

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om skuldsanering för privat- personer

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 april 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner (RP 30/2006 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Lehtimäki, justitieministeriet
- tingsdomare Anna-Mari Porkkala-Hietala, Helsingfors tingsrätt
- överinspektör Timo Saastamoinen, Skattestyrelsen

- styrelseordförande Kari Lehtola, Garanti-Stiftelsen
- advokat Olli Pohjakallio, Finlands Advokatförbund
- ordförande Timo Mäki, Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry
- direktör Erkki Kontkanen, Bankföreningen i Finland
- direktör Rauno Vanhanen, Företagarna i Finland rf
- ordförande Pekka Lindberg, Skuldrådgivning rf
- ordförande Reijo Siven, Katakombista elämään Kansanliike ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ändring av de bestämmelser i lagen om skuldsanering för privatpersoner som gäller gäldenärens skyldighet att betala mera av sina skulder med tilläggsinkomster som han eller hon förvärvat under betalningsprogrammet. Enligt förslaget skall tilläggsprestationsskyldigheten lindras så att gäldenären skall använda hälften av sina tilläggsinkomster för betalning av skulderna medan hälften avdelas för hans eller hennes egen användning. I pro-

positionen ingår också en översyn av andra bestämmelser i lagen om skuldsanering för privatpersoner som anknyter till förslaget om ändring av tilläggsprestation. Dessutom föreslås att en bestämmelse tas in i lagen om när böter som gäldenären har dömts till omfattas av skuldsanering.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Lindring av tilläggsprestationsskyldigheten

Ett av de viktigaste syftena med propositionen är att uppmuntra gäldenärer som genomgår skuldsanering att förbättra sin ekonomi genom att skaffa tilläggsinkomster. Därför föreslår regeringen att tilläggsprestationsskyldigheten på grundval av tilläggsinkomster lindras på två olika sätt. För det första får gäldenären behålla hälften av tilläggsinkomsterna i stället för en tredjedel så som nu. För det andra avdras från tilläggsinkomsterna sådana tilläggsutgifter som direkt beror på förvärvandet av tilläggsinkomsterna.

Under behandlingen i utskottet har motstridiga synpunkter framförts på propositionen. En del av de sakkunniga som utskottet hört motsätter sig en lindring av tilläggsprestationsskyldigheten. De anser att förslaget försämrar borgenärernas ställning. Förslaget anses också leda till ökad ojämlikhet mellan gäldenärerna, eftersom en lindrig tilläggsprestationsskyldighet är en fördel för de gäldenärer som kan inverka på sina inkomster efter att betalningsprogrammet fastställts. Bestämmelserna om tilläggsprestationsskyldigheten vid återkommande förändringar anses dessutom ge upphov till extra arbete för domstolar, utredare, skuldrådgivning och borgenärer. Ytterligare blir det svårare för gäldenärerna att sköta sina tilläggsprestationer på eget initiativ.

Andra sakkunniga anser för sin del att de föreslagna lindringarna i tilläggsprestationsskyldigheten är otillräckliga. För gäldenärer som är företagare anses lindrigare specialbestämmelser behövas. Den inkomstgräns där tilläggsprestationsskyldigheten börjar anses vara för låg, då den är 817 euro om året. Dessutom bör de till-

läggsutgifter som kan dras av från tilläggsinkomsterna få en mer omfattande definition.

Efter en utvärdering av de olika synpunkterna har lagutskottet beslutat tillstyrka förslaget. Att göra skuldsaneringen mer sporrande är ett viktigt mål, både i fråga om gäldenärerna själva och en ökad ekonomisk aktivitet. Dessutom ligger det i hela samhällets intresse. Utskottet anser att en lindrigare tilläggsprestationsskyldighet inte nödvändigtvis försämrar borgenärernas ställning automatiskt. En relativt lindrig tilläggsprestationsskyldighet leder ur borgenärens synvinkel till ett fördelaktigare resultat än om gäldenären inte alls skaffar några tilläggsinkomster p.g.a. det stränga systemet.

De föreslagna metoderna att göra systemet mer sporrande är motiverade. Det är väsentligt att avdra de tilläggsutgifter som direkt beror på förvärvandet av tilläggsinkomster med tanke på den sporrande effekten. Därför tillstyrker utskottet också detta förslag, även om det oundvikligen komplicerar uträkningen av tilläggsprestationerna.

