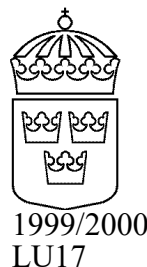


Lagutskottets betänkande

1999/2000:LU17

Insolvensrättsliga frågor



Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet sju motioner från den allmänna motionstiden 1999 i olika insolvensrättsliga frågor. Spörsmålen gäller ett nytt skuldsaneringsförfarande och hanteringen av privat pensionssparande vid skuldsanering, kostnader vid konkursförvaltning, förmånsrätten för fordringar på skatter samt ränta vid indrivning.

Med bifall till tre remissbehandlade motioner förordar utskottet ett tillkännagivande om en översyn av hur privat pensionssparande hanteras av de tillämpande myndigheterna i skuldsaneringsförfarandet. Remissvaren, som intagits som bilaga till betänkandet, har varit till god ledning för utskottets ställningstagande.

Övriga motioner avstyrks i huvudsak med hänvisning till tidigare ställningstaganden och pågående arbete.

Till betänkandet har fogats en reservation och ett särskilt yttrande.

Motionerna

1999/2000:L301 av Margareta Andersson och Birgitta Carlsson (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om olikheter i hanteringen av pensionsförsäkringar vid skuldsanering.

1999/2000:L302 av Tanja Linderborg m.fl. (v) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådana enhetliga regler att skuldsanering kan genomföras om kronofogdemyndigheten beviljar detta.

1999/2000:L303 av Rolf Åbjörnsson (kd) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ny skuldsaneringslag i enlighet med Insolvensutredningens förslag från 1990.

1999/2000:L304 av Ragnwi Marcelind (kd) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring av konkurslagen att konkursförvaltare alltid erhåller ersättning för nödvändiga kostnader nedlagda i konkurs.

1999/2000:L305 av Ester Lindstedt-Staaf (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om begränsning av ränteuppräknings på skuld vid införsel till kronofogden.

1999/2000:L306 av Stig Rindborg m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändrade möjligheter att ta ut ett pensionsparande i förtid.

1999/2000:LU17

1999/2000:Sk326 av Carl Fredrik Graf m.fl. (m) vari yrkas

10. att riksdagen beslutar att förmånsrätten för skatter vid företagskonkurser ändras i enlighet med vad som anförts i motionen.

Utskottet

Skuldsaneringslagen – förfarandet

Hösten 1987 förordade lagutskottet att frågan om en lagreglerad skuldsanering för fysiska personer, som är så skuldsatta att de inte inom överskådlig tid kan betala sina skulder, borde bli föremål för en samlad bedömning. Vad utskottet sålunda anförde gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (bet. LU 1987/88:12, rskr. 57).

Med anledning av riksdagsbeslutet tillkallade regeringen år 1988 en utredning, som antog namnet Insolvensutredningen, med uppdrag att överväga bl.a. frågan om skuldsanering för fysiska personer (dir. 1988:52). Insolvensutredningen lade hösten 1990 fram delbetänkandet (SOU 1990:74) Skuldsaneringslag. Betänkandet remissbehandlades men föranledde inga lagförslag från regeringens sida. Till följd härav kom ytterligare motioner att väckas i frågan. Då motionsspörsmålen om skuldsanering behandlades av riksdagen våren 1993 förordade utskottet i betänkande 1992/93:LU49 att regeringen skulle utarbeta former för en skuldsaneringsverksamhet i enlighet med vissa av utskottet angivna riktlinjer. Dessa riktlinjer innebar i huvudsak att den skuldsatta personen först och främst själv skulle söka uppnå en frivillig överenskommelse med sina borgenärer. Endast om detta inte var möjligt skulle en lagreglerad ordning tillämpas med företrädesvis frivillig och endast i sista hand en tvingande skuldsanering. Riksdagen biföll utskottets hemställan och gav regeringen till känna vad utskottet anförde (rskr. 1992/93:412).

I början av år 1994 överlämnade regeringen förslag till riksdagen om en skuldsaneringslag, och riksdagen antog lagen senare samma vår (prop. 1993/94:123, bet. LU26, rskr. 303).

Genom skuldsaneringslagen (1994:334), som trädde i kraft den 1 juli 1994, har införts möjligheter för privatpersoner att under vissa förutsättningar helt eller delvis befrias från en övermäktig skuldbörda. Som allmänna villkor för skuldsanering gäller att gäldenären är insolvent och så skuldsatt att han eller hon inte inom överskådlig tid kan betala sina skulder (4 § första stycket 1). Vidare krävs att det vid en allmän bedömning framstår som skäligt att bevilja gäldenären skuldsanering (4 § första stycket 2). Vid denna skälighetsbedömning skall särskilt beaktas skuldernas ålder, omständigheterna vid deras tillkomst, de ansträngningar gäldenären gjort för att fullgöra sina förpliktelser och att själv nå en uppgörelse med borgenärerna samt hur gäldenären har medverkat under handläggningen av skuldsaneringsärendet.

Skuldsaneringsförfarandet innehåller tre steg. I det första steget, som i huvudsak lämnas utanför det lagreglerade området, skall gäldenären själv för-

söka träffa en uppgörelse med samtliga sina borgenärer. Gälldenären skall därvid kunna få råd och anvisningar av kommunen. Om detta inte lyckas, skall gälldenären hos kronofogdemyndigheten i ett andra steg kunna ansöka om frivillig skuldsanering. Med sådan frivillig skuldsanering avses att gälldenären tillsammans med kronofogdemyndigheten upprättar ett förslag till skuldsanering som godtas av samtliga borgenärer. Kronofogdemyndigheten skall fastställa ett sådant förslag. Om någon borgenär motsätter sig förslaget, skall kronofogdemyndigheten överlämna ärendet till tingsrätten som i ett tredje steg kan besluta om tvingande skuldsanering. En skuldsanering enligt lagen skall regelmässigt vara förenad med en betalningsplan för gälldenären. En sådan betalningsplan innebär att gälldenären under en period av som regel fem år skall leva på existensminimum och att betalningsförmågan därutöver skall komma borgenärerna till godo.

Av Riksskatteverkets årsredovisning för år 1998 framgår att antalet till kronofogdemyndigheterna inkomna skuldsaneringsärenden år 1995 var 4 415. År 1996 var antalet inkomna ärenden 5 265. År 1997 inkom sammanlagt 3 590 skuldsaneringsärenden till kronofogdemyndigheterna och år 1998 uppgick antalet sådana ärenden till 3 410. År 1995 beslutade kronofogdemyndigheten om skuldsanering i 268 ärenden och överlämnade 659 till tingsrätten. Motsvarande antal ärenden år 1996 var 578 respektive 965. År 1997 beslutade kronofogdemyndigheten om skuldsanering i 671 ärenden medan samma år 1 108 överlämnades till tingsrätten. År 1998 beslutade kronofogdemyndigheten om skuldsanering i 828 ärenden. Samma år överlämnades 1 022 ärenden från kronofogdemyndigheten till tingsrätten. Enligt vad som inhämtats från Riksskatteverket inkom år 1999 sammanlagt 3 196 ärenden om skuldsanering till kronofogdemyndigheten och samma år beslutade myndigheten om skuldsanering i 1 024 ärenden. Antalet ärenden som kronofogden överlämnade till tingsrätten år 1999 var 924.

Rolf Åbjörnsson (kd) framhåller i motion L303 att institutet skuldsanering numera är accepterat i svenskt rättsliv såsom ett värdefullt instrument för att skapa rimliga förhållanden för enskilda människor. Alltjämt måste man emellertid, enligt motionären, konstatera att det sätt på vilket skuldsanering skall äga rum blivit mycket illa utformat. Det ligger i sakens natur att man genom det krångliga trestegsförfarandet lagt in helt onödiga, komplicerande moment för ett institut som främst har sociala förtecken. Motionären anser att det är orimligt att människor som hamnat i en mycket besvärande situation skall förödmjukas genom ett så komplicerat och omständligt förfarande. Alltsedan lagen trädde i kraft har kritik framförts i medier och annorstädes i den offentliga debatten, och man bör, anför motionären, ha klart för sig att utformningen av lagstiftningen ger uttryck för en politisk kompromiss. Såvitt motionären känner till har skuldsaneringsinstitutet ingenstans i världen fått den lösning som man fastnat för i Sverige. Motionären anser att Insolvensutredningen hade en enklare lösning, som i princip går ut på att rätten förordnar en god man som går igenom gälldenärens situation och framlägger ett förslag till skuldsanering som fastställs av tingsrätten. Insolvensutredningens förslag var hämtat från Danmark där det visat sig att institutet fungerat väl i många år. Utvärderingar i Sverige ger vid handen, anför motionen, att nuvarande system ingalunda är billigare än det danska, snarare tvärtom.

Enligt uppgift kostar det första steget – rådgivningen hos kommunerna – 100 miljoner kronor varje år. Vidare måste enligt motionären beaktas de långa väntetider som gäller vid nuvarande förfarande. Enligt motionärens mening är tiden nu mogen att revidera institutet, och i motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ny skuldsaneringslag i enlighet med Insolvensutredningens förslag från 1990.

Utskottet vill först peka på att den nuvarande skuldsaneringslagen i stora delar vad avser de materiella reglerna stämmer överens med Insolvensutredningens förslag. Skillnaderna mellan den nuvarande lagen och Insolvensutredningens förslag gäller – såsom också framgår av motionen – förfarandet. Insolvensutredningens förslag i dessa delar innebar sammanfattningsvis att domstolarna fick större befattning med skuldsaneringsärenden än vad som blev fallet. Tingsrätten skulle pröva om villkoren för skuldsanering var uppfyllda och gäldenären visa att hans förhållanden var sådana att skuldsanering borde medges. Förslaget innebar vidare att gäldenären i sin ansökan till rätten noggrant redogjorde för sin och sin familjs ekonomiska situation. Kronofogdemyndighetens roll i förfarandet innebar, enligt Insolvensutredningens förslag, att myndigheten yttrade sig till rätten. Vidare innebar utredningens förslag att rätten, när det fanns tillräcklig utredning, kunde utse en god man för att hjälpa gäldenären att klargöra hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden samt upprätta ett förslag till hur skulderna skall avvecklas. Utredningen framhöll inte heller lika klart som i förarbetena till skuldsaneringslagen vikten av frivilliga lösningar på skuldsaneringsområdet.

I de överväganden som föregick det slutliga valet av utformning av skuldsaneringsförfarandet stod frågan om handläggande myndighet i centrum. I propositionen med förslag till skuldsaneringslag (prop. 1993/94:123) anförde regeringen att kronofogdemyndigheterna har stor erfarenhet av insolvensrättsliga problem – både som verkställande myndighet enligt utsökningsbalken och som tillsynsmyndighet i konkurs – och dagligen kom i nära kontakt med frågor som har med skuldsanering att göra. Enligt regeringen passade kronofogdemyndigheterna därför mycket bra för att ha hand om det andra steget i ett skuldsaneringsförfarande där tyngdpunkten i förfarandet, enligt regeringens mening, borde ligga. Detta steg bör, anförde regeringen, innefatta huvuddelen av utredningen i förfarandet och de huvudsakliga borgenärskontakterna samt syfta till att en frivillig skuldsanering kan nås.

