

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 20/2002 rd

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

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.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet be-
handlat

— en lagmotion med förslag till lag om ändring av 44 § lagen om skuldsanering för privatpersoner (LM 3/1999 rd — Esa Lahtela /sd m.fl.), som remitterades till utskottet den 9 april 1999

— en lagmotion med förslag till lag om partiell efterskänkning av överskuldssatta gäldenärs skulder (LM 143/1999 rd — Risto Kuisma /ref m.fl.), som remitterades till utskottet den 25 november 1999

— en lagmotion med förslag till lag om ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner (LM 27/2001 rd — Esa Lahtela /sd m.fl.), som remitterades till utskottet den 18 april 2001

— en åtgärdsmotion om förbättrad situation för överskuldssatta (AM 28/2000 rd — Esa Lahtela /sd m.fl.), som remitterades till utskottet den 21 mars 2000

— en åtgärdsmotion om bättre villkor för överskuldssatta (AM 118/2000 rd — Lauri Oinonen

/cent), som remitterades till utskottet den 3 maj 2000

— en åtgärdsmotion om tillsättande av en arbetsgrupp för att utreda överskuldssättningsproblem (AM 242/2000 rd — Margareta Pietikäinen /sv), som remitterades till utskottet den 25 oktober 2000.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i saken. Utlåtandet (GrUU 33/2002 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Lehtimäki och specialrådgivare Jussi Heiskanen, justitieministeriet
- tingsdomare Petteri Palomäki, Tammerfors tingsrätt
- forskare Vesa Muttilainen, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- överinspektör Timo Saastamoinen, Skattestyrelsen
- jurist Juha Jokinen, Konsumentverket
- ombudsman Leena Veikkola, Garanti-Stiftelsen
- förvaltningsdirektör, vicehäradshövding Maarit Kuuri, Aktiv Hansa Ab
- advokat Juhani Viilo, Finlands Advokatförbund

- ordförande Timo Mäki, Suomen Perimistoi-
mistojen Liitto ry
- vice ordförande, juris kandidat Kari Tuomi-
nen, Finlands Rättshjälpsjurister rf
- direktör Erkki Kontkanen och verkställande
direktör Markus Fogelholm, Bankföreningen
i Finland
- direktör Rauno Vanhanen, Företagarna i Fin-
land rf
- viceordförande, skuldrådgivare Elvi Oikari-
nen och styrelseledamot Jyrki Tuominen,
Skuldrådgivning rf
- professor Matti Rudanko och styrelseledamot
Reijo Sivén, Katakombista Elämään -kansan-
liike
- Vanda stads socialombudsman Miikkael
Liukkonen
- docent Johanna Niemi-Kiesiläinen.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande från exekutionsverket i Helsingfors härad och flera brev från medborgare.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår att lagen om skuldsanering för privatpersoner ändras. Lagen föreslås få mer detaljerade bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av skuldsanering när hinder med anknytning till skuldsättningsgrunden eller andra i lagen avsedda hinder föreligger.

I propositionen föreslås att reglerna för när en gäldenär är skyldig att betala av mera på sina skulder görs tydligare samtidigt som penningbeloppen ses över. Ändringar föreslås också i bestämmelserna om sänkning av den betalnings-skyldighet som finns inskrivet i betalningsprogrammet och reglerna för rätten att bestämma att betalningsprogrammet förfaller. Dessutom föreslås bestämmelser om gäldenärens rätt att skjuta upp betalningar vid temporärt försämrad betalningsförmåga. I propositionen ingår också ett förslag till lag om ändring av lagen om beskattningsförfarande.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2003. De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

Lagmotionerna

I lagmotion LM 3/1999 rd föreslås att skuldsaneringslagen ändras så att gäldenären alltid får behålla minst hälften av de nettotilläggsinkomster som inflyter under saneringstiden.

I lagmotion LM 143/1999 rd föreslås en lag om att alla överskuldsatta finska medborgare skall få den del av sina skulder efterskänkt som de rimligen inte klarat av att betala fram till utgången av 2006.

I lagmotion LM 27/2001 rd föreslås att hindren för skuldsanering undanröjs såtillvida att skuldsanering kan beviljas trots att betalningsmånen temporärt är bristande. Likaså bör möjlighet till skuldsanering föreligga också när två år förflutit från att den första ansökan om skuldsanering avslagits på grund av skuldsaneringshinder, förutsatt att gäldenären under denna tid har visat sig vara villig att betala sina skulder och inte har skaffat sig ytterligare skulder. Motionärerna föreslår att tröskeln för att ändra betalningsprogrammet höjs i fråga om inkomster och prestationer av engångsnatur. De föreslår också att tröskeln för när betalningsprogrammet förfaller höjs.

Åtgärdsmotionerna

I åtgärdsmotion AM 28/2000 rd föreslås bl.a. att regeringen genom en översyn av skuldsaneringslagen och med de finansiella instrument som nämns i motiveringen går in för att tackla problemet med livslångt skuldlaveri i vårt land.

I åtgärdsmotion AM 118/2000 rd föreslås bl.a. att regeringen vidtar åtgärder för att det skall stiftas en lag om konkurs för privatperso-

ner. Enligt lagen kan gäldenären på begäran försättas i konkurs för privatpersoner och skall därvid betala en av domstol fastställd summa motsvarande tre års betalningsmån.

I åtgärdsmotion AM 242/2000 rd föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att tillsätta en ar-

betsgrupp för att i snabb ordning utreda problemet med överskuldssättning utgående från befintliga lagar så att människor som utan egen förskyllan hamnat i en förtvivlad situation kan få ökad hjälp.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Propositionen ingår som ett viktigt element i regeringens handlingsprogram som avser att underlätta för överskuldssatta. Propositionen särbehandlar inte borgenärer och gäldenärer när det gäller faktorer som påverkar deras ställning och är nogga med att skuldsaneringen fortfarande är samhälleligt godtagbart. Enligt de sakkunniga som utskottet hört är förslaget på det hela taget en positiv förbättring.

