



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

August 2022

Rigsrevisionens notat om

**tilrettelæggelsen af en
større undersøgelse af
skifteretternes tilsyn
med konkursboer**

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af skifteretternes tilsyn med konkursboer

1. august 2022

RN 1107/22

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 21. marts 2022 om en undersøgelse af skifteretternes tilsyn med konkursboer, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Domstolene er uafhængige og har ansvaret for tilsynet med konkursboer. Det betyder, at Justitsministeriet ikke har nogen instruktionsbeføjelse over for domstolene i forhold til domstolenes tilrettelæggelse af tilsynet med, om kurator fremmer bobehandlingen uden unødigt ophold.

Undersøgelsen forventes fortrinsvist at være af faktisk karakter. Det skyldes for det første, at skifteretterne ikke systematisk registrerer gennemførelsen af deres tilsynsaktiviteter. For det andet tager Rigsrevisionen principielt ikke stilling til de juridiske vurderinger, der ligger til grund for skifteretternes afgørelser. Derfor er det vanskeligt for os at vurdere, om tilsynet er tilfredsstillende. Undersøgelsen forventes gennemført, så Rigsrevisionen kan afgive et faktisk notat til Statsrevisorerne i 1. kvartal 2023.

II. Baggrund

2. Statsrevisorerne bemærkede, at konkursloven i 2007 blev ændret på baggrund af Konkursrådets betænkning nr. 1484 fra 2006 om hurtigere behandling af konkursboer. Formålet med lovændringen var bl.a. at præcisere, at kurator skal fremme bobehandlingen uden unødigt ophold. Boet skal således slutes så hurtigt, som det er praktisk muligt. Med lovændringen blev det forudsat, at skifteretterne iagttog en tilsynspligt med kuratorerne og deres afslutning af konkursboer. I den forbindelse blev grundlaget for, at skifteretten kan udøve et effektivt tilsyn, styrket.

Ifølge konkursloven har skifteretterne en række beføjelser og pligter i forhold til tilsyn med boer, herunder boers kuratorer. Ifølge konkurslovens § 127 kan skifteretten tilside sætte kurators beslutninger, meddele kurator pålæg og foretage, hvad der i øvrigt måtte være fornødent, hvis kurator eller skiftesamlingen handler til skade for boet, eller hvis retligheder, som tilkommer panthavere, skyldneren eller andre, krænkes.

Det fremgår bl.a. af forarbejderne til konkurslovens § 127, at reglen skal fortolkes snævert, at skifteretten ikke skal udøve et generelt overskøn over bostyrets afgørelser, og at skifterettens adgang til at gribe ind i medfør af denne bestemmelse skal ses som en sikkerhedsventil, der skal forhindre grove fejl og magtmisbrug fra bostyrets side. Endvidere kan en skyldner eller en kreditor forlange, at skifteretten udnytter sine beføjelser, hvis det er nødvendigt på grund af kravet i artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om behandling af sagen inden for en rimelig frist.

Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, om skifteretterne i perioden 2016-2021 har ført et tilfredsstillende tilsyn med kuratorer og konkursboer, som lever op til konkurslovens intentioner.

3. Statsrevisorerne ønskede en opgørelse og vurdering af:

- 1) udviklingen i antal gennemførte stikprøver/boer, som skifteretterne har udtaget til eftersyn i perioden 2016-2021, jf. konkurslovens § 126, stk. 4, og bekendtgørelse nr. 137 af 12. februar 2016 om tilsyn med konkursboer
- 2) karakteren og omfanget af kritiske bemærkninger fra skifteretterne til kurator som et led i tilsynet, herunder en opgørelse af, i hvor mange tilfælde skifteretterne har afsat kurator, givet påtaler, pålagt sanktioner eller iværksat øvrige tilsynstiltag, jf. bl.a. konkurslovens § 126, stk. 2 og 3, samt § 127 og § 127a, i perioden 2016-2021
- 3) i hvilket omfang en skyldner eller en kreditor har forlangt, at en skifteret skulle udnytte sine beføjelser efter konkurslovens § 126, stk. 2, i perioden 2016-2021
- 4) udviklingen i kuratorernes sagsbehandlingstider i perioden 2016-2021, herunder statistik over tidsforbrug for behandling af konkursboer fra frisdag til afslutning, belyst ved gennemsnit og eventuelt sammenhæng med boets størrelse/aktivmasse
- 5) udviklingen i skifteretternes fastsættelse af vederlag til kuratorer, bl.a. set i forhold til boets størrelse og behandlingstiden
- 6) dividende modtaget af konkursboets simple kreditorer (% af aktivmassen), herunder sammenholdt med boets værdi/samlede aktivmasse.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