I propositionen konstaterade regeringen vidare att en mycket framträdande plats i Insolvensutredningens förslag intogs av den av utredningen föreslagna gode mannen. Enligt regeringen var det emellertid inte nödvändigt att skapa en ytterligare funktion utöver kronofogdemyndigheten, exempelvis i form av en god man. Det föreföll vara bättre om man kunde koncentrera utredningsansvaret på en hand, nämligen kronofogdemyndigheten. En sådan ordning bör, enligt vad regeringen anförde, kunna medföra att förfarandet blir såväl effektivare som billigare.

Vid riksdagsbehandlingen noterade utskottet att regeringens förslag låg i linje med vad riksdagen uttalat våren 1993 (bet. 1993/94:LU26). Utskottet ställde sig bakom propositionen i huvudsak och underströk vikten av att en kontinuerlig uppföljning sker av den nya lagstiftningen. Vidare utgick utskottet från att regeringen redan från början följer utvecklingen på området

och tar de initiativ som kan visa sig påkallade för att lagstiftningens syfte inte skall motverkas.

Som påpekas i motionen har skuldsaneringslagen varit föremål för utvärderingar i olika sammanhang. Under år 1995 erhöll Konsumentverket regeringens uppdrag att utvärdera skuldsaneringslagens tillämpning i steg 1 och steg 2. Utvärderingen skulle påtala eventuella behov av ändringar i lagen. Uppdraget redovisades hösten 1996 i rapporten 1995/96:34 Utvärdering av skuldsaneringslagen.

År 1995 utförde Riksdagens revisorer en granskning av skuldsaneringslagens tillämpning. Granskningen resulterade i rapporten Tillämpningen av skuldsaneringslagen (1995/96:3). Rapporten remissbehandlades, och därefter anmälde revisorerna i början av år 1996 sin granskning till riksdagen med vissa förslag (förs. 1995/96:RR9). Förslagen handlade bl.a. om Riksskatteverkets styrfunktioner gentemot kronofogdemyndigheterna och om åtgärder som kan förebygga behov av skuldsanering.

Som ett led i beredningen av Riksdagens revisorers förslag och de i det dåvarande ärendet aktuella motionerna – bl.a. en med yrkande om att tingsrätterna i stället för kronofogdemyndigheterna skulle ha ett samlat ansvar för alla beslut om skuldsanering – anordnade utskottet den 3 december 1996 en offentlig utskottsutfrågning angående erfarenheterna av tillämpningen av skuldsaneringslagen. Vad som framkom vid utfrågningen finns redovisat i lagutskottets betänkande 1996/97:LU6 s. 28.

I betänkandet uttalade utskottet att det inte bör komma i fråga att tingsrätterna skall överta de uppgifter i steg 2 som fullgörs av kronofogdemyndigheten. Domstolarnas roll bör liksom hittills vara att på grundval av det utredningsmaterial som kronofogdemyndigheterna presterar koncentrera sig på en rättslig bedömning av om förutsättningarna för skuldsanering är uppfyllda och att bestämma innehållet i skuldsaneringen. Utskottet framhöll vidare att företrädare för såväl Konsumentverket, Riksskatteverket som Stockholms tingsrätt vid utskottets offentliga utfrågning uttalat att den nuvarande ordningen med ett lagreglerat förfarande i två steg på det hela taget fungerar väl. I frågan om handläggningstider framhöll utskottet att det var helt klart att handläggningen av skuldsaneringsärendena tog längre tid än vad som beräknades i samband med skuldsaneringslagens tillkomst. Utskottet hänvisade till att det i Konsumentverkets rapport konstateras att det i många fall görs ett alltför omfattande utredningsarbete i steg 1 med bistånd av de kommunala myndigheterna, ett arbete som i huvudsak bör ankomma på kronofogdemyndigheterna. Förhållandet medför att hela skuldsaneringsförfarandet försenas. Även från kommunalt håll har, enligt vad som anfördes i rapporten, denna uppfattning kommit till uttryck. Vad beträffar kronofogdemyndigheterna syntes, anförde utskottet, de långa handläggningstiderna till stor del bero på att ärendena allmänt sett är mer komplicerade än vad som antogs vid skuldsaneringslagens tillkomst. Såvitt framkom var dock kvaliteten i kronofogdemyndigheternas verksamhet med skuldsanering av allt att döma god. Ett stöd för denna uppfattning var att kronofogdemyndigheternas bedömningar i mycket stor utsträckning ligger fast i de ärenden som senare handläggs av tingsrätt. Utskottet delade påståendena i då aktuella motioner att de långa handläggningstiderna utgjorde ett problem. Det fanns emellertid enligt

utskottet anledning att anta att handläggningstiderna hos kronofogdemyndigheterna liksom i de övriga stegen av förfarandet skulle komma att minska i takt med att personalens erfarenhet av skuldsanering ökar och att rättsläget klarnar i frågor som varit föremål för delade meningar. Utskottet utgick från att regeringen noga följer den fortsatta utvecklingen och, om så skulle visa sig erforderligt, återkommer till riksdagen med erforderliga förslag som syftar till att förkorta handläggningstiderna.

När nu frågor om skuldsaneringsförfarandet åter aktualiseras motionsledes vill utskottet peka på att tillämpningen av skuldsaneringslagen under år 1999 varit föremål för en s.k. förstudie av Riksdagens revisorer (Förstudie 1999/2000:12). Studien beslutades av revisorerna i plenum den 15 december 1999. I förstudien redovisas bl.a. ärendeutvecklingen och kommunernas och kronofogdemyndigheternas kostnader för skuldsanering. Av redovisningen framgår att antalet inkomna ärenden vid kronofogdemyndigheterna minskat de senaste åren. Ärendebalanserna har emellertid trots det ökat, liksom handläggningstiderna. En förklaring anges vara den omorganisation som kronofogdemyndigheterna genomgår och som kan ha lett till störningar i verksamheten. Någon analys av orsakerna till att antalet inkomna ärenden till kronofogdemyndigheterna minskat de senaste åren har emellertid inte gjorts. Uppföljningen av den icke lagreglerade delen av skuldsaneringsärenden är också enligt förstudien eftersatt. I förstudien konstateras vidare att det meddelas fler beslut om frivillig skuldsanering än tidigare och att samtidigt antalet domstolsbeslut om tvingande skuldsanering minskar. I förstudien framhålls att skuldsaneringsärendena blivit mer komplicerade och förfarandet mer tungrott än vad som förutsågs vid skuldsaneringslagens tillkomst. De gäldenärer som går igenom samtliga steg i skuldsaneringsprocessen utsätts, anför det, för en omständlig och lång process.

Riksdagens revisorer föreslår i förstudien att en granskning bör inriktas på att studera hanteringen i steg 1 och steg 2 i syfte att effektivisera skuldsaneringsprocessen. Därvid bör betydelsen av kommunernas rådgivningsarbete för den fortsatta hanteringen vid kronofogdemyndigheterna särskilt utredas. Enligt vad utskottet erfarit har Riksdagens revisorer nu inlett en granskning enligt de riktlinjer som lagts fast i förstudien med siktet inställt på att kunna presentera en rapport i juni år 2000.

Frågor om budgetrådgivning och skuldsanering har även behandlats av Konsumentpolitiska kommittén, som den 3 april 2000 avslutade sitt arbete genom att överlämna slutbetänkandet (SOU 2000:29) *Starka konsumenter i en gränslös värld*. I betänkandet föreslås bl.a. att en renodling av arbetsuppgifterna mellan kommunerna och kronofogdemyndigheterna bör ske. Kommunernas uppgifter bör därvid begränsas till i huvudsak information och budget- och skuldrådgivning. Det innebär, anför det, att t.ex. förhandlingar med borgenärer om frivillig skuldsanering inte i första hand bör vara en fråga för den kommunala budgetrådgivaren, utan en uppgift för kronofogdemyndigheten. I betänkandet föreslås också att Konsumentverket och övriga berörda myndigheter bör vidta åtgärder som syftar till att långsiktigt förebygga behovet av skuldsanering.

Utskottet delar motionärens uppfattning att skuldsaneringsinstitutet är ett värdefullt instrument för att skapa rimliga förhållanden för enskilda männi-

skor som är så skuldsatta att de inte inom överskådlig tid kan betala sina skulder och ser med allvar på vad som framkommit vid Riksdagens revisorers förstudie. Enligt utskottets mening kan det inte uteslutas att förändringar kan behöva göras i lagstiftningen eller andra åtgärder vidtas i syfte att få till stånd ett snabbare, effektivare och mindre kostsamt förfarande. Utskottet anser emellertid att riksdagen nu först bör avvakta resultatet av det granskningsarbete som utförs av Riksdagens revisorer rörande tillämpningen av skuldsaneringslagen och inte göra några ytterligare uttalanden med anledning av motionen.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motion L303.

Pensionsförsäkringar vid skuldsanering

En person som ansöker om skuldsanering skall normalt, innan ett skuldsaneringsförfarande inleds, ha avyttrat de tillgångar som han eller hon inte har oundgängligt behov av. Det är inte ovanligt att en sökande har en tillgång i form av pengar sparade i en pensionsförsäkring eller har medel innestående på ett pensionssparkonto. Privata pensionsförsäkringar går emellertid som regel inte att återköpa. De avtalsvillkor som förhindrar återköp av privata pensionsförsäkringar kan vara utformade på två sätt. För det första kan en privat pensionsförsäkring vara omöjlig att återköpa på grund av att försäkringsavtalet innehåller villkor som innebär att det föreligger försäkringstekniska hinder mot återköp. För det andra kan den privata pensionsförsäkringen innehålla villkor som hänvisar till att försäkringen inte kan återköpas på andra grunder än de som framgår av 58 kap. 18 § inkomstskattelagen (1999:1229). Före den 1 januari 2000 fanns motsvarande bestämmelser i anvisningarna till 31 § kommunalskattelagen (1928:370). Regleringen innebär att återköp får ske bl.a. om det finns synnerliga skäl. Dispensprövningen sker hos skattemyndigheten. En motsvarande reglering finns i fråga om pensionssparkonto i 58 kap. 32 § inkomstskattelagen. Avsikten är att dispensmöjligheten skall tillämpas starkt restriktivt (se prop. 1993/94:85 s. 52 ff.).

I motion L302 anför Tanja Linderborg m.fl. (v) att skuldsaneringslagen inneburit en verklig lättnad för många tungt skuldsatta personer. Lagen kolliderar emellertid ibland med annan lagstiftning. Ett exempel är reglerna om privata pensionsförsäkringar. Den skuldsatte kan sålunda ha en förmögenhet i form av pensionssparande som han eller hon normalt inte kan utnyttja i förtid för att lätta på skuldbördan. Samtidigt innebär vissa kronofogdemyndigheters praxis att pensionsförsäkringen ändå beaktas som en tillgång vid den allmänna skälighetsbedömningen av om skuldsanering skall beviljas. Här råder, anför motionärerna, olikhet i bedömningarna hos kronofogdemyndigheterna. Likaså är skattemyndigheternas praxis inte enhetlig när det gäller att bevilja dispens för återköp av pensionsförsäkringar. Enligt motionärernas mening bör ett beslut av kronofogdemyndigheten att inleda en skuldsanering vara tillräckligt skäl för att tillåta återköp. Det är enligt motionen hög tid att regeringen lägger fram förslag för riksdagen med sådan inriktning.

