

# Lagutskottets betänkande

1987/88:12

om gäldsanering m. m.



LU  
1987/88:12

---

## Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet fem motioner vari tas upp frågor om skuldsanering för fysiska personer och rekonstruktionsformer för företag i ekonomisk kris. Vidare behandlas en motion som tar upp frågan om talerätt för konkursgäldenär.

Utskottet har inhämtat remissyttranden över de två motioner som tar upp frågor om skuldsanering för fysiska personer från riksskatteverket, hovrätten över Skåne och Blekinge, kronofogdemyndigheten i Stockholm, Sveriges advokatsamfund, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Finansbolagens förening, Småföretagens riksorganisation, Föreningen Sveriges kronofogdar, Sveriges domareförbund och Sveriges ackordscentral.

Utskottet har vidare i oktober 1987 vid ett studiebesök i Köpenhamn inhämtat synpunkter på den danska regleringen av betalningsinställelse och gäldsanering från bl. a. representanter för det danska justitsministeriet liksom från företrädare för sø- og handelsretten i Köpenhamn och för det danska advokatrådet.

Utskottet förordar att de frågor som aktualiseras i motionerna blir föremål för en översyn.

## Motionerna

Motion 1985/86:L224 av Martin Olsson och Kersti Johansson (båda c) vari yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna att vid utarbetande av en ny konkurslag bör beaktas vad som i motionen anförts om skuldbördan för konkursdrabbade fysiska personer efter avslutad konkurs.

Motion 1985/86:L251 av Görel Thurdin (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att en utredning tillsätts för en översyn av konkurslagstiftningen, skattelagstiftningen, utsökningsbalken och lagen om näringsförbud, enligt de riktlinjer som redovisas i motionen.

Motion 1986/87:L301 av Birthe Sörestedt och Bengt Silfverstrand (båda s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om införande av institutet gäldsanering.

Motion 1986/87:L302 av Karl Björzén (m) och Bengt Harding Olson (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående besvärsmått för gäldenärer vid personlig konkurs avseende försäljning av konkursboet tillhörig egendom.

Motion 1986/87:L304 av Nic Grönvall (m) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen framlägger förslag till särskild lagstiftning om regler för betalningsinställelse och rekonstruktion av företag.

Motion 1986/87:L134 yrkande 6 av Bengt Harding Olson m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att en utredning tillsätts med uppgift att föreslå en modell för rekonstruktion av företag i ekonomisk kris som alternativ till konkursinstitutet.

## Inledning

I juni i år beslutade riksdagen om en ny konkurslag som skall gälla fr. o. m. den 1 januari 1988 (prop. 1986/87:90, LU 32, rskr. 320). Den än så länge gällande konkurslagen (KL) kom till år 1921. Den har sedan 1960-talet blivit etappvis reformerad. På grundval av ett av lagberedningen framlagt betänkande (SOU 1970:75) Utsökningsrätt vidtogs år 1975 genomgripande förändringar i KL (prop. 1975:6, LU 12, rskr. 91). Därvid infördes bl. a. nya konkursgrunder och nya återvinningsregler. Konkurslagskommittén, som hade till uppgift att göra en allmän översyn av konkurslagstiftningen, lade därefter fram ett betänkande (SOU 1977:29) Konkursförvaltning, vilket år 1979 (prop. 1978/79:105, LU 19, rskr. 309) ledde till att systemet med s. k. fattigkonkurser avskaffades och ersattes med en ny ordning för handläggning av de mindre konkurserna. Samtidigt upphävdes institutionen rättens ombudsman. I stället skulle tillsynen över konkursen utövas av en särskild tillsynsmyndighet, som organisatoriskt knöts till vissa kronofogdemyndigheter. Vid det tillfället infördes också nya regler om konkursgäldenärens skyldigheter under konkurs.

Den nya lagen, som bl. a. bygger på konkurslagskommitténs slutbetänkande (SOU 1983:24) Ny konkurslag, innehåller flera sakliga nyheter och innefattar därjämte en omfattande redaktionell översyn och systematisering av konkurslagstiftningen. Bland de sakliga förändringarna kan följande nämnas. De nuvarande båda handlingsformerna för ordinär konkurs resp. mindre konkurs har slagits samman till ett förfarande med i huvudsak handläggningen av mindre konkurser som förebild. Väsentliga förändringar har också vidtagits när det gäller förvaltarfunktionen. Vidare har på grundval av ett av den s. k. EKO-kommissionen framlagt delbetänkande (SOU 1983:60) Återvinning i konkurs reglerna om återvinning ändrats i syfte att vidga återvinningsmöjligheterna.

## Allmänt

De lagreglerade formerna för skuldavveckling, konkurs och ackord, syftar ytterst till att skydda borgenärernas rätt till betalning från en gäldenär som är på obestånd. Någon lagstiftning med syfte att tillgodose gäldenärens behov av skuldavveckling finns inte. Inte heller finns det, utöver vad som följer av konkurs- och ackordslagstiftningen, någon lagstiftning som tar sikte på formerna för rekonstruktion av företag på obestånd. I det praktiska rättslivet har utvecklats en ordning med betalningsinställelse, men någon rättslig reglering av formerna för eller verkan av en betalningsinställelse finns inte.

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för de regelsystem som kan aktualiseras när det gäller skuldavveckling och rekonstruktion.

## Konkurs

Ett konkursförfarande inleds med att rätten på ansökan av gäldenär eller borgenär beslutar om *konkurs*. Genom konkursbeslutet förlorar gäldenären råddigheten över den egendom som ingår i konkursboet. Råddigheten tillkommer i stället den förvaltare som utses av rätten. Förvaltarens uppgift är att realisera tillgångarna i boet och dela ut influtna medel till borgenärerna. Verksamheten i en konkurs innefattar alltså två principiellt skilda moment, å ena sidan vad som kan benämnas konkursförvaltning i egentlig mening, dvs. vård och realisation av egendom i konkursboet, och å andra sidan den verksamhet som hänför sig till konkursfordringarna och som resulterar i utdelning 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. I den nya konkurslagen har förvaltaren getts möjlighet att beakta också vad som är ägnat att långsiktigt främja sysselsättningen.

En konkurs innebär att man i ett sammanhang tar i anspråk en gäldenärs samlade tillgångar för att tillgodose samtliga borgenärsfordringsanspråk på gäldenären. Konkurslagstiftningen vilar på principen att om en gäldenär är på obestånd och flera borgenärer inte kan få full betalning för sina fordringar på gäldenären skall de bära förlusten proportionellt mot storleken av vars och ens fordran. Genom bl. a. reglerna om förmånsrätt för vissa typer av fordringar har dock denna princip avsevärt modifierats. Konkursens omedelbara funktion är att när en gäldenär är på obestånd (insolvent) med tvång genomföra den föreskrivna fördelningen mellan konkurrerande betalningsanspråk. Tvånget riktar sig såväl mot gäldenären som mot borgenärerna. Efter konkursbeslutet kan en borgenär inte genom samförstånd med gäldenären eller genom att vidta indrivningsåtgärder m.m. skaffa sig företräde framför andra borgenärer. Konkursbeslutet förhindrar således att en kapplöpning mellan borgenärerna om gäldenärens tillgångar uppstår. Beslutet får också den effekten att gäldenärens ekonomiska situation inte ytterligare förvärras till skada för såväl gäldenären som hans borgenärer.

För att förhindra att enstaka borgenärer skaffar sig försprång i konkurren-

sen mellan fordringsägarna finns dessutom regler som ger konkursbeslutet en viss retroaktiv effekt. Sålunda kan betalning och andra rättshandlingar som företas inom en viss tidsrymd före konkursen bli föremål för *återvinning*. Syftet med återvinningsreglerna är också att förhindra att gäldenären på ett illojalt sätt gör sina tillgångar oåtkomliga för borgenärerna.

Efter en konkurs svarar gäldenären alltjämt för hela det belopp av skulderna som inte har betalats. I sammanhanget bör dock erinras om att associationsrättsliga regler medför att vissa juridiska personer anses upplösta efter en avslutad konkurs. Sålunda gäller exempelvis enligt aktiebolagslagen (1975:1385) att ett aktiebolag blir upplöst efter en konkurs som avslutas utan överskott (13 kap. 19 §). Något betalningsansvar kan därefter i princip inte göras gällande mot bolaget och inte heller mot dess aktieägare. Detsamma gäller för ekonomiska föreningar enligt lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar (94 §) och den nya lag om ekonomiska föreningar (11 kap. 19 §) som riksdagen nyligen har beslutat om och som träder i kraft den 1 januari 1988 (prop. 1986/87:7, LU20, rskr. 172).

## Ackord

En konkurs medför ofta värdeförstöring. Kravet på att konkursboet skall avvecklas kan sålunda medföra att egendom säljs till ett värde som inte motsvarar det verkliga. Regelsystemet kan vidare göra det svårt att under konkursen driva verksamheten på ett affärsmässigt sätt, och de värden som finns i företaget, bl. a. good-will, kan gå till spillo. Vidare kan konkursförvaltningen vara kostnadskrävande. För att undvika nu nämnda effekter kan borgenärerna i stället för konkurs träffa uppgörelse med en gäldenär som är på obestånd genom *ackord*. Ett ackord innebär i princip att oprioriterade fordringar reduceras till viss procent av det ursprungliga beloppet. Till skillnad från vad som gäller vid konkurs behåller gäldenären sin rådighet över egendomen under ackordsförfarandet.

Ackord förekommer i två former, *underhandsackord* och *offentligt ackord*. Underhandsackordet är inte lagreglerat. Det är frivilligt och görs upp utan direkt offentlig insyn och det kräver godkännande av samtliga borgenärer. Förhandling om offentligt ackord (tvångsackord) sker däremot i lagbestämda former. Regler om offentligt ackord finns dels i ackordslagen (1970:847) och ackordskungörelsen (1970:858), dels i konkurslagen.

Reglerna om offentligt ackord har kommit till för att förhindra att en eller ett fåtal borgenärer av tredska framtvingar en oförmånlig avvecklingsform. Ackordsförfarandet enligt ackordslagen kan indelas i två stadier. Det första inleds med att domstolen på ansökan av gäldenären förordnar en god man som skall utreda och förhandla med borgenärerna om ackord. Med godmansförordnandet följer vissa rättsverkningar som bl. a. avser att motverka konkurs och utmätning. Om en frivillig uppgörelse inte kan träffas men förhandlingarna ändå ger ett någorlunda positivt resultat inleds det andra stadiet i ackordsförfarandet genom att gäldenären ansöker om förhandling om offentligt ackord. För att en sådan ansökan skall kunna göras måste gäldenären och gode mannen ha gjort bouppteckning och införskaffat förhandsmedgivande till ackord från en viss del av de oprioriterade

borgenärerna. Vidare gäller att ansökan måste göras inom två månader sedan förhandlet inletts med godmansförordnande. Även ansökan resp. beslut om förhandling om offentligt ackord medför vissa rättsverkningar som avser att motverka konkursansökan eller utmätning. Detta skydd är mer långtgående än det som gäller under inledningsskedet. För att ackordsförslaget skall kunna godtas och fastställas fordras att det uppfyller vissa krav i fråga om ackordsprocent m. m. samt att viss majoritet av de oprioriterade borgenärerna biträder förslaget. Ackordet blir inte gällande förrän det godkänts av rätten. Med hänsyn till att en viss borgenärsmajoritet sålunda med bindande verkan även för minoriteten kan anta ett av gäldenären framlagt ackordsförslag föreligger ett behov av minoritetsskydd och därför sker hela förhandlet under offentlig kontroll.

Ackord kan träffas även i en anhängig konkurs. Konkurslagens regler om handläggningen av tvångsackord överensstämmer i allt väsentligt med vad som gäller enligt ackordslagen om förhandling om offentligt ackord. Vissa skillnader, som bl. a. hänger samman med att gäldenären förlorar rådgivningen över sin egendom, föreligger dock. Om ett tvångsackord träffas i en anhängig konkurs skall konkursen läggas ned. Också om gäldenären träffar en frivillig ackordsuppörelse skall konkursen läggas ned.

Ackord innebär som nämnts i allmänhet att oprioriterade fordringar reduceras till viss procent av det ursprungliga beloppet, varvid särskilda föreskrifter ges om betalningstiden. Genom offentligt ackord, såväl i som utom konkurs, bortfaller – till skillnad mot vad som gäller vid konkurs – i princip betalningsskyldigheten för den del av skulden som överstiger ackordsprocenten. Motsvarande effekt kan åstadkommas genom ett underhandsackord. Ackord förekommer också i form av vad som brukar kallas avvecklingsackord. Ett sådant innebär att gäldenären blir fri från sina skulder mot att han överlämnar sina tillgångar till borgenärernas förnöjande. Undantagsvis kan ackord gå ut på enbart betalningsansånd eller en särskild reglering av betalningens erläggande.

## Rekonstruktion

För *rekonstruktion* av företag anvisar lagstiftningen som nämnts inledningsvis ackords- och konkursinstituten. Den huvudsakliga skillnaden mellan ackord och konkurs är att vid ackord gäldenärsföretaget består och avses fortsätta med sin verksamhet medan så inte är fallet vid konkurs. Konkursen innebär nämligen i allmänhet att gäldenärsföretaget upplöses och att dess verksamhet avvecklas, antingen genom försäljning till ett företag som fortsätter driften eller genom realisation av tillgångarna och nedläggning av driften. Även ackord kan leda till avveckling men förhandlet används oftast för rekonstruktion.

I det praktiska rättslivet har därutöver vid sidan om de nämnda formerna för rekonstruktion utvecklats en ordning med *betalningsinställelse* som ofta föregår ackord eller konkurs. Någon allmän civilrättslig reglering av formerna för och verkan av betalningsinställelse finns inte, men särskilda bestämmelser om verkan av betalningsinställelse finns i olika författningar.

Sålunda skall exempelvis enligt konkurslagen en gäldenär anses vara

insolvent om han har förklarat sig ställa in sina betalningar, och enligt köplagen (1905:38 s. 1) inträder vissa rättsverkningar om en köpman inställer sina betalningar (39 §). Avsaknaden av rättsregler medför emellertid att något sådant skydd mot säranktioner från borgenärernas sida som ett godmansförordnande vid ackord innebär inte kan erhållas vid betalningsinställelse.

Utöver vad som ovan redovisats – vilket huvudsakligen tar sikte på regler om skuldavveckling och liknande – finns för rekonstruktion av företag en rad andra instrument. Sålunda kan företag i ekonomiska svårigheter få direkt ekonomiskt stöd i olika former från myndigheterna. Den statliga lån- och garantigivningen utgör ett exempel på denna stödverksamhet.

Inte sällan är det beträffande företag som är i ekonomisk obalans staten som är den största fordringsägaren. Ett betydelsefullt inslag i rekonstruktionsarbetet utgör därför de möjligheter som finns för staten att genom anstånd, eftergift eller liknande möjliggöra för ett företag att fortsätta sin verksamhet. En översiktlig redogörelse för statens möjligheter härvidlag lämnas i följande avsnitt. Också vissa regler som gäller enskilda personer berörs i detta avsnitt.

## Särskilt om skuldavveckling med staten som borgenär

*Eftergift* innebär att en borgenär helt eller delvis avstår från (efterger) sin fordran mot gäldenären utan att det förutsätts att övriga borgenärer gör detsamma.

Statens fordringar på skatter och avgifter kan i allmänhet inte efterges i annan form än genom *ackord*. När det gäller arbetsgivaravgift finns emellertid – enligt 22 d § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter – en möjlighet att efterge betalningsskyldighet om arbetsgivaren enligt vissa i bestämmelsen närmare angivna grunder saknat anledning att räkna med att han var arbetsgivare.

Enligt 62 § uppbördslagen (1953:272) kan länskattemyndigheten anta ackordsförslag som rör skatter, och samma möjlighet finns beträffande arbetsgivaravgifter enligt 28 § andra stycket lagen om uppbörd av socialavgifter. Förutsättningen för ackord är att ackordet kan antas vara till fördel för det allmänna. Underhandsackord får antas endast på villkor att även övriga borgenärer som ackordet angår godkänner detta. De som kommer i fråga för skatteackord är som regel företagare.

För vissa skatter finns bestämmelser om nedsättning eller befrielse. Bestämmelserna gäller bl. a. mervärdeskatt och vissa punktskatter m. m. Förutsättningen för nedsättning eller befrielse är att det föreligger synnerliga skäl och bestämmelserna tar sikte på fall där en korrekt tillämpning av de vanliga beskattningsreglerna skulle leda till ett resultat som framstår som materiellt oriktigt eller stötande; se t. ex. 76 § lagen (1968:430) om mervärdeskatt och 9 kap. 4 § lagen (1984:151) om vissa punktskatter och prisregleringsavgifter.

En möjlighet till eftergift finns också enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott. Sålunda kan försäkringskassan i fråga om utgivna bidragsförskott besluta att återkrav för det allmännas räkning gentemot en underhållsskyldig

helt eller delvis får efterges. Förutsättningen härför är att eftergift skall vara påkallad av ändring i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden eller att det med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden eller av annan särskild anledning framstår som skäligt att efterge fordringen (18 §).

Även böter kan i vissa fall efterges, nämligen om indrivning av böterna skulle vara till synnerligt men för den bötfällda eller någon som är beroende av honom för sin försörjning och det inte är påkallat från allmän synpunkt att indrivningen pågår, 12 § bötesverkställighetslagen. I sammanhanget kan också anmärkas att böter, viten samt annan särskild rättsverkan som innefattar betalningsskyldighet och som följer på brott kan efterges av regeringen eller sättas ned genom *nåd* (11 kap. 13 § regeringsformen).

Staten kan i egenskap av borgenär vidare helt eller delvis medge eftergift i fråga om exempelvis skadestånd, affärs-, arrende- och hyresfordringar samt ersättning för rättegångskostnader och rättshjälp. Eftergift kan främst komma i fråga av billighetsskäl (gäldenärens sjukdom etc.). Reglerna härom finns i avskrivningskungörelsen (1965:921) och där anges vilka myndigheter som har rätt att besluta om eftergift. Eftergift enligt dessa regler kan endast medges om fordringens kapitalbelopp inte överstiger 50 000 kr. Regleringen i avskrivningskungörelsen grundar sig på ett bemyndigande av riksdagen (prop. 1965:160, SkU 1965:180, rskr. 429). Bemyndigandet innebär också att sådana fordringar som omfattas av kungörelsen och vilkas kapitalbelopp överstiger 50 000 kr. får efterges av regeringen.

Om en person saknar utmätningsbara tillgångar eller det föreligger svårigheter att anträffa honom kan *avskrivning av skatt* äga rum. Avskrivning påverkar inte betalningsskyldigheten för fordringen. Innebörden av ett avskrivningsbeslut är att de aktiva indrivningsåtgärderna inställs för viss obestämd tid. Indrivningsarbetet kan således återupptas om det visar sig finnas skäl för det. Sålunda blir återbetalning av överskjutande skatt regelmässigt föremål för indrivning även beträffande avskrivna fordringar.

I sin borgenärsfunktion använder sig kronofogdemyndigheten ofta av avbetalningsuppgörelser med gäldenären. Någon lagreglering av den typen av uppgörelser finns inte men *avbetalningsplaner* omnämns i riksskatteverkets Allmänna råd angående kronofogdemyndigheternas möjlighet att vid skatteindrivningen ta arbetsmarknadspolitiska hänsyn (RSV Ex 1978:1). I dessa sägs att det kan vara lämpligt att kronofogdemyndighet vid beaktande av arbetsmarknadspolitiska värderingar medverkar till "något längre avbetalningsplaner än vanligt". I en vägledning för betalningsuppgörelser utgiven av riksskatteverket i mars 1986 uttalas att det inte finns någon rätt för en gäldenär att få en avbetalningsuppgörelse. I praktiken är emellertid avbetalningsplanen ett sedan länge accepterat medel i indrivningsarbetet. Enligt riktlinjerna i riksskatteverkets vägledning skall avbetalningsplanen syfta till en slutgiltig avveckling av gäldenärens skuldförhållande, och den skall föregås av noggranna utredningar om gäldenärens ekonomi samt medges endast på vissa villkor såsom inbetalning av löpande skatter och ställande av säkerhet. Kronofogdemyndigheten i Stockholm har efter överenskommelse med lokala skattemyndigheten utfärdat allmänna råd om bl. a. ekonomisk rehabilitering. Dessa redovisas närmare på s. 12.

Företagsobeståndskommittén har i betänkandet (SOU 1979:91) Företags obestånd-Samordning av statliga åtgärder lagt fram bl. a. förslag till nya bestämmelser om skatteackord.

