

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 33/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om skuldsanering för pri- vatpersoner samt 88 § lagen om beskattnings- förfarande

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 september 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner samt 88 § lagen om beskattningsförfarande (RP 98/2002 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Lehtimäki, justitieministeriet
- direktör Erkki Kontkanen, Bankföreningen i Finland
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat Pekka Lämsineva
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om skuldsanering för privatpersoner ändras. Lagen föreslås få mer ingående bestämmelser om orsaker som kan ge domstolen rätt att enligt prövning bevilja skuldsanering trots de allmänna hindren i de lagfästa kriterierna. Vidare föreslås en översyn av bestämmelserna för när en gäldenär är skyldig att betala av mera på sina skulder, sänkning av den betalningsskyldighet som finns inskriven i betalningsprogrammet och reglerna för rätten att bestämma att betalningsprogrammet förfaller. Dessutom föreslås bestämmelser om gäldenärens rätt att skjuta upp betalningar vid försvagad betalningsförmåga. Vidare föreslås ändringar i lagen om betalningsförfarande.

Propositionen har samband med budgetpropositionen för 2003. Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordningen ställer regeringen de föreslagna bestämmelserna i relation till grundlagens bestämmelser om egendomsskydd. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtandep Praxis anser regeringen att lagförslagen i alla delar kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen föreslår att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet under behandlingen i riksdagen eftersom propositionen också tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Egendomsskyddet

Allmänt. Lagen om skuldsanering för privatpersoner stiftades i vanlig lagstiftningsordning efter att grundlagsutskottet hade lämnat utlåtande i ärendet (GrUU 23/1992 rd). Då ansåg utskottet att bestämmelserna till sin karaktär och betydelse kunde jämföras med verkställighetslagstiftningen i fråga om gäldenärens insolvens, framför allt konkurs- och utsökningslagstiftningen. Denna typ av verkställighetsbestämmelser som i och för sig hör hemma i en vanlig lag kommer utan tvekan att på ett eller annat sätt påverka borgenärens ställning som innehavare av förmögenhetsrättsliga rättigheter på grund av skuldförbindelsen. Vid denna typ av bestämmelser betyder behörig hänsyn till det grundlagsfästa egendomsskyddet i första hand att sämre villkor för borgenären inte får vara oskäliga för denne, påpekar grundlagsutskottet. Utskottet ansåg då att bestämmelserna, även om de är retroaktiva, bör ingå i en vanlig lag om borgenärens ställning inte talar för någonting annat. Bestämmelser om egendomsskyddet ingår nu i 15 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelser som gör intrång i egendomsskyddet bör, såsom regeringen gjort i propositionen, bedömas dels utifrån proportionalitetsprincipen, dels utifrån de allmänna kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 5/2002 rd, s. 2, första spalten).

Att bevilja skuldsanering och ändra betalningsprogrammet. I 10 a § föreslås mer ingående bestämmelser om villkoren för att skuldsanering skall få beviljas trots de allmänna hinder som ingår i 10 §. Förslaget är främst en bekräftelse av det nuvarande rättsläget eftersom de allmänna hindren också med stöd av den gällande lagen kan åsidosättas, om det finns särskilda skäl. Enligt bestämmelsen kan skuldsanering beviljas om det finns vägande skäl att göra det i de fall som avses i bestämmelsen. Dessutom föreskriver paragrafen om de omständigheter som måste

beaktas vid en bedömning av om det finns vägande skäl eller inte.

Också förslaget till översyn av 44 § 1 mom. 1 punkten bör ses som en precisering. Bestämmelserna säger tydligare ut än i den gällande lagen när gäldenärens betalningsförmåga måste anses ha försämrats så väsentligt jämfört med läget när betalningsprogrammet lades upp att programmet kan ändras.

Bestämmelserna om beviljande av skuldsanering och ändring av betalningsprogrammet påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Tilläggsprestationsskyldighet. I 35 a § revideras bestämmelserna om gäldenärens skyldighet att betala mer till borgenärerna av inkomster och tillgångar som han eller hon får under den tid som betalningsprogrammet gäller. Enligt ikraftträdelsebestämmelserna tillämpas de nya bestämmelserna om tilläggsprestationer också på betalningsprogram som fastställts innan lagen träder i kraft.

Enligt 2 mom. är gäldenären skyldig att betala en tilläggsprestation om han eller hon får ett arv, en gåva eller någon annan prestation av engångsnatur som förbättrar hans eller hennes betalningsförmåga och om beloppet ensamt eller tillsammans med andra prestationer är större än 1 000 euro. Skyldigheten att betala en tilläggsprestation begränsas nu till den del som överstiger 1 000 euro. Enligt den gällande lagen är gäldenären skyldig att betala alla de nya tillgångarna till borgenären.

