

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet fyra motioner från den allmänna motionstiden år 1998, som tar upp olika insolvensrättsliga frågor. Spörsmålen gäller konkurstillsyn och konkursförvaltning, statens förmånsrätt för skatter, löneskyddet i konkurs och återtagandeförbehåll.

Motionen om konkurstillsyn och konkursförvaltning har remissbehandlats. Remissvaren har intagits som bilaga till betänkandet.

Utskottet förordar med anledning av sistnämnda motion ett tillkännagivande om tilläggsdirektiv till Konkurstillsynsutredningen (Ju 1997:05). I övrigt avstyrker utskottet bifall till motionsyrkandena.

Motionerna

1998/99:L301 av Stig Rindborg (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Konkurstillsynsutredningen med den inriktning som föreslagits i motionen.

1998/99:L302 av Bengt Silfverstrand och Elisebeht Markström (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om arbetstagares rättigheter vid lönegaranti och konkurs.

1998/99:L303 av Marianne Andersson m.fl. (c, m, kd, fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ett förstärkt skydd för äganderättsförbehåll.

1998/99:Sk302 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari yrkas

7. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i skattelagen att statens skatteförmånsrätt vid konkurser avskaffas i enlighet med vad som anförts i motionen.

Utskottet

Inledning

I betänkandet behandlar utskottet fyra motioner från den allmänna motionstiden år 1998, som tar upp olika insolvensrättsliga frågor. Spörsmålen gäller reformering av konkurstillsynen och konkursförvaltningen, statens förmånsrätt för skatter, löneskyddet i konkurs och återtagandeförbehåll.

Som en allmän bakgrund till motionsspörsmålen bör upplysas följande. Efterlevnaden av civilrättsliga regler om betalningsskyldighet regleras i sista hand av att gäldenärens egendom tvångsvis genom konkurs eller utsökning kan användas för att tillgodose fordringsägarna. De väsentligaste bestämmelserna om konkurs finns i konkurslagen (1987:672). Konkursförfarandet, som utgår från att gäldenären är på obestånd eller insolvent, har karaktär av generalexecution där i princip alla borgenärer deltar och där all gäldenärens egendom tas i anspråk. Den ordning i vilken betalningsanspråken skall tillgodoses regleras i förmånsrättslagen (1970:979). I lagen görs i fråga om förmånsrättsordningen skillnad mellan å ena sidan s.k. särskilda förmånsrätter, som belastar endast viss egendom och som gäller både vid utmätning och i konkurs, samt å andra sidan s.k. allmänna förmånsrätter, som avser all gäldenärens egendom och som gäller enbart i konkurs. Särskild förmånsrätt följer bl.a. med företagshypotek, varmed avses en säkerhetsrätt på grund av in-teckning i en näringsidkares lösa egendom, och med in-teckning i fast egendom. Allmän förmånsrätt har exempelvis under vissa förutsättningar fordringar på skatt samt vissa fordringar på lön.

Vid sidan av konkurs finns numera enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion ett särskilt insolvensrättsligt förfarande inom vars ram åtgärder kan vidtas för att rekonstruera sådana företag i kris som bedöms ha utsikter till en fortsatt lönsam verksamhet. En rekonstruktion kan innefatta såväl åtgärder som förbättrar rörelsens resultat som en uppgörelse med borgenärerna. En sådan uppgörelse kan ske genom en frivillig överenskommelse eller med tillämpning av regler om offentligt ackord.

Konkurstillsyn och konkursförvaltning

Ett konkursförfarande inleds med att rätten på ansökan av gäldenär eller borgenär beslutar om konkurs. Genom konkursbeslutet förlorar gäldenären rådigheten över den egendom som ingår i konkursboet. Rådigheten tillkommer i stället den förvaltare som utses av rätten. I princip anförtros förvaltaruppdrag advokater som har specialiserat sig på konkursförvaltning. Förvaltarens uppgift är att realisera tillgångarna i boet och dela ut in-flutna medel till borgenärerna. Vid förvaltningen skall förvaltaren ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som kan främja en förmånlig och snabb avveckling av boet. Förvaltaren har bl.a. att snarast upprätta en s.k. förvaltarberättelse, innehållande uppgifter om bl.a. boets tillstånd och orsakerna till gäldenärens obestånd.

Förvaltningen står under tillsyn av en tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheter är kronofogdemyndigheterna, vilka tillsammans med Riksskatteverket utgör exekutionsväsendet. Riksskatteverket har den övergripande ledningen och ansvaret för verksamheten. Sedan den 1 juli 1997 finns det tio regionala kronofogdemyndigheter med för närvarande 84 lokala kontor. Förutom att utgöra tillsynsmyndighet företräder kronofogdemyndigheten staten som borgenär i en konkurs. Det innebär att myndigheten för statens räkning ansöker om gäldenärens försättande i konkurs och för statens talan i konkursen.

Tillsynsmyndigheternas uppgift är att övervaka att förvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med konkurslagen och andra

författningar. Myndigheten skall särskilt se till att avvecklingen av konkurser inte fördröjs i onödan, och myndigheten kan, när den finner det lämpligt, fordra redovisning av förvaltaren. I viktigare frågor skall förvaltaren höra tillsynsmyndigheten och särskilt berörda borgenärer.

En konkursförvaltare skall alltid avge slutredovisning för sin förvaltning till tillsynsmyndigheten. Till redovisningen skall bifogas de handlingar som är av betydelse för kontrollen av den. Slutredovisning kan alltid klandras av gäldenären och tillsynsmyndigheten samt under vissa förutsättningar av borgenär.

Arvodet till en förvaltare bestäms av rätten. Rätten skall, innan den bestämmer arvodet, inhämta yttrande i frågan av tillsynsmyndigheten samt ge gäldenären och de borgenärer som hos rätten har begärt det tillfälle att yttra sig över framställningen inom viss tid. I den mån ett arvode till konkursförvaltaren inte kan tas ur boet, skall arvodet som huvudregel betalas av staten.

Under slutet av 1980-talet ökade antalet konkurser på några få år från omkring 6 000 per år till runt 20 000 år 1993. I slutet av år 1993 vände dock utvecklingen, och sedan år 1996 torde antalet konkurser uppgå till omkring 12 000–13 000 per år.

Frågor om konkursförvaltningen och konkurstillsynen har varit föremål för en mängd utredningar och överväganden. Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut (dnr 3686-1983) riktat allvarliga anmärkningar mot utformningen av tillsynen. JO anger att begreppet ”konkurstillsyn till sitt innehåll inte är enhetligt eller entydigt. Uppfattningen om vad tillsyn betyder och hur den skall utövas varierar från en tillsynsmyndighet till en annan – verksamheten är i hög grad personanknuten: den blir vad den enskilde tillsynsfogden gör den till. Att det är så får i första hand tillskrivas det förhållandet att förarbetena till lagstiftningen i åtskilliga hänseenden lämnar föga eller ingen vägledning om hur tillsynen i praktiken skall utövas”. JO förespråkar att tillsynsmyndigheten genomgående blir mer aktiv och offensiv i sin verksamhet för att kunna fullgöra vad den rimligen bör vara; enligt JO ”en funktion vid förvaltarens sida för att se till att samtliga berörda intressen tas till vara på bästa sätt.” JO föreslår bl.a. att tillsynen koncentreras till färre myndigheter och att uppgiften att vara tillsynsfogde anförtros en specialist.

I betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet lämnade Domstolsutredningen år 1991 förslag om omfördelning av uppgifter mellan domstolar, tillsynsmyndigheter och förvaltare i fråga om konkurshanteringen. År 1994 redovisade Riksrevisionsverket rapporten (RRV 1994:13) Tillsyn vid konkurs, som innehöll förslag och rekommendationer om konkurstillsynen. Domstolsverket har också i sin rapport Översyn av vissa konkursträttsliga frågor (DV-rapport 1992:2) behandlat konkurshanteringsfrågor. Varken Domstolsutredningens, Riksrevisionsverkets eller Domstolsverkets förslag har lett till lagstiftning.

Även riksdagen har med anledning av motioner vid ett flertal tillfällen under senare år behandlat frågor om konkursförvaltning och konkurstillsyn. Motionerna har avslagits med hänvisning till pågående utredningsarbete (se bet. 1992/93:LU40, 1993/94:LU20, 1995/96:LU11 och 1997/98:LU14).

Av Riksrevisionsverkets rapport (RRV 1994:13) framgår att det finns ett antal övergripande problem med konkurstillsynen. Dessa kan sammanfattas

enligt följande. Oklarhet råder om konkurstillsynens mål och närmare inriktning. Lagstiftningens riktlinjer för tillsynen är komplexa och delvis allmänt hållna, vilket ger utrymme för olika tolkningar. Tillsynsfunktionen har en delvis oklar roll i förhållande till domstolarna och konkursförvaltarna. Tillsynens inriktning på granskning av enskilda konkursärenden begränsar möjligheterna att beakta centrala och generella problem i konkursförvaltningen. Tillsynsverksamheten styrs i alltför hög grad av de kvantitativa kraven och av formaliakontrollen som hindrar att tillräcklig uppmärksamhet ägnas åt de kvalitativa och långsiktiga aspekterna i konkursförvaltningen. Tillsynens inriktning på ärendegranskning medför betydande krav på flexibilitet i tillsynssystemet. Tillsynsverksamheten har begränsad förmåga att hantera och anpassa verksamhetens resurser till förändringar i ärendevolymerna och andra yttre omständigheter. Tillsynsverksamhetens organisation och administrativa stöd är inte ändamålsenliga för en enhetlig och effektiv tillsyn. Den splittrade tillsynsorganisationen har bl.a. försvårat ledningen och en samordnad utveckling av tillsynsverksamheten.

Våren 1997 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att utreda vilken inriktning och vilket närmare innehåll konkurstillsynen skall ha, vad som bör gälla för utseende och arvodering av konkursförvaltare och om konkurskostnaderna totalt sett kan minskas och i så fall hur det kan ske (dir. 1997:74). En utgångspunkt för utredningsuppdraget är enligt vad som anförs i direktiven att en statlig konkurstillsyn skall behållas, liksom en privat konkursförvaltning. Förvaltningen skall i huvudsak vara anordnad på det sätt den är i dag. En annan utgångspunkt är att konkurstillsynen alljämt skall vara knuten till kronofogdemyndigheterna i organisatoriskt hänseende och att Riksskatteverket även i fortsättningen skall ha den centrala funktionen. I direktiven anges närmare att utredaren bl.a. skall redovisa en bedömning av hur förutsättningarna för en väl fungerande tillsyn påverkats av den regionalisering av exekutionsväsendet som nyligen har genomförts och om det finns behov av ytterligare anpassning av organisationen. Utredaren skall i sammanhanget beakta de förslag som Domstolsutredningen har lämnat, förslag som syftar till att renodla domstolarnas roll. Utredaren skall vidare inrikta sitt arbete på att tillsynen mindre skall gälla granskning av enskilda konkursärenden än kvalitativa och långsiktiga bedömningar av hur konkursförvaltningen bedrivs. Tillsynen bör alltså i ökad utsträckning vara uppföljande och överblickande till sin karaktär. Tillsynsorganet skall också, anför det, ges möjligheter att genomföra inspektioner i olika former hos konkursförvaltare i syfte att granska hur förvaltaruppdragen har skötts. Vidare anförs i direktiven att borgenärerna är konkurshanteringens viktigaste grupp. En ny annorlunda inriktning av konkurstillsynen bör därför utformas så att borgenärskollektivets ställning inte försvagas och helst förstärks. I uppdraget ingår därför att ta ställning till borgenärskollektivets roll i förhållande till tillsynsfunktionen liksom även till förvaltaren. Utredaren bör enligt direktiven dessutom utreda om de enskilda borgenärernas ställning på något sätt kan stärkas.

När det gäller frågan om utseende av konkursförvaltare bör enligt vad som anförs i direktiven utredaren överväga om den nuvarande regleringen är ändamålsenlig och lägga fram de förslag han finner nödvändiga. Det är därvid särskilt viktigt att beakta intresset av såväl en hög kompetensnivå bland

dem som utses till förvaltare som en fri konkurrens bland dem som uppfyller kompetenskraven. Såvitt avser spörsmålet om konkursförvaltarens arvode bör enligt direktiven utredaren överväga vilken roll tingsrätten respektive tillsynsorganet skall spela när förvaltarens arvode skall bestämmas. Vidare bör utredaren, anför det, överväga vilka normer som skall vara bestämmande för arvodet samt vilka uppgifter som förvaltarens skall lämna i samband med sitt arvodesanspråk.

Utredaren skall lämna de förslag till lagändringar och ändringar i andra avseenden som följer av uppdraget. Enligt direktiven är utredaren oförhindrad att föreslå andra ändringar beträffande konkurstillsynen och konkursförvaltningen än de som redovisats i det föregående. I direktiven anför avslutningsvis att utredningsarbetet skall inriktas på att om möjligt lämna förslag till åtgärder som kan innebära effektiviseringar och besparingar för såväl staten som enskilda som berörs av konkurshanteringen. Utredningen har antagit namnet Konkurstillsynsutredningen.

Genom tilläggsdirektiv den 1 oktober 1998 har Konkurstillsynsutredningens utredningsuppdrag preciserats så att utredningen beträffande kostnader och förvaltningen vid konkurs skall utreda dels behovet av samordning av avgifter i konkurs samt vissa frågor om andra kostnader vid konkurs, dels vissa frågor angående förvaltarberättelsen m.m. (dir. 1998:77). Samtidigt har tiden för redovisning av uppdraget förlängts till den 30 september 1999.

