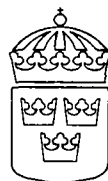


Lagutskottets yttrande

1992/93:LU6y

Indrivningslag m.m.



1992/93
LU6y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 20 april 1993 beslutat att bereda lagutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1992/93:198 om indrivning av statliga fordringar m.m.

Propositionen har inte föranlett något motionsyrkande.

Lagutskottet, som har beslutat att avge yttrande i ärendet, får anföra följande.

Mål om verkställighet enligt utsökningsbalken (UB) kan vara av två slag — allmänna mål eller enskilda mål. Allmänna mål är i huvudsak mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och liknande medel som tillkommer staten och som får utsökas utan föregående dom. Utsökningsmål som inte är allmänna är enskilda. Verkställighet enligt UB handhas av kronofogdemyndigheten. I allmänna mål har kronofogdemyndigheten dubbla funktioner: förutom att som exekutiv myndighet handlägga målet har myndigheten till uppgift att i egenskap av företrädare för den borgenär för vars fordran verkställighet skall ske tillvarata borgenärens rätt.

UB gäller således i såväl allmänna som enskilda mål. Åtskilliga av bestämmelserna är dock undantagna från tillämpning i de allmänna målen. De ersätts endast delvis av bestämmelser som finns i andra författningar, främst uppbördslagen (1953:272), UBL. Förfarandet i de allmänna målen är till följd härav delvis oreglerat. I särskilt hög grad gäller att författningsregleringen är ofullständig i fråga om de arbetsuppgifter vid indrivningen som ligger utanför utsökningsrättens område, dvs. borgenärsfunktionen.

I propositionen föreslås att reglerna om indrivning bryts ut ur UBL och efter vissa ändringar och kompletteringar samlas i en särskild lag kallad lag om indrivning av statliga fordringar m.m. Förslagen bygger på Skatteindrivningsutredningens betänkande (SOU 1987:10) Indrivningslag m.m. som har remissbehandlats.

Som allmänna utgångspunkter för en reform anför föredragande statsrådet i propositionen att det är av största vikt att skapa så goda förutsättningar som möjligt för en effektiv indrivning av fordringar på skatt m.m. Genom att kronofogdemyndigheten svarar för verkställigheten och därvid också i väsentliga avseenden företräder det allmännas borgenärsintressen kan myndigheten sägas ha ett yttersta ansvar för att

skatter och andra statliga fordringar verkligen betalas. Samtidigt förfogar inte kronofogdemyndigheten över alla de verktyg som lagstiftningen ger för att utverka betalning. De arbetsuppgifter som hör till borgenärsfunktionen är vidare enligt föredragande statsrådet ofullständigt reglerade.

För en effektiv indrivning är det enligt föredragande statsrådet angeläget att kronofogdemyndigheten även formellt kan förfoga över samtliga sådana åtgärder som lagstiftaren tillhandahåller för att utverka betalning av en gäldenär.

Samtidigt är det enligt föredragande statsrådet nödvändigt med en nära samverkan mellan de myndigheter som påfört fordringarna, främst skattemyndigheten, och kronofogdemyndigheten. Med hänvisning till den parallella uppbyggnaden av den regionala organisationen av exekutionsväsendet och skatteförvaltningen anser statsrådet att förutsättningarna dock är goda för samverkan mellan myndigheterna i skatteindrivningen.

Mot den angivna bakgrunden kan föredragande statsrådet inte se någon risk för att en viss utvidgning av kronofogdemyndighetens borgenärsuppgifter, och en tydlig gränsdragning mellan uppbörd och indrivning, skulle leda till bristande samordning mellan indrivningen och de tidigare leden i förfarandet. I stället ser statsrådet betydande fördelar med att låta de funktioner som aktualiseras i indrivningskedet vara samlade hos kronofogdemyndigheten. Det är enligt statsrådets mening en förutsättning för att denna skall kunna agera på ett effektivt sätt i alla indrivningssituationer.

