

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 18 november 1992
Utlåtande nr 23

Till Lagutskottet

När riksdagen den 2 oktober 1992 remitterade regeringens proposition nr 182 med förslag till lagstiftning om sanering av företag och nr 183 med förslag till lag om skuldsanering för privatpersoner till lagutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om dem till lagutskottet.

Utskottet har hört lagstiftningsrådet Pauliine Koskelo och lagstiftningsrådet Mikko Könkkölä vid justitieministeriet, avdelningschefen Erkki Kontkanen vid Bankföreningen i Finland, professorn Erkki Havansi, professorn Mikael Hiden, professorn Antero Jyränski, professorn Ilkka Saraviita, juris doktorn, kansler Kauko Sipponen och professorn Thomas Wilhelmsson.

Grundlagsutskottet har behandlat propositionerna från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens propositioner

Proposition nr 182

Regeringen föreslår en lag om företagssanering. Syftet med reformen är att skapa rättsliga förutsättningar för att sanera livsdugliga företag och undvika onödiga konkurser. Ett bolags samtliga borgenärer skall enligt förslaget omfattas av saneringsförfarandet.

Enligt propositionen skall domstolen på ansökan besluta om att saneringsförfarande skall inledas. Förfarandet går ut på att ett saneringsprogram görs upp, dvs. ett program om åtgärder för att förbättra ett företags verksamhetsbetingelser. I lagen skall stadgas om de skuldregleringar som ingår i saneringsprogrammet, m.a.o. de eftergifter som kan krävas av borgenärerna i saneringsprogrammet. Programmet fastställs av domstolen sedan borgenärerna har getts tillfälle

att ta del av programförslaget eller programförslagen och att uttala sin uppfattning om dem. Domstolen skall pröva om de lagstadgade förutsättningarna för att fastställa programmet föreligger. Programmet skall kunna fastställas även om alla borgenärer inte har godkänt det.

I propositionen föreslås också ändring av åtta gällande lagar.

Propositionen anknyter till budgetpropositionen för 1993 vad gäller personalanslagen för domstolarna.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så fort som möjligt sedan de godkänts och stadfästs.

Proposition nr 183

I propositionen föreslås en lag om skuldsanering för privatpersoner. Syftet med reformen är att upprätta ett regelverk som gör det möjligt att rätta till den ekonomiska situationen för en privat gäldenär som råkat i svårigheter. Skuldproblemen skall i första hand lösas på frivillig väg. Skuldsanering kommer i fråga bara om frivillig förlikning inte har kunnat uppnås. Skuldsanering är ett insolvensförfarande som gäller alla gäldenärens borgenärer och som åsidosätter den verkställighet som för närvarande kan riktas mot gäldenären, dvs. konkurs och utsökning.

Domstolen föreslås besluta om skuldsanering. I det sammanhanget fastställer domstolen ett betalningsprogram för gäldenären. Programmet ersätter gäldenärens ursprungliga betalningsförpliktelser. Enligt betalningsprogrammet förpliktas gäldenären att använda alla sina inkomster till att betala sin skuld utom den del som behövs för nödvändiga levnadskostnader och för att fullgöra eventuell underhållsskyldighet. Gälde-

nären är skyldig att realisera all sin egendom utom det som kan räknas till hans grundläggande trygghet. Ett betalningsprogram skall i allmänhet gälla i fem år. Det kan fastställas mot borgenärernas vilja om det finns förutsättningar för en skuldsanering och om programmet motsvarar det som stadgas i lagen och gäldenärens betalningsförmåga.

Propositionen hänger samman med budgetpropositionen för 1993.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så fort som möjligt sedan den godkännts och stadfästs.

Lagstiftningsordningen

Regeringen påpekar i sin ytterst detaljerade motivering till lagstiftningsordningen att den lämnar rum för tolkning när det gäller de två huvudlagförslagen och att det därför är nödvändigt att begära utlåtande i saken av riksdagens grundlagsutskott. Båda propositionerna utgår dock från att alla lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

En viktig aspekt att beakta vid den statsförfattningsrättsliga bedömningen är enligt motiveringen att såväl lagen om företagssanering som lagen om skuldsanering för privatpersoner begränsar borgenärernas rätt att få prestation för sin fordran enligt de ursprungliga villkoren. Skuldsaneringen är enligt förslaget förknippad med ett indrivnings-, betalnings- och utmättningsförbud. Borgenärernas rättigheter begränsas eventuellt också av de föreslagna skuldregleringarna som kan fastställas även mot en enskild borgenärs vilja. En annan viktig synpunkt på lagstiftningsordningen i motiveringen är att båda dessa lagar även gäller skulder som uppkommit innan lagen trätt i kraft. Lagarna kommer således att inverka retroaktivt.