I motion L301 kritiserar Stig Rindborg (m) Konkurstillsynsutredningens direktiv. Enligt motionärens mening borde utredningsuppdraget ha varit mer förutsättningslöst och inte haft som utgångspunkt att tillsynsfunktionen även fortsättningsvis skall vara offentlig och knuten till kronofogdemyndigheterna. Motionären anser att Konkurstillsynsutredningen bör få tilläggsdirektiv så att utredningen kan föreslå en reform som stärker borgenärernas ställning i konkurser samtidigt som tillsynsmyndigheterna kan avskaffas. I motionen förordas en radikal reformering av konkurstillsynen i syfte att stärka borgenärernas inflytande över konkursförfarandet. Den i motionen föreslagna ordningen innebär att borgenärerna skall ha en funktion liknande den som aktieägarna normalt utövar på bolagsstämman. Borgenärernas inflytande skall, enligt det i motionen redovisade förslaget, utövas på särskilda borgenärssammanträden vid tingsrätten, vilka hålls en gång i halvåret. Vidare skall rätten utse en särskild konkursrevisor, som skall vara auktoriserad revisor, och som i likhet med konkursförvaltarens skall avge redovisning för sitt uppdrag vid borgenärssammanträdena. Redovisningarna skall ges in till Patent- och registreringsverket för granskning. Genom att ta vara på borgenärernas kunskap och erfarenheter och genom konkursrevisorns roll blir, enligt motionärens mening, tillsynsmyndigheten överflödigt och kan avskaffas. Härigenom torde, anför motionären vidare, staten göra en besparing beträffande konkurshanteringen, och de frigjorda resurserna kan tillgodogöras i polisens och åklagarnas brottsutredande verksamhet. I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till Konkurstillsynsutredningen med den inriktning som föreslagits i motionen.

På lagutskottets begäran har yttranden över motionen avgetts av Göta hovrätt, Malmö tingsrätt, Domstolsverket, Riksskatteverket, Kronofogdemyn-

digheten i Umeå, Skattemyndigheten i Gävle, Patent- och registreringsverket (Bolagsavdelningen), Stiftelsen Ackordscentralen, Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, Konkursförvaltar Kollegiet, Svensk Handel, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Bankföreningen och Tjänstemännens Centralorganisation.

Göta hovrätt har i och för sig inget emot att direktiv till utredningar är öppna. I sak anför hovrätten att ett avskaffande av tillsynsmyndigheten synes medföra att domstolarna skulle åläggas nya tidskrävande arbetsuppgifter. En sådan reform skulle vidare innebära att möjligheterna att skapa en enhetlig praxis och gemensamma rutiner för konkurser i landet minskar. Risken för konkursmissbruk torde enligt hovrätten öka väsentligt med motionärens förslag.

Malmö tingsrätt motsätter sig inte att tillsynsfrågan utreds vidare enligt intentionerna i motionen, dock bör det ske i form av en ny utredning. Tingsrätten ifrågasätter dock om den ordning som föreslås i motionen leder till en effektivare tillsyn och lägre totala kostnader för konkursförfarandet.

Inte heller *Domstolsverket* har något att invända mot att konkurstillsynen utreds vidare i den riktning som föreslås i motionen. Verket framhåller dock att den i motionen föreslagna reformen kan antas innebära ökade kostnader för domstolarna.

Enligt *Riksskatteverket* är förslaget i motionen att avskaffa den offentliga konkurstillsynen orealistiskt, bl.a. med hänsyn till att väsentliga allmänna intressen gör sig gällande i en konkurs. Vidare skulle en konkurshantering efter mönster i aktiebolagslagen och med ett ökat borgenärsinflytande leda till att konkursförvaltarens självständighet äventyras.

Kronofogdemyndigheten i Umeå anser att ett genomförande av motionsförslaget innebär ökade arbetsuppgifter för domstolarnas del och därmed inte leda till någon besparing. Enligt kronofogdemyndigheten skulle inte heller enhetligheten vid konkurstillsynen bli bättre, utan förslaget torde i stället innebära ökad byråkrati.

Enligt *Skattemyndigheten i Gävle* är nuvarande utredningsuppdrag tillräckligt för att åstadkomma en annorlunda inriktning av konkurstillsynen inom ramen för befintlig organisation. Med motionärens förslag torde förvaltarnas självständighet riskeras. Det finns vidare enligt skattemyndigheten uppenbara risker för fördyringar och ökad byråkrati med förslaget. En annan nackdel med förslaget är att enhetligheten i konkurstillsynen torde bli mindre. Det stora allmänna intresse som gör sig gällande vid en konkurs motiverar, anför skattemyndigheten, att konkurstillsynen är under statlig ledning.

Patent- och registreringsverket tillstyrker tilläggsdirektiv till Konkurstillsynsutredningen i enlighet med motionärens hemställan. Verket har ingenting emot att få nya registreringsuppgifter avseende konkurser, men finansieringen av de ökade kostnader som detta medför måste utredas, liksom huruvida förekommande granskning i registerärenden bör utvidgas till en mer materiell granskning.

Ackordscentralen anser att utredningen bör få avsluta sitt arbete utan nya tilläggsdirektiv. Därefter kan regeringen på nytt överväga behovet av ytterligare reformer beträffande konkursförfarandet.

Enligt *Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR* bör åtminstone s.k. rörelsekonkurser underkastas yrkesmässig revision. FAR delar motionärens syn att borgenärerna under konkursens gång bör ha en roll liknande aktieägarnas i aktiebolag. Konkurs som är föremål för revision skall enligt FAR inte behöva stå under statlig tillsyn.

Konkursförvaltarkollegiet har ingen erinran mot att Konkurstillsynsutredningen i tilläggsdirektiv erhåller ett vidgat uppdrag att förutsättningslöst pröva den inriktning på konkurstillsynen som föreslagits i motionen. Kollegiet anser dock att förslaget såvitt avser ordinär konkurs inte är praktiskt genomförbart.

Svensk Handel och *Svenska Arbetsgivareföreningen* tillstyrker att utredningen ges tilläggsdirektiv i enlighet med vad som föreslås i motionen.

Svenska Bankföreningen delar uppfattningen i motionen att det är viktigt att borgenärerna tillförsäkras inflytande i konkursförfarandet. Föreningen anser att en utredning av de frågor om konkurstillsyn m.m. som behandlas i motionen skulle vara av intresse. Konkurstillsynsutredningen kan enligt föreningen vara ett forum härför.

Sveriges Industriförbund delar grundinställningen i motionen att borgenärernas ställning bör stärkas i fråga om konkurstillsyn och konkursförvaltning. Förslagen i motionen är enligt förbundet intressanta och värda att utredas. Förbundet tillstyrker därför att Konkurstillsynsutredningen får tilläggsdirektiv med den inriktning som föreslås i motionen.

Tjänstemännens Centralorganisation avstyrker att tillsynsmyndigheten avskaffas. Myndigheten är ett viktigt organ när det gäller att bevaka arbetstagarernas rättigheter i konkurser.

Enligt utskottets mening har de granskningar och utredningar som gjorts under 1990-talet klart visat att det finns ett antal övergripande problem när det gäller konkursförvaltning och konkurstillsyn. Särskilt otillfredsställande är oklarheterna rörande konkurstillsynens mål och inriktning. Utskottet ser därför med tillfredsställelse att många av de frågor som aktualiserats nu är föremål för ett samlat utredningsarbete i ett större konkursrättsligt perspektiv, och utskottet kan inte finna annat än att regeringens uppdrag till Konkurstillsynsutredningen innefattar en mängd möjligheter till nytänkande på området.

Utskottet anser för sin del att det är viktigt att konkurstillsynen är utformad så att dess opartiskhet inte kan ifrågasättas och att den skapar förtroende hos de berörda. Enligt utskottets mening är det vidare väsentligt att konkurstillsynen har en övergripande och generell karaktär, och att det klargörs att huvudaktörerna i en konkurs utgörs av förvaltaren och borgenärerna. En annan väsentlig hållpunkt är att förvaltarnas oberoende ställning i förhållande till borgenärer och tillsynsfunktion säkerställs.

I likhet med motionären konstaterar utskottet att de nuvarande direktiven till Konkurstillsynsutredningen inskränker utredningsuppdraget så till vida att konkurstillsynen även i fortsättningen skall vara offentlig och knuten till kronofogdemyndigheterna samt att Riksskatteverket skall ha den centrala tillsynsfunktionen. Detta begränsar givetvis utredningens möjligheter att överväga en nyordning i fråga om hur tillsynsfunktionen skall vara organiserad. Även om det, enligt utskottets mening, finns övervägande skäl som talar

för att det också i framtiden skall finnas en offentlig konkurstillsyn är det olyckligt att utredningen inte getts fria händer att mer förutsättningslöst pröva hur en sådan tillsyn kan organiseras och överväga sådana mer principiella frågeställningar som redovisats i motionen, särskilt mot bakgrund av de förslag som nyligen lagts fram av Förmånsrättskommittén i betänkandet (SOU 1999:1) Nya förmånsrättsregler. Som närmare kommer att redovisas i följande avsnitt har kommittén nämligen föreslagit dels att statens förmånsrätt för skatter och avgifter avskaffas, dels att förmånsrätten för företagsinteckningar ändras till en allmän förmånsrätt. Ett genomförande av Förmånsrättskommitténs förslag torde innebära att de nu prioriterade borgenärerna, staten respektive innehavare av företagsinteckningar, får ett helt annat intresse än för närvarande att engagera sig i och påverka konkursförvaltningen. Ett avskaffande av förmånsrätten för skatter och allmänna avgifter leder således till att kronofogdemyndigheten, såsom företrädare för staten som borgenär, måste ikläda sig en mer aktiv borgenärsroll än för närvarande. Den i olika sammanhang kritiserade dubbelrollen för kronofogdemyndigheten, att både vara tillsynsmyndighet och borgenärsföreträdare för staten, blir därigenom enligt utskottets mening både från principiella och praktiska utgångspunkter mer påtaglig än vad som gällt hittills. Därmed innebär Förmånsrättskommitténs förslag beträffande skatteförmånsrätten och förmånsrätten för företagsinteckningar att förutsättningarna ändrats för Konkurstillsynsutredningens uppdrag i förhållande till de ursprungliga direktiven, vilket enligt utskottets mening motiverar att utredningen ges ett vidgat uppdrag.

Det anförda innebär att utskottet anser att uppdraget till Konkurstillsynsutredningen bör utvidgas så att utredningen, dock alltjämt med utgångspunkt i att konkurstillsynen skall vara offentlig, ges möjlighet att därutöver förutsättningslöst överväga den framtida tillsynsfunktionens organisation. Utredaren bör därvid beakta de allmänna uttalanden som utskottet nu gjort om inriktningen av en reform och de frågeställningar som belyses i motionen. Utskottet kan inte se att ett sådant utvidgat utredningsuppdrag skulle behöva innebära att utredningstiden behöver förlängas med mer än några månader. Det får ankomma på regeringen att meddela tilläggsdirektiv till Konkurstillsynsutredningen i enlighet med det anförda.

Vad utskottet sålunda uttalat med anledning av motion L301 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Förmånsrättsordningen

När en konkurs inträffat skall, om medel finns i konkursboet, betalning först utgå för konkurskostnaderna och för annan skuld som konkursboet ådragit sig (s.k. massaskuld). Av boets återstående medel sker därefter utdelning till borgenärerna i en viss ordning, den s.k. förmånsrättsordningen.

Som nämnts inledningsvis skiljer förmånsrättslagen mellan särskild och allmän förmånsrätt. Särskild förmånsrätt följer bl.a. med företagshypotek och med in-teckning i fast egendom. Allmän förmånsrätt har exempelvis under vissa förutsättningar fordringar på skatt samt vissa fordringar på lön. Särskild förmånsrätt har i princip företräde framför allmän förmånsrätt.

För att tillförsäkra att arbetstagare alltid skall få någon betalning för sin fordran mot en arbetsgivare som försätts i konkurs finns regler i lönegarantilagen (1992:497). Lagen innebär att staten garanterar prioriterade fordringar på lön och pension samt att staten övertar fordringarna – med motsvarande förmånsrätt – och inträder i konkursen som borgenär på respektive löntagares plats.

Den 1 juli 1994 infördes vissa ändringar i förmånsrättslagen som innebar en begränsning av omfattningen av de lönefordringar som kan ersättas genom lönegarantin (prop. 1993/94:208, bet. LU34). Ytterligare ändringar när det gäller löneförmånsrätten och lönegarantin beslutades år 1995 respektive år 1997, i huvudsak för att åstadkomma en bättre överensstämmelse mellan de svenska reglerna om löneskyddet i konkurs och EG-direktivet på området (prop. 1994/95:180, bet. LU30 och prop. 1996/97:102, bet. LU19).

Enligt motion L302 av Bengt Silfverstrand och Elisebeht Markström (båda s) har det under 1990-talet skett klara försämringar av arbetstagarnas löneskydd i konkurs, bl.a. genom de ändringar i förmånsrättslagen som infördes den 1 juli 1994. En översyn bör göras av gällande regler för arbetstagares förmånsrätt och lönegarantin i syfte att förbättra arbetstagarnas löneskydd, och i motionen yrkas ett tillkännagivande med denna innebörd.

I motion Sk302 av Bo Lundgren m.fl. (m) anförs att ett avskaffande av statens förmånsrätt för skatter och allmänna avgifter skulle innebära att rekonstruktioner av företag underlättas. Härigenom skulle staten få incitament att agera på ett tidigare stadium för att rädda företag på väg in i en ekonomisk kris. Dessutom torde ett sådant ökat intresse från statens sida leda till att fler oseriösa företagare upptäcks snabbare. I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i förmånsrättslagen av innebörd att statens förmånsrätt för skatter m.m. avskaffas (yrkande 7).

I december 1995 tillkallades Förmånsrättskommittén med uppgift att utreda frågor om förmånsrätt i konkurs, lönegaranti och underlaget för företagshypotek (dir. 1995:163). Kommitténs huvuduppgift var att ta ställning till dels om statens förmånsrätt för skatter och avgifter bör slopas, dels om företagshypoteket bör ges en annan ställning än det har i dag och dels om arbetstagarnas löneskydd vid arbetsgivarens konkurs kan förbättras utan att statens kostnader för lönegarantin ökar.

