

Skrifter utgivna av
Akademien för insolvensrätt
NR 1

Överskultdsättning för privatpersoner och företag

Redaktör Marie Karlsson-Tuula



Överskultsättning för privatpersoner och företag

Redaktör Marie Karlsson-Tuula

Överskudsättning för privatpersoner och företag

Redaktör Marie Karlsson-Tuula

Skrifter utgivna av Akademien för insolvensrätt

urn:nbn:se:kau:diva-66492

ISBN 978-91-7063-841-1 (tryck)

ISBN 978-91-7063-936-4 (pdf)

© Författarna

Handelshögskolan vid Karlstads universitet

Akademien för insolvensrätt

651 88 Karlstad

054 700 10 00

Tryck & layout: Universitetstryckeriet, Karlstad 2018



Målningen av Justitia hänger i huvudförhandlingssalen i Karlskrona tingsrätt. Porträttet är målat av Anders Eklund, död 1802 i Stockholm. Han verkade som porträttmålare från 1760 och fram till sin död. Justitia är på denna målning till skillnad från konventionella bilder målad mot en bakgrund av hamn med kranar, industrier och ett jordbrukslandskap i vilket arbetet pågår. Inskriptionen har följande lydelse " Rättvisa och trefnad". Trefnad är ett ålderdomligt ord för välstånd. Konstnären har på ett tidigt stadium fångat in den för välfärd avgörande kopplingen mellan näringsliv och rättsordning.

Förord

Akademien för Insolvensrätt presenterar härmed nr 1 i den nya skriftserien: ”Överskudsättning för privatpersoner och företag”. Syftet med skriftserien är att publicera de rättsvetenskapliga studier som är ett resultat av akademiens verksamhet. Rapportering från konferenser, seminarier eller temadagar kommer att vara återkommande inslag i skriftserien. Studenter, vars uppsatser har belönats och/eller utvalts av redaktionsrådet för Insolvensrättslig Tidskrift, ges möjlighet att publicera uppsatsen i artikelform. Uppsatsen kan vara skriven av studenter vid juristprogram eller rättsvetenskapliga utbildningar.

Den första boken i Akademiens skriftserie bär namnet ”Överskudsättning för privatpersoner och företag”. Boken består av två delar. Den första delen utgörs av material från en konferens om överskudsättning som hölls på Karlstads universitet den 21–22 september 2017. De muntliga framförandena från konferensens första dag har transkriberats. Från den andra dagen finns Power-Points från ett anförande om de nya skuldsaneringslagarna och förslaget till ny lag om företagsrekonstruktion. Förutom detta finns Power-Points från båda dagarna. Dessa ligger i anslutning till varje enskilt föredrag. Den andra delen av boken innehåller artiklar som tidigare har publicerats i Insolvensrättslig Tidskrift och som behandlar frågor om såväl överskudsättning som skuldsanering för privatpersoner och företag (företagsrekonstruktion).

Jag vill tacka alla som har bidragit till innehållet i denna skrift. Jag vill även tacka de som höll föredrag på konferensen och som i efterhand har tagit del av texterna. Ett särskilt tack riktas till redaktionssekreteraren Sebastian Lindroos-Moll för det arbete som har lagts ner för att boken ska kunna gå i tryck trots pågående doktorandstudier.

Karlstad den 4 februari 2018

Marie Karlsson-Tuula

Professor i civilrätt vid Karlstads universitet, gästprofessor vid Örebro universitet, ledare och grundare av Akademien för Insolvensrätt



*Marie
Karlsson-Tuula*



*Doktorand och
redaktionssekreterare
Sebastian Lindroos-Moll*

Om Akademien för insolvensrätt

Akademien för Insolvensrätt samlar kompetens från juridik, ekonomi och andra ämnen för att utveckla och stärka forskning, utbildning och samverkan kring området insolvensrätt.

Akademien för Insolvensrätt har bildats för att öka fokus på insolvensrätt och förbättra förutsättningarna för tvärvetenskap mellan rättsvetenskap och företagsekonomi och andra ämnen. Med insolvensrätten som utgångspunkt behandlas även ämnesområden som är nära förknippade med bland annat avtals-, köp-, arbets- och skatterätt samt brott mot borgenärer och andra därtill hörande brott.

Företagsekonomi har stor relevans för de insolvensrättsliga förfarandena, företagsrekonstruktion, konkurs och skuldsanering, bland annat när det gäller likviditetsfrågor, kreditgivning, värderingsprinciper och hur man ska kunna återfå lönsamheten i ett företag rent företagsekonomiskt. Vidare har ämnet relevans för marknadsföringsfrågor och organisationsstrukturer vilka utgör viktiga parametrar vid uppstart av företag. Entreprenörskapsfrågor har blivit en central fråga för EU som särskilt under senare tid undersöker hur man ska underlätta för små och medelstora företag att starta och driva företag i Sverige och i andra medlemsländer i EU.

Akademien för insolvensrätt har flera syften:

- Akademien är en plattform för interna och externa forsknings- och utbildningsfrågor inom ett flerdisciplinärt område som insolvensrätt, ekonomi och andra ämnen. Forskningsfrågorna har ett brett tvärvetenskapligt anslag.

- Akademien knyter samman såväl seniora forskare som mer juniora postdoc-forskare och doktorander. Den ger även möjligheter att knyta doktorander till universitetet samt att utveckla fortsatt forskning inom området och stärka kopplingen till de juridiska utbildningarna.
- Akademien arrangerar konferenser och återkommande seminarier med olika teman för alla som är intresserade av ämnet: rättsvetare, företags- och nationalekonomer, advokater, domare, åklagare, kronofogdar, civilekonomer, revisorer och andra yrkesverksamma som vill följa den pågående utvecklingen. Förhoppningen är också att uppmuntra framtidens unga jurister att intressera sig för insolvensrätt. Akademien kommer att hålla en konferens eller ett symposium vartannat år med flerdisciplinära teman.

