



Yttrande över betänkandet Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning SOU 2023:38

Juridiska institutionen vid Umeå universitet är en remissinstans för SOU 2023:38, Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. Yttrandet är utarbetat av universitetslektorn Ann-Sofie Henrikson. Remissyttrandet är disponerat i den ordning förslagen läggs fram i utredningens kapitel med några inledande anmärkningar.

Sammanfattning

Juridiska institutionen vid Umeå universitet ställer sig i huvudsak positiv till förslagen då det finns ett behov av att stärka konsumentskyddet på konsumentkreditområdet i syfte att minska riskerna för att kredittagare drabbas av svåra skuldsättningsproblem, men saknar en genomlysande analys av de svagheter som idag finns i den rättsliga regleringen. Juridiska institutionen avstyrker dock förslaget att införa ett Skri-register mot bakgrund av att det uppställda syftet att uppnå bättre kreditprövningar inte kan förväntas uppnås genom att införa registret. Vidare finns kritiska synpunkter på utformandet av förslagen om förtydligandet av kravet på måttfullhet, de skärpta reglerna för kreditprövning, prissättningen samt avräkningsregeln vid utmätning, då inte heller de kan förväntas nå de uppställda syftena.

Anmärkningar

Av utredningen framgår på ett flertal ställen att det finns kreditgivare som beviljar krediter till konsumenter med avsaknad av eller med bara liten betalningsförmåga. Många av de problem som uppmärksammas är hänförliga till just dessa kreditgivare. Uppenbarligen finns det möjlighet att tjäna pengar på att bevilja krediter till kredittagare som inte kan fullfölja avtalet. Slutsatsen tycks därför vara att ett övergripande problem är att det är för lönsamt att låna ut till någon som inte betalar tillbaka enligt avtal, och att det är det problemet som i första hand behöver åtgärdas genom reglering. En effektiv åtgärd för att komma till rätta med detta är att införa absolut preskription jmf. den finska 13a § lag om preskription. I direktivet saknas emellertid uppdraget att utreda om absolut preskription borde införas.

Vidare finns det i samhället i allmänhet starka föreställningar om vem den skuldsatta gäldenären är. Föreställningar som inte överensstämmer med den statistik som Kronofogden tillhandahåller, se närmare SOU 2013:78 Överskuldssättning i creditsamhället s. 212 f. Av den tidigare utredningen Ds 2013:26 Viss kreditgivning till konsumenter, är den typiska snabbblånekunden en trettiosju-årig ensamstående kvinna med barn. Det går inte att bortse från att människor även i framtiden kommer att ha ett akut behov av pengar i vissa situationer och där problemet idag löses genom dyra krediter. Det saknas uppdrag i

direktivet att utreda eventuella konsekvenser och åtgärder för hur detta problem ska hanteras. Juridiska institutionen menar därför att detta är angelägna frågor och att de bör åtgärdas i anslutning till eventuella lagändringar för att undvika uppkomst av avarter av kreditgivning. Det finns anledning att omvärdera de argument som framfördes mot sociala lån i SOU 2008:82 s. 2016 f.f. med utgångspunkt från det nu rådande forskningsläget.

Marknadsföring och försäljning – kapitel 8

Juridiska institutionen delar uppfattningen att marknadsföring av konsumentkrediter inte sällan görs i strid med god kreditgivningssed och måttfullhetskravet i lag (2010:1086) om konsumentkrediter, men ifrågasätter om utredningens förslag till förtydligande direkt i lagtexten på något påtagligt sätt kommer att påverka utformningen och utförandet av marknadsföringen. Rekvisit som måttfull, påträngande, eller locka till oöverlagda beslut, lämnar fortfarande stort utrymme för tolkning. Juridiska institutionens bedömning är därför att förtydligandet måste åtföljas av tillsyn samt snabbare och mer kostsamma sanktioner för att få något genomslag.

Kravet på måttfullhet infördes som ett självständigt krav så sent som år 2018. Motiveringen var då densamma som vid införandet av god kreditgivningssed år 1992. Syftet var att förtydliga att kreditgivarna behövde ta större hänsyn och betona riskerna med kreditgivning.