Däremot anser utskottet att det åtminstone inte i detta sammanhang är befogat att lindra tilläggsprestationsskyldigheten mer än vad som föreslås. Om tilläggsprestationsskyldigheten är mycket lindrig kan det leda till att gäldenärerna ser till att deras inkomstnivå är så låg som möjligt när betalningsprogrammet ska fastställas. De belopp som inflyter till borgenärerna kan då bli så små att tilltron till systemet blir lidande.

Tröskeln för att få skuldsanering

En del sakkunniga har lyft fram att det är för svårt att bli beviljad skuldsanering och att indelningen i godtagbar och fördömlig skuldsättning bör slopas.

Bestämmelserna om hinder för skuldsanering har senast reviderats vid en lagändring som trädde i kraft i början av 2003. Då infördes mer detaljerade bestämmelser om på vilka grunder skuldsanering kan beviljas enligt prövning av domstol även då det föreligger ett hinder för skuldsanering som hänger samman med skuld-

sättningsgrunden eller något annat i lagen avsett hinder. Reformen har i synnerhet gett dem som blivit skuldsatta under depressionen i början av 1990-talet bättre möjligheter att bli av med sina skulder.

En arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt har gjort en övergripande bedömning av behovet att förbättra insolvenssystemet.¹ I betänkandet skriver arbetsgruppen att det under arbetets gång har blivit uppenbart att de skuldsatta inte vet tillräckligt om möjligheten till skuldsanering och vad den innebär.

En av orsakerna till att inte söka skuldsanering är enligt arbetsgruppen att det krävs noggranna utredningar om hur skulderna uppkommit. De skuldsatta tycker att det är för svårt att skaffa fram sådana utredningar då de inte vet att de också kan anlita den kommunala ekonomi- och skuldrådgivningen i dessa frågor. De vet inte heller tillräckligt om rättspraxis i fråga om tolkningen av de lagstadgade hindren för skuldsanering. Det är klart mindre än 10 procent av skuldsaneringsansökningarna som avslås. Vidare är det inte känt att skuldsanering trots ett hinder kan beviljas av vägande skäl med beaktande av hur lång tid det gått sedan skulderna uppkom och vad gäldenären gjort för att betala skulderna. Gäldenärens aktivitet är alltså en faktor som bidrar till att skuldsanering kan beviljas.

Arbetsgruppen anser att skuldsatta privatpersoner och speciellt personer som blivit skuldsatta i sin företagsverksamhet kan få det bättre ställt även utan ändringar i lagstiftningen. Det blir möjligt om de får tillräckligt med information om skuldsanering och andra metoder för att lösa skuldproblem och dessutom expertrådgivning. Därför är det viktigt att de som blivit skuldsatta p.g.a. företagsverksamhet får tillräckligt med information om skuldsanering och andra lösningsmetoder via internet samt arbetskrafts- och näringscentralerna. Det är handels- och industriministeriet som har ansvaret för att åtgärderna vidtas i praktiken. Även företagargorganisationerna

spelar en stor roll när det gäller att göra informationen mer åtkomlig.

I sin berättelse för 2005 utvärderar statsrevisorerna förfarandet vid skuldhantering och betalningsstörningar (B 16/2005 rd, s. 86—101). I sitt ställningstagande konstaterar de bl.a. att när skuldsaneringsförfarandena utvecklas gäller det även i fortsättningen att ta hänsyn till om gäldenärens verksamhet eventuellt varit bedräglig eller uppenbart lättvindig.

Med beaktande av synpunkterna ovan anser lagutskottet att det inte för närvarande är aktuellt att ändra lagstiftningen om förutsättningarna för skuldsanering. Däremot är det nödvändigt att statsrådet fortfarande noga följer upp hur stor del av skuldsaneringsansökningarna som avslås och på vilka grunder. Utifrån uppföljningen måste man bedöma om det förekommer fall där tillämpningen av de gällande bestämmelserna om förutsättningarna för skuldsanering leder till oskäliga resultat.

Det är viktigt att informera både medborgare i allmänhet och skuldsatta företagare i synnerhet om hur skuldproblem kan lösas. Dessutom betonar utskottet betydelsen av förebyggande ekonomisk rådgivning för att motverka nya skuldproblem.

Snabblån

Vid behandlingen av propositionen har utskottet fäst uppmärksamhet vid s.k. snabblån, för utbudet på dem har ökat kraftigt. De marknadsförs aggressivt och är lätta att få, men kreditkostnaderna är mycket höga. Dessa faktorer ger enligt utskottet anledning till stor oro över att snabblånen kommer att leda till ogenomtänkt skuldsättning och ökade skuldproblem.