Akademien har inrättat en skriftserie som ger ut två böcker varje verksamhetsår.

Välkomna att ta del av vår verksamhet!

Innehållsförteckning

| | | |
|-------|---|-----|
| DEL 1 | Inledning..... | 15 |
| | Program..... | 16 |
| | Hur kan obetalda konsumentkrediter bli en lönsam affär? | 18 |
| | <small>ANN-SOFIE HENRIKSON</small> | |
| | Konsumentverkets arbete mot överskuldsättning och Konsumentverkets arbete med tillsyn på marknaden för krediter | 32 |
| | <small>ANNA HULT, KARIN NORDENSON OCH MARGARETA LINDBERG</small> | |
| | Debatt och frågestund 21/9, kl 14:15-14:45..... | 51 |
| | Förebyggande arbete med fokus på barn och unga..... | 63 |
| | <small>MARTINA DAGOBERT</small> | |
| | Överskuldsättning och jämlikhet..... | 69 |
| | <small>SEBASTIAN DE TORO</small> | |
| | Debatt och frågestund 21/9, kl 16:15-17:00..... | 82 |
| | Företagsrekonstruktion och lagen om skuldsanering för företagare -en jämförelse..... | 96 |
| | <small>MARIE KARLSSON TUULA OCH ANNINA H PERSSON</small> | |
| | Skuldsatt och skamsen | 113 |
| | <small>BENGT STARRIN</small> | |

| | |
|--|-----|
| DEL 2 Inledning..... | 129 |
| Nya skuldsaneringslagar - Några fromma framtidsförhoppningar | 131 |
| MIKAEL MELLOQVIST | |
| Social insolvens - Anledning till en offensivare skuldsaneringstillämpning | 148 |
| MIKAEL MELLOQVIST | |
| Hur kan obetalda konsumentkrediter bli en lönsam affär?.. | 165 |
| ANN-SOFIE HENRIKSON | |
| Konsumentskyddet mot överskuldsättning - skydd för svagare part eller för rationellt agerande aktör? | 186 |
| ANN-SOFIE HENRIKSON | |
| Överskuldsättning och ojämlikhet..... | 200 |
| SEBASTIAN DE TORO | |
| Kommunernas ansvar för budget- och skuldrådgivning - innebär flytten av bestämmelsen från skuldsaneringslagen till socialtjänstlagen någon materiell förändring? | 210 |
| PER-OLA WIKLANDER | |
| Ett mer flexibelt system för förbättrade företagsrekonstruktioner - hur? | 222 |
| ANNINA H. PERSSON & MARIE KARLSSON TUULA | |
| Entreprenörskap i centrum för insolvenslagstiftningen de lege ferenda | 235 |
| MARIE KARLSSON-TUULA | |

DEL 1

Inledning

Många privatpersoner lever med skulder som de saknar förutsättningar att någonsin kunna betala tillbaka. Om fler kunde få sina skulder sanerade, skulle det innebära en lättnad inte bara för de skuldsatta och deras familjer, utan även för borgenärerna och samhället i stort. Nya skuldsaneringslagar har nyligen trätt i kraft som syftar till att fler evighetsgäldenärer ska erbjudas en möjlighet att starta om på nytt utan en betungande skuldbörda. Det handlar bl.a. om att förenkla ansökningsförfarandet, nyansera kravet på överskudsättning och underlätta gäldenärens betalningar. Det ska också gå snabbare än i dag att ta sig igenom skuldsaneringsförfarandet.

När det gäller företag så har entreprenörskapet under lång tid varit central i diskussionerna för hur en insolvensrättslig lagstiftning kan utformas. Syftet är att skapa de rätta incitamenten som är relevanta för att företagaren ska ansöka i tid om företagsrekonstruktion.

I november 2016 kom Entreprenörskapsutredningen med sitt betänkande, SOU 2016:72. Som ett övergripande mål ingår att förbättra förutsättningarna för företag som är i kris att få en andra chans.

Med detta som bakgrund hölls en tvådagars konferens med temat överskudsättning. I denna del 1 av boken återges valda delar av presentationerna från konferensen.

Program

1. Torsdagen den 21 september

- 13.00-13.15 Inledningstal och presentation av Akademien för Insolvensrätt. Föreståndaren och professor i civilrätt Marie Karlsson-Tuula, Handelshögskolan vid Karlstads universitet
- 13.15-13.45 Konsumentskydd och kreditgivning, Jur. dr. Ann-Sofie Henrikson Umeå universitet
- 13.45-14.15 Konsumentverkets arbete mot överskudsättning och tillsyn av kreditmarknaden. Anna Hult, Karin Nordensson och Margareta Lindberg, Konsumentverket
- 14.15-14.45 Debatt och frågestund. Moderator är advokaten Rolf Åbjörnsson, Stockholm. I panelen deltar, förutom inledarna, Marie Karlsson-Tuula professor, Handelshögskolan vid Karlstads universitet och Annina, H. Persson, professor Örebro universitet.
- 14.45-15.15 Kaffe
- 15.15-15.45 Kronofogdens förebyggande arbete med särskilt fokus på barn och unga. Martina Dagobert, kommunikatör vid Förebyggande verksamhet, Kronofogden
- 15.45-16.15 Överskudsättning och jämlikhet Sebastian de Toro, LO-ekonom
- 16.15-ca 17.00 Debatt och frågestund. Inledare advokaten Rolf Åbjörnsson. I panelen deltar, förutom dagens inledare, professorerna Annina H. Persson och Marie Karlsson-Tuula
- 17.00-20.30 Buffé

2. Fredagen den 22 september

- 09.15-10.30 Företagsrekonstruktion v.s. lagen om skuldsanering för företagare. Professorerna Annina H. Persson och Marie Karlsson-Tuula
- 10.30-10.50 Kaffe
- 10.50-11.20 Idéer om reformer av skuldsaneringslagen, advokaten Rolf Åbjörnsson
- 11.20-12.00 Skuldsatt och skamsen. Bengt Starrin professor emeritus i socialt arbete vid Karlstads universitet.
- 12.00-13.00 Debatt och frågestund. Inledare advokaten Rolf Åbjörnsson. I panelen deltar dagens inledare.
- 13.00-13.10 Avslutning. Professor Marie Karlsson-Tuula.