Utskottet finner propositionen behövlig och angelägen och tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

De viktigaste förslagen

De viktigaste ändringsförslagen i propositionen är följande:

- *Beviljande av skuldsanering trots ett allmänt hinder, ny 10 a §*
I början var rättspraxis mycket brokig, men genom vunna erfarenheter, utbildning och prejudikat är tolkningspraxis då det gäller beviljande av skuldsanering numera rätt enhetlig i de fall där det trots allmänna hinder finns särskilda motskäl att bevilja skuldsanering. Nu befästs praxis ytterligare när skälen till att skuldsanering kan beviljas trots allmänna hinder skrivs in i en egen bestämmelse.
- *Tilläggsprestationsskyldighet, ny 35 a §*
De grundläggande principerna för tilläggsprestationssystemet kvarstår, men gäldenärens tilläggsprestationsskyldighet lindras på följande sätt:

1) De tilläggsinkomster som ligger till grund för tilläggsprestationsskyldigheten höjs från 610 till 800 euro per kalenderår.

2) Gäldenären kommer att få behålla en något större del av sina tilläggsinkomster för eget bruk än tidigare. Om merinkomsten överstiger 800 euro om året skall gäldenären använda två tredjedelar av den överskjutande delen till att betala av sina skulder. I dagsläget skall gäldenären använda tre fjärdedelar av hela merinkomstbeloppet om inkomsterna överskrider 610 euro.

3) Gäldenären får göra ett extra avdrag för nödvändiga utgifter från betalningen till borgenären, om den del av merinkomsten som han eller hon själv får disponera inte räcker till för att täcka utgifterna. Bestämmelsen är ny. För närvarande existerar ingen sådan avdragsrätt, utan tilläggsprestationerna räknas ut direkt på basis av merinkomsten.

4) Sänkta boendekostnader utgör inte längre någon grund för tilläggsprestationsskyldighet.

5) När det gäller prestationer av engångsnatur (arv o.dyl.) skall gäldenären till borgenären betala den del med vilken prestationernas sammanlagda belopp överstiger 1 000 euro under betalningsprogrammet. Enligt gällande bestämmelser skall borgenären få hela beloppet så snart prestationernas sammantagna belopp under programmet överstiger 1 000 euro.

- *Iakttagande av betalningsprogrammet, 41 §*

En gäldenär vars betalningsförmåga har försämrats kan få skjuta upp sina betalningar enligt betalningsprogrammet. Beloppet av de uppskjutna betalningarna till respektive borgenärer får motsvara högst tre månaders betalningsskyldighet.

- *Påföljder av att betalningsprogrammet försumrats och stadganden om hur betalningsprogrammet förfaller, 42 §*

När en gäldenär väsentligt försummat sin tilläggsprestationsskyldighet, kan en domstol ålägga honom eller henne en tilläggsprestationsskyldighet i stället för att bestämma att betalningsprogrammet förfaller.

- *Ändring av betalningsprogrammet — försämrad betalningsförmåga under betalningsprogrammet, 44 §*

Utgångspunkten är fortfarande den att gäldenären skall fullgöra sin betalningsskyldighet enligt betalningsprogrammet, även om förhållandena förändras och det därmed tar längre tid än vad som anges i betalningsprogrammet. Däremot blir det möjligt att på något lindrigare grunder sätta ned betalningsskyldigheten, när gäldenären till följd av försämrad betalningsförmåga har en avsevärd del av sin betalningsskyldighet kvar att fullgöra när betalningsprogrammet löper ut. Något som man särskilt bör beakta när frågan om nedsättning av betalningsskyldigheten blir aktuell är hur lång tid gäldenären behöver för att fullgöra sin betalningsskyldighet under de nya förhållandena.

- *Justering av de processuella bestämmelserna: Ansökan om fastställande av tilläggsprestationer, ny 61 a §*

Borgenären kan inte för att få en verkställighetsgrund vända sig till domstol för att få beslut på obetalda tilläggsprestationer förrän betalningsprogrammet löpt ut. Må-

let är att ansökan görs bara en gång för varje gäldenär.

De föreslagna ändringarna är klara och tydliga och rekommendabla. Det som däremot visat sig vara svårt är att gestalta det nya systemet som helhet och pussla ihop de nya bestämmelserna. Propositionens motivering ger inget svar på vilket förfarandet är när gäldenären ser ut att bli tilläggsprestationsskyldig på grund av merinkomster men utgifterna samtidigt har stigit till den grad att betalningsprogrammet absolut borde ändras. Utskottet har utrett frågan och anför följande.

Inbördes samordning av bestämmelserna om ändring av betalningsprogrammet och om tilläggsprestationsskyldighet

Den nuvarande ordningen. Borgenären kan yrka på tilläggsprestationer såväl under som efter betalningsprogrammet. Gäldenären däremot kan inte längre ansöka om ändring av programmet när det löpt ut. Och ändå skulle det finnas ett visst behov av detta när gäldenären på grund av försämrad betalningsförmåga inte fullgjort alla sina tilläggsprestationer och det handlar om stora belopp.

När man i dag räknar ut hur mycket gäldenären skall betala i tilläggsprestation, tar man ingen hänsyn till utgiftsökningar utan kalkylen bygger uteslutande på merinkomster. I praktiken avdras dock utgifterna för inkomstens förvärvande, något som är helt på sin plats. Men också då kan betalningen stiga till ett avsevärt belopp. För den som tvingas betala prestationerna efter programmet känns betalningarna tunga och oskäliga.

På grund av missförhållandena föreslår utskottet en nyordning.

Övergångsperiod. I ikraftträdelsebestämmelsens 8 mom. finns regler för jämkning av tilläggsprestationer som fastställts innan lagen har trätt i kraft. Om borgenären yrkar på tilläggsprestationer för tiden före lagens ikraftträdande, kan gäldenären åberopa grunder som enligt 44 § 1 mom. skulle ge möjlighet att ändra betalningsprogrammet. Härvid kan tilläggsprestationerna

enligt de nya bestämmelserna sänkas eller slopas helt om gäldenären skulle behöva en mycket lång tid för att fullgöra sin betalningsskyldighet och det under de nya förhållandena skulle vara orimligt att kräva att gäldenären fullgör betalningarna.