4. Formålet med undersøgelsen er at undersøge skifteretternes tilsyn med kurators behandling af konkursboer. I undersøgelsen vil vi så vidt muligt besvare Statsrevisorernes spørgsmål. Undersøgelsen vil bestå af 5 dele.

- skifteretternes stikprøvebaserede tilsyn med konkursboers beholdninger og værdipapirer (Statsrevisorernes spørgsmål 1)
- skifteretternes tilsyn med, at kurator fremmer bobehandlingen uden unødigt ophold (Statsrevisorernes spørgsmål 2 og 3)
- sagsbehandlingstiden og tidsforbrug for konkursboer (Statsrevisorernes spørgsmål 4)
- skifteretternes fastsættelse af vederlag til kurator (Statsrevisorernes spørgsmål 5)
- udbetaling af dividende (Statsrevisorernes spørgsmål 6).

Skifteretternes stikprøvebaserede tilsyn med konkursboers beholdninger og værdipapirer (spørgsmål 1)

5. Statsrevisorerne spørger til udviklingen i omfanget af det stikprøvebaserede tilsyn, som skifteretterne fører i henhold til konkurslovens § 126, stk. 4, og bekendtgørelse nr. 137 af 12. februar 2016 om tilsyn med konkursboer.

Denne del af skifteretternes tilsyn handler om kurators forvaltning af boets beholdninger og værdipapirer. Skifteretterne udtager et antal stikprøver blandt konkursboer, hvor skifteretterne påser, at boets midler er til stede, og at midlerne forvaltes og administreres i henhold til reglerne i tilsynsbekendtgørelsen. Det stikprøvebaserede tilsyn har derimod ikke til formål at påse, at kurator fremmer bobehandlingen uden unødigt ophold. Skifteretterne opretter en tilsynssag for hvert gennemført tilsyn.

6. Vi forventer at indhente alle tilsynssager for perioden 2016-2021 fra alle skifteretter. På den baggrund vil vi opgøre omfanget af det stikprøvebaserede tilsyn samt omfanget og karakteren af kritiske bemærkninger til kuratorerne som følge af tilsynet.

Tilsynsbekendtgørelsen præciserer ikke nærmere, i hvilket omfang det stikprøvebaserede tilsyn skal gennemføres. Vi vil dog i det omfang det er muligt vurdere, om omfanget af tilsynet står i rimeligt forhold til omfanget af kritiske bemærkninger.

Skifteretternes tilsyn med, at kurator fremmer bobehandlingen uden unødigt ophold (spørgsmål 2 og 3)

7. Statsrevisorernes spørgsmål 2 handler om karakteren og omfanget af kritiske bemærkninger fra skifteretterne til kurator på baggrund af det tilsyn, skifteretterne fører i henhold til bl.a. konkurslovens § 126, stk. 2 og 3, samt § 127 og § 127a. Herunder en opgørelse af, i hvor mange tilfælde skifteretterne har afsat kurator, givet påtaler, pålagt sanktioner eller iværksat øvrige tilsynstiltag.

Statsrevisorernes spørgsmål 3 handler om, i hvilket omfang en skyldner eller en kreditor har forlangt, at en skifteret skulle udnytte sine beføjelser efter konkurslovens § 126, stk. 2, i perioden 2016-2021. Denne rettighed hos skyldner eller kreditor fremgår af konkurslovens § 127a. Dermed er Statsrevisorernes spørgsmål 2 og 3 delvist overlappende, og de foreslås derfor besvaret samlet.