I 35 a § 3 mom. regleras situationer då gäldenärens inkomster ökar med minst 800 euro mer per kalenderår än vad som antecknats i betalningsprogrammet. Enligt förslaget skall gäldenären då använda två tredjedelar av den del som är större än 800 euro till att betala av sina skulder. Från denna regel är det belopp undantaget som gäldenären nödvändigt har behövt till utgifter för inkomstens förvärvande eller till övriga utgifter. Enligt den gällande regeln går ökningen per kalenderår vid minst 610 euro och då är

gäldenären skyldig att betala tre fjärdedelar av sina inkomster till borgenären.

Syftet med ändringarna är att förbättra gäldenärens villkor i situationer där hans eller hennes betalningsförmåga ökar. De nya reglerna medverkar också till att uppfylla det generella målet med skuldsaneringen, att gäldenären skall kunna börja ett nytt liv inom en rimlig tid. Syftet att främja gäldenärernas möjligheter att klara sig och målet att trygga förutsättningarna för ett människovärdigt liv för de skuldtungda och deras familjemedlemmar är godtagbara grunder för att göra ingrepp i en borgenärs förmögenhetsrättsliga rättigheter (se också GrUU 5/2002 rd, s. 2, andra spalten, GrUU 12/2002 rd, s. 2, andra spalten).

De ändrade beloppen försämrar inte borgenärernas villkor orimligt mycket, trots att ändringarna sannolikt minskar deras intäkter från tilläggsprestationerna en aning. Det bör noteras att den prestation av engångskaraktär som tilläggsprestationsskyldigheten bygger på är slumpmässig. Däremot beror gäldenärens inkomstökning åtminstone till viss del på hans eller hennes egen aktivitet. De föreslagna bestämmelserna avser att motivera gäldenären till större aktivitet.

Det faktum att de nya bestämmelserna också tillämpas på tidigare fastställda betalningsprogram försämrar inte orimligt mycket borgenärens rättigheter och de berättigade förväntningar som han eller hon har på grundval av den gällande lagen, vilket framgår ovan. En retroaktiv tillämpning är motiverad med tanke på att de skuldsatta bör behandlas lika.

Bestämmelserna om tilläggsprestationsskyldighet och den retroaktiva tillämpningen påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Iakttagande av betalningsprogrammet. I 41 § 2 mom. föreskrivs att en gäldenär vars betalningsförmåga har försämrats har rätt att skjuta upp sina betalningar till en borgenär med ett belopp som motsvarar högst tre månaders betalningsskyldighet. Detta kan göras genom att gäldenären underrättar borgenären om uppskovet och orsaken till det. Bestämmelsen föreslås bli tillämpad också på betalningsprogram som fast-

ställt innan lagen har trätt i kraft. En uppskjuten betalning förfaller till betalning när betalningsprogrammet löper ut. Förslaget innebär således inte att gäldenärens prestationsskyldighet avskrivs. Bestämmelsen är inte orimlig med avseende på borgenären och påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Av motiven till propositionen framgår det att de sammanlagda uppskjutna betalningarna inte för någon borgenär får överstiga ett belopp som motsvarar tre månaders betalningsskyldighet. Detta framgår inte klart av den föreslagna bestämmelsen. Lagtexten bör därför preciseras på denna punkt.

Övriga omständigheter

Enligt 4 § 2 mom. föreskrivs det närmare genom förordning av justitieministeriet om grunderna för bedömning av gäldenärens betalningsförmåga. De basala bestämmelserna om vilka omständigheter som skall beaktas vid bedömningen ingår i 1 mom. Bemyndigandebestämmelsen har en misslyckad formulering eftersom den hänvisar till grunderna för bedömning av gäldenärens betalningsförmåga.

Formuleringen i bemyndigandebestämmelsen är ett problem också med avseende på 80 § 1 mom. grundlagen, där det talas om bemyndigande i lag. Enligt lagrummet skall det utfärdas bestämmelser genom lag om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Vid skuldsanering påverkar en bedömning av gäldenärens betalningsförmåga i stor utsträckning individens rättigheter och skyldigheter. Därför kan det inte föreskrivas om grunderna för en bedömning av betalningsförmågan genom en förordning av ett ministerium. Detta är dock inte syftet med propositionen.

Bemyndigandebestämmelsen måste formuleras om för att bättre motsvara sitt syfte.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 33/2002 rd — RP 98/2002 rd

Helsingfors den 27 september 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.