

REKONSTRUKTÖR- & KONKURSFÖRVALTARKOLLEGIET (REKON) I SVERIGE

2010-02-02

Kronofogden
Tillsynsmyndigheten i konkurser

Angående projektet ”Effektivisera konkurshanteringsprocessen”

Tillsynsmyndigheten i konkurser (”TSM”) har sedan början av 2008 bedrivit ett projekt som initialt syftade till att utreda möjligheter till förändringar av den administrativa hanteringen av dokument och utbyte av information i samband med konkurs, men som med tiden har fått ett vidgat innehåll (härefter ”Projektet”). REKON har deltagit under del av projekttiden men lämnade den 10 november 2009 meddelande om att REKON preliminärt inte var berett att delta i den fortsatta projektanalysen. Orsakerna var i huvudsak att de synpunkter REKON lagt fram inte beaktades i tillräcklig omfattning av TSM. REKON har därefter den 18 januari 2010 haft ett personligt sammanträffande med företrädare för TSM. REKON har därvid funnit anledning att uttala sig särskilt över projektinnehållet.

1. Inledning

REKON kan i sig se många fördelar med en utökad digitalisering av konkurshanteringsprocessen.

Den utformning av dokumenthantering och utbyte av information som anges i Projektet är dock olämplig av en rad olika skäl. De kritiska synpunkter som REKON i nuläget önskar framföra behandlas nedan. Inledningsvis ges en sammanfattning och

generell bedömning av projektinnehållet. Därefter behandlas mer i detalj de olika delmomenten i konkurshanteringen.

2. Sammanfattande synpunkter

REKON delar TSMs uppfattning att det i och för sig är angeläget att underlätta inhämtning och utbyte av information genom ökad användning av digitala media.

REKON är dock kritisk till bl a följande delar av Projektet:

- 1) Projektet har inte tillkommit i rimligt samråd med den viktigaste aktören konkursförvaltarna.
- 2) Föreslagna förändringar leder till förändringar av fördelningen av arbetet mellan aktörerna i konkurshanteringsprocessen och dessa förändringar är inte till gagn för konkurshanteringsprocessen.
- 3) De juridiska förutsättningarna för genomförande av Projektet är oklara och till stora delar outredda.
- 4) Angivna kostnadsbesparingar kan i många delar starkt ifrågasättas och står i vart fall inte i rimlig proportion till kostnaderna för Projektets genomförande.
- 5) Kravet på att information i förekommande konkurshandlingar skall förmedlas via konkursportalen i strukturerad form står i strid dels med konkurslagens utformning av förvaltaruppdraget och dels reglerna för advokatverksamhet, samt hindrar en ändamålsenlig och självständig förvaltning under eget ansvar.
- 6) Kravet på att strukturerad informationen innebär en ovälkommen och kraftig förskjutning av ansvaret för färdigställandet konkurshandlingar från konkursförvaltaren till tillsynsmyndigheten.
- 7) Kravet på strukturerad information innebär att konkursförvaltningen låses fast vid en rudimentär standard för hur informationen skall presenteras och sammanställas, och utgör hinder mot en informationsstruktur som av förvaltaren anpassas för varje enskilt uppdrag.
- 8) REKON ifrågasätter påståendet om att borgenärerna inte erhåller nödvändig information från förvaltarna i nuvarande ordning.
- 9) Den informationen som de större borgenärerna efterfrågar avser mer detaljerade uppgifter om avyttringsåtgärder, utdelning, återvinningsfrågor etc. än vad som kan utläsas av de lagstadgade konkurshandlingarna.
- 10) Omfattningen av konkursportallösningen innebär en mycket stor byråkratisering av hela konkurshanteringen, vilket kommer att hämma en effektiv och ändamålsenlig konkurshandläggning och i förlängningen försvåra en nyrekrytering av förvaltare.

- 11) Att sammanställa en stor mängd uppgifter i konkursen i en databas hos Bolagsverket, utgör ett statligt intrång på de privata aktörer som idag ägnar sig åt denna typ av sammanställningar.

3. Allmänna synpunkter

Utredningens inriktning och resultat

REKON ställer sig mycket tveksam till om införandet av en konkursportal enligt projektförslaget skulle få några större besparingseffekter på förvaltningsnivå. Invändningarna kan delas upp enligt följande.