DAG 1

Ann-Sofie Henrikson

Hur kan obetalda konsumentkrediter bli en lönsam affär?

Ja hej jag heter alltså Ann-Sofie Henrikson, jag jobbar som lektor i Umeå universitet i juridik ska jag säga också. Jag är jurist och disputerade förra året med en avhandling som tog upp konsumentskyddet mot överskultsättning. Jag får börja med att tacka att jag fick komma hit idag, roligt att vara i Karlstad. Första gången på väldigt, väldigt många år som jag är här. Fantastiskt trevlig stad måste jag säga. Uppslaget i det här, det är alltid svårt när man ska hitta på något att presentera, men i somras, eller rättare sagt förra sommaren så läste jag en artikel i Svensk dagbladet och tidningen hade granskat olika snabbkreditföretags årsredovisningar och i artikeln konstaterades att företagen uppvisade en extremt hög lönsamhet. Det här kom ganska precis efter det att finansinspektionen hade skärpt kraven för den här typen av kreditgivare. Tidigare var det så att det bara var anmälningsplikt men nu är det så att man måste också ha tillstånd från finansinspektionen, men trots det så har den här typen av kreditgivare väldigt blivit många fler. Och då kunde jag inte låta bli att fundera över hur det är möjligt att obetalda konsumentkrediter kan bli en lönsam affär.

Idag ska jag försöka förklara varför. För det första så kan man då fråga sig, vem är konsumenten som tar snabbblån? Ja det har man undersökt i Örebro län. Man kan säga att 60–70 % av dem som tar den här typen av krediter har tagit eller ansökt om en sån här kredit tidigare. Vem är den konsument som inte kan betala tillbaka sina lån och alltså återfinns hos kronofogden? Ja, generellt kan man säga om den här gruppen, det är personer med låg kre-

ditvärdighet, de saknar tillgång till andra krediter, hälften hade fler än ett krav, flera hade tre eller fyra krav och hade även i många fall betalningssvårigheter sen tidigare. Jaha, det här är kanske inte så överraskande för många av er men är det ändå inte lite märkligt är att obetalda konsumentkrediter kan vara så lönsamt.

Borde det inte vara tvärtom? Ska det överhuvudtaget vara lönsamt att kunna bevilja krediter till dem som inte kan betala, ska det vara en affärsidé? Så då började jag titta och tittade på regleringen som styr kreditgivning till konsumenter och särskilt då snabbkrediter. Det finns ju lite olika termer för det här med snabbkrediter, det jag menar är, jag tror ni förstår vad jag är ute efter, det som hette SMS lån tidigare men nu är det ju inte längre bara möjligt att söka via sms så det är lite missvisande att använda den termen. Kommer lite andra begrepp också, det jag vill fånga är den här typen av snabbt växande krediter är att det handlar om små summor som ska betalas tillbaka under en ganska kort tidsperiod och där räntan är väldigt, väldigt hög. Det som slog mig när jag tittade på regleringen var det att jag tyckte att jag kunde kategorisera den här av krediter i tre olika grupper. Varför är det lönsamt att låna ut, jo för det första tyckte jag att jag kunde se att det är en ineffektiv reglering för återhållsam kreditgivning, för det andra råder fri prissättning av krediter och för det tredje är finns ett väldigt billigt och effektivt förfarande hos kronofogden som borgenärerna kan använda sig av när de inte får betalt i tid.

Jaha vad menar jag med återhållsam kreditgivning då, jo här tycker jag att man kan peka ut tre olika, eller 2 bestämda paragrafer i konsumentkreditlagen, det är 6 paragrafen om god kreditgivningssed och 12 paragrafen med kravet på kreditprövning i konsumentkreditlagen och så är det reglerna om skuldsanering i skuldsaneringslagen Jag ska utveckla det här lite närmare. Vad innebär då god kreditgivningssed? Jo, en näringsidkare ska agera ansvarsfullt i förhållande till konsumenten och det ska de göra både innan avtalet ingåtts och under avtalets löptid och kreditgivaren ska lämna förklaringar till konsumenten. Det där sista lilla med förklaringar, det kommer direkt från konsumentdirektivet så det har man lagt till när man implementerade direktivet. Egentligen så vet jag inte riktigt exakt, det framgår inte från lagtexten hur man ska efterleva god kredit enligt sed men det har utvecklas av konsumentverket och finansinspektionen och det man hittar i deras allmänna råd. Det är bara ett bekymmer, att de allmänna råden inte är en rättskälla, så de är inte bindande, men man kan ibland se att domsto-

lar, man kan läsa ur praxis, både från marknadsdomstolen och från Högsta domstolen att det här är en norm som man bör efterleva som kreditgivare.