Kommittén har föreslagit en precisering av förutsättningarna för ackord. Enligt förslaget skall ett ackordserbjudande kunna antas om det anses fördelaktigt i jämförelse med vad det allmänna kan erhålla genom ett exekutivt förfarande. I motiven sägs att det beträffande enskilda personer kan finnas anledning att jämföra med utfallet inte bara i en eventuell konkurs utan också genom införsel eller löneutmätning. Bakgrunden är att kommittén tänkte sig att ackord skulle kunna komma i fråga också beträffande enskilda personer. Det nuvarande särskilda villkoret om godkännande från övriga borgenärer för underhandsackord föreslås få utgå. Det anses också vid underhandsackord vara tillräckligt att jämförelse görs med utfallet vid ett exekutivt förfarande. Det föreslås vidare att ett ackordsförslag får antas även om det inte anses fördelaktigt på nyss angivet sätt, om det innebär att regional- eller sysselsättningspolitiska intressen beaktas.

Kommitténs förslag har ännu ej lett till lagstiftning.

I sitt delbetänkande (SOU 1987:10) Indrivningslag m. m. föreslår skatteindrivningsutredningen nya regler om det allmännas borgenärsfunktion vid indrivning av skatter och avgifter. I betänkandet tas bl. a. upp frågan om eftergift och ackord.

Utredningen anser att det finns ett behov av att kunna efterge skatte- och avgiftsfordringar inom vidare ramar än för närvarande. Behovet föreligger främst i fall där ett avstående ingår i en ekonomisk rehabilitering av en gäldenär. Enligt utredningen är det då i regel fråga om fysiska personer – ofta sådana som tidigare har drivit rörelse och därefter tagit eller avser att ta anställning – utan möjlighet att klara sina ofta betydande skuldbördor. Betalningsoförmågan kan ha samband med sjukdom eller hög ålder. I ett litet antal sådana fall behövs eftergiftsmöjligheten som ett incitament för gäldenären att t. ex. ta anställning, börja amortera en del av skulden, undvika framtida restföringar etc. samt för att lätta på det psykiska trycket av en hopplös skuldsituation. Ackord passar enligt utredningen inte särskilt väl för detta slag av gäldenärer.

Mot bakgrund härav föreslår utredningen att det införs en möjlighet att efterge skatte- och avgiftsfordringar vid sidan av ackordsinstitutet efter mönster av avskrivningskungörelsen. Eftergift skall sålunda kunna medges, helt eller delvis, när det på grund av gäldenärens sjukdom eller därmed jämförlig orsak eller av annan anledning är uppenbart obilligt att kräva betalning. Det förutsätts att eftergiftsinstitutet kommer att tillämpas återhållsamt av myndigheterna.

Beträffande förutsättningarna för ackord har utredningen utgått från de inom finansdepartementet vilande förslagen till nya bestämmelser om skatteackord som företagsobeståndskommittén lagt fram i det ovan nämnda betänkandet (SOU 1979:91). Utredningen biträder företagsobeståndskommitténs förslag att ett ackordserbjudande skall kunna antas om det anses fördelaktigt i jämförelse med vad det allmänna kan erhålla genom ett

exekutivt förfarande. Enligt utredningen är förslaget en precisering av nuvarande krav på att ackordsförslaget skall vara till fördel för det allmänna. Däremot stöder utredningen inte förslaget om att det särskilda villkoret för s. k. underhandsackord skall utgå. Även i fortsättningen bör enligt utredningen krävas samtycke från samtliga berörda borgenärer för att ett sådant ackordserbjudande skall kunna antas.

I betänkandet berör utredningen också det danska systemet med bestämmelser om domstolsprövning för skuldsanering. Enligt utredningen föreligger ur svensk synvinkel vissa nackdelar med ett sådant system. Dessa nackdelar hänger samman med att Danmark har en splittrad organisation för den exekutiva verksamheten – någon motsvarighet till de svenska kronofogdemyndigheterna finns inte – och utredningen om gäldenärens ekonomi enligt det danska systemet förebringas därför först i domstolen. En sådan ordning leder, framhålls det, bl. a. till långa handläggningstider. En annan invändning som utredningen riktar mot en ordning med domstolsprövning för skuldsanering är att eftergiftsmöjligheten mister sin karaktär av instrument i det aktiva indrivningsarbetet. Utredningen tar emellertid inte ställning till frågan om en gäldenär genom konkurs bör kunna erhålla befrielse från sina skulder, och utredningen vill heller inte utesluta att ett skuldsaneringsinstitut, liknande det danska, kan vara en lämplig ordning för svenskt vidkommande.

Skatteindrivningsutredningens betänkande remissbehandlas för närvarande.

I en departementspromemoria (Ds Ju 1983:5) Myndigheternas bevakning av statens rätt har bl. a. lagts fram ett förslag till en rättsbevakningsförordning. Förslaget innebär bl. a. att i princip alla myndigheter som lyder direkt under regeringen skall få anta ackordsförslag och efterge fordringar utan någon beloppsgräns. Promemorian har remissbehandlats. Därefter har riksrevisionsverket gjort viss ytterligare utredning angående promemoriaförslagens konsekvenser från effektivitetssynpunkt. Förslaget är för närvarande föremål för överväganden inom justitiedepartementet.

I en departementspromemoria (Ds A 1979:7) Betalningsinställelse och rådrumsstöd m. m. anförs att ett nytt rättsinstitut bör skapas i syfte att lösa konflikten mellan å ena sidan samhällsintresset av att under viss kortare tid uppehålla driften av ett företag i ekonomiska svårigheter och å andra sidan borgenärernas ekonomiska intresse. Mot den bakgrunden föreslås bl. a. en lag om registrering av betalningsinställelse. Enligt förslaget skall en betalningsinställelse gälla för näringsidkare och i princip ge samma skydd mot säranktioner från borgenärer i form av utmätning och konkurs som ett godmansförordnande enligt ackordslagen. Förslaget kopplas till två nya stödformer som skall utgå under betalningsinställelsen, dels ett rådrumsstöd, dels ett rekonstruktions- eller avecklingsstöd. Rådrumsstöd skall utgå om det inte är uppenbart att företaget ändå kan uppehålla driften, och det skall uppgå till 50 % av företagets lönekostnader inkl. sociala avgifter. Rekonstruktions- och avecklingsstöden skall vara anpassade till företagens behov i det enskilda fallet.

Promemorian förslag har inte lett till någon lagstiftning.

Statens industriverk (SIND) har på uppdrag av regeringen genomfört en

undersökning av orsakerna till det ökande antalet konkurser under senare år. I sin huvudrapport (SIND 1985:7) föreslår SIND flera olika åtgärder, bl. a. att ett nytt rekonstruktionsförfarande utvecklas. Utredningen anser sig ha fått belägg för att det finns ett behov av att komplettera konkurslagstiftningen på ett sätt som gör att man ägnar mer tid åt att försöka lösa krissituationer utan konkurs. Därigenom skulle de stora kapitalförluster som i dag uppstår i företag i kris kunna minskas. Enligt SIND bör arbetet med att rekonstruera företaget inte föregås av betalningsinställelse. För att klara av löpande utbetalningar bör företaget i stället erhålla någon form av lån som temporärt stöd. Syftet härmed skulle vara att skapa rådrum för rekonstruktionsåtgärder.

SIND:s förslag berördes i regeringens proposition (1986/87:90) om ny konkurslag (s. 95 f.). Departementschefen framhöll i sammanhanget att konkursförfarandet i sig ofta ger goda möjligheter till rekonstruktion av företag som råkat på obestånd, men som på sikt är livskraftiga. Han erinrade vidare om att de rekonstruktionsförfaranden som införts utomlands i allmänhet inte hade kommit till någon större användning. Enligt departementschefen var det emellertid inte uteslutet att det kunde finnas anledning att överväga en liknande ordning för svensk del. Departementschefen framhöll också att det fanns skäl som talade för att ackordslagen borde ses över i syfte att göra ackordsförfarandet mer användbart. I propositionen hänvisades till att SIND:s utredning övervägdes inom industridepartementet, och även om något förslag till nytt rekonstruktionsförfarande inte lades fram i samband med det då aktuella lagstiftningsärendet fanns det enligt departementschefen skäl att senare återkomma till frågan.

Hösten 1986 godkände riksdagen ett av regeringen framlagt förslag till principiella riktlinjer för en omorganisation av kronofogdemyndigheterna (prop. 1986/87:52, LU 12, rskr. 103). Principbeslutet innebär bl. a. att en kronofogdemyndighet bildas i varje län och att riksskatteverket får i uppgift att leda verksamheten i exekutionsväsendet. I februari 1987 tillkallade regeringen en kommitté med uppdrag att utarbeta förslag till genomförande av den nya organisationen för exekutionsväsendet m. m. Kommittén skall enligt sina direktiv (dir. 1987:6) med utgångspunkt i övervägandena i propositionen och de synpunkter riksdagen givit regeringen till känna lämna förslag till den närmare utformningen av länskronofogdemyndigheternas organisation och i övrigt lämna förslag till andra åtgärder som erfordras för att genomföra organisationen.

Inom justitiedepartementet övervägs frågan om huruvida man lagstiftningsvägen bör söka åstadkomma ett rekonstruktionsförfarande som bättre än ackordslagen och konkurslagen kan tillgodose behovet av att sätta ett företag som hamnat i en ekonomisk kris på fötter. Som ett led i detta beredningsarbete kommer justitiedepartementet den 14 december 1987 att hålla en hearing i ämnet.

Sommaren 1985 fick konsumentverket i uppdrag av regeringen att förbättra konsumentskyddet på kreditområdet. Uppdraget resulterade i att särskilda överenskommelser träffades under våren 1986 mellan företrädare för kontokreditföretagens och handelns branschorganisationer och konsumentverket om en förbättrad budget- och kreditrådgivning gentemot konsumenterna och om etiska regler vid marknadsföringen. I regeringsuppdraget till konsumentverket ingick också att söka åstadkomma ett samordnat och aktivt bistånd till konsumenter med betalningsproblem. Förhandlingar rörande denna fråga ledde till att Finansbolagens förening tog initiativ till bildandet av en kontonämnd.

Kontonämnden, som inledde sin verksamhet den 1 februari 1987, är en organisation som har tillskapats i syfte att hjälpa betalningssvaga konsumenter att nedbringa sina låneskulder, i första hand krediter på kontokort, genom av- eller nedskrivning av skulderna. Uppgörelserna tar sig formen av underhandsackord. Bakom nämnden står kontokortsföretagen i Finansbolagens förening, Föreningen för köpmannakonton och Svenska postorderföreningen. Kontonämndens verksamhet bedrivs tills vidare på försök under en period av 18 månader, räknat från den 1 februari 1987. Under försöksperioden behandlas ärenden från fyra socialdistrikt i Stockholm samt från Trollhättan. Organisationen består av en styrgrupp, en jurist som handläggare och en kontaktperson per kontokreditföretag.

Styrgruppen består av sex personer, varav tre från Finansbolagens förening, en från konsumentverket, en från bankinspektionen och en från socialstyrelsen. KF, Svenska postorderföreningen och Föreningen för köpmannakonton är företrädare genom en suppleant per organisation. Gruppens uppgift är av rådgivande natur. Den skall även dra upp riktlinjer för handläggningen samt löpande utvärdera nämndens verksamhet.

Följande kriterier har uppställts för vilka ärenden som skall kunna föranleda ackord. Gälldenären skall ha disponibla inkomster som ligger nära förbehållsbeloppet vid införsel eller utmätning och han skall sedan tidigare vara känd för de sociala myndigheterna, kriminalvården eller kronofogdemyndigheten. Vidare skall gälldenären enligt utlåtande från kronofogdemyndigheten sakna utmätningbara tillgångar. Gälldenären skall dessutom, för att visa sin goda vilja, ha gjort försök att minska sina skulder genom individuella avbetalningsplaner eller liknande. Sammanlagda skuldbeloppet skall i regel uppgå till minst två basbelopp. Misstanke om kriminellt beteende i samband med förvärv av kontokrediter får inte ha förekommit. Undantag kan dock göras för sökande som dömts och avtjänat straff för brottet i fråga.

En uppgörelse skall alltid innehålla en förpliktelse för gälldenären att erlagga någon del av betalningen kontant. De utfästelser som organisationernas medlemsföretag gör att följa givna beslut har preciserats i avtal mellan resp. bolag och Finansbolagens förening som administratör av verksamheten. I förbindelsen från bolagets sida ingår att bolaget skall återkalla eventuella inkassoärenden eller kronofogdeärenden mot gälldenären rörande de aktuella fordringarna. Någon formell sanktion e. d. gentemot bolag som spräcker ett ackord kan inte komma i fråga.

Kronofogdemyndigheten (KFM) i Stockholm har den 1 juli 1987 utfärdat allmänna råd i fråga om ekonomisk rehabilitering och sanering. Innehållet i dokumentet grundar sig på en lokal överenskommelse med lokala skattemyndigheten i Stockholms län. Med termen *ekonomisk rehabilitering* avses enligt råden de indrivningsfall där KFM träffar en skriftlig, noga preciserad, överenskommelse med gäldenären vari den rena betalningsöverenskommelsen – till skillnad mot vad som normalt gäller vid uppställande av avbetalningsplaner – endast utgör ett av inslagen. Andra väsentliga inslag kan vara att gäldenären slutar som egen företagare och tar anställning, att han inte blir restförd för ytterligare skulder och att han sköter sina deklARATIONER liksom att han anför besvär över åsatta skönstaxeringar. Vidare kan villkoret vara att säkerhet ställs, att utmätning får ske, att restitutionsmedel får tas i anspråk eller att gäldenärens framtida inkomst- och förmögenhetsförhållanden inte ändras väsentligt. Gäldenären kan också åläggas att upprätta en komplett förteckning över sina tillgångar och skulder. Enligt råden kan endast fysisk person bli föremål för ekonomisk rehabilitering och endast i undantagsfall skall en sådan uppgörelse träffas när en gäldenär fortsätter att driva rörelse. I sistnämnda fall kan KFM ställa krav på att kvalificerad bokföringshjälp och revisor anlitas och att KFM under en övergångsperiod ges tillfälle till insyn i den skattskyldiges ekonomiska förhållanden.

Syftet med ekonomisk rehabilitering enligt råden är att återanpassa gäldenären till skattesystemet. Rehabiliteringen förutsätter frivillighet från gäldenärens sida. Genom uppgörelsen avstår KFM från att göra hela sin fordran gällande. Detta kan ske genom att någon del av skulden skrivs av eller att avbetalningsplan tills vidare medges med mindre belopp än som skulle kunna tas ut genom införsel.

KFM:s insats skall vara sådan att den på ett avgörande sätt påverkar gäldenärens vilja att träffa uppgörelse med KFM. Samtidigt måste den "passiva indrivningen" balanseras av en insats från gäldenärens sida som i ekonomiskt hänseende får bedömas som högst kännbar för denne. I princip bör enligt råden krävas att han realiserar eller belånar sina och – om det är rimligt – familjens tillgångar så att inget utmätningsbart övervärde återstår.

En rehabiliteringsuppgörelse skall vidare enligt råden på ett eller annat sätt kunna bedömas vara till fördel för det allmänna. Bedömningen skall göras med utgångspunkt från vad som hade kunnat erhållas genom ett exekutivt förfarande. Enligt råden föreligger det hinder mot att besluta om ekonomisk rehabilitering beträffande gäldenär som ägnat sig åt ekonomisk brottslighet eller som undanskaffat tillgångar som inte senare kan tas i anspråk för att tillgodose det allmänna. Rehabiliteringsuppgörelse får heller inte träffas om andra borgenärer på ett avgörande sätt kan antas bli gynnade genom uppgörelsen.

Om gäldenären inte håller sin del av uppgörelsen, om omständigheter framkommer som ändrar grunden för uppgörelsen eller om gäldenärens förhållanden ändras väsentligt, åligger det enligt råden KFM att pröva om den aktiva indrivningen skall återupptas. Detta måste göras helt klart för

gäldenären. Denne bör också informeras om att KFM kommer att kontrollera hans framtida inkomstförhållanden och eventuell rörelseverksamhet. Uppgörelsen upphör att gälla senast i samband med preskription av den sista i uppgörelsen ingående skatte- och avgiftsskulden.

Rehabiliteringsuppgörelser skall fortlöpande följas upp för kontroll av gäldenärens inkomstförhållanden och verksamhet. Om det brister i något avseende skall exekutiva åtgärder omedelbart vidtas.

I råden ges också exempel på hur en uppgörelse om ekonomisk rehabilitering kan se ut.

## Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om ekonomisk rehabilitering aktualiserades vid förra riksmötet med anledning av riksdagens revisorers förslag (förs. 1986/87:7) om kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna m. m. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet (LU 1986/87:21, rskr. 231) anförde utskottet att det är angeläget att de möjligheter som finns att förebygga en ökad måltillströmning till kronofogdemyndigheterna och att eljest effektivisera den exekutiva verksamheten tas till vara. Utskottet delade därför den uppfattning som hade framförts av revisorerna att det är viktigt att informationen till allmänheten om kronofogdemyndigheternas arbete förbättras och att myndigheterna kan verka för en ekonomisk rehabilitering av gäldenärer. Utskottet hänvisade också, beträffande frågan om en ökad satsning på ekonomisk rehabilitering, till att skatteindrivningsutredningen i sitt betänkande (SOU 1987:10) *Indrivningslag m. m. framhållit att en sådan utveckling ligger helt i linje med det övergripande målet för indrivningsverksamheten.*

Utskottet anförde vidare att genom den ändrade organisation för exekutionsväsendet som avses komma till stånd den 1 juli 1988 (prop. 1986/87:52, LU12) förutsättningarna torde öka för att man genom förebyggande åtgärder i angivna avseenden skall kunna begränsa myndigheternas arbetsbelastning. Utskottet underströk i sammanhanget att det inte enbart bör ankomma på kronofogdemyndigheterna att bistå gäldenärer med svåra skuldförhållanden. Också andra myndigheter, bl. a. konsumentverket, har härvidlag, framhöll utskottet, en uppgift att fylla. Enligt utskottets mening borde det ankomma på den organisationskommitté som skall lämna förslag till den närmare utformningen av kronofogdemyndigheternas organisation (dir. 1987:6) att *närmare överväga informationsfrågorna och spörsmålet om kronofogdemyndigheternas insatser för ekonomisk rehabilitering av gäldenärerna.* Vad utskottet anförde gavs regeringen till känna.

## Motionsmotiveringar

I motion *1985/86:L224 (c)* påtalas att följderna för en rörelseidkare av en konkurs kan bli mycket olika beroende på i vilken form verksamheten har drivits. Sålunda har ägarna i ett aktiebolag inte något personligt betalningsansvar för bolagets förbindelser om de inte tecknat borgen eller liknande, medan enskilda rörelseidkare har fullt ansvar för rörelsens skulder. Detta

medför, framhåller motionärerna, att en enskild rörelseidkare vid en konkurs dels förlorar alla sina tillgångar, dels riskerar att få leva på existensminimum resten av sitt liv eftersom betalningsansvaret för de skulder som finns kvar efter konkursen kvarstår till skillnad från det aktiebolag som försatts i konkurs och därefter upplösts.

Motionärerna påpekar också att vissa verksamheter inte anses böra drivas i aktiebolagets form, exempelvis är det endast i undantagsfall som jordbruk drivs i aktiebolag.

Motionärerna anför vidare att även om det bland dem som drabbas av konkurs finns sådana som varit alltför optimistiska och mindre seriösa, det finns många som med små resurser försökt att genom tråget arbete och sparsamhet bygga upp ett företag. Konkurs kan således, framhåller motionärerna, drabba även sådana som följt exempelvis lantbruksnämndernas råd eller annan rådgivning när det gäller ekonomi och expansion av verksamheten. Konkurs kan också följa på oförutsedda förluster exempelvis till följd av att ett annat företag försatts i konkurs.

I motionen ifrågasätts om skulderna från en konkurs för all framtid skall förhindra en person att ha normal standard och normal ekonomi. Enligt motionärerna torde det för fordringsägarna vara utan större betydelse om fordringarna kvarstår efter konkursen eller ej eftersom en gäldenär kan ha svårt att känna sig motiverad att skaffa sig inkomster utöver existensminimum för att betala de gamla skulderna.

Med hänsyn till de olika följderna en konkurs får för en företagare, beroende på i vilken form han driver sin verksamhet och till behovet för dem som sålunda drabbats av en konkurs att kunna bygga upp något nytt och skapa goda och säkra förhållanden för sig själva och sina familjer, bör enligt motionärerna konsekvenserna för en fysisk person efter en konkurs ses över.