Även med införande av portallösningen är det nödvändigt med fortlöpande samrådskontakter med TSM och berörda borgenärer. Erfarenhetsmässigt så sker också flertalet kontakter från borgenärer via telefon eller e-post. Konkursförvaltaren har en tid- och kostnadseffektiv hantering av informationsflödet till och från konkursintressenter genom nyttjande av moderna media.

Rörande hanteringen av de anställda finns det inget i dagens system som hindrar att man, i den mån det är möjligt, nyttjar konkursbolagets i dataform införda anställningsuppgifter för överföring till konkursförvaltningens dataprogram. Någon egentlig effektivitetsvinst uppkommer således inte i denna del. Vidare har de konkursförvaltare som nyttjar det på marknaden dominerade dataprogrammet för lönegarantihantering, redan nu möjlighet att elektroniskt överföra aktuella uppgifter till länsstyrelserna. Länsstyrelserna har dock – närmast på grund av bristande utbildning i frågan - inte ännu givit klartecken för detta.

Expedieringen av konkursdokument utgör i sig en försvinnande liten del av det arbete som läggs ner i en konkurs av någon omfattning. Tidsvinsten i denna del kan därför knappast utgöra ett bärande skäl för konkursportallösningen. Vad gäller bevakningsförfarandet ställer sig REKON av skäl som utvecklas nedan inte bakom den lösning som föreslås i Projektet.

Beträffande sluthandlingar anser inte REKON att konkursförvaltarna behöver något stöd vid upprättandet av sluthandlingarna, utan dessa skall självfallet utformas självständigt av respektive förvaltare. Det är därefter domstolens och TSM:s uppgift att granska sluthandlingarna och i förekommande fall komma med kritiska synpunkter. Även beträffande dessa dokument framstår besparingen i expedieringen som försumbar.

REKON är däremot av uppfattningen att portallösningen säkerligen kan generera vissa effektivitetsvinster i och mellan berörda myndigheter. Mot bakgrund av dels den mycket höga investeringskostnaden för konkursportallösningens igångsättande, dels att det kan ifrågasättas om Projektets beräkningar av besparingarna för konkursförvaltarna är riktiga, bör det dock övervägas om Projektet skall ges en betydligt mer begränsad omfattning.

I sin nuvarande utformning framstår förslaget om konkursportal i många stycken som ytterst byråkratisk till sin utformning, där tyngdpunkten tycks ligga på att utforma

blankettstyrda dokument som i sin tur skall kunna användas för diverse statistik och jämförelser. Det finns en uppenbar risk att detta formalistiska inslag kommer att hämma en effektiv och ändamålsenlig konkurshandläggning. I det avseendet anser REKON att Projektet kantrata, genom att det släppt fokus på det i sig vällovliga syftet att öka möjligheterna till information till konkursintressenter och uppnå vissa besparingar genom minskad pappershantering mm.

Det finns enligt REKON en allmän risk, som inte får underskattas, med att bygga upp byråkratiska system som friställts från något egentligt konkurrenstryck. Man borttar därigenom inflytandet av de naturliga marknadskrafterna och riskerar att med tiden få ett otidsenligt och trögt system. Att därtill välja att öka den statliga direktstyrningen på ett område som idag sköts på ett mycket gott sätt av privata aktörer framstår som näringspolitiskt svårförklarligt.

REKON noterar också konkursförvaltarna inte på något sätt är ansvariga för portalens innehåll och utformning utan att TSM i alla väsentliga delar är huvudman för förvaltartjänsten. TSM:s dominerade roll härvidlag ter sig ytterst märklig vid jämförelse med myndighetens begränsade övervakningsuppgifter enligt konkurslagen (se 7 kap. 27 §), och ger en tydlig indikation på en utökad och av REKON önskad byråkratisering konkursförvaltningen.

Avslutningsvis önskar REKON påtala att den särskilde utredaren i Insolvensutredningen i dagarna har överlämnat sitt slutbetänkande, Ett samlat insolvensförfarande (SOU 2010:2). Som TSM känner till kommer den nya lagen att innebära mycket genomgripande förändringar i rekonstruktions- och konkurshandteringen både i formellt och praktiskt hänseende. Enligt REKON finner det därför starka skäl att avvakta införandet av insolvensbalken, innan man genomför något av de förslag som Projektet föreslår.

Juridiska förutsättningar

Som framgår av Projektets promemoria ”Sammanfattning av juridiska förutsättningar” finns det en rad olösta frågor och kvarstående osäkerheter vad gäller den föreslagna lösningens förenlighet med personuppgiftslagen (PuL) och respektive myndighets registerlag.