På förslag av ekonomiutskottet godkände riksdagen den 17 oktober 2006 ett uttalande enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen i förekommande fall vidtar legislativa och andra åtgärder för att få snabblånen under kontroll bl.a. genom att förplikta snabblåneföretag att registrera sig och ingå skriftliga låneavtal och se till att de totala lånekostnaderna aldrig blir oskäligt höga (EkUB 12/2006 rd — B 10/2006 rd).

¹ Utvärdering av utvecklingsbehoven av insolvenssystem. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2004:20, i synnerhet s. 28—29 och 36.

Eftersom riksdagen godkänt uttalandet behöver lagutskottet inte behandla frågan vidare i detta sammanhang.

Detaljmotivering

35 a §. Tilläggsprestationsskyldighet. I 3 mom. i paragrafen föreskrivs om en tilläggsprestationsskyldighet som grundar sig på gäldenärens inkomster.

Regeringen föreslår att den tilläggsinkomst som medför en tilläggsprestationsskyldighet ska vara 817 euro. Förslaget bygger på att beloppet, som enligt lagen av den 1 januari 2003 är 800 euro, har stigit till 817 euro från och med den 1 januari 2006 efter de årliga indexförhöjningar som görs i enlighet med justitieministeriets förordning. Utskottet föreslår att beloppet höjs så att inflationen år 2006 också blir beaktad i lagen utöver det som regeringen föreslår. Enligt utredningen är indexjusteringen 1,7 procent, så beloppet bör höjas till 831 euro.

Ordalydelsen i momentet har samtidigt förtydligats.

43 a §. Gäldenärens död. Paragrafen gäller hur gäldenärens död inverkar på betalningsprogrammet.

De sakkunniga har påpekat att det inte framgår av paragrafen hur försäljningspriset på en ägarbostad som utgör säkerhet och som gäldenären behållit i enlighet med betalningsprogrammet ska användas om arvingarna säljer bostaden innan betalningsskyldigheten är uppfylld enligt betalningsprogrammet. Frågan tas upp i motiveringen till propositionen (s. 14/I). Där står att enligt lagen behåller en borgenär sin säkerhetsrätt till hela pantskuldens belopp, fastän en del av pantskulden enligt betalningsprogrammet utgör vanlig skuld. Av försäljningspriset för en bostad betalas alltså efter försäljningskostnaderna av pantskulden en så stor del som försäljningspriset täcker.

För att bestämmelsen ska bli lättare att förstå föreslår utskottet en kompletterande bestämmelse där det uttryckligen framgår att egendomens

försäljningspris ska användas på det sätt som anges i motiveringen till propositionen.

64 §. Förordnande av utredare. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska en utredare kunna förordnas om det finns särskilda skäl till det. Vid utfrågningen av sakkunniga ansågs förutsättningen vara onödigt sträng. Av motiveringen till propositionen (s. 14) kan man dra slutsatsen att tröskeln för att det ska föreligga ett särskilt skäl inte är avsedd att vara så hög. Enligt motiveringen kan en utredare förordnas t.ex. om grunderna för tilläggsprestationsskyldigheten kräver noggranna utredningar för en längre tid.

För att ordalydelsen inte ska ge upphov till felaktiga uppfattningar av förutsättningarna för att förordna en utredare föreslår utskottet att 1 mom. i paragrafen ändras. Enligt utskottets förslag kan en utredare förordnas om det är nödvändigt på grund av tvistigheter eller oklarheter i ärendet eller av särskilda skäl.

70 §. Utredarens arvode och kostnadsersättning. I 1 mom. i paragrafen används den föråldrade benämningen "allmänt rättsbiträde". Utskottet har ändrat den till "offentligt rättsbiträde", som används i lagen om statliga rättshjälpsbyråer.