Utredningsuppdraget utvidgades genom tilläggsdirektiv i februari 1997 till att avse även frågan om gäldenären, under företagsrekonstruktion enligt lagen om företagsrekonstruktion, bör ges en rätt att säga upp avtal i förtid (dir. 1997:26). Kommittén fick slutligen genom tilläggsdirektiv i juli samma år till uppgift att analysera alternativa möjligheter till hur statens kostnader för lönegarantin kan minskas med 300 miljoner kronor och att lägga fram ett förslag om en sådan besparing (dir. 1997:82).

Förmånsrättskommittén har nyligen avslutat sina huvudsakliga uppgifter genom att den 18 februari 1999 till Justitieministern överlämna huvudbetänkandet (SOU 1999:1) Nya förmånsrättsregler. Kommittén fortsätter nu sitt arbete med frågan om gäldenären under företagsrekonstruktion bör ges en rätt att säga upp avtal i förtid, och kommittén beräknar att avge ett slutbetänkande vid utgången av år 1999.

Förmånsrättskommitténs förslag i huvudbetänkandet innebär sammanfattningsvis följande. Statens förmånsrätt för skatter och avgifter avskaffas. Företagshypoteket omvandlas till en allmän förmånsrätt som gäller i hälften av all gäldenärens egendom som återstår sedan fordringar med bättre förmånsrätt fått full betalning. Dagens ordning med förmånsrätt för lönefordringar som förfallit högst tre månader före konkursansökan ersätts av ett mer begränsat löneskydd där förmånsrätten avser lönefordringar som belöper på högst tre månader före konkursansökan. Förmånsrätten begränsas också till ett högsta belopp om tio basbelopp. Om arbetstagaren utför arbete under uppsägningstid åt konkursboet skall lönen betalas av konkursboet. Sådan fordran omfattas varken av lönegaranti eller förmånsrätt. Om arbetstagaren inte utför arbete under uppsägningstiden omfattas lönefordran av lönegaranti men inte av förmånsrätt. Löneskyddet skall ha samma omfattning vid företagsrekonstruktion enligt lagen om företagsrekonstruktion som vid konkurs. Rekonstruktionsgäldenären kan efter beslut av rekonstruktören låna medel ur lönegarantin till löner som intjänats högst tre månader före ansökan om företagsrekonstruktion t.o.m. en vecka efter beslutet om företagsrekonstruktion. Lånet skall med ränta återbetalas eller betryggande säkerhet ställas för återbetalningen innan rekonstruktionsförfarandet får avslutas. Maximibeloppet för lönegarantin höjs till fyra basbelopp. Samtidigt förlängs den tid för vilken lönegaranti maximalt gäller till åtta månader.

Enligt utskottets mening finns det ingen anledning för riksdagen att nu föregripa remissbehandlingen och den fortsatta beredningen av Förmånsrättskommitténs förslag, och utskottet avstyrker därför bifall till motionerna L302 och Sk302 yrkande 7.

Återtagandeförbehåll

En säljare har i praxis sedan länge kunnat erhålla separationsrätt i köparens konkurs eller vid utmätning hos denne genom att förbehålla sig äganderätten till varan tills denna blivit fullt betald eller rätt att återta varan om den inte betalas, s.k. återtagandeförbehåll. Enligt gällande rätt är sålunda ett återtagandeförbehåll i ett köpeavtal i princip sakrättsligt giltigt tills varan är fullt betald. Säljaren kan alltså vid köparens insolvens kräva att varorna skall fränskiljas köparens övriga egendom och återställas till säljaren. Som ett viktigt undantag gäller dock att någon sådan rätt inte tillkommer säljaren när köparen trots förbehållet haft rätt att förfoga över varan före betalning genom att infoga den i annan egendom, förbruka den eller sälja den vidare.

I motion L303 av Marianne Andersson m.fl. (c, m, kd, fp) anføres att leverantörerna i Sverige, däribland många små och medelstora företag, hamnar i ett utsatt läge när deras beställare försätts i konkurs. Det beror på att leverantörsfordringar är oprioriterade. Ett sätt att påtagligt förbättra leverantörernas ställning vore enligt motionärernas mening att stärka det sakrättsliga skyddet för återtagandeförbehåll. En sådan reform skulle också minska möjligheterna till s.k. bekvämlighetskonkurser. Ett förstärkt sakrättsligt skydd för återtagandeförbehåll skulle också, enligt motionärernas mening, minska riskerna för kapitalförstöring som en försäljning av egendomen i konkurs många

gångar innebär. I motionen yrkas ett tillkännagivande om förstärkt sakrättsligt skydd för återtagandeförbehåll.

Utskottet behandlade så sent som våren 1998 ett par motioner med likalydande innehåll som den nu aktuella motionen (bet. 1997/98:LU14). Utskottet konstaterade då att frågan om separationsrätt vid försäljning med återtagandeförbehåll övervägts av Kommissionslagskommittén och att i kommitténs slutbetänkande (SOU 1988:63) Kommission och dylikt inte föreslås någon principiell förändring beträffande förutsättningarna för sådan separationsrätt. Vidare påpekade utskottet att betänkandet var föremål för beredning i Regeringskansliet varvid behovet av särskilda regler om separationsrätt i vissa fall övervägdes. Utskottet ansåg att de pågående övervägandena med anledning av kommitténs slutbetänkande inte borde föregripas, och avstyrkte bifall till de då aktuella motionerna.

Enligt vad utskottet erfarit pågår alltjämt i Regeringskansliet beredning av Kommissionslagskommitténs slutbetänkande innefattande spörsmålet om behovet av särskilda regler om separationsrätt i vissa fall. Inte heller nu anser utskottet att övervägandena bör föregripas, och utskottet avstyrker därför bifall till motion L303.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *konkurstillsyn och konkursförvaltning*
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:L301 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
2. beträffande *förmånsrättsordningen*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:L302 och 1998/99:Sk302 yrkande 7,
3. beträffande *återtagandeförbehåll*
att riksdagen avslår motion 1998/99:L303.

Stockholm den 2 mars 1999

På lagutskottets vägnar

Tanja Linderborg

I beslutet har deltagit: Tanja Linderborg (v), Rolf Åbjörnsson (kd), Marianne Carlström (s), Stig Rindborg (m), Rune Berglund (s), Karin Olsson (s), Henrik S Järrel (m), Marina Pettersson (s), Christina Nenes (s), Tasso Stafilidis (v), Kjell Eldensjö (kd), Berit Adolfsson (m), Anders Berglöv (s), Viviann Gerdin (c), Ulf Nilsson (fp), Anne-Katrine Dunker (m) och Eva Arvidsson (s).

På lagutskottets begäran har yttrande över motionen avgivits av Göta hovrätt, Malmö tingsrätt, Domstolsverket, Riksskatteverket, Kronofogdemyndigheten i Umeå, Skattemyndigheten i Gävle, Patent- och registreringsverket (PRV), Ackords-centralen, Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, Konkursförvaltarkollegiernas Förening, Svensk Handel, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Bankföreningen, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Industrieförbund och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO). Remissinstanserna har därvid anfört följande.

Göta hovrätt

Hovrätten har i och för sig inget emot att direktiv till utredningar är öppna. Beträffande de argument som anförts i motionen för att tilläggsdirektiv till konkurstillsynsutredningen skall ges får hovrätten anföra följande.

Ett avskaffande av tillsynsmyndigheten på sätt som föreslås i motionen skulle innebära att den avlastning tillsynsmyndighetens arbete i dag medför för domstolarna helt skulle upphöra. Det i motionen föreslagna tillvägagångssättet av konkurshanteringen synes dessutom medföra att domstolarna skulle åläggas nya tidskrävande arbetsuppgifter. Enligt hovrättens mening bör konkurstillsynen i stället utformas på så sätt att domstolarnas konkurshantering förenklas.

Ett avskaffande av tillsynsmyndigheten skulle vidare innebära att möjligheterna att skapa en enhetlig praxis och gemensamma rutiner för konkurser i landet skulle minska och det föreligger stor risk att det i stället skapas regionala rutiner för konkurshanteringen.

Om borgenärernas inflytande skulle öka samtidigt som statens insyn i hur konkursförvaltningen bedrivs skulle minska på så sätt som föreslås i motionen torde risken för konkursmissbruk öka väsentligt.

Det ifrågasätts slutligen om förslaget är ändamålsenligt när en fysisk person försätts i konkurs.

Malmö tingsrätt

Sammanfattning

Enligt tingsrättens mening kan det diskuteras om den i motionen föreslagna ordningen för konkurstillsyn leder till en effektivare tillsyn och lägre kostnader för konkursförfarandet. Tingsrätten vill dock inte motsätta sig att tillsynsfrågan utreds vidare utifrån de i motionen angivna utgångspunkterna. Tingsrätten anser dock att den ändring av inriktningen på utredningsarbetet som angivits i motionen inte kan göras genom tilläggsdirektiv. I stället bör utredningen läggas ned och en ny utredning tillsättas.

Tingsrätten vill inledningsvis framhålla att tingsrätten, med ett undantag, inte har tagit ställning till de enskilda delförslag som läggs fram i motionen utan endast till den föreslagna ändringen av konkurstillsynen.

I motionen föreslås en uppdelning av konkurserna i två kategorier, vad motionären kallar summariska konkurser och ordinära konkurser. Summariska konkurser skulle endast utredas i sådan begränsad omfattning att förvaltaren kan bilda sig en uppfattning om det med hänsyn till misstanke om brott är befogat med ytterligare utredning. Någon särskild tillsyn skulle inte före-

komma i dessa konkurser. Staten skulle svara för konkurskostnaderna. Tingsrätten kan tänka sig en sådan ordning med summariska konkurser. Tingsrätten vill dock framhålla att den tillsyn som tillsynsmyndigheten i nuläget utövar i det stora flertalet konkurser där tillgångar saknas i huvudsak är formell. I praktiken skulle därför i fråga om tillsynen skillnaden mellan den föreslagna ordningen och vad som i dag gäller inte bli särskilt stor.

Vad därefter gäller tillsynen över de ordinära konkurserna har vissa brister i tillsynsmyndighetens verksamhet redovisats i bl.a. JO:s beslut den 30 december 1983 (dnr. 3686–1983) och Riksrevisionsverkets granskningsrapport Tillsyn vid konkurs (RRV 1994:13). Kritiken har gällt bl.a. ineffektivitet i tillsynssystemet samt brister avseende en enhetlig praxis hos olika tillsynsmyndigheter. Tingsrätten instämmer i att det föreligger vissa brister i verksamheten hos tillsynsmyndigheterna. Bristerna torde dock inte vara större än att det i huvudsak går att komma till rätta med dem. Till detta kommer att möjligheten att inhämta information från tillsynsmyndigheten i vissa situationer kan vara värdefull för tingsrätten. Enligt tingsrättens mening skulle ett avskaffande av tillsynsmyndigheten leda till att tingsrätten skulle åsamkas merarbete.

Tingsrätten anser att liknelsen i motionen mellan aktiebolag och konkursbo kan ifrågasättas. Även om det, såsom påpekats i motionen, föreligger vissa likheter mellan ett aktiebolag och ett konkursbo föreligger även skillnader. Den mest betydande skillnaden ligger i syftet med respektive rättsfigur. Konkursboet är av tillfällig karaktär och har till syfte att avvecklas, till skillnad från aktiebolaget vars syfte är fortsatt drift. Detta medför att likheterna mellan konkursbo och aktiebolag inte i sig kan motivera de i motionen föreslagna förändringarna. Det kan vidare diskuteras om den nya ordningen för tillsyn leder till en effektivare tillsyn och lägre totala kostnader för konkursförfarandet. Tingsrätten ifrågasätter sålunda om borgenärernas intresse i konkursen är så stort som förutsätts i motionen, framför allt med hänsyn till att borgenärerna enligt förslaget själva skall svara för revisorns och förvaltarens arvoden i ordinära konkurser. De prioriterade borgenärerna kan antas vara mindre intresserade av att delta aktivt i konkursförfarandet eftersom de har sina intressen tillgodosedda genom sin förmånsrätt. De oprioriterade borgenärerna kan oftast inte antas erhålla någon utdelning, varför även deras intresse torde vara begränsat. De oprioriterade borgenärernas intresse kan dock tänkas öka vid en eventuell förändring av förmånsrättsförordningen till följd av Förmånsrättsutredningens arbete.

Tingsrätten anser vidare att det är tveksamt om ett överflyttande av den kontrollerande funktionen i en konkurs från tillsynsmyndigheten till borgenärerna och till auktoriserade revisorer skulle medföra en minskning av de totala kostnaderna för konkursförfarandet. Framför allt skulle kostnaden för revisorns arbete i en konkurs kunna bli betydande, även om denna kostnad förmodligen skulle komma att understiga förvaltarens ersättning. Från statens synvinkel skulle den fördelen uppkomma att borgenärerna alltid fick svara för konkurskostnaderna. Som redan antytts skulle detta förhållande dock kunna hämma deras intresse av att medverka till en effektiv konkursutredning.

Tingsrätten vill, som ett alternativ till avskaffandet av tillsynsmyndigheten, framhålla möjligheten att flytta över ett antal uppgifter från tingsrätten till tillsynsmyndigheten med överklagandemöjlighet till tingsrätt. En sådan förändring har redan föreslagits av Domstolsutredningen i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet. De uppgifter som enligt utredningen bör överflyttas till tillsynsmyndigheten har ansetts vara sådana som innebär en relativt enkel prövning, som inte har direkt samband med sådana

uppgifter som bör ankomma på rätten och som skulle leda till en enklare och billigare ordning än den nuvarande. Vidare har tillsynsmyndigheten i vissa fall, t.ex. vad gäller bestämmande av förvaltararvode, ansetts ha ett bättre beslutsunderlag än tingsrätten.

Trots det nu sagda vill tingsrätten inte motsätta sig att tillsynsmyndigheten utreds vidare utifrån de i motionen angivna utgångspunkterna. I huvuddirektiven till Konkurstillsynsutredningen (dir. 1994:74) anges som utgångspunkt för utredningen bl.a. att en statlig konkurstillsyn skall behållas, att denna alltså skall vara knuten till kronofogdemyndigheten i organisatoriskt hänseende samt att Riksskatteverket även i fortsättningen skall ha den centrala funktionen. Tingsrätten anser därför att den ändring av inriktningen på utredningsarbetet som angivits i motionen inte kan göras genom tilläggsdirektiv. I stället bör utredningen läggas ned och en ny utredning tillsättas.