8. Denne del af skifteretternes tilsyn handler om at tilse, at kurator fremmer bobehandlingen uden unødigt ophold, og omfatter alle konkurssager. Skifteretterne registrerer imidlertid ikke systematisk gennemførelsen af disse tilsynsaktiviteter. Fx registrerer skifteretterne ikke, hver gang de har læst en redegørelse fra kurator. Kun i de tilfælde, hvor skifteretterne har reageret i forhold til kurator og fx meddelt kurator pålæg, vil det fremgå af den konkrete konkurssag. Skifteretternes reaktioner er imidlertid ikke registreret systematisk på en måde, der efterfølgende gør det muligt at udsøge de konkurssager, hvor skifteretterne har reageret i forhold til kurator. En undersøgelse af Skifteretternes tilsyn med, at kurator fremmer bobehandlingen uden unødigt ophold, må derfor baseres på en manuel sags gennemgang.

9. Skifteretterne behandler ca. 7.000-10.000 konkurssager pr. år. For at kunne generalisere resultaterne af vores sags gennemgang til alle konkurssager vil det være nødvendigt at udtage en repræsentativ stikprøve.

Både skifteretternes arbejde med at finde det relevante materiale for de udvalgte sager og Rigsrevisionens arbejde med at gennemgå sagerne manuelt må forventes at være resursekrævende. Det vil derfor være nødvendigt at afgrænse sagsgennemgangen. Vi forventer derfor at udtage 2 repræsentative stikprøver for alle skifteretter under ét for 2 udvalgte år – forventeligt 2016 og 2021. Det kræver en stikprøve på i alt ca. 200 sager. Denne afgrænsning betyder, at vi ikke kan belyse eventuelle forskelle mellem skifteretterne. Boks 1 beskriver stikprøvens størrelse.

Boks 1

Stikprøvens størrelse

Vi forventer at udtage 100 sager for henholdsvis 2016 og 2021 (200 sager i alt). I 2021 var der ifølge Domstolsstyrelsens opgørelse i alt 8.614 afsluttede konkurssager. Heraf afsluttede Sø- og Handelsretten 3.730 konkurssager, svarende til 43 % af alle sager. Derfor vil vi forvente, at stikprøven for 2021 omfatter ca. 43 sager fra Sø- og Handelsretten. Antallet af sager i stikprøven fra de øvrige skifteretter vil ligeledes udtage svarende til de enkelte retters andele af det samlede antal konkurssager i 2021. For skifteretten i Aarhus, som med 620 konkurssager havde det næststørste antal konkurssager i 2021, svarer det til ca. 7 sager.

På baggrund af sagsgennemgangen vil vi opgøre, i hvilket omfang skifteretterne har reageret i forhold til kurator og fx meddelt kurator pålæg. Vi vil også opgøre, i hvilket omfang en skyldner eller en kreditor har forlangt, at en skifteret skulle udnytte sine beføjelser.

Rigsrevisionen tager principielt ikke stilling til de juridiske vurderinger, der ligger til grund for skifteretternes retslige afgørelser. Det betyder, at i de konkurssager, hvor skifteretterne har reageret i forhold til kurator, kan vi ikke vurdere, om skifteretternes reaktioner er berettigede og tilstrækkelige. Vi kan heller ikke vurdere, om skifteretterne burde have reageret i forhold til kurator i konkurssager, hvor de ikke har reageret.

Sagsbehandlingstiden og tidsforbrug for konkursboer (spørgsmål 4)

10. Statsrevisorerne spørger til udviklingen i kurators sagsbehandlingstid og tidsforbrug i perioden 2016-2021. Ét af formålene med ændringen af konkursloven i 2007 var at sikre en hurtigere og mere effektiv behandling af konkursboer. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2000 og 2001 var 21-22 måneder.