Utskottets ställningstaganden

Grunderna för den statsförfattningsrättsliga bedömningen

Den statsförfattningsrättsliga bedömningen av denna fråga är intimt förknippad med det i 6 § regeringsformen garanterade egendomsskyddet. Utskottet har i sin praxis hittills utgått från att civil- och straffrättsliga verkställighets- och säkringsåtgärder även då det gäller egendom i regel

skall kunna sättas i kraft genom en vanlig lag (GrUU 10/1982 rd). Utskottet har anförut ställningstaganden som bygger på denna utgångspunkt t.ex. beträffande lagstiftningen om förmånsrätt i sina utlåtanden nr 1/1940 rd, 1/1972 rd och 20/1992 rd.

De föreslagna reformerna avser att erbjuda en lösning på problemen med en insolvent gäldenär. Hittills har framför allt konkurslagstiftningen tagits till hjälp för att lösa problemen mellan gäldenärer och borgenärer samt borgenärernas inbördes problem. Meningen är att genom reformerna skapa andra lösningar på insolvensproblemet än konkurs och samtidigt rättsliga förutsättningar för att sanera livsdugliga företag och rätta till den ekonomiska situationen för privatpersoner med skuldproblem.

De föreslagna nya regleringarna vid insolvens eller hotande insolvens för gäldenären kan enligt utskottets uppfattning i sak och till sin betydelse jämföras med den verkställighetslagstiftning som nu är förknippad med gäldenärens insolvens, framför allt konkurs- och utsökningslagstiftningen. Den ovan anförda synpunkten att civilrättsliga verkställighetsåtgärder kan regleras genom en vanlig lag bör därför enligt utskottets mening också betraktas som en generell grund för den statsförfattningsrättsliga bedömningen av de föreslagna reformerna. Likaså bör det accepteras som utgångspunkt för denna bedömning att verkställighetsåtgärderna på ett eller annat sätt ingriper i borgenärens ställning som innehavare av vissa förmögenhetsrättsliga rättigheter som följer av skuldförhållandet. Om behörlig hänsyn tas till det i regeringsformen garanterade egendomsskyddet betyder det i samband med en exceptionell reglering som denna framför allt att borgenärens situation, som i sig oundvikligen blir sämre, inte får försvagas i oskälig grad.

Skulder som uppkommit efter det reformen trätt i kraft

Med beaktande av den ovan anförda allmänna synpunkten och sin bedömning av borgenärens situation utgående från förslaget till lag om företagssanering och förslaget till lag om skuldsanering för privatpersoner anser utskottet att 6 § regeringsformen inte ställer något hinder för att lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning till den del lagarna avses bli tillämpade på skuldförhållanden som uppkommit efter det lagen trätt i kraft.

Lagarnas retroaktiva verkan

Allmänt

Vad gäller de nya stadgandenas retroaktiva verkan framgår utskottets redan hävdvunna inställning till en utveckling av gällande verkställighetsrättsliga institutioner av t.ex. dess utlåtande nr 20/1992 rd. I detta utlåtande anser utskottet att fordringarnas inbördes förmånsordning kan ändras retroaktivt genom en vanlig lag så länge de nya stadgandena inte ändrar fordringarnas inbördes förmånsordning när det gäller en konkurs som redan inletts eller utsökning som redan verkställts.