Enligt den sista meningen i momentet fastställer justitieministeriet grunderna för utredarens arvode och ersättningar. Det framgår inte klart att det är fråga om den i grundlagens 80 § 1 mom. avsedda fullmakten att utfärda allmänna rättsnormer genom förordning av ministeriet. Därför föreslår utskottet att meningen ersätts med en entydig fullmaktsbestämmelse enligt vilken närmare bestämmelser om utredarens arvode och ersättningar utfärdas genom förordning av justitieministeriet.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

*Utskottets ändringsförslag***Lag****om ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om skuldsanering för privatpersoner av den 25 januari 1993 (57/1993) 4 § 2 mom., 35 a § 3 och 7 mom., 43 a §, 64 § 1 mom. samt 70 § 1 mom., sådana de lyder, 4 § 2 mom., 35 a § 3 och 7 mom. i lag 1273/2002, 43 a § i lag 63/1997, 64 § 1 mom. i lag 113/1995 samt 70 § 1 mom. i lag 714/2000, samt *fogas* till lagen ett nytt 3 § 3 mom. som följer:

3 och 4 §
(Som i RP)

35 a §

Tilläggsprestationsskyldighet

Om gäldenärens inkomster minskade med ökade kostnader för arbetsresor och de andra omedelbara *tilläggsutgifter* som gäldenären har behövt för inkomstens förvärvande under ett kalenderår ökar så att de med minst 831 euro överstiger det belopp som i betalningsprogrammet har antecknats som gäldenärens inkomster, skall gäldenären för betalning av sina skulder använda hälften av det belopp med vilket ökningen överstiger 831 euro. *Det på detta sätt uträknade beloppet behöver dock inte användas till betalning av skulderna till den del som gäldenären (utesl.) har behövt det för sina övriga nödvändiga utgifter.*

(7 mom. som i RP)

43 a §

Gäldenärens död

Om gäldenären dör, skall skulderna efter den avlidne beaktas enligt villkoren i betalningsprogrammet. Borgenärerna har rätt till de tilläggsprestationer som gäldenären skulle ha varit skyl-

dig att betala enligt betalningsprogrammet. Om den egendom som utgör säkerhet och som gäldenären behållit enligt betalningsprogrammet realiserar innan betalningsskyldigheten på grundval av betalningsprogrammet har uppfyllts, används försäljningspriset efter avdrag för realiseringskostnaderna till betalning av de skulder som egendomen utgör säkerhet för.

64 §

Förordnande av utredare

I skuldsaneringen kan en utredare förordnas, om det är nödvändigt för att utreda gäldenärens ekonomiska ställning, för att realisera egendom eller annars för att skuldsaneringen skall kunna genomföras. En utredare kan förordnas också för reglering av borgensansvar och säkerhetsansvar. I ett ärende som gäller fastställande av tilläggsprestationer kan en utredare förordnas, om *det är nödvändigt på grund av tvistigheter eller oklarheter i ärendet eller av andra särskilda skäl.*

70 §

Utredarens arvode och kostnadsersättning

Utredaren har rätt att få ett skäligt arvode för sitt uppdrag samt ersättning för de kostnader som varit nödvändiga för fullgörandet av uppdraget. Av utredarens fordran skall gäldenären

betala ett belopp som motsvarar gäldenärens betalningsmån under högst fyra månader efter att betalningsprogrammet har fastställts eller ändrats eller tilläggsprestationerna har fastställts. Denna andel som gäldenären skall betala kan också tas av de medel som influtit till gäldenären efter det skuldsaneringen inleddes. Det belopp av utredarens fordran som är större än den andel gäldenären skall betala förordnas att betalas av statens medel. Om ansökan förkastas, skall fordran förordnas att i sin helhet betalas av statens medel. Gäldenären skall härvid ersätta staten en fordran som har betalats av statens medel, om ansökan har avslagits på grund av att gäldenären har försummat sina skyldigheter enligt förfarandet. I ett ärende som gäller fastställande av tilläggsprestationer kan den borgenär som

gjort ansökan förordnas att ersätta staten den fordran som betalats av statens medel, om ansökan varit uppenbart ogrundad. Om utredaren har förordnats att handha den realisering som fastställs i betalningsprogrammet, tas dock arvodet och kostnaderna för detta uppdrag ur försäljningspriset för egendomen. Om ett *offentligt* rättsbiträde har varit utredare, betalas arvodet och ersättningen till den statliga rättshjälpsbyrån. *Närmare bestämmelser om arvode och kostnadsersättningar till utredaren utfärdas genom förordning av justitieministeriet.*

—————
Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 26 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
medl. Esko Ahonen /cent
Leena Harkimo /saml
Lasse Hautala /cent (delvis)
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Lyly Rajala /saml

Jukka Roos /sd
Tero Rönkä /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Siirö /vänt
Juhani Sjöblom /saml
Timo Soini /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuomo Antila.