Den förevarande utredningens titel anger att konsumentskyddet ska stärkas mot riskfylld kreditgivning. Det får antas att titeln anspelar på att kreditgivningen är riskfylld för den enskilda konsumenten. De kreditgivare som ägnar sig åt kreditgivning till konsumenter med betalningsproblem förefaller däremot inte särskilt oroliga för att verksamheten är riskfylld i avseende att konsumenten inte kan betala krediten när den förfaller till betalning. Tvärtom utformas deras marknadsföring på ett sådant sätt att den direkt vänder sig till just dessa konsumenter, och då inte sällan i strid med kravet på måttfullhet (exempelvis Moni365 som just nu marknadsför krediter för den som har upp till tio betalningsanmärkningar!) Affärsidén förefaller i många fall vara just den att konsumenten inte ska betala i tid.

Konsumentverket som utövar tillsyn över efterlevnaden av 6 och 6 a §§ konsumentkreditlagen arbetar reparativt. Det kan antas att tillsynsverksamheten inte styrs av behovet av tillsyn utan av vilka resurser som finns att tillgå på Konsumentverket. Av utredningen (s. 228) framgår att tillsynsärenden sker tematiskt, efter anmälan eller omvärldsbevakning och således inte fortlöpande. Vidare anges att samtliga aktörer som Konsumentverket riktat tillsyn mot rättat sig efter myndighetens krav (s. 260). Samtidigt konstateras på samma sida att marknadsföringen är mycket omfattande och, i vissa fall, görs av aktörer utan tillstånd och ibland direkt mot konsumenten. Omständigheter som gör att tillsynsuppdraget blir i det närmaste en omöjlig uppgift. Av utredningen framgår vidare att få fall drivs till domstol. Det kan inte tolkas på annat sätt än att många fall av otillbörlig marknadsföring överhuvudtaget inte kommer att kontrolleras av Konsumentverket och att kreditgivaren inte heller ställs till ansvar. Mot bakgrund av nyss nämnda förefaller det tandlöst och nästintill löjeväckande att överlämna till rättstillämpningen att bedöma när exempelvis sms eller e-post kan anses vara påträngande. Det krävs i sådana fall att



Konsumentverket tilldelas mer resurser för detta ändamål. Att tro att näringsidkarna skulle börja ta ett större ansvar för marknadsföringen av krediter är inte sannolikt.

Mot bakgrund av övriga åtgärder som föreslås i utredningen, som ränte- och kostnadstak, som kan förväntas riskera slå ekonomiskt mot dessa kreditgivare, finns det anledning att tro att marknadsföringen mot creditsvaga konsumenter framöver kan bli än mer uppsökande och offensiv för att kompensera den minskade ekonomiska vinsten. Vissa former av marknadsföring är näst intill gratis att genomföra samtidigt som den når ut till väldigt många potentiella kunder som identifierats genom insamling av personliga uppgifter. Konsumenter kan därigenom regelbundet få särskilt riktade och personliga erbjudanden, exempelvis digitalt eller med sms. Den personliga utformningen gör konsumenten mindre kritisk och där svaga konsumentgrupper som unga eller personer med ekonomiska problem kan antas bli särskilt utsatta. När kreditgivare inte riskerar att bli upptäckta kan det antas att mindre seriösa utövare chansar och helt bortser från reglerna. Ett sådant beteende drabbar inte bara konsumenterna utan även andra kreditgivare genom snedvriden konkurrens.

Juridiska institutionen drar därför slutsatsen att såsom tillsynen och sanktionsbestämmelserna är utformade, är risken att drabbas av en sanktion liten. För att få en avskräckande effekt för kreditgivaren måste överträdelser framstå som en reell risk med kännbara ekonomiska sanktioner eller indraget tillstånd. Först då kommer reglerna att få genomslag. Sanktionsförfarandet behöver också bli snabbare så att kreditgivaren inte kan kalkylera att hinna hämta hem vinsten med en kampanj innan upptäckt eller låta verksamheten byta huvudman för att undkomma ansvar. En tydligare koppling mellan efterlevnad och indraget tillstånd för den fysiska huvudmannen bakom verksamheten skulle också kunna vara ett incitament till bättre efterlevnad. Mot bakgrund av att Konsumentverket hittills bara drivit ett fåtal fall till Paten- och marknadsdomstolen (s. 229), är det inte heller troligt att rättstillämpningen, som anges på s. 605, kommer att utveckla de omständigheter som enligt bestämmelsen ska beaktas i tillräcklig omfattning.