I egenskap av personuppgiftsansvarig är den enskilda konkursförvaltaren ansvarig för att personuppgifter inte behandlas i strid med PuL och övrig integritetslagstiftning. Detta gäller också uppgifter som kommit in till förvaltaren på elektronisk väg. I nämnda promemoria svävar man tydligt på målet rörande om konkursportallösningen skulle kunna innebära att aktuell integritetslagstiftning träds förnär. REKON ser mycket allvarligt på dessa grundläggande problem och anser – med beaktande av bl a de konsekvenser en överträdelse av dessa regelverk kan få för den enskilda förvaltaren – att frågan måste utredas ytterst noggrant.

Vad avser arkivering och gallring i elektronisk miljö bör noteras att enligt de vägledande reglerna för god advokatsed är en advokat skyldig att i original eller kopia arkivera de handlingar som ansamlats under utförandet av ett uppdrag.

REKON önskar också få ytterligare belyst hur de handlingar som ges in till den tilltänkta konkursportalen skall uppfattas rättsligt. Är det att betrakta som offentliga handlingar, med de begränsningar som sekretesslagen påbjuder, eftersom de förvaras i en av staten kontrollerad databas? Och hur påverkar detta i så fall konkursförvaltarens bedömning när diverse – mer eller mindre seriösa - konkursintressenter önskar ta del av handlingar i en konkurs?

REKON övergår här efter till att kommentera de skilda momenten i konkurshanteringen.

4. Ansöka och besluta om konkurs mm

Vad gäller förslaget om att konkursansökan också skall kunna ges in och hanteras elektroniskt är det enligt REKON viktigt att tillräckliga garantier finns för att sådana ansökningar hanteras på ett rättssäkert sätt och att möjligheten till missbruk så långt som möjligt beivras. Det finns också enligt REKON anledning att i harmoniseringshänseende undersöka hur denna typ ansökningsförfaranden hanteras i övriga EU-länder. Insolvenslagstiftningen inom EU knyts samman på en rad områden och det skulle vara olyckligt om den svenska ordningen i väsentliga delar avvek från övriga EU-länder. REKON önskar också påpeka att en elektronisk handläggning inte bör tillåtas innebära en ökad byråkratisering av ansöknings- och beslutsförfarandet, där gäldenären avkrävs fler formella uppgifter än vad lagen kräver.

REKON ifrågasätter om den automatiska informationsinhämtning, från officiella register i samband med konkursbeslutet, innebär någon nämnvärd tidsvinst i förhållande till nuläget. Tvärtom går det inte att bortse ifrån att i många mindre konkurser kommer den automatiserade processen innebära att överflödigt och onödigt information belastar konkursförvaltningen. Det framstår också som ett statligt intrång på en marknad som idag sköts av ett antal privata aktörer. Förslaget om automatisk informationsinhämtning bör således även ges en näringspolitisk översyn.

5. Utredda konkursboet

Inledande information

Flertalet konkursförvaltare har frivilligt godtagit ordningen att i konkursens inledning överlämna en inledande information till TSM. Överlämnandet torde regelmässigt ske per telefaxmeddelande eller e-post. Eftersom detta överlämnande av information inte är något i lag föreskrivet krav för en konkursförvaltare, framstår det dock som tveksamt att låta denna frivilliga information omfattas av den föreslagna portallösningen.

Konkursbouppteckningen

Som framhålls i projektmaterialen finns ingen fastställd ordning för hur en konkursbouppteckning skall vara utformad. Konkurslagen innehåller inte heller anvisningar om hur bouppteckningen skall vara utformad utan där anges endast i korta ordalag vissa uppgifter som skall tas upp i denna. Det är också ändamålsenligt att

konkursförvaltaren tillåts att anpassa bouppteckningens utformning till konkursens storlek och övriga förutsättningar.

Sett ur detta perspektiv är REKON negativt inställd förslaget att bouppteckningens uppgifter i något avseende skall avges i strukturerad form och att det skall ske maskinella kontroller av att den är formellt korrekt och komplett. Istället bör dokumentet, vid ett eventuellt genomförande av konkursportalen i någon form, lämnas över elektroniskt på konkursens hemsida på portalen med användning av MS Word/Excel eller liknande dataprogram.

