



2020-04-20

Översänds per e-post:

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för fastighetsrätt och associationsrätt
103 33 Stockholm

Regeringskansliets diarienummer: Ju2019/04217/L2

Remiss avseende promemorian Konkursförfarandet (DS 2019:31)

Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige (REKON) avger härmed följande remissvar.

1. Inledning

REKON anser att promemorian är mycket välskriven och genomarbetad, vilket ger ett gott underlag vid bedömningen av de olika ändringsförslagen.

Som framhålls i promemorian har det genom åren framställs en rad olika förslag på modernisering av konkursförfarandet som inte lett till lagstiftning. Det senaste mer sammanhållna förslaget var Domstolsverkets och Kronofogdemyndighetens rapport "En mer rationell konkurshantering" som presenterades under 2013 ("Rapporten"). Många av förslagen i promemorian tar sin utgångspunkt i de förslag till förändringar av konkurshanteringen som lades fram i Rapporten. Grundtanken är att en rad arbetsmoment ska flyttas från domstolarna till tillsynsmyndigheten och konkursförvaltarna. Domstolarnas roll ska därigenom renodlas till att hantera konkursbeslut, förordnande av förvaltare, tvistiga frågor, tvångsmedel och andra spörsmål av mer komplicerad natur.

Som närmare utvecklas i promemorian ligger förslagen i linje med den strävan som funnits under de senaste decennierna att renodla domstolarnas verksamhet och ge utökat mandat och beslutskompetens till förvaltningsmyndigheterna.



REKON framhöll redan i sitt remissvar till Rapporten att det finns en skillnad mellan konkurshantering och övriga icke tvistiga ärenden i domstol. Konkursinstitutet innefattar en generalexekution som är en av de mera ingripande åtgärderna som kan vidtas mot fysiska och juridiska personer.

Från ett rättssäkerhetsperspektiv finns det därför skäl att vara synnerligen återhållsam med att rubba den trepartskonstellation som domstolen, tillsynsmyndigheten och konkursförvaltarna utgör.

REKONs principiella utgångspunkt är därför att det krävs mycket goda argument för att i någon större omfattning omstrukturera den rollfördelning som gäller idag där domstolarna fattar besluten, tillsynsmyndigheten utövar en kvalitativ tillsyn över konkursförvaltarna och den praktiska konkurshanteringens sköts av konkursförvaltaren.

Av promemorian framgår att de föreslagna förändringarna av ansvarsuppdelningen mellan de aktuella aktörerna under konkursförfarandet inte har sin grund i någon egentlig materiell eller kvalitetsmässig brist utan avser istället att åstadkomma en snabbare och mer kostnadseffektiv hantering av konkursärendet.

Förslagen innebär i det stora hela att arbetsuppgifterna för domstolarna fördelas ut på tillsynsmyndigheten och konkursförvaltarna, med en betydande besparing för domstolarna som följd. Detta innebär att en ökad del av kostnaderna för konkursförfarandet kommer att bäras av borgenärskollektivet istället för det allmänna, vilket inte kompenseras av de övriga förslag till förenklingar som framgår av promemorian.

Enligt REKONs uppfattning är det högst tveksamt om förslagen kommer att medföra en märkbart snabbare konkurshantering. Orsaken är att handläggningstiden för konkurser till största del påverkas av förhållanden som aktuella förslag har en marginell påverkan på. Det avser till exempel formerna för avyttring av tillgångarna i konkursboet, fortsatt drift, tvistehantering (vid sidan av bevaknings- och anmärkningsförfarandet), indrivning av fordringar, utredningar av olika slag och internationella inslag i konkursen.

På ett generellt plan är REKON tveksam till om den föreslagna omstruktureringen av konkursförfarandet bärs upp av tillräckligt goda skäl för mer genomgripande lagändringar. REKON vill dock påpeka att många av förslagen utgör en välkommen förbättring och förenkling av konkurshantering, vilket utvecklas närmare nedan.

2. Konkursbeslut, förordnande av förvaltare m.m.

Förslaget bygger på att domstolen alltjämt ska mottaga konkursansökningar, besluta om konkurs, förordna förvaltare och kungöra konkursbeslutet. REKON instämmer i dessa delar i promemorians slutsatser och förslag.

Det är också välkommet att en ansökan om konkurs och företagsrekonstruktion ska kunna lämnas in elektroniskt och att den obsoleta bestämmelsen i konkurslagen om att gäldenären ska foga en undertecknad förteckning över sin ekonomi tas bort.