Det man kan säga är att kreditgivaren ska lämna de förklaringar konsumenten behöver. När konsumentkreditlagen gjordes om 2010 var frågan om det föreligger någon slags skyldighet för kreditgivare att avråda konsumenten från att ta en kredit. Men det sa lagstiftarna, att nej det är ett intrång i den personliga integriteten. Det kan uppfattas kränkande för konsumenten. Men kreditgivaren ska ge den förklaring konsumenten behöver. Om jag var kreditgivare skulle jag tycka att det var svårt att veta var går gränsen mellan att lämna förklaringar och en absolut avrådningsplikt går. Det måste vara väldigt svårt att förhålla sig till reglerna. Jag tycker att det är väldigt motsägelsefullt, man ska alltså säga lite nej men inte absolut nej, på nåt vis. Bestämmelsen är inte sanktionerad. Hur kreditgivare gör i praktiken och om den här regeln efterlevs eller inte, det vet vi inte. Men uppenbarligen har den inte efterlevts i de fall som prövats av allmänna reklamationsnämnden eller av domstol. I dessa fall förefaller tillämpningen vara ganska uttunnad. Så det kan man säga när det gäller god kreditgivningssed är att tanken med regeln är god men den får nog inte i praktiken nån verkan för att begränsa kreditgivningen eller låta kreditgivningen vara återhållsam.

Kreditprövning då, ja det är ju ett otroligt starkt skydd för konsumenten. I det fallet har den Svenska lagstiftaren lagt till en liten passus i lagtexten så att förutom att pröva konsumentens betalningsförmåga så ska krediten faktiskt också avslås om kreditgivaren märker att kredittagaren saknar ekonomisk möjlighet att följa avtalet.

Men då är ju nästa bekymmer, hur ska det här gå till? Ja, konsumentverket har vid åtskilliga tillfällen utövat tillsyn över kreditprövningen och många gånger kommit fram till att de inte efterlever kravet i lagen. Frågan är bara, vad är det egentligen kreditgivarna ska göra? Det som framgår av direktivtexten är det att kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter, som i förekommande fall erhålles från konsumenten och sökning i relevant databas. I svensk rätt har det här utvecklats i förarbetena och närmare specificerats i de här allmänna råden som ska vara rådgivande och inte är bindande för kreditgivarna.

Ja så har ju det här naturligtvis blivit ett problem när Konsumentverket förbjöd H & M i ett specifikt fall att inte bevilja krediter, eftersom de inte ansågs efterleva kravet på kreditprövning enligt. Frågan nu uppe för prövning i Högsta förvaltningsdomstolen. Och det som är frågan i det målet

är huruvida det är tillräckligt att bara använda sig av registeruppgifter och scoring modeller för att fastställa konsumentens kreditförmåga eller om kreditgivaren också måste kontakta konsumenten och fråga denne om den aktuella ekonomiska situationen. Och det vet vi inte svaret på än utan vi får avvakta att domstolen kommer med en dom.

Jag tycker att det framgår ganska tydligt av formuleringen i direktivet och särskilt om man också läser i preambeln i direktivet, att syftet med direktivet är konsumentskydd mot överskuldssättning. Alltså att det primära är att kreditgivaren ska fråga konsumenten och sen om det behövs få konsumentens uppgifter bekräftade i en scoringprövning och inte tvärtom som H&M har gjort. Numera är det så otroligt enkelt att skaffa information i Sverige, vi är ju kartlagda och det går att få registeruppgifter om oss. Vad vi har för tillgångar och skulder. Det är ju väldigt bekvämt för kreditgivaren att ta in dessa uppgifter. Men varför är det viktigt att överhuvudtaget fråga konsumenten själv? Jo därför att de här registeruppgifterna är ofta gamla. Taxerad inkomst det är ju den inkomst man hade föregående år. Jag träffar ju mest studenter på dagarna och då brukar jag säga det, att där blir det ju så påtagligt, man kan ju ha varit student och så börjar man jobba och då får man mycket högre lön eller tvärtom, man har jobbat och plötsligt blir man student så sjunker lönen avsevärt. Det gör att den taxerade inkomsten kanske inte alls stämmer med den verkliga inkomsten. Så vad jag hade för taxerad inkomst innan det är ju ganska ovidkommande just nu och den säger inget om vad jag har för framtida betalningsförmåga. Dessutom är ju de här registren inte heltäckande. Alla krediter är inte med.

Några av er träffade jag i Lund i våras, då var det en företagsekonom där och hon var väldigt upprörd över det här kravet på att konsumenten måste kontaktas. Hon tyckte att det här med scoring är väldigt bra och säkert, och så kan det ju vara, kanske sitter det nån ekonom här, jag vet inte! Jag vill bara understryka vad poängen är i det här, en domstol ska inte bedöma huruvida om scoring modellen är tillförlitlig, utan om kravet i direktivet uppfylls i den svenska lagtexten. Scoring modeller kan vara tillförlitliga, men de bygger på ett statistiskt underlag av konsumenter i allmänhet och då kvarstår frågan om lagtexten uppfyller direktivets krav. I direktivet står det konsumenten i bestämd form, det är ju en konsument inte en genomsnittlig konsument i ett postnummerområde där jag bor. Men som sagt, vi vet inte vad utgången blir i den högsta förvaltningsdomstolen. Det blir spännande att se.

Jag tycker själv om man läser Kammarrättens dom att man lyfter på ögonbrynen några gånger. Det handlar om att kreditgivaren har få krediter eller små kreditförluster. Jag vet inte om det har någon betydelse för konsumentskyddet mot överskudsättning, alltså att ett visst företag har små kreditförluster. Det säger ju ingenting om det enskilda fallet. För mig verkar det väldigt, väldigt konstigt.