Även i motion L306 framhåller Stig Rindborg m.fl. (m) det anmärkningsvärda i att ett beslut av kronofogdemyndigheten att inleda skuldsanering inte är skäl för skattemyndigheten att bevilja dispens för återköp av en pensionsförsäkring. Att en person är aktuell för skuldsanering är enligt motionärerna oftast att betrakta som just ett hot om personlig konkurs, vilket annars utgör grund för dispens. Situationen blir ohållbar för en enskild som vill göra rätt för sig gentemot sina borgenärer men inte kommer åt sitt pensionssparande. Mot denna bakgrund bör en översyn av problemställningen göras, och i motionen yrkas ett tillkännagivande om bättre möjligheter att ta ut ett pensionssparande i förtid.

I motion L301 av Margareta Andersson och Birgitta Carlsson (båda c) framhålls att ett problem i skuldsaneringen är att inestående belopp på en pensionsförsäkring i princip inte är åtkomliga förrän försäkringstagaren fyllt 55 år. Den olikhet som tillämpas hos skattemyndigheterna vid dispensprövningen angående återköp innebär att människor inte blir lika behandlade. Denna skevhet bör enligt motionärerna åtgärdas, och i motionen yrkas ett tillkännagivande om detta.

På lagutskottets begäran har yttranden över motionerna avgetts av Stockholms tingsrätt, Domstolsverket, Finansinspektionen, Riksskatteverket, Kronofogdemyndigheten i Stockholm, Kronofogdemyndigheten i Göteborg, Kronofogdemyndigheten i Härnösand, Konsumentverket, Konsument Göteborg, Konsumentvägledarnas förening, Svenska Bankföreningen och Sveriges Försäkringsförbund.

Stockholms tingsrätt anser i sitt remissvar att sakliga skäl talar starkt för att skuldsanering skall kunna komma till stånd också i de fall där gäldenären äger en pensionsförsäkring eller har medel inestående på ett pensionsspar-konto och att försäkringens förmögenhetsvärde liksom behållningen på pensionssparkontot skall kunna tas i anspråk för att förnöja borgenärerna. Den olika rättstillämpning som förekommer vid kronofogdemyndigheterna bör kunna rättas till genom ett vägledande prejudikat från högre rätt. Likaså bör Riksskatteverket genom ett vägledande avgörande kunna undanröja den olikhet i dispensprövningen som förekommer hos skattemyndigheterna. Tingsrätten konstaterar att lagstiftningsvägen givetvis är den mest effektiva om man vill åstadkomma en snabb förändring. Det torde därvid vara tillräckligt att i skattelagstiftningen uttryckligen ange att dispens skall medges om det erfordras för att genomföra en skuldsanering. Huruvida en så långtgående konkretion inom lagstiftningen är önskvärd eller om förändringen i stället bör ske genom rättspraxis är, enligt tingsrätten, en juridisk-teknisk fråga som lämpligen bör övervägas av lagstiftaren.

Finansinspektionen berör i sitt remissyttrande endast möjligheten att vid skuldsanering utnyttja återköp av pensionsförsäkring eller individuellt pensionssparande. Om sådana återköp får en större omfattning kan, enligt inspektionen, de långsiktiga förutsättningarna för kapitalförvaltning och uttag av driftskostnader komma att förändras på sätt som försämrar sparvärdena och ökar kostnaderna. Vid en förhållandevis måttlig omfattning av sådana återköp kan de nämnda effekterna förväntas bli små och kan dämpas genom uttag av en rimligt avvägd återköpsavgift.

Riksskatteverket anser det befogat med ett klagörande som innebär aningen att innehav av pensionsförsäkring normalt inte utgör hinder för skuldsanering eller att pensionsförsäkring får återköpas i samband med skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anser att olikheterna i hanteringen av pensionsförsäkringar i skuldsaneringssammanhang måste åtgärdas samt att en enhetlig tillämpning bör skapas kring återköpsfrågan. En sådan bör dock åstadkommas genom skilda lösningar beroende på vilken typ av avtalsvillkor som gäller för försäkringen. En pensionsförsäkring som över huvud taget inte går att återköpa på grund av försäkringstekniska hinder bör, enligt kronofogdemyndighetens mening, inte utgöra ett generellt hinder mot skuldsanering. Det förhållandet att en gäldenär i dessa fall får behålla en tillgång som han på sikt kommer i åtnjutande av bör inte utan vidare vara diskvalificerande. Omständigheten bör i stället vägas in vid bedömningen av den kvalificerade insolvensen och vid skälighetsbedömningen. I fråga om denna omständighet bör, anför kronofogdemyndigheten, enhetlighet kunna skapas genom domstolspraxis. Eventuellt kan rekommendationer från Riksskatteverket vara av värde för att styra rättstillämpningen åt detta håll. När det gäller den typ av försäkring som kräver dispens från skattemyndigheten finns enligt kronofogdemyndigheten i Stockholm flera alternativa vägar att gå för att lösa det uppkomna problemet. Det effektivaste, enklaste och mest ändamålsenliga är att Riksskatteverket i sina rekommendationer förordar att skattemyndigheterna generellt skall medge dispens när ett beslut om att inleda skuldsanering föreligger. Ett sådant beslut bör alltså alltid anses utgöra synnerliga skäl för dispens. Ett annat sätt att skapa enhetlighet är att ändra lagstiftningen så att det uttryckligen anges att ett beslut om att inleda skuldsanering är ett tillräckligt skäl för dispens.

Enligt *Kronofogdemyndigheten i Göteborg* bör personer som är föremål för skuldsanering omfattas av dispensmöjligheter vad gäller uttagande av pensionssparande i förtid.

Kronofogdemyndigheten i Härnösand anför i sitt remissyttrande att lagstiftaren bör klargöra kriterierna för tillämpning av skuldsaneringslagen när gäldenären äger en pensionsförsäkring eller likartad tillgång. Enligt myndigheten bör därvid möjligheterna till återköp utökas.

Konsumentverket anser att reglerna för återköp av pensionsförsäkringar och till förtida uttag av även andra privata pensionsformer i samband med skuldsanering bör ses över. Med hänsyn till att det privata pensionssparandet ökar kan ännu fler gäldenärer komma att få problem i samband med skuldsanering, om inte dispensmöjligheten förändras.

Enligt *Konsument Göteborg* skulle en tydlighet i regler och en enhetlig tillämpning innebära att de olikheter som i dag förekommer på olika håll minskar, vilket ur konsumenternas synvinkel är positivt. Ändrade möjligheter att ta ut pensionssparande i förtid alternativt att bortse från pensionssparandet vid ställningstagandet till om skuldsanering bör beviljas, bör enligt Konsument Göteborg utredas.

Konsumentvägledarnas förening är av den uppfattningen att ett pensionssparande inte bör hindra en skuldsanering; i annat fall skulle en ekonomisk rehabilitering av gäldenären få vänta ända till dess att pensionssparandet kan

tas i anspråk, kanske först efter flera år. Det är emellertid, anför föreningen vidare, rimligt att alla tillgångar, inklusive pensionssparande, realiserar vid en skuldsanering varvid borgenärerna får bättre utdelning enligt betalningsplanen.

Svenska Bankföreningen anser att det bör vara möjligt för en person som är föremål för skuldsanering att få tillgång till sitt privata pensionssparande i förväg. En lagändring är nödvändig så att utvidgade möjligheter härtill ges. Kreditgivarna har, anför bankföreningen, av naturliga skäl svårt att anse en gäldenär insolvent, vilken har stora tillgångar bundna i ett sådant sparande. Genom att borgenärerna inte får tillgång till pensionssparandet kan dagens regel dessutom uppmuntra till illojalt beteende av personer som har svårt att betala sina skulder, t.ex. genom att medel används för pensionssparande i stället för nedbetalning av skulder. Föreningen välkomnar sålunda en översyn av frågan.

Enligt *Sveriges Försäkringsförbund* kan ett pågående skuldsaneringsförfarande utgöra en av de omständigheter som innefattas i den helhetsbedömning som görs när en ansökan om återköp av försäkring prövas. Det kan däremot inte komma i fråga att behandla en ansökan om återköp av försäkring på särskilt sätt av det skälet att skuldsanering har aktualiserats. Enligt förbundet är det således inte rimligt att återköp av försäkring skall betraktas som ett villkor för att ett skuldsaneringsförfarande skall komma till stånd. Det är inte heller acceptabelt att förekomsten av en försäkring som inte kan återköpas utgör hinder mot skuldsanering. Till stöd för detta ställningstagande bör, anför förbundet, särskilt framhållas att försäkring utgör ett betydande socialt skydd för den enskilde.

Av remissvaren kan utskottet inte komma till någon annan slutsats än att det förekommer en olikhet i praxis hos skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter när det gäller hanteringen av pensionsförsäkringar och annat privat pensionssparande i samband med skuldsanering. Enligt utskottets mening är denna brist på enhetlighet i bedömningarna otillfredsställande, och åtgärder bör snarast vidtas för att komma rätta till med förhållandena. Det får ankomma på regeringen att, med beaktande av vad som anförts i motionerna och remissvaren, ta initiativ till och bestämma formerna för överväganden om erforderliga åtgärder och, om lagändringar påkallas, återkomma till riksdagen med erforderliga lagförslag.

Vad utskottet sålunda anført bör riksdagen, med bifall till motionerna L301, L302 och L306, som sin mening ge regeringen till känna.

Kostnader vid konkursförvaltning

De väsentligaste bestämmelserna om konkurs finns i konkurslagen (1987:672). Ett konkursförfarande inleds med att rätten på ansökan av gäldenär eller borgenär beslutar om konkurs. Genom konkursbeslutet förlorar gäldenären rådigheten över den egendom som ingår i konkursboet. Rådigheten tillkommer i stället den förvaltare som utses av rätten. I princip anförtros förvaltaruppdrag advokater som har specialiserat sig på konkursförvaltning. Förvaltarens uppgift är att realisera tillgångarna i boet och dela ut inplutna medel till borgenärerna. Utdelningen skall ske enligt en viss ordning, den s.k.

förmånsrättsordningen, som regleras i förmånsrättslagen (1970:979). Förmånsrättslagen skiljer mellan särskild och allmän förmånsrätt. Särskild förmånsrätt följer bl.a. med företagshypotek och med inteckning i fast egendom. Innan utdelning sker till borgenärerna skall dock, enligt 14 kap. 2 § konkurslagen, betalning ur egendomen utgå för konkurskostnaderna och för annan skuld som konkursboet ådragit sig, s.k. massaskuld.

Vad som utgör konkurskostnader i konkurslagens mening regleras i 14 kap. 1 §. I första stycket nämns arvode och kostnadsersättning till förvaltaren. Som exempel på sådan kostnadsersättning har i förarbetena nämnts utlägg för resor och kostnader för arkivering av gäldenärens redovisningshandlingar (prop. 1986/87:90 s. 374). I den mån konkurskostnaderna inte kan tas ut ur boet skall de enligt 14 kap. 2 § konkurslagen betalas av staten. Förvaltaren får med stöd av 14 kap. 13 § under förvaltningens gång ur konkursboet ta ut medel för att betala de kostnader som uppdraget medfört.