REKON har inte några synpunkter på förslagen som avser konkursförvaltarens bouppteckning.

3. Edgångssammanträde

I REKONs remiss över Rapporten ställde sig REKON negativ till förslaget att det obligatoriska edgångssammanträdet skulle ersättas av ett förfarande hos konkursförvaltaren. Denna principiella inställning kvarstår. Förslagen i promemorian är dock betydligt mer genomarbetade och hanterar på ett klokt sätt de problem av praktisk och legal natur som lyftes fram vid remitteringen av Rapporten.

Till detta kommer att det ska ges möjlighet att konkursförvaltaren begära edgång och att ett edgångssammanträde vid tingsrätten kan komma att försvåras vid införande av ett mindre antal konkursdomstolar. REKON har därför inte nu några starka invändningar mot ett genomförande av förslagen som avser edgång.

4. Tvångsmedelsanvändning

REKON har inte någon erinran mot förslagen gällande beslut om säkerhetsåtgärder och tvångsåtgärder.

5. Anståndsbegäran gällande förvaltarberättelsen m.m.

Ur principiell synvinkel bör inte tillsynsmyndigheten ha några beslutsbefogenheter i konkurshanteringens utan endast utöva tillsyn över förvaltningen. Samtidigt kan REKON hålla med om slutsatsen att ett ställningstagande till en begäran om anstånd är av mycket enkel karaktär och att det kan finnas praktiska fördelar att frågan endast hanteras av konkursförvaltaren och tillsynsmyndigheten. REKON motsätter sig därför inte förslaget.

REKON har inte någon invändning mot de förslag som rör hanteringen av förvaltarberättelse, halvårsberättelse och slutanmälan.

6. Vissa uppdragstagare i en konkurs

REKON ställer sig bakom de förslag angående uppdragstagare i konkurs, som lämnas i promemorian förutom förslaget att tillsynsmyndigheten ska överta tingsrättens uppgift att förordna och entlediga gransknings- och tillsynsman. Uppdragstagare i ett konkurs-

eller rekonstruktionsförfarande bör utses av tingsrätten. Att ge tillsynsmyndigheten beslutanderätt i dessa frågor innebär en olycklig sammanblandning av myndighetens övervakande roll och uppgifter som bör ligga på en domstol.

REKON delar inte heller promemorians slutsats att förordnande och entledigande av granskningsmän är av okomplicerad natur utan erfarenheten visar att denna typ av ärenden ofta är förenat med omfattande handläggningsåtgärder. Inom ramen för samrådsskyldigheten förekommer det också regelmässigt att konkursförvaltare söker stöd och råd hos tillsynsmyndigheten när det gäller hur man i olika avseenden ska förhålla sig till utsedd granskningsman och dennes krav på åtgärder och insyn. Att tillsynsmyndigheten därefter ska äga frågan om granskningsmannen av ett eller annat skäl ska entledigas eller kvarstå i sin funktion framstår inte som väl övervägt.

7. Bevaknings- och anmärkningsförfarande

REKON har inte något att erinra mot förslaget att bevaknings- och anmärkningsförfarandet i större utsträckning ska hanteras av konkursförvaltaren.

REKON ställer sig också bakom förslagen avseende den inledande, utredande och avslutande delen av bevaknings- och anmärkningsförfarandet samt efterbevakningen.

REKON vill framhålla att ett utvidgat ansvar för hanteringen av bevaknings- och anmärkningsförfarandet innebär ett markant utökat krav på konkursförvaltaren och hans eller hennes organisation för att garantera en rättssäker handläggning. REKON delar inte promemorians slutsats att konkursförvaltarna bör kunna hantera dessa utökade uppgifter utan att det får några nämnvärda ekonomiska konsekvenser (se sidan 476 i promemorian). Att förslagen innefattar vissa förenklingar av hanteringen under förfarandet uppväger inte det merarbete som läggs på konkursförvaltaren. Konkursförvaltaren får ansvaret för hela administrationen av förfarandet och tilldelas en mera central roll när det gäller att försöka uppnå förlikning vid en bevakningstvist. Eftersom konkursförvaltaren ges ensam bestämmanderätt att förfoga över sin anmärkning och ingå förlikning med enskild borgenär, blir det också särskilt viktigt att förankra sådana beslut med berörda borgenärer och tillsynsmyndigheten för att upprätthålla förtroendet för förfarandet.