När det gäller kronofogdemyndighetens opartiskhet som exekutiv myndighet framhåller föredragande statsrådet att det inte förekommit någon allvarlig kritik som varit föranledd av att det skulle ha uppstått konflikter mellan de roller som kronofogdemyndigheten har vid indrivningen. Detta visar enligt statsrådet att det inte vållat några större svårigheter att i den praktiska tillämpningen hålla borgenärsrollen skild från rollen som exekutiv myndighet.

Mot bakgrund av de allmänna övervägandena bör enligt propositionen reglerna om indrivning samlas i en ny lag, lag om indrivning av statliga fordringar m.m. Som skäl för den författningstekniska lösningen anför föredragande statsrådet att en av bristerna när det gäller frågor som rör indrivning är avsaknaden av ett enhetligt regelverk. Den lösning som bäst tillgodoser intresset av att skapa en klar och lättillgänglig reglering är att samla de viktigaste bestämmelserna på indrivningsområdet i en särskild lag.

I propositionen föreslås vidare att den nuvarande regeln att utmätning skall ske så snart som möjligt efter det att ett allmänt mål kommit in till kronofogdemyndigheten upphävs. I stället får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer förordna att indrivning i vissa fall skall ske med förtur.

När en borgenär har ansökt om verkställighet skall kronofogdemyndigheten undersöka om gäldenären har utmättningsbar egendom genom en s.k. tillgångsundersökning (4 kap. 9 § UB). En sådan undersökning skall göras i både allmänna och enskilda mål. I propositionen föreslås

att kronofogdemyndigheten får en lagfäst skyldighet att i allmänt mål, utöver tillgångsundersökning, göra den utredning om gäldenärens ekonomiska förhållanden som behövs för att bestämma lämplig indrivningsåtgärd. Denna gäldenärsutredning skall enligt förslaget grundas på uppgifter från den myndighet som begär indrivning och från gäldenären samt på uppgifter som redan finns hos kronofogdemyndigheten.

I allmänna mål anses kronofogdemyndigheten ha rätt att medge gäldenären uppskov. Uppskov är vanligt förekommande. Det kombineras ofta med ett åläggande för gäldenären att betala enligt en avbetalningsplan. Uppskovsinstitutet är dock i det närmaste oreglerat. Föredragande statsrådet anför i propositionen att möjligheten att få uppskov med en skatte- eller avgiftsbetalning i regel är av stor betydelse för den enskilde. Mot bakgrund härav finner föredragande statsrådet att det är angeläget att uppskovsinstitutet nu lagregleras.

Enligt förslaget får kronofogdemyndigheten medge uppskov om det kan antas vara till fördel för det allmänna, om det är påkallat med hänsyn till gäldenärens personliga förhållanden eller i avvaktan på att fråga om anstånd med betalningen prövas. Uppskov får förenas med villkor att gäldenären betalar enligt en avbetalningsplan och får inte beviljas för längre tid än vad som behövs för att gäldenären skall kunna betala sin skuld. Uppskov som inte förenas med avbetalning får bara om synnerliga skäl föreligger beviljas för längre tid än ett år.

På skatteområdet finns för närvarande bestämmelser om ackord som nära ansluter till vad som i allmänhet gäller om ackord. Enligt 62 § UBL får ett ackordsförslag som rör skatt antas om det kan antas vara till fördel för det allmänna. Ackordsförslag som inte framställs i konkurs eller enligt ackordslagen (1970:847), s.k. underhandsackord, får dock antas endast på villkor att även övriga borgenärer som ackordet angår godkänner detta. I propositionen föreslås att ackordsfrågorna på skatte- och avgiftsområdet bör regleras i en särskild lag om ackord rörande statliga fordringar m.m. och att nuvarande bestämmelser om ackord i bl.a. 62 § UBL upphävs. De materiella förutsättningarna för att anta ackord på skatte- och avgiftsområdet föreslås emellertid inte bli ändrade. Inte heller föreslås någon ändring beträffande behörigheten att besluta i fråga om ackordsförslag utan denna skall som hittills tillkomma skattemyndigheten.