Domstolsstyrelsen har offentliggjort sagsbehandlingstiderne for alle skifteretter i perioden 2016-2021. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for skifteretterne ligger rimeligt stabilt omkring 12-13 måneder i perioden 2016-2021. Dvs. at sagsbehandlingstiden i dag ligger på et væsentligt lavere niveau sammenlignet med før lovændringen. De offentliggjorte sagsbehandlingstider er opgjort fra afgivelsen af en konkursbegæring, til skifteretten afslutter sagen.

Domstolsstyrelsen har for alle konkurssager desuden oplysninger om, hvornår konkursdekretet er afsagt, hvilket sker efter, at der er afgivet konkursbegæring. Kurators sagsbehandling starter først, når konkursdekretet er afsagt, og derfor vil det i forhold til besvarelsen af Statsrevisorernes spørgsmål være mere korrekt at opgøre sagsbehandlingstiden, fra konkursdekretet er afsagt. Det er vores vurdering, at sagsbehandlingstiden kan opgøres på denne måde for alle skifteretter for alle årene 2016-2021.

Oplysninger om kurators tidsforbrug og boets størrelse/aktivmasse kan kun findes ved vores sagsgennemgang, jf. pkt. 9. På baggrund af sagsgennemgangen kan vi for disse sager sætte disse oplysninger i forhold til disse sagers sagsbehandlingstid.

Skifteretternes fastsættelse af vederlag til kurator (spørgsmål 5)

11. Statsrevisorerne spørger til udviklingen i skifteretternes fastsættelse af vederlag til kuratorer. Med lovændringen i 2007 blev det præciseret, at ved skifterettens fastsættelse af kurators vederlag skal spørgsmålet om, hvorvidt kurator har fremmet bobehandlingen uden unødigt ophold, indgå i skifterettens vurdering af kurators udførte arbejde. Herudover fremgår det af konkurslovens § 239, at fastsættelsen af vederlaget skal ske ud fra en samlet vurdering af det udførte arbejde. Ved vurderingen skal der bl.a. tages hensyn til arbejdets omfang og boets beskaffenhed samt det med arbejdet forbundne ansvar og det under de givne omstændigheder opnåede resultat.

12. Skifteretterne har ikke systematisk registreret fastsættelsen af vederlag på en måde, der efterfølgende gør det muligt at opgøre det for alle konkurssager. Det er heller ikke muligt at udsøge de konkurssager, hvor skifteretterne har nedsat kurators vederlag. En undersøgelse af skifteretternes fastsættelse af vederlag til kurator må derfor baseres på vores sagsgennemgang, jf. pkt. 9.

På baggrund af sagsgennemgangen vil vi opgøre, hvordan vederlagene fordeler sig, fx i forhold til boets størrelse, og i hvilket omfang skifteretterne har nedsat kurators vederlag. Som tidligere nævnt tager Rigsrevisionen principielt ikke stilling til de faglige vurderinger, der ligger til grund for skifteretternes retslige afgørelser. Det gælder også i forhold til fastsættelse af kurators vederlag.

Udbetaling af dividende (spørgsmål 6)

13. Statsrevisorernes spørgsmål handler om, hvilken dividende konkursboets simple kreditorer modtager. Det skal hertil bemærkes, at konkurslovens kapitel 10 anviser den såkaldte konkursorden – dvs. i hvilken rækkefølge de anmeldte krav skal udbetales, afhængigt af hvor mange midler der er, når boet er opgjort. De simple kreditorer står langt nede i konkursordenen, og det er derfor ikke ualmindeligt, at der ikke udbetales dividende til de simple kreditorer.

14. Skifteretterne har ikke systematisk registreret udbetaling af dividende på en måde, der efterfølgende gør det muligt at opgøre udbetalingerne for alle konkurssager. En undersøgelse af udbetalingen af dividende må derfor baseres på vores sagsgennemgang, jf. pkt. 9.

På baggrund af sagsgennemgangen vil vi opgøre den udbetalte dividende for både simple kreditorer og øvrige typer af anmeldte krav, jf. konkurslovens kapitel 10.

15. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Birgitte Hansen