Tingsrätten vill bara ta upp ett av de olika delförslag som läggs fram i motionen. Tingsrätten instämmer i att det är angeläget att domstolarna för att effektivisera sitt arbete får en direkt uppkoppling på datanätet till PRV Bolag.

Domstolsverket

Domstolsverket har inget att invända mot att riksdagen lämnar bifall till motion 1998/99:L301, Reformering av konkurslagstiftningen.

Domstolsverket vill emellertid i detta sammanhang framhålla vissa frågor som bör övervägas närmare, för det fall motionen bifalls.

I dag gäller att bouppteckningen skall ges in till rätten så snart som möjligt och senast en vecka före edgångssammanträdet (7 kap. 13 § fjärde stycket konkurslagen). Edgångssammanträde skall hållas tidigast en och senast två månader efter konkursbeslutet. Sammanträdet får dock hållas senare om det är nödvändigt med hänsyn till konkursboets omfattning och beskaffenhet (6 kap. 4 § första stycket konkurslagen). Enligt förslaget i motionen skall ett borgenärssammanträde hållas minst fyra och högst sex veckor efter konkursbeslutet (s. 22). Vid detta sammanträde skall borgenärerna välja bl.a. konkursförvaltare och bouppteckningen beedigas. En förutsättning för att kunna hålla ett sådant sammanträde är emellertid att boet är utrett i sådan grad att det är möjligt att avgöra vilka som är borgenärer. Domstolen måste dessutom ha tillgång till uppgiften i sådan tid att borgenärerna kan delges kallelse till sammanträdet i skälig tid. Det bör därför övervägas om den tidsrymd som anges i förslaget är tillräcklig.

Det kan inte uteslutas att förvaltaren får kännedom om en borgenär först efter borgenärssammanträdet. Om förslaget genomförs bör övervägas om – och i så fall hur – detta påverkar handläggningen av konkursen och de beslut som fattats av borgenärskollektivet.

Den processuella utformningen av borgenärssammanträdet bör utredas avseende eventuella motkandidater till interimsförvaltarens roll. Det framgår inte klart av motionen om endast en av en borgenär föreslagen förvaltare får yttra sig och tala för sin sak eller om detta skall vara öppet för varje intresserad advokat (s. 22 sista stycket).

Det föreslagna förfarandet kan antas innebära ökade kostnader för domstolarna för kallelse och delgivning av ett – i många fall – stort antal borgenärer. Ett borgenärssammanträde är vidare mera omfattande och komplicerat än ett edgångssammanträde, vilket kommer att ställa ökade krav på domstolens resurser. Det framgår inte klart av motionen om samtliga halvårsvisa borgenärssammanträden skall hållas av domstolen. Klart är emellertid att det första borgenärssammanträdet skall hållas av domstolen samt att domstolen skall

hålla sammanträde även i de fall borgenärerna önskar byta förvaltare eller konkursrevisor. Den kostnadsökning som kan bli aktuell måste beaktas.

Förslaget tar i huvudsak sikte på konkurser i aktiebolag. Det är, enligt Domstolsverkets mening, emellertid inte realistiskt att ställa alltför höga krav på en egen konkursansökan av en fysisk person eller ett mindre aktiebolag. Det förekommer att bokföringen i små aktiebolag är ofullständig som en direkt följd av det begynnande obeståndet (man har t.ex. inte kunnat betala revisorn). I vad mån detta kan botas genom en kontroll hos PRV Bolag har Domstolsverket ingen uppfattning om. Klart är dock att PRV Bolag saknar uppgifter om fysiska personers ekonomi. Detta kan förväntas påverka möjligheterna att i samband med konkursbeslutet fastställa om konkursen skall handläggas som en summarisk eller en ordinär konkurs (s. 21 f.).

I motionen (s. 24) sägs att domstolarna saknar uppkoppling över datanätet till PRV Bolag. I november 1998 hade emellertid 73 av landets 96 tingsrätter möjlighet att nå PRV Bolag via inskrivningsmyndighetens uppkoppling till Lantmäteriverket. Därutöver finns möjlighet att nå PRV Bolag via Sema Groups Infotorg, varför det kan finnas ytterligare domstolar som har direkt tillgång till PRV Bolags uppgifter. Det är den enskilda domstolen som avgör om tillgång till registren skall finnas eller ej.

Slutligen får Domstolsverket påpeka att inte alla tvångslikvidationer beslutas av PRV Bolag, vilket felaktigt anges på s. 25. Det är riktigt att en stor majoritet av dessa likvidationer handläggs av PRV Bolag. Följande fall av tvångslikvidation handläggs emellertid av domstol, nämligen

- 13 kap. 2 § aktiebolagslagen (ABL). Mer än halva aktiekapitalet har förlorats och bolagsstämman underlåter att besluta om likvidation.
- 13 kap. 3 § ABL. Om en aktieägare uppsåtligt missbrukat sitt inflytande i bolaget och därigenom medverkat till överträdelse av ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen, kan rätten, på talan av ägare till en tiondel av aktierna, besluta om likvidation.
- 13 kap. 4 § första stycket ABL. Likvidationssskyldighet föreligger enligt bolagsordningen.
- Likvidationsärenden som avser ekonomiska föreningar (11 kap. 3–4 §§ lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar).
- Likvidationsärenden som avser stiftelser (7 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1120)).

Riksskatteverket

Sammanfattning

Enligt Riksskatteverkets (RSV:s) uppfattning saknas skäl för att nu meddela konkurstillsynsutredningen några nya direktiv. Motionärens förslag om att lagstifta om ett konkursförfarande med mönster i den aktiebolagsrättsliga lagstiftningen framstår som orealistiskt liksom förslaget att avskaffa den offentliga konkurstillsynen. Motionen bör avslås.

De förslag till förändringar som motionären åstundar återkommer något osammanhängande under olika rubriker i motionen. I det följande går RSV in på några av motionärens förslag och försöker därvid att knyta an till rubrikerna i motionen.

2 En konkurslagstiftning i tiden kräver nytänkande och avreglering

Motionären menar att vägen till en god konkursförvaltning ligger i att till skapa en aktiv borgenärsfunktion på samma sätt som man nu inom aktiebolagsrätten försöker främja en aktiv ägarroll. Jämförelsen med aktiebolagsla-

gen hållar bl.a. därför att konkurslagstiftningen syftar till avveckling inte till rekonstruktion och fortsatt drift. För detta finns som bekant ett särskilt förfarande. Allvarigare är dock att motionären inte förefaller godta att borgenärerna i konkurs inte utgör en homogen krets med i stort sett gemensamma intressen. I verkligheten handlar det i stället om leverantörer, långivare, arbetstagare och panträtsinnehavare m.fl. som alla grundar sina fordringar på olika rättsförhållanden och som strömmar till (konkurs; jfr latinets *concurro* = strömma till/sammandrabba) för att så gott det låter sig göra få sina skilda intressen tillgodosedda. Konkursförfarandet styrs av ett omfattande regelverk som skall tillgodose rimliga krav på rättstrygghet och rättssäkerhet men som även har sin grund i sociala hänsynstaganden (lönegarantireglerna). Fordringsägarna i konkurs har alltså ofta helt oförenliga och kolliderande intressen som inte lämpar sig särskilt väl för någon typ av kollektivt beslutsfattande från konkursborgenärernas sida. Det är uppenbart att dessa fordringsägares situation inte kan jämföras med ägarintressena i ett aktiebolag. Genom att motionären inte alls tycks fästa avseende vid den mängd oförenliga intressen som typiskt sett förekommer i en konkurs framstår förslaget som orealistiskt. Det skulle, om det genomfördes, sannolikt innebära en återgång till en ordning med "fullmaktsjobberi" och osjälvständiga konkursförvaltare där de stora fordringsägarna skulle komma att gynnas på de mindres bekostnad. Motionären bortser också från att det allmänna, förutom rena fordringsanspråk som bevakas i särskild ordning, har en rad intressen i konkurser. Som exempel kan nämnas intresset av att ekonomisk brottslighet upptäcks och utreds, intresset av att miljöfrågor uppmärksammas och hanteras enligt gällande regler samt intresset av att lönegarantifrågor behandlas på ett korrekt sätt. Enligt RSV:s uppfattning är det också ett allmänt intresse att konkurslagstiftningen tillämpas korrekt och likformigt i förhållande till alla intressenter oberoende av om det rör sig om prioriterade borgenärer med stora fordringar i konkursen eller om oprioriterade med typiskt sett mindre goda förutsättningar att tillvarata sin rätt. Det förefaller även uppenbart att det allmänna har ett intresse av att det finns en ordning för att ständigt följa konkurshandlingen och att verka för förbättringar. Nu nämnda allmänna intressen talar mot den av motionären föreslagna ordningen med förebild i aktiebolagslagen och för en ordning som bygger på självständiga konkursförvaltare och en offentlig konkurstillsyn.

6 Konkurser är marknadsekonomi och konkursförvaltare är entreprenörer

RSV kan instämma i motionärens syn på konkursförvaltare som entreprenörer som bör bedriva en konkurrensutsatt verksamhet. Detta är emellertid en chimär i rådande läge främst genom det slutna system som bruket av förvaltarlistor gett upphov till, men även därför att många förvaltare förefaller uppfatta konkurrens som liktydigt med att man vunnit den ena eller andra borgenärsgruppens/bankens uppskattning och kan påräkna att bli föreslagen av denna i samband med konkursansökan. Enligt RSV:s uppfattning uppnås konkurrens först genom en ordning då förvaltarna/entreprenörerna jämförs med varandra utifrån adekvata och öppna kriterier samt på grundval av dessa kriterier väljs/upphandlas av kunniga och engagerade beställare för en tidsbegränsad period. RSV har inom ramen för sittande konkurstillsynsutredning gett exempel på en sådan ordning där flertalet viktiga intressegrupper såsom Svenska bankföreningen, Företagarnas Riksorganisation, Sveriges Industrieförbund, Svenska Inkassoföreningen, LO, Tillsynsmyndigheterna m.fl. skulle komma till tals i ett regionalt upphandlingsliknande förfarande för att bestämma förvaltarkretsen för en given tidsperiod. Centralt skulle konkursförvaltarnas intresseföreningar, RSV m.fl. kunna bestämma kriterier och ange

riktlinjer för det regionala förfarandet. Flera konkursförvaltare har enskilt till företrädare för RSV och tillsynsmyndigheterna framfört att de ser klara fördelar med en ordning som den beskrivna. Det behöver knappast sägas att dessa förvaltare lätt går att hänföra till kategorin självständiga och omvitnat skickliga förvaltare. Konkursförvaltarkollegiernas förening har emellertid ställt sig avvisande till ett sådant på öppenhet och verklig konkurrens grundat förfarande.

7 Onödig byråkrati och snedvriden konkurrens

I detta avsnitt ondgör sig motionären över vad han kallar den statliga monopolverksamheten – tillsynsmyndigheterna i konkurser. RSV har svårt att se några fördelar med att en tillsynsverksamhet skulle organiseras så att den likt entreprenörer/konkursförvaltare skulle arbeta konkurrensutsatt. I stället bör syfte, målsättning, ansvar, befogenheter m.m., som skall gälla för verksamheten, läggas fast i lag så tydligt som det över huvud taget är möjligt. Därutöver bör principerna för statlig resultatstyrning och uppföljning tillämpas på verksamheten.

Motionären kommer även in på påståenden om onödig byråkrati och nämner som exempel jävsfrågor som han tycks anse att tillsynsmyndigheterna inte skall befatta sig med. Den grundläggande orsaken till motionärens uppfattning kan ligga i att han anser att konkursförvaltningen i huvudsak bör styras av partsintressen och att förvaltaren, eftersom alla tänkbara särintressen inte kan råda samtidigt, har att rätta sig efter de största fordringsägarna. Med en sådan utgångspunkt är det förståeligt att jävsfrågor ter sig tämligen ointressanta. Lagens utgångspunkt är emellertid att förvaltaren agerar självständigt i förhållande till samtliga särintressen och med borgenärskollektivets bästa för ögonen. Denna ordning, som RSV anser att det finns all anledning att värna om, kräver att en konkursförvaltare är lyhörd för jävsfrågor. Att så inte alltid är fallet är en realitet för tillsynsmyndigheterna och RSV. För RSV är det vidare självklart att det ankommer på tillsynsmyndigheterna att verka för att en konkursförvaltare inte får fler uppdrag än vad han klarar av utan att komma i dröjsmål.

9 Gällande målsättningar för konkursförfarandet är förvirrande

I denna del kommer motionären in på klara brister i dagens ordning. RSV kan instämma i att nuvarande regler för konkurstillsynen är bristfälliga. Lagstiftaren ålägger tillsynsmyndigheterna att övervaka att konkursförvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Detta har inneburit att förväntningarna från många håll är stora på tillsynsmyndigheterna och på vad dessa kan åstadkomma för en god konkursförvaltning. De medel som inom ramen för gällande ordning står till tillsynsmyndigheternas förfogande kan i stort sett betecknas som en rätt för dessa att lämna synpunkter och att argumentera i viktiga frågor exempelvis förordnande av konkursförvaltare och bestämmande av arvode. Beslutanderätten tillkommer praktiskt taget helt konkursförvaltarna och domstolarna. De mest kraftfulla åtgärder som tillsynsmyndigheterna kan använda sig av är möjligheterna att begära redovisning av förvaltaren och att – vid särskilda skäl – föranstalta om revision. Sålunda kan konstateras att det finns ett stort gap mellan förväntningarna från olika håll på vad tillsynsmyndigheterna kan åstadkomma och de legala förutsättningar som gäller för verksamheten.

Det är en viktig uppgift för den sittande konkurstillsynsutredningen att klargöra den offentliga konkurstillsynens ändamål och närmare inriktning samt att skapa tydlighet och balans vad avser ansvar och befogenheter. För detta krävs inte några nya direktiv till utredningen.