Enligt huvudbestämmelserna om användning av konkurs i skatteindrivningen skall konkursansökan göras av kronofogdemyndigheten efter bemyndigande från skattemyndigheten (62 § UBL). Skattemyndigheten kan också uppdra åt kronofogdemyndigheten att själv avgöra om konkursansökan skall göras. Generella bemyndiganden av detta slag är regel. Enligt propositionen är sambandet mellan konkursansökan och andra åtgärder i syfte att förmå gäldenären att betala en viktig förklaring till att det i praktiken är kronofogdemyndigheten som beslutar om konkursansökan. Föredragande statsrådet anser att det främjar en effektiv indrivning om kronofogdemyndigheten självständigt får svara för så gott som samtliga statens borgenärsfunktioner under en konkurs. I propositionen föreslås därför genom bestämmelser i indrivningslagen att behörigheten att besluta om konkursansökan för

statens räkning flyttas från skattemyndigheten till kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten får enligt förslaget även en utökad behörighet att företräda staten i frågor som uppkommer under en konkurs.

Utskottet är för sin del positivt till att regler om indrivning i allmänna mål samlas i en *särskild indrivningslag*. Förslaget främjar enligt utskottets mening en överblick av regelsystemet på området och åstadkommer en klarare gränsdragning mellan uppbörd och indrivning. Det är vidare angeläget att vissa grundläggande bestämmelser om betydelsefulla och vanliga men i dag oreglerade indrivningsåtgärder såsom beslut om uppskov nu lagregleras.

I linje med önskemålet att helt utmönstra regler om indrivning ur UBL tillstyrker utskottet också att bestämmelser om ackord i fråga om skatter och avgifter tas in i en särskild lag om ackord rörande statliga fordringar m.m. Som redovisats ovan föreslås därvidlag i propositionen inte någon ändring beträffande vilken myndighet som skall vara behörig att besluta i frågor om ackordsförslag på skatte- och avgiftsområdet. Utskottet vill här erinra om att Insolvensutredningen (Ju 1988:02) i sitt slutbetänkande (SOU 1992:113) Lag om företagsrekonstruktion förordat bl.a. att borgenärsfunktionen vid ackord beträffande skatter och avgifter flyttas från skattemyndigheten till kronofogdemyndigheten. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Mot den bakgrunden anser utskottet i likhet med föredragande statsrådet att någon ändring vad gäller ackordsmyndighet i fråga om skattefordringar m.m. nu inte bör ske. Utskottet vill dock understryka angelägenheten av en skyndsam beredning av Insolvensutredningens förslag.

Utskottet kan vidare, som framgått, konstatera att regeringens förslag åter aktualiserar den principiella frågan om *kronofogdemyndighetens dubbla roll* i allmänna mål. Spörsmålet var föremål för överväganden vid tillkomsten av UB (prop. 1980/81:8 s. 1058 f. och 1189 f.). I sitt yttrande över det remitterade förslaget till UB anförde Lagrådet att man inte kunde bortse från att kronofogdemyndighetens dubbelställning i allmänna mål utgör en i systemet inbyggd svaghet, som är ägnad att väcka betänkligheter. Enligt Lagrådets mening var det av största vikt att alla de åtgärder vidtogs som är möjliga för att förhindra intressekonflikter. Den bedömningen delades av föredragande statsrådet i slutprotokollet i ärendet. Statsrådet pekade därvid bl.a. på vissa åtgärder som kunde övervägas vid utarbetandet av verkställighetsföreskrifter till UB. Statsrådet nämnde i sammanhanget också att kronofogdemyndighetens befogenhet att under vissa förutsättningar själv pröva en tvist om fördelningen av köpeskillingen vid exekutiv försäljning av fast egendom inte gäller i allmänna mål, om statens eller vederbörande kommuns fordran berörs av tvisten (se 13 kap. 7 § tredje stycket och 21 § UB).

I det nu aktuella lagstiftningsärendet återkommer Lagrådet till frågan om kronofogdemyndighetens dubbla funktion i de allmänna målen. Lagrådet hänvisar därvid till sitt tidigare uttalande vid beredningen av förslaget till UB, att denna dubbelställning utgör en i systemet inbyggd svaghet som är ägnad att väcka betänkligheter. Samtidigt,

fortsätter Lagrådet, kan man inte bortse från att själva det förhållandet att kronofogdemyndigheten har dubbla uppgifter leder till att indrivningen blir smidig, effektiv och mindre kostsam. Lagrådet anför att det, som framgår av lagrådsremissen, inte under de drygt tio år som förflutit sedan UB trädde i kraft framkommit någon allvarligare kritik med utgångspunkt i de båda roller som kronofogdemyndigheten har vid indrivningen. Någon anledning att nu överväga organisatoriska förändringar finns enligt Lagrådet därför inte.

