

Konkursrådets betænkning om gældssanering, oktober 2004

-Bemærkninger fra DRF

Justitsministeriet

Lovafdelingen

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Den 16. oktober 2004

Vedr. Deres sagsnr.: 2004-711-0114 – Høring over Konkursrådets betænkning om gældssanering

På vegne af Dansk Retspolitisk Forening (DRF) skal jeg nedenfor fremkomme med Foreningens bemærkninger til Betænkning nr. 1449/2004 om gældssanering, der netop er afgivet af konkursrådet.

Indledningsvis skal det understreges, at betænkningen indeholder forslag til en lang række klare forbedringer i forhold til den nuværende lovgivning og praksis, både for så vidt angår rent administrative forbedringer, men også mange indholdsmæssige forbedringer.

En række praktiske forslag, der alle har til formål at effektivisere sagsbehandlingen, bifaldes. Det drejer sig f.eks. om:

- Indførelse af præklusivt proklama,
- Krav om bestridte fordringers retlige afgørelse indenfor en bestemt tidsfrist,

- Krav om aktualisering af betingede fordringer, som f.eks. kautionsforpligtelser indenfor en bestemt tidsfrist, hvorefter forpligtelsen vil bortfalde,
- Småfordringers bortfald.

Flere af ovennævnte forslag har, udover at have nævnte effektiviseringseffekt, tillige betydning for ikke alene skifterettens overblik over den givne økonomiske situation, men også skyldnerens, hvilket som regel har stor psykologisk betydning.

Gode ændringsforslag af mere indholdsmæssig karakter, som kan bifaldes, er f.eks.:

1. Lovfæstelse af betingelserne for opnåelse af gældssanering,
2. Fastsættelse af det beløb skyldneren skal afdrage til kreditorerne i bekendtgørelsesform,
3. Ændring af reglerne om inddragelse af den samlede husstandsindkomst i beregningsgrundlaget, således at alene skyldners nettoindkomst med fradrag af halvdelen af husstandens rimelige udgifter lægges til grund, såfremt en overvejende del af gælden er stiftet før indgåelse af ægteskab/samliv,
4. Udeladelse af børnefamilieydelse og andre ydelser der tilfalder skyldnerens husstand i kraft af dennes børn, også selv om disse ydelser overstiger de faste udgifter til børnene,
5. Regler om inddragelse af pensionsordninger, herunder sikring af at der ikke kan ske modregning i frikøbte pensionsordninger fra f.eks. pengeinstitutters side,
6. Inddragelse af pantsikrede rettigheder i gældssaneringen, i det omfang den pantsikrede ejendom er overbehæftet,
7. Offentlige myndigheders fralæggelse af fyldestgørelse indvundet ved lønindeholdelse efter gældssaneringssagens indledning,
8. Mulighed for at skifteretten kan genoptage en kendelse om gældssanering med henblik på nedsættelse af dividenden,
9. Undladelse af at inddrage boligindskud og lønforskrivning,

En række af de ovennævnte forslag har til formål at skabe ensartede retningslinier for landets skifteretter. Men også erfaringer fra de 20 år gældssaneringsinstituttet har eksisteret, er fremført i betænkningen, hvilket for de fleste forslags vedkommende tegner særdeles positivt.

Dog ønskes en række bemærkninger knyttet til enkelte af de ovenstående punkter.

Ad 1. Betingelserne for opnåelse af gældssanering:

Det er positivt, og på høje tid, at der nu foreslås ændringer og ensretning af vilkårene for opnåelse af gældssanering. Det er ligeledes positivt, at man nu foreslår at vende bestemmelsen om, således at ansøger som udgangspunkt skal have gældssanering, med mindre der er noget der taler imod. De forhold der angives at tale imod, svarer til hidtidig praksis.

Tidsubegrænset ansættelse:

Det fastholdes i forslaget § 197 stk. 2, nr. 1, at kendelse om gældssanering i almindelighed ikke kan afsiges, såfremt skyldnerens økonomiske forhold er uafklarede.

Det har i den hidtidige praksis betydet, at ansøgeren skulle være ansat i en fast ikke tidsbegrænset stilling.

Udviklingen på arbejdsmarkedet, særlig for mange ledere, mellemledere og forskere, går i retning af åremålsansættelser, i mange typer jobs vil der således slet ikke være mulighed for at man nogen sinde får en ikke tidsbegrænset ansættelse.