Skärpta regler för kreditprövningar – kapitel 10

Juridiska institutionen delar utredningens ståndpunkt att kreditprövningar är ett mycket viktigt krav för att förhindra att konsumenter överskattar sin ekonomiska förmåga och ingår kreditavtal som de sedan inte kan fullfölja. Det allra bästa skyddet mot att lån inte betalas tillbaka i tid är att den som inte kan eller vill betala tillbaka inte heller får låna.

Det är visserligen konsumenten som i många fall bäst känner till den egna ekonomin. Men faktorer som bristande självkontroll, överoptimism till den egna ekonomiska förmågan och stundens ingivelse hos konsumenten kan dock framkalla icke rationella beslut. Konsekvenser av svår skuldsättning har stor inverkan på individen men innebär även stora kostnader för samhället i stort vilket motiverar behovet av en tydlig reglering.

Förtydliganden

De diskussioner som förts i anledning av bristande kreditprövning, både i utredningen och av tillsynsmyndigheterna, har i huvudsak har kretsat kring frågan om insamling av



tillräckliga uppgifter gjorts, steg 1 i kreditprövningsprocessen. Den frågan är av kvantitativ karaktär och kan relativt enkelt kontrolleras och mätas av tillsynsmyndigheterna.

Vad gäller själva beräkningen av betalningsförmågan, steg 2 i kreditprövningsprocessen, saknas uppgifter i såväl direktivet som lagen hur denna ska gå till. Av förarbetena framgår att näringsidkaren ska kontrollera att konsumenten har disponibla inkomster som räcker till att täcka kostnaderna för krediten och återbetalningen. Inget nämns om att kredittagaren också har nödvändiga kostnader för mat, uppehälle med mera. De mer utförliga allmänna råd som lämnas av Finansinspektionen och som tar sikte på att konsumenten ska kunna upprätthålla en rimlig levnadsstandard även efter kreditavtalet ingåtts, är inte rättsligt bindande.

Vid kreditprövningen förefaller kreditgivaren ha fullgjort kreditprövningskravet genom att samla in tillräcklig information om kredittagarens inkomster och skulder. Därefter kan kredittagarens levnadskostnader i bästa fall beräknas enligt en schablon, som i bästa fall beaktar vissa utgifter som exempelvis för boende och eventuell försörjningsskyldighet. Med utgångspunkt från Konsumentverkets referensvärden, som kan förväntas spegla realistiska kostnadsexempel, skiljer sig dock de totala utgifterna för levnadskostnader åt beroende på individuella faktorer såsom storlek på bostadsorten, boendeform samt antal barn och deras ålder. Detta är emellertid uppgifter som sällan eller aldrig tycks efterfrågas i låneansökningsformulären och som sällan uppmärksammas av tillsynsmyndigheterna. De schablonkostnader som olika kreditgivare redovisar uppvisar avsevärda skillnader för jämförbara kredittagare. Mot bakgrund av detta skulle ett förtydligande i lagtexten behövas såsom att kreditvärdigheten ska bestämmas utifrån kredittagarens inkomst, boendekostnader, livssituation och andra krediter. Juridiska institutionens bedömning är att en sådan formulering inte skulle stå i strid med direktivets formulering.

Skri-register

För det fall att ett Skri-register skulle införas anser Juridiska institutionen att det måste vara obligatoriskt för kreditgivaren att konsultera registret för att kravet inte ska bli tandlöst, och instämmer i utredningens uppfattning. Effekterna av ett infört register kan väntas bli små om inte kravet att konsultera registret blir tvingande och att de kreditgivare som idag inte köper kreditupplysningar inte heller kommer att göra det från ett Skri-register.