Högsta domstolen har i ett rättsfall (NJA 1999 s. 358) prövat frågan om en konkursförvaltare, som av egna medel förskotterat kostnader för försäljning av i boet ingående fastigheter, varit berättigad till ersättning för utlägg. Omständigheterna var sådana att fastigheterna inte gick att sälja. Domstolen konstaterar att gällande rätt innebär att kostnader för vård och försäljning av sådan egendom vari särskild förmånsrätt gäller inte är att anse som konkurskostnader i lagens mening (se prop. 1986/87:90 s. 387). Detta har, enligt Högsta domstolen, sin grund i att sådana kostnader avsetts skola belasta egendomen och bl.a. inte omfattas av statens subsidiära betalningsansvar enligt 14 kap. 2 § konkurslagen. Enligt Högsta domstolen är det emellertid tydligt att den angivna regleringen – som terminologiskt är egenartad och förvillande – kan leda till otillfredsställande resultat. Förvaltaren är i princip skyldig att realisera egendom som ingår i konkursen (beträffande fast egendom, se 8 kap. 6 § konkurslagen). Om det inte finns avkastning eller andra medel som förvaltaren får använda till att förskottera kostnad för försäljning och någon borgenär inte är beredd att lägga ut beloppet, kan det – konstaterar domstolen – visa sig omöjligt att sälja egendomen. Om förvaltaren förskotterat kostnaden av egna medel – vilket han inte är skyldig att göra – får han tillbaka beloppet, om egendomen säljs. Men om den inte blir såld, uppstår den situation som förelåg i målet. Även om bestämmelserna kan medföra otillfredsställande följder är, enligt Högsta domstolen, förhållandena inte sådana att det finns anledning att frångå en i och för sig klar reglering som dessutom varit åsyftad. Domstolen tillägger att det numera, efter 1994 års ändringar av 12 kap. utskökningsbalken, finns större möjligheter för en konkursförvaltare att få en fastighet såld exekutivt (se prop. 1993/94:191, bet. LU30). Utgången i målet blev således att konkursförvaltaren inte ansågs berättigad till ersättning för de ifrågavarande utlägg.

I motion L304 av Ragnwi Marcelind (kd) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i konkurslagen som innebär att förvaltaren alltid får ersättning för nödvändiga kostnader nedlagda på förvaltningen.

Utskottet utgår från att motionen väckts med anledning av det ovan redovisade rättsfallet. Högsta domstolens beslut meddelades den 9 juni 1999. I sammanhanget bör noteras att den ledamot av Högsta domstolen som var referent i målet i det refererade avgörandet för egen del tillagt att det framstår

som ofrånkomligt att regleringen i 14 kap. konkurslagen ses över av lagstiftaren. Mot denna bakgrund utgår utskottet från att regeringen redan är uppmärksam på motionsspörsmålet. För det fall det skulle visa sig att det är påkallat med ändringar i konkurslagen utgår utskottet från att regeringen återkommer till riksdagen med erforderliga lagförslag. Något tillkännagivande från riksdagens sida är därför inte erforderligt.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motion L304.

Förmånsrättsordningen

I förmånsrättslagen (1970:979) görs, som berörts i föregående avsnitt, skillnad mellan å ena sidan s.k. särskilda förmånsrätter, som belastar endast viss egendom och som gäller både vid utmätning och i konkurs, samt å andra sidan s.k. allmänna förmånsrätter, som avser all gäldenärens egendom och som gäller enbart i konkurs. Särskild förmånsrätt, som i princip har företräde framför allmän förmånsrätt, följer bl.a. med företagshypotek, varmed avses en säkerhetsrätt på grund av inteckning i en näringsidkares lösa egendom, och med inteckning i fast egendom. Allmän förmånsrätt har exempelvis under vissa förutsättningar fordringar på skatt och allmänna avgifter samt vissa fordringar på lön. Den närmare omfattningen av de fordringar som omfattas av skatteförmånsrätten framgår av lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m.

I motion Sk326 anför Carl Fredrik Graf m.fl. (m) att ett mer jämbördigt system för samtliga fordringsägare, inklusive staten, skulle vara till fördel för alla parter. Om staten tvingades att bevaka sina fordringar på samma villkor som andra fordringsägare skulle dessutom, enligt motionärerna, oseriösa företagare kunna upptäckas snabbare än i dag. I motionen yrkas att riksdagen beslutar att förmånsrätten för skatter tas bort (yrkande 10).

I december 1995 tillkallades Förmånsrättskommittén med uppgift att utreda frågor om förmånsrätt i konkurs, lönegaranti och underlaget för företagshypotek (dir. 1995:163). Kommitténs huvuduppgift var att ta ställning till bl.a. om statens förmånsrätt för skatter och avgifter bör slopas och om företagshypoteket bör ges en annan ställning än det har i dag. Utredningsuppdraget utvidgades sedermera genom tilläggsdirektiv (dir. 1997:26, 1997:82 och 1999:17).

Förmånsrättskommittén avslutade sina huvudsakliga uppgifter i februari 1999 genom att till Justitieministern överlämna huvudbetänkandet (SOU 1999:1) Nya förmånsrättsregler. Kommitténs förslag innebär bl.a. att statens förmånsrätt för skatter och avgifter avskaffas och att företagshypoteket omvandlas till en allmän förmånsrätt som gäller i hälften av all gäldenärens egendom som återstår sedan fordringar med bättre förmånsrätt fått full betalning.

Riksdagen har tidigare på utskottets förslag avlagit motioner med krav på vissa förändringar i förmånsrättsordningen, bl.a. om att statens förmånsrätt för skatter m.m. avskaffas, med hänvisning till Förmånsrättskommitténs arbete (se bl.a. bet. 1998/99:LU11).

Förmånsrättskommitténs huvudbetänkande har nu remissbehandlats. Förslagen i betänkandet och remissvaren bereds för närvarande i Regerings-

kansliet. Det finns enligt utskottets mening inte heller nu anledning att föregripa den fortsatta beredningen, och utskottet avstyrker därför bifall till motion Sk326 yrkande 10.

En utsökningsrättslig fråga

Om en fordran eller något annat anspråk inte fullgörs frivilligt i rätt tid kan fordringsägaren få biträde av kronofogdemyndigheten för att verkställa anspråket. Till frågor om verkställighet enligt utsökningsbalken hör i första hand verkställighet av domar och andra exekutionstitlar. Om exekutionstiteln avser betalningsskyldighet verkställs den genom utmätning. Kronofogdemyndigheterna verkställer också beslut om avhysning och annan handräckning. Utöver de exekutiva uppgifterna enligt utsökningsbalken har kronofogdemyndigheterna att handlägga verkställighetsärenden enligt vissa andra författningar, t.ex. lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter samt mål om återtagande av gods som köpts på kredit enligt konsumentkreditlagen (1992:830) och lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare.

Mål om verkställighet (utsökningsmål) enligt utsökningsbalken kan vara av två slag – allmänna mål eller enskilda mål. Allmänna mål är i huvudsak mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och liknande medel som tillkommer staten. Utsökningsmål som inte är allmänna är enskilda. Ett utsökningsmål uppkommer när någon ansöker om verkställighet av ett anspråk mot någon annan.

När det gäller hanteringen hos kronofogdemyndigheten av mål som gäller betalningsskyldighet handläggs de flesta allmänna mål lika och är föremål för kontinuerlig bevakning och verkställighet tills skulderna antingen är fullt betalda eller har preskriberats. Enskilda mål handläggs i ettårsperioder med en möjlighet för sökanden till förlängning.

I räntelagen (1975:635) regleras möjligheterna för den som har en penningfordran mot annan att få ränta på fordringen. Lagen gäller i den mån något annat inte har avtalats mellan parterna eller annars är föreskrivet i särskilda bestämmelser. Huvudregeln enligt räntelagen är att ränta på en fordran inte utgår för tid innan fordringen är förfallen till betalning. I lagen ges ett antal regler för hur räntan skall beräknas när betalning inte sker i rätt tid. I enlighet med dessa regler löper i princip ränta på en fordran även sedan betalningskravet har lämnats in till kronofogdemyndigheten för indrivning.

I motion L305 av Ester Lindstedt-Staaf (kd) framhålls att människor plötsligt kan hamna i ekonomiska svårigheter på grund av sjukdom, arbetslöshet m.m. I en sådan situation kan det lätt hända att räkningar och betalningsförelägganden hopar sig och skulderna bara ökar. En skuld på ett obetalt anspråk ökar också sedan kravet lämnats till kronofogdemyndigheten för indrivning genom att ränta löper på fordringen även därefter. Enligt motionärens mening bör ränteuppräknings begränsas sedan kravet hamnat hos kronofogdemyndigheten för att underlätta för gäldenären att komma ur sin skuldsituation. I motionen yrkas ett tillkännagivande härom.

Utskottet vill först peka på att det enligt gällande rätt finns vissa möjligheter till befrielse från eller jämkning av ränta. I skattebetalningslagen

(1997:483) 13 kap. 1 § och 15 kap. 7–8 §§ samt 19 kap. 11 § regleras sålunda möjligheten att erhålla befrielse helt eller delvis från förseningsavgift och kostnadsränta. Vidare är det genom 36 § avtalslagen (1915:218) möjligt att jämka eller åsidosätta oskäligen avtalsvillkor. Bestämmelsen medför en möjlighet att ta hänsyn till senare inträffade förhållanden för det fall när tillämpningen av det ursprungliga avtalsvillkoret i ljuset av de nya omständigheterna skulle framstå som oskäligt. Av 8 § räntelagen (1975:635) framgår att räntan får jämkas om en gäldenär på grund av sjukdom, arbetslöshet eller liknande omständighet som han inte kunnat råda över varit förhindrad att betala i rätt tid och en sådan skyldighet att utge full ränta med anledning av dröjsmålet skulle vara oskäligt. I 6 § skuldsaneringslagen stadgas att en skuldsanering medför att rätten till ränta eller dröjsmålsavgift på fordran som omfattas av skuldsaneringen bortfaller för tiden efter det att beslut om att inleda skuldsanering fattats.

En motion med liknande inriktning som den nu aktuella behandlades ingående av utskottet våren 1998 (bet. 1997/98:LU14). Motionen remissbehandlades varvid samtliga remissinstanser, bl.a. med hänvisning till skuldsaneringsinstitutet och ovan redovisade bestämmelser om möjligheter till jämkning av ränta, avstyrkte bifall till den då aktuella motionen. Remissvaren finns redovisade i lagutskottets betänkande 1997/98:LU14 s. 27. Utskottet pekade på att det enligt gällande rätt finns vissa möjligheter till befrielse från eller jämkning av ränta samt redogjorde för innebörden i de berörda reglerna. Efter att ha redovisat inställningen från de remissinstanser som yttrat sig över motionen förklarade sig utskottet inte ha någon annan uppfattning än remissinstanserna och avstyrkte bifall till motionen. Riksdagen följde utskottet.

