

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 30 § i lagen om skuldsanering för privatpersoner

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 maj 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av 30 § i lagen om skuldsanering för privatpersoner (RP 52/2010 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tuula Linna, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Ulla Karhu, arbets- och näringsministeriet
- tingsdomare Tiina Veranen, Esbo tingsrätt
- jurist Paula Hannula, Konsumentverket

- ekonomi- och skuldrådgivare Kirsti Mäkelä, social- och hälsovårdsväsendet i Lahtis stad
- direktör Helena Laine, Finansbranschens Centralförbund
- ordförande Jyrki Lindström, Suomen Perimistöimistojen Liitto ry
- ordförande Jorma Metsä-Ketelä, Fresh Start ry
- chef för lagstiftningsärenden Janne Makkula, Företagarna i Finland rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Skuldrådgivning rf
— Garanti-Stiftelsen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om skuldsanering för privatpersoner ändras så att betalningsprogrammet enligt huvudregeln ska vara i kraft tre år. Om gäldenärens betalningsskyldighet har avlyfts i sin helhet eller om gäldenären har beviljats skuldsanering trots hinder, ska betalningsprogrammet gälla i fem år. Betalningsprogram-

met kan dock också vara kortare än fem år, om gäldenären permanent saknar betalningsmån på grund av sjukdom eller ålder eller av någon annan motsvarande orsak.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Lagen gäller inte betalningsprogram som har fastställts före ikraftträdandet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Betalningsprogrammets längd

Skuldsanering är ett förfarande som avses hjälpa privatpersoner med svåra skuldproblem. Gäldenären betalar sina skulder efter betalningsförmåga enligt ett fastställt betalningsprogram och blir fri från det återstående skuldansvaret efter att programmet har gått ut. Under den tid som lagen om skuldsanering för privatpersoner (57/1993, nedan skuldsaneringslagen) har varit i kraft har tiotusentals människor blivit fria från svåra skuldproblem med hjälp av skuldsanering.

Enligt den gällande lagen varar betalningsprogrammet normalt fem år. Nu föreslås giltighetstiden bli nedkortad till tre år. Ändringen är ett led i en mer omfattande översyn av skuldsaneringslagen, där syftet är att ta reda på bl.a. om villkoren och hindren för skuldsanering behöver moderniseras, hur förfarandet kan förenklas och om lagen på någon punkt medför problem för företagsverksamhet.

När skuldsaneringslagen stiftades i början av 1990-talet hade skuldproblemen tillspetsats på grund av den djupa ekonomiska depressionen och till följd av att det hade blivit lättare att få lån i och med att kreditregleringen hade avvecklats. En bakgrundsfaktor bakom den föreliggande propositionen är att upplåningen har ökat kraftigt i samhället. Det är lätt och vardagligt att köpa varor och tjänster på kredit. Skuldsättningen bland hushåll har plötsligt vänt uppåt och ligger för närvarande på 113 procent. Hushållens skulder är ett resultat av kombinationseffekter av bolån och konsumentkrediter inklusive snabblån. Den senaste tiden har det ekonomiska läget över lag försämrats betydligt i Finland, liksom i andra länder. Som en följd har arbetslösheten ökat. Dessutom ökar antalet indrivnings- och insolvensärenden i domstolarna.

Utskottet omfattar tankegången bakom propositionen, att de skuldtyngda bör få bättre möjligheter till en ny start. Överskuldssättning är en social risk och kan göra att de skuldtyngda passiveras och marginaliseras. Med tanke på sam-

hällets intresse över lag är det viktigt att de åter blir aktiva i samhället, arbetar och bedriver företagsverksamhet. På så sätt kan också problemet med svart ekonomi minskas. Dessutom är det dyrt för samhället att driva utsköknings- och domstolsväsende plus ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning. Det är fråga om att rättvist fördela kostnaderna för överskuldssättning mellan gäldenärerna, borgenärerna och samhället.

Således ställer sig utskottet bakom förslaget att halvera den normala längden på betalningsprogrammen till tre år. Ändringen behöver uttryckligen göras på lagnivå, eftersom den möjlighet som den gällande lagen medger att på särskilda grunder fastställa betalningsprogram som är kortare än fem år har nyttjats ganska försiktigt och det inte finns skäl att anta att betalningsprogrammets längd i tillräcklig mån skulle kortas ner framöver med stöd av den gällande lagen. Utskottet anser också att det brådskar med lagändringen, så att betalningsprogrammet blir kortare också för de gäldenärer vars skuldproblem beror på det försämrade ekonomiska läget den senaste tiden. Det behövs också snabba reaktioner mot skuldsättningen på grund av snabblån och skuldsättningen bland unga. Ändringen bör således inte skjutas fram för att genomföras senare under den andra etappen i reformen av skuldsaneringslagen. Enligt uppgift har många gäldenärer låtit bli att söka skuldsanering och velat vänta på besked om betalningsprogrammets längd ändras eller inte. Utskottet anser att den rådande osäkerheten inte bör dra ut på tiden.