I motsats till utredningen bedömer Juridiska institutionen att det finns utrymme att tolka direktivet så att det ger möjlighet att göra kravet tvingande. Bedömningen görs mot bakgrund av utformningen av den finska ordning som framgår av Konsumentskyddslagen 7 kap. 14 § och som EU:s årliga samordningsförfarande för den ekonomiska politiken tycks ha godkänt 2019.¹ Kravet i den finska bestämmelsen att bedömningen ska grundas på tillräckliga kreditupplysningsregisteruppgifter preciserar vart uppgifterna ska hämtas för att kreditgivaren med nödvändighet ska kunna bedöma konsumentens betalningsförmåga. Formuleringen i det kommande direktivet torde inte kunna påverka

¹ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_22+2022.pdf, s. 3.



UMEÅ UNIVERSITET

den bedömningen. I Danmark har nyligen den danska Finansinspektionen beordrat Danske Bank A/S att genomföra en kreditprövning i enlighet med § 7 (c)(1) i den danska kreditavtalslagen som grundar sig på tillräcklig information om t.ex. konsumentens inkomst, faktiska fasta kostnader m.m. I beslutet framkommer att konsumentkreditdirektivet, inte lägger hinder för att medlemsstaterna i sin lagstiftning kan behålla borgenärens skyldighet att söka i en databas.² Institutionen ser därför inte att det skulle strida konsumentkreditdirektivet att ha en skyldighet att inhämta uppgifter från en databas skulle (jmf s. 324 i utredningen). Med utgångspunkt från dansk och finsk rätt ser Juridiska institutionen således inte att det skulle föreligga något hinder med att ålägga kreditgivare nämnda skyldighet.

Det kan också noteras att den norska finansavtaleloven § 5-2 inte uppställer en skyldighet att inhämta upplysningar från ett skuldupplysningsföretag. Däremot stadgas att om kreditgivaren skulle ha beviljat kredit trots att konsumenten saknar kreditvärdighet kan kreditavtalet jämkas § 5-5. Avgörandet för frågan om jämkning torde avgöras utifrån vilka uppgifter som legat till grund för beviljandet av krediten.

Civilrättslig sanktionsregel

Juridiska institutionen delar utredningens uppfattning att starka skäl talar för att en civilrättslig sanktionsregel i likhet med den som finns i Norge införs. I likhet med utredningen bedömer institutionen att det förekommer kreditgivare som har som affärsidé att bevilja krediter till personer som inte klarar av att betala tillbaka. I syfte att placera risken för bristfälliga kreditprövningar hos kreditgivaren istället för hos kredittagaren skulle en civilrättslig sanktionsregel kunna fylla en viktig funktion som en handlingsdirigerande regel.

Begränsning och villkor för prissättning av krediter – kap. 11

Juridiska institutionen delar utredningens förslag avseende begränsning och villkor för prissättning av krediter. Några anmärkningar låter sig dock göras. För det första uppmärksammar utredningen att effekterna med kostnadstaket kan gå förlorade om konsumenten tecknar ett samlingslån för att refinansiera tidigare lån, s. 380 f. Kreditgivaren ska då enligt god kreditgivningssed informera konsumenten om en ursprunglig kredit har kostnader som närmar sig kostnadstaket. Eftersom överträdelse av god kreditgivningssed saknar sanktion finns det en risk för att samlingslån kommer att marknadsföras specifikt mot konsumenter som har krediter som närmar sig kostnadstaket. Införandet av ett kostnadstak riskerar då att bli verkningslöst.

En andra oklarhet är hur ett ersättningsyrkande som överstiger ränte- eller kostnadstaket från kreditgivaren ska bedömas vid en domstolsprövning. Det borde, i likhet med den finska motsvarigheten framgå direkt av lagtexten att om kreditgivare bryter mot räntetaket är konsumenten inte skyldig att betala kreditränta eller andra kreditkostnader.

Visserligen anges att på s 394 f. i utredningen hur Kronofogden ska hantera yrkandet, men den slutsats som samtidigt anges, att en prövning i domstol är oproblematis, delas inte av

² Finanstilsynet 2023-09-27, REF SBP, J.Nr.23-000522.

Juridiska institutionen. I kommentaren till 1992 års konsumentkreditlag har Eriksson och Lambertz behandlat frågan om avtalsvillkor som strider mot en tvingande lagregel får åberopas till den del eller den omfattning som det stämmer med lag. Deras uppfattning som där redovisas är att villkoret gäller i den utsträckning som det överensstämmer med lagen. De menar att det skulle innebära orimliga konsekvenser om näringsidkaren inte alls fick åberopa ett avtalsvillkor om det avviker från lagens tvingade regler, så länge villkoret är utformat så att det större inkluderar det mindre.