Jaha, då kan man ju fråga sig varför fungerar inte det här kreditprövningskravet. Det borde ju vara det här effektiva som skulle göra att konsumenter som inte kan betala sina skulder överhuvudtaget inte skulle få ta några krediter. Ett skäl är kanske att den här bestämmelsen är marknadsrättsligt sanktionerad och det som kan hända det är att kreditgivaren tilldelas en varning och en sanktionsavgift och om det är särskilt allvarliga överträdelser eller upprepade överträdelser så kan kreditgivaren förbjudas att fortsätta bevilja krediter. Det som står i direktivet är att, såna här sanktioner ska vara tillräckligt avskräckande, och här kan man ju fundera på om marknadsrättsliga sanktioner verkligen uppfyller kraven på att vara tillräckligt avskräckande. Det krävs uppenbarligen mycket tillsyn och de här sanktionerna har återkommande skärpts år från år. Då kan man inte låta bli att ställa sig frågan utifrån ett civilrättsligt perspektiv. Är inte det här oskäligt? Skulle man inte kunna jämka ett sånt här kreditavtal? Om kreditgivarna inte efterlever reglerna, kan tillämparen inte då jämka ett sånt här kreditavtal. Nej, det är inte aktuellt. Frågan har prövats av Högsta domstolen vid några tillfällen och endast i sällsynta undantagsfall ska jämkning kunna vara aktuellt. Detta ställningstagande har även bekräftats i senare förarbeten. Inget av de fall som hittills prövats har ansetts vara ett sådant sällsynt undantagsfall. Trots att omständigheterna varit väldigt anmärkningsvärda. I något fall har konsumenten redan haft flera hundra tusen i skulder och fått ytterligare en kredit. I ett annat har en god man hört av sig till kreditgivaren och sagt att huvudmannen saknar förmåga att förstå vad det är för rättshandling som ingås och bett att inga fler krediter ska beviljas, men kreditgivaren ändå beviljat krediter. Möjligheten att få ett kreditavtal jämkat med stöd av 36 § avtalslagen skulle jag säga är väldigt svårt, närmast omöjlig.

Ja, sen sa jag då att skuldsanering, skuldsaneringslagen ett sånt regelverk som skulle kunna få kreditgivare att bli lite mer återhållsamma i sin kreditgivning. Det är som jag menar är då att ett av syftena med skuldsaneringslagen är att kreditgivaren ska drabbas av kreditförluster vid riskfylld kreditgivning. Nu har det hänt en hel del med skuldsaneringslagen, den är reviderad,

och ändringarna trädde i kraft den 1 november 2016. Nu har skuldsaneringslagen återkommande setts över, men de ändringar som genomfördes i november tar inte alls sikte på själva beviljandet, utan det man har gjort är att det har blivit lättare att ansöka. Man kan ansöka via webben, det är ju ett gott syfte i sig och det har också blivit lättare att genomföra själva skuldsaneringen. Däremot är kraven för att beviljas skuldsanering, där har man inte gjort någonting. Det som har hänt sedan ändringarna trädde i kraft det är att det har kommit in massor med ansökningar. Däremot vet vi inte om det är fler som kommer att beviljas skuldsanering. I vilket fall så kan man ju ställa sig frågan, även om det skulle bli fler som beviljas skuldsanering nu så är det väl tveksamt om kreditförlusterna skulle bli så stora att kreditgivarna skulle bli mer restriktiva just på grund av att det bli fler kreditsaneringar, det tror jag inte! Men den bör i alla fall finnas med i den här gruppen.

Ja, det andra jag kom fram till då är att det råder i princip fri prissättning av krediter i Svensk rätt. Det finns inget tak för högsta ränta. Däremot finns ockerbestämmelserna, både i brottsbalken och i avtalslagen. Det normala är ju att man tänker sig att kreditgivaren gör en prövning av kredittagaren när man beviljar en kredit. En svag konsument med svag återbetalningsförmåga ska betala en högre ränta. Det verkar ju rätt rimligt och hög ränta ska då täcka kreditförlusterna, det är ju också rimligt. Frågan är bara, hur hög ränta ska man få ta och när kan ockerbestämmelserna aktualiseras. Ja problemet med det här är att kreditgivaren ska utnyttja någons trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroendeställning till att bereda sig förmån, som står i uppenbart missförhållande till vederlaget eller för vilken vederlag inte skall utgå. Här krävs också att kreditgivaren har uppsåt till utnyttjandet och det blir knivigt, för det är sällan att ett sånt här sms-låneföretag känner till den enskilde kredittagaren. Frågan utvecklas i lagkommentarer till brottsbalken där man menar att, det kan ju vara så att man nån gång av nån anledning har ett snabbt behov av pengar och tycker att det är värt att betala 2000 % i ränta för att snabbt få dom här pengarna. Till mina studenter brukar jag förklara att, jo men man står där i butiken och så är det halva, halva reapriset och du vill handla. Då är det ju inte uppenbart missförhållande, ja för då finns det ju ett intresse av att man vill betala den här krediten. Så det är ett bekymmer att tillämpa ockerparagraferna, det är ingen enkel match och det har väldigt sällan gjorts dessutom, det kan man nästan räkna bort att det ska inträffa.

Det som också händer när man inte betalar krediten i tid och som startar en vinstmaskin för kreditgivarna, det är ju det här med avgiften. Det finns