Motionären i motion 1985/86:L251 (c) anför att statsmakternas strävan bör vara att utforma regler och villkor så att småföretagsamheten främjas. Sådana regler som kan utgöra hinder mot etablering av företag bör därför undanröjas och/eller hindras. I anslutning härtill hävdar motionären att konkurslagstiftningen är utformad så att den missgynnar egenföretagarna. Som exempel pekar motionären på att en egenföretagare i samband med konkurs kan bli personligt betalningsansvarig för skulder till betydande belopp, drabbas av näringsförbud samt sakna rätt till förlustavdrag. För aktiebolagens del däremot innebär en konkurs ett mycket begränsat ägaransvar. Mot den bakgrunden anser motionären att konkurslagstiftningen, liksom viss annan lagstiftning, bör ses över.

I motion 1986/87:L301 (s) betonas att det inte är ovanligt att människor ådragit sig skulder som överstiger deras betalningsmöjligheter. Många gånger tas konsumtionskrediter utan att det finns full insikt om vad den egentliga kreditkostnaden innebär. Räntan vid konsumtionskrediter är drygt 20 % vilket gör att skulden fördubblas på några år. Det kan, framhåller motionärerna, vara svårt för enskilda personer att klara av enbart räntekostnaden och än svårare att göra avbetalningar i den storleken så att själva skulden minskar. Situationen kan, anför det, te sig så hopplös, att man upplever det som meningslöst att över huvud taget tänka sig lönearbete, eftersom man i framtiden inte ser någon möjlighet att kunna leva över

existensminimumnivå. Motionärerna anför vidare att det inte finns stora möjligheter till hjälp med sanering av ekonomin. Avskrivning av fordran torde sällan förekomma. Konkurs är inte heller någon lösning eftersom skulderna finns kvar.

I motionen erinras om att det i Danmark har införts regler om s. k. gäldsanering, vilket skapar möjligheter till avveckling av skulderna för den gäldenär som kommit i "hopplös skuld". Beslut om gäldsanering medför att gäldenärens samlade osäkra skulder bortfaller eller nedsätts till en sådan nivå att han har en realistisk möjlighet att betala skulderna inom fem år. Enligt motionärerna synes en sådan lagstiftning vara en möjlighet för enskilda personer att sanera sin ekonomi och ta sig ur en hopplös situation, och det bör därför utredas om inte också i vårt land sådana regler skulle kunna ge en enklare och klarare hantering av skulder.

I motion 1986/87:L304 (m) framhålls att svensk lagstiftning inte innehåller några regler om betalningsinställelse. Vidare påtalas att konkursutredningen har konstaterat att det föreligger starkt behov av en utveckling av formerna för företagsrekonstruktion. Motionären hänvisar till att konkursen används såväl som generalexekution mot företag som kommit på obestånd som ett medel för sund rekonstruktion av företag vilka på grund av tillfälliga svårigheter icke kan fullgöra sina skyldigheter. Konkursen medför emellertid, framhåller motionären, långtgående negativa effekter, såväl kommersiellt som socialt.

I motionen påpekas vidare att det i utländska rättssystem finns reglerade former för företagsrekonstruktion utan att konkurs inträffar. Dessa rekonstruktionsformer vilar i allmänhet på en reglerad betalningsinställelse som ger företaget en nödvändig tidsfrist för att refinansiera verksamheten och som ger företaget vissa rättigheter efter rekonstruktionen gentemot dess borgenärer. Förfarandet kan liknas vid en sammanflytning av betalningsinställelse i svensk praxis och moratorium eller ackord i svensk lagstiftning och praxis.

Enligt motionären bör, i syfte att utveckla en rekonstruktionsform under betalningsinställelse, svensk konkurslagstiftning tillföras ett regelkomplex som reglerar ett sådant förfarande.

I motion 1986/87:L134 (fp) yrkande 6 ifrågasätts om de nuvarande modellerna för gäldsavveckling är tillräckliga. Motionärerna anför att visserligen kan konkurs i många fall vara nödvändig och den bästa lösningen på en ekonomisk krisituation för ett företag, men den kan också medföra onödiga förluster beträffande både real- och humankapital. Det ackordsförfarande som lagstiftningen erbjuder som alternativ till konkurs för ekonomisk sanering av företags skuldbörda är enligt motionärerna inte tillfredsställande och ackord används alltför sällan.

I motionen erinras om att det utomlands finns flera andra varianter för rekonstruktion av gäldenärens ekonomi. Enligt motionärerna föreligger det ett uttalat behov av ett nytt rekonstruktionsförfarande för främst företag i kris. Motionärerna understryker att ett sådant förfarande måste utformas så att det kan få ett brett användningsområde, och regelsystemet måste vara enkelt för att uppnå en praktisk och riktig tillämpning. Det är viktigt att förfarandet omfattar hela borgenärsgruppen. För rekonstruktionen bör

anlitas en kvalificerad administratör. Enligt motionärernas förslag bör gäldssaneringen sedan göras i erforderlig omfattning och vid behov kunna förbindas med villkor. Förfarandet bör stå under rimlig tillsyn. För övrigt bör rekonstruktionen i princip ske på frivillig basis.

## Betalningsinställelse och gäldsanering i dansk rätt

### Betalningsinställelse

Regler om betalningsinställelse infördes i den danska konkurslagen år 1975. Bakgrunden var att det ansågs föreligga ett behov av att ge företagen ökat rådrum i ett ekonomiskt krisläge. Det förhållandet att en faktisk betalningsinställelse inte medförde några rättsverkningar till skydd mot säraktioner från borgenärernas sida och att inte heller någon fristdag – dvs. en tidpunkt från vilken återvinningsfrister eller förmånsrätter kan beräknas – kunde utlösas vid en sådan åtgärd hade till följd att företag i kris sällan fick tillfälle att vidta rekonstruktionsåtgärder innan konkurs framtvingades. Reglerna om betalningsinställelse motiverades således av att man ville skapa ett regelsystem som skulle medverka till att en konkurs i ett ekonomiskt krisläge kunde förhindras eller fördröjas, varigenom onödigt värdeförstöring och arbetslöshet skulle undvikas. Syftet med en betalningsinställelse skulle vara att förstärka möjligheterna till förhandling inför en annars förestående konkurs.

De sålunda införda reglerna utsattes för en viss kritik. Kritikerna menade att regleringen gav alltför stort utrymme för missbruk från gäldenärernas sida och borgenärerna ansågs i praktiken sakna inflytande över verksamheten under betalningsinställelsen. Kritiken resulterade i att reglerna år 1984 kompletterades i syfte att stärka borgenärernas inflytande.

Den nu gällande regleringen innebär att en gäldenär som inte kan fullgöra sina betalningar kan anmäla till rätten att han inställt sina betalningar. Anmälan registreras och rätten skall förordna om tillsyn. Någon prövning av skälen för betalningsinställelsen görs inte av rätten. Rättsverkningarna av en betalningsinställelse är att konkurs och utmätning inte får beslutas inom viss tid. Om en anmälan om betalningsinställelse gjorts räknas den tid inom vilken en eventuell återvinningstalan i en framtida konkurs får ske från anmälningsdagen. Under betalningsinställelsen behåller gäldenären sin rådighet över egendomen. Den av rätten förordnade tillsynsmannen skall emellertid följa verksamheten. Tillsynsmannen skall bistå gäldenären i dennes strävanden att nå en frivillig uppgörelse med borgenärerna och, i borgenärernas intresse, kontrollera verksamheten. Viktigare dispositioner kräver tillsynsmannens samtycke och skall dessutom anmälas till borgenärerna. Under betalningsinställelsen får sådana åtgärder vidtas som är en förutsättning för den fortsatta driften. Sålunda kan tillsynsmannen godkänna betalningar av fordringar som ändå skall betalas, exempelvis lönefordringar. Vidare får gäld betalas när det är nödvändigt för driften, exempelvis elektricitetsräkningar. Nya skulder som uppkommer under betalningsinställelsen med samtycke från tillsynsmannen får förmånsrätt som massafordringar, en förmånsrätt som dock gäller efter förmånsrätten för massafordringar

som kommer till efter konkursbeslutet. Huvudregeln är att tiden för en betalningsinställelse kan löpa i tre månader, men den tiden kan förlängas av rätten dock längst till ett år. Något offentliggörande av anmälan sker inte, men borgenärerna skall underrättas om att en betalningsinställelse har registrerats samt att tillsyn har anordnats. Vidare skall borgenärerna inom tre veckor från beslutet kallas till ett sammanträde där såväl bakgrunden till som syftet med betalningsinställelsen skall redovisas. Vid sammanträdet kan de borgenärer som motsätter sig betalningsinställelsen hemställa att rätten beslutar att den inte längre skall fortgå. Om betalningsinställelsen efter detta sammanträde skall fortsätta åligger det härefter tillsynsmannen att hålla borgenärerna underrättade om viktigare dispositioner. En försäljning av verksamheten får således inte äga rum utan att borgenärerna underrättas. Om borgenärerna anser sig inte kunna godta åtgärd som de underrättats om skall tillsynsmannen kalla till sammanträde. Om samtycke inte erhålls vid sammanträdet skall frågan hänskjutas till rätten.

Betalningsinställelse är ett frivilligt förfarande och gäldenären kan när som helst återkalla sin ansökan. En sådan återkallelse skall resultera i att betalningsinställelsen upphör.

Som nyss nämnts behåller gäldenären sin rådighet över egendomen under betalningsinställelsen. Visserligen skall tillsynsmannen godkänna viktigare dispositioner, men han kan inte hindra gäldenären från att förfoga över egendomen. Tillsynsmannen kan däremot i ett sådant läge informera borgenärerna och/eller rätten om gäldenärens dispositioner och detta kan i sin tur resultera i att rätten avbryter förfarandet. I praktiken är således gäldenärens rådighet i viss mån begränsad.

Kvalifikationskraven på en tillsynsman överensstämmer med dem som gäller för konkursförvaltare. I normalfallet utses advokater. Samma jävsregler gäller för tillsynsmän som för konkursförvaltare. En advokat som har haft nära kontakt med gäldenärens verksamhet bör således inte förordnas. Som regel utses den som gäldenären föreslår, men med hänsyn till att en förutsättning för förfarandet är att borgenärerna har förtroende för tillsynsmannen kan, om borgenärerna uttrycker misstroende mot den som gäldenären föreslagit, rätten förordna någon annan. Tillsynsmannen utövar sin tillsyn under skadeståndsansvar.

Betalningsinställelsen förhindrar som nämnts utmätning och konkurs. Om en borgenär anser att gäldenären bör försättas i konkurs kan han vända sig till rätten och hemställa att betalningsinställelsen skall upphöra. Rätten skall då göra en bedömning av huruvida en fortsatt betalningsinställelse är motiverad.

Kostnaderna för betalningsinställelsen och tillsynen skall betalas av gäldenären. Anmälningsavgiften hos rätten är 500 dkr. Om betalningsinställelsen resulterar i konkurs får tillsynsmannens arvode förmånsrätt på samma sätt som fordringar som uppkommer under betalningsinställelsen.

I fråga om förmånsrätt gäller för övrigt i Danmark att det offentliga fordringar inte är förenade med förmånsrätt i konkurs. Inte heller finns någon reglering av företagshypotek i dansk rätt.

Vid utskottets besök på det danska justitsministeriet, vid vilket även företrädare från sø- og handelsretten i Köpenhamn deltog, upplystes bl. a. att

antalet betalningsinställelser vid sø- og handelsretten hade varierat mellan 150 och 200 per år. I oktober 1987 hade 180 anmälningar om betalningsinställelse registrerats. Vid samma tidpunkt hade 360 konkursansökningar anhängiggjorts. Utvecklingen pekade på att såväl antalet konkurser som antalet betalningsinställelser skulle öka. Erfarenheterna hade vidare visat att omkring 50 % av alla betalningsinställelser resulterar i konkurs. I omkring 10 % av dessa fall har företagen fortsatt sin verksamhet, eventuellt efter ackord. Resterande 40 % utgör ett mörkertal som till viss del kan förklaras med att en betalningsinställelse förfaller efter tre månader om inte någon ansökan om förlängning görs. En annan förklaring kan vara att man genomfört "en konkursbehandling utom rätta" och därigenom i praktiken uppnått en gäldsanering. Ett sådant förfarande kan nämligen, uppgavs det, leda till att man gör en avsevärd tidsvinst samt uppnår en högre utdelningsprocent än i vanlig konkurs. Ytterligare en förklaring angavs vara att utredningen under betalningsinställelsen visar att det inte finns några tillgångar och att en konkurs således är meningslös. Vid utskottets besök hos det danska advokatrådet påpekades att även om betalningsinställelsen slutar med konkurs, kan borgenärernas rätt förbättras på grund av förfarandet. Så kan exempelvis vara fallet om verksamheten under betalningsinställelsen resulterar i en förmånlig försäljning av verksamheten. I andra fall kan emellertid borgenärernas rätt försämrats med hänsyn till att gäld som uppkommer under betalningsinställelsen får förmånsrätt i konkursen. Effekten kan således bli att det inte finns något kvar att dela ut till borgenärerna.

De erfarenheter som hittills gjorts i Danmark visar att vid betalningsinställelse rekonstruktionsåtgärder sätts in i ett tidigare skede än som eljest blir fallet. En konkursansökan kommer nämligen ofta in så sent – beroende på att gäldenären i det längsta vill undvika en så drastisk åtgärd – att det inte längre är möjligt att vidta någon rekonstruktion. En betalningsinställelse däremot upplevs inte som så drastisk och av psykologiska skäl görs därför en sådan anmälan i regel på ett tidigare stadium. Prognosen för en rekonstruktion av företaget blir därigenom bättre. En annan betydelsefull faktor som också medverkar till att anmälan vidtas i ett tidigare skede är att betalningsinställelse inte som vid konkurs kräver insolvens. Det poängterades också att de regler som förstärker borgenärernas inflytande har medverkat till att borgenärerna är mer benägna att medverka till rekonstruktionsåtgärder. Sedan reglerna om betalningsinställelse infördes har man även noterat att reglerna om ackord har tillämpats i en betydligt ökad omfattning.

Från advokathåll framhölls också betydelsen av att borgenärerna som en effekt av reglerna redan från början medverkar i rekonstruktionsarbetet. Borgenärerna ställer sig i regel positiva till en betalningsinställelse under förutsättning att den bedrivs under en förnuftig ledning. Det uppgavs dock vara en nackdel att borgenärerna i många fall visar en förvånande brist på intresse för verksamheten. Advokaterna påpekade också att det kan vara förenat med svårigheter att driva en verksamhet under betalningsinställelsen. Detta hänger samman med att verksamheten i princip måste finansieras med kontanta medel. Å andra sidan kan det under betalningsinställelsen visa sig att det finns finansärer som är beredda att medverka till företagets fortsatta verksamhet.

Betalningsinställelse beträffande småföretag uppgavs inte vara vanligt förekommande. Erfarenheterna tydde snarast på att betalningsinställelse förutsatte en viss storlek på verksamheten. Företrädarna för advokat kåren tillade härvid att förfarandet kunde bli kostsamt.

Utskottet upplystes slutligen om att den genomsnittliga längden av en betalningsinställelse i praktiken uppgick till 5–7 månader. I normalfallet förlängdes sålunda betalningsinställelsen en gång.

### Gäldsanering

Den danska konkurslagen innehåller regler om gäldsanering. Bestämmelserna, som gäller sedan år 1984, innebär att en person som saknar möjligheter att betala sina skulder kan få dessa nedskrivna till en nivå som gör det möjligt för honom att betala skulderna inom överskådlig tid. Endast fysiska personer kan erhålla gäldsanering. Vidare krävs att sociala skäl skall tala för en sådan sanering.

Det årliga antalet framställningar om gäldsanering är ca 4 000. Detta antal är lägre än vad som förväntades då reglerna infördes. En gäldsanering aktualiseras genom att gäldenären gör en framställning hos rätten. Rätten skall pröva om gäldsanering skall ske. Bedömningen skall grundas inte bara på gäldenärens uppgift om att han inte är i stånd att betala sina skulder utan också på gäldenärens förhållanden och omständigheterna i övrigt. Omständigheter som därvid särskilt skall beaktas är om gäldenären har ett godtagbart intresse av gäldsanering, skuldernas ålder, omständigheterna kring skuldernas uppkomst liksom gjorda betalningar samt gäldenärens beteende.

Utgångspunkten för gäldsaneringen skall vara att gäldenärens samlade skuldbörda skall sättas ned så mycket att han skall kunna betala resterande del av skulden på fem år. Nedsättningsprocenten fastställs på grundval av en avvägning mellan gäldenärens förväntade inkomster och utgifter under den aktuella femårsperioden samt under hänsynstagande till att gäldenären och hans familj skall kunna upprätthålla en skälig levnadsstandard. I praktiken fastställs ett existensminimum och hur stora avbetalningar gäldenären årligen bör göra. Ett beslut om gäldsanering skall omfatta alla gäldenärens skulder med undantag av sådana som är förenade med panträtt. Om gäldenären inte fullföljer betalningsplanen eller om han ådrar sig nya skulder förfaller det kvarstående skuldbeloppet till omedelbar betalning.

Omkring 70 % av ansökningarna om gäldsanering avslås. En förhållandevis liten grupp av sökande består av personer med en konkurs bakom sig. Enligt vad som uppgavs beviljas dessa i allmänhet gäldsanering. Gäldsanering begärs ofta av gäldenärer med stora studieskulder. Till en början var domstolarna mycket restriktiva när det gällde gäldsanering på grund av studieskulder. Reglerna om återbetalning av studieskulder har härefter ändrats i särskild ordning. En annan grupp sökande är egenföretagare som lagt ned sin verksamhet, men har kvar skulder från rörelsen. Personer som driver rörelse medges i regel inte gäldsanering. Undantag gäller dock för lantbrukare. Dessa kan erhålla gäldsanering även om de fortsätter att driva sin verksamhet.

Vid bedömningen av om gäldsanering skall medges eller ej skall, som nämnts, omständigheterna vid skuldens uppkomst liksom gjorda försök till avbetalning beaktas. Om gäldenären av "lättsinne" skaffat sig skulder och låtit bli att betala dem, bör han inte komma i fråga för gäldsanering. Om skuldbördan däremot uppkommit utan något sådant lättsinne kan däremot gäldsanering medges. Från sø- och handelsretten uppgavs att denna bedömning kan leda till svåra avvägningsfrågor. Med hänsyn till att reglerna inte får leda till att den allmänna betalningsviljan försvagas blir det ofta fråga om en restriktiv bedömning. Exempelvis godtas inte ansökningar från unga människor som levt ett vidlyftigt liv på kredit. Inte heller medges som regel gäldsanering när huvudparten av skuldbördan hänför sig till kontokortsskulder eller när det är fråga om skulder till det allmänna vilka gäldenären medvetet underlåtit att betala.

Vad gäller prognosen om gäldenärens framtida betalningsförmåga uppgavs att praxis till en början blev mer restriktiv än vad som hade förutsatts vid lagens tillkomst. Enligt sø- och handelsretten var det emellertid möjligt att praxis var på väg att mjukas upp. Vid bedömningen skall storleken av skuldbördan inte vara av avgörande betydelse, något som dock varit fallet i hittillsvarande praxis. Avgörande skall i stället vara gäldenärens utsikter att betala skulden. I det sammanhanget poängterades att i fråga om yngre personer är prognosen om framtida intäkter som regel bättre och möjligheterna för dem att erhålla gäldsanering därför sämre.

Från advokathåll uppgavs slutligen att reglerna om gäldsanering har en processbesparande funktion. Vidare ansågs att reglernas karaktär av social skyddslagstiftning har en positiv effekt. En nackdel med den nuvarande regleringen var att beslut om gäldsanering inte förhindrade införsel.

## Remissyttranden

På lagutskottets begäran har yttranden över motionerna L224 och L301 avgivits av riksskatteverket, hovrätten över Skåne och Blekinge, kronofogdemyndigheten i Stockholm, Sveriges advokatsamfund, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Finansbolagens förening, Småföretagens riksorganisation, Föreningen Sveriges kronofogdar, Sveriges domareförbund och Sveriges ackordscentral. Remissinstansernas inställning kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

*Föreningen Sveriges kronofogdar* och *Sveriges domareförbund* tillstyrker att frågan om åtgärder för att sanera svårt skuldsatta gäldenärens ekonomi blir föremål för utredning. Även *riksskatteverket* och *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker att frågan om gäldsanering blir föremål för utredning men framhåller att en sådan utredning inte bör begränsas till gäldenärer som försatts i konkurs. Advokatsamfundet anför vidare att vid en sådan utredning bör också införandet av regler om betalningsinställelse beaktas.