Ikraftträdelsebestämmelsens 8 mom. gäller situationer både efter och under betalningsprogrammet. I det fall att programmet löpt ut har borgenären enligt bestämmelsen rätt att framställa sitt yrkande inom två år från det lagen trädde i kraft.

För betalningsprogram som fortfarande gäller blir de nya tilläggsprestationsbestämmelserna tillämpliga direkt med stöd av lag så snart lagen trätt i kraft. Tilläggsprestationsskyldigheten bestäms följaktligen enligt den nya 35 a §, vilket innebär att gäldenären har rätt att ta av sina merinkomster för att täcka sina ökade utgifter i det fall att den andel som gäldenären förfogar över inte förslår.

Tilläggsprestationsskyldighet som uppstår efter att lagen trätt i kraft. Också den nya ordningen utgår från att gäldenären betalar tilläggsprestationerna i tid, varje kalenderår. Detta är en skyldighet som hör samman med skuldregleringen och som på alla sätt bör inpräntas i gäldenären. Ju bättre betalningsprogrammet följs på den punkt, desto mindre finns det att klara upp efter att programmet löpt ut.

Syftet med de nya bestämmelserna är att det inte skall finnas några skuldrester, eller om det finns så till ett mindre belopp än tidigare för att de flesta skall klara av tilläggsprestationerna. Detta grundar sig på att gäldenären enligt 35 a § 3 mom. inte behöver betala den del av sina merinkomster till borgenärerna som han eller hon nödvändigt har behövt till utgifter för inkomstens förvärvande eller till sina övriga utgifter. Gäldenärens merinkomster beaktas alltså när man räknar om han eller hon skall betala av mer på sina skulder och i vilken utsträckning. I och med att gäldenärens utgifter ger mindre tilläggsprestationer, borde restskulden inte bli anmärkningsvärt stor utom i undantagsfall. Då kan orsaken vara att makens inkomster minskat under en

längre tid eller att utgifterna ökat. Om skuldresterna av denna anledning blir anmärkningsvärt stora, kan de reduceras genom ändringar i betalningsprogrammet. Att gäldenären skall ansöka om ändring i betalningsprogrammet så länge programmet är i kraft är en logisk följd av att gäldenären är skyldig att årligen betala tilläggsprestationer.

Om tilläggsprestationerna släpar efter, kan borgenären vid domstol yrka på tilläggsprestationer först sedan betalningsprogrammet löpt ut. I extrema fall kan borgenären yrka att betalningsprogrammet skall förfalla till följd av försummade betalningar. I ett sådant fall kan domstolen utfärda en verkställbar dom om tilläggsprestationer i stället för att bestämma att programmet förfaller.

Att betalningsprogrammet löper ut innebär i allmänhet att gäldenären blir kvitt resten av sina skulder och att borgenären inte med framgång kan ställa några nya krav gällande de skulder som ingår i skuldsaneringen. Även om betalningsprogrammet löper ut måste gäldenären fullgöra sin betalningsskyldighet enligt betalningsprogrammet om borgenären ännu inte fått alla betalningar.

Utskottet vill understryka att gäldenären inte längre har några andra skyldigheter till följd av skuldregleringen när betalningsprogrammet löper ut, exempelvis inte skyldighet att medverka, och kan inte heller åläggas någon tilläggsprestationsskyldighet även om inkomsterna blir större eller han eller hon får ett arv.

Klarläggande av fordran

I samband med utskottsbehandlingen har en del problem kring skuldsaneringen påtalats. Det som visat sig vara särskilt svårt är att få klarhet i hur stor fordran egentligen är. Gäldenärerna förefaller vara utlämnade åt borgenärerna och domstolarna.

I skuldsaneringslagen finns detaljerade regler för hur en fordran skall utredas. Eftersom man på vissa håll förefaller ha glömt bort dem, redogör utskottet här i huvuddrag för utredningsbestämmelserna.

Domstolens utredningsrätt och utredningsskyldighet. Grundidén är att domstolen har samma utredningsrätt och utredningsskyldighet som när borgenären väcker fordringstalan. När en gäldenär ansöker om skuldsanering skall han eller hon lämna uppgifter om bl.a. borgenärer och skulder. Om domstolen beslutar att skuldsanering skall inledas utsätter den en dag då borgenärerna senast för utredaren eller någon annan som skall göra upp förslaget till betalningsprogram eller för domstolen skriftligt skall uppge beloppet av en skuld som omfattas av skuldsaneringen om detta avviker från vad gäldenären uppgett.

När det gäller skuldsaneringar kan domstolen på tjänstens vägnar förkasta en borgenärs krav bara om det är uppenbart ogrundat. Detta motsvarar domstolens prövningsskyldighet i summariska tvistemål (5 kap. 3 § i rättegångsbalken). I annat fall prövar domstolen de fordringar som föreslås ingå i betalningsprogrammet endast om de görs tvistiga. Såväl borgenären som gäldenären har rätt att bestrida skulder i det fall att det är utredaren som gjort upp förslaget till program. Domstolen kan avgöra invändningarna i samband med skuldsaneringen eller anvisa den part som har bevisbördan i ärendet att inom förelagd tid föra ärendet till prövning i en särskild rättegång eller i ett annat förfarande.

Borgensmannens ställning och borgensskulder. Beslutet om fastställelse av gäldenärens betalningsprogram får inga direkta konsekvenser för rättsförhållandet mellan borgenären och borgensmannen. Vid skuldsanering för privatpersoner har borgensmannen samma status som borgenären och får därmed all information om skuldsaneringen. Fler bestämmelser om borgensmannens rätt att få upplysningar ingår i lagen om borgen och tredjemanspant (361/1999). Enligt lagen har borgensmannen också senare rätt att på begäran få upplysningar av borgenären om huvudförpliktelsen.