Utskottet har inte ändrat inställning i frågan och avstyrker bifall till motion L305.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *ett nytt skuldsaneringsförfarande*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:L303,
2. beträffande *pensionsförsäkringar vid skuldsanering*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:L301, 1999/2000:L302 och 1999/2000:L306 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
3. beträffande *kostnader vid konkursförvaltning*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:L304,
res. (m, kd)
4. beträffande *statens förmånsrätt för skatter*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:Sk326 yrkande 10,
5. beträffande *ränta vid indrivning*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:L305.

På lagutskottets vägnar

Tanja Linderborg

I beslutet har deltagit: Tanja Linderborg (v), Rolf Åbjörnsson (kd), Marianne Carlström (s), Stig Rindborg (m), Karin Olsson (s), Henrik S Järrel (m), Nikos Papadopoulos (s), Elizabeth Nyström (m), Marina Pettersson (s), Christina Nenes (s), Tasso Stafilidis (v), Kjell Eldensjö (kd), Berit Adolfsson (m), Anders Berglöv (s), Viviann Gerdin (c), Ana Maria Narti (fp) och Raimo Pärssinen (s).

Reservation

Kostnader vid konkursförvaltning (mom. 3)

Rolf Åbjörnsson (kd), Stig Rindborg (m), Henrik S Järrel (m), Elizabeth Nyström (m), Kjell Eldensjö (kd) och Berit Adolfsson (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Utskottet utgår" och på s. 12 slutar med "motion L304" bort ha följande lydelse:

Som framgår av rättsfallet NJA 1999 s. 358 och av vad som anförs i motion L304 kan regleringen i 14 kap. konkurslagen om konkurskostnader leda till otillfredsställande resultat. Utskottet delar motionärens uppfattning att konkursförvaltaren alltid bör vara berättigad till ersättning för nödvändiga kostnader som han eller hon lagt ned för att åstadkomma en avveckling av konkursboet. Enligt utskottets mening bör därför konkurslagen ändras i den riktningen.

Vad utskottet sålunda anfört bör riksdagen, med bifall till motion L304, som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *kostnader vid konkursförvaltning*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:L304 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Förmånsrättsordningen

Rolf Åbjörnsson (kd), Stig Rindborg (m), Henrik S Järrel (m), Elizabeth Nyström (m), Kjell Eldensjö (kd), Berit Adolfsson (m), Viviann Gerdin (c) och Ana Maria Narti (fp) anför:

Huvudpunkterna i Förmånsrättskommitténs förslag gäller företagshypotekets ställning, skatteförmånsrätten och löneskyddet vid arbetsgivarens obestånd.

Vi delar kommitténs uppfattning att förslagen bör ses sammantagna och att reformens syften kan uppnås endast om alla förslag genomförs som en helhet. Med hänsyn till det anförda och till att motion Sk326 yrkande 10 är begränsad till ett förslag om avskaffande av förmånsrätten för skatter har vi valt att inte reservera oss till förmån för motionsyrkandet. Vi anser i stället att man nu från riksdagens sida bör avvakta förslag från regeringens sida om en helhetslösning. Det förtjänar härvid att understrykas att Förmånsrättskommittén ansåg att en helhetslösning i sig var av största värde.

På lagutskottets begäran har yttrande över motionerna avgivits av Stockholms tingsrätt, Domstolsverket, Finansinspektionen, Riksskatteverket, Kronofogdemyndigheten i Stockholm, Kronofogdemyndigheten i Göteborg, Kronofogdemyndigheten i Härnösand, Konsumentverket, Konsument Göteborg, Konsumentvägledarnas förening, Svenska Bankföreningen och Sveriges Försäkringsförbund. Remissinstanserna har därvid anfört följande.

Stockholms tingsrätt

Enligt fjärde stycket till anvisningspunkten 1 i anvisningarna till 31 § kommunalskattelagen (jfr numera inkomstskattelag) får skattemyndigheten efter ansökan besluta att pension, som skall utgå på grund av pensionsförsäkring, får börja betalas ut innan pensionsspararen fyllt 55 år. En förutsättning är att det finns "särskilda skäl" för att medge förtida utbetalning. En motsvarande reglering finns i fjärde stycket till anvisningspunkten 3 i anvisningarna såvitt avser utbetalning från pensionssparkonto enligt lag (1993:931) om individuellt pensionssparande.

Beslut av skattemyndigheten som sagts nu får enligt sista stycket i anvisningspunkten 1 resp. 3 överklagas hos Riksskatteverket. Riksskatteverkets beslut får inte överklagas.

Enligt tingsrättens uppfattning talar sakliga skäl starkt för att skuldsanering skall kunna komma till stånd också i de fall där den gäldbundne äger en pensionsförsäkring eller har medel inestående på ett pensionssparkonto och att försäkringens förmögenhetsvärde liksom behållningen på pensionssparkontot därvid också skall kunna tas i anspråk för att förnöja borgenärerna.

Det problem som motionärerna tar upp synes ha sin grund i att skattemyndigheterna i vart fall inte regelmässigt vill medge dispens som möjliggör förtida utbetalning. I den mån en förestående skuldsanering tillåts utgöra dispensgrund kan ju existensen av en pensionsförsäkring eller medel på ett pensionssparkonto inte gärna ses som ett hinder mot att bevilja skuldsanering. Meddelas dispens bortfaller också automatiskt de problem som följer av att vissa kronofogdemyndigheter, enligt vad som påstås av några av motionärerna, beviljar skuldsanering trots att pensionsförsäkringens förmögenhetsvärde eller medlen på ett pensionssparkonto inte får användas för att tillgodose borgenärerna. Blir medlen fria kommer de ju att användas för att till en del ge borgenärerna betalt. Under alla förhållanden borde dock den olika rättstillämpning som påstås förekomma hos kronofogdemyndigheterna kunna rättas till genom att vägledande prejudikat kommer till stånd efter överklagande till högre rätt, i sista hand till Högsta domstolen.

På samma sätt borde Riksskatteverket å sin sida genom ett vägledande avgörande kunna undanröja den olikhet i dispensprövningen som påstås förekomma hos skattemyndigheterna. Som framgått är det därvid tingsrättens mening att skuldsanering generellt bör utgöra dispensgrund. En sådan lösning har också den fördelen att den samtidigt, såsom en bieffekt, torde eliminera bristen på likabehandling – om nu sådan förekommer – hos kronofogdemyndigheterna i skuldsaneringsärenden.

Motionärerna synes syfta till att gällande regler för skuldsanering resp. dispens för förtida uttag ändras. Vill man åstadkomma en snabb förändring är givetvis lagstiftningsvägen den mest effektiva. Som framgått torde det därvid vara tillräckligt att i skattelagstiftningen uttryckligen ange att dispens

skall medges om det erfordras för att genomföra en skuldsanering. Huruvida en så långtgående konkretion inom lagstiftningen är önskvärd eller om förändringen i stället bör ske genom rättspraxis är en juridisk-teknisk fråga som lämpligen bör övervägas i lagutskottet och eventuellt inom regeringskansliet under ärendets fortsatta beredning. Därvid bör också övervägas andra tekniska frågor såsom i vilket skede och på vilka villkor i övrigt utbetalning skall få äga rum.

Domstolsverket

Domstolsverket har inhämtat att Justitiedepartementet för närvarande arbetar med en lösning på det problem som tas upp i de remitterade motionerna. Mot bakgrund härav har verket inte några synpunkter att anföra.

Finansinspektionen

Motion L301 berör närmast möjligheten för skatte- och kronofogdemyndigheter att bortse från gjorda inbetalningar till pensionsförsäkringar (eller individuellt pensions-sparande) vid ansökan om skuldsanering. Finansinspektionen avstår från att yttra sig i detta fall.

Motionerna L302 och L306 synes huvudsakligen beröra möjligheten att vid ansökan om skuldsanering helt eller delvis utnyttja återköp av pensionsförsäkring (eller individuellt pensions-sparande). Om sådana återköp får en större omfattning, kan de långsiktiga förutsättningarna för kapitalförvaltning och uttag av driftskostnader komma att förändras på sätt som försämrar sparvärdena och ökar kostnaderna. Vid en förhållandevis måttlig omfattning av sådana återköp, kan de nämnda effekterna förväntas bli små och kan dämpas genom uttag av en rimligt avvägd återköpsavgift.

Riksskatteverket

Skuldsanering

Ett av de kriterier som skall vara uppfyllt för att en ansökan om skuldsanering skall bifallas är att ett bifall kan anses skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. Mot den bakgrunden är det naturligtvis inte tillfredsställande om en person som beviljats skuldsanering har möjlighet att lyfta stora belopp från en utfallande pensionsförsäkring efter genomgången betalningsplan. Om gäldenären, i förekommande fall, inte får återköpa sin pensionsförsäkring återstår därför ingen annan möjlighet för kronofogdemyndigheten än att avslå ansökan om skuldsanering.

Eftersom det är en allmän skälighetsbedömning som skall göras i ett skuldsanerings-ärende, dvs. en totalbedömning av samtliga föreliggande omständigheter, kan det emellertid i det enskilda fallet finnas omständigheter som gör att en skuldsanering kan beviljas trots förekomsten av en pensionsförsäkring. Sådana omständigheter kan vara att pensionsförsäkringen omfattar ett mindre sparbelopp eller att det dröjer lång tid till dess försäkringen faller ut.

Återköp pensionsförsäkring

Skattemyndigheten får medge dispens från förbudet mot återköp av pensionsförsäkring om det föreligger synnerliga skäl och återköp får ske enligt försäkringsavtalet och försäkringstekniska riktlinjer (punkt 1 sextonde styck-

et av anvisningarna till 31 § kommunalskattelagen). Den nu gällande lagstiftningen innebär, i förhållande till vad som gällde före den 1 januari 1994, en skärpning av kraven för att återköpsdispens skall kunna medges. Dispensreglerna tillämpas starkt restriktivt (se prop. 1993/94:85, s. 52 ff).

Skattemyndighetens beslut beträffande återköpsdispens får överklagas hos Riksskatteverket (RSV). Såvitt kan finnas har RSV endast prövat två ärenden (1994 och 1999) i vilka klaganden har åberopat skuldsanering som skäl för återköp av pensionsförsäkring. RSV har i dessa fall funnit att det inte föreligger sådana synnerliga skäl som fordras för återköpsdispens. RSV har således funnit att man med nuvarande lagstiftning inte kunnat bifalla överklagandena.

RSV:s synpunkter

RSV anser det befogat med ett klagorand som innebär antingen att innehav av pensionsförsäkring normalt inte utgör hinder för skuldsanering eller att pensionsförsäkring får återköpas i samband med skuldsanering.

Det kan i sammanhanget nämnas att RSV senast 1999-09-14 i hemställan till Finansdepartementet om vissa lagändringar bl.a. föreslagit att dispensprövningen avseende återköp av pensionsförsäkring skall överflyttas från skattemyndigheten till försäkringsbolagen.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm

Sammanfattning

Kronofogdemyndigheten anser att frågan måste lösas så att en enhetlig praxis uppnås för när en pensionsförsäkring kan återköpas. Det enklaste sättet förefaller att vara att Riksskatteverket utfärdar rekommendationer för skattemyndigheterna som innebär att dispens för återköp av en pensionsförsäkring ska medges när förutsättningar för skuldsanering föreligger. Ett annat alternativ är att anvisningarna till 31 § kommunalskattelagen ändras så att det klart framgår att återköp av försäkringen får ske bl.a. när förutsättningar för skuldsanering föreligger enligt skuldsaneringslagen.