Utskottet anser inte att reformen urholkar den allmänna betalningsmoralen. Ett treårigt betalningsprogram är tillräckligt långt med hänsyn till att gäldenären för att betala av på sina skulder måste använda all sin inkomst som överskrider de nödvändiga levnadskostnaderna och alla sina tillgångar som inte hör till grundtryggheten. Därför är det inte sannolikt att systemet i sig lockar till skuldsättning eller minskar villigheten att betala skulder. Skuldsanering är redan i sig krävande för gäldenärerna och följderna för dem är skadliga, eftersom den betalningsstör-

ning som registreras till följd av skuldsaneringen påverkar deras möjligheter att få lån. Också villkoren för skuldsanering är stränga. En gäldenär som vårdslöst eller på grund av brott har tagit på sig skulder kan inte räkna med att få genomgå skuldsanering. Om skuldsanering ändå beviljas på särskilda grunder, är betalningsprogrammet femårigt så som tidigare. Gäldenärer som redan en gång har beviljats skuldsanering kan dessutom i regel inte bli fria från sina skulder på det sättet en gång till. Betalningsprogrammet ska vara femårigt också i de fall där gäldenärernas betalningsskyldighet har avlyfts helt och hållet (s.k. nollprogram). Då kan programmet också vara kortare än fem år, men bara om gäldenären permanent saknar betalningsmån.

För borgenärernas del innebär propositionen att den tid då betalningarna kommer in blir två år kortare. Under behandlingen i utskottet har det lyfts fram att reformen kan få negativa konsekvenser för utlåningen, eftersom villkoren och kraven på säkerhet kan skärpas.

Enligt utredning får gäldenärerna i genomsnitt 1—3 procent av skuldbeloppet tillbaka genom skuldsanering. Dessutom finns det många nollprogram (ca 40 procent av alla betalningsprogram), där gäldenären inte betalar någonting alls till borgenärerna. De betalningar som borgenärerna får in via skuldsanering är alltså i regel ganska små jämfört med fordringarna. Kreditgivare och andra yrkesmässiga borgenärer bokför alltså redan tidigt sina fordringar hos gäldenärer i skuldsanering som kreditförlust. På grund av detta och med hänsyn till att borgenärernas förluster också måste sättas i proportion till samhällets kostnader för överskuldsättning anser utskottet inte att det är oskäligt för borgenärerna att betalningsprogrammen kortas ner. Utskottet ser det ändå som påkallat att under den andra etappen i reformen av skuldsaneringslagen finna på råd för att uppmuntra gäldenärer att arbeta och på så sätt öka betalningarna till gäldenärerna. Det viktiga är bl.a. hur gäldenärerna ska fås ut ur nollprogram och in i betalningsprogram som genererar utdelningskvoter.

Med beaktande av den höga skuldsättningen bland hushåll verkar det vara alltför lätt att få lån

i dagens kreditsamhälle. Utlåningen kunde enligt utskottet i viss mån stramas åt t.ex. genom att en självfinansieringsandel krävs. Utskottet understryker också vikten av ansvarsfull utlåning för att motverka skuldproblem. Det väsentliga är bl.a. att man redan när krediten beviljas försäkras sig om att gäldenären har betalningsförmåga.

Privata borgenärers villkor vid skuldsanering

Om betalningsprogrammet kortas ner enligt förslaget berörs också privata borgenärer så som borgensmän eller borgenärer som har skadeståndsfördringar hos gäldenärerna. Privata borgenärer skiljer sig från kreditgivare och andra professionella borgenärer i det avseendet att deras fordringar inte bygger på verksamhet med vinstsyfte och att de inte kan redovisa fordringarna som kreditförlust. För privata borgenärer kan det alltså ha särskild betydelse att gäldenärerna är insolventa, också med tanke på egendomsskyddet. Därför anser utskottet att privata borgenärers villkor bör uppmärksammas också i fråga om den föreliggande propositionen.

I den gällande skuldsaneringslagen beaktas privata borgenärer i 31 a §, där inga ändringar föreslås nu. Enligt paragrafen i fråga kan betalningsprogrammet på yrkande av en privat borgenär förlängas med högst två år efter att det har slutförts i fråga om andra vanliga skulder. Den här möjligheten är en stor fördel; om betalningsprogrammet förlängs, används gäldenärens betalningsmån helt och hållet för betalningar till den privata borgenären under den här tiden. Enligt utskottet är möjligheten att förlänga betalningsprogrammet fortfarande ett motiverat och lämpligt sätt att ge privata borgenärer bättre villkor vid skuldsanering.