Enligt nuvarande regler är det principiellt borgenärerna som ska lämna sitt medgivande till ett förlikningsuppdrag; låt vara att det i många fall endast är konkursförvaltaren som, vid sidan av konkursdomaren, närvarar under förlikningssammanträdet. Sett ur övriga borgenärers perspektiv kan det mest rationella vara att inte lägga ner tid på förlikningsansträngningar utan gå direkt till ett avgörande av saken. Det är borgenären som ska styrka sin fordran och om konkursförvaltaren generellt ska eftersträva förlikning, även om fordran framstår som mycket osäker, är det potentiellt till nackdel

för övriga borgenärens utdelningsdividend. För att tydliggöra detta vore det enligt REKON bra med någon form av kvalifikation i den föreslagna bestämmelsen i 9 kap 13 § andra st. konkurslagen. Ett förslag är att utforma lagtexten på följande sätt: "Förvaltaren ska för borgenärernas bästa verka för en förlikning av de tvistefrågor som uppkommit genom framställda anmärkningar" (jfr portalbestämmelsen i 7 kap 8 § konkurslagen)

8. Konkursens avslut

Förslaget innebär att tillsynsmyndigheten ska vara beslutande organ avseende:

1. Avskrivning av konkurs.
2. Konkursförvaltarens arvode.
3. Utdelning/arvode om inte invändning görs mot utdelningsförslaget.
4. Förskott på arvode.
5. Särskilt arvode.

Tillsynsmyndighetens beslut ska få överklagas till tingsrätten och vid invändning enligt punkten 3 ovan ska överlämning ske till domstolen.

REKON är starkt kritisk till dessa förslag. Orsaken till den negativa hållningen kan utvecklas enligt följande.

Tillsynsmyndigheten ska övervaka att konkursförvaltarna följer konkurslagens bestämmelser. I denna roll ska tillsynsmyndigheten vara helt fränkopplad från någon direkt eller indirekt inblandning i den verksamhet som ska granskas och granskningen ska ske på ett opartiskt och objektiva sätt. En tillsynsmyndighet ska vara fristående för att kunna utöva tillsyn på ett rättssäkert och trovärdigt sätt. Tillsynsmyndigheten ska således endast ha just en tillsynsfunktion. Det är inte förenligt att både vara beslutsfattare och att utöva tillsyn. Den rollfördelningen bygger på beständiga argument utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Tillsynsmyndigheten har idag till uppgift dels att yttra sig över arvodets skälighet i enskilda konkurser dels ett av lagstiftaren särskilt utpekat ansvar att se till att kostnadsutvecklingen i konkurser håller sig på en rimlig nivå. Lagstiftarens tanke med att låta tillsynsmyndigheten utföra den senare uppgiften är att myndigheten genom sin tillsyn i samtliga konkurser bör ha goda förutsättningar att bära borgenärskollektivets och statens intresse av att begränsa konkurskostnaderna.

Tillsynsmyndigheten har därför genom åren lagt stor möda med att försöka skapa en helhetsbild av kostnadsutvecklingen i konkurserna. Myndigheten har utfört olika slags temagranskningar om förvaltararvoden och sammanställt diverse statistik och dokument.

Tillsynsmyndigheten har också såväl i sina styrdokument som i praktisk hantering framhållit att en konkursförvaltare som inte över tid delar myndighetens syn på kostnadseffektivitet kan meddelas att han eller hon inte åtnjuter myndighetens förtroende och därigenom få stora svårigheter att erhålla nya förordnanden.

REKON har inget att invända mot att tillsynsmyndigheten bär denna roll i arvodeshänseende utan ser det som fördel att koncentrera borgenärskollektivets och statens intresse av att bevaka kostnadsutvecklingen i konkurser till en professionell part. Men det säger sig självt att om tillsynsmyndigheten i första instans ges beslutandemakt i arvodesfrågan får detta en direkt (och oönskad) effekt på förvaltarens och tillsynsmyndighetens inbördes samarbete under konkurshantering.

Den myndigheten som förvaltaren ska samråda med (jfr även här förslaget om en utökad hörandeskyldighet, sidan 354ff i promemorian) och på olika sätt förhålla sig till under konkursens handläggning är också den myndigheten som senare ska bedöma och meddela beslut om ersättningen för nedlagt arbete. Denna sammanblandning av roller skapar en mycket labil situation ur ett oberoende- och rättssäkerhetsperspektiv.

