interdepartemental arbetsgrupp med företrädare för Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet och Civildepartementet. Arbetsgruppens uppgift är att ytterligare bereda och beakta frågan bl.a. med utgångspunkt från de frågeställningar justitieministern tagit upp i det ovan redovisade frågesvaret. En annan huvuduppgift för gruppen är att följa utvecklingen på området, varvid även förhållandena i Danmark, Norge och Finland skall studeras. Danmark har sedan år 1984 ett skuldsaneringsinstitut som i huvudsak överensstämmer med Insolvensutredningens förslag. I Norge träder en särskild lag om skuldsanering — Lov om frivillig och tvungen gjeldsordning for privatpersoner (Gjeldsordningsloven) — i kraft den 1 januari 1993, och i Finland övervägs för närvarande lagstiftning i ämnet. (Se vidare Juridisk Tidskrift nr 2/1990-91 s. 234.)

Enligt utskottets mening har behovet av möjligheter till skuldsanering för fysiska personer accentuerats under senare tid. Den ekonomiska situationen för många överskuldsatta privatpersoner har bara under det senaste halvåret försämrats markant. Vad utskottet uttalade våren 1992 om angelägenheten av införandet av en möjlighet till skuldsanering har därför i allra högsta grad fortfarande giltighet.

Av vad som redovisats ovan kan utskottet med tillfredsställelse konstatera att det igångsatts ett omfattande arbete såväl inom som utom regeringskansliet med att finna lämpliga lösningar. Utskottet utgår från att olika vägar för att uppnå ett önskat resultat prövas, bl.a. en effektiviserad samverkan mellan kommunala budgetrådgivare, krono-

fogdemyndigheter och banker. Vidare förutsätter utskottet att den ovan redovisade försöksverksamheten som nyligen inletts i Konsumentverkets regi intensifieras och snarast utvidgas till att omfatta åtskilligt flera kommuner samt att ytterligare "kontrollstationer" införs.

Utskottet förutsätter även att i det pågående arbetet också övervägs viss ändrad lagstiftning för att skapa bättre möjligheter för skuldsanering. Utskottet vill därvid peka på att ett alternativ kan vara att införa ett särskilt skuldsaneringsinstitut efter mönster av vad som finns i Danmark och Norge eller som övervägs i Finland. Ett annat alternativ är enligt utskottet att underlätta frivilliga överenskommelser om skuldsanering mellan gäldenärer och enskilda fordringsägare genom att kombinera överenskommelserna med en möjlighet att helt eller delvis efterge det allmännas fordringar, dvs. främst skatter. Härigenom skulle en viktig likställighet mellan exempelvis banklån och skatteskulder uppnås i en skuldsaneringssituation. En sådan särskild skuldsaneringsmöjlighet för det allmännas fordringar skulle eventuellt kunna vara begränsad i tiden. En viktig utgångspunkt måste vara att regler om skuldsanering inte får leda till en allmän uppluckring av betalningsmoralen i samhället.

Genom den ovan redovisade interdepartementala arbetsgruppen finns förutsättningar för att göra erforderliga överväganden, och utskottet utgår från att arbetet bedrivs med skyndsamhet.

Mot bakgrund av det anförda finner utskottet att ett särskilt tillkännagivande från riksdagens sida knappast skulle kunna påskynda en lösning av frågan om skuldsanering. Lagutskottet förordar följaktligen att yrkande 23 i motion Fi35 avstyrks.

När det sedan gäller frågan om *ett allmänhetens bankombud* vill utskottet anför följande.

Enligt bankrörelselagen (1987:617) utövar Finansinspektionen en omfattande tillsyn över bankerna och deras verksamhet. Vid inspektionen utövas bl.a. en villkors- och produktgranskning i syfte att förbättra konsumentskyddet. Granskningen omfattar bl.a. utformning och tillämpning av standardvillkor samt utvecklingen av produktsäkerhet för olika tjänster. Någon i författning fastlagd rätt för allmänheten att hos inspektionen klaga över banker som står under inspektionens tillsyn finns inte. Det åligger dock inspektionen att följa sådana förhållanden som är av betydelse för en sund utveckling av bankernas verksamhet, och dit hör bl.a. att se till att bankerna uppträder korrekt mot kunderna. Utgångspunkten vid inspektionens handläggning av klagomålsärenden är, som framgår av inspektionens fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1993/94, 1994/95 och 1995/96, att inspektionen i första hand skall koncentrera sina resurser till de klagomål som är av principiellt intresse eller på annat sätt av särskilt intresse ur tillsynsynpunkt. Beträffande sådana klagomål handläggs dessa genom ett sedvanligt remissförfarande varefter klaganden meddelas inspektionens ställningstagande i ärendet. Beslutet meddelas även andra som har anknytning till eller intresse av inspektionens ställningstagande.

Vidare vill utskottet peka på att det för enskilda bankkunder finns möjlighet att vända sig till Allmänna reklamationsnämnden. Sedan år 1990 finns vid nämnden en särskild avdelning som prövar tvister mellan, å ena sidan, konsumenter och, å andra sidan, banker och finansinstitut. De intresseledamöter som förutom ordföranden avgör ärendena på avdelningen har utsetts efter förslag av Konsumentverket, LO och TCO samt Finansbolagens Förening, Svenska Bankföreningen, Sparbanksgruppen AB och Sveriges Föreningsbankers Förbund. Vid sammanträdena deltar dessutom en representant från Finansinspektionen som observatör utan rösträtt. Tanken bakom denna ordning är att observatören skall kunna fånga upp problem av mer generell karaktär som kan kräva ingripanden från Finansinspektionens sida. Under verksamhetsåret 1990/91 behandlades nästan 500 ärenden på avdelningen.