De brister i rådande hantering som motionären hänvisar till genom en rad citat kan RSV också hålla med om. Det är som ovan anförts konkurstillsynsutredningens uppgift att komma till rätta med dessa och andra brister i nuvarande regelverk. Enligt RSV:s uppfattning drar motionären en felaktig slutsats när han kommer fram till att ett vidgat borgenärsinflytande inte är förenligt med en förstärkt statlig tillsyn. Däremot är det enligt RSV:s uppfattning mycket svårt att tillskapa en ordning som innebär att borgenärens inflytande i den enskilda konkursen stärks samtidigt som kravet på en självständig konkursförvaltning upprätthålls.

En framkomlig väg kan vara att, såsom RSV gett exempel på, ge borgenärs/intressegrupper ett vidgat inflytande när förvaltarkretsen skall bestämmas. Inrättandet av ett centralt samråds/beslutsorgan för övergripande och principiella frågor kan också vara ett sätt att ge berörda grupper ett ökat inflytande samtidigt som man behåller principen med självständiga konkursförvaltare balanserade av en offentlig konkurstillsyn.

I detta avsnitt kommer motionären också in på resursfrågor och menar att kostnaderna för tillsynsverksamheten borde omfördelas till polis och åklagare för brottsbekämpande uppgifter. En av orsakerna till detta förslag synes vara att motionären tror sig veta att 6 000 brottsanmälningar från konkursförvaltare skulle ligga obearbetade hos de brottsbekämpande myndigheterna.

RSV har sedan en tid tillbaka tittat på vad som händer med brottsanmälningar i konkurs. Resultatet av denna undersökning kommer att redovisas inom ett par månader. Redan nu torde kunna sägas att verkligheten inte ter sig fullt så dystert som motionären vill ge sken av. Tveklöst bör det också vara möjligt att åstadkomma förbättringar. En inte försumbar omständighet i sammanhanget är kvaliteten i förvaltarnas brottsefterforskande verksamhet. RSV är av den uppfattningen att en offentlig konkurstillsyn har bättre möjligheter att komma till rätta med eventuella brister i denna verksamhet än den bolagsrättsligt inspirerade ordningen med revisorer som tilltalar motionären.

Beträffande statens kostnader för konkurstillsynen uppgår denna (1997) till 42 miljoner kronor, vilket skall jämföras med övriga statliga kostnader för konkurshanteringen; arvode till konkursförvaltarna 119 miljoner kronor, kungörandekostnader 25 miljoner kronor och domstolarnas kostnader för löner m.m. 99 miljoner kronor. Konkursförvaltarnas arvoden i konkurser med tillgångar, som betalas av borgenärerna, överstiger naturligtvis vida nu nämnda belopp.

Enligt RSV:s uppfattning saknas grund för antagandet att den av motionären föreslagna ordningen för tillsyn i konkurs, som förslagsställaren synes mena skall ankomma på borgenärerna och på särskilda konkursrevisorer (auktoriserade enligt förslaget s. 10), skulle bli billigare. En annan sak är att kostnaderna, som väl motionären tänkt sig, skulle komma att tas ut av konkursboet, men detta låter sig givetvis också göra helt eller delvis vid en tillsyn i allmän regi. Det kan påpekas att statens kostnader för konkurser (1997), vilka redovisats ovan, uppgår till 291,4 miljoner kronor medan intäkterna i form av tillsynsavgifter m.m. uppgår till 50,3 miljoner kronor.

11 Varför en myndighet?

Med hänsyn till den mängd allmänna intressen, som berörs i en konkurs och som RSV exemplifierat ovan, ter det sig givet att tillsynsrollen bör ligga på en myndighet. De skäl som i proposition 1978/79:105 gjorde att lagstiftaren valde kronofogdemyndigheterna med RSV som chefsmyndighet har fortfarande bärkraft. Regeringen har vidare i direktiven till konkurstillsynsutredningen slagit fast att tillsynsuppgiften även fortsättningsvis skall vara offent-

lig och knuten till kronofogdemyndigheterna. Detta ställningstagande måste bero på att regeringen funnit att de brister som råder i dagens ordning varken hänger samman med att tillsynen är offentlig eller att den anförtrotts kronofogdemyndigheterna/RSV. RSV delar denna bedömning och finner heller inte att vad motionären anført rimligen kan leda till någon annan slutsats.

Kronofogdemyndigheten i Umeå

Stig Rindborg har i motion till riksdagen hemställt att regeringen utfärdar tilläggsdirektiv till utredningen om konkurstillsyn i framtiden m.m. (Ju 1997:05). Han anser att regeringen begränsat kommitténs uppdrag och lagt hinder i vägen för en förutsättningslös utredning. För att kommitténs arbete skall bli förutsättningslöst, skall kravet på att tillsynsfunktionen även fortsättningsvis skall vara offentlig och knuten till kronofogdemyndigheterna avskaffas, och borgenärernas, främst leverantörernas och långivarnas, inflytande över konkurserna stärkas. Han har vidare föreslagit att tillsynsmyndigheterna (TSM) avskaffas och ersätts med konkursrevisorer, som är auktoriserade revisorer. Konkursrevisorer är bättre lämpade att utöva tillsyn över konkurser än vad tjänstemän vid tillsynsmyndigheterna är. En sådan ordning skulle öka borgenärernas möjlighet till påverkan. Konkurstillsynen skulle bli billigare, byråkratin minska och de frigjorda resurserna skulle kunna överföras till att bekämpa brottslighet.

I motionen föreslås följande ordning. Vid konkursutbrottet utses interimsförvaltare och interimrevisorer. Fyra till sex veckor efter konkursutbrottet hålls borgenärssammanträde vid konkursdomstolen, under ledning av en erfaren domare, då slutlig förvaltare och revisor väljs av borgenärerna. Vi sammanträdet genomgås konkursbouppteckningen som därefter beedigas av konkursgäldenären. Interimförvaltaren avger en konkursanalys som bl.a. skall innehålla uppgift om beräknade konkurskostnader. Borgenär som inte är nöjd med analysen eller som av andra skäl önskar annan konkursförvaltare än interimförvaltaren har rätt att föreslå annan person. Vid val av konkursförvaltare och konkursrevisor vinner den mening som representerar borgenärer med minst 40 % av skulderna.

Därefter hålls borgenärssammanträde varje halvår så länge som en konkurs med tillgångar pågår; halvårsredovisning avges och byte av förvaltare och revisor kan ske vid dessa sammanträden. Om 2/3 av borgenärerna representerande 2/3 av skulderna enas om byte av förvaltare och/eller revisor skall byte ske. Den nyvalde konkursförvaltaren skall underrätta domstolen som prövar den nyvaldes kompetens, och om denne uppfyller kraven, kallar till borgenärssammanträde inför domstolen. Vid sammanträdet sker formellt val efter samma regler som vid det första borgenärssammanträdet. Om majoritet inte uppnås kvarstår den ursprunglige förvaltaren, om han är införstådd med detta. Om inte, ankommer det på domstolen att välja och förordna en ny förvaltare. Två veckor före sammanträdet skall förvaltar- och revisionsberättelserna inlämnas till PRV Bolag, som tar ut avgift från tillgångskonkurser. Under konkursens gång bör borgenärerna fungera ungefär likadant som aktieägarna i ett aktiebolag. Konkursförvaltaren ersätter verkställande direktören och styrelsen. Konkursrevisorn utför redovisnings- och förvaltningsrevision.

Den av Stig Rindborg föreslagna ordningen vid hanteringen av konkurser innebär att ett flertal borgenärssammanträden skall hållas, varav det första vid tingsrätten, till vilka samtliga borgenärer skall kallas och förhoppningsvis enas. Samtliga borgenärer kan delta vid borgenärssammanträdena, antingen själva eller genom ombud. Det är svårt att inse på vilket sätt de oprioriterade

borgenärernas inflytande skulle öka genom förslaget. Den oprioriterade fordringsägaren har förvisso rösträtt i frågor om val av konkursförvaltare och konkursrevisor, men det kan sättas i fråga om dessa kommer att utnyttja möjligheten.

Det är nog så att de borgenärer som redan i dag utövar inflytande över konkurstillsynen, nämligen företagsinteckningshavarna, kommer att delta vid dessa sammanträden och även i det skisserade systemet kommer att vara den grupp som utövar inflytande över konkursen. Det förefaller således mindre sannolikt att förslaget skulle medföra ett generellt ökat borgenärsinflytande. Den redovisade hanteringen blir inte heller mindre byråkratisk. Att förvaltaren skickar handlingar till PRV Bolag varje halvår i stället för till tingsrätten och TSM minskar byråkratin endast marginellt.

Förslaget går vidare ut på att det första borgenärssammanträdet, och eventuellt flera, om byte av förvaltare respektive revisor begärs, skall hållas inför tingsrätten och ledas av en erfaren domare. Ett sådant förslag skulle innebära ökade arbetsuppgifter för tingsrätternas del och därmed skulle sannolikt även kostnaderna för förfarandet öka. Stig Rindborg föreslår att det skall finnas två olika sorters konkurser, summarisk och ordinär. En summarisk kan senare bli ordinär efter anmälan till konkursdomstolen som sedan fattar beslut om eventuell övergång till ordinär. Det är svårt att se på vilket sätt en sådan ordning skulle bli mindre byråkratisk än den rådande.

I motionen påstås vidare att tillsynsmyndigheten påtagit sig uppgiften att kontrollera om det föreligger jäv hos förvaltarna. Detta är felaktigt. En förvaltare har själv att pröva om det föreligger jäv. Det förekommer dock att förvaltare informerar tillsynsmyndigheten om att det förekommer vissa omständigheter och vill höra tillsynsmyndighetens synpunkter beträffande jävsfrågan. Det förekommer också att gäldenären eller borgenärer kontaktar tillsynsmyndigheten och gör gällande att det föreligger jäv. I dessa situationer får förvaltaren redogöra för omständigheterna. Om det då framkommer uppgifter om att jäv föreligger brukar förvaltaren avgå. Men det förekommer att TSM – eller borgenären – begär att förvaltaren skall entledigas. Även om jävsfrågorna inte utgör något problem kommer dessa frågor inte att minska genom det skisserade förslaget med konkursrevisorer. Det kan i stället antas att förhållandet revisor–gäldenär, alternativt borgenär, kommer att medföra att frågor om jäv kommer att aktualiseras i högre utsträckning än vad som sker i dag.

Vidare ondgör sig Stig Rindborg över att tillsynsmyndigheterna kontrollerar att konkursförvaltarna inte erhåller fler uppdrag än deras arbetsbörda tillåter. Han anför att varje förvaltare bäst känner till den egna arbetsbördan och kan göra de prioriteringar som är erforderliga. Tillsynsmyndighetens kontrollfunktion träder in i de fall där förvaltare kommer i betydande dröjsmål med avgivandet av förvaltar- och halvårsberättelser. Att en förvaltare inte kan leverera de för borgenärerna och även för tillsynen betydelsefulla dokumenten måste anses utgöra en indikation på att vederbörande förvaltares arbetsbörda är honom övermäktig.

Stig Rindborg gör gällande att tillsynsmyndigheten inte har möjlighet att följa konkursförvaltningen kontinuerligt och att konkursrevisorer skulle ha större möjlighet till detta. Tillsynsmyndigheten har kvalifikationer, resurser och möjligheter att kontinuerligt följa konkursförvaltningen, speciellt i större konkurser; i mindre konkurser är det tillräckligt att granskning sker i efterhand.

Stig Rindborg menar att det saknas enhetlighet vid konkurstillsynen. Det är i sig riktigt att det förekommer olikheter vid bedömningarna mellan olika tillsynsmyndigheter. Riksskatteverket har uppmärksammat problemet och

kommer att utfärda direktiv i syfte att uppnå ökad enhetlighet. Det framgår inte av det skisserade förslaget hur enhetligheten vid konkurstillsynen skulle öka genom att ett stort antal konkursrevisorer utses i landet.

Enligt Stig Rindborg medför hans förslag att resurser frikopplas så att dessa skulle kunna användas till brottsbekämpning. Har det då beaktats den ökning av domstolarnas resurser som krävs för att genomföra förslaget med borgenärssammanträden inför en erfaren domare?

Stig Rindborg menar att det föreligger oklarhet i vilken egenskap befattningshavare från kronofogdemyndigheten uppträder vid möten, dvs. om det är borgenärsfunktionen eller tillsynsmyndigheten som är närvarande. Denna uttalade farhåga visar endast att Stig Rindborg inte är insatt i tillsynsmyndigheternas arbetsförhållanden. Vid tillsynsmyndigheten i Umeå tjänstgör beslutsfattare och handläggare enbart vid den egna myndigheten och någon risk för "sammanblandning" föreligger inte.

Det är i sig angeläget att konkurstillsynsutredningen förutsättningslöst utreder frågan om hur konkurstillsynen skall hanteras i framtiden. Det kan inte bortses från att nuvarande system är behäftat med vissa brister, men dessa kommer utredningen sannolikt att påtala och även föreslå förändringar. Stig Rindborgs förslag innehåller inte några förbättringar i förhållande till nuvarande system och förefaller mera byråkratiskt.

Stig Rindborg påstår att förslaget skulle medföra besparingar för staten genom att tillsynsmyndigheterna avvecklas. Denna eventuella besparing måste dock ställas i relation till de kostnader som det föreslagna förfarandet medför, dvs. ökade kostnader i form av tingsrättens utökade medverkan i konkursförfarandet. En ny aktör, konkursrevisorn, skall arvoderas och dennes arvode kommer sannolikt inte att understiga förvaltarens. Såsom det av Stig Rindborg föreslagna konkursförfarandet är uppbyggt kan det inte bortses från att olika borgenärsgupper kan ha olika intressen vilket kan medföra förvaltar- respektive revisorsbyten, vilket i sin tur kan komma att medföra ökade kostnader för förfarandet.

Stig Rindborg synes inte motsätta sig en konkurstillsyn, så länge den handhas av något annat organ än en statlig myndighet. Eftersom den av Stig Rindborg föreslagna ordningen är behäftad med ett flertal brister kan Kronofogdemyndigheten inte tillstyrka ett sådant förslag.