*Hovrätten för Skåne och Blekinge* anser att utvecklingen av skatteindrivningsutredningens förslag liksom resultatet av kontonämndens verksamhet bör avvaktas innan en utredning av i motionerna aktualiserade frågor bör tillsättas. Även *Finansbolagens förening* anför, utan att därmed avstyrka bifall till motion L301, att det kan ligga ett värde i att avvakta utvärderingen

av försöksverksamheten inom kontonämnden. Föreningen avstyrker motion L224 men framhåller att det kan finnas skäl att se över förhållandena för speciella grupper av företagare, t. ex. jordbrukare.

*Småföretagens riksorganisation* avstyrker motion L301 men tillstyrker, som yrkas i motion L224, att konsekvenserna av de regler som gäller när en småföretagare går i konkurs ses över. *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* anser inte att ett skuldsaneringsinstitut efter dansk förebild är en lämplig lösning i Sverige. Kronofogdemyndigheten ställer sig också tveksam till förslaget i motion L224 att skuldsaneringsfrågor skall övervägas i samband med konkurslagstiftningen med hänsyn till att motionärernas förslag snarast torde beröra lagstiftning för preskription, preklusion och ackord.

*Svenska bankföreningen* och *Sveriges föreningsbankers förbund* avstyrker motionerna. Motionerna avstyrks även av *Svenska sparbanksföreningen* som dock anför att de problem som tas upp i motion L224 bör bli föremål för utredning. Också *Ackordscentralen* avstyrker motionerna men vill inte utesluta att någon form av gäldsanering i ömmande fall kan anses berättigad.

En sammanställning av remissyttrandena finns i bilaga till betänkandet.

## Konkursgäldenärs talerätt

### Gällande ordning

Ett beslut om konkurs innebär som tidigare nämnts att gäldenärens handlingsfrihet inskränks i olika avseenden. Hans ekonomiska rörelsefrihet begränsas på det sättet att han inte får råda över den egendom som tillhör konkursboet och inte heller får åta sig förbindelser som kan göras gällande i konkursen. Rättshandlingar som gäldenären företar efter konkursen blir gällande mot konkursboet endast om medkontrahenten under vissa närmare angivna förutsättningar varit i god tro.

Till ett konkursbo räknas sådan egendom som tillhörde gäldenären då han försattes i konkurs eller som tillfaller honom under konkursen och som är sådan att den kan utmätas. Gäldenären äger dock behålla arbetsinkomster i den mån de efter skatteavdrag inte uppenbart överstiger vad som behövs för hans eller hans familjs underhåll. Vidare har gäldenären rätt att av konkursboet få ut vissa nödiga lösören och underhåll.

Rådigheten över konkursboet tillkommer efter konkursbeslutet förvaltaren enligt reglerna om konkursförvaltning. Denne skall realisera boets tillgångar och dela ut influtna medel till borgenärerna. Det åligger förvaltaren att ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av boet. Gäldenären saknar emellertid inte helt inflytande på konkursförvaltningen. Sålunda skall förvaltaren i viktigare frågor höra gäldenären om så lämpligen kan ske och i vissa andra frågor har gäldenären ett avgörande inflytande. Exempelvis får, om gäldenären överklagat konkursbeslutet, försäljning av boets egendom i princip inte ske förrän besvären prövats. I regel är inte heller försäljning tillåten om gäldenären inkommer med ackordsförslag och försäljningen skulle vara oförenlig med detta. Gäldenären har vidare tillagts befogenhet att föra talan i vissa särskilda frågor, exempelvis som att

framställa anmärkning mot bevakad fordran eller klaga på beslut om konkursarvode.

LU 1987/88:12

Som huvudregel för konkursförvaltningen gäller att förvaltaren skall försälja egendomen så snart det lämpligen kan ske. Om gäldenären har drivit rörelse har dock förvaltaren vissa möjligheter att fortsätta rörelsen för konkursboets räkning om det är ändamålsenligt.

I fråga om fast egendom kan förvaltaren begära exekutiv försäljning enligt utsökningsbalkens regler om exekutiv försäljning av fast egendom. Egendomen får också säljas på annat sätt om förvaltaren anser att det är fördelaktigare för boet. Försäljning av lös egendom som inte sker genom fortsättande av gäldenärens rörelse skall ske på auktion eller på annat sätt efter vad förvaltaren anser vara mest fördelaktigt för boet. Tillvägagångssättet vid försäljning av lös egendom är i viss mån beroende av om borgenär har särskild förmånsrätt i egendomen eller ej. För vissa slag av lös egendom gäller särskilda regler. Något samtycke från gäldenären till försäljningsåtgärder krävs inte.

Någon rätt för gäldenären att i annan ordning än genom klander av förvaltarens slutredovisning för sin förvaltning överklaga förvaltarens försäljning av konkursboets egendom finns inte enligt reglerna i konkurslagstiftningen. Högsta domstolen (HD) har i ett år 1987 avgjort ärende (NJA 1987 s. 13) bl. a. funnit att en konkursgäldenär inte är behörig att föra talan mot exekutiv auktion avseende konkursboet tillhörig fast egendom. I avgörandet konstaterar HD att det av utsökningsbalkens regler följer att en fastighetsägare som anser att hans fastighet vid en exekutiv auktion sålts till ett för lågt pris äger rätt att överklaga försäljningen (18 kap. 2 § 1 st.). Enligt HD är emellertid talerätten för en fastighetsägare som är i konkurs att bedöma enligt reglerna om konkursförvaltningen och konkursgäldenärens rådighet över sin egendom. HD uttalar vidare att en fysisk person i konkurs har ett självklart intresse av att avyttringen av konkursboets egendom inbringar så mycket som möjligt, eftersom de skulder som inte blir betalda kvarstår efter konkursen. HD erinrar dock om att gäldenärens intresse därvidlag tillgodoses genom förvaltarens allmänna skyldighet att verka för en förmånlig avveckling av boet. HD anför också att vid exekutiv auktion avseende i boet ingående fast egendom kronofogdemyndigheten normalt inte får godta ett inrop, om det är sannolikt att avsevärt högre köpeskilling kan uppnås. Om förvaltaren anser att ett inrop ej borde ha godtagits på grund härav ankommer det enligt HD på honom att i borgenärernas och gäldenärens intresse överklaga auktionen.

## Motionsmotivering

I motion 1986/87:L302 (m, fp) understryks att gäldenären vid en personlig konkurs har ett direkt ekonomiskt intresse av att högsta möjliga pris uppnås vid försäljning av boets tillgångar. Om dessa skulle komma att avyttras till ett alltför lågt pris beroende på bristfällig handläggning av konkursen, är det av stort intresse för konkursgäldenären att kunna påtala felaktigheten och få en förnyad försäljning till stånd. Visserligen sammanfaller enligt motionärerna ofta gäldenärens intresse med borgenärsintresset, och rättelse kan då ske

genom talan av borgenär men det finns ingen anledning att helt utlämna gäldenären åt de lämplighetsöverväganden som borgenärerna kan komma att göra. Enligt motionärerna kan exempelvis en borgenär på exekutiv auktion ha ropat in en fastighet till ett lågt pris beroende på att kungörelseförfarandet varit bristfälligt, och i gäldenärens kvarstående betalningsansvar kan han rentav se en möjlighet att delvis få dubbelt betalt för sin fordran. Även i andra sammanhang kan det finnas skäl för en borgenär att förhålla sig passiv då gäldenärsintresset inte tillgodosätts.

Mot denna bakgrund bör enligt motionärerna en gäldenär i personlig konkurs tillerkännas rätt att föra talan mot beslut som är av vikt för hans eventuella kvarstående betalningsansvar efter konkursen.

Motionärerna tar också upp frågan om gäldenärens besvärsrätt vid exekutiv försäljning av fast egendom skall bedömas från konkursrättsliga utgångspunkter eller med stöd av utsökningsbalkens bestämmelser. Enligt motionärerna talar starka skäl för att utsökningsbalkens regler skall tillämpas. Motionärerna hänvisar i sin motivering till att HD vägrat prövningstillstånd i ett ärende där hovrätten förvägrat en fastighetsägare i konkurs talerätt.

De närmare omständigheterna i avgörandet beskrivs i motionen på följande sätt. Den aktuella fastigheten var bebyggd med en f. d. tegelbruksbyggnad i fyra våningsplan och en mindre verkstadsbyggnad. Taxeringsvärdet för fastigheten uppgick till 132 000 kr. Vid en värdering, som gjordes av lantmäteriet, upptogs emellertid värdet till endast 20 000 kr. I den kungörelse som kronofogdemyndigheten utfärdade inför försäljningen angavs såväl taxeringsvärdet som det av lantmäteriet beräknade "marknadsvärdet". Fastigheten ropades in av ett företag i elbranschen för 95 000 kr. för att användas som lagerlokal. I sin besvärstalan mot försäljningen gjorde enligt motionen köpmannen gällande att det av lantmäteriet beräknade värdet var grovt felaktigt och att detta medförde att försäljningen skedde till ett alltför lågt pris. Försäljningen skulle därför hävas och fastigheten på nytt bjudas ut till exekutiv försäljning.

Med utgångspunkt i detta avgörande anser motionärerna att för den händelse en konkursgäldenär inte generellt skulle medges talerätt i viktigare frågor, talerätt åtminstone bör tillerkännas gäldenären i situationer, som den nyss beskrivna. Motionärerna anser att besvärreglerna i utsökningsbalken bör ändras i enlighet härmed.

## Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet fem motioner vari tas upp frågor om skuldsanering för fysiska personer och rekonstruktionsformer för företag i ekonomisk kris. Vidare behandlas en motion som tar upp frågan om talerätt för konkursgäldenär.

När en fysisk eller juridisk person inte kan betala sina skulder anvisas i lagstiftningen två former för reglering av skuldförhållandena, nämligen konkurs och ackord. Konkurs innebär att gäldenärens samlade tillgångar tas i anspråk för betalning av borgenärernas fordringar. I den mån konkursen inte

leder till att samtliga borgenärer får full betalning kvarstår deras fordringar på gäldenären sedan konkursen avslutats. I fråga om vissa företagsformer, t. ex. aktiebolag och ekonomiska föreningar, medför emellertid konkurs att företaget upplöses eller likvideras och borgenärerna kan därmed förlora möjligheten att göra sina kvarstående fordringar gällande. Ackord innebär att gäldenärens skulder sätts ned till ett visst procenttal av det ursprungliga beloppet.

Vid sidan av konkurs- och ackordsreglerna finns det som närmare framgår av redogörelsen ovan (s. 6 f.) särskilda bestämmelser som medger att skattefordringar och andra offentligrättsliga fordringar efterges eller avskrivs. Därjämte har i praxis utvecklats flera olika former för ackord och annan sanering av en gäldenärs skuldförhållanden samt för rekonstruktion av företag i ekonomisk kris. För företag i krissituationer har också utvecklats olika former av ekonomiskt stöd från staten.

I motion L224 (c) framhålls att en enskild näringsidkare efter en konkurs alltså är betalningsansvarig för skulder som inte betalats, till skillnad från vad som skulle varit fallet om han drivit verksamheten i aktiebolagsform. Motionärerna understryker att även seriösa näringsidkare av olika skäl kan drabbas av konkurs och anser att konsekvenserna för enskilda näringsidkare som försatts i konkurs bör ses över i syfte att situationen för svårt betalningstygda gäldenärer skall underlättas.

Även i motion L251 (c) påtalas att en konkurs kan få olika följder beroende på i vilken verksamhetsform en företagare har bedrivit sin rörelse.

I motion L301 (s) betonas att det inte är ovanligt att enskilda personer har ådragit sig skulder – exempelvis konsumtionskrediter – utan insikt om den egentliga kreditkostnaden och i en sådan storleksordning att de helt saknar betalningsmöjlighet. Enligt motionärerna bör det utredas om inte ett skuldsaneringsinstitut skulle kunna vara en lösning av problemet.

I motion L304 (m) påtalas att konkursinstitutet används inte bara för generalexekution beträffande företag som kommit på obestånd utan också för rekonstruktion av företag som på grund av tillfälliga svårigheter inte kunnat fullgöra sina skyldigheter. Motionären framhåller att en konkurs medför negativa konsekvenser, både kommersiellt och socialt, och att det därför finns ett behov av att utveckla en ny rekonstruktionsform under betalningsinställelse med syfte att ge ett företag på obestånd erforderligt rådrum för att rätta till sin ekonomiska situation.

Även i motion L134 (fp) anförs att det finns behov av att utveckla ett nytt rekonstruktionsförfarande för företag i kris (yrkande 6).

Vad först gäller det i motionerna L304 och L134 upptagna spörsmålet vill utskottet erinra om att nuvarande lastiftning i huvudsak endast anvisar konkurs och ackord som alternativ för rekonstruktion av krisdrabbade företag. Även om konkursreglerna ger utrymme för att olika åtgärder vidtas i syfte att verksamheten i det konkursdrabbade företaget skall kunna förbättras är avsikten med dem främst att företaget skall upplösas och tillgångarna användas för betalning av företagets skulder. Som framhålls i motion L304 utnyttjas dock konkursförfarandet ofta för rekonstruktion av företag som befinner sig i ekonomisk kris. Orsakerna till denna utveckling är flera. Bl. a. har ackordsreglerna inte fått den praktiska betydelse som varit avsedd.

Enligt utskottets mening ger själva konkursförfarandet i sig ofta goda möjligheter till rekonstruktion av företag som är på obestånd men som på sikt kan vara livskraftiga. Konkurs som instrument för företagsrekonstruktioner innebär emellertid vissa nackdelar. För ett företag i kris är konkurs ofta en sista utväg som tillgrips då andra åtgärder inte visat sig kunna lösa problemen. Den ekonomiska obalansen i företaget kan då ha förvärrats och möjligheterna till en rekonstruktion kan därför vara begränsade eller obefintliga. En annan nackdel är att konkurs regelmässigt innebär värdeförstöring samt kan leda till sysselsättningsproblem och svårigheter för underleverantörer och legotillverkare. Till bilden hör också att det kan vara svårt för ett konkursdrabbat företag att fortsätta sin verksamhet eftersom möjligheterna att få erforderliga krediter från banker och leverantörer är små. Mot denna bakgrund finns det enligt utskottets mening anledning att närmare överväga om man inte lagstiftningsvägen kan införa en ordning som medger att företag i kris får rådrum för att lösa sina problem. Rekonstruktionsförsök skulle därmed kunna påbörjas på ett tidigt stadium och utsikterna till en ändamålsenlig återuppbyggnad av livskraftiga företag kunna öka. Att det finns anledning att pröva alternativ till konkursförfarandet belyses av att i bl. a. Danmark och Norge beslutats om konkurslagar som inrymmer särskilda rekonstruktionsförfaranden. De danska reglerna som närmare redovisats ovan (s. 16 f.) innebär att ett krisdrabbat företag kan få en viss tidsfrist för att komma över svårigheterna innan konkurs beslutas. Enligt vad som upplystes vid ett av utskottet nyligen företaget studiebesök i Danmark är erfarenheterna från tillämpningen av de nya reglerna positiva. I Sverige har behovet av nya former för rekonstruktion av företag belysts i en rapport (SIND 1985:7) från statens industriverk.

Det anförda leder utskottet till samma uppfattning som motionärerna, nämligen att frågan om nya former för rekonstruktion av företag bör bli föremål för översyn. Utskottet anser sig på det underlag som finns i ärendet inte kunna ta ställning till om ett nytt rekonstruktionsförfarande bör införas och hur det i så fall bör utformas. Spörsmålet bör därför bli föremål för en allsidig och förutsättningslös översyn.

Vid en sådan översyn bör också den näraliggande frågan om sanering av fysiska personers skulder övervägas. Som framhålls i motionerna L224 och L301 kan både företagare och privatpersoner ådra sig skulder som de realistiskt sett inte någonsin kan betala. En enskild näringsidkare kan – hur seriöst än rörelsen bedrivits – av olika omständigheter som inte kan läggas honom till last bli tvungen att upphöra med sin verksamhet eller bli försatt i konkurs. I båda fallen kan hans betalningsskyldighet gentemot borgenärerna kvarstå. Är skulderna från rörelsen stora försätts han i en situation där hans framtida inkomster utöver existensminimum går åt till att betala borgenärerna. På motsvarande sätt kan andra seriösa och ansvarskännande fysiska personer av olika skäl hamna i en hopplös skuldsituation. Det ligger i sakens natur att en person som ådragit sig så stora skulder att han rimligen inte kan betala dem är föga motiverad att genom eget arbete skaffa sig inkomster och att han allmänt sett befinner sig i en svår social situation. Av hänsyn till både gäldenären och hans familj finns det enligt utskottets mening skäl för att han i ömmande fall bör kunna få till stånd en sanering av skuldförhållandena. För

borgenärerna torde i allmänhet en skuldsanering sakna praktisk betydelse eftersom de inte kan räkna med att någonsin få full betalning. Utvecklingen visar också att det finns behov av en möjlighet till skuldsanering. Sålunda har Finansbolagens förening inlett en försöksverksamhet med ackordsuppgörelser beträffande privatpersoners kontokortsskulder och kronofogdemyndigheterna ägnar sig i ökande omfattning åt ekonomisk rehabilitering av gäldenärer. Betydelsen av en ökad satsning på sådan rehabilitering från kronofogdemyndigheternas sida har i annat sammanhang understrukits av utskottet (se LU 1986/87:21). Det finns även anledning att påpeka att i den nya danska konkurslagen införts ett av sociala skäl betingat gäldsaneringsinstitut. Enligt vad utskottet inhämtade vid sitt studiebesök i Danmark är erfarenheterna från tillämpningen av de nya bestämmelserna goda.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att tiden nu är mogen för att spørsmålet om införandet i Sverige av en möjlighet till skuldsanering blir föremål för en samlad bedömning. Inte heller i denna fråga anser sig utskottet böra ta ställning till hur förfarandet närmare skall utformas. En viktig utgångspunkt måste dock vara att regler om skuldsanering inte får leda till en allmän uppluckring av betalningsmoralen i samhället. Endast då starka skäl talar för det bör en gäldenär få lättnad i skuldbördan. Utskottet vill också understryka att en sanering bör omfatta gäldenärens alla skulder och att den bör kunna komma till stånd oavsett om gäldenären varit försatt i konkurs eller ej.

I motion L302 (m, fp) anförts att en konkursgäldenär bör tillerkännas talerätt i fråga om sådana beslut som är av betydelse för hans fortsatta betalningsansvar. Åtminstone bör enligt motionärerna en konkursgäldenär ges rätt att överklaga en exekutiv försäljning av fast egendom. För att visa att ett sådant behov föreligger åberopar motionärerna bl. a. ett hovrättsavgörande enligt vilket i ett konkursbo ingående fast egendom hade sålts till ett pris som betydligt understigit det verkliga värdet och där hovrätten vägrade en konkursgäldenär besvär rätt.

Utskottet erinrar om att ett beslut om konkurs medför att konkursgäldenären förlorar rådigheten över konkursboets egendom. Rådigheten tillkommer i stället konkursförvaltaren. Denne skall realisera boets tillgångar och fördela influtna medel mellan borgenärerna. Någon rätt för gäldenären att – i annan ordning än genom klander av förvaltarens slutredovisning – överklaga förvaltarens försäljningsåtgärder finns inte enligt reglerna i konkurslagen. Högsta domstolen har också i ett år 1987 avgjort ärende (NJA 1987 s. 13) funnit att en konkursgäldenär inte heller är behörig att föra talan mot en exekutiv försäljning avseende konkursboet tillhörig egendom enligt utskottets besvärregler.

Den av motionärerna aktualiserade frågan har visst samband med det ovan behandlade spørsmålet om skuldsanering. Om egendom i en konkurs säljs till underpris och borgenärerna inte erhåller full betalning kan nämligen gäldenärens skuldbörda efter konkursen bli onödigt stor. Att gäldenären i ett sådant fall inte har rätt att föra talan vid domstol i fråga om försäljningen kan enligt utskottets mening stå i mindre god samklang med det allmänna rättsmedvetandet. Utan att ta ställning i sak till frågan om konkursgäldenärens talerätt anser utskottet att spørsmålet lämpligen bör övervägas i

samband med den av utskottet ovan förordade utredningen.

Vad utskottet sålunda anført med anledning av motionerna L224, L251, L301, L302, L304 och L134 yrkande 6 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:L224, 1985/86:L251, 1986/87:L301, 1986/87:L302, 1986/87:L304 och 1986/87:L134 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført.

Stockholm den 26 november 1987

På lagutskottets vägnar

*Per-Olof Strindberg*

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Stig Gustafsson (s), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Bengt Harding Olson (fp), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s), Ewa Hedkvist Petersen (s), Hans Rosengren (s), Kjell-Arne Welin (fp), Eva Rydén (c), Håkan Stjernlöf (m) och Krister Andersson (s).