Finansinspektionen har i sin ovan nämnda anslagsframställning uttalat att Allmänna reklamationsnämndens bankavdelning bör utnyttjas i betydligt högre grad för att slita tvister i ersättningsfrågor som kunden och banken inte förmått klara ut. Detta kan ske genom att inspektionen på olika sätt informerar om sin och reklamationsnämndens roller i sammanhanget. Vidare bör enligt inspektionen konsumenterna även ges möjligheter att få en tvist löst genom att få rådgivning m.m. hos en annan instans än Finansinspektionen. En motsvarighet till Konsumenternas Försäkringsbyrå, som funnits i många år inom försäkringsområdet, bör därför, enligt inspektionens mening, inrättas även inom kredit- och värdepappersområdet. Flera skäl talar enligt inspektionen för en gemensam byrå för hela inspektionens tillsynsområde. Finansinspektionen anser att frågan om en sådan byrå, upprättad och finansierad av branschorganisationerna, bör diskuteras närmare med berörda parter, och inspektionen har för avsikt att initiera sådana diskussioner. Om förslaget genomförs skulle inspektionens verksamhet kunna inriktas mer på övergripande insatser inom konsumentområdet och kvalitén i tillsynen på konsumentområdet förbättras med ett starkare konsumentskydd som följd.

Enligt utskottets mening tillgodoser det sålunda redovisade förslaget från Finansinspektionen delvis de önskemål som framställs i motion Fi35 yrkande 26. I vart fall anser utskottet att resultatet av de diskussioner som inspektionen avser att inleda med berörda parter i syfte att få till stånd en motsvarighet till Konsumenternas Försäkringsbyrå på bankområdet bör avvaktas innan riksdagen tar några initiativ i saken. Med det anförda förordar utskottet att motionsyrkandet avstyrks.

Stockholm den 24 november 1992

På lagutskottets vägnar

Maj-Lis Lööw

I beslutet har deltagit: Maj-Lis Lööw (s), Holger Gustafsson (kds), Per Stenmarck (m), Margareta Gard (m), Bengt Harding Olson (fp), Inger Hestvik (s), Bengt Kindbom (c), Bengt Kronblad (s), Bertil Persson (m), Gunnar Thollander (s), Stig Rindborg (m), Carin Lundberg (s), Hans Stenberg (s), John Bouvin (nyd) och Widar Andersson (s).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten John Andersson (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Avvikande mening

Maj-Lis Lööw, Inger Hestvik, Bengt Kronblad, Gunnar Thollander, Carin Lundberg, Hans Stenberg och Widar Andersson (alla s) anser

dels att den del av lagutskottets yttrande i avsnittet om en *skuldsaneringslag* som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "Fi35 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening har behovet av skuldsanering för fysiska personer accentuerats i sådan grad under den senaste tiden att omedelbara åtgärder nu är påkallade. Bland de alternativ som därvid kan komma i fråga framstår lagstiftningsalternativet som det enda tänkbara. Ett system med frivilliga lösningar i enlighet med vad justitieministern förordat i sitt ovan redovisade frågesvar torde nämligen innebära att statens fordringar på skatter och avgifter inte försvinner även om en överenskommelse träffas med övriga borgenärer. Utskottet anser därför att regeringen snarast bör framlägga förslag till lagstiftning på området. Ett tillräckligt underlag för överväganden torde finnas i Insolvensutredningens betänkande och i remissyttrandena. Vidare borde de erfarenheter som finns på området i Danmark, de överväganden som gjorts i Norge och det beredningsmaterial som finns i Finland kunna tjäna som lämpligt underlag för de bedömningar som bör göras. Genom den ovan redovisade interdepartementala arbetsgruppen finns vidare förutsättningar för regeringen att förhållandevis omgående ta sig an saken och lägga fram erforderliga lagförslag.

Ett lagförslag om skuldsanering i någon form behöver inte innebära att den försöksverksamhet som Konsumentverket nyligen påbörjat behöver upphöra. Detta arbete kan enligt utskottets mening läggas till grund för förslag till mer permanenta åtgärder i syfte att hjälpa dem som inte kan komma i åtnjutande av skuldsanering.

Vad sålunda har anförts förordar lagutskottet att riksdagen med bifall till motion Fi35 yrkande 23 ger regeringen till känna.

dels att den del av lagutskottets yttrande i avsnittet om ett *allmänhetens bankombud* som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "motionsyrkandet avstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det sålunda redovisade förslaget från Finansinspektionen i huvudsak positivt. Utskottet anser emellertid att förslaget som sådant inte är tillräckligt mot bakgrund av det stora behov som många bankkunder i dag har med att få hjälp och stöd i sina mellanhavanden med banker. Vidare är det, som också framhålls i motionen, viktigt att konsumenter kan få kvalificerad hjälp med att få

principiellt viktiga klagomål mot banker prövade. Ett sådan hjälp torde den av Finansinspektionen föreslagna byrån inte kunna tillhandahålla.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att frågan om inrättande av ett allmänhetens bankombud bör utredas. Utskottets ställningstagande innebär att utskottet förordar bifall till motion Fi35 yrkande 26.