Denna tolkningspraxis kan dock inte som sådan iakttagas här eftersom de föreslagna regleringarna vid insolvens gäller nya verkställighetsrättsliga institutioner. I detta sammanhang bör det noteras att den föreslagna reformens betydelse i praktiken i detta fall i hög grad beror på om de nya lagarna också kan tillämpas på skuldförhållanden som uppkommit innan reformen träder i kraft. Utskottet anser att huvudvikten vid den statsförfattningsrättsliga bedömningen av saken i en situation som denna, som inte varit reglerad förut, bör läggas vid regleringens verkställighetsrättsliga natur, trots att denna synvinkel är exceptionell t.ex. med tanke på den sedvanliga statsförfattningsrättsliga tolkningen av avtals fortbestånd.

Av detta följer såsom konstaterats tidigare att regleringen — i detta fall alltså även en retroaktiv reglering — kan ske genom en vanlig lag, om inte annat följer av borgenärens situation. Om borgenärens situation är skäligen eller inte bör — speciellt när det gäller vanliga skulder som avses i propositionerna — bedömas med beaktande av att eventuell insolvens för gäldenären utgör ett självskrivet riskmoment i all långivning. Som en allmän synpunkt på borgenärens situation spelar det också en viss roll att de föreslagna verkställighetssystemen vid insolvens uttryckligen avser förlikning av de ekonomiska relationerna mellan gäldenärer och borgenärer samt mellan borgenärerna. Att de fastställs i en domstol kan i allmänhet också anses ligga i borgenärernas intresse. Vad gäller borgenärernas inbördes ställning hänvisar utskottet till den i 46 § 1 mom. i förslaget till lag om företagssanering anförda principen om likställighet mellan olika borgenärsgrepp beträffande skuldregleringarna i ett saneringsprogram och 31 § 1 mom. i förslaget till skuldsanering för privatpersoner, som anger den

grundläggande principen att vanliga borgenärer bör behandlas lika vid skuldsanering. Dessa förslag är i sin tur ett uttryck för strävan att uppnå en så rättvis reglering som möjligt mellan borgenärerna.

Indrivningsförbud och andra förbud

Enligt lagförslagen skall inledande av saneringsförfarande och skuldsanering för en privatperson leda till betalnings-, indrivnings- och verkställighetsförbud i fråga om samtliga skulder som uppstått innan förfarandet inleddes. Dessa förbud innebär i sig en exceptionell inblandning med betydande verkningar i borgenärens situation.

Utskottet har behandlat denna typ av fråga i sitt utlåtande nr 8/1932 rd. Utskottet tog där ställning till de stadganden som skulle ha förhindrat bl.a. utsökning av skuld hos banken, utmätning av bankens egendom, försättande av banken i konkurs och realisering av pant som banken gett. Utskottet konstaterade om ett sådant stadgande: "Stadganden av anført slag innehålla långt gående undantag från den allmänna, för bevakande av rättigheter fastställda rättegångs-, utsöknings- och konkurslagstiftningen. Men då själva området för denna lagstiftning ordnas genom vanlig lag, fordras jämväl för stadgande av undantag från densamma icke någon i annan ordning stiftad lag." I överensstämmelse med detta tidigare ställningstagande bör det enligt utskottets mening även nu anses att det inte finns något generellt hinder för att stadga om de förbud som avses ovan genom en vanlig lag så att de kopplas samman med inledande av de föreslagna förfarandena och även gäller skulder som uppkommit innan reformen träder i kraft.

I sin bedömning av konsekvenserna av de föreslagna regleringarna för borgenären poängterar utskottet att det väsentliga när det gäller vanliga skulder är att gäldenären när som helst kan uppnå samma effekt genom att ansöka om att bli försatt i konkurs. I detta hänseende har reformen snarast en neutral effekt på borgenärens ställning. Däremot spelar saken en mycket större roll för säkerhetsskulderna i statsförfattningsrättsligt hänseende. Med beaktande av att indrivningsförbudet är temporärt och de synpunkter som till denna del anförts på lagstiftningsordningen samt åtgärderna för att tillgodose borgenärens rättsskydd, kan det inte anses att

borgenärens situation försvagas oskäligt eller att den föreslagna regleringen således står i strid med egendomsskyddet.

Skuldsaneringsmetoder

För borgenären spelar framför allt sådana skuldsaneringsmetoder en stor roll som ingriper i de ursprungliga villkoren i ett skuldförhållande. Denna påföljd är exceptionell med tanke på rättsprincipen i fråga om ett avtals fortbestånd, men den utgör såsom redan framhållits en oskiljaktig del av denna typ av verkställighetslagstiftning.