Dertil kommer, at mange ikke tidsbegrænsede stillinger reelt kan være ligeså usikre som de tidsbegrænsede.

Det bør der tages højde for i bestemmelserne, eller i al fald i bemærkningerne hertil. Man kunne for eksempel overveje, om ikke der burde gælde det samme for de åremålsansatte, som der er forslag om skal gælde for iværksættere, nemlig en lempelse af kravet om afklarede indtægtsforhold samt mulighed for skifteretten til at genoptage gældssaneringssagen både med henblik på at ned- og opjustere betalingsvilkårene.

Økonomisk uansvarlighed:

I forslaget til § 197 stk. 2 fremgår det nu udtrykkeligt, hvilke kriterier der skal lægges til grund, såfremt skifteretten almindeligvis skal nægte at afsige kendelse.

Ifølge hidtidig praksis, har det været muligt at opnå gældssanering, selv om gælden har været stiftet under de forhold, der er opregnet i § 197 stk. 2.

Det er derfor et problem, at der ingen steder gøres opmærksom på, at det både ud fra en rimelighedsbetragtning men også ud fra hidtidig praksis har været muligt at opnå gældssanering, selv om gældsstiftelsen er sket som følge af forskellige afskygninger af økonomisk uansvarlighed.

Gældsstiftelse hænger ofte sammen med psykisk sygdom, psykiske problemer, incest, misbrug, voldeligt samliv m.v. Der kan derfor være tilfælde, hvor skyldneren på et tidspunkt i sit liv for eksempel har optaget nye lån for at kunne afdrage på gamle (§ 197 stk. 2, nr. 2 litra a), eller har stiftet forbrugsgæld (§ 197 stk. 2, nr. 2 litra c).

Der vil i sådanne situationer ofte være gode grunde til at indlede en gældssanering med henblik på resocialisering samt for at forhindre eller begrænse belastning af de sociale budgetter.

En del skyldnere er af forskellige grunde kommet i en situation, hvor de er havnet i en gældsælde. Ud over at disse mennesker som regel kun besidder en ringe indsigt og forståelse for deres egen økonomiske situation, er et fællestræk ofte, at man som udgangspunkt har en indgroet holdning om, at man bør svare enhver sit. Når opkrævningerne så kommer i en lind strøm, og det står klart at kravene ikke kan indfries, gribes i panik til løsninger, der reelt fører til en ond nedadgående spiral, nemlig ny dyr gældsstiftelse for at holde gamle kreditorer fra døren.

Gæld som nævnt i § 197 stk. 2 litra a og c, er ofte stiftet på grund af de muligheder de danske forbrugere har for at optage private kontolån. Lån der som regel ydes uden forudgående økonomisk vurdering af låntager og med en årlig forrentning der ligger på op til adskillige gange den almindelige udlånsrente.

Det er næsten uden undtagelse de allersvagest stillede samfundsgrupper, der benytter sig af denne mulighed for at få møbler og andet indbo, ofte med ganske alvorlige psykiske, sociale og økonomiske problemer til følge. Det praktiske arbejde med denne gruppe af skyldnere afslører igen og igen, at disse mennesker, er frygtelig skyldbetyngede og i udtalt grad lider psykisk under presset fra kreditorerne.

En udtalt forpligtelse til kreditorhensyn, i tilfælde hvor gælden er opstået som følge af højt forrentede lån uden forudgående kreditgodkendelser, er svær at få øje på.

Det vil derfor være en fordel, både for skyldneren og samfundet, at man i disse situationer kan imødekomme en anmodning om gældssanering, så skyldneren kan få styr på sin tilværelse og økonomi, i stedet for at vente i flere år og risikere at gælden forhindrer skabelsen af en stabil tilværelse.

Hensynet til skyldnerens resocialisering samt samfundets sociale budgetter bør i disse situationer gå forud for kreditorhensynet, og udtrykket i § 197 stk. 2 "i almindelighed" bør derfor uddybes, helst i bestemmelse men i al fald i bemærkningerne.

Ad 2. Bekendtgørelse vedr. budget og afdrag til kreditorerne:

Forslaget til i bekendtgørelsesform at fastsætte et regelsæt for hvordan budgettet skal udfærdiges har nogle klare fordele, herunder at der vil etableres en ensartet behandling. Men således som forslaget til bekendtgørelsen er udformet, er der problemer forbundet hermed.