Andra omständigheter som är av betydelse för borgensmannen:

1) Borgensmannen kan själv ansöka om skuldsanering om han eller hon inte klarar av

den skuld som borgensförbindelsen gäller och sina egna skulder.

2) Om en gäldenär ansöker om skuldsanering har borgensmannen alltid ställning av borgenär oberoende av om han ännu amorterat på skulden. I en sådan situation skall borgensmannen höras med anledning av gäldenärens ansökan (52 § 2 mom. lagen om skuldsanering för privatpersoner) och borgensskulden skall tas med i betalningsprogrammet. Borgensmannen har rätt att ge ett utlåtande om betalningsprogrammet och söka ändring i ärendet. Borgensmannen kan likaså ansöka om att betalningsprogrammet skall ändras eller förfalla.

3) Borgensmannen kan i egenskap av privat borgenär i relation till gäldenären kräva förlängning av betalningsprogrammets varaktighet till förmån för sig själv (31 a § lagen om skuldsanering för privatpersoner).

Följande omständigheter är av betydelse för gäldenären:

1) Då gäldenären har fullgjort sin betalningsskyldighet inom ramen för skuldsaneringen dvs. erlagt de prestationer och eventuella tilläggsprestationer som fastställts i betalningsprogrammet, befrias han eller hon slutgiltigt från de återstående skulderna. Detta gäller även borgensskulder oberoende av om borgenären har fått några prestationer av borgensmannen eller inte.

2) Om gäldenärens betalningsprogram har förlängts till förmån för en privat borgenär (31 a § lagen om skuldsanering för privatpersoner) måste gäldenären fullgöra denna sin betalningsskyldighet innan han eller hon kan befrias från ansvaret för borgensskulden.

3) Gäldenären kan alltid frivilligt betala sina skulder efter att betalningsprogrammet har löpt ut. Om han betalar sin skuld till en privat borgenär (borgensman) behandlas prestationen i beskattningen som en betalning av skuld och inte som gåva.

4) Efter att betalningsprogrammet har löpt ut kan borgenärerna inte driva in sådana skulder som omfattats av skuldsaneringen. Också om en s.k. okänd skuld inte har tagits med i betalningsprogrammet kan gäldenären återropa skuldsane-

ringen. I en sådan situation kan gäldenären åläggas att till borgenären betala endast den del av skulden som borgenären skulle ha fått om skulden hade ingått i betalningsprogrammet.

Verkställigheten av den reviderade lagen

För att målen med den reviderade lagen skall uppnås måste verkställigheten ske så allsidigt som möjligt, menar utskottet. Det gäller att förnya blanketter, gå ut med bred information och arrangera utbildning för skuldrådgivare, utredare och domare. Arbetseffektiva enhetliga arbetsrutiner hör till de saker som bör poängteras i utbildningen för skuldrådgivare.

En av de stora frågorna i regeringsprogrammet är hur utslagning skall kunna förhindras. Åtgärder som syftar till detta är bl.a. 1) en ändring av den nu föreliggande lagen om skuldsanering för privatpersoner så att det blir något lättare för skuldsatta att få skuldsanering, 2) det i år framförhandlade och överenskomna programdokumentet gällande frivillig skuldförlikning samt 3) en lag om social kreditgivning. Meningen är att skapa ett insatskomplex för att komma åt merparten av de överskuldssättningsproblem som ännu hänger kvar från 1990-talets depression.

För att de sammantagna insatserna skall kunna genomföras har i den andra av årets tilläggsbudgetar anslagits mer pengar för ekonomi- och skuldrådgivning. Dessutom föreslår regeringen i 2003 års budget höjda anslag för domstolar, utredningskostnader och ekonomi- och skuldrådgivning. Trots dessa satsningar konstaterar utskottet att det inte sett ett enda dokument som skulle innehålla en realistisk kalkyl över hur mycket extra resurser som behövs.

Skuldrådgivningen är redan nu överhoppad av arbete och någon snar ljusning kan knappast skönjas trots extra resurser. Kompetenta rådgivare slits ut av en allt tyngre arbetsbörda och stress, en sak som måste tas på allvar. Vana skuldrådgivare får också offra en del av sin tid för att skola in ny personal. Det är av största vikt anser utskottet, att skuldrådgivarna kontinuerligt stöds i sitt arbete, att skuldrådgivningen överlag följs noga och att behövliga åtgärder omedelbart vidtas för att rätta till situationen.

Detaljmotivering

1. Laki om ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner

4 §. Bedömning av betalningsförmågan. Bestämmelsen i 2 mom. om justitieministeriets rätt att meddela närmare föreskrifter om grunderna för bedömning av gäldenärens betalningsförmåga föreslås bli preciserad.

Enligt förslaget skall de belopp som anger de oundgängliga levnadskostnaderna justeras årligen, vilket gör det lättare att beakta ändringarna i levnadskostnaderna. Förfarandet är detsamma som när utkomststödet justeras. Också i övrigt tar den nödvändiga bedömningen av inkomsttryggheten modell från utkomststödet. Men vid skuldsanering dimensioneras levnadskostnaderna utifrån skuldsaneringen i vanliga fall räcker fem år medan utkomststödet är avsett som tillfällig hjälp.

En del av de utfrågade experterna har påpekat att barnbidragen borde lämnas utanför när gäldenärens betalningsförmåga bestäms, eftersom de inte är avsedda att komma borgenären till godo. Utskottet konstaterar att barnbidragen vid skuldsanering, precis som vid utkomststöd, räknas som avdrag för utgifter förorsakade av barn.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att den nya formuleringen i 2 mom. är misslyckad, eftersom de basala bestämmelserna om vilka omständigheter som skall beaktas vid bedömningen ingår i 1 mom. Formuleringen är enligt grundlagsutskottets åsikt ett problem också med avseende på 80 § 1 mom. i grundlagen, där det talas om bemyndigande i lag. Lagutskottet föreslår att 2 mom. ändras på denna punkt.