I propositionen föreslås följande metoder: 1) att betalningstiderna för skulden justeras, 2) att gäldenärens prestationer först betraktas som amortering på skuldkapitalet, 3) att betalningskyldigheten beträffande räntor och kreditkostnader som hänförs sig till den återstående kredittiden nedsätts och 4) att beloppet på den obetalda skulddelen nedsätts. En ytterligare metod att sanera privatpersoners skulder är 5) att skulden avskrivs i sin helhet. Det är över huvud taget inte möjligt att nedsätta beloppet på den obetalda delen av en säkerhetsskuld till den del säkerhetens värde täcker den eller att helt avskriva skulden, varken vid företagssanering eller skuldsanering för privatpersoner. Dessa metoder kan anlitas bara när det gäller vanliga skulder.

I förteckningen ovan rör sig skuldsaneringsmetoderna på en skala från lindriga till stränga, vilket framhålls i propositionens motivering. I motiveringen till förslaget till lag om skuldsanering för privatpersoner nämns uttryckligen att "man alltid på skulder skall tillämpa den ur borgenärens synvinkel lindrigaste metod som är tillräcklig för att korrigera gäldenärens ekonomiska situation". Utskottet anser det vara skäl att överväga att ta in denna princip i lagtexten, också i lagen om företagssanering.

Utskottet påpekar generellt att ett bevis på att tillbörlig hänsyn har tagits till borgenärens ställning är att såväl saneringsprogrammet som betalningsprogrammet för en privatperson kan justeras om gäldenärens ekonomiska situation förbättras. De försämringar i de ursprungliga villkoren i skuldförhållandet som programmen innebär för borgenärerna är således inte ovillkorligen slutgiltiga, utan en eventuell förbättring av gäldenärens ekonomiska situation bör användas till nytta för borgenären.

Företagssaneringsförfarandet ställer inte särskilda begränsningar för enskilda skuldregle-

ningsmetoder när det gäller vanliga skulder. Enligt 53 § 1 mom. 5 punkten bestäms borgenärens minimisäkerhet dock så att en betalning som skall tillfalla honom till sitt värde skall vara minst lika stor som hans andel vid konkurs. Detta stadgande om det minsta värdet inverkar på tillämpningen av alla skuldregleringsmetoder på vanliga skulder vid en företagssanering. Så bör borgenären vid behov kompenseras med ränta för t.ex. en förlängd betalningstid för att den totala prestationen till sitt värde skall vara minst lika stor som konkursutdelningen. Utskottet anser det vara skäligt för borgenären att hans ställning tryggas på detta sätt och att det därför är statsförfattningsrättsligt sett acceptabelt.

Vid saneringsförfarande är säkerhetsskulder skyddade mot skuldregleringar på så sätt att borgenären alltid måste få prestationer som motsvarar säkerhetens värde. Detta lindrar ingreppets effekt i väsentlig grad. Enligt förslaget är det vid saneringsförfarande bara fråga om ingrepp i sättet att realisera det skydd som säkerheten skall ge. Om skuldregleringarna t.ex. prioriterar amorteringar av skuldkapitalet skall räntan för de ränteposter som framskjuts bestämmas så att de bibehåller sitt penningvärde. Möjligheten att nedsätta räntan begränsas i sin tur speciellt när det gäller säkerhetsskulder som uppkommit innan lagen träder i kraft genom att räntan inte får nedsättas till den del säkerhetens värde vid den tidpunkt då förfarandet inleddes skulle ha räckt till för att täcka skuldkapitalet och de totala återstående räntekostnaderna till gängse värde. Förslaget ger på det hela taget säkerhetsborgenären tillräckliga garantier för att säkerheten bibehåller sitt värde som garanti för att fordringen återbetalas. Mot den föreslagna regleringen kan inte anföras några statsförfattningsrättsliga anmärkningar.

Med stöd av 34 § 1 mom. i förslaget till lag om företagssanering kan en ny kredit beviljas bättre förmånsrätt till säkerheten. Ett villkor för detta är att regleringen inte i väsentlig grad kränker de borgenärs intresse vars förmånsrättsställning skulle försvagas. Enligt utskottets uppfattning kan en sådan reglering i sig införas genom en vanlig lag. Gränsen för åtgärdens tillåtlighet kunde dock dras rättvisare än vad regeringen föreslår om det slås fast att regleringen inte får kränka gamla borgenärs intresse "mer än i obetydlig grad".