I ljuset av tillgängliga undersökningsresultat ser det dock ut som om möjligheten till förlängt betalningsprogram praktiskt taget inte just alls har nyttjats. En undersökning gjord av Rättspolitiska forskningsinstitutet (OPTL:n tutkimustiedonantoja 75: Velkajärjestelyt tuomioistuimissa, velalliset ja maksuohjelmat 2005) visar att betalningsprogram har förlängts till fördel för privata borgenärer bara i några procent av alla

skuldsaneringar. Ändå ingår skulder till andra privatpersoner i nästan var fjärde skuldsanering. Därför ser utskottet det som nödvändigt att underlätta för privata borgenärer att få betalningsprogram förlängda. Utskottet föreslår att tröskeln för att tillämpa bestämmelsen sänks på det sätt som närmare beskrivs nedan. Under den andra etappen i reformen av skuldsaneringslagen måste man titta närmare på om bestämmelserna behöver ändras i större utsträckning för att underlätta för privata borgenärer. Det är viktigt att granska t.ex. hur man bättre kan försäkra sig om att privata borgenärer är medvetna om möjligheten till och förstår innebörden av en förlängning.

Genomförande

När betalningsprogrammen blir kortare kommer skuldsaneringsansökningarna troligtvis i viss mån att öka hos tingsrätterna. Antalet ansökningar kan åtminstone tillfälligt öka betydligt också när reformen träder i kraft, när gäldenärer som har inväntat ikraftträdandet lämnar in sin ansökan. Dessutom är det möjligt att borgenärerna allt mer yrkar på hinder, så det kan hända att de muntliga förhandlingarna ökar i tingsrätterna. Således ser utskottet det som angeläget att tillförsäkra skuldrådgivarna och tingsrätterna tillräckligt med resurser.

Detaljmotivering

31 a §. Förlängning av betalningsprogrammets varaktighet till förmån för en privat borgenär. (Ny) Enligt den gällande paragrafen kan betalningsprogrammet på yrkande av en privat borge-

när förlängas med högst två år efter att det har slutförts i fråga om andra vanliga skulder. Med hänvisning till den allmänna motiveringen föreslår utskottet att 1 mom. justeras för att förbättra villkoren för privata borgenärer.

Enligt den gällande bestämmelsen ska det finnas särskilt vägande skäl för att betalningsprogrammet ska kunna förlängas. Utskottet föreslår att villkoret ska vara att förlängningen kan anses vara skälig. Syftet med ändringen är att lindra villkoren för en förlängning. Dessutom föreslår utskottet att prövningen av en förlängning också ska väga in grunden för den privata borgenärens fordran utöver de faktorer som nämns i det gällande momentet, dvs. beloppet av den fordran som den privata borgenären har, hans ekonomiska ställning och gäldenärens omständigheter. På så sätt får det betydelse vilken typ av fordran det rör sig om, eftersom grunderna för privata borgenärens fordringar också är olika med avseende på behovet av skydd. Starka grunder kan anses vara t.ex. det att fordran bygger på en borgensmans regressrätt, skadestånd, brott eller underhållsbidrag för barn. Dessutom framhåller utskottet att bedömningen av privata borgenärens ekonomiska ställning också ska beakta vilken betydelse som fordran och det belopp som kommer in via betalningsprogrammet har för borgenärens ekonomiska situation.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av 30 och 31 a § i lagen om skuldsanering för privatpersoner

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen av den 25 januari 1993 om skuldsanering för privatpersoner (57/1993) 30 § och 31 a § 1 mom., sådana de lyder, 30 § delvis ändrad i lag 63/1997 och 1273/2002 samt 31 a § 1 mom. i lag 63/1997, som följer:

30 §
(Som i RP)

31 a § (Ny)

Förlängning av betalningsprogrammets varaktighet till förmån för en privat borgenär

Om borgenären är en privatperson (*privat borgenär*), kan betalningsprogrammet på hans yrkande förordnas att vara i kraft högst två år efter det att betalningsprogrammet har slutförts i fråga om andra vanliga skulder. Om gäldenären behåller sin ägarbostad, kan det bestämmas att

två års tiden börjar från en senare tidpunkt än då betalningsprogrammet slutfördes i fråga om vanliga skulder. Förutsättningen för att fortsätta programmet är att *en förlängning kan anses vara skälig* med beaktande av *grunden för och beloppet* av den fordran som den privata borgenären har, (*utesl.*) hans ekonomiska ställning och gäldenärens omständigheter.

—————
Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 4 juni 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Kalle Jokinen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruuhonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.