10 a §. Beviljande av skuldsanering trots ett allmänt hinder. I paragrafmotiveringen har observerats ett översättningsfel. I beredningens slutfas gjordes i den finska texten en precisering (s. 31 andra spalten), som i misstag fallit bort ur den svenska översättningen. Motiveringstexten lyder på finska som följer:

"Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että harkittaessa esimerkiksi 1990-luvun alun laman

seurauksena velkaantuneiden pääsemisestä velkajärjestelyn piiriin heti lainmuutoksen tultua voimaan, velkaantumisesta kuluneella pitkällä ajalla voisi olla keskeinen merkitys painavia syitä harkittaessa. Koska kyse on kokonaisharkinnasta, huomiota olisi tällöinkin kiinnitettävä myös siihen, ettei joku muu säännöksessä tarkoitettu seikka ole voimakkaasti velkajärjestelyn myöntämistä vastaan."

Översättningen (s. 34 första spalten) bör lyda som följer:

"I praktiken kan detta innebära att den tid som har förflutit från skuldsättningen kan vara av central betydelse när man överväger om det finns vägande skäl att bevilja t.ex. gäldenärer vilkas skuldsättning har berott på lågkonjunkturen i början på 1990-talet skuldsanering omedelbart efter att lagändringen har trätt i kraft. Eftersom det är fråga om en helhetsbedömning skall man också härvid ge akt på att inte någon annan omständighet som avses i bestämmelsen starkt talar mot beviljandet av skuldsanering."

35 a §. Tilläggsprestationsskyldighet. I lagen föreslås en ny paragraf som inkluderar alla bestämmelser om gäldenärens skyldighet att betala mer av sina skulder än vad som föreskrivits i betalningsprogrammet. Enligt paragrafen kan borgenären hos domstol ansöka om att domstolen fastställer den tilläggsprestation gäldenären skall betala.

Ett domstolsbeslut med anledning av en ansökan om tilläggsprestation förpliktar till betalning och kan verkställas utmätningssvågen. Utskottet föreslår en precisering av den inexacta formuleringen i paragrafen.

41 §. Iakttagande av betalningsprogrammet. I den gällande paragrafen sägs att gäldenären skall erlägga betalningar enligt betalningsprogrammet till varje borgenär enligt den betalningstabell som anges i programmet. Paragrafen föreslås bli kompletterad med ett nytt 2 mom. om gäldenärens rätt att skjuta upp sina betalningar till en borgenär.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att lagtexten bör preciseras, eftersom det inte klart

framgår att de sammanlagda uppskjutna betalningarna inte för någon borgenär får överstiga ett belopp som motsvarar tre månaders betalningsskyldighet. Lagutskottet föreslår att skrivningen preciseras på denna punkt.

61 a §. Ansökan om fastställande av tilläggsprestationer. I paragrafen tas in nya bestämmelser om förfarandet vid fastställande av tilläggsprestationer. En borgenär kan så snart betalningsprogrammet löpt ut vända sig direkt till en domstol för att få tilläggsprestationerna fastställda och gäldenären dömd att betala dem.

Under utskottsbehandlingen har det framkommit att det inte är särskilt förnuftigt att borgenären vänder sig direkt till en domstol. Med beaktande av att gäldenären då enligt lagförslaget har rätt att åberopa att hans eller hennes nödvändiga utgifter ökat, en omständighet som kan läggas till grund för sänkning eller slopande av tilläggsprestationsskyldighet, finns det all anledning att fundera om ansökan är motiverad dels med tanke på borgenärens och gäldenärens intressen, dels med hänsyn till det arbete och kostnader en domstolsbehandling medför. En försummad tilläggsprestation kan exempelvis bero på glömska från gäldenärens sida och då går det ofta att komma överens om saken utan någon domstolsbehandling. Gäldenären kan också ha en utredning att komma med som fråntar gäldenären alla eller en del av grunderna för krav på tilläggsprestation. Alldeles såsom i dag kan borgenären utanför domstol lägga fram krav för gäldenären bara i fråga om sina egna fordringar. Också detta kan bidra till en överenskommelse, eftersom det inte finns något behov att underhandla med de övriga borgenärerna.

Med stöd av det ovan sagda föreslår utskottet att 61 a § 1 mom. kompletteras så att borgenären inte får gå direkt till domstol utan först måste lägga fram sina krav om tilläggsprestation för gäldenären.

Gäldenären måste motivera sitt krav, alltså uppge de omständigheter som kravet bygger på. Borgenären skall enligt ändringsförslaget bereda gäldenären tillfälle att bemöta kravet.

Även om borgenären inte lägger fram sitt krav för gäldenären utgör det inte något hinder för att saken anhängiggörs vid domstol och ger inte domstolen rätt att avvisa ansökan av denna anledning. För att förhandsutredningarna skall bli effektivare och onödiga domstolsbehandlingar undvikas föreslår utskottet nedan att 62 § om rättegångskostnader skrivs om så att borgenären i fall av denna typ åläggs att betala gäldenärens rättegångskostnader.

Skyldigheten för borgenären att lägga fram kraven före ansökan görs går inte utan undantag. Gäldenären kan få information om något som kan läggas till grund för krav, exempelvis om ett arv som tillfallit gäldenären, först när den föreslagna tidsfristen på två år för ansökan håller på att löpa ut. Då kan det inte finnas tillräckligt med tid att få tag på gäldenären. Därför kan borgenären enligt utskottets ändringsförslag att först lägga fram sitt krav för gäldenären utan sända ansökan direkt till domstolen, om det finns risk för att borgenären går miste om sin rätt på grund av att domstolsbehandlingen framskjuts eller om det finns något annat vägande skäl för att inleda behandlingen omedelbart. Ett vägande skäl kan t.ex. vara att gäldenären uppenbart tydligt försöker undvika att nås av borgenären eller betala sin skuld eller att det brådskar med ansökan för att beslutet skall kunna verkställas. Ett annat vägande skäl för att vända sig direkt till domstolen kan också vara när gäldenären lämnat borgenären en i 7 § 3 mom. avsedd redogörelse för omständigheter som utgör grund för en tilläggsprestations-skyldighet men försummat att betala en enligt hans eller hennes egen åsikt ostridig fordran.