Vid skuldreglering för privatpersoner har säkerhetsborgenären ett likadant skydd som vid företagssanering.

När det gäller vanliga skulder är situationen däremot en annan. Skillnaden beror i sista hand på att en privatperson enligt konkurslagstiftningen inte befrias från sitt skuldansvar efter konkurs. Därför bör konsekvenserna av de föreslagna skuldregleringsmetoderna för borgenärerna enligt utskottet bedömas med tanke på vilka möjligheter borgenärerna har att få prestation från gäldenärens framtida inkomster och förmögenhet i övrigt jämfört med hurdana möjligheter de annars har.

Genom ett betalningsprogram i enlighet med lagförslaget får borgenären enligt utskottets mening ett så stort belopp som är möjligt med hänsyn till gäldenärens omständigheter. Denna bedömning bygger för det första på att 5 § 1 mom. fastställer en maximal betalningsmån för gäldenären och för det andra på att paragrafens 2 mom. innebär en mycket omfattande skyldighet för gäldenären att använda sin förmögenhet för betalning av skulderna. Om gäldenären håller fast vid betalningsprogrammet betyder det att hans levnadsstandard kommer att vara synnerligen låg, i allmänhet under fem års tid. Det är mycket svårt att komma med några alternativ till den föreslagna regleringen som i verkligheten kunde inbringa mer för borgenären.

Med tanke på borgenärerna bör det vidare noteras att de radikalaste skuldregleringsmetoderna, dvs. nedsatt skuldbelopp och avskrivning av hela betalningsskyldigheten, kan anlitas bara om skuldsanering inte annars kan ordnas. Med andra ord är dessa metoder möjliga bara då gäldenären har så låga inkomster att betalningsmånen blir för knapp för att hela skuldbeloppet skall kunna betalas enligt saneringsprogrammet eller att det över huvud taget inte finns någon betalningsmån eller utmätbar förmögenhet. I detta fall är det i allmänhet fråga om en gäldenär som man enligt allmän erfarenhet inte annars heller lyckas indriva skulden hos, åtminstone inte till fullt belopp. I verkligheten försvagas borgenärens ställning således inte av att dessa skuldsaneringsmetoder anlitas.

Utskottet har gått in för att bedöma lagförslagen särskilt med tanke på sådana situationer där *borgenären är en privatperson*. Den förändring som skuldsaneringsmetoderna åstadkommer i de ursprungliga villkoren i ett skuldförhållande kan i så fall vara speciellt genomgripande med tanke på borgenären. Skuldregleringen kan få en sådan betydelse speciellt då man t.ex. utgår från skuldbeloppet och borgenärens förhållanden generellt kan sluta sig till att han inte bedriver regelrätt kreditverksamhet. Utskottet anser det vara skäl att överväga att beakta sådana situationer särskilt vid saneringen och därigenom ge detta slag av privat borgenär tryggade villkor. Utskottet hänvisar till att 46 § 2 mom. i förslaget till lag om företagssanering eventuellt kunde tillämpas för detta syfte, men att det också kan vara behövt att överväga entydiga stadganden om detta i vardera lagen.

Ändring av lagen om arbetsavtal

I proposition nr 182 föreslås också lagen om arbetsavtal bli ändrad. Den föreslagna ändringen i 41 a § är betydelsefull i statsförfattningsrättsligt hänseende, eftersom den gäller uppsägning i samband med saneringsförfarande. Enligt utskottets mening finns det dock inget statsförfattningsrättsligt hinder att stadga om denna ändring med föreslagna ikraftträdelsebestämmelser i vanlig lagstiftningsordning, då också detta förslag utgör ett led i den verkställighetsrättsliga totalreform som propositionen syftar till. Utskottet uppmärksammar dessutom att uppsägningstiden i konkursfall är 14 dagar.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen i regeringens propositioner nr 182 och 183 kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowitz, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti,

Laine, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö (delvis) samt suppleanten Saastamoinen.