Remissyttranden över motionerna 1985/86:L224 och 1986/87:L301 har inhämtats från riksskatteverket, hovrätten över Skåne och Blekinge, kronofogdemyndigheten i Stockholm, Sveriges advokatsamfund, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Finansbolagens förening, Småföretagens riksorganisation, Föreningen Sveriges kronofogdar, Sveriges domareförbund och Sveriges ackordscentral. Föreningen Sveriges kronofogdar har till sitt yttrande fogat dels ett särskilt yttrande, dels lokalavdelningarnas underremisser.

## Riksskatteverket

Riksskatteverket (RSV) lämnar i detta yttrande sin principiella syn på förslaget.

RSV är centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. Det är främst kronofogdemyndigheterna som i sin verksamhet kommer i nära kontakt med den problematik som en konkurs för med sig både för gäldenären om denne är en fysisk person och för borgenärerna. Kronofogdemyndigheterna får erfarenheter i egenskap av dels konkurssökande borgenär, dels verkställande myndighet enligt utsökningsbalken och dels tillsynsmyndighet i konkurs.

RSV delar motionärernas uppfattning att enskilda näringsidkare ibland drabbas mycket hårt på grund av en konkurs. Staten är som borgenär konkurssökande i ungefär 50 % av antalet konkurser. I de fall det allmänna inte erhåller utdelning i konkursen kvarstår skatte- eller avgiftsskulden även sedan konkursen avskrivits. Emellertid vidtar som regel staten inte några aktiva indrivningsåtgärder gentemot en gäldenär som varit försatt i konkurs. Bevakning sker endast regelmässigt mot återbetalningar från det allmänna. Härvid tillämpas bestämmelserna i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter eller särskilda avräkningsbestämmelser i den aktuella medelslagsförfattningen. Skatte- och avgiftsskulden preskriberas också förhållandevis kort tid efter konkursen. Enligt RSV:s uppfattning torde därför en skatteskuld inte upplevas som ett särskilt allvarligt hot i det sammanhang som motionen avser.

RSV vill ändå framhålla det angelägna i att situationer då ovanligt stora skuldbördor uppstår blir uppmärksammade. Detta är en förutsättning för att myndigheterna skall kunna ägna sig åt en förebyggande verksamhet. Som framgår av bifogade dokument om inriktning av kronofogdemyndigheternas totala verksamhet har RSV slagit fast att kronofogdemyndigheterna, vid sidan av den operativa verksamhet som skall bedrivas enligt utsökningsbalken, också skall bedriva förebyggande verksamhet.

Problematiken med fysiska personers ibland alltför stora skuldbördor bör enligt RSV:s mening inte isoleras till de personer som försatts i konkurs. Med den avveckling i ordnade former och under ledning av en konkursförvaltare som konkursen ändå innebär, kan denna situation i stället vara till fördel

även för gäldenären. Konkurslagens regler berör heller inte gäldenärens situation efter avslutad konkurs. RSV anser därför att de frågor som aktualiseras i motionen bör få sin lösning i annat sammanhang som också innefattar gäldenärer, vilka av olika anledningar inte blir försatta i konkurs. Verket får härvid hänvisa till vad som anförs i det följande.

Motion 1986/87:L301 om införande av institutet gäldsanering berör samma problematik som har behandlats i det föregående, men i ett vidare perspektiv. I denna fråga får verket anföra följande.

Svensk rätt känner inte något institut liknande det i motionen föreslagna om gäldsanering, som innebär att ett organ fristående från gäldenären och borgenärerna får besluta om fordringars fortbestånd. Bestämmelserna om ackord och eftergift, som ligger närmast till för en jämförelse, förutsätter nämligen medverkan från borgenärerna. Ackord definieras som en ekonomisk uppgörelse mellan en gäldenär som är på obestånd och hans borgenärer. Underhandsackord ingås frivilligt och kräver samtycke av alla berörda borgenärer medan offentligt ackord eller tvångsackord kan genomföras under medverkan av en majoritet av borgenärerna. Eftergift innebär att en borgenär helt eller delvis avstår från (efterger) sin fordran mot gäldenären utan att det förutsätts att övriga borgenärer gör detsamma.

Vad gäller det allmännas fordringar kan ackord tillämpas enligt de generella bestämmelser som finns härom men också enligt särskilda bestämmelser i uppbördslagen (1953:272), förordningen (1965:852) om ackord och avskrivning rörande vissa skatter, bötesverkställighetslagen (1979:189) och avskrivningskungörelsen (1965:921).

Skatter och avgifter kan i allmänhet inte efterges i annan form än genom ackord. För vissa medelsslag finns dock bestämmelser om nedsättning eller befrielse gällande bl. a. mervärdeskatt, punktskatt, vägtrafikskatt och arbetsgivaravgift. De tillämpas emellertid i regel i samband med beskattningsverksamheten så att skatten från början fastställs till ett lägre belopp än vad eljest skulle varit fallet. Befrielse från fastställda fordringar kan dock medges dödsbo för kvarstående eller tillkommande skatt, beträffande arvs- eller gåvoskatt, böter samt sådana fordringar som omfattas av avskrivningskungörelsen. Regeringen kan av nåd efterge eller sätta ned böter och viten samt särskild rättsverkan vilka fordringar också kan efterges av kronofogdemyndighet sedan indrivning har begärts.

Reglerna om eftergift i avskrivningskungörelsen är enligt RSV:s mening av störst intresse i detta sammanhang. De grundar sig på ett bemyndigande av riksdagen, som också innebär att regeringen får efterge fordringar som omfattas av kungörelsen utan någon beloppsbegränsning (statsutskottets utlåtande 1965:180, rskr. 429).

Vad gäller enskilda fordringar kommer givetvis de allmänna bestämmelserna om ackord till användning. I övrigt torde gäldenären vara helt beroende av borgenärens goda vilja att eventuellt efterge sin fordran.

Beträffande en stor grupp av enskilda fordringar pågår dock försöksverksamhet som är av särskilt intresse i detta sammanhang. Det gäller s. k. kontoskulder. Konsumentverket har nämligen träffat överenskommelse med Finansbolagens förening om en s. k. kontonämnd, som skall kunna meddela för föreningens medlemsföretag bindande beslut om att kontokre-

ditfordringar skall sättas ned eller falla bort helt (konsumentverkets skrivelse till regeringen 1986-12-18, dnr 85 K 1970).

Diskussion pågår också om studieskulder. Frågor som aktualiseras härvid borde emellertid kunna få sin lösning i samband med att studiemedelssystemet reformeras. Studiemedelskommittén kommer i sitt nästa betänkande enligt uppgift inte att föreslå någon direkt lättnad vid återbetalningen utan snarare skärpta regler. En förklaring härtill kan måhända vara att i dessa fall saknas ofta de sociala skäl som måste uppställas som en förutsättning för eftergift eller sanering i annan form. En förenkling av befintliga avskrivningsregler för studiemedel enligt såväl det gamla som det nya systemet väntas emellertid.

Skatteindrivningsutredningen (SIU) föreslår däremot i sitt betänkande SOU 1987:10 Indrivningslag m. m. att skatter och avgifter skall kunna efterges inte bara som för närvarande genom ackord utan också i förenklad form av sociala skäl. Till grund för förslaget ligger vidlyftiga överväganden som bl. a. har innefattat studium av de danska bestämmelserna om skuldsanering som motionärerna anknuter till. RSV får därför hänvisa till vad SIU har anfört härom i betänkandet på s. 397–401 och vidare i sina överväganden på s. 402 ff. I betänkandet finns också en fyllig redogörelse för de näraliggande frågorna om ackord och eftergift i olika former.

SIU anför också som sin mening att det i dagens läge knappast är aktuellt att i Sverige införa ett skuldsaneringsinstitut efter danskt mönster. Utredningen tar emellertid inte ställning till frågan om en gäldenär genom konkurs bör kunna erhålla befrielse från sina skulder.

RSV vill för sin del återknyta till det angelägna i att kronofogdemyndigheterna också arbetar i förebyggande syfte i både allmänna och enskilda mål. Det innebär bl. a. att åtgärder skall kunna vidtas för att åstadkomma ekonomisk rehabilitering av gäldenärer. RSV delar alltså den syn på dessa frågor som lagutskottet redan givit till känna i sitt betänkande 1986/87:21. I ett längre perspektiv kan detta väntas medföra att färre personer behöver bli föremål för kronofogdemyndigheternas åtgärder. Detta är till gagn för såväl gäldenärer och borgenärer som statsförvaltningen. Ett skuldsaneringsinstitut skulle därvid kunna vara ett användbart instrument i det förebyggande arbetet.

Det arbete som bedrivs på olika områden för att finna lösningar på de problem som följer med en stor skuldbörda påvisar behovet att så småningom få till stånd en generell metod. RSV ser positivt på de sÄrlösningar som kan åstadkommas och bilda utgångspunkt för ett nytt system. SIU:s förslag kan härvid bilda utgångspunkt för en sÄrlösning beträffande det allmänna skatte- och avgiftsfordringar.

Avslutningsvis vill RSV framhålla den principiella skillnad mellan de olika möjligheter som finns i dag för en gäldenär att slippa betala en mycket betungande skuld, vilka förutsätter godkännande av borgenären, och det föreslagna saneringinstitutet, som skulle överlåta bestämmandet till ett från såväl gäldenären som borgenären fristående organ. Från både rättssäkerhets- och billighetssynpunkt anser RSV att denna principiella nyhet som förslaget innebär, har stora fördelar. RSV finner förslaget väl värt att utredas.

Kärnfrågan i de båda motionerna är att det inom exekutionsväsendet saknas en generell regel för socialt hänsynstagande vid exekution hos fysiska personer, och att det på sätt motionärerna beskrivit kan inträffa fall, där enskilda människor under långa tider tvingas leva på existensminimum.

Frågan har, vad gäller kriminalvårdens klientel, behandlats av brottsförebyggande rådet (BRÅ) i dess rapport 1977:4, Straffades skulder – rapport från en särskild utredning. Vad gäller skulder till det allmänna har skatteindrivningsutredningen i ett betänkande, Indrivningslag m. m. (SOU 1987:10), utformat ett lagförslag avseende de allmänna målen vid kronofogdemyndigheterna av innebörd bl. a. att kronofogdemyndigheterna skall ges möjlighet att efter en social prövning besluta om eftergift av betalningsskyldighet.

Även BRÅ föreslår i sin rapport (s. 265 ff) en reglering som i stort överensstämmer med skatteindrivningsutredningens förslag vad gäller allmänna fordringar. Därutöver anför BRÅ att en regel om socialt hänsynstagande vid den exekutiva indrivningsverksamheten för att få avsedd verkan även bör omfatta de enskilda målen men framhåller samtidigt att det skulle vara en omvälvande nyhet på exekutionsrättens område att ge de exekutiva myndigheterna en sådan befogenhet.

Av skatteindrivningsutredningens betänkande (s. 395) framgår vidare att konsumentverket på regeringens uppdrag träffat en överenskommelse med Finansbolagens förening om att fr. o. m. februari 1987 i begränsad skala bedriva försöksverksamhet med en s. k. kontonämnd, vilken enligt vissa förutsättningar skall kunna meddela för föreningens medlemsföretag bindande beslut om att kontokreditfordringar skall sättas ned eller falla bort helt.

Vad gäller de allmänna fordringarna, bör enligt hovrättens uppfattning vidare utredning om gäldsanering och frågor om skuldbördan för gäldenärer, som är fysiska personer, anstå i väntan på den fortsatta utvecklingen av skatteindrivningsutredningens lagförslag.

Vad sedan gäller de enskilda fordringarna finner hovrätten liksom BRÅ att det skulle vara en omvälvande nyhet på exekutionsrättens område att ge de exekutiva myndigheterna befogenhet att ta sociala hänsyn i den exekutiva indrivningsverksamheten. Risken att få en fordran nedsatt eller eftergiven på indrivningsstadiet torde, oavsett om beslutet fattas av kronofogdemyndighet eller domstol, i hög grad få återverkningar på avtalsförutsättningarna inom centrala delar av civilrätten. Hovrätten finner att det för närvarande saknas tillräckligt underlag för att tillsätta en utredning i dessa frågor. I stället bör man avvakta utvecklingen av motsvarande frågor vad gäller de allmänna fordringarna samt resultatet av kontonämndens verksamhet.

### Kronofogdemyndigheten i Stockholm

Kronofogdemyndigheten (KFM) har sedan åtskilliga år tillbaka uppmärksammat problemet med de "kroniska" skattegäldenärerna. Samma typ av problem förekommer naturligtvis också beträffande enskilda fordrings-

anspråk, framför allt förefaller det vara vanligt på kontokreditområdet.

Inledningsvis bör anmärkas att de personer som hamnat i en "hopplös" ekonomisk situation inte nödvändigtvis behöver kopplas ihop med konkurs. Ofta är det tvärtom till fördel för fordringsägarna om situationen kan lösas utan att konkursåtgärder vidtas. Det bästa förhandlingsresultatet uppnås i allmänhet då gäldenären ställs inför ett direkt hot att – om uppgörelse inte träffas – bli försatt i konkurs.

Vid indrivning av skatter och allmänna avgifter har numera begreppet ekonomisk rehabilitering fått stort genomslag. Skatteindrivningsutredningen (SIU) har i sitt betänkande Indrivningslag m. m. (SOU 1987:10) tagit upp problemet med de ständigt restförda skattegäldenärerna. Utredningen stryker under att problemen med de personer som kan sägas stå utanför skattesystemet har vuxit på senare tid och blivit allt svårare att lösa.

KFM ställer sig i huvudsak bakom de överväganden som SIU gör i fråga om ekonomisk rehabilitering. Behovet av rehabiliteringsåtgärder beträffande en del hårt skuldsatta personer är med andra ord stort. Ofta rör det sig om människor som utan tillräcklig kompetens har startat eget. Visserligen har man nästan alltid de nödvändiga yrkeskunskaperna, men förmågan att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av den bedrivna rörelsen är i många fall närmast obefintlig. Härigenom hamnar man av oförstånd och okunnighet i en så hopplös ekonomisk situation att den till slut inte går att lösa utan någon form av betalningsavstående från fordringsägarnas sida.

KFM anser inte att införandet av ett skuldsaneringsinstitut efter dansk förebild med en särskild domstolsprövning är en lämplig lösning i Sverige. På denna punkt vill KFM endast hänvisa till SIU:s överväganden i saken (SOU 1987:10 s. 403).

KFM ställer sig också tveksam till förslaget i motion L224 att skuldsaneringsfrågor skall övervägas vid arbetet med utarbetandet av ny konkurslag. Vad motionärerna åsyftar torde i stället beröra lagstiftning för preskription, preklusion eller ackord.

Vad gäller det allmännas fordringar bör en uppgörelse om ekonomisk rehabilitering leda till en övergång från aktiv till passiv indrivning (SIU:s betänkande Ds Fi 1984:4 avsnitten 6.8.2 och 6.8.3). Först därigenom kan "eftergiften" utnyttjas som ett effektivt instrument för att förmå gäldenären att fullgöra delbetalningar och andra eventuella motprestationer. Normalt bör nämligen enligt KFM:s mening en uppgörelse om ekonomisk rehabilitering utnyttjas i syfte att sporra den "kroniske" skattegäldenären till att exempelvis sluta som egen företagare och ta anställning. Det blir därmed möjligt att avveckla långvariga gäldenärsförhållanden på skattesidan, dvs. sådana indrivningsfall där pengarna inte förslår till betalning av såväl löpande skatter och avgifter som restförd skuld (jfr. Riksdagens Revisorers förslag om kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna m. m., Förslag till riksdagen 1986/87:7 s. 6).

Ytterst är det alltså en fråga om gäldenärsavveckling, vilket i sin tur leder till ett bättre resursutnyttjande hos KFM. Varje långvarigt gäldenärsförhållande som kan avvecklas betyder nämligen att resurser kan avsättas för andra och mera betydelsefulla arbetsuppgifter. Att år efter år syssla med indrivning hos gäldenärer som aldrig har en reell möjlighet att definitivt ta sig ur KFM:s

register är ett rent resursslöseri. Genom ekonomisk rehabilitering är det möjligt att lätta på det psykiska trycket av en hopplös skuldsituation för dessa personer. Kan villkor och krav på motprestationer från gäldenärens sida dessutom medverka till en bättre arbetssituation för KFM är därmed åtskilligt vunnet.

I samband med att gäldenären gör en delbetalning kan vid övergåendet till passiv indrivning beträffande resterande skuld exempelvis följande krav ställas:

- att gäldenären slutar som egen företagare och tar anställning
- att gäldenären inte blir restförd för ytterligare skulder
- att gäldenären fortsättningsvis sköter sina deklarationer
- att skatterestititioner får tas i anspråk (överskjutande skatt)
- att besvär anförs över åsatta skönstaxeringar

Ytterligare krav som kan ställas i de fall den skattskyldige i undantagsfall tillåts fortsätta driva rörelse är:

- att kvalificerad bokföringshjälp och revisor anlitas
- att KFM under en övergångsperiod ges tillfälle till insyn i den skattskyldiges ekonomiska förhållanden.

Ekonomisk rehabilitering beträffande restförda skatter och avgifter bör endast kunna komma i fråga beträffande fysisk person. Juridisk person bör vara hänvisad till att pröva den vanliga vägen med ackord. Endast den som har en så kraftigt förstörd ekonomi att uppgörelse utan betalningsavstående bedöms som ett realistiskt alternativ bör kunna bli föremål för ekonomisk rehabilitering.

En viktig komponent i ett rehabiliteringsärende bör, såsom redan framhållits, vara att KFM under vissa villkor avstår från betalning. Uppgörelsen måste vidare innebära att den passiva indrivningen balanseras av en insats från gäldenärens sida som i ekonomiskt hänseende får bedömas som högst kännbar för denne. I princip bör krävas att han realiserar eller belånar sina tillgångar så att inget utmätningsbart övervärde återstår. Ett sådant mål kan knappast uppnås utan ett stort mått av god vilja från gäldenärens sida samt ett visst, inte alltför snävt, förhandlingsutrymme för KFM.

En rehabiliteringsuppgörelse bör endast träffas då det uppenbart är till fördel för det allmänna. Givetvis får inte staten genom uppgörelsen komma i ett sämre läge i förhållande till övriga fordringsägare. Att en resursvinst kan uppkomma har redan påpekats. Vidare kan krav vid rehabilitering på att gäldenären skall sluta som egen företagare vara ett verksamt påtryckningsmedel när det gäller att komma till rätta med missförhållanden i branscher som är särskilt utsatta för illojal konkurrens i följd av skatteundandraganden.

För närvarande pågår hos KFM ett arbete med att färdigställa riktlinjer för uppgörelse med skattskyldig om ekonomisk rehabilitering. Detta arbete sker i samråd med länskattemyndigheten i Stockholms län. Förhoppningen är att ett färdigt dokument skall föreligga inom någon månad. Finns intresse för dokumentet kan detta givetvis översändas till lagutskottet.

Måhända bör det påpekas att en utfästelse från gäldenären att han skall sluta som egen företagare aldrig kan uppfattas på annat sätt än ett frivilligt

åtagande. Det enda som inträffar om den egna verksamheten inte avslutas är följaktligen att den passiva indrivningen upphör och övergår till aktiv indrivning.

Slutligen vill KFM framhålla att "skuldsanering" mycket väl skulle kunna vara en myndighetsuppgift. Men uppgiften bör i så fall anförtros den myndighet som i sitt ordinarie arbete har den mest omfattande kontakten med svårt skuldsatta personer, nämligen kronofogdemyndigheten. Hos dessa myndigheter finns den nödvändiga sakkunskapen på området samt en vidsträckt erfarenhet av såväl skatteindrivning som verkställighet av enskilda fordringsanspråk. Hos KFM skulle man också på ett naturligt sätt kunna åstadkomma en kontroll och uppföljning av att gäldenären sköter de olika åtaganden som han rimligen i normalfallet bör få göra i utbyte mot att hans skulder nedskrivs till en ur hans synvinkel realistisk nivå.

## Sveriges advokatsamfund

### **Motion 1985/86:L224**

Motionärerna hemställer att det i ny konkurslag skall tas in regler som särskilt beaktar skuldbördan för fysiska personer efter konkurstidens avslutande. Vad motionärerna tar upp är angeläget, speciellt då det gäller personer som mer eller mindre oförskyllt hamnat i en konkurssituation. De samfundsledamöter som i sin dagliga gärning arbetar med konkursfrågor kan verifiera att fysiska personer många gånger kan få svårt att komma över följderna av en konkurs. Enligt samfundets mening är det dock ingen större skillnad om det är den fysiska personen eller ett av honom dominerat bolag som försatts i konkurs. Kreditgivare förser sig regelmässigt med borgen, och skattemyndigheterna har stora möjligheter att utkräva ett personligt ansvar för skatteskulder av skilda slag.