Skattemyndigheten i Gävle

Sammanfattning

Skattemyndigheten avstyrker förslaget att ge konkurstillsynsutredningen tilläggsdirektiv med den innebörd som motionären föreslagit. Kommitténs direktiv att utforma en annorlunda inriktning av konkurstillsynen inom ramen för befintlig organisation är tillräckliga.

Skattemyndigheten avstyrker därmed också i sak de förslag motionären framfört om att avskaffa de statliga tillsynsmyndigheterna och att i stället införa en modell med borgenärssammanträden, konkursrevisorer och utökad roll för PRV Bolag.

Skattemyndigheten anser dock att det är synnerligen viktigt att, inom ramen för den befintliga organisationen, den kritik som framförts i detta och andra sammanhang mot brister i den nuvarande ordningen och mot hanteringen inom tillsynsmyndigheterna (TSM), tas till vara, följs upp och åtgärdas i den mån så inte skett; oavsett i vilken omfattning utredningens arbete kan komma att leda till förändrade regler. Riksskatteverket ansvarar, som centralmyndighet, för detta.

1. (Motionärens) Sammanfattning

Konkurs är ett naturligt inslag i en marknadsekonomi och det måste, som det också sägs i motionen, finnas utrymme för misslyckande och rehabilitering. Enligt motionen skulle skadeeffekten av konkurser minskas om den kunskap och erfarenhet som borgenärerna har – särskilt långivarna och leverantörerna – togs till vara i konkursförfarandet.

Självklart är det viktigt att ta till vara all kunskap och erfarenhet som finns bland intressenterna i ett konkursförfarande. Förslaget med halvårsvisa borgenärssammanträden fungerande som en bolagsstämma inger dock betänkligheter. Med undantag för ett fåtal aktörer, såsom bankernas regionkontor, staten genom kronofogdemyndigheten och några fler, torde kompetensen inom obeståndsjuridiken vara otillräcklig. Leverantörer och andra kreditgivare än banker torde ofta också sakna resurser och engagemang för agerande i konkurshandlingen. Intresset hos flertalet borgenärer begränsar sig också oftast till hur stor utdelningen kommer att bli. Intresset för att delta i borgenärssammanträden vid t.ex. företagsrekonstruktion samt vid edgångssammanträden vid konkurs har visat sig vara mycket begränsat.

Tillsynen inom den befintliga organisationen baseras bl.a. på löpande samråd mellan förvaltare och TSM. Samrådet går ut på diskussion, rådgivning och aktiviteter redan i ett tidigt skede under konkursen. Om TSM avskaffas kvarstår ingen som har den rollen i den löpande förvaltningen och ärendehantering. Halvårsvisa borgenärssammanträden är inte tillräckligt frekventa och skulle knappast medföra någon reell förbättring för borgenärerna och inte heller för effektiviteten i konkursförvaltarnas arbete.

Dessutom finns det med nuvarande lagstiftning goda möjligheter för borgenärerna att få inflytande och information i konkurshandlingen. Förvaltaren har i dag en skyldighet att informera och samråda med borgenärerna enligt 7 kap. 9 och 10 §§ konkurslagen. Fullgör förvaltarna denna sin skyldighet är det oriktigt att säga att borgenärernas möjlighet att påverka konkurshandläggningen är eliminerad i nuvarande lagstiftning. Borgenärer som är missnöjda med förvaltarens sätt att sköta förvaltningen, eller med information som fås från denne, har också möjlighet att under hand ta kontakt med TSM som i sin tur kan begära information från förvaltaren i den aktuella frågan samt diskutera frågan med förvaltaren. Borgenärer som vill ha större insyn i förvaltningen av enskilda konkurser kan också begära att granskningsman förordnas.

Förslaget om borgenärssammanträden väcker också andra obesvarade frågeställningar och tvivel.

Hur skall enighet nås? Vilka regler skall gälla för röstetalsfördelning och för röstning? Lika rösträtt eller i förhållande till fordrans storlek? Vid olika röstetal är risken uppenbar att de stora långivarna bestämmer och dirigerar på bekostnad av leverantörer och andra mindre borgenärer. Lika röstetal kan omvänt ge enstaka leverantörer, med små fordringar, ett för starkt inflytande i förhållande till borgenärer, t.ex. staten, med dominerande fordringar. Ytterligare otydligheter och frågeställning gäller förvaltarens roll vid borgenärssammanträden och om förvaltaren kan bli nedröstad samt vem som då bär ansvaret.

Det är utomordentligt viktigt att förvaltaren bibehåller sin självständiga och oberoende ställning och inte blir beroende av de stora långivarna eller staten. TSM har här en viktig roll att värna om att konkurshandläggningen

gagnar samtliga intressenter i konkursen. Genomförs förslaget föreligger risk att förvaltarens oberoende ställning inskränks och att de största borgenärerna kommer att styra konkurshandläggningen till egen förmån.

Det finns uppenbara risker med att förslaget till nytt konkursförfarande med ett utökat antal aktörer och uppgifter i form av 1) konkursförvaltare, 2) borgenärssammanträden, 3) konkursrevisor samt 4) utökade uppgifter för PRV Bolag kommer att fördyra handläggningen, leda till en ökad byråkratisering samt fördröja avslut av förvaltningsuppdragen och öka antalet konkurser i balans.

Från samhällets sida satsar man i dag på att försöka stävja den ekonomiska brottsligheten. Nyligen har inrättats en ekobrottsmyndighet samt skattebrottsenheter vid skattemyndigheterna. Samhället ser det som en viktig uppgift att försvåra för den ekonomiska brottsligheten att breda ut sig. Enligt gällande ordning har TSM att övervaka och samråda med förvaltarna i frågor som avser utredning av och anmälan av brott i konkurs. Med ett ökat borgenärsinflytande och ett avskaffande av TSM kommer antalet brottsutredningar och brottsanmälningar att minska kraftigt. Oftast saknar borgenärerna intresse att för boets medel bekosta dessa utredningar. En offentlig konkurstillsyn har bättre möjligheter att understödja kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

2. Nyttänkande och avreglering

Det är viktigt för samhället att nyföretagande uppmuntras och att man på olika sätt förenklar och underlättar för de som är villiga att starta egen verksamhet. Viktigt i sammanhanget är dock att behålla sådana regler som gör att samhället och marknaden snabbt kan gå in och ha fungerande sanktioner mot oseriösa aktörer som inte följer samhällets och företagets spelregler. Samhället måste här ta ett stort ansvar och ställa både resurser och en fungerande lagstiftning till råd för marknadsförfogande. Saknas detta kommer de företagare som är seriösa och sköter sina åtaganden mot samhället och övriga att snart konkurreras ut från marknaden.

Att samhället skulle fransäga sig sitt ansvar och det inflytande som utövas genom TSM och överlåta detta på marknaden genom ett utökat borgenärsinflytande är en ytterst betänklig väg, som innebär risk för att krasst ekonomiska hänsyn skulle ta över i konkurshanteringen.

Att marknadsmekanismer skall leda till en effektivare konkursförvaltning genom bland annat konkurrens, exempelvis vid utseendet av konkursförvaltare, råder det olika uppfattningar om. Risken finns att en förvaltare inte agerar självständigt och oberoende mot en stor långivare för att i framtiden komma i fråga för nya uppdrag. Jävsproblematiken torde kunna förorsaka problem med en sådan ordning och risken är stor att vi förlorar dagens självständiga och oberoende konkursförvaltare. Dessutom skulle förmodligen leverantörerna, som enligt motionen är en av de grupper som skall gynnas, de facto få ett ännu sämre inflytande i konkurshanteringen.

Tilläggs kan, att med nuvarande ordning främjar TSM konkurrensen bl.a. genom att "välja bort" förvaltare som inte uppfyller kraven. Detta leder till att effektiva och skickliga förvaltare blir kvar. Samma kunskap om vem som är olämplig som förvaltare finns inte hos borgenärskollektivet.

Motionären anför att det är väsentligt att ta tillvara dynamiken hos företagare även i deras roll som borgenärer. I en konkurs finns inte minst hos borgenärerna ett stort antal motstridiga intressen. Det är en svår uppgift för konkursförvaltaren att jämka samman dessa intressen. Han har, ofta under stark tidspress, ålagts att fatta en mängd ingripande beslut. Hans främsta

uppgift är att vidta åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av boet och samtidigt ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa. Borgenärerna har visserligen ett gemensamt intresse av att konkursavvecklingen blir så framgångsrik som möjligt. Men uppfattningen om vad som är en framgångsrik avveckling kan skilja mellan innehavare av företagshypotek, staten, leverantörer och arbetstagare.

Det torde mot denna bakgrund också vara ändamålsenligare med en enda kontaktyta, i form av TSM, gentemot förvaltaren i den löpande förvaltningen i stället för att involvera samtliga borgenärer.

Det finns förvisso mycket erfarenhet och kompetens att ta till vara hos företagarna/borgenärerna. Men det är inte säkert att det är just den kunskapen som är den viktigaste i ett konkurs skeende. Den kunskap som en erfaren konkursförvaltare tillägnat sig om konkurshantering väger betydligt tyngre än de kanske kortsiktiga intressen som ett borgenärskollektiv kan ha i det enskilda fallet. Här har också TSM en viktig roll som samtalspartner och stöd för avveckling med borgenärernas gemensamma intresse som ledstjärna.

5. Modernisera förfarandet – inte de materiella reglerna

Att jämföra borgenärer i en konkurs med aktieägare i ett aktiebolag är inte helt korrekt eftersom aktieägarna har ett långsiktigt engagemang och verkar för fortsatt lönsam drift i det delägda bolaget medan en konkurs syftar till avveckling och borgenärernas främsta intresse är avslut med minsta möjliga förlust.

6. Konkurs är marknadsekonomi och konkursförvaltare är entreprenörer

Den tiden är förbi när statlig verksamhet betalades oavsett efterfrågan eller inte. Kronofogdemyndigheterna och tillsynsmyndigheterna får sina anslag fastställda efter måltillströmning. Minskar antalet konkurser minskar också anslaget. Dessutom finansieras förvaltarna också via skattsedeln i s.k. avskrivningskonkurser.

7. Onödig byråkrati och snedvriden konkurrens

Motionären påstår att det föreligger onödig byråkrati och snedvriden konkurrens i tillsynsverksamheten som en funktion av just det faktum att detta är en statlig myndighetsuppgift.

Som exempel påstås att kontroll och revision av konkursförvaltningen skulle få en helt annan effektivitet om den sköttes av auktoriserade revisorer. Påståendet varför en auktoriserad revisor principiellt skulle sköta denna del av konkursen på ett mer effektivt sätt än de civilekonomer som i dag finns på varje TSM-region och är specialiserade inom detta område har lämnats obesvarat i motionen. Någon beräkning av alternativkostnaden, vilket rimligen utgör en del av effektivitetsbegreppet, för ett sådant förfarande har inte redovisats.

Som ytterligare exempel anförs den "självpåtagna" uppgiften att kontrollera antalet uppdrag.

Enligt skattemyndighetens mening bör TSM ha uppgiften att bevaka att en förvaltare inte tilldelas fler uppdrag än att förvaltarna hinner med att sköta den formella delen av konkurshanteringen, såsom att avge förvaltarberättel-

ser och halvårsberättelser i rätt tid samt att avsluta konkurserna inom rimlig tid när boet avvecklas.

Utseende av konkursförvaltare är enligt motionärens mening främst en angelägenhet för borgenärerna. Som skattemyndigheten uppfattat gällande praxis utses i de flesta fall den förvaltare som föreslagits av en borgenär under förutsättning att förvaltaren uppfyller de kvalifikationskrav som uppställts av tingsrätt och TSM.

I motionen sägs att regeringen i sitt direktiv förbisett det förhållandet att konkurshanteringens effektivitet beror på i vilken utsträckning marknadskrafterna får möjlighet att verka. Det är sannolikt så att det är denna regeringen vill förhindra och att man ser det som angeläget att staten garanterar konkurskostnaderna för att på så sätt värna om konkursförvaltarnas möjlighet att bl.a. fullgöra sin utredningsskyldighet angående brott m.m. utan att vara beroende av borgenärerna härvidlag, vilket skattemyndigheten ser som angeläget.

9. Gällande målsättningar för konkursförfarandet är förvirrande samt 10. Utgångspunkterna för dagens konkurstillsyn är otydliga

Motionären lämnar delvis berättigad kritik mot brister och olikheter i landet i dagens tillsynsverksamhet såväl vad avser TSM:s som RSV:s roll. Detta har berörts bl.a. i RRV:s rapport 1994:13. De i motionen påtalade bristerna är dock i stor utsträckning hänförliga till "konkursboomen" under 90-talets första hälft med extremt hög arbetsbelastning. Bristerna är också hänförliga till den tidigare länsorganisationen med konkurrerande arbetsuppgifter hos TSM och otydligare roll gentemot KFM.

Bristerna kan till stor del hänföras till otydligheten i gällande regler. Skattemyndigheten anser att det därför är angeläget att Konkurstillsynsutredningen definierar, utvecklar och förtydligar begreppet "ändamålsenlig förvaltning" – för bättre tillämpning inom ramen för den befintliga organisationen.

Åtgärder har också satts in för att undanröja några av de brister som föreligger. Regionaliseringen av kronofogdemyndigheterna som trädde i kraft den 1 januari 1998 har också gett större och mer resursstarka enheter samt skapat utrymme för ökad effektivitet inom TSM, bl.a. eftersom tillsynen inte längre kombineras med andra arbetsuppgifter.

Skattemyndigheten anser att den av motionären anvisade nyordningen är fel väg att gå. SKM menar i stället att det är mer angeläget att stärka och effektivisera tillsynsverksamheten inom ramen för befintlig organisation. Färre och mer likvärdiga myndigheter (regioner) förbättrar förutsättningarna för en utökad och aktiv samverkan mellan regionernas TSM för att åtgärda de brister som påtalats och för att nå en enhetlig praxis.