En ytterligare anmärkning gäller frågan om försenings- och dröjsmålsavgifter omfattas av lag (1981:739) om inkassokostnader m.m. Frågan har beviljats prövningstillstånd i Högsta domstolen. Oavsett den omständigheten skulle ett klagorörelse från lagstiftaren vara önskvärdt, och om så krävs för att upprätthålla konsumentskyddet, en lagändring.

Ett system för skuld- och kreditregister – kapitel 12

Juridiska institutionen delar utredningens slutsats att konsumentens befintliga skulder är en viktig parameter vid kreditprövning, men motsätter sig trots det införande av ett skuldregister av flera skäl.

En övergripande tveksamhet till ett mer omfattande skuldregister, som dessutom ska delas mellan flera privata aktörer, är skyddet för den personliga integriteten. Juridiska institutionen anser inte förslaget vara nödvändigt och proportionellt. Det eftersträvade målet, att få en bättre helhetsbild av konsumenters skulder kommer inte att kunna uppnås genom det föreslagna skuldregistret, eftersom registret bland annat inte kommer att omfatta ett antal former av skulder som kan vara ekonomiskt betungande och därmed centrala för bedömningen av konsumentens betalningsförmåga. Det är därför svårt att se om det föreslagna registret skulle kunna leda till några märkbara förbättringar av kreditprövningarna i förhållande till det rådande informationssystem. Även den aspekten att bedrägerier i olika former tycks öka, utförda både inom och utom företag och organisationer, förefaller ytterligare ett register som fler aktörer ska ha tillgång till som en mindre tilltalande åtgärd.

I förslaget anges rapporteringsskyldigheten till registret vara begränsad till krediter lämnade av kreditinstitut under tillsyn av Finansinspektionen. Från det föreslagna kreditregistret undantas därmed krediter som också kan vara ekonomiskt betungande för konsumenten och som därmed kan vara centrala för kreditprövningen såsom räntefria kreditköp, leasingavtal, hyresavtal och borgensåtagande. Inte heller inkassoskulder som inte avser krediter samt krediter från icke finansiella företag som tillhandahåller konsumentkrediter som ett underordnat led i affärsverksamheten, som kontokortskrediter, fakturakrediter och delbetalningar, kommer att omfattas. Mot bakgrund av den forskning som finns liksom tidigare utredningar om överskuldssättning framstår de senare som centrala indikatorer på försämrad ekonomi och därmed lägre kreditvärdighet. Sammantaget kommer informationen över konsumentens skuldsättning, som det förslås, bara att bli fragmentarisk.

Ett andra syftet som Skri-registret anges ska uppfylla är att tillhandahålla väsentliga uppgifter om betalningsdröjsmål. Rapporteringen ska ge incitament för konsumenterna att



UMEÅ UNIVERSITET

betala i tid och motverka riskfylld kreditgivning. Ett problem är dock att idag kommer räkningar på många olika sätt. Näringsidkare kommunicerar och skickar fakturor exempelvis via brev, Kivra, egna hemsidor eller med e-post. Det är inte alltid lätt för konsumenten att komma ihåg vilken aktör som kommunicerar med vilken kanal eller särskilja ett mejl som innehåller uppgifter om faktura från näringsidkarens och andra näringsidkares mejl med allmän information och reklam. Kommunikationen kan således lätt uppfattas som oöverskådlig och av misstag förbises, utan att det därmed föreligger någon betalningsovilja. Kravet att rapportera betalningsdröjsmål som varat minst 30 dagar, oavsett belopp, kommer därför sannolikt att innebära en omfattande rapportering, och avrapportering när skulden betalats, med överhängande risk för uppkomst av fel eller att rättelser kommer att släpa efter. Vidare konstateras i utredningen att det råder för stor osäkerhet om den ursprungliga skulden är korrekt när det gäller inkassoskulder, och att risker för skyddet av den personliga integriteten därmed föreligger. Samtidigt som betalningsdröjsmål föreslås kunna rapporteras utan att skulden blivit fastställd av domstol eller myndighet, utan att rättssäkerheten ifrågasätts.