De frågor som motionärerna tar upp har emellertid främst att göra med det sociala skyddsnätet. Att söka lösa dem genom särreglering inom ramen för konkurslagen synes därför inte meningsfullt. Redan i dag finns möjligheter att med stöd av gällande lagstiftning med konkursrättsliga regler komma till rätta med problemen. Samfundet avser här regler om ackord såväl i som utanför konkursförfarandet. För den händelse förslaget om gäldsanering leder till lagstiftning synes däremot goda möjligheter föreligga att inom ramen för detta institut beakta vad motionärerna tar upp.

På anförda grunder avstyrker samfundet motionen.

### **Motion 1986/87:L301**

Motionärerna har föreslagit ett införande av institutet gäldsanering och har härvid åberopat att sådant förekommer i Danmark. Institutet förekommer emellertid i ett flertal rättsordningar. Redan detta torde vara ett skäl att närmare utreda om institutet jämväl bör införlivas med svensk rätt. Huruvida institutet hör hemma i särskild lagstiftning eller efter exempelvis norsk förebild bör inarbetas i konkurslagstiftningen är en fråga som utredningen har att ta ställning till.

För närvarande anvisar lagstiftaren endast två vägar att handha en obeståndssituation, nämligen ett konkursförfarande eller en ackordsförhandling. Inget av dessa institut kan sägas vara riktigt väl anpassat för att reglera de mycket mångskiftande förhållanden under vilka en obeståndssituation uppkommer.

I sammanhanget bör därjämte noteras att vår lagstiftning helt saknar regler om betalningsinställelser, vilket är ett synnerligen stort problem såväl för kreditgivare som för dem – företrädesvis advokater – som hanterar dessa frågor. En lagreglering av institutet betalningsinställelse skulle tillgodose ett sedan länge känt behov. Det är till fördel att gäldsanceringsinstitutet med tillhörande regler om betalningsinställelse kommit att fungera i Danmark och Norge under ett par år. Erfarenheterna från dessa länder, som inte varit odelat positiva, torde kunna vara till stor hjälp vid utarbetandet av lagstiftning.

Sammanfattningsvis får samfundet som sin mening anföra att frågan om införande av institutet gäldsanering bör utredas genom en allsidig utredning, där införandet av regler om betalningsinställelse särskilt beaktas. Samfundet tillstyrker sålunda motionen.

## Svenska bankföreningen

### Motion 1985/86:L224

Vad som sägs i motionen innebär en uppluckring av det regelsystem som förekommer i svensk rätt. Rättsordningen erbjuder i princip endast aktiebolagsformen för det fall den som driver rörelse vill begränsa sitt ansvar till insatt kapital. Inom t. ex. kreditverksamheten har man kunnat bygga upp rutinerna för kreditgivning utifrån detta faktum. Om en motsvarande ansvarsbegränsning skulle införas också för rörelse i annan form (och som en given konsekvens därav för privatpersoner) skulle detta komma att påverka bl. a. förutsättningarna att få kredit. Ett genomförande av vad som sägs i motionen skulle således på kreditområdet kunna få långtgående och svåröverblickbara konsekvenser.

Det bör samtidigt betonas att det även när rörelse drivs i aktiebolagsform visat sig viktigt att bolagsägaren – om det är fråga om ett mindre bolag – har ett eget ekonomiskt ansvar för rörelsen. Det är ofta först härigenom det nödvändiga engagemanget för rörelsen kan åstadkommas. Det förekommer därför i stor utsträckning s. k. ägarborgen i dessa fall, vilken i första hand syftar till att stärka just detta engagemang.

Erfarenheterna av många företagsnybildningar under de senaste åren visar att det är viktigt med insiktsfulla företagare som också har ett klart ansvar för rörelsen. Detta gäller alla former av rörelse. Vad som sägs i motionen går emot en sådan uppfattning.

I motionen pekas på leverantörernas speciella problem och de förluster dessa ofta gör såsom oprioriterade borgenärer i konkurs. Lösningen på leverantörernas problem kan emellertid inte ligga i en generell lagstiftning om skuldavveckling i samband med konkurs.

Ett genomförande av vad som anförs i motionen skulle få den näst intill

stötande effekten att den gäldenär som går i konkurs skulle komma i ett bättre läge än den gäldenär som inte gör det. Det kan inte godtas.

Bankföreningen avstyrker motionen.

LU 1987/88:12

Bilaga

### **Motion 1986/87:L301**

Vad som i anslutning till den nyss behandlade motionen sagts har avseende också på motion L301 såvitt avser rörelsekrediter. Motionen torde emellertid få uppfattas så att den i första hand avser konsumentkrediter.

Som en allmän utgångspunkt för en bedömning av vad som sägs i motionen måste tas det självklara och oavvisliga faktum att avtal skall gälla och att således kredittagaren har att fullfölja ett kreditavtal. Bankföreningen anser det vara av mycket stor vikt att denna princip upprätthålls på kreditområdet. Man kan nämligen inte blunda för att all ekonomisk verksamhet bygger på att det i samhället finns en god betalningsmoral. Skulle statsmakterna genom lagstiftning eller på annat sätt medverka till uppfattningen att betalningsmoralen inte alltid måste upprätthållas, kan det få mycket allvarliga konsekvenser, i vart fall på sikt.

Samtidigt kan det konstateras att många gäldenärer brottas med de bekymmer som antyds i motionen. Dessa tas delvis om hand av de olika bestämmelser som finns till gäldenärs skydd vid exekution, exempelvis rörande s. k. beneficium.

Viktigt att konstatera är vidare att svenska banker och – såvitt bankföreningen uppfattat saken – andra institutionella kreditgivare frivilligt söker åstadkomma så rimliga resultat som möjligt för alla parter. Här kan pekas på att bankföreningen för några år sedan med stöd av andra representanter för kreditgivningen drev frågan om att länsbostadsnämnderna skulle ges rätt att, utan att fullfölja exekutionsförfarande, efterge viss del av sina krediter för att därigenom tillsammans med institutionella kreditgivare, bl. a. bankerna, kunna åstadkomma en godtagbar gäldsavveckling för villaägare som hamnat i svårigheter.

Det bör vidare framhållas att på frivillig väg skall prövas möjligheterna för gäldsavveckling särskilt avseende kontokortsskulder och liknande krediter givna av finansbolag. För detta har av finansbolagen skapats en organisation som i dagarna börjar sitt arbete.

Bankföreningen avstyrker att den i motionen antydda lagstiftningen kommer till stånd. Risken är stor att en sådan skulle leda till en stelbenthet som på sikt inte åstadkommer mer än vad som kan åstadkommas på frivillig väg.

PK-banken, som visserligen inte fått motionerna på remiss, har likväl deltagit i bankföreningens beredning av remissärendet och har förklarat sig instämma i vad som här anförts.

### **Svenska sparbanksföreningen**

Motionen 1985/86:L224 tar sikte på den ekonomiska situationen för enskilda näringsidkare efter avslutad konkurs. Inom gruppen enskilda näringsidkare finner man bl. a. i stort sett alla jordbrukare i Sverige.

Det framstår som i och för sig välbetänt att rättsordningen genom förslaget erbjuder en skötsam näringsidkare som på grund av oförutsedda händelser eller otur tvingats gå i konkurs med stora personliga skulder som följd, möjligheten att bli fritagen en så stor del av skuldbördan att det är realistiskt att anta att han/hon förmår betala vad som därefter återstår. Det skulle därigenom kunna te sig meningsfullt för gäldenären i fråga att inrikta sig på att med egna insatser göra sig helt skuldfri.

Det är dock föreningens uppfattning att lagstiftningen redan erbjuder lösningar som tillgodoser detta behov genom reglerna i 1970 års Ackordslag och 1921 års konkurslag. I Ackordslagen ges för gäldenär som är på obestånd möjligheten dels att hos tingsrätten begära förordnande om god man i syfte att komma fram till en ackordsuppgörelse, dels genom möjligheten till ett offentligt ackord. I konkurslagen ges möjlighet till ackord i konkurs. Sparbanksföreningen har dock förståelse för att dessa möjligheter i vissa fall inte är tillräckliga. Ingen borgenär är heller betjänt av att behålla rätten att få betalt för sin fordran när gäldenärens förmåga att betala är obefintlig och skuldens storlek dessutom förtar gäldenären själv viljan att försöka bli skuldfri.

En möjlighet till utvidgning av de befintliga reglerna skulle kunna vara ett införande av institutet gäldsanering för denna kategori av medborgare (i en något annan form än som föreslås i motion 1986/87:L301) innebärande att tingsrätten skulle ges möjlighet att fastställa en betalningsplan löpande under 5 år. Efter denna tid, förutsatt att betalningsplanen efterföljts, skulle rätten kunna besluta om nedsättning av den samlade återstående skulden till en nivå som gäldenären antas kunna betala inom ytterligare en femårsperiod.

Den lösning på problemen som motionärerna föreslår skulle dock kunna få till följd att den allmänna betalningsviljan minskar, och risken för missbruk ökar. Vidare finns risken att etablerade banker och kreditinstitut därigenom skulle komma att inta en mer restriktiv kreditgivning. Detta skulle då försvåra driften av en rörelse. Föreningen anser därför ej att förslaget kan tillstyrkas. De problem som tas upp i motionen bör dock utredas vidare.

Motion 1986/87:L301 behandlar problemet där en enskild medborgare ådragit sig stora konsumentkrediter.

Förslaget är allmänt sett positivt gentemot den enskilde. Det är dock föreningens uppfattning att det är förenat med betydande risker att genom lagstiftning öppna möjligheten för en privatperson att få sina skulder avskrivna. Betalningsmoralen kan allvarligt försämrats och leda till ett missbruk. Sparbankerna tillhandahåller redan i dag sina kunder olika former av lösningar på dessa problem. Det kan bl. a. ske genom en nedsättning av bankens eget krav, ofta i samråd med andra borgenärer. Det kan också ske genom beviljande av lån för en sanering av ekonomin vilket vanligen sker i kombination med rådgivning och hjälp med planering av den privata ekonomin.

Föreningen finner förslaget förenat med alltför stora risker och anser inte att motionen skall tillstyrkas.

Sammanfattningsvis anser Sparbanksföreningen att situationen för fysiska personer i egenskap av näringsidkare vid ekonomiskt obestånd och/eller konkurs redan beaktas i befintlig lagstiftning. En ev. utvidgning skulle kunna

vara att tingsrätten ges möjlighet att besluta om en betalningsplan för fem år. Med möjlighet att därefter pröva om skäl föreligger till nedsättning av skuldbeloppet. Om så är fallet skall rätten då kunna besluta i enlighet därmed. Detta förutsätter dock att erforderlig kompetens föreligger hos rätten. Frågan bör dock göras till föremål för ytterligare utredning.

Förslaget om införande av institutet gäldsanering anser föreningen förenat med alltför stora risker. Förslaget kan därför ej tillstyrkas av Sparbanksföreningen.

LU 1987/88:12  
Bilaga

## Sveriges föreningsbankers förbund

Sveriges Föreningsbankers Förbund (SFF) har genom remiss beretts tillfälle att yttra sig över ovan angivna motioner. SFF får härmed meddela att förbundet avstyrker förslagen om att det dels vid utarbetandet av en ny konkurslag bör beaktas vad i motionen L224 anförts om skuldbördan för konkursdrabbade fysiska personer efter avslutad konkurs och att dels riksdagen hos regeringen begär förslag om införande av institutet gäldsanering.

## Finansbolagens förening

### Motion 1986/87:L301

I Danmark infördes år 1984 vissa ändringar i konkurslagen varigenom institutet gäldsanering infördes. Detta beskrivs kortfattat i motionen. En närmare beskrivning av det danska systemet har lämnats i skatteindrivningsutredningens betänkande (SOU 1987:10) Indrivningslag m. m. Systemet är offentligt i den meningen att beslut om sanering tas av domstol i former som liknar handläggning av en ordinär konkurs. Enligt vad föreningen har erfart har systemet inte blivit någon större framgång, bl. a. eftersom det framstått som alltför tungrott.

Frågan om "överskuldssättning" hos konsumenter diskuteras även i andra länder, bl. a. i en promemoria från Europakommissionen inom EG.

### Allmänna synpunkter

Frågan om betalningsproblem i samband med kreditgivning kan diskuteras utifrån olika utgångspunkter.

För kreditavtal, liksom för andra avtal, gäller grundprincipen att "avtal skall hållas". Detta gäller för båda parter. Hålls inte avtalet, t. ex. av en kredittagare som inte betalar, har lagstiftaren tillhandahållit vissa medel för att tvinga parten att fullfölja – utmätning, införsel m. m. Principen måste naturligtvis gälla även i framtiden. En gäldenär bör inte bibringas intrycket att kreditgivarna blivit mindre angelägna att få tillbaka de utlånade pengarna och att det därför går lättare att smita undan sina skulder. Detta skulle rubba grunderna för kreditgivningen.

Ur gäldenärens synvinkel är det naturligtvis alltid bekymmersamt att dras med stora skulder. Som motionärerna framhåller kan gäldenären säkert uppleva situationen som hopplös i många fall. Å andra sidan är stora skulder

inte någon ny företeelse. Att köpa på kredit har alltid inneburit en risk i den meningen att eventualiteten av att pengar saknas vid betalningstillfället alltid har funnits, vilket också gäldenären säkert är medveten om. Det måste också beaktas att gäldenären alltid har fått något – en sak eller en tjänst utförd – som ungefär motsvarar kreditens värde. Att visa stor välvillighet mot krav på nedsättning av krediter framstår ur denna synvinkel som obefogat.

En kreditgivare drabbas av problemet med "dåliga betalare" t. ex. genom att han kan tvingas utsända påminnelser, anlita inkasso, driva saken till domstol samt avvakta utmätningsförfarande och försäljning av godset på auktion. Ofta nog leder det hela till kreditförluster, som för finansbolagens vidkommande totalt kan uppskattas till åtskilliga hundratals miljoner per år, låt vara att de konstaterade förlusterna är relativt små, mätta i procent av utlåningen. Kontokreditgivningen utgör ett undantag. Kreditförlusterna på kontokort är i procent räknat ungefär dubbelt så stora som de genomsnittliga förlusterna hos finansbolagen. Även här finns dock stora variationer.

Förlusterna drabbar i sista hand också de betalande konsumenterna genom högre priser (räntor). Det är alltså också från denna utgångspunkt väsentligt att förlusterna hålls nere.

### *Frivilliga åtgärder inom kontokortsbranschen*

#### Bakgrund

Inom finansbolagen har man sedan gammalt kunnat konstatera att det finns situationer när det är befogat att hjälpa konsumenter med betalningsproblem. Detta har särskilt varit fallet när det gäller kontokortskrediter. De finansbolag inom Finansbolagens Förening som tillhandahåller kontokort har under åren accepterat att ingå särskilda underhandsavtal med nödlidande gäldenärer om nya amörteringstider och i enstaka fall även om nedsättning av skulden. Det har dock varit svårt att samordna dessa insatser när flera kontokortsföretag eller andra borgenärer varit inblandade.

Ett av resultaten av kontokortskommitténs arbete var att regeringen i juni 1985 gav konsumentverket ett uppdrag på konsumentkreditområdet. Detta bestod i att verket i samråd med bankinspektionen och berörda kreditkortsföretag skulle söka åstadkomma åtgärder som syftade till en förbättrad budget och kreditrådgivning, ett samordnat och aktivt biträde åt de grupper av konsumenter som har betalningsproblem samt vissa etiska regler avseende utformningen av de betalningsvillkor som kreditföretagen tillämpar.

Särskilda överenskommelser har sedermera träffats mellan de berörda organisationerna inom näringslivet och konsumentverket om förbättrad budget och kreditrådgivning och om etiska regler vid marknadsföringen.

Diskussionerna om det "Aktiva biträdet" inleddes i början av 1986. Under förhandlingarnas gång tog Finansbolagens Förening initiativet till bildandet av en Kontonämnd. Skälet härtill var inte bara regeringens önskemål om Aktivt biträde utan även att kortbranschen under en längre tid fått nästan enbart negativ publicitet i massmedia. En vanlig uppfattning där syntes vara att krediter beviljades för lättsinnigt och att kontokortsföretagen "inte tog sitt samhällsansvar" gentemot de kredittagare som ådragit sig för stora kontokortsskulder och som var oförmögna att nedbringa dessa. Det bedöm-

des som angeläget att motverka denna kritik genom någon form av framåtsyftande åtgärd från branschens sida. Ytterligare ett skäl var att kreditförlusterna på kontokort hade ökat under en följd av år. Ett gemensamt agerande från bolagens sida när det gällde nedskrivning av fordringar kunde möjligen förväntas minska förlusterna.

Att just föreningen ryckte åt sig initiativet sammanhänge bl. a. med att de offentliga myndigheterna bedömdes sakna finansiella resurser att satsa i en verksamhet organiserad på ett sätt som kunde antas vara anpassat till förhållandena inom branschen.

Diskussionerna ledde fram till bildandet av Kantonämnden, som inledde sin verksamhet den 1 februari 1987. Allmänt gäller att Kantonämnden är en organisation som har tillskapats för att hjälpa betalningssvaga konsumenter att nedbringa sina låneskulder, i första hand krediter på kontokort, genom av- eller nedskrivning av skulderna. Uppgörelserna tar sig formen av underhandsackord.

Bakom nämnden står kontokortsföretagen i Finansbolagens Förening, Föreningen för Köpmannakonton, KF och Svenska Postorderföreningen.

Kantonämndens verksamhet bedrivs tills vidare på försök under en period på 18 månader, räknat från den 1 februari 1987. Under försöksperioden behandlas ärenden från fyra socialdistrikt i Stockholm (Gubbängen, Rinkeby, Skärholmen och Vällingby) samt Trollhättan. Försöksverksamheten utvärderas löpande.

I det följande beskrivs organisationen i korthet liksom de villkor som måste vara uppfyllda för att ett ackord skall kunna accepteras.

### *Huvudsaklig organisation*

Organisationen består av en Styrgrupp, en handläggande jurist och en kontaktperson per kontokreditföretag. Juristen tillsätts och bekostas av kreditgivarna varvid Finansbolagens Förening har en samordnande funktion.

Styrgruppen består av sex personer, varav tre från Finansbolagens Förening, en från konsumentverket, en från bankinspektionen och en från socialstyrelsen. KF, Svenska Postorderföreningen och Föreningen för Köpmannakonton är företrädare genom en suppleant per organisation. Gruppens uppgift är av rådgivande natur. Den skall även dra upp riktlinjer för juristens arbete samt löpande utvärdera nämndens verksamhet.

Juristens primära funktion är att utforma förslag till uppgörelser. För att åstadkomma detta har han att bereda inkommande ärenden, ta erforderliga kontakter med socialsekreterare, kreditgivare, kronofogde och gäldenär samt att initiera policyfrågor till Styrgruppen. Det grundläggande beredningsarbetet görs dock hos de sociala myndigheterna, dvs. i socialdistrikten.

Följande kriterier har uppställts för vilka ärenden som skall kunna föranleda ackord:

1. Gäldenären skall ha disponibla inkomster som ligger nära förbehållsbeloppet vid införsel eller utmätning.
2. Gäldenären skall sedan tidigare vara känd för de sociala myndigheterna, kriminalvården eller kronofogdemyndigheten.

3. Enligt utlåtande från kronofogdemyndigheten skall gäldenären sakna utmättningsbara tillgångar.
4. Gäldenären skall, för att visa sin goda vilja, ha gjort försök att minska sina skulder genom individuella avbetalningsplaner eller liknande.
5. Sammanlagda skuldbeloppet skall i regel uppgå till minst två basbelopp.
6. Misstanke om kriminellt beteende i samband med förvärv av kontokrediter får inte ha förekommit. Undantag kan dock göras för sökande som dömts och avtjänat straff för brottet i fråga.

I princip skall samtliga förutsättningar vara uppfyllda i varje ärende.

Ett ärende kan anhängiggöras hos juristen av de sociala myndigheterna, av kronofogdemyndigheten eller av en kreditgivare. I de sistnämnda fallen skall ärendet hänvisas till vederbörande socialdistrikt för erforderlig beredning. En förutsättning för att ärendet skall tas upp är att minst två företag i de samverkande föreningarna finns bland borgenärerna. Om endast en av kreditgivarna är ett medlemsföretag handläggs uppkommande frågor om skuldnedläggning av detta företag självt.