I detta sammanhang kan nämnas en granskning som RSV:s internrevisionsenhet under våren 1998 utfört av konkurstillsynen vid åtta av landets tio TSM för att kartlägga om tillsynen bedrivs på ett likvärdigt och enhetligt sätt. De åtgärder som bl.a. föreslagits i internrevisionens rapport bör, enligt skattemyndighetens mening, genomföras som ett led i ständiga förbättringar av verksamheten.

Ansvar för detta ankommer på RSV i samverkan med landets samtliga TSM.

Internrevisionen föreslår bl.a. följande förbättringar.

- * TSM skall ha mer aktiv roll under konkursens inledande skede och under förloppet av pågående konkurs genom *att*

- verka för att tidigt få information från förvaltarna i enskilda konkurser
- verka för att fortlöpande bli hörd av förvaltaren om ev. fortsatt drift och ev. avyttringar till gäldenären närstående personer
- göra regelbundna besök hos förvaltare/förvaltarbyråer
- agera vid förseningar, t.ex. överenskommelse om leveransplaner med produktionsmål som skall uppfyllas för att förvaltarna skall få nya uppdrag
- fördjupa granskningen av halvårsredovisningar
- ordna sammankomster och information till TR och förvaltare
- * TSM bör samverka över landet och ta till vara andras utvecklingsarbete (lära av ”det goda exemplet”) med avseende på olika rutiner exempelvis för analys av arvodesutvecklingen, för granskning av slutredovisningshandlingar etc.
- * Utveckling/förbättring av ADB-system och ADB-stöd
- * Öka frekvensen av utbildningar (i samverkan mellan regionerna) och av erfarenhetsutbyten som ett led i kompetensutvecklingen
- * RSV:s resurser för ledning och styrning av tillsynsverksamheten bör kompletteras.

Av regeringens direktiv framgår att kommittén har till uppgift att utforma en ny, annorlunda inriktning av konkurstillsynen så att borgenärskollektivets ställning helst förstärks. I uppdraget ingår därför att ta ställning till tillsynsfunktionen liksom även till förvaltaren. Skattemyndigheten delar regeringens uppfattning att detta bör ske inom ramen för den befintliga organisationen.

11. Varför en myndighet?

Ett motiv till att en statlig tillsynsfunktion tillskapades var att få goda förutsättningar för en likformig tillsyn över landet samt garantera staten god insyn i konkursförvaltningen.

Skattemyndigheten befarar att ett system med av motionären föreslagna borgenärssammanträdena i varje enskild konkurs kompletterat med konkursrevisorer, som ersättning för TSM, motverkar enhetlighet och likformighet.

Även med hänsyn till den mängd allmänna intressen som berörs i en konkurs, bl.a. intresset av brottsbekämpning oavsett tillgångar eller ej i konkurser, bör tillsynsrollen ligga på en myndighet eller i vart fall på ett organ under statlig ledning.

Motionären hävdar att tjänstemännen hos TSM ofta inte är kompetenta att utöva tillsyn över förvaltare som har mångårig erfarenhet av konkurser och annan affärsjuridisk verksamhet. Något som helst underlag, någon objektiv eller empirisk undersökning el. dyl. för detta påstående har inte redovisats.

13. Mitt (motionärens) förslag

13:1 Summariska konkurser

Många gånger är det i inledningsskedet svårt att avgöra vilka tillgångar som finns i en konkurs. Enligt förslaget skulle endast en begränsad utredning ske i dessa konkurser. Erfarenhetsmässigt är det mycket vanligt att brott förekommer i tillgångslösa konkurser. Att utreda transaktioner som kan bli föremål för återvinning kräver ofta en ganska ingående utredning. Förslaget skulle om det genomfördes innebära risk för att ekonomiska brott inte upptäcktes och att återvinningsbara transaktioner lämnades oåtgärdade.

Svårigheten att avgöra om en konkurs är ordinär eller summarisk framgår tydligt här. Den interimistiskt förordade förvaltaren skall begära omprövning hos tingsrätten om han anser att handlägningsformen skall ändras. Förslaget innebär, om det genomfördes, en tungrodd, byråkratisk konstruktion med risk för oklarheter och tidsutdräkt i det viktiga inledningsskedet av konkursen.

13.4 Sammanfattning i punktform av ordinär konkurs

Vid konkursutbrottet skall, enligt förslaget, tingsrätten förordna en interimsförvaltare och en interim revisor. Interimsförvaltaren skall i inledningsskedet avstå från åtgärder som inte kan anstå till efter första borgenärssammanträdet. Detta skall utsättas att äga rum 4–6 veckor efter konkursutbrottet. Vid sammanträdet skall borgenärerna utse slutlig förvaltare och slutlig revisor genom val.

I samband med övertagandet av boet har förvaltaren att ta ställning till och fatta beslut i flera olika förvaltningen avgörande avseenden såsom om en eventuell drift skall fortsättas eller om verksamheten skall läggas ned. Att ta dessa beslut med kännedom om att förvaltarfrågan kommer att avgöras först vid första borgenärssammanträdet kommer att inverka menligt på förvaltarens möjligheter att på ett kraftfullt sätt agera i inledningsskedet av konkursen.

Fördelen av ett röstningsförfarande i förvaltarfrågan kan också starkt ifrågasättas. Med stor sannolikhet kommer endast de större borgenärerna, banker, staten och vissa större kreditinstitut att ha synpunkter på förvaltarvalet. Deras synpunkter tas till vara redan i dag med nuvarande system. Som nämnts tidigare utser tingsrätterna regelmässigt den förvaltare som är föreslagna av dessa.

Förslaget ger också möjlighet att genom viss kvalificerad majoritet begära byte av förvaltare. Med hänsyn till de motstridiga intressen som regelmässigt finns bland borgenärerna i en konkurs kommer detta troligen inte att endast ske undantagsvis.

Såväl förslaget till att först utse interimistisk förvaltare resp. revisor, som förslaget till att genom omröstning byta slutlig förvaltare och/eller revisor, innebär uppenbara risker för dubbelarbete och effektivitetsförluster. Förvaltarbyte medför erfarenhetsmässigt nästan alltid sämre konkurshandläggning, högre kostnader och längre handläggningstid. Förslagen är inte bra och bör inte genomföras.

14. Konkursrevision

Argumenten varför en auktoriserad revisor skulle vara bättre lämpad att göra konkursrevision än de tjänstemän (oftast civilekonomer) som i dag utför denna uppgift hos TSM är inte övertygande.

Patent- och registreringsverket (PRV)

Inledning

PRV tillstyrker att tilläggsdirektiv till Konkurstillsynsutredningen utfärdas i enlighet med motionärens hemställan. Motionen innehåller enligt verkets

mening intressanta förslag och ger uttryck för ett nytänkande som förutsättningslöst bör kunna tas till vara i det pågående utredningsarbetet. PRV vill framhålla att verket med detta inte har bundit upp sig för ställningstagande i frågor som tas upp i motionen, exempelvis det möjligen kontroversiella förslaget att avskaffa den statliga tillsynsmyndigheten.

PRV uppehåller sig i detta yttrande främst till de delar av motionen som bedöms ha anknytning till bolagsavdelningens registreringsverksamhet.

Konkursregister m.m.

PRV för i dag register över fysiska personers och dödsbors konkurser. Verket registrerar även uppgifter om konkurser i de juridiska personer som registreras i aktiebolagsregistret och handels- och föreningsregistret. För samtliga dessa konkurser noteras uppgifter bl.a. om konkursförvaltare och tillsynsmyndighet. PRV ser det därför som naturligt att verket även får handha registreringen av nya uppgifter avseende konkurser, om utredningen leder fram till att motionärens förslag i denna del bör följas.

I samband med att frågan om konkursrevisor utreds bör analyseras vilken roll den av bolagsstämman valda revisorn har efter ett konkursbeslut. PRV ställer sig positivt till att frågan om huruvida likvidator kan bli konkursförvaltare i samma bolag närmare utreds. Många av de aktiebolag som träder i likvidatorn försätts en kort tid senare i konkurs. PRV delar motionärens uppfattning att konkurskostnaderna skulle minska och handläggningstiden för att avveckla bolaget förkortas om det kunde vara möjligt att utse likvidatorn till konkursförvaltare. Risken att likvidatorn kan se ekonomiska fördelar för egen del av att bolaget försätts i konkurs bör dock beaktas.

Verket önskar att frågan om konkursförvaltaren i en konkurs som avslutas med överskott kan utses till likvidator också utreds.

PRV vill i detta sammanhang framföra att det i aktiebolagsregistret inte sker någon adressändring för ett bolag som försätts i konkurs. Den registrerade adressen kan ofta vara inaktuell, särskilt om styrelsen lämnat bolaget. För att underlätta konkursförvaltarens arbete anser PRV att det kan övervägas om verket skall registrera konkursförvaltarens adress som bolagets adress.

Granskning och registrering av konkursredovisningshandlingar

I dag är det obligatoriskt endast för aktiebolag att ge in redovisningshandlingar till PRV. Om motionärens förslag genomförs innebär detta att samtliga företags, förenings, dödsbors och fysiska personers konkursredovisningshandlingar skall sändas in till verket. PRV har noterat att frågorna till verket om aktiebolag i konkurs har ökat de senaste åren. PRV har, enligt vad som tidigare redovisats, omfattande uppgifter om konkurserna i sina register. PRV är i princip positivt till att registrera konkursredovisningshandlingar då verket ser det som en fördel att hela konkursförfarandet kan följas hos en och samma myndighet. Det skulle dessutom medföra att verkets möjligheter att tillhandahålla ett komplett näringslivsregister stärks.

Enligt reglerna i årsredovisningslagen skall samtliga aktiebolag ge in årsredovisning och revisionsberättelse till PRV inom sju månader från räkenskapsårets utgång. Även delårsrapporter skall sändas in till verket. PRV:s granskning av årsredovisningshandlingar är av formell natur. Verket kontrollerar bl.a. att ingiven årsredovisning innehåller förvaltningsberättelse, resultat- och balansräkning samt att revisionsberättelse givits in tillsammans med årsredovisningen. PRV kontrollerar även att ingiven årsredovisning under-

tecknats av bolagets styrelse och i förekommande fall av verkställande direktör samt att det är den av bolaget valda revisorn som påtecknat årsredovisningen och undertecknat revisionsberättelsen.

PRV vill påpeka att om konkursredovisningshandlingarna skall ges in till verket, och hanteringen förutsätts följa de rutiner som nu gäller för behandlingen av aktiebolagsredovisningar, det inte kommer att bli fråga om annat än en formell granskning av ingivna handlingar. PRV vill dock i detta sammanhang framföra att verket generellt inte är främmande för att inta en mer aktiv roll i granskningen av de årsredovisningar och revisionsberättelser som ges in. Verket har tidigare i sitt yttrande över betänkandet Översyn av redovisningslagstiftningen (SOU 1996:157) och i sitt yttrande över Utkast till lagrådsremiss om ny bokföringslag föreslagit hur granskningen över årsredovisningshandlingar skulle kunna utvidgas. PRV skulle även kunna ges en mer tillsynsliknande roll och ges möjligheten att utfärda föreskrifter rörande frågor om upprättande och insändande av årsredovisningar och delårsrapporter till verket. Vad särskilt beträffar hanteringen av konkursredovisningar skulle en förstärkt granskning hos PRV i viss mån kunna ersätta funktioner som i dag ligger hos den särskilda tillsynsmyndigheten.

Det bör emellertid påpekas att med de resurser som PRV har i dag, verket inte kan ta på sig att utföra någon utvidgad granskning av redovisningshandlingar. Hur en eventuellt utökad granskning ska finansieras måste i förekommande fall särskilt uppmärksammas i utredningsarbetet.

Frågan om vilka åtgärder som kan vidtas i de fall konkursredovisningshandlingarna inte sänds in bör särskilt belysas av utredningen. PRV vill påminna om att ett aktiebolag enligt 8 kap. 7 § årsredovisningslagen inte kan påföras förseningsavgift efter det att beslut om konkurs registrerats.

Ansvaret för att konkursredovisningshandlingarna ges in bör enligt PRV:s uppfattning åligga konkursförvaltaren. I de fall konkursförvaltaren försummar att sända in redovisningshandlingarna skulle påtryckningsmedel såsom t.ex. vite eller disciplinära åtgärder, kunna komma i fråga.

Borgenärssammanträde

PRV finner att förslaget om att öka borgenärernas inflytande i konkursen är intressant, men anser det väsentligt att reglerna för hur borgenärssammanträdena skall fungera utreds närmare. Enligt PRV:s uppfattning vore det lämpligt att undersöka om reglerna om bolagsstämma i aktiebolagslagen skulle kunna tillämpas på formerna för borgenärssammanträde.

Kostnader

PRV:s verksamhet finansieras med avgifter och det ekonomiska målet är fill kostnadstäckning. Verket registrerar i dag uppgifter om konkurs, däribland konkursförvaltare och tillsynsmyndighet. Om förslaget leder till registrering av först interimförvaltare och interimrevisor och därefter till de av borgenärerna utsedda funktionärerna, kommer detta att medföra att antalet registreringar i ett konkursärende blir fler än i dag. Detta innebär i sin tur ökade handläggningskostnader för PRV. Även den i motionen föreslagna förändringen, att granska och registrera konkursredovisningshandlingar, medför ökade kostnader för PRV. Det är viktigt att PRV får täckning för de ökade kostnaderna genom någon form av avgiftsfinansiering.

Stiftelsen Ackordscentralen har beretts tillfälle att avge remissyttrande över rubricerade motion. Stiftelsen är moderföretag i en koncern som genom lokala bolag är verksam över hela landet. Verksamheten avser rekonstruktion eller avveckling av företag med ekonomiska svårigheter, i eller utan konkurs. Med anledning av remissen får Stiftelsen Ackordscentralen anföra följande.

Advokaten och riksdagsmannen Stig Rindborgs motion avviker både genom sitt stora grepp över det behandlade ämnet – konkurslagstiftningen – och genom sin längd, 25 sidor, från svenska riksdagsmotioner i allmänhet.