Det är i och för sig riktigt som anges i promemorian (s 285) att tillsynsmyndigheten i de flesta fall tillstyrker förvaltarens arvodesanspråk, och att domstolen då ansluter sig till myndighetens bedömning. I de fall där tillsynsmyndigheten framfört synpunkter på arvodet och saken prövats av domstol finns det dock inte något underlag för påståendet att domstolen regelmässigt följer tillsynsmyndighetens åsikt i arvodesfrågan. Om tillsynsmyndigheten skulle ges beslutandemakt innebär det förstås en förskjutning i detta avseende, genom att för en förvaltare få till stånd en ändring av ett redan fattat beslut utgör en högre tröskel än om man från början har möjlighet att framlägga sina argument.

Beträffande utdelning bör, med samma principiella hållning som redovisats ovan, sådana beslut endast meddelas av domstol.

REKON tillstyrker förslagen om ändrad beloppsgräns för småbelopp, förskottsbetalning av utdelningsmedel, ingivande av slutanmälan och förlust av rätten till utdelningsmedel.

9. Ackord i konkurs

I likhet med förslaget är det REKONs uppfattning att ackord i konkurs även fortsättningsvis ska fastställas av rätten samt att tillsynsmyndigheten av tidigare anförda skäl (jfr. avsnitt 6 och 8 ovan) inte ska ges någon beslutanderätt vid ackord i konkurs.

REKON har inte någon erinran mot förslagen att konkursförvaltaren övertar den inledande hanteringen av förfarandet och att denne ska ge in borgenärsförteckningen till rätten i ett tidigare skede.

10. Slutredovisningen

Med utgångspunkt i REKONs uppfattning att beslutsfattande vid konkursens avslut bör ligga kvar hos domstolen bör även tingsrättens uppgifter kopplat till slutredovisningen kvarstå.

Beträffande tillsynsmyndigheten har REKON inget att invända mot att skyldigheten för tillsynsmyndigheten att särskilt granska slutredovisningen i en konkurs som skrivs av på grund av otillräckliga tillgångar tas bort. Det kan också vara lämpligt att tillsynsmyndigheten övertar ansvaret för att utfärda kungörelse av slutredovisningen, om detta bedöms leda till några effektivitetsvinster.

11. Handlingsoffentlighet och förvaring av handlingar

REKON tillstyrker förslagen rörande handlingsoffentlighet och förvaring av handlingar. REKON vill dock påpeka att om konkursförvaltaren ska ansvara för förvaringen av gäldenärens handlingar kommer det innebära en fördyring av konkurshanteringen som i utdelningskonkurser belastar borgenärskollektivet.

12. Vissa tillsynsfrågor

REKON har i andra sammanhang framfört en oro kring tillsynsmyndighetens förmåga att attrahera kompetent personal och över tid säkerställa att tillsynen håller ett högt mått av kvalitet. Det är därför bra att promemorian lyfter upp dessa frågor (se sidan 349 och 358f).

Kronofogdemyndigheten har de senaste åren fått utökade ansvarsuppgifter. Bland annat hanteringen av skuldsaneringsärendena har slukat betydande resurser och myndigheten har haft svårt att inom rimlig tid hantera inkomna ärenden. Anställda hos tillsynsmyndigheten har därför tidvis tilldelats arbetsuppgifter som gällt skuldsanering. Det finns också rapporterade allvarliga brister som gäller kronofogdemyndighetens medelhantering, verkställighet och IT-hantering. Sett ur kronofogdemyndighetens perspektiv utgör konkurstillsynen en försvinnande liten del av dess verksamhet. Det finns därför en berättigad oro att tillsynsmyndigheten inte skulle få en tillräcklig resurstilldelning av medel och personal om förslagen skulle genomföras i alla delar.

REKON har inte något att invända mot att höranderegeln vid införande av övriga ändringsförslag kompletteras så att den även omfattar frågor som är svårbedömda med den väl avvägda begränsning som anges i promemorian (s 358).

REKON har inte någon erinran mot förslaget att ta bort de regler som i vissa fall anger att konkursförvaltaren ska inhämta tillsynsmyndighetens medgivande. Av samma skäl som det inte är lämpligt att tillsynsmyndigheten ges beslutandemakt rörande exempelvis utdelning och arvode bör även dessa regler mönstras ut från konkurslagen.