Kort om problemet

En person som ansöker om skuldsanering skall normalt, innan ett skuldsaneringsförfarande inleds, ha avyttrat de tillgångar som han eller hon inte har oundgängligt behov av. Det är inte ovanligt att en sökande har en tillgång i form av pengar sparade i en pensionsförsäkring. På grund av de regler om återköp som normalt gäller för pensionsförsäkringar har gäldenären dock sällan haft möjlighet att avyttra den tillgången. Möjligheterna till återköp efter det att ett skuldsaneringsförfarande inletts är också begränsade och styrs delvis av att skattemyndigheten beviljar dispens. För att dispens skall kunna ges krävs synnerliga skäl. En del skattemyndigheter anser att ett beslut om att inleda skuldsanering är ett sådant synnerligt skäl som motiverar en dispens, medan andra skattemyndigheter och Riksskatteverket har motsatt uppfattning.

De nämnda situationerna är inte ovanliga och visar på ett rättsområde där skuldsaneringslagen och annan lagstiftning inte harmonierar på ett ändamålsenligt sätt.

De motioner som nu väckts i frågan förespråkar huvudsakligen att enhetliga regler bör skapas gällande möjligheten att återköpa pensionsförsäkring-

ar, att olikheterna i hanteringen av pensionsförsäkringar vid skuldsanering bör åtgärdas och att lagen bör ändras så att det blir möjligt att få ut pengar som är sparade i pensionsförsäkring i förtid.

1999/2000:LU17
Bilaga

Kort om reglerna för återköp av pensionsförsäkringar

Privata pensionsförsäkringar går som regel inte att återköpa. De avtalsvillkor som förhindrar återköp av privata pensionsförsäkringar kan vara utformade på två sätt. För det första kan en privat pensionsförsäkring vara omöjlig att återköpa på grund av att försäkringsavtalet innehåller villkor som innebär att det föreligger försäkringstekniska hinder mot återköp. Ett sådant villkor innebär att det inte är meningsfullt att gå vidare i frågan.

För det andra kan den privata pensionsförsäkringen innehålla villkor som hänvisar till att försäkringen inte kan återköpas på andra grunder än de som framgår av anvisningarna till 31 § kommunalskattelagen (KL). Från förbudet som följer av 31 § KL om återköp av privata pensionsförsäkringar finns dock ett antal undantag. Återköp får bl.a. ske om det finns synnerliga skäl för återköp. Dispens kan ges av skattemyndigheten.

Genom 1975 års reform om beskattning av pensionsförsäkringar slopades dispensregeln med verkan fr.o.m. den 1 januari 1976. År 1980 återinfördes den emellertid (prop. 1979/80:68, SkU22) genom ett tillägg till stycket 17 i nämnda anvisningar. Enligt propositionen bör tre skilda slags faktorer beaktas vid dispensgivningen, nämligen försäkringstagarens personliga förhållanden, försäkringsvillkoren samt att obehöriga skatteförmåner inte uppkommer.

Den nu gällande lagstiftningen infördes den 1 januari 1994 och innebär en skärpning av kraven för att återköpsdispens ska kunna medges. Tidigare fick dispens medges om det förelåg särskilda skäl. Av förarbetena framgår att dispensmöjligheten är avsedd att tillämpas starkt restriktivt. Det anges att den omständigheten att försäkringstagaren hamnat i allvarliga ekonomiska svårigheter och att förhållandena är ömmande inte är tillräckliga skäl för dispens (prop. 1993/94:85 s. 52 och prop. 1992/93:187 s. 205).

Erfarenheter från Kronofogdemyndigheten i Stockholm

När kronofogdemyndigheten har beslutat att inleda skuldsanering för en sökande som har en tillgång i form av pensionsförsäkring ombeds han att tillskriva försäkringsbolaget för att få ett skriftligt beslut i frågan om återköp. På så vis får myndigheten, om inte förr, besked om vilken typ av avtalsvillkor som gäller för den aktuella försäkringen. Visar det sig att försäkringen inte är möjlig att återköpa på grund av försäkringstekniska hinder utreds saken inte vidare. Handläggningen av ärendet fortsätter på vanligt sätt vilket får till följd att förslaget om skuldsanering bygger på att gäldenären får behålla sin försäkring. Tilläggas bör att försäkringens storlek och den tid som kvarstår innan gäldenären har möjlighet att göra ett förtida uttag av försäkringen kan ha betydelse för såväl den kvalificerade insolvensbedömningen som vid skälighetsprövningen av skuldsaneringsansökan. I förekommande fall finns det således skäl att redan innan ett beslut om inledande fattas utreda vilka villkor som gäller för försäkringen.

I de ärenden där kronofogdemyndigheten har inlett skuldsanering för en gäldenär som har en privat pensionsförsäkring som innehåller villkor om återköp med hänvisning till 31 § KL, uppmanas gäldenären att tillskriva skattemyndigheten och ansöka om dispens från förbudet om återköp i 31 § KL. Gäldenären uppmanas att till dispensansökan foga en kopia av myndighetens beslut om att inleda skuldsanering samt en kopia av försäkringsbola-

gets beslut/yttrande i fråga om återköp. Skattemyndigheten i Stockholm har sedan ett antal år tillbaka regelmässigt beviljat dispens i dessa fall eftersom ett beslut om att skuldsanering är inledd har ansetts utgöra synnerliga skäl. De erfarenheter Kronofogdemyndigheten i Stockholm har av Skattemyndighetens i Stockholm sätt att hantera dessa frågor är i allt väsentligt goda.

Beslutet om att dispens beviljats skickas sedan till försäkringsbolaget med en begäran om att pengarna skall betalas ut till försäkringsinnehavaren. De medel som avyttringen av försäkringen innebär fördelas (efter avdrag för betalning av skatt) mellan borgenärerna i skuldsaneringsförslagets betalningsplan.

Kronofogdemyndighetens bedömning

Kronofogdemyndigheten anser, i likhet med de synpunkter som kommer till uttryck i de aktuella motionerna, att olikheterna i hanteringen av pensionsförsäkringar i skuldsaneringsssammanhang måste åtgärdas samt att en enhetlig tillämpning bör skapas kring återköpsfrågan. Enhetligheten är bl.a. av vikt för förtroendet för skuldsaneringslagen. Det är rimligt att en juridisk/teknisk fråga, likt återköpsfrågan, regleras på ett sätt som gör att tillämpningen blir enhetlig i samtliga regioner. Enhetlighet bör dock skapas genom skilda lösningar beroende på vilken typ av avtalsvillkor som gäller för försäkringen.

Kronofogdemyndigheten anser att en pensionsförsäkring som inte går att återköpa på grund av försäkringstekniska hinder inte bör utgöra ett generellt hinder mot skuldsanering. Det förhållandet att en gäldenär i dessa fall får behålla en tillgång som han på sikt kommer att komma i åtnjutande av bör inte utan vidare vara diskvalificerande. Omständigheten bör i stället – på sätt redan sker vid Kronofogdemyndigheten i Stockholm – vägas in vid bedömningen av den kvalificerade insolvensen och vid skälighetsbedömningen. Härvid torde pensionsförsäkringens storlek i förhållande till den totala skuldbördan samt gäldenärens ålder vara av störst intresse, dvs. hur många år som resterar innan försäkringen faller ut. Att genom lagstiftning tvinga försäkringsbolagen till återköp i dessa situationer anser kronofogdemyndigheten inte vara möjligt med hänsyn till det kraftiga ingrepp i avtalsförhållandena mellan privatpersoner och försäkringsbolag som en sådan lösning skulle innebära. Enhetlighet i fråga om denna omständighet bör i stället kunna tillskapas genom domstolspraxis. Eventuellt skulle rekommendationer från RSV som ligger i linje med kronofogdemyndighetens tillämpning kunna vara av värde för att söka styra rättstillämpningen åt detta håll.

När det gäller den typ av försäkring som kräver dispens från skattemyndigheten finns flera alternativa vägar att gå för att lösa det uppkomna problemet. Kronofogdemyndigheten finner att det effektivaste, enklaste och mest ändamålsenliga alternativet är att Riksskatteverket i rekommendationer förordar att skattemyndigheterna generellt skall medge dispens när ett beslut om att inleda skuldsanering föreligger. Ett sådant beslut bör alltså alltid anses utgöra synnerliga skäl för dispens.

Ett annat sätt att skapa enhetlighet kring tolkningen av begreppet synnerliga skäl i anvisningarna till 31 § KL är att ändra anvisningarna så att de uttryckligen anger att ett beslut om att inleda skuldsanering är ett tillräckligt skäl för att ge dispens. Mot bakgrund av de tidigare mycket restriktiva uttalandena i förarbetena förefaller denna lösning också rimlig.

Riksskatteverket har i en framställning till Finansdepartementet (RSV dnr 8539-99/100) föreslagit att dispensprövningen skall överlåtas till försäkringsbolagen själva. Förslaget har uppenbara fördelar även om det är svårt att

Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Sammanfattning

Kronofogdemyndigheten i Göteborg instämmer i förslaget att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändrade dispensmöjligheter vad gäller uttag av pensionssparande i förtid så att också personer som är föremål för skuldsanering omfattas av denna möjlighet.

Bakgrund

Om det finns synnerliga skäl kan skattemyndigheten i dag ge dispens för återköp av pensionsförsäkring och besluta om förtida utbetalning av behållningen av pensions-sparkonto. Synnerliga skäl bedöms vara sjukdom, verkliga hot om personlig konkurs eller när borgenärerna går med på en uppgörelse som varaktigt hjälper den skuldsatte. Tillämpningen är mycket restriktiv och skattemyndighetens beslut kan överklagas till RSV. Förra året fick RSV 200 överklagande och endast 30 godkändes. Skattemyndigheterna tolkar lagen olika på olika håll i landet. Skattemyndigheten i Göteborg är exempelvis hårdare än skattemyndigheten i Stockholm och hänvisar till lagtext, förarbeten och RSV:s praxis i återköpsärende, dnr 6636-94/607, där RSV vägrat återköp när skuldsanering var skälet.

Olikheterna i bedömningarna mellan skattemyndigheterna resulterar i att kronofogdemyndigheterna behandlar frågan på olika sätt. Vissa kronofogdemyndigheter hävdar att skuldsanering är omöjlig så länge den sökande har ett uttaget pensionsförsäkrings-kapital, medan andra menar att skuldsanering är möjlig under förutsättning att den sökande försökt få en dispens för uttag av densamma. Detta innebär att människor inte blir lika behandlade i riket. Någon måste leva under mycket knappa ekonomiska förhållanden i många år medan en annan får skuldsanering och efter en tid kan börja ta ut pensionsbelopp.