2 typer av avgifter för konsumentkrediter. De avgifter som regleras i 18:e paragrafen i konsumentkreditlagen och som kännetecknas av att man inte kan undvika dem under själva avtalsperioden. Och då är det reglerat hur de får tas ut. Men sen så finns det andra avgifter som anses kunna undvikas, som dröjsmålsavgift eller förseningsavgift. Och då har lagstiftaren istället sagt att de reglerna ska få människor att bete sig på ett korrekt sätt, man ska ju betala i tid. Dessa vill man inte lagreglera så att här råder avtalsfrihet både vad gäller förekomst och till storlek. Så här kan man smacka på med vilken förseningsavgift man vill i princip. Det kan ju bli ett oskäligt avtalsvillkor men jag har aldrig sett något sånt fall som förekommit. Men här är alltså, även uttag ur bankomat kan vara en sådan avgift, med vissa kreditkort så kostar det 50 kronor att ta ut kontanter. Jag vet inte om ni har träffat på det här, det finns lite olika. Och det här är ofta jättesvåra avgifter att hitta i villkoren. Jag tycker själv när jag går igenom villkor. Ska man bara söka efter en kredit så krävs det för det första att man fyller i sina personuppgifter för att komma åt de här delarna av avtalet, så det är inget man bara snabbt kan kolla upp. Åh andra sidan är det väl få konsumenter som innan de tecknar kreditavtalet tänker sig att de inte ska betala krediten i tid och kollar upp vad det skulle kosta om man skulle missa. Ja, nu har det diskuterats och lämnats massor med förslag till åtgärder. Jag skulle säga att det här är väldigt väl utredda frågor. Hur ska man göra, ja det har lämnats förslag om att man skulle koppla ockerregeln i avtalslagen till kraven på god kreditgivningssed i konsumentkreditlagen, så skulle man kunna använda den lite oftare. Nu senast så lämnade man ett förslag i november 2016 om ett ränte- och högkostnadstak och då tänker man sig att det här räntetaket det skulle utgöra, nu måste jag tjuvkika så jag säger rätt, har inte ens skrivit ner något, det var ju slarvigt...

...40 % plus referensräntan och ett högkostnadstak att man skulle säga att skulle aldrig behöva betala tillbaka mer än dubbla kreditbeloppet. Och som här två reglerna tillsammans skulle kunna bli rätt effektiva misstänker jag. Det finns naturligtvis massor med nackdelar med att införa ett ränte- och högkostnadstak. Jag tänker inte gå in på det nu men just i det här sammanhanget när man ser hur lönsamt det kan bli. Man skulle kunna tänka sig att det här skulle kunna begränsa lönsamheten.

Ja så den tredje gruppen regler. De handlar om själva förfarandet vid kronofogden. Det som normalt sker om man inte betalar i tid när det gäller fordran som i princip är otvivigt, som de oftast är i de här fallen är att kreditgivaren vänder sig till kronofogden för att få en exekutionstitel fastställd. För detta

ändamål kan man använda lagen om betalningsföljande och det är en summarisk processform. Det kronofogden gör, är att kontrollera om kravet bestrids eller inte och att kravet faller in under den här summariska processformen. Det görs ingen bevisprövning och det görs ingen civilrättslig prövning om kravet är riktigt eller skäligt. Om konsumenten då inte, gäldenären i det här fallet inte invänder mot kravet då kommer det att utfärdas en exekutionstitel och som kan verkställas och då driver kronofogden in den här fordran.

Ett uppdrag som har inkommit till kronofogden fortsätter att verkställas så länge kreditgivaren betalar årsavgift till kronofogden, alltså i all evighet. Vi har ingen preskription för den här typen av fodringar, det sker preskriptionsavbrott hos kronofogden, som meddelar gäldenären att fordran finns och det gör att, det finns idag 95 000 personer som har stått under verkställighet i mer än 20 års tid där kravet bara fortsätter att finnas. Det är ju en väldigt billig åtgärd för kreditgivaren att betala en årsavgift och så bevakas fordran och den växer ju hela tiden för här är ju ränta som ligger på. Och har man då en effektiv ränta på ett par 1000 % och en dröjsmålsränta som kanske ligger uppemot 30-40 eller ännu mer så blir det snabbt pengar. Ja då kan man säga vad är det för brister då som finns i konsumentskyddet i förhållande till kronofogden, ja det är ju klart att det är en brist att det inte sker någon bevisprövning och att man inte gör en civilrättslig prövning för här kan det ju finnas både, att själva fordran överhuvudtaget inte finns. Det förekommer ju också att man då skickar in krav in absurdum som bara är påhittade, men att det inte heller görs någon civilrättslig prövning gör ju att det kan finnas fodringar som har tillkommit i strid med föräldrabalkens regler eller i strid med avtalslagens regler, alltså krav mot barn som egentligen skulle finnas och som då verkställs. Vad händer då, när kronofogden har meddelat utslag, du riskerar att få en betalningsanmärkning, eller riskerar, man får en betalningsanmärkning. Och kronofogden var ju, är ju en statlig myndighet som har all sin rätt att ta din lön eller dina tillgångar, det är inte särskilt roligt. Det jag tycker man bör titta på särskilt det är ju att här lägger man hela ansvaret på konsumenten, det är konsumenten som ska ta initiativ och bestrida det här kravet och det handlar ju om att man måste både att känna till sin rätt och ha förmågan att göra den gällande och det är inte alltid så lätt och särskilt då att man är rädd att få en betalningsanmärkning eller rädd att dra på sig ytterligare kostnader eller att man helt enkelt saknar förmågan att klara av att göra det här.

Ja det jag vill särskilt understryka, det är i alla fall en utav mina utgångspunkter tycker jag, det är att jag tycker att krediter är viktiga, fyller en jätte-