Den grundläggande utredningen i nämndens ärenden skall göras av socialsekreterare på en fastställd blankett.

Juristen utformar slutligen en rekommendation till uppgörelse (nedsättning av skulden och/eller amorteringsplan) och distribuerar den till kontaktpersonerna hos berörda kreditgivare för synpunkter. Därefter fastställer juristen ackordet. Kreditgivarna har i ett särskilt avtal förbundit sig att följa juristens utslag. Om tveksamhet uppstår i en handlägningsfråga kan juristen inhämta yttrande i frågan hos Styrgruppen.

En uppgörelse skall alltid innehålla en förpliktelse för gäldenären att erlägga någon del av betalningen kontant.

De utfästelser som organisationernas medlemsföretag gör att följa givna beslut har preciserats i avtal mellan resp. bolag och Finansbolagens Förening som administratör av verksamheten. Utfästelsen är endast moraliskt bindande. Någon formell sanktion eller dylikt gentemot bolag som spräcker ett ackord kan inte komma i fråga. Det bör dock påpekas att varje bolags kontaktman har rätt och möjlighet att påverka utformningen av ackordet genom diskussioner med juristen. I förbindelsen från bolagets sida ingår att bolaget skall återkalla eventuella inkassoärenden eller kronofogdeärenden mot gäldenären rörande de aktuella fordringarna.

Under den korta tid som Kantonämnden har fungerat har ett 10-tal ärenden behandlats varav några hittills slutat med ackord.

En erfarenhet synes vara att det är av stor betydelse att få med bankerna i systemet. Det torde nämligen ibland fordras bankgaranti för att den nödvändiga kontantbiten i ett ackord skall kunna komma fram.

Det är för tidigt att nu uttala sig om Kantonämndens verksamhet. Ett mera tillförlitligt underlag torde föreligga vid tidpunkten för lagutskottets beslut under hösten 1987. Föreningen är beredd att då återkomma med ytterligare synpunkter.

Det kan avslutningsvis tilläggas att ett ackord från nämnden i princip kan omfatta alla typer av fordringar, även fordringar från banker och andra borgenärer. Skattefordringar behandlas dock icke. Svårigheten ökar emel-

lertid när andra fordringar än kontokortsföretags är inblandade eftersom nämnden då inte kan falla tillbaka på någon förbindelse från borgenärens sida. Det bedöms emellertid som angeläget att få med bankerna i samarbetet, i varje fall såvitt gäller bankernas blanco-krediter.

### *Föreningens inställning*

Föreningen vill avslutningsvis betona att en ev. ny lagstiftning på området icke får ges en sådan utformning att betalningsmoralen försämras. Utan att därmed avstyrka bifall till motionen vill föreningen dock påpeka att det kan ligga ett värde i att avvakta utvärderingen av det pågående försöket inom finansbolagen, i varje fall om de nya reglerna skulle begränsas till konsumenter.

### **Motion 1985/86:L224**

Om en fysisk person vill bedriva rörelse och därvid begränsa sitt ansvar till insatt kapital kan detta ske genom att verksamheten bedrivs i aktiebolagsform eller i form av kommanditbolag, med personen i fråga som kommanditdelägare. För fysiska personer som väljer att bedriva sin verksamhet i enskild firma eller i handelsbolag eller i egenskap av komplementär i kommanditbolag föreligger ingen ansvarsbegränsning utan personligt betalningsansvar inträder för samtliga i rörelsen uppkomna skulder.

En konkurs för en småföretagare får alltså olika följder beroende på om företagaren drivit verksamhet som enskild näringsverksamhet eller i aktiebolag. I den mån personligt betalningsansvar inträder bör enligt motionärerna konsekvenserna för företagaren ses över. Målsättningen skall vara att företagaren skall ha möjligheter att bygga upp något nytt. Motionärerna synes mena att en småföretagares ansvarsbegränsning i princip skall vara densamma oavsett företagsform.

En översyn av den art som begärs i motionen är enligt föreningens mening av genomgripande natur och torde förutsätta ett grundligt utredningsarbete.

Föreningen vill vidare peka på att skillnaden mellan olika associationsformer i ansvarshänseende i praktiken inte är så stor som motionärerna verkar tro. Även företagare som bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform har många gånger ett personligt betalningsansvar till följd av borgen t. ex. för det av honom ägda aktiebolagets krediter. Framför allt torde detta gälla för små och medelstora företag. En utredning om ansvarsbegränsning skulle sannolikt omfatta även borgensfallen och därmed majoriteten av de små och medelstora företagen.

En generell ansvarsbegränsning för företagare skulle med största säkerhet radikalt förändra förutsättningarna för kreditgivning till de mindre företagen och minska tillgången på rörelse- och investeringskrediter samt troligen leda till nu ej förutsebara konsekvenser på andra områden.

En företagare bör känna ett ansvar för rörelsen oavsett i vilken associationsrättslig form verksamheten bedrivs. De olika formerna har därvid var och en sina för- och nackdelar. Företagaren bör även i fortsättningen ha möjlighet att välja företagsform och därmed själv påverka förutsättningarna

för rörelsen. En generell ansvarsbegränsning skulle motverka en sådan mångfald.

Den yttersta konsekvensen av förslaget i motionen synes för övrigt kunna bli en ansvarsbegränsning även för fysiska personer som ej bedriver rörelse. En ansvarsbegränsning i enlighet med principerna i motionärens förslag skulle motverka betalningsfunktionen i samhället och uppluckra betalningsmoralen samt medföra att skötsamma gäldenärer kom i ett sämre läge än icke skötsamma.

Det anförda hindrar dock inte att det kan finnas skäl att i lämpligt sammanhang se över förhållandena för speciella grupper av företagare, t. ex. jordbrukare. En utvidgning av ackordsinstitutet kan eventuellt vara en framkomlig väg. Den i motionen antydda möjligheten av en förkortad preskriptionstid för vissa fordringar bör kunna övervägas för rena undantagsfall. Konkursreglerna bör dock ej påverkas.

Mot anförda bakgrund avstyrker föreningen motionen.

## Småföretagens riksorganisation

### Situationen för fysiska personer efter avslutad konkurs

Organisationen delar motionärernas uppfattning att nuvarande skillnad mellan resultat efter konkurs beroende på företagsform är otillfredsställande. Gäller det ett aktiebolag har aktieägarna inte personligt ansvar för företagets förbindelser om de ej tecknat borgen e. d. Enskild näringsidkare som en gång försatts i konkurs och har stora skulder har mycket små möjligheter att fortsätta att driva eller utveckla nya företag. Till skillnad från privata kreditgivare har staten som borgenär inte stora möjligheter att medge en uppgörelse med konkursgäldenären med en godtagbar gäldsavveckling som följd. Småföretagen svarar för mer än hälften av de anställda inom näringslivet. Dessutom sker huvuddelen av nysysselsättningen i småföretagen. Flertalet företag drivs som enskilda firmor. Vid sidan av dessa finns ca 50 000 handelsbolag och 120 000 aktiebolag. Med hänsyn till detta är det av stor vikt att även de som drabbats personligen av konkurs skall ha möjlighet att efter hand kunna bygga upp något nytt och skapa goda och säkra förhållanden för sig och sina anställda.

Många småföretag som drabbas av konkurs gör detta utan att själva ha orsakat detta genom att vara alltför optimistiska eller oseriösa. T. ex. då småföretagen drabbas av stora och oförutsedda kundförluster. Organisationen delar således motionärernas uppfattning att konsekvenserna av reglerna för denna kategori företagare bör ses över. Den effekten att den gäldenär som går i konkurs skulle komma i ett bättre läge än den gäldenär som inte gör det kan dock inte godtas. Ett eftergiftsinstitut kan därvid övervägas för enskilda näringsidkare som drabbats av konkurs trots att de bedrivit verksamheten seriöst. För att inte oönskade effekter av ett sådant eftergiftsinstitut skall uppstå kan till avskrivningsbeslut av gäld fogas villkor som t. ex. krav på ordnad bokföring eller krav på att konkursgäldenärens leverantörers fordringar ges utdelning i takt med att konkursgäldenären återhämtar sig.

Organisationen delar motionärernas uppfattning att det föreligger ett behov av en lagstiftning som möjliggör för enskilda personer att sanera sin ekonomi och ta sig ur en hopplös situation. Institutet gäldssanering som det tillämpas i Danmark synes dock inte vara överförbart på svenska förhållanden. Problemen torde delvis kunna lösas genom den frivilliga väg för gäldsavveckling avseende bl. a. kontokortsskulder som för närvarande prövas av de svenska finansbolagen. Med hänsyn till detta anser organisationen att det saknas behov av lagstiftning och avstyrker således motionen.

## Föreningen Sveriges kronofogdar

Föreningen tillstyrker motionärernas yrkanden så att en utredning tillsätts om möjligheterna att sanera svårt skuldsatta gäldenärens ekonomi.

Skatteindrivningsutredningen (SIU) har i sitt betänkande med förslag till ny indrivningslag (SOU 1987:10) föreslagit att man vid sidan av reglerna om skatteackord tillskapar en möjlighet för kronofogdemyndigheten att efterge skatte- och avgiftsskulder, om det på grund av gäldenärens sjukdom eller av annan anledning är uppenbart obilligt att betalningsskyldigheten kvarstår (19 och 20 §§ förslaget till indrivningslag). I betänkandet s. 115 ff. har SIU närmare redogjort för gällande eftergiftsmöjligheter inom skatte- och avgiftsområdet.

Finansbolagens förening har tagit initiativ till att bilda en kontonämnd, som skall hjälpa skuldtyngda konsumenter att nedbringa sina kontoskulder. Det är fråga om en 18 månader lång försöksverksamhet som började den 1 februari 1987. Bakom nämnden står dessutom andra företrädare för kontobranschen samt vissa myndigheter. Försöksverksamheten avser ärenden i fyra socialdistrikt i Stockholm samt i Trollhättan.

Inom kriminalvården pågår sedan flera år tillbaka ett arbete med att rehabilitera straffade personers ekonomi. Initiativet togs ursprungligen av brottsförebyggande rådet (BRÅ). Avsikten är att få till stånd uppgörelser mellan dömda personer och deras fordringsägare. På många orter i landet deltar företrädare för kronofogdemyndigheterna i arbetet med anstaltsbesök m. m. Beträffande villkorligt frigivna och till skyddstillsyn dömda personer arbetar frivårdens behandlingscentral (FBC) i samma riktning i nära samverkan med riksskatteverket och exekutionsväsendet (se närmare RSV:s tidning RSV Info 1987:4 s. 20 f.).

Föreningen ifrågasätter därför om en utredning bör påbörja sitt arbete innan resultatet av nu nämnda lagförslag och försöksverksamheter har remissbehandlats och lett till lagstiftning resp. utvärderats. I vart fall förutsätter föreningen att en utredning noggrant undersöker utfallet av lagförslag och försöksverksamheter. Fördelarna med ett gäldssaneringsinstitut är att gäldssaneringen avses omfatta en avveckling av alla gäldenärens skulder.

Motion 1985/86:L224 tar sikte på situationen för fysiska personer efter avslutad konkurs och att regler härom bör införas i den kommande konkurslagen. Föreningen, som har full förståelse för motionärernas syn-

punkter, anser dock inte att en sanering av gäldenärens ekonomi skall knytas till om vederbörande har varit försatt i konkurs eller inte. Det är ovanligt att personer utan någon anknytning till företagande försätts i konkurs. Beträffande gäldenärer som inte är företagare brukar borgenärerna nöja sig med vad ett utmätningsförfarande hos kronofogdemyndigheten kan ge. Om ett eventuellt gäldsaneringsinstitut knyts till konkurs kan följden bli många egna konkursansökningar från skuldsatta löntagare och andra privatpersoner.

I sammanhanget vill föreningen förorda att en utredning i frågan också ser över gällande preskriptionslagstiftning. För enskilda fordringar är preskriptionstiden tio år och för konsumentfordringar är den tre år. Dessa preskriptionstider kan avbrytas från borgenärens eller gäldenärens sida, varefter ny preskriptionstid börjar löpa. För skatter, avgifter, böter och underhållsbidrag gäller särskilda regler, och gemensamt för dessa skulder är att preskriptionstiderna inte kan avbrytas. Beträffande skatter och avgifter kan tiden i vissa fall förlängas vid fall av indrivningssabotage. En enskild fordran kan därför genom flera preskriptionsavbrott göras gällande mot gäldenären under hela hans livstid. Enligt kronofogdemyndigheternas erfarenhet är det dock ytterst sällsynt, att fordringar som har tillkommit före början av 1970-talet fortfarande förekommer för verkställighet. Föreningen ifrågasätter därför om inte en yttersta preskriptionsgräns på 10 à 15 år från fordringens tillkomst bör införas för gäldenärens skulder i allmänhet.

Enligt utsökningsbalken äger kronofogdemyndigheten inte självmant pröva frågan om en fordran mot gäldenären är preskriberad eller inte, om inte gäldenären gör invändning härom (se Walin-Gregow-Löfmarcks kommentar till utsökningsbalken s. 98 f.). Det är föreningens uppfattning att många i realiteten preskriberade fordringar drivs in mot gäldenärer, då dessa inte har gjort preskriptionsinvändning. Föreningen anser därför att den föreslagna utredningen på nytt tar upp frågan igen och föreslår att det skall åligga kronofogdemyndigheten att redan vid verkställbarhetsprövningen också pröva om fordringen är preskriberad.

Föreningen bifogar ett av ordföranden Arne Fall upprättat särskilt yttrande vari frågan om gäldsanering ytterligare har belysts.

## Yttrande från föreningen Sveriges kronofogdars ordförande Arne Fall

### 1. En inledning

Frågorna om skuldavveckling genom konkurs eller ackord samt gäldsanering m. m. har under åtskilliga år diskuterats inom exekutionsväsendet. Den allmänna uppfattningen bland kronofogdarna torde vara att det fordras regler, som gör det möjligt att genom vissa eftergifter med eller utan särskilda villkor "rehabilitera" de små företagarna. Det finns också ett behov av att minska skuldbördan för vissa andra personer, som hamnat i trångmål på grund av sjukdom eller andra särskilda förhållanden.

I praktiken måste kronofogdemyndigheterna (KFM) mycket ofta gå in i prövning i sådana fall, som åsyftas av motionärerna. KFM har förhandlingsvana och kan ofta överblicka skuldbilden både i fråga om skatter och enskilda

fordringar, t. ex. bankernas fordringar. Det skall i sammanhanget betonas att KFM har börjat anställa ekonomer med särskild inriktning på "Företagsbedömning" (och "konkursutredning"). Härigenom har myndigheten tillfört en värdefull kunskap som ofta utnyttjas när problem av typen gäldsanering uppkommer. Det finns starka skäl att bygga ut ekonomresurserna, vilket påpekats av bl. a. JO i rapporten om konkurstillsyn samt nu senast av Skatteindrivningsutredningen (SIU) i det nyligen utkomna betänkandet (SOU 1987:10) "Indrivningslag m. m."

SIU föreslår regler för skatteeftergifter samt en ny lag om skatteackord. Frågan är om den av SIU föreslagna lagstiftningen skulle lösa de problem som motionärerna tagit upp. Skuldsatta småföretagare har t. ex. ofta bank- och leverantörsskulder till betydande belopp.

## 2. Gäldsanering och rehabilitering i praktiken

KFM använder sig rent praktiskt av flera olika vägar, beroende på gäldenären och dennes förhållanden samt skuldernas storlek och beskaffenhet.

Egentligen utan uttryckligt lagstöd kan KFM bevilja avbetalningsplaner, som kan läggas upp på lång sikt när det är fråga om t. ex. en enskild näringsidkare efter det denne varit försatt i konkurs. Här bör då anmärkas att skatterna har en kort preskriptionstid, som dock kan förlängas vid avbetalning. Likaså har konsumentfordringar kort tid för preskription. Ändock bör redan här understrykas ett stort problem, nämligen att kunna göra en totalsanering av alla skulder, även t. ex. bankskulder. KFM brukar inte sällan försöka medverka till att gäldenären får kontakt med andra borgenärer för en uppgörelse.

En annan väg är att med en liberal bedömning finna, att gäldenären saknar utmättningsbara tillgångar. Skatter och avgifter skrivs av eller överförs till "passiv indrivning" med en modernare term. Denna åtgärd utgör ingen lösning på gäldenärens problem. Indrivningen måste som regel återupptas åtminstone på det sättet att en ny tillgångsundersökning görs kort före preskription. Och fordringar av typen överskjutande skatt tas "automatiskt" i anspråk. Även här dyker problemet med samordning av borgenärernas åtgärder upp.

Av olika ackordsformer (offentligt ackord utan konkurs eller i konkurs, avvecklingsackord, moratorieackord samt s. k. underhandsackord) bör framför allt den sistnämnda formen beröras. Här finns inte några mera explicita lagregler – för skatternas del dock en närmast obsolet regel i 62 § uppbördslagen (UBL) med en särskild tillhörande författning.

Som nämnts föreslår SIU en modernare lagstiftning. Underhandsackordet, lämpat för småföretagare och andra fysiker med stora skulder, tillämpas med försiktighet. Det finns egentligen, trots att t. ex. RSV försökt inventera frågorna genom enkäter etc., inte någon klarhet om vilka kriterier som allmänt bör gälla för beviljande av ackord. Denna oenhetlighet i tillämpningen är givetvis inte tillfredsställande. Klart står dock att myndigheterna – såväl KFM när denna myndighet avger yttrande och länsskattemyndigheten som beslutande – måste se på om erbjudet ackord är till fördel för det allmänna.

Men denna bedömning är i sin tur vanskelig att göra, bl. a. eftersom det kan råda olika uppfattning om man skall ta hänsyn till vad en konkurs kostar och om eventuella lönegarantikostnader skall tas i beräkning och i så fall till vilket belopp etc. Och som princip måste alla oprioriterade enskilda borgenärer förmås att gå med på samma ackordsvillkor, vilket många gånger är mycket svårt att få igenom.

Underhandsackordet används mest i fråga om företag, mera sällan när det gäller "fattiga" fysiker. Men en ändrad syn är på väg, dvs. mot en något mera liberal inställning till att bevilja ackord på grund av sjukdom och liknande särskilda omständigheter.

Ett ackord löser många problem för gäldenären i och med att skatter och övriga skulder definitivt "skrivs av".

Det offentliga ackordet drar däremot stora kostnader för själva förfarandet. Gode mannen skall ha ett ganska stort arvode. Kostnader uppkommer vid handläggningen i domstol m. m. Det är tämligen uppenbart, att en småföretagare som fått sin ekonomi undergrävd knappast kan utnyttja detta lagreglerande institut. Han har ju få möjligheter att skaffa fram säkerhet för det lån om kanske 40 000 kr. eller mera som förfarandet kan kosta. Här föreligger sålunda ett mycket angeläget problem att lösa, varom mera i det följande.

Slutligen måste beröras en särskild form av eftergift, som tvingats fram för att i vissa fall undvika orimliga konsekvenser. Föreningen anser sig böra försöka beskriva förfarandet med "bondackord". Det innebär att man efter förhandlingar med gäldenären kommer överens om att denne lånar upp t. ex. 50 000 kr. av skatteskulden på 100 000 kr. Betalas beloppet skrivs resten av skuldsumman av. Men några absoluta garantier kan KFM inte lämna att gäldenären definitivt befrias från betalning av restskulden. Svåra avvägningar förekommer ofta i fråga om dessa "bondackord". Det kan t. ex. vara fråga om en småföretagare som skönstaxerats och ser det som utsiktslöst att kunna få fram riktiga deklARATIONER för flera år till en rimlig kostnad. I stället vill han göra ett "ackord" på antytt sätt. KFM har undersökt hans rörelse och funnit att bankerna med företagshypotek fått företräde till betalning ur praktiskt taget allt företagaren äger och förfogar över. Det kan tillkomma i glesbygd att arbetstillfällen är i fara. Bör KFM då kunna så att säga utanför sin instruktion gå med på en betalningsuppörelse av det här slaget? Påverkas konkurrensen inom branschen av ett sådant beslut? Den enda svaga vägledning som finns är vissa föreskrifter som RSV meddelat efter hörande av ett antal kronofogdar, om att KFM skall kunna ta hänsyn till sysselsättningen. Föreskriften är av gammalt datum (RSFS 1978:6) och hittills har diskussionerna om en modernisering av föreskriften inte lett till något resultat.