Ställningstagande och skäl

En person som är aktuell för skuldsanering är av lika stort behov av dispens för återköp av pensionsförsäkring som en person som hotas av personlig konkurs då dessa institut kan jämföras. Fråga är om inte behovet är än större vid skuldsanering med tanke på att skuldsanering är en totalreglering av en gäldenärs ekonomiska situation. Vidare kan en skuldsanering delvis jämföras med en uppgörelse med borgenärerna som normalt är dispensgrundande, då det i skuldsaneringssammanhang är en uppgörelse som varaktigt hjälper den skuldsatte.

Till detta ska läggas kraven som ställs enligt skuldsaneringslagen. För att skuldsanering skall kunna beviljas krävs enligt skuldsaneringslagen att den sökande är på obestånd och så skuldsatt att han inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid (s.k. kvalificerad insolvens) och att det med hänsyn till hans personliga och ekonomiska förhållanden är skäligt att bevilja skuldsanering. Skuldsaneringslagen bygger på den allmänna förutsättningen att gäldenären hela tiden aktivt verkar för att lösa sina problem med överskuldssättningen. Det bör krävas av honom att han på olika sätt själv

har försökt reda ut sina ekonomiska problem innan ett mer organiserat skuldsaneringsförfarande kommer till stånd.

Vid den skälighetsbedömningen som skall göras enligt skuldsaneringslagen skall det följaktligen särskilt beaktas vilka ansträngningar som gäldenären har gjort. Av förarbetena till skuldsaneringslagen framgår att i kravet på skuldernas omfattning ligger att det skall vara fråga om en nettoskuldssättning, det vill säga den återstående skuldbördan efter det att gäldenären har realiserat egendom som han och hans familj inte är i outgängligt behov av, som skall beaktas.

Mot bakgrund av detta resonemang bör personer som är föremål för skuldsanering omfattas av dispensmöjligheter vad gäller uttag av pensionsparande i förtid.

Kronofogdemyndigheten i Härnösand

Kronofogdemyndigheten tillstyrker rubricerade motioner. Närmare om skälen för detta och om förslag på ändringar, som torde undanröja de brister som motionärerna pekar på, framgår av bilagda yttrande. (Bilagan, som har upprättats av en tjänsteman inom myndigheten, återges nedan). De förslag som där förs fram är bra och bör kunna genomföras efter en inte alltför omfattande utredning. De idéer som framförs i sista stycket av yttrandet är goda uppslag som är väl värda att närmare granska. Det får inte bli så, att en lagändring i syfte att underlätta för en skuldsatt att disponera sin tillgång, öppnar dörren för ett illojalt förfogande över densamma.

Bilaga till yttrandet från Kronofogdemyndigheten i Härnösand

Sammanfattning: Jag tillstyrker motionerna. Detta för att i skuldsaneringsinstitutet skapa enhetlighet, ge gäldenärer med pensionsförsäkringar valfrihet och tillgång till skuldsaneringsinstitutet och ge borgenärerna ökad möjlighet till betalning. Dessutom bör ett förslag förenkla handläggningen av skuldsaneringsärendena.

Inledning: Av motionerna framgår, som jag uppfattar dem, i huvudsak följande frågeställningar. a) Föreligger enhetlighet vid rättstillämpningen. b) Kan gäldenärer med pensionsförsäkringar ges möjlighet att få sin ekonomi sanerad och kan borgenärer ges ökad möjlighet till betalning.

Rättstillämpning: Myndighetens rättstillämpning har till största delen utarbetats inom myndigheten och med hjälp av rättsfall med lågt prejudikatvärde och är sammanfattningsvis följande.

Skuldsanering är inte låst enbart av förekomsten av pensionssparande eller ej. Värdet av pensionsförsäkringen ligger bland annat till grund för bedömning om kvalificerad insolvens föreligger (4 § 1 punkten skuldsaneringslag (1994:334)). Omständigheterna kring pensionsförsäkringen ligger även till grund för bedömning om det allmänna skälighetskriteriet uppfylls (4 § 2 punkten skuldsaneringslag).

Skuldsanering kan under vissa förutsättningar medges trots att det förekommer ett visst pensionskapital som inte är återköpsbart. Möjligheten till återköp regleras av avtal om pensionssparande och skattemyndighetens beslut. Erfarenhet av återköp av pensionsförsäkringar (jämför 31 § 15 och 16 anv. punkt kommunalskattelag (1928:370)) och utkrävande av tillgodohavande (117 § lag (1927:77) om försäkringsavtal) saknas varför detta inte vidare kommenteras.

Omständigheter till stöd för skuldsanering är till exempel ett relativt lågt pensionssparande som inte mer än marginellt varit till nackdel för borgenärerna. Vidare tas hänsyn till när pensionsutfallet kan ske i förhållande till tidpunkten för beslut i skuldsaneringsärendet. I praktiken innebär detta att ett försäkringskapital under 30 000–40 000 kr som inbetalats under en period då insolvens inte förelegat och utfallet ligger längre bort än fem år ofta leder till skuldsanering. Detta trots att återköp inte varit möjligt genom att försäkringsbolaget vägrat återköp eller skattemyndigheten vägrat medge återköp. Misstankar om att tillgångar undandragits borgenärerna får inte finnas.

Rättsfall saknas till stor del men följande korta referat återges. I ett fall vägrades skuldsanering eftersom det kvalificerade insolvenskriteriet inte varit uppfyllt. Gälldenären hade skulder om cirka 450 000 kr och en tillgång i form av ett vinstandelningssy-stem om 565 000 kr. Det sista var tillgängligt för gälldenären cirka tolv år efter beslutet. (Hovrätten för nedre Norrlands beslut den 30 april 1998, Ö-1170/98, prövningstillstånd i HD vägrades).

Av myndighetens ärenden innehåller omkring sju procent pensionsförsäkringar. Värdet på dessa överstiger sällan 30 000-40 000 kr. Skattemyndigheten har inte medgivit återköp vid något tillfälle. Inga borgenärer har motsatt sig skuldsanering under ovan angivna förutsättningar.

Slutsats: Inom myndighetens ansvarsområde finns ovan angivna enhetliga rättstillämpning. En bedömning av situationen inom riket överlämnas åt andra. Enligt min mening bör lagstiftaren klargöra kriterierna för tillämpning av skuldsaneringslagen när gälldenären äger en pensionsförsäkring eller likartad tillgång.

Av ovan angivna rättstillämpningen följer att gälldenärer med mindre pensionsförsäkringar med vissa speciella omständigheter gynnas i förhållande till de övriga genom att dessa kan medges skuldsanering efter en allmän skälighetsprövning. Enligt min mening strider inte rättstillämpning mot kravet på enhetlighet.

I övervägande delen av nu aktuella ärenden hindrar myndighetens rättstillämpning inte skuldsanering. Gälldenärens tillgång realiseras inte till betalning av fordringarna. Borgenären berövas möjlighet till betalning ur tillgången. Enligt min mening är inte rättstillämpning orimlig trots att ett uteblivet återköp av pensionsförsäkring ger gälldenären en mindre vinst och borgenären en relativt försumbar förlust. Det senare eftersom realisering ofta är oförmånlig.

Enligt min mening bör följande övervägas. Att i första hand skapa en möjlighet att på gälldenärens begäran tvångsvis återköpa pensionsförsäkringar och likartade tillgångar. Att i andra hand ge skattemyndigheterna ökad möjlighet att medge återköp (jämför 31 § 16 anvisningspunkterna kommunal-skattelag (1928:370)).

Båda förslagen bör innebära enhetligare och enklare rättstillämpning av skuldsaneringslagen. Gälldenärer ges valfrihet till om de vill utnyttja skuldsaneringsinstitutet. Borgenärerna ges ökad möjlighet till betalning. Återköp bör inte ur ett ekonomiskt perspektiv få påverka till exempel ett försäkringskollektiv negativt. Bedömning av hur ett normsystem med bland annat värdering av tillgången bör överlämnas till andra. Ett eventuellt återköps skatteffekter bör kommenteras av andra.

Behörigheten att fatta beslut om återköp bör göras av till exempel kronofogdemyndighetens skuldsaneringsfunktionen. Vidare kan övervägas att uppdra åt behörig myndighet att fördela tillgången på borgenärerna för att förhindra att återköpsinstitutet missbrukas. En sådan konstruktion innebär att skuldsaneringsinstitutet på ett kostnadseffektivt sätt närmade sig konkursinstitutet.

Konsumentverket delar motionärernas uppfattning att det finns problem för vissa gäldenärer som vill ta ut privata pensionsförsäkringar eller individuellt pensionssparande i förtid för att kunna få skuldsanering. Förtida uttag regleras på ett flertal ställen i lagstiftningen och dessutom i försäkringsavtal. Möjligheten att få dispens är en komplex fråga som vi tycker behöver analyseras djupare och vi föreslår därför att frågan utreds.

Konsumentverket har tidigare visat på problemet och föreslagit, i samband med utvärdering av skuldsaneringslagen (Rapport 1995/96:34), att möjligheterna till återköp av pensionsförsäkring bör ses över. Vi har fortfarande samma åsikt och anser att ändrade möjligheten till förtida uttag bör gälla även andra privata pensionsformer i samband med skuldsanering. Privat pensionssparande ökar i Sverige och spararna erbjuds olika former av pensionssparande. Därmed kan ännu fler gäldenärer komma att få problem i samband med skuldsanering, om inte dispensmöjligheten förändras.

Konsument Göteborg

Motionerna

Ytrandet omfattar tre motioner som samtliga fäster uppmärksamheten på problematiken kring möjligheterna att för personer som har ett pensionssparande kunna bli aktuella för skuldsanering. Innehavet av ett pensionssparande med därtill hörande strikta regler om förtida uttag utgör ett hinder för möjligheten till skuldsanering.

Av en av motionerna framkommer därutöver att tolkningar och tillämpningar av gällande regler varierar mellan olika skatte- och kronofogdemyndigheter.

Motionärerna hemställer därför i en motion om att riksdagen hos regeringen skall begära ändrade möjligheter att ta ut ett pensionssparande i förtid. I en motion görs en hemställan om att riksdagen ger regeringen ”till känna vad i motionen anförts om olikheter i hanteringen av pensionsförsäkringar vid skuldsanering”. I den tredje motionen hemställs slutligen om enhetliga regler så att skuldsaneringar kan genomföras om kronofogdemyndigheten beviljar detta.

Synpunkter

Konsument Göteborg har inte i sin budgetrådgivning mött något enskilt fall där denna problematik förekommit. Däremot är problematiken som sådan känd för oss.

En tydlighet i regler och en enhetlig tillämpning skulle innebära att de olikheter som enligt en av motionerna i dag förekommer på olika håll skulle minska, vilket ur konsumentens och den enskildes synvinkel är att betrakta som positivt. Ändrade möjligheter att ta ut ett pensionssparande i förtid alternativt ett bortseende från pensionssparandet vid ställningstaganden till rätten att beviljas en skuldsanering bör enligt vår mening ses över.

Konsumentvägledarnas förening

Om skuldsanering beviljas trots att gäldenären får ha kvar sitt pensionssparande kan detta utan tvekan anses stötande. Det är rimligt att alla tillgångar realiserar vid en skuldsanering och något skäl att undanta pensionsförsäkring

från detta finns inte. T.ex. har många företagare hunnit trygga sitt eget kapital före en konkurs då pensionsförsäkringen inte får röras vid konkurs.