viktig funktion i samhället. Både för konsumenter och för hela samhället, för företagen, tillväxten i samhället. Men det handlar ju också om det att konsumenten ska våga ta risker, om man tittar på, det jag analyserade i min avhandling det var ju generellt konsumentskyddet/ohörbart/tidning och om man tittar på hur reglerna är uppbyggda så kan man säga att dom allra flesta regler som ska ta tillvara konsumentens rätt bygger på information. Det har varit den stora bärande grundtanken dom senaste 20 åren. Bara konsumenten har tillräckligt mycket information om krediten, så ska konsumenten kunna göra ett rationellt val, välja den billigaste, bästa utifrån den egna situationen. Men i det här läget så är det ju uppenbart att den här teorin, det är också tanken att, kommer till uttryck lite här och där i den här konsumentlagstiftningen att dåliga dyra kreditgivare dom ska konkurreras ut, eftersom vi konsumenter vi kan ju det här, vi är pålästa och vi kan det här och då väljer vi dom bästa billigaste och dom andra ska slås ut. Uppenbarligen så fungerar inte det i praktiken, i teorin låter det bra men i praktiken fungerar det inte. Och det beror nog på enligt mitt förmenande på att regelverken helt enkelt inte tar tillvara konsumentens intresse på ett tillräckligt bra sätt. Och där kan man också säga att vi har väl aldrig en så lättillgänglig kreditmarknad som vi har idag. Så kombinationen av ett konsumentskydd som bygger på information och lättillgängliga krediter och en reglering som gör att det är lönsamt att låna ut när man inte kan betala tillbaka. Det gör att vi får även en snedviden konkurrens på kreditmarknaden och kreditgivare som faktiskt efterlever kraven kan ju då konkurreras ut av andra som inte gör det. Och min slutsats i det här är att om man tittar på regelverken så tycker jag att idag lägger man risken hos konsumenten, att man i högre grad borde låta kreditgivarna ta ett ekonomiskt ansvar för att den ena partnern inte kan fullfölja kreditavtalet.

Ja jag tänkte inte säga mer, jag känner att min röst, nånting hände!

MARIE KARLSSON-TUULA: Jaha då får vi tacka så väldigt mycket för detta!

/Applåder/

DEM TAR SNABBLÅN?



UMÅ UNIVERSITET

DEM KAN INTE BETALA SIN SNABBLÅN?



UMÅ UNIVERSITET



TRE ORSAKER TILL ATT KREDITGIVNING TILL KONSUMENTER KAN VARA SÅ LÖNSAMT

- Ineffektiv reglering för återhållsam kreditgivning.
- Fri prissättning av krediter.
- Ett för borgenärerna billigt och effektivt förfarande vid Kronofogden.

ÅTERHÅLLSAM KREDITGIVNING

- God kreditgivningsssed, 6 § konsumentkreditlagen.
- Kravet på kreditprövning, 12 § konsumentkreditlagen.
- Skuldsanering i skuldsaneringslagen.

GOD KREDITGIVNINGSSSED

- Näringsidkare som agera på ett *omdömesgillt* och *ansvarsfullt* sätt mot konsumenten, såväl inför avtalets ingående som under avtalets löptid, samt lämna de förklaringar konsumenten behöver.
- Beskrivs närmare i etiska regler som utarbetats i samarbete mellan branschföreträdare och uttalanden av tillsynsmyndigheterna. "Soft law" – ej bindande, men anges ibland i praxis ge uttryck för en standard som bör följas.

Ingen absolut avrådningsplikt enligt svensk rätt.



KREDIT-PRÖVNING

Kreditansökan ska avslås om kredittagaren saknar ekonomiska möjligheter att fullgöra kreditavtalet, 12 § konsumentkreditlagen.

HUR SKA KREDITPRÖVNINGEN GÅ TILL?

Grundas på "tillräckliga uppgifter som i förekommande fall erhållits från konsumenten och när så är nödvändigt, på grundval av sökning i relevant databas", artikel 8 i konsumentkreditdirektivet.

Varifrån och vilka uppgifter som ska samlas in, samt hur dessa uppgifter sedan ska bedömas är inte klarlagt. Uppställer KV:s allmänna råd högre krav än direktivet?

HFD har beviljat pt för frågan om registeruppgifter och scoringmodeller är tillräckliga uppgifter, eller om uppgifter också ska hämtas direkt från konsumenten.

OM KREDITPRÖVNINGSKRAVET INTE EFTERLEVS?

Marknadsrättsligt sanktionerad enligt 57–59 §§ konsumentkreditlagen.

Kreditgivaren kan tilldelas en varning förenad med sanktionsavgift om ej ringa gärning.

Särskilt allvarliga överträdelser, dvs flera upprepade överträdelser eller om varning tidigare utdelats, kan förbud meddelas.

Civilrättsliga åtgärder? Endast i sällsynta undantagsfall.

SKULDSANERING

- Ett syfte med skuldsaneringslagen är att risken för eventuella kreditförluster till följd av skuldavskrivning ska verka återhållande på kreditgivningen.
- Få beviljade skuldsaneringar gör det tveksamt om detta syfte uppfylls.



FRI PRISSÄTTNING AV KREDITER

- Avsaknad av tak för högsta ränta.
- Ocker? 9:5 BrB respektive 31 § avtalslagen.



FRI PRISSÄTTNING AV KREDITER AVGIFTER

1. Avgifter som kännetecknas av att de inte kan undvikas under avtalsperioden regleras i 18 § KkrL.
2. Avgifter som uppkommit till följd av konsumentens eget beteende, ex uttag i Bankomat eller förseningsavgifter. Avtalsfrihet!



FÖRSLAG TILL REGLERING AV PRISSÄTTNINGEN AV KREDITER

- Koppla ockerregeln i avtalslagen till kravet på god kreditgivningssed i konsumentkreditlagen.
- Ränte- och högkostnadstak.

FÖRFARANDET VID KRONOFOGDEN

- Vid otvistiga betalningsanspråk används vanligen lag om betalningsföreläggande för att få en exekutionstitel fastställd, sk summarisk process.



BRISTER I KONSUMENTSKYDDET VID FÖRFARANDE VID KRONOFOGDEN

- Ingen bevisprövning och ingen civilrättslig prövning av anspråket vid summarisk process.
- Meddelas utslag, verkställs detta om inte sökanden anger annat.
- Verkställigheten fortsätter utan bortre tidsgräns så länge sökanden betalar en årsavgift till KFM.
- Ansvaret vilar hos konsumenten att bestrida kravet.