For det første bør det overvejes, om afdragsperiodens længde fortsat som udgangspunkt skal være 5 år. Typisk vil de skyldnere der er nævnt ovenfor under pkt. 1, have været håbløst forgældet i 10-15 år, inden de får taget initiativ til at søge gælden saneret. Yderligere 5 år under økonomiske vilkår på et absolut minimum, bør alene gælde i de tilfælde, hvor skifteretten finder det rimeligt ud fra de betragtninger der i øvrigt lægges til grund ved vurderingen.

Det foreslås derfor at der som udgangspunkt fastsættes en afdragsperiode på 3 år, som det kendes fra andre retssystemer, herunder amerikansk og fransk ret. Sidstnævnte har en bestemmelse om at afdragsperioden maksimalt kan udgøre 5 år.

Studiegæld:

Det skal i øvrigt her nævnes, at der ved sanering af studiegæld, nærmest har udviklet sig en fast praksis med at Økonomistyrelsen (tidligere Finansstyrelsen og tidligere endnu Hypotekbanken) har krævet afdragsperioden forlænget til op til 10 år. Argumentet har været, at studiegæld er en langsigtet investering, men da studiegæld normalt afvikles på mellem 8 og 15 år, og lån til for eksempel bolig eller virksomhed typisk afvikles over 30 år, virker det besynderligt at der skal gælde en speciel praksis for netop studiegæld. Det vil derfor være nærliggende, nu man har fat i en ensretning af reglerne, også at regulere de enkelte gældsforhold indbyrdes, således at skyldnere med studiegæld ikke belastes hårdere end andre skyldnere.

Budget:

Forslaget til fastsættelse af det almindelige husstandsbudget forudsætter som noget nyt, at almindelige udgifter, der kan anses som sædvanlige udgifter, så som licens, telefonabonnement og indboforsikring (for skyldnere der ikke er boligejere), skal udredes af rådighedsbeløbet. Samtidig er rådighedsbeløbet hævet i overensstemmelse med Forbrugerinformationens husholdningsbudget.

Rådighedsbeløb:

En central fastsættelse af rådighedsbeløbet er et fremskridt, men såfremt ovennævnte udgifter, der tidligere har kunnet fradrages under de faste udgifter i budgettet, skal udredes af rådighedsbeløbet, er dette for lavt sat i Konkursrådets udkast til en bekendtgørelse om gældssanering § 10.

For det første tager fastsættelsen af rådighedsbeløbet udgangspunkt i Forbrugerinformations discountbudget, hvilket indikerer, at man i dagens Danmark vanskeligt kan leve for færre midler. Alligevel er rådighedsbeløbet i forslaget fastsat i underkanten af dette discountbudget, nemlig til 4.180 kr. selv om Forbrugerinformations rådighedsbeløb for en mand i alderen 30-49 er minimum 4.282 kr. At kvinder kan klare sig for lidt mindre, hjælper ikke mænd i denne aldersgruppe, og når der er tale om et discountbudget, bør de 100 kr. mere om måneden i rådighedsbeløb afsættes.

Boligudgifter:

Når konkursrådet i forbindelse med overvejelserne om budgettet skriver, at der skal tages hensyn til rimelige boligudgifter, er det vigtigt at denne vurdering så følger den til tider meget stejlt stigende priskurve indenfor boligmarkedet, særlig i københavnsområdet. Da der samtidig er mangel på billige lejeboliger, bør det fastslås, at også forholdsvis høje boligudgifter kan være nødvendige at acceptere, såfremt en billigere erstatningsbolig ikke kan fremskaffes.

Efterløn:

Konkursrådet foreslår, at den del af de faglige kontingenter, som betales til efterlønsbidrag, skal udredes af rådighedsbeløbet, hvilket er uforståeligt.

Argumentet, der fremføres på s. 161 er, at der reelt er tale om en opsparing. Skyldneren har dog ikke mulighed for at udskyde opsparingen, idet lovgivningen er udformet på en sådan måde, at der i en længere årrække skal indbetales på efterlønskontoen, såfremt muligheden for at gå på efterløn skal kunne opretholdes. En 3-5-årig periode uden indbetalinger, vil således udelukke skyldneren fra at gå på efterløn. Dertil kommer, at man kan risikere ikke at kunne modtage dagpenge efter det fyldte 55 år, såfremt efterlønsbidrag ikke er betalt, hvilket vil være den direkte konsekvens af forslaget. Der er således store konsekvenser forbundet med at standse indbetalingerne.