Lagrådet anser emellertid, med hänvisning till vad som framhållits i olika sammanhang, att det är angeläget att det inom den aktuella organisatoriska ramen vidtas åtgärder för att så långt möjligt undvika intressekonflikter. Enligt Lagrådet har så också skett i lagstiftningsärendet. Lagrådet pekar här endast på förslaget till ändringar i 2 kap. 30 § andra stycket UB, som innebär att kronofogdemyndigheten i vissa situationer inte skall företräda det allmännas borgenärsintresse. Mot bakgrund av det anförda kan det nu föreliggande förslaget om ändrade bestämmelser om indrivning enligt Lagrådets mening inte antas medföra att kronofogdemyndighetens opartiskhet kommer att i ökad utsträckning ifrågasättas.

Utskottet delar Lagrådets uppfattning att det kan resas invändningar från principiella utgångspunkter mot kronofogdemyndighetens dubbelställning i allmänna mål. Som framgår av den lämnade redogörelsen har det emellertid inom den befintliga organisatoriska ramen getts vissa garantier mot att kronofogdemyndigheten skall hamna i intressekonflikter. Några avgörande olägenheter av den rådande ordningen synes, i enlighet med vad som påpekats i det aktuella ärendet, ej heller ha uppstått i praktiken. I propositionen föreslås också, som nämnts, ytterligare åtgärder som syftar till att förhindra att intressekollisioner av här avsett slag skall uppstå. Utskottet anser vidare att den gällande ordningen i allmänna mål innebär stora effektivitetsvinster som kan förmodas ytterligare förstärkas genom den utbyggnad av kronofogdemyndighetens borgenärsfunktion, t.ex. när det gäller rätten för myndigheten att företräda staten i konkurs, som regeringens förslag innebär. I likhet med Lagrådet anser utskottet således att några organisatoriska förändringar i de allmänna målen nu inte bör övervägas. Regeringen bör dock vara uppmärksam på den ifrågavarande rollkonflikten och vid behov ta initiativ till sådana åtgärder som bedöms nödvändiga för att inte kronofogdemyndighetens opartiskhet skall dras i tvivelsmål.

Utskottet vill avslutningsvis beröra den i propositionen diskuterade frågan om en utvidgad möjlighet att *efterge skatte- och avgiftsfordringar* vid sidan av ackordsinstitutet. En sådan möjlighet hade föreslagits av Skatteindrivningsutredningen, SIU, vars förslag innebar att eftergift skall 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.

Enligt föredragande statsrådet kan skäl anföras för ett eftergiftsinstitut. Samtidigt får den allmänna betalningsmoralen inte försvagas. Det är enligt statsrådet också angeläget att prövningen av frågor som innebär att betalningsansvar upphör sker under former som garanterar

en rättvis och enhetlig tillämpning, inte minst gäldenärer emellan. De behov av vidare ramar för skuldsanering som SIU pekar på bör enligt föredragande statsrådet kunna tillgodoses genom ackordsinstitutet. Den fortsatta beredningen av Insolvensutredningens förslag om en skuldsaneringslag bör enligt statsrådet avvaktas innan ställning tas till införandet av ett eftergiftsinstitut. Föredragande statsrådet är därför inte beredd att nu lägga fram förslag i frågan.

Utskottet vill i denna fråga påpeka att utskottet inom kort kommer att behandla spørgsmålet om skuldsanering för fysiska personer med anledning av ett antal motioner i ämnet som väckts under den allmänna motionstiden i år. Utskottet är därför inte nu berett att ta ställning till frågan om att införa ett eftergiftsinstitut.

Med det anförda förordar lagutskottet att regeringens proposition om indrivning av statliga fordringar m.m. tillstyrks.

Stockholm den 13 maj 1993

På lagutskottets vägnar

Maj-Lis Lööw

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