Utskottet föreslår att 1 och 3 mom. ändras så att det tydligt framgår att beslutet i ett ärende som gäller fastställande av tilläggsprestation skall vara verkställbart. Samma motivering gäller för den föreslagna ändringen i 35 a § 6 mom.

62 §. Rättegångskostnader. I paragrafen föreslås en ny bestämmelse om fall då gäldenären förpliktas att ersätta borgenärens kostnader i ärenden som gäller fastställande av tilläggsprestation.

Utskottet föreslår ovan att 61 a § ändras så att borgenären först skall lägga fram sina krav för gäldenären och bereda denne tillfälle att bemöta kraven innan borgenären gör en ansökan om fastställelse av tilläggsprestation. Tanken är att domstolen inte skall behöva befatta sig med ärenden som borgenären och gäldenären kan komma överens om eller där en utredning från gäldenären leder till att borgenärens krav visar sig vara ogrundat. I detta syfte föreslår utskottet en ändring av 62 § som innebär att borgenären kan förpliktas att ersätta gäldenärens rättegångskostnader, om borgenären gör en ansökan om fastställande av beloppet för tilläggsprestationen utan att först ha lagt fram kravet för gäldenären och berett denne tillfälle att bemöta kravet.

Bestämmelsen kan bli tillämplig på borgenären också i andra sammanhang, exempelvis om borgenären gör en uppenbart ogrundad tilläggsprestationsansökan. Vid prövningen bör borgenärens ställning trots allt tillmätas en viss betydelse, eftersom man inte kan ställa samma krav på en privatperson som den som bedriver yrkesmässig indrivningsverksamhet.

Utskottets ändringsförslag påverkar inte det som i paragrafmotiveringen sägs om gäldenärens ersättningsskyldighet.

Ikraftträdelsebestämmelsen. Enligt 2 mom. tillämpas denna lag om skuldsanering eller ett annat ärende som gäller skuldsanering är anhängigt hos en tingsrätt när lagen träder i kraft och tingsrätten inte har meddelat när beslutet ges eller om ett ärende blir anhängigt efter ikraftträdandet.

Anhängiga ansökningar om att ett betalningsprogram skall ändras eller förfalla slutbehandlas med iakttagande av de bestämmelser som gällde när lagen träder i kraft. I ett ärende som gäller ändring av betalningsprogrammet kan följaktligen ett nytt betalningsprogram sättas upp för gäldenären för återstoden av programtiden.

I ett anhängigt ärende som gäller att betalningsprogrammet skall förfalla kan domstolen enligt nya 42 § 5 mom. i stället för att bestämma att betalningsprogrammet förfaller fastställa be-

loppet av den tilläggsprestation som gäldenären skall betala. Därför är det absolut nödvändigt att gäldenären bereds tillfälle att bli hörd i ett sådant fall.

Utskottet anser att det i ikraftträdelsebestämmelsen bör föreskrivas att tilläggsprestationer också kan betalas till sådana borgenärer som inte har yrkat på det. Om domstolen utifrån en utredning från gäldenären inte bestämmer att programmet skall förfalla utan anser att gäldenären kan åläggas att betala eftersläpande tilläggsprestationer, behöver borgenären inte höras på nytt för att kräva tilläggsprestationerna.

Av ovan nämnda anledning föreslår utskottet en komplettering av 2 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen.

Som 8 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen är formulerad får gäldenären åberopa nedsatt betalningsförmåga bara om betalningsprogrammet upphört innan lagen trädde i kraft. Om betalningsprogrammet fortfarande löper, kan gäldenären kräva ändring av betalningsprogrammet med stöd av nya 44 § 1 mom. Vid utskottsbehandlingen har det påpekats att den föreslagna ikraftträdelsebestämmelsen försätter gäldenärer vars betalningsprogram löper ut strax efter att lagen trätt i kraft i en sämre ställning än gäldenärer vars betalningsprogram redan löpt ut. Därför föreslår utskottet en sådan ändring av bestämmelsen att gäldenärens tilläggsprestationsskyldighet kan nedsättas också i dessa fall, förutsatt att gäldenärens betalningsförmåga försämrats avsevärt.

Även i dessa fall skall borgenären, som det föreskrivs i 61 a § efter de föreslagna ändringarna, lägga fram sitt krav för gäldenären innan han eller hon går till domstol. I det sammanhanget kan gäldenären lämna borgenären en redogörelse utifrån vilken borgenären och gäldenären kan samråda om det riktiga beloppet för tilläggsprestationen. Om diskussionerna leder till ett enhälligt beslut behövs ingen domstolsbehandling. Bestämmelserna om rättegångskostnader i 62 § är också de tillämpliga på fall av detta slag. Utskottet föreslår därför att bestämmelsen kompletteras med en hänvisning till 62 §.

2. Lag om ändring av 88 § lagen om beskattningsförfarande

88 §. *Skattelättnad.* Med stöd av paragrafen kan skatteverket eller skattestyrelsen bevilja befrielse från skatt helt eller delvis när villkoren i 2 mom. uppfylls. I 2 mom. 1 punkten föreslår regeringen att också skuldsanering för privatpersoner skall vara ett kriterium för befrielse från skatt. Detta motiveras med att situationer som vore oskäligen med tanke på gäldenären och borgenärerna på så sätt kan undvikas. Sådana situationer uppstår särskilt när skatt på överlåtelsevinst tas ut vid realisering av egendom.

De sakkunniga ansåg det allmänt rätt att skatt på överlåtelsevinst ordnas så att det inte uppstår nya skulder. Däremot gick åsikterna isär om hur frågan skall ordnas lagtekniskt. Dessutom uttrycktes misstankar om att skattemyndigheterna inte medger skattelättnad när bestämmelsen är behovsprövad och inte tvingande.