Konsumentvägledarnas förening anser att det är rimligt att vid en skuldsanering skall pengar från privata pensionsförsäkringar eller IP-sparande kunna lyftas för att bidra till skulderna. Det är borgenärs gynnande då borgenärerna får tillbaka mer av sitt kapital.

Det är också viktigt att visa på det rehabiliterande syftet då fler ges möjlighet att få skuldsanering om reglerna för pensionsförsäkringar ändras. I dag kan avslag ges eftersom man ser att en pensionsförsäkring kommer att falla ut om ett antal år. Det innebär att personen i fråga inte får någon ekonomisk rehabilitering på flera år vilket kan drabba hårt. Det är klart emot lagens ursprungliga intentioner om ekonomisk rehabilitering.

Svenska Bankföreningen

Bankerna har i sin verksamhet uppmärksammat de i motionerna beskrivna problemen när det gäller hantering av pensionsförsäkring och pensionssparande vid skuldsanering. Bankföreningen anser att det bör vara möjligt för en person som är föremål för skuldsanering att få tillgång till sitt privata pensionssparande i förväg. Riksskatteverket bör härvid kunna ge dispens. En lagändring är nödvändig så att utvidgade möjligheter ges att ta ut ett pensionssparande i förtid. Kreditgivarna har av naturliga skäl svårt att anse en gäldenär insolvent, som har stora tillgångar bundna i ett sådant sparande. Genom att borgenärerna inte får tillgång till pensionssparandet kan dagens regel dessutom uppmuntra till illojalt beteende av personer som har svårt att betala sina skulder, t.ex. genom att medel används för pensionssparande i stället för nedbetalning av skulder.

Föreningen välkomnar därför en översyn av frågan och ställer sig bakom synpunkterna och förslagen i Stig Rindborgs motion.

Sveriges Försäkringsförbund

Motioner rörande skuldsanering

I motionerna behandlas skuldsanering enligt skuldsaneringslagen. Gemensamt för de tre motionerna är att de i anslutning härtill tar upp reglerna om pensionssparande. Härvid aktualiseras frågan om återköp av pensionsförsäkring.

Frågan om återköp av försäkring i anslutning till skuldsanering har tidigare behandlats av Svenska Livförsäkringsbolagets Skattenämnd enligt vad som framgår av bifogade yttrande den 9 oktober 1995 vilket förbundet åberopar. Skattenämnden hade att ta ställning till om återköp av försäkring kan ses som ett naturligt led i ett förfarande enligt skuldsaneringslagen.

Av Skattenämndens yttrande framgår bl.a. att nämnden anser att det för att ge en fullständig bild av gäldenärens personliga och ekonomiska situation ter sig naturligt och är av synnerlig vikt att uppgift om innehav av livförsäkringar meddelas borgenärer som berörs av skuldsanering. Det kan däremot enligt nämndens mening inte komma i fråga att en ansökan om återköp av försäkring i anslutning till ett skuldsaneringsförfarande ska behandlas på annat sätt än enligt de kriterier som tillämpas och som framgår av yttrandet. Nämnden påpekar att en tidigareläggning av utbetalning, som ett återköp innebär, ofta är till nackdel för rättighetsinnehavaren. Härvid nämns också att i de fall försäkringen är förenad med ett oåterkalleligt förmånstagareförordnande, ett medgivande av förmånstagaren är en förutsättning för återköp och att som

förmånstagare kan vara insatt exempelvis make eller barn. Det noteras att, bortsett från den skattemässiga prövningen, hinder mot återköp kan föreligga av försäkringstekniska skäl.

Försäkringsförbundet ansluter sig till den uppfattning som kommit till uttryck i Skattenämndens yttrande och som innebär att ett pågående skuldsaneringsförfarande kan utgöra en av de omständigheter som innefattas i den helhetsbedömning som görs när en ansökan om återköp av försäkring prövas. Det kan däremot inte komma i fråga att behandla en ansökan om återköp av försäkring på särskilt sätt av det skälet att ansökan har aktualiserats av ett skuldsaneringsförfarande. Det är således inte rimligt att återköp av försäkring skall betraktas som ett villkor för att ett skuldsaneringsförfarande skall komma till stånd. Det är inte heller acceptabelt att förekomsten av en försäkring som inte kan återköpas utgör hinder mot skuldsanering. Till stöd för detta ställningstagande bör särskilt framhållas att försäkring utgör ett betydande socialt skydd för den enskilde.

Bilaga till yttrandet från Sveriges Försäkringsförbund

Angående fråga om återköp av försäkring i anslutning till skuldsanering enligt skuldsaneringslagen

Sedan skuldsaneringslagen (1994:334) har trätt i kraft har fråga uppkommit huruvida återköp av försäkring kan ses som ett naturligt led i ett förfarande enligt nämnda lag. Den frågeställning som här initierats föranleder Svenska Livförsäkringsbolags Skattenämnd att avge följande yttrande.

Skuldsanering innebär enligt skuldsaneringslagen att en gäldenär helt eller delvis befrias från ansvar för betalning av de skulder som omfattas av skuldsaneringen. De allmänna villkoren för skuldsanering anger att sådant får beviljas en gäldenär med hemvist i Sverige som är fysisk person och inte är näringsidkare och inte är ålagd näringsförbud. Personen skall vara på obestånd och så skuldsatt att han inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid. Vidare skall det vara skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas honom. Vid den skälighetsbedömning som skall göras skall särskilt beaktas skuldernas ålder, omständigheterna vid deras tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och att själv nå en uppgörelse med sina borgenärer samt det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av skuldsaneringsärendet.

En ansökan om skuldsanering enligt skuldsaneringslagen skall innehålla bl.a. en förteckning över gäldenärens tillgångar och skulder. För att ge en fullständig bild av gäldenärens personliga och ekonomiska situation ter det sig, enligt Skattenämndens mening, naturligt att en sådan förteckning även innefattar eventuellt livförsäkringsinnehav. Det är nämligen enligt nämndens mening av synnerlig vikt att uppgift om innehav av livförsäkringar meddelas borgenärer som berörs av skuldsaneringen eftersom förekomsten av sådana försäkringar i många fall torde påverka borgenärens ställningstagande. I sammanhanget bör påpekas att det är oklart om utbetalning av en livförsäkring skall kunna anses innebära att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen förbättrats efter skuldsaneringen (jfr 27 § 1 st 5 p skuldsaneringslagen).

När det gäller frågan om återköp av pensionsförsäkring kan sådant komma till stånd under vissa förutsättningar enligt vad som framgår av bestämmelserna under punkt 1 av anvisningarna till 31 § kommunalskattelagen (1928:370). Här anges att återköp av pensionsförsäkring får ske om det tek-

niska återköpsvärdet uppgår till högst ett basbelopp och försäkringen inte är förenad med ett oåterkalleligt förmånstagarförordnande samt premier för försäkringen inte har betalats senare än 10 år före återköpet, eller om det tekniska återköpsvärdet uppgår till högst 30 procent av ett basbelopp. Vidare sägs att om det i annat fall finns synnerliga skäl för återköp och sådant får ske enligt försäkringstekniska grunder, återköp får medges.

Reglerna om återköp av pensionsförsäkring har stramats upp genom lagstiftning som trätt i kraft den 1 januari 1994. Reglerna innebär bl.a. att den tidigare förutsättningen för återköp, särskilda skäl, har ersatts med ett krav på synnerliga skäl. Samtidigt uttalas i förarbetena (prop. 1993/94:85) bl.a. att ekonomiska svårigheter i allmänhet inte skall leda till ett medgivande av återköp. Ett sådant medgivande bör kunna komma i fråga endast om återköpet är helt avgörande för möjligheten att undvika en personlig konkurs. Det framhålls vidare att det i princip skall vara uteslutet att återköpa en försäkring som är eller tidigare varit en tjänstepensionsförsäkring.

Skattenämnden prövar ansökningar om återköp såvitt avser pensionsförsäkringar tecknade senast under år 1975. Denna prövning görs med stöd av de regler för vilka redogjorts ovan. Varken i förarbetena till skuldsaneringslagen eller i något annat sammanhang har getts uttryck för uppfattningen att ett skuldsaneringsförfarande skall leda till större möjligheter till återköp av livförsäkringar. Det kan därför enligt nämndens mening inte komma i fråga att en ansökan om återköp av pensionsförsäkring i anslutning till ett skuldsaneringsförfarande skall behandlas på annat sätt än enligt de kriterier som för närvarande tillämpas.

Såvitt gäller återköp av kapitalförsäkring med återköps spärr tillämpar Skattenämnden vid prövningen av ansökningar principer motsvarande de som gäller vid ansökningar avseende pensionsförsäkring. Enligt nämndens mening saknas även i dessa fall skäl att vid prövningen behandla en ansökan på annat sätt än enligt för närvarande tillämpade kriterier, även om prövningen sker i anslutning till ett skuldsaneringsförfarande.

När Skattenämnden prövar en ansökan om återköp av försäkring görs en samlad bedömning av samtliga de omständigheter som framkommer i ärendet. Ett pågående skuldsaneringsförfarande kan utgöra en av dessa omständigheter. Vidare kan det faktum att gäldenären på eget initiativ ansöker om återköp av försäkring i anslutning till ett sådant förfarande utgöra en av dessa omständigheter som beaktas vid prövningen. En förutsättning torde emellertid vara att hans ansökan om återköp inte är en obligatorisk åtgärd i ett skuldsaneringsförfarande. Det skall dock understrykas att de nyss nämnda kriterierna för återköp enligt kommunalskattelagen alltså ligger till grund för nämndens prövning.

Det bör i sammanhanget upplysningsvis nämnas att en tidigareläggning av utbetalning, som ett återköp innebär, ofta är till nackdel för rättighetsinnehavaren. Vidare bör nämnas att i de fall försäkringen är förenad med ett oåterkalleligt förmånstagarförordnande, ett medgivande av förmånstagaren är en förutsättning för återköp och att som förmånstagare kan vara insatt den försäkrades make eller förutvarande make eller barn m.fl.

Slutligen kan pekas på det förhållandet att i de fall tjänstepension tryggats genom en kollektiv försäkring, individuell försäkring ägd av arbetsgivaren eller avsättning till konto "Avsatt till pensioner" återköp inte kan medges. Mot den bakgrunden bör – för att åstadkomma överensstämmelse – stor försiktighet visas i det fall en tidigare egenföretagare under sin tid som näringsidkare tecknat en pensionsförsäkring av i stort samma omfattning som gäller för pension enligt allmän pensionsplan.

Sammanfattning.....	1
Motionerna	1
Utskottet	2
Skuldsaneringslagen – förfarandet.....	2
Pensionsförsäkringar vid skuldsanering.....	7
Kostnader vid konkursförvaltning.....	10
Förmånsrättsordningen	12
En utskökningsrättslig fråga.....	13
Hemställan	14
Reservation	15
Kostnader vid konkursförvaltning (m, kd).....	15
Särskilt yttrande.....	15
Förmånsrättsordningen	15
Bilaga Remissyttrande över motionerna 1999/2000:L301, L302 och L306.....	17