Desuden ses det ikke, at indbetalingen til efterløn adskiller sig væsentligt fra indbetalingerne til ATP, Særlig Pensionsopsparing og den tvungne sædvanlige pensionsopsparing der måtte følge af et ansættelsesforhold. Disse ordninger er der ingen særregler om, og indbetalingerne af fagligt kontingent bør derfor indregnes særskilt i budgettet på udgiftssiden med den fulde udgift, inklusiv efterløn.

Indboforsikring:

Som et beløb der tillige skal udredes af rådighedsbeløbet peger Konkursrådet på den almindelige indboforsikring.

Dette stiller lejere langt ringere en ejendomsindehavere, idet sidstnævnte gruppe har fået indregnet bygnings- og brandforsikring i fastsættelsen den rimelige husleje, jf. Konkursrådets udkast til bekendtgørelse om gældssanering § 4.

En brand der raserer alt hos en lejer, vil have uoverskuelige konsekvenser såfremt denne ikke er forsikret. Det samme vil gælde hvis skyldneren rammes af vandskade, ran og tyveri.

Det er helt uforståeligt, at Konkursrådet har valgt at lade denne relativt beskedne udgiftspost udgå af budgettet. Såfremt udgiften skal udredes af rådighedsbeløbet, der i forvejen er meget stramt, vil resultatet være, at skyldnere under gældssanering, der ikke har en ejerbolig, vil være uden forsikring. Dette kan hverken ud fra en menneskelig eller samfundsmæssig betragtning være rimeligt. Det strider da også mod de anbefalinger der lyder fra politisk hold, at man som borger i Danmark hver især må søge at forsikre sig mod større tab, idet samfundet ikke har ressourcer til at indtræde i sådanne situationer. Forslaget virker ugennemtænkt.

Ad 3. Husstandsindkomsten:

Det er et stort fremskridt Konkursrådet har taget i spørgsmålet om ægtefællers/ samlevendes pligt til at hæfte for den andens gæld.

Det har været stødende, at de almindelige regler om særhæften og særråden har været sat ud af kraft i forbindelse med gældssanering. Blot burde Konkursrådet være gået linen ud, og lagt op til, at hvert individ skal vurderes hver for sig. Men som sagt, initiativet er prisværdigt og absolut et skridt på vejen.

Forventet arv:

Afslutningsvis skal det kort bemærkes, at den lange diskussion om forventet arv, synes ude af trit med virkeligheden. Når man afslutter diskussionen med at konkludere at man ikke vil ændre reglerne, for at undgå at visse skyldnere vil spekulere deri, hvilke situationer er det så egentlig der er tale om? Fra tidspunktet hvor en gældssanerings sag indledes til kendelse afsiges forløber typisk mellem ½-1 år. Det er vel ikke ofte man kan forudsige en arveladers død inden for dette tidsrum. Og selv om man kunne, kan det vel også diskuteres om der er tale om at dødsfaldet er så nært forestående, at der skal tages hensyn til det under behandlingen af gældssanerings sagen. Tvært imod vil det på de fleste skyldnere og deres slægtninge virke utroligt stødende med denne spekulation fra skifterettens og kreditorernes side, der konkret vil betyde indhentelse af oplysninger om testamentariske bestemmelser, formueforhold og helbredstilstand. Hensynet til forventet arv bør ikke indgå i de kommende regler om den økonomiske vurdering i forbindelse med behandlingen af en gældssanerings sag.

Rentefradragsretten:

Til allersidst blot en stor undren over at regeringens skattestop skulle forhindre konkursrådet i at fremkomme med et forslag om ændring af ligningslovens § 5 stk. 9, der ville indebære en afskaffelse af rentefradragsretten i gældssanerings sager. Et sådan forslag ville spare det offentlige for ressourcekrævende administration, det ville betyde en mere smidig administration af selve tilbagebetalingen, ligesom det vil aflaste skifterettens medarbejdere betydeligt, således som det da også fremhæves af Konkursrådet på side 202.

Et forslag om afbureaukratisering, som oven i købet nyder tilslutning fra det berørte ressortministerium, bør Konkursrådet ikke afstå fra at fremlægge, og politikerne bør ikke nægte at lade det gennemføre.

Med venlig hilsen

p.v.a.

Dans Retspolitisk Forening

Lulla Forchhammer