Det bör också nämnas, att KFM på många håll medverkar i särskilda samrådsgrupper tillsammans med bl. a. länsstyrelse och utvecklingsfond för att komma till rätta med medelstora och små företagens betalningsproblem. KFM anser sig kunna ta särskilda hänsyn och rent ut sagt göra regionalpolitiska bedömningar. Därvid finns det ofta skäl att för eftergift ställa upp olika villkor, t. ex. aktieägartillskott, utseende av ny revisor och rationalisering av

verksamheten – detta i samråd med de särskilda organen. Fortfarande är samordningen mellan olika statliga funktioner inte den bästa.

Mönstret för den nu beskrivna verksamheten finns i Företagsobeståndskommitténs (FOK) gamla betänkande från år 1979. Föreningen anser att FOK:s båda betänkanden är värda att nu ta upp och diskutera (SOU 1979:91 och 1981:37).

### 3. Tänkbara lösningar. Lagstiftningen i dag och hur den bör se ut i framtiden

I prop. 1986/87:90 om en ny konkurslag har man visserligen ställt sig avvaktande till en mera tidsanpassad lagstiftning om skuldavveckling (som en kommentar till vad Statens Industriverks s. k. konkursprojekt utrett och det förslag verket lagt fram). Föreningen har haft möjlighet att följa hela denna konkursutredning och anser att verket skulle ha kunnat fördjupa ämnet på ett bättre sätt och sålunda kunnat framföra ett mera välmotiverat förslag.

Dessa tankar om en mera smidig och värdebevarande skuldavveckling för företagets del har Föreningen sedan länge diskuterat med bl. a. banker och representanter för advokatsamfundet m. fl. En särskild grupp av advokater och företrädare för Föreningen har försökt överblicka bl. a. vad utländsk rätt innebär, t. ex. den danska och den norska lagstiftningen. Här bifogas en genom Föreningens försorg gjord översättning av en artikel av den danske professorn Gomard samt en inom Föreningen framtagen promemoria om en "ny lag om skuldavveckling utan konkurs".

Det finns många skäl som talar emot att alltid använda konkurs som saneringsinstrument mot företag på obestånd. Men ibland kan skickliga insolvensjurister genom villkorade avtal åstadkomma en "planerad" konkurs, som gynnar samhällsintressena.

Konkursen innebär oftast en stor värdeförstöring. Det finns aldrig eller nästan aldrig några garantier att i en konkurs kunna göra det bästa för att t. ex. bibehålla sysselsättningen. Konkursen är inramad – även i fortsättningen – av ett tämligen stramt regelsystem, som gör det svårt att manövrera på ett affärsmässigt sätt. Det kan understrykas, att finns väl obeståndet där så är möjligheterna till en lyckad och bestående konstruktion ganska små. Det finns otaliga exempel på att små och medelstora företag gjort s. k. kedjekonkurser under förbrukande av bl. a. avsevärda belopp statliga lån och bidrag.

Allt talar sålunda för att målsättningen måste vara att företagaren så tidigt som möjligt kommer "under vård" och detta, redan när de första faresignaler kommer. Samhället måste ställa upp med en organisation, som gör det möjligt att snabbt adjungera in kunnigt folk för rekonstruktion. Staten och näringslivet måste kunna ge företagarna ett slags rättshjälp. Här bifogas RSV:s yttrande 1981-11-26 över FOK:s betänkande "Företags Obestånd", varav framgår att man redan 1981 i verksledningen ställt sig positiv till att hjälpa de näringsidkare, som själva inte kan skaffa fram pengar för ekonomisk analys samt rekonstruktion.

I övrigt återopas de tankar som tagits upp i Föreningens utkast från juli 1985. Av detta utkast framgår att man måste lösa frågan om institutet betalningsinställelse och bl. a. bereda mark för en affärsmässig avveckling i

lugn takt utan tryck från konkursreglerna. En eller flera gode män med behörighet att överta det krisdrabbade företags angelägenheter måste få en i verklig mening god förhandlingsgrund att stå på. Förutsättningar måste finnas att i viss mån tvinga borgenärerna till en uppgörelse. Som det är i dag vill t. ex. bankerna ofta inte ställa upp – utan i stället ordnar man t. ex. saken så att en förvärvare av konkursföretaget övertar de gamla banklånen och går in i en rörelse som kanske redan från början har en dålig balans och orimliga räntekostnader. Här bör anmärkas, att redan FOK föreslog bl. a. att de prioriterade borgenärerna skulle motiveras att gå med i ackord med annan och högre ackordsprocent än de oprioriterade. Staten för sin del har sedan länge tillämpat en sådan ordning för att medverka till ackord, fastän detta rätteligen står i strid mot regeln i ackordslagen om en lika behandling av alla borgenärer.

Om man nu skapar förutsättningar för framför allt de små företagen att få "företagsvård" i tid elimineras i en viss utsträckning de problem som motionärerna fört på tal. Konkurs måste likväl tillämpas i stor omfattning. Skälen för detta behöver kanske inte närmare kommenteras här, men det kan nämnas att många frågor som har anknytning till borgenärsintressena inte kan beaktas annat än i konkurs. Och många gånger står det klart att ett företag gjort en sådan djupdykning att konkursen är oundviklig.

I de nu antydda och andra konkursfallen finns det många gånger skäl att pröva en skuldbefrielse. Det brukar heta att en företagare har rätt att misslyckas både en och två gånger. Men den svenska lagstiftningen för med sig att företagaren efter konkursen släpar med sig stora skulder. Det här leder ofta bara till att han vidtar undanmanövrer. KFM iakttar att företagaren köper en eller flera bolagsportföljer. Hustrun eller kompanjonen står formellt som företrädare och ägare till det nya bolaget. Föreningen finner det för sin del angeläget att kunna rensa ut sådana här situationer, när vissa kriterier finns som skäl till skuldbefrielse. Efter mönster från utländsk rätt bör man i en eventuell ny lag om skuldavveckling utan konkurs samt i konkurslagen införa en regel om "order of discharge".

Föreningen vill påstå, att staten inte ensam för skatternas del kan åstadkomma något bra eftergiftsinstitut. Det gäller att försöka få fram en totalsanering. Ofta är de enskilda fordringarna de besvärliga, bl. a. med hänsyn till den längre preskriptionstiden och möjligheten till preskriptionsavbrott. Av detta skäl bör man överväga en eftergiftsprövning, vari alla borgenärer tar del och som kan binda dem alla. Detta innebär i sin tur att man efter utländskt, närmast engelskt, mönster bör låta prövningen göras av domstol. Detta kan inte anses direkt främmande för svensk rätt med hänsyn till de allmänna domstolarnas nuvarande befattning med konkurs och offentligt ackord. Men onekligen skulle man lägga på domaren en mycket krävande uppgift att styra förhandlingar och t. ex. bedöma vilka villkor som skall uppställas. Med hänsyn till vanan från den dispositiva tvistemålsprocessen måste dock en sådan uppgift för domaren vara fullt möjlig att genomföra. Och konkursförvaltaren måste ha att verka aktivt i saken och ta upp frågan i sin förvaltaruppgift. Utom konkurs måste man uppenbarligen som gode män anlita bara de insolvensspecialister som är godtagna som konkursförvaltare.

I ett skuldeftergiftsförfarande vid domstol bör man efter danskt mönster

kunna ta in även de "ömmande fallen" som inte alltid avser rehabilitering av företagare. Reglerna bör kunna ingå i en skuldavvecklingslag och vissa regler i konkurslagen.

## Föreningen Sveriges kronofogdar lokalavd. Stockholms län

### **1. Motion 1985/86:L224. "Situationen för fysiska personer efter avslutad konkurs"**

I aktiebolagslagen 13 kap. 19 § stadgas att om aktiebolag är försatt i konkurs och konkursen avslutas utan överskott är bolaget upplöst när konkursen avslutas. Delägarna i aktiebolaget kan dock göras ansvariga för aktiebolagets gäld i ett antal fall som regleras dels i aktiebolagslagen dels i annan lagstiftning. Bland aktiebolagslagens bestämmelser kan nämnas 12 kap. 5 § – otillåten utbetalning till aktieägare samt 13 kap. 2 § – underlåtenhet att upprätta likvidationsbalansräkning vid misstanke om likvidationsplikt på grund av förlust av aktiekapital. Vidare kan företrädare för bl. a. aktiebolag åläggas personligt betalningsansvar för aktiebolags gäld enligt 77 a § UBL, 48 a § mervärdeskattlagen och 21 § lagen om uppbörd av socialavgifter vid underlåtenhet att inbetala skattebelopp avseende preliminär skatt, moms och socialavgifter samt enligt 22 § lagen om avdrags- och uppgiftsskyldighet. Delägarna kan naturligtvis även göras ansvariga enligt borgensåtaganden för bolagets skulder, vilket ofta avkrävs bolagsmännen i samband med bankernas kreditgivning. Regeln om delägarnas frihet från personligt betalningsansvar har således betydande undantag.

Gäldsansvarets utsträckning i tiden regleras av de stadganden om preskription som föreligger t. ex. beträffande allmänna fordringar i Preskr.L. 1981:130 och skattefordringar i lag 1982:188 om preskription av skattefordringar. För fordran i allmänhet mot näringsidkare stadgas en tioårig preskriptionstid som kan förlängas genom preskriptionsavbrott. Skattefordran preskriberas i huvudsak fem år efter utgången av det kalenderår då den förföll till betalning.

Anstånd med betalning medför att preskriptionstiden förskjuts till två år efter utgången av kalenderåret då anståndet upphörde att gälla medan skriftligt uppskov från KFM medför preskriptionsförlängning till det kalenderårets utgång då betalningen skall vara fullgjord.

Motionärerna påpekar behovet av att de som drabbats personligen av en konkurs skall ha möjlighet att efter hand kunna bygga upp något nytt och inte drabbas ekonomiskt under "hela sin återstående livstid".

Vad gäller skattefordran – som utgör en mycket stor del av de fordringar som inte får betalt i konkurs – löper dessa med en tidsbegränsad preskriptionstid som i normalfallet inte kan förlängas. Kronofogdemyndigheterna avskriver dessutom normalt större delen av den restförda skatteskulden efter konkurs och för beloppet för "passiv indrivning" efter att ha undersökt möjligheter till t. ex. införsel i lön.

Övriga fordringar löper däremot med en längre och ovissare preskriptionstid. En översyn av preskriptionsreglerna torde kunna medföra att de negativa effekterna som omtalats kunde minskas.

Lokalavdelningen för Stockholms län kan inte förorda en ordning varigenom en fysisk persons gäldsansvar regelmässigt bortfaller i och med att en konkurs mot honom avslutas. Det personliga ansvaret för skulden även efter konkurs utgör i nuvarande ordning ett incitament för gäldenären att undvika ytterligare restförling och att försöka undvika konkurs genom att betala skulderna.

En "gäldsanering" genom konkurs skulle kunna utnyttjas i oseriösa syften och motverka de ansträngningar som görs av bl. a. kronofogdemyndigheterna i att påverka restförda företagare att ordna upp sin situation. Av rättssäkerhetsskäl torde en "sortering" mellan oseriösa och seriösa näringsidkare med olika gäldsregler efter konkurs inte kunna komma i fråga. I stället skulle en utökad eftergiftsmöjlighet för kronofogdemyndigheterna vad avser skatter och allmänna avgifter i det särskilda fallet kunna bidra till ekonomisk rehabilitering av de gäldenärer där fortsatta indrivningsåtgärder synes meningslösa och gäldenären bedöms ha gjort vad på honom ankommer för att ordna upp sin situation.

## **2. Motion 1986/87:L301 "Införande av institutet gäldsanering"**

Motionen behandlar möjligheten att införa ett institut "gäldsanering" och torde som den har uppfattats avse enskildas skuldsättning genom t. ex. konsumtionskrediter och liknande. Gäldsanering enligt dansk modell tar sikte på nedsättning eller bortfall av samtliga skuldtyper – såväl skattefordringar som enskildas fordringar.

I nuvarande ordning föreslås skattefordringar av kronofogdemyndigheterna till avskrivning då gäldenären bedömts sakna utmätningsbara tillgångar eller inkomster till betalning av skulden. I praktiken fungerar detta som ett slags gäldsanering – inträffar inga förändringar vilar indrivningen och preskriberas skulden så småningom. En utvidgad möjlighet till eftergift efter det förslag som framförts i skatteindrivningsutredningens betänkande till indrivningslag (SOU 1987:10) skulle ytterligare underlätta en ekonomisk rehabilitering av gäldenärer i ömmande fall.

Vad avser skulder till enskilda har kronofogdemyndigheten att undersöka om utmätningsbara tillgångar/inkomster finns och om så ej är fallet redovisa målet till borgenären. Borgenären kan söka utmätning obegränsat antal gånger och därigenom förlänga preskriptionstiden.

Lokalföreningen anser gäldsanering som institut intressant främst med tanke på denna målgrupp, men kan för närvarande inte uttala sig om hur ett sådant institut lämpligen bör vara utformat.

## **Kronofogdeföreningen i Västra Sverige**

Kronofogdemyndigheterna har – som motionärerna – på olika sätt och i olika sammanhang påtalat en alltmer växande skuldbörda för fysiska personer. Den ökande skuldbelastningen kan bl. a. sökas i kontokortsföretagens, låneinstitutens och bankernas generösa lånevillkor. Sänkta reallöner och lågkonjunktur inom vissa branscher har bidragit till en ökande skuldbelastning.

Nuvarande svensk lagstiftning ger ingen möjlighet till sanering av en fysisk persons skulder. Konkurs utgör inget alternativ. Skulderna kvarstår. Ackordslagets bestämmelser omfattar inte fysiska personer. Dansk lagstiftning ger möjligheter till ackord – gäldsanering – för fysiska personer. Detta innebär att överenskommelse träffas mellan gäldenären och samtliga borgenärer om viss betalning, varefter skulden helt bortfaller eller nedsättes till rimlig nivå. Domstol utreder och fastställer avtalet.

Skatteindrivningsutredningen – SIU – har i betänkande (SOU 1987:10) föreslagit möjligheter att kronofogdemyndigheten under vissa givna förutsättningar kan efterge statens skattefordringar. Denna möjlighet till eftergift bör även kunna omfattas av konsumtionskrediter. Kronofogdemyndigheterna har både en juridisk och ekonomisk kompetens att bedöma en persons betalningsförmåga, när myndigheten oftast har en mycket god kunskap och kännedom om gäldenärens totala skuldbelastning. I motsats till dansk lagstiftning bör kronofogdemyndigheterna vara den bäst lämpliga institutionen som handlägger och beslutar om eftergift av konsumtionskrediter.

I enlighet med ovan anförda ställer sig kronofogdeföreningen för Västra Sverige positiv till att frågan om gäldenärssanering utreds närmare.

## Lokalavdelningen för Mellersta Sverige av Föreningen Sveriges kronofogdar

Inledningsvis bör upplysas om att Mellansvenska Föreningen inte har haft tillgång till SIU:s betänkande om ny indrivningslag.

I och för sig är i många fall situationen för fysiska personer efter avslutad konkurs den att merparten av skulderna består. Enligt vår uppfattning bör i princip det förhållandet bestå. Att enskilda näringsidkare skulle bli av med sina skulder genom att gå i konkurs framstår som en uppluckring av betalningsmoralen. Mer eller mindre "frivilliga" konkurser skulle öka och företag medvetet urholkas. I verkligheten hindrar inte heller en konkurs en person för all framtid att ha en normal standard och normal ekonomi. Dessutom bör inte den här typen av bestämmelser införas i konkurslagen utan förslagsvis i preskriptionslagen.

Institutet gäldsanering väcker i och för sig visst intresse. I praktiken sker också en form av gäldsanering, särskilt vad gäller skatter. En reglering i lag skulle främja rättssäkerheten. Däremot ställer vi oss tveksamma till om tingsrätten är det rätta forumet för den här typen av bedömningar. Frågan bör ytterligare utredas.

## Sydsvenska lokalavdelningen av Föreningen Sveriges kronofogdar

Att det finns ett behov av att se över dessa problem framgår både av att institutet "bonnackord" finns och att SIU tagit upp och diskuterat frågan. Även de medlemmar som hört av sig till mig har vitsordat detta.

Man kan gå fram på två sätt. Antingen låta kronofogdemyndigheten enligt vissa kriterier efterge skatteskulder i sin egenskap av borgenär, eller skapa ett institut där samtliga borgenärers fordringar omfattas av "saneringen". Bägge alternativen har sina för- och nackdelar.

Frågan är i vart fall så pass intressant att den bör utredas ytterligare. När mer konkreta förslag föreligger kan man göra ett säkrare ställningstagande.

LU 1987/88:12  
Bilaga

## Sveriges domareförbund

Domareförbundet anser i likhet med motionärerna att en alltför stor skuldbörda kan inverka negativt på gäldenärens betalningsvilja och betalningsförmåga. Förbundet tillstyrker därför att frågan om lämpliga åtgärder vid nämnda förhållanden utreds. Enligt vad förbundet erfarit använder kronofogdemyndigheten i Stockholm konkursinstitutet mot fysiska personer för att åstadkomma en gäldssanering på så sätt att skatteskulder kan avskrivas efter konkurs, om gäldenären upphört med egen, olämplig företagsverksamhet och i stället tagit anställning. Kronofogdemyndighetens erfarenhet i detta hänseende bör naturligtvis tas till vara av en eventuell utredning.

## Sveriges ackordscentral

### Motion 1985/86:L224

Vi erinrar om att Sverige i stort sett saknar etableringskontroll. I nästan alla andra länder finns generella regler som syftar till att en presumtiv näringsidkare skall ha utbildning och ekonomiska resurser avpassade efter den tilltänkta verksamhetens art och omfång.

Jämförelser länderna emellan speglas i konkursstatistiken. I motsats till motionen bör dock erinras om att antalet konkurser i Sverige stagnerade under 1986 och företer en minskning hittills under 1987. Beaktas bör också att antalet nyföretagande är betydligt större än konkurserna och fortsätter att öka.

Frågan om etableringskontroll har prövats i olika sammanhang men avvisats som generell reglering. I stället har vi undan för undan fått ett osammanhängande lapptäcke bestämmelser som syftar till att stävja missbruk. Nämnas bör näringsförbud, näringstillstånd för vissa branscher, betalningssäkring m. m. Gemensamt drag är en strävan att skydda borgenärsintresset, särskilt det fiskala.

Det ingrepp i konkurslagstiftningen som motionen åsyftar är däremot riktat mot borgenärerna och mot den naturliga principen att skulder skall betalas. Enligt vår mening bör socialt betingade undantag ifrågakomma endast under medverkan av de sociala myndigheterna. Ett samarbete i den riktningen lär för närvarande prövas av Finansieringsföretagens Förening vad gäller den vildvuxna floran av kontokortsskulder.

En kompromiss mellan de motstridande intressena kan vara att gäldenären genom socialt stöd eller på annat sätt bereds möjlighet att erbjuda sina fordringsägare ett ackord med en något högre utdelning än vad en konkurskunde förväntas innebära. Sker detta som offentligt ackord kan samtidigt eventuella dubiösa förhållanden blottläggas och återvinning möjliggöras.

Under rubrik som "Gratis råd skall ge färre konkurser" har i dagarna förekommit artiklar om bildandet av något som kallas företagscentrum under

bl. a. bankernas medverkan. Det är ett lovvärt initiativ efter brittisk förebild som vunnit gehör på flera håll i landet. Också AB Företagskonsolidering, bildat av Ackordscentralen tillsammans med Trygghetsrådet och Trygghetsfonden, verkar i samma riktning.

Det är i sådana former som de av motionären nämnda negativa sidorna av kreditlivet bör angripas – icke genom införande av bestämmelser som utgör ett främmande element i konkurslagen.

Motionen avstyrkes.

#### **Motion 1986/87:L301**

Vad ovan sagts gäller till stor del också denna motion som syftar till en av sociala skäl betingad gäldsanering liknande de bestämmelser som gäller i Danmark. Frågan har redan behandlats i Skatteindrivningsutredningens förslag till indrivningslag (SOU 1987:10). Därvid har de danska reglerna befunnits knappast förenliga med utredningens eget förslag.

Enligt vad vi själva inhämtat betraktas i Danmark reglerna om gäldsanering som föga verklighetsbetonade. De möjligheter som ges till betalningsansånd lär icke sällan ha utnyttjats på ett otillbörligt sätt.

Vi vill dock icke utesluta att någon form av gäldsanering i ömmande fall kan anses berättigat. Detta, lika väl som ett skadestånd, kan jämkas med hänsyn till omständigheterna. Det vore onekligen av intresse om frågan kunde bättre belysas genom statistiskt underlag och genom jämförelse också med andra länder än Danmark. Genom våra kontakter med motsvarande organisationer utomlands åtager vi oss gärna att införskaffa uppgifter i sistnämnda hänseende.

Med denna reservation avstyrkes motionen.