Förvaltarberättelsen

Vad avser förvaltarberättelsen finns mera detaljerade föreskrifter i konkurslagen för vad denna skall innehålla. I likhet med bouppteckningen finns det emellertid inga anvisningar för hur förvaltarberättelsen skall vara utformad. Vad som framhållits ovan rörande innehållet konkursbouppteckningen gör sig därför också gällande för förvaltarberättelsen.

Vid sidan av detta önskar REKON påpeka att advokater arbetar självständigt och är så kallade fria yrkesutövare. Konkursförvaltaruppdrag omfattas av advokatverksamheten och omgärdas därför av reglerna för sådan verksamhet. I den fria yrkesutövningen ingår att fritt och på eget ansvar utforma de handlingar som ingår i advokatverksamheten. En ordning där en myndighet ges ett direkt inflytande över hur en advokat skall utforma sina handlingar anser REKON står i strid med angivet regelverk, vilket ytterst har till syfte att värna om en självständig och oberoende advokatkår.

Till detta kommer att det i 8 kap. 3 § regeringsformen anges att ålägganden för enskilda får meddelas endast med stöd av lag. Konkursrätten hänför sig i allt väsentligt till detta obligatoriska lagområdet (se t ex SOU 1983:23 s. 124).

På grund av det anförda bör även förvaltarberättelsen, vid ett eventuellt genomförande av Projektet, lämnas över elektroniskt på konkursens hemsida på portalen med användning av MS Word/Excel eller liknande dataprogram.

6. Hantera anställda

Projektets förslag till nyläge vad gäller hantering av anställda ger också anledning till kritiska synpunkter från REKON:s sida. Även i denna del av konkurshantering är avsikten att varsel, uppsägning och beslut om lönegaranti skall ske i strukturerad form på konkursportalens hemsida. Av tidigare anförda skäl är en sådan ordning oförenlig med tillämpliga advokatregler och konkursförvaltarens rätt att fritt och på eget ansvar utforma de handlingar som aktualiseras i konkursen.

Angiven slutsats förändras inte av att förvaltarens uppgifter vad gäller anställda i viss utsträckning är att betrakta som myndighetsutövning, då denna myndighetsutövning sker genom enskild. Det innebär enligt REKON att respektive konkursförvaltare självständigt och under eget ansvar skall hantera frågor kring de anställda.

7. Fortsatt förvaltning

Beskrivningen av nyläget vad avser bevakningsförfarandet framstår som mycket byråkratisk och praktiskt svårhanterligt, och vittnar enligt REKON:s mening om en bristande insikt i den praktiska konkurshantering. Vid ett eventuellt genomförande av konkursportallösningen kan ifrågasättas om det är lämpligt att detta förfarande över huvud taget bör omfattas av densamma.

Vad gäller halvårsberättelse återkommer samma synpunkter som framförts i anslutning till konkursbouppteckningen och förvaltarberättelsen.

8. Avslutande av konkurs

I Projektet föreslås även i denna del att handlingar skall lämnas över i elektronisk och strukturerad form. Av tidigare anförda skäl motsätter sig REKON en sådan ordning.

Beträffande utdelningsförslaget är det enligt lag förvaltaren som skall upprätta ett förslag till utdelning. Utdelningsförslaget är en komplicerad handling där en rad omständigheter skall beaktas. REKON anser det som uteslutet att denna uppgift skall överlämnas till en utomstående maskinell hantering som förvaltaren endast har att ta ställning till. På samma sätt förhåller det sig med förvaltningsredogörelsen.

Rörande redogörelsen enligt 7 kap 17 § konkurslagen bör övervägas om konkursförvaltningen verkligen skall belastas med att avge fler uppgifter än vad lagen kräver.

I frågan om utformningen arvodesräkning och arvodesredogörelse har REKON i andra sammanhang framfört sina synpunkter.

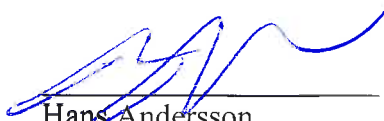
9. Avslutning

Av det ovanstående är det tydligt att projektet innehåller sådana brister att ett genomförande i nuvarande form är otänkbart. REKON föreslår därför att berörda parter i samråd söker hitta vägar att tillvarata det goda i projektiden, nämligen att möjliggöra ett ökat digitalt informationsutbyte i konkurser.

Rekonstruktör- & Konkursförvaltar Kollegiet (REKON) i Sverige



Odd Swarting



Hans Andersson