Juridiska institutionen anser att den omständigheten att Skri-registret däremot inte ska innehålla uppgifter om betalningsförsummelse är en brist. Sådan information torde ha större relevans vid kreditprövningen. Skri-registret kommer inte heller att innehålla uppgifter om historiska betalningsdröjsmål vilka också torde ha relevans för kreditprövningen. I utredningen framhålls att en uppgift om betalningsdröjsmål sannolikt inte kommer att innebära samma sak i framtiden som en betalningsanmärkning till följd av ett s.k. kreditmissbruk i dag, och att det är kreditgivarens uppgift att närmare undersöka konsumentens ekonomiska förhållanden. Enligt Juridiska institutionens mening kan det vara svårt för kreditgivaren att veta att kredittagaren har misskött sin kredit i så pass stor utsträckning att kreditgivaren varit tvungen att säga upp krediten. Det leder till slutsatsen att sådan information snarare kan underlätta kreditprövningen.

Mot bakgrund av det ovan redovisade kan det ifrågasättas om det föreslagna registret kommer att kunna ge en helhetsbild av konsumentens krediter och andra skulder. Det uppmärksamade problemet med avsaknad av information om den enskilda konsumentens skulder vid kreditprövningen kommer därför enligt Juridiska institutionens mening inte att kunna lösas genom det föreslagna skuldregistret. Forskning om överskuldssättning visar också många konsumenter klarar sin ekonomi genom att låna från vänner och släkt. Ett skuldregister kommer alltid att ha svårt att täcka in alla former av skulder och borgensåtaganden. Det finns också en överhängande risk för att ett skuldregister kan automatisera kreditprövningen. Kreditgivaren anser att den fullgjort kreditprövningskravet genom att kontrollera Skri-registret. På så sätt att det finns en risk för att betydelsen av att faktiskt fråga konsumenten om befintliga skulder (samt inkomster och utgifter) helt förbises.

Vidare föreslås att kontrollen mot registret bara ska göras när det behövs. Juridiska institutionens uppfattning är, som nämnts ovan, att det övergripande problemet med bristande kreditprövning är att det finns kreditgivare med affärsidé att bevilja krediter till konsumenter med svag återbetalningsförmåga och som kanske redan har betalningsanmärkningar. Det saknas skäl att anta att dessa kreditgivare avstår från



UMEÅ UNIVERSITET

kreditupplysning av kostnadsskäl när befintliga skulder inte är en parameter som beaktas (jmf. utredningen s. 428). Mot bakgrund av den uppfattningen förefaller tillgång till ett register med information om konsumentens befintliga skulder inte bidra till att stoppa den formen av kreditgivning.

I utredningen konstateras att de konsumenter som tar krediter hos de kreditinstitut som idag inte delar information är konsumenter med de minsta ekonomiska marginalerna. En inte osannolik förklaring till att det förhåller sig så, är att den konsumentgruppen inte beviljas kredit från andra kreditgivare, oavsett kända eller okända krediter hos kreditinstituten. Därtill framstår det som oklart om de kreditgivare som idag inte inhämtar kreditupplysningar på frivillig basis skulle göra det i händelse av att det skulle finnas ett register.

En ny avräkningsregel – avsnitt 13.5.2

Juridiska institutionen delar utredningens slutsats att det krävs ytterligare åtgärder för redan skuldsatta. En sådan åtgärd som länge efterfrågats, särskilt från Kronofogden, är en ändrad avräkningsregel vid utmätning. I utredningen anges dock att såväl kreditgivare som inkassobolag uttryckt ett starkt motstånd mot att införa en ändrad avräkningsordning. Frivilliga försök med borgenärer, till exempel skuldavskrivning genom Kantonämnden under slutet av 1980-talet har aldrig varit framgångsrika eftersom borgenärerna inte av egen vilja velat medverka. Mot bakgrund av detta är det troligt att den nya huvudregeln blir verkninglös, om den inte görs tvingande.

Beslut i ärendet har fattats av professor Ruth Mannelqvist, den Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Ruth Mannelqvist
Dekan

Åsa P Isaksson