Motionen gäller konkursförfarandet eller i betydande delar de frågor som f.n. övervägs av Konkurstillsynsutredningen (Ju 1997:05) i vilken utredning Ackordscentralen har en företrädare som sakkunnig. Nämnda frågor rör konkurstillsynens innehåll och inriktning, utseende av och arvode till förvaltare samt konkurskostnaderna. Motionären önskar emellertid en vidare reform av förfarandet. I motionen talas om att en konkurslagstiftning ”i tiden” kräver nytänkande. Motionären vill ompröva målsättningen för konkursförvaltningen, avskaffa den statliga konkurstillsynen och se en återgång till en uppdelning av konkurserna på vad han kallar summariska och ordinära konkurser (tillgångslösa konkurser resp. tillgångskonkurser).

Innehållet i motionen visar att motionären har stora kunskaper om och erfarenheter av gällande konkurslagstiftning. Emellertid är Ackordscentralen av den uppfattningen att motionären i alltför hög grad förenklar och renodlar det behandlade ämnet. Därtill kommer att motionen rent konkret utmynnar i ett yrkande som ter sig mindre ändamålsenligt nämligen att regeringen skall ge Konkurstillsynsutredningen tilläggsdirektiv. Yrkandet är redan överspelat så till vida som regeringen nära en månad innan motionen lades fram gett Konkurstillsynsutredningen tilläggsdirektiv (1998:77), ehuru, det skall medges, med ett innehåll som endast i ringa mån tillgodoser motionärens önskemål. I tilläggsdirektiven har utredningen f.ö. anbefallts att redovisa sitt uppdrag redan den 30 september 1999.

Ackordscentralen kan inte se att något står att vinna på att i detta sena skede av utredningens arbete utfärda nya tilläggsdirektiv. Sådana kan nämligen antas få till följd att utredningen i långa stycken måste starta på nytt och få sin tid för utredningsarbetet avsevärt förlängt. Ackordscentralen är dessutom av den uppfattningen att de direktiv som Konkurstillsynsutredningen har att arbeta efter i betydande omfattning medger viktiga ändringar i förfarandet. Det bästa synes därför vara att Konkurstillsynsutredningen får avsluta sitt arbete och att regeringen först därefter tar ställning till behovet av ytterligare reformer beträffande konkursförfarandet. På det sättet ges regeringen också möjlighet att i övervägandena väga in resultatet av Förmånsrättskommitténs (Ju 1996:02) arbete som emotses inom kort.

Ackordscentralen delar således inte motionärens uppfattning att Konkurstillsynsutredningen bör meddelas tilläggsdirektiv. Det är bättre att utredningen får avsluta sitt arbete och att regeringen först därefter tar ställning till behovet av ytterligare reformer beträffande konkursförfarandet. Ackordscentralen föreslår därför att motionen avslås.

Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR

Avgränsning av FAR:s yttrande

Motionärens yrkanden berör dels statens (kronofogdemyndigheternas och Riksskatteverkets) roll i tillsynen av konkurser, dels behovet av revision av konkursbon. Den förra frågan rymmer näringspolitiska överväganden som

det inte ligger i FAR-ledamöternas mandat till FAR att ta ställning till. FAR:s remissvar skall därför ses som ett expertyttrande om förfarandet i konkurser.

1998/99:LU11
Bilaga

FAR:s ståndpunkt

FAR har i flera yttranden över lagstiftningsförslag, i vart fall sedan 1970-talet, intagit ståndpunkten att åtminstone s.k. rörelsekonkurser bör underkastas yrkesmässig revision. FAR delar motionärens syn att borgenärerna under konkursens gång borde ha en roll liknande aktieägarnas i ett aktiebolag. Konkursförvaltaren (motsvarande styrelse/VD) skulle därvid avge periodiska redovisningar, och konkursrevisorn (motsvarande bolagets revisor) skulle yttra sig över redovisningen och konkursförvaltarens förvaltning.

Lagstiftaren utgår i dag från att yrkesrevisorernas kompetens, tillsammans med det förhållandet att revisorerna står under disciplinär tillsyn av Revisorsnämnden, är tillräcklig för att någon statlig tillsyn inte skall behövas i aktiebolag som bedriver rörelse. Detsamma borde enligt FAR:s mening kunna gälla reviderade konkurser.

Konkursförvaltarkollegiernas Förening

Sammanfattning

Konkursförvaltarkollegiernas Förening (Föreningen) instämmer med Rindborg att regeringens direktiv till Konkurstillsynsutredningen är för snäva. Föreningen har ingen invändning mot att Konkurstillsynsutredningen i tilläggsdirektiv erhåller ett vidgat uppdrag att förutsättningslöst även pröva den inriktning som föreslagits i Rindborgs motion.

Yttrande

Rindborgs motion består bl.a. av ett förslag att återgå till en uppdelning av konkurserna beroende på tillgångsmassa och komplexitet samt ersätta tillsynsmyndigheten i konkurser med en konkursrevisor. Förslaget är ett försök att öka borgenärsinflytandet.

Enligt uppgift saknar 60 % av antalet konkurser medel att bestrida konkurskostnaderna. Enligt en undersökning av tillsynsmyndigheten i konkurser i Växjö är 2/3 av konkurskostnaderna hänförliga till formella åtgärder medan 1/3 hänför sig till den affärsmässiga avvecklingen. Med hänsyn till detta måste ifrågasättas om det inte borde finnas ett enklare avvecklingsförfarande utan att rättssäkerheten riskeras eller att den ekonomiska brottsligheten får utökade möjligheter. Rindborgs motion är i denna del värd att utredas vidare.

Föreningen anser att Rindborgs förslag om ordinär konkurs inte är praktiskt genomförbart. Erfarenhetsmässigt är det mycket svårt att intressera – i vart fall de oprioriterade – borgenärerna att agera i konkurserna.

Ett system med interimförvaltare gör att avvecklingsarbetet försvåras. Förslaget med röstning kan medföra oönskade konsekvenser. Föreningen anser att domstolarna skall utse förvaltarna på den information domstolen erhåller från bl.a. borgenärerna, gäldenären och tillsynsmyndigheten i konkurser. I denna del är det bra med ett ökat borgenärsinflytande. Föreningen anser i övrigt att de nuvarande konkursreglerna i kontroversiella delar redan är föremål för Konkurstillsynsutredningens prövning.

Svensk Handel

Med anledning av remissen får Svensk Handel framföra följande.

Svensk Handel tillstyrker att Konkurstillsynsutredningen ges tilläggsdirektiv i enlighet med vad som föreslås i Stig Rindborgs motion.

Den redovisning och de förslag som återges i motionen bedöms vara av så stort intresse att de bör utredas vidare.

Svenska Arbetsgivareföreningen

Svenska Arbetsgivareföreningen, som beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade motion, vill härmed framföra följande.

Föreningen tillstyrker att Konkurstillsynsutredningen ges tilläggsdirektiv i enlighet med vad som anförts i Stig Rindborgs motion. Frågeställningen är enligt föreningens mening av sådant intresse att den bör utredas ordentligt. Innan en sådan utredning gjorts anser sig föreningen däremot inte närmare kunna ta ställning till huruvida den framtida konkurslagstiftningen bör utformas i enlighet med vad som skisserats i motionen.

Svenska Bankföreningen

I motionen föreslås att Konkurstillsynsutredningen (Ju 1997:05) skall erhålla tilläggsdirektiv innefattande uppdrag att utreda vissa frågor rörande konkursinstitutet, i huvudsak med följande inriktning: Borgenärerna i konkurs skall ges ett större inflytande över konkursförfarandet. Detta skall åstadkommas genom att kronofogdemyndigheternas funktion som tillsynsmyndighet i konkurs upphävs. Borgenärerna skall som kollektiv styra förfarandet och genom borgenärssammanträden halvårsvis fungera ungefär som bolagsstämman i ett aktiebolag. De skall utse såväl konkursförvaltare som konkursrevisor, vilken skall vara auktoriserad revisor och som skall ha att avge halvårsredovisningar till PRV. Kostnaderna belastas konkurser med tillgångar, i tillgångslösa konkurser staten efter en summarisk undersökning av huruvida misstanke om gäldenärsbrott etc. föreligger. Enligt motionären bör förslaget leda till besparingar för det allmänna vilka kan utnyttjas för att förstärka polisens och åklagarens resurser.

Bankföreningen delar motionärens uppfattning att det är viktigt att borgenärerna i en konkurs – leverantörer och långgivare i första hand – tillförsäkras en viktig roll i konkursförfarandet. Detta inflytande har under åren växlat i storlek och har genom lagstiftningsåtgärder förändrats åtskilliga gånger i ganska sen tid. Medan enligt äldre lag, särskilt före 1979 års reformer, borgenärerna principiellt ägde besluta i alla förvaltningsfrågor har denna beslutanderätt efter hand inskränkts och är numera helt avskaffad. I viktigare frågor skall visserligen förvaltaren höra särskilt berörda borgenärer om det finns hinder däremot, men detta är ett inflytande ”på förvaltarens villkor”.

Särskilt anmärkningsvärt är att borgenärerna numera formellt inte kan påverka valet av förvaltare, låt vara att de är oförhindrade att delge konkursdomstolen sin uppfattning i frågan. Visserligen heter det i 7 kap. 8 § konkurslagen, portalparagrafen när det gäller att ange förvaltarens allmänna åligganden, att det åligger förvaltaren att ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa, men i övrigt framstår förvaltaren mer som en represen-

tant för det allmänna än för borgenärerna. Förvaltaren utses av rätten och det är tillsynsmyndigheten som skall höras om förvaltarvalet, inte borgenärerna (7 kap. 2 och 3 §§).

Man kan, när det gäller sättet för utseende av förvaltare, å andra sidan inte bortse från att det finns situationer där det kan te sig motiverat att förvaltaren utses av någon annan än borgenärskollektivet, t.ex. när borgenärskretsen är oklar eller när det redan från början står klart att borgenärerna inbördes har motstridiga uppfattningar i någon viktig konkursutredningsfråga.

När det gäller själva utredningsförfarandet vill Bankföreningen erinra om den redan berörda bestämmelsen om samrådsskyldighet i viktigare frågor. Frågan är om denna möjlighet har utnyttjats av förvaltarna i den utsträckning som varit lämplig. Det torde redan nu finnas möjlighet att inom ramen för samrådsskyldigheten bilda ett åtminstone informellt borgenärsråd etc. som skulle kunna vara förvaltaren behjälpligt vid lösandet av uppkommande problem. Inget hindrar att ett sådant råd t.ex. uppdrar åt en auktoriserad revisor att biträda förvaltaren, en åtgärd som för övrigt också tillsynsmyndigheten kan förordna om (7 kap. 27 §).

I samband med konkurslagsreformen 1979 avskaffades funktionen rättens ombudsman. Om man, som motionären föreslår, vill lyfta bort konkurstillsynen från kronofogdemyndigheterna torde enligt Bankföreningens uppfattning bli nödvändigt att införa någon form av extern "tillsyn" av annat slag, eventuellt i form av en "ombudsman", på vilken skulle ställas höga krav på kompetens och erfarenhet av konkurshantering. Det bör i detta sammanhang beaktas att förvaltningen av konkurser numera inte enbart har till ändamål att tillgodose borgenärsintressena i snäv bemärkelse (jfr t.ex. stadgandet i 7 kap. 8 § 2 st om sysselsättningsfrämjande åtgärder).

Kronofogdemyndigheternas befattning med konkurser sker på i princip två sätt, såsom företrädare för staten som borgenär och som tillsynsmyndighet. Om man, som motionären föreslår, stärker borgenärernas ställning på olika sätt och samtidigt överför en del av tillsynsfunktionerna, främst förvaltar kontrollen, på kronofogden skulle givetvis behovet av en självständig tillsynsmyndighet minska. Å andra sidan blir då kronofogdens dubbelroll än tydligare, vilket måhända inte är önskvärt. Denna invändning är dock av mindre vikt när det gäller tillgångslösa konkurser.

I den mån kritik kan riktas mot tillsynsverksamheten såsom den har utövats på senare år bör beaktas att den nya regionala organisation av kronofogdemyndigheterna som har genomförts under 1998 bl.a. har syftat till att öka effektiviteten i konkurstillsynen i framtiden.

Huruvida den i motionen skisserade lösningen för förvaltning och tillsyn av konkurser är att föredra framför den nuvarande ordningen går inte att avgöra utan en grundlig utvärdering av konkurslagstiftningen. En sådan utredning skulle givetvis vara av intresse. Konkurstillsynsutredningen kan eventuellt vara ett tänkbart forum härför.

Bankföreningen vill avslutningsvis erinra om att de frågor som aktualiseras i motionen och andra närliggande frågor med anknytning till konkursinstitutet ingående diskuterades vid Insolvensrättsligt Forum i Uppsala den 22–23 januari 1997. Diskussionen har i sin helhet refererats i rapporten från mötet (IUSTUS Förlag AB, Uppsala, 1997).

Sveriges Advokatsamfund

Advokatsamfundet avstår från att yttra sig över Stig Rindborgs motion 1998/99:L301 beträffande Reformering av konkurslagstiftningen.

Industriförbundet delar Stig Rindborgs grundinställning att borgenärens ställning bör stärkas när det gäller konkurstillsyn och konkursförvaltning. De förslag som tas upp i motionen synes intressanta och värda att utredas. Förbundet tillstyrker därför att Konkurstillsynsutredningen ges tilläggsdirektiv med den inriktning som föreslagits i Stig Rindborgs motion.

Det bör emellertid betonas att Industriförbundet därmed inte tagit ställning till om den framtida konkurslagstiftningen bör utformas i enlighet med vad som skisseras i motionen.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

TCO avstyrker rubricerade motion, i vilken föreslås att tillsynsmyndigheten skall avskaffas. Tillsynsmyndigheten är ett viktigt organ när det gäller att bevaka arbetstagarnas rättigheter i konkurser.

Sammanfattning.....	1
Motionerna	1
Utskottet	1
Inledning.....	1
Konkurstillsyn och konkursförvaltning.....	2
Förmånsrättsordningen	8
Återtagandeförbehåll.....	10
Hemställan	11
Bilaga Remissyttranden	12