Fördelen med den föreslagna lagstiftningsmetoden är att den behandlar olika typer av gäldenärer lika, när slutresultatet inte är beroende av när egendomen har realiserats, före eller beslutet om skuldsanering. När villkoret för skattelättnad inte längre bara ingår i anvisningar från skattemyndigheterna utan lyfts upp till lagnivå, blir villkoret mer tvingande och kräver att skattemyndigheten behandlar alla skattskyldiga lika.

Motionerna

I de behandlade lag- och åtgärdsmotionerna föreslås en rad åtgärder för att hjälpa upp skuldyngda personers situation. Förslagen skiljer sig på vissa punkter från propositionen. Utskottet omfattar propositionen och föreslår därför att lag- och åtgärdsmotionerna avslås.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår lagutskottet

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar,

att det första lagförslaget godkänns med ändringarna nedan (*Utskottets ändringsförslag*),

att lagmotionerna LM 3/1999 rd, LM 143/1999 rd och LM 27/2001 rd avslås och

att åtgärdsmotionerna AM 28/2000 rd, AM 118/2000 rd och AM 242/2000 rd avslås.

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 25 januari 1993 om skuldsanering för privatpersoner (57/1993) 4 § 2 mom., 7 § 3 mom., i 10 § det inledande stycket, 23 § 1 mom., 30 § 2 mom., 36 § 12 punkten, 40 § 1 mom., 42 § 2 mom., 44 §, rubriken för 49 § samt 4 mom., 50 § 3 mom., 61 § 3 mom. och 62 §,

av dessa lagrum 4 § 2 mom. sådant det lyder i lag 113/1995, 30 § 2 mom., 36 § 12 punkten, 40 § 1 mom., 42 § 2 mom., 49 § 4 mom., 50 § 3 mom. och 61 § 3 mom. sådana de lyder i lag 63/1997, 44 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lagar 113/1995 och 63/1997 samt 62 § sådan den lyder i nämnda lag 63/1997 och i lag 714/2000, samt

fogas till lagen nya 10 a och 35 a §, till 41 §, sådan den lyder i nämnda lag 63/1997, ett nytt 2 mom., till 42 §, sådan den lyder i nämnda lag 63/1997, ett nytt 5 mom., varvid de nuvarande 5 och 6 mom. blir 6 och 7 mom., samt till lagen en ny 61 a § som följer:

4 §

Bedömning av betalningsförmågan

Genom förordning av justitieministeriet föreskrivs det närmare om vilka omständigheter som skall beaktas när gäldenärens betalningsförmåga bedöms. De belopp som enligt förordningen utgör gäldenärens oundgängliga levnadskostnader justeras så som anges i lagen om folkpensionsindex (456/2001). De justerade beloppen skall tillkännages genom beslut av justitieministeriet som publiceras i författningssamlingen i november varje år.

7, 10, 10 a, 23 och 30 §
(Som i RP)

35 a §

Tilläggsprestationsskyldighet

(1—5 mom. som i RP)

Domstolen kan på ansökan fastställa och påföra beloppet av den tilläggsprestation som skall erläggas till en borgenär. Bestämmelser om ansökan och hur yrkandet skall framställas finns i 61 a §.

(7 mom. som i RP)

36 och 40 §
(Som i RP)

41 §

Iakttagande av betalningsprogrammet

— — — — —
 Utan hinder av bestämmelserna i 1 mom. har en gäldenär vars betalningsförmåga har försämrats rätt att *under betalningsprogrammets tillämpningstid* skjuta upp sina betalningar till en var borgenär med ett *sammanlagt* belopp som motsvarar högst tre månaders betalningsskyldighet genom att underrätta borgenären om uppskovet och orsaken till det. En betalning som gäldenären har skjutit upp förfaller till betalning när betalningsprogrammets tillämpningstid löper ut.

42, 44, 49, 50 och 61 §
 (Som i RP)

61 a §

Ansökan om fastställande av tilläggsprestationer

En borgenärs ansökan om fastställande av tilläggsprestationer och påförande av betalningsskyldighet för gäldenären kan provas först efter att betalningsprogrammet har löpt ut. Ansökan skall göras utan obefogat dröjsmål efter det att betalningsprogrammets tillämpningstid har löpt ut eller det att grunden för tilläggsprestationskyldigheten har kommit till borgenärens kännedom. När två år har förflutit från det att betalningsprogrammet slutfördes, kan ansökan inte längre göras. *Innan ansökan görs skall borgenären lägga fram ett sådant skriftligt yrkande för gäldenären och bereda honom eller henne tillfälle att bemöta yrkandet. Borgenären får dock göra en ansökan utan att lägga fram ett yrkande, om framskjutande av behandlingen i domstol kan förorsaka borgenären rättsförlust eller om det finns något annat vägande skäl till att inleda förhandlingen utan dröjsmål.*

(2 mom. som i RP)

Tilläggsprestationerna kan fastställas och påföras också på gäldenärens ansökan. Vad som ovan föreskrivs om borgenärens ansökan gäller också en ansökan som har gjorts av gäldenären.

62 §

Rättegångskostnader

De som är delaktiga i ärendet svarar själva för de kostnader som orsakas av deltagande i förbandet. Vid den behandling av invändningar som avses ovan i 57 § 1 mom. och, om särskilda skäl föreligger, vid behandling av en ansökan om att betalningsprogrammet skall förfalla eller tilläggsprestationerna fastställas, iakttas dock i tillämpliga delar vad som föreskrivs om rättegångskostnaderna i tvistemål. (*Utesl.*) Bestämmelser om gäldenärens skyldighet att betala utredarens arvode och kostnadsersättning finns i 70 § 1 mom.