13. Domstolsprövningen i konkursärenden

De processuella reglerna i konkurslagen utgår ifrån att det i stor utsträckning är domstolen som beslutar i olika frågor under konkurshandläggningen. Med promemorians förslag på en ändrad rollfördelning i detta avseende är det naturligt att justeringar bör göras beträffande ärendehantering i konkurs.

De förändringar som promemorian föreslår i dessa delar i kapitel 15.2-15.6 (sidan 366-394) framstår för REKON som i sig logiska och välgenomtänkta. Sedan är det en annan sak att REKON inte delar promemorians uppfattning om det goda med domstolens minskade roll i konkursförfarandet.

REKON anser att det finns bärande skäl att koncentrera konkursärendena till ett mindre antal tingsrätter och att frågan om vilka tingsrätter som är behöriga bör regleras i förordning. Förslaget att en tingsrätt i varje län ger behörighet att pröva konkursärenden framstår som väl avvägt.

REKON välkomnar förslaget om ett särskilt återvinningsforum.

14. Domstolsprövning i lönegarantiärenden m.m.

REKON har inte någon erinran mot förslagen om en ny ordning för prövning av lönegarantibeslut i domstol.

REKON ställer sig bakom förslaget att kungörelser, underrättelser och översändande av handlingar m.m. i större utsträckning ska kunna hanteras digitalt.

Med utgångspunkt i lämnade förslag skulle det vara en naturlig följd att tillsynsmyndigheten övertar Domstolsverkets uppgifter i konkursförfarandet, på sätt som beskrivs i promemorian. Som framgår av promemorian (sidan 437) utgörs Domstolsverkets grundläggande uppdrag av att bistå domstolarna. Om domstolarna i allt väsentligt behåller sin nuvarande roll i konkurshandlingen saknas följaktligen skäl att överföra Domstolsverkets uppgifter till annan myndighet.

REKON tillstyrker förslagen beträffande avgifter i konkursförfarandet.

15. Sammanfattning

REKON är positivt inställd till stora delar av det remitterade förslaget. De frågor som promemorian behandlar utgör centrala delar av obeståndsrätten och är viktiga för att upprätthålla en effektiv och tidsenlig reglering av vårt kredit- och exekutionsväsen. Utredningen är därför, oavsett de synpunkter som lämnats i remissen, mycket välkommen och REKON hoppas att den ska inspirera till ett fortsatt reformarbete inom lagområdet. Däremot anser REKON att med tanke på ändringsförslagets omfattning och vikt borde beredningen av lagstiftningsärendet lämpligen ha skett genom en utredningskommitté.

I lagstiftningsarbete hamnar lätt storheterna rättssäkerhet och effektivitet i motsatsförhållande. Utgångspunkten vid sådana intressekonflikter är att rättssäkerheten måste prioriteras. Generalexekution är ett rättsinstitut med mycket ingripande rättsföljder och det är därför nödvändigt att de centrala frågorna för konkursförfarandet handläggs av en domstol även om det kräver vissa resurser av domstolen och att rollerna för de som deltar i hanteringen av konkursen inte sammanblandas. Det förhållande att mer än en av de offentliga aktörerna i ett förfarande måste sätta sig in en frågeställning är ofta nödvändigt i ett kontradiktoriskt förfarande, och bör inte i sig ses som en belastning.

Vid en internationell utblick är det också tydligt att domstolarna i de flesta rättssystem har en stor, och ofta större roll, i förfaranden som innebär en generalexekution eller annan väsentlig rådighetsinskränkning för gäldenären. Vid internationella jämförelser har den centrala roll som utländska rättsordningar tilldelar konkursdomstolen (t.ex. Chapter 11 i United States Bankruptcy Code) lyfts fram som en framgångsfaktor, som den svenska insolvensrätten saknar. Implementeringen av EU-direktivet om rekonstruktion och effektivare insolvenshantering kommer också att ställa högre krav på domstolarnas kompetens och deltagande i hanteringen av obeståndsärenden. Strävandena att effektivisera domstolarnas handläggning får därför inte avlöva domstolarna på kompetens i obeståndsfrågor och särskilt inte om det sker på bekostnad av rättssäkerheten.

För REKONs räkning



Hans Andersson
Ordförande