(1 mom. som i RP)

2. Denna lag tillämpas, om en ansökan om skuldsanering eller ett annat ärende som gäller skuldsanering är anhängigt hos en tingsrätt när lagen träder i kraft och tingsrätten inte har meddelat när beslutet ges eller om ett ärende blir anhängigt efter ikraftträdandet. *Om det i ett sådant anhängigt ärende som är anhängigt har yrkats att betalningsprogrammet skall ändras eller förfalla tillämpas de procedurbestämmelser som gäller när denna lag träder i kraft. Det kan dock bestämmas att gäldenären också skall betala tilläggsprestationer till en borgenär som inte har yrkat på det.* I fullföljdsdomstol tillämpas de bestämmelser som gäller vid ikraftträdandet, om ärendet före ikraftträdandet har avgjorts av en lägre domstol samt även i en tingsrätt, om fullföljdsdomstolen har återförvisat ärendet till tingsrätten. I ett återförvisat ärende tillämpas dock 10 a §.

(3—7 mom. som i RP)

8. Lagens 49 § 4 mom. samt 61 a § och 62 § tillämpas om tilläggsprestationsskyldighet har bestämts för en gäldenär i ett betalningsprogram som har fastställts innan lagen har trätt i kraft. *Om borgenären yrkar att beloppet för tilläggsprestationen skall fastställas, kan de tilläggsprestationer som uppkommit innan lagen träder i kraft på ansökan av gäldenären minskas med anledning av omständigheter som enligt 44 § 1*

mom. denna lag ger rätt att ändra betalningsprogrammet. Om betalningsprogrammet har slutförts före ikraftträdandet, kan borgenären utan hinder av den frist som föreskrivs i 61 a § 1

mom. inom två år från ikraftträdandet yrka att en tilläggsprestation skall fastställas. (Utesl.)
(9 mom. som i RP)

Helsingfors den 19 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Seppo Lahtela /cent
Annika Lapintie /vänst
Kari Myllyniemi /cent

Kirsi Ojansuu /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Petri Salo /saml
Timo Seppälä /saml
Marja Tiura /saml
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaisa Vuorisalo.

RESERVATION

Motivering

Det finns fortfarande tiotusentals människor i vårt land som på grund av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet har en större skuldbörda att bära än de orkar med. Det är inte bara gäldenärerna själva som blir lidande av skuldproblemen, också deras familjemedlemmar och närstående drabbas. Dessutom går samhället och samhällsekonomin varje år miste om stora belopp i skatter och andra inkomster eftersom de skuldtunga inte kan leva normalt i arbets- och affärlivet. Det rådande läget gagnar ingen i detta land.

Regeringen föreslår ändringar i lagen om skuldsanering för privatpersoner och i lagen om beskattningsförfarande. Propositionen förbättrar på många sätt gäldenärernas möjligheter att få skuldsanering och därigenom återgå till ett normalt liv. Dessutom har lagutskottet precisat och förbättrat lagförslagen.

Men lagförslagen i betänkandet tar inte tillräckligt stor hänsyn till att skuldsaneringen bör vara motiverande, alltså uppmuntra arbetsvilliga, företagsamma och arbetsförmögna människor att aktivera sig och ge dem bättre möjligheter att klara sig. Det gagnar dels gäldenären och hans eller hennes familj, dels hela samhället.

Systemet måste onekligen bli mer motiverande. Detta kan lämpligen göras genom att inkomstgränsen för tilläggsprestationsskyldigheten i 35 a § 3 mom. höjs. I den gällande lagen går gränsen vid 610 euro per år och beloppet har varit detsamma sedan lagen trädde i kraft 1997. I betänkandet godtas en gräns på 800 euro om året precis som i propositionen. Beloppet är oskäligt lågt, särskilt om man tänker på hur mycket penningvärdet har sjunkit på tio år. Gränsen måste höjas till 1 200 euro per år för att inte bestraffa de skuldtunga för arbete eller företagsamhet, utan i stället motiverar dem att vara aktiva. En högre gräns minskar avsevärt anhopningen av arbete för skuldrådgivarna, men också arbetet vid domstolarna.

En annan stor brist i betänkandet är att skuldsaneringen också efter reformen negligerar barnfamiljerna. Målet bör i vilket fall som helst vara att minderåriga barn inte skall komma i kläm oskäligt mycket på grund av föräldrarnas eller vårdnashavarnas ekonomiska problem. Missförhållandet kan undanröjas genom att inkomstgränsen för tilläggsprestationsskyldigheten höjs med 100 euro för varje barn under arton år som gäldenären har vårdnaden om minst sex månader under respektive år. Med avseende på barnfamiljernas situation är det också viktigt att barnbidragen inte anses förbättra gäldenärens betalningsförmåga, när betalningsskyldigheten räknas ut. Som läget ser ut nu räcker barnbidraget inte ens till för de extra kostnader som familjen har för barnet. Barnbidraget är avsett att användas för barnets bästa. En höjd gräns ger barnfamiljerna bättre möjligheter att i rimlig utsträckning klara av sin uppfostrings- och vårdnadsskyldighet. Samtidigt kan en framtida marginalisering motverkas.

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att 35 a § i det första lagförslaget godkänns med följande ändringar:

35 a §

Tilläggsprestationsskyldighet

(1 och 2 mom. som i LaUB)

Om gäldenärens inkomster under ett kalenderår ökar så att de med minst 1 200 euro överstiger de inkomster som i betalningsprogrammet har antecknats som gäldenärens inkomster, skall gäldenären för betalningen av sina skulder använda två tredjedelar av det belopp med vilket ökningen överstiger 1 200 euro, dock inte det belopp som gäldenären nödvändigt har behövt till

utgifter för inkomstens förvärvande eller till sina övriga utgifter.

Det belopp som nämns i 3 mom. höjs med 100 euro för varje barn under 18 år som gäldenären

har vårdnaden om minst sex månader under respektive år. (Nytt)

(5—8 mom. som 4—7 mom. i LaUB)

Helsingfors den 19 november 2002

Toimi Kankaanniemi /kd
Kari Myllyniemi /cent
Mauri Salo /cent

Sulo Aittoniemi /alk
Kirsi Ojansuu /gröna
Seppo Lahtela /cent

LaUB 20/2002 rd — RP 98/2002 rd