REGELVERKEN GYNNAR RISKFYLLD KREDITGIVNING OCH SNEDVRIDER KONKURRENSEN

- Krediter fyller en viktig funktion för konsumenterna och samhället!
- Konsumenterna behöver våga ta risker och låna pengar.
- Risken bör dock i högre grad än idag bäras av den av parterna som bäst kan förutse och hantera den risken.

DAG 1

Anna Hult, Karin Nordenson och Margareta Lindberg

Konsumentverkets arbete mot överskuldsättning och Konsumentverkets arbete med tillsyn på marknaden för krediter

Det här är några röster ifrån intervjuer som Lisbeth Sandvall, Forskare vid Linné Universitetet har gjort. Lisbeth har skrivit flera rapporter åt Konsumentverket. Lisbeth är socionom i botten och hon har tidigare arbetat som budget- och skuldrådgivare. Därefter började hon forska på frågor som rör budget- och skuldrådgivning och mötet med rådsökande. Det har varit mycket intressant att följa hennes forskning. Därför kändes det naturligt att ta med utdrag från intervjuer som Lisbeth gjort för att få in några röster från verkligheten i rummet.

Karin Nordenson heter jag, utredare på Konsumentverket och min kollega Margareta Lindberg också utredare på Konsumentverket.

KARIN: Vi utbildar budget- och skuldrådgivare och gör material som rådgivarna har nytta av i sitt arbete. Båda arbetar vi med överskuldssättningsfrågor.

Konsumentverket stödjer de kommunala rådgivarna och har så gjort sedan början på 70-talet. I början hade vi inte det formella uppdraget, men det har vi sedan 2007 när det skrevs in i den nya skuldsaneringslagen. Från och med november 2016 regleras vårt uppdrag i femte kapitlet, 12:e paragra-

fen socialtjänstlagen. Tidigare reglerades uppdraget i skuldsaneringslagen. Konsumentverket ska stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för.

Vi utbildar rådgivarna i det som ingår i vårt uppdrag men ansvaret ligger också på kommunerna. Viktigt är att de får en metodutbildning, fördjupningsutbildningar och verktyg för att klara arbetet som budget- och skuldrådgivare.

Budget- och skuldrådgivarna lägger ner mycket tid på att arbeta med skuldsanering. De frivilliga uppgörelserna som också ingår i yrkesrollen tar längre tid och de hinner inte prioritera detta eftersom det mesta av tiden går åt att ta hand om svårt skuldsatta personer. Det preventiva arbetet kommer ofta i andra hand.

Den rådsökande tar ofta kontakt sent i skuldprocessen och situationen förvärras i och med att skulderna ökar.

I Anna Hedborgs utredning ”Överskuldsetting i kreditsamhället” som kom 2013, liksom Ralf G Larssons utredning ”Ut ur skuldfällan” som också kom 2013 skrivs mycket om att den rådsökande kommer sent för att ta tag i sin situation.

I regleringsbrevet för 2015 fick Konsumentverket uppdraget att göra en kartläggning och analys av budget- och skuldrådgivningsverksamheten. Det handlade om utveckling, kvalitet, kommuninnevärnarnas kännedom om verksamheten samt nöjdheten med budget- och skuldrådgivningen. Kartläggningen mynnade ut i rapporten, ”Med väntan växer skulden”. Där konstaterade vi att det fanns en hel del att göra för de rådsökande. Det framkom att budget- och skuldrådgivningsverksamheten var relativt okänd. Det tyckte vi var sorgligt eftersom verksamheten är lagstadgad. Det konstaterades att de kommuner som hade budget- och skuldrådgivning var väldigt nöjda med hjälpen de hade fått. Men man påtalade att det fanns stora variationer i väntetiderna i kommunerna, liksom att omfattningen på rådgivningen var väldigt varierande.

Riksrevisionen gjorde en granskning som skulle vara klar 2015. Frågeställningen var om regeringen hade skapat förutsättningar för en ändamålsenlig kommunal verksamhet.

Riksrevisionens granskning låg till grund för strategin mot överskuldsetting som kom september 2015. En del av strategin var de två skuldsaneringslagar som kom i november 2016.

Mycket positivt var att även företagare skulle få hjälp av de kommunala budget- och skuldrådgivarna. Något som vi på Konsumentverket tyckte

var bra var att budget- och skuldrådgivarna ska vara behjälpliga under hela skuldsaneringsprocessen.

I strategin tydliggjordes också att Konsumentverket skulle få ett uppdrag att ta fram rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Margareta kommer att berätta mer om detta.

MARGARETA: Ja precis som Karin sa så kunde vi se att det var en väldig variation mellan olika kommuners budget- och skuldrådgivning. Syftet med att ta fram rekommendationer var därför att utveckla verksamheten och få den mer likvärdig. I regeringsuppdraget angavs att vi skulle ta fram rekommendationerna i samråd med Kronofogden, SKL, Socialstyrelsen och IVO, alltså Inspektionen för vård och omsorg som har tillsynsansvaret över kommunernas budget och skuldrådgivning. Vi fick också ta med andra berörda aktörer i arbetet, så vi tog med ett antal budget- och skuldrådgivare som var engagerade i yrkesföreningen, den så kallade BUS-föreningen, och vi tog även med ett antal verksamhetschefer. Dvs chefer över budget och skuldrådgivarna i kommunerna.

Uppdraget vi fick var att rekommendationerna skulle finnas tillgängliga sista december 2016 men med i uppdraget fanns också ett uppföljningsansvar. Vi ska senast 1 juni nästa år lämna in vår uppföljning av hur rekommendationen har använts, så det arbetet har vi startat igång. Det är ganska kort tid från det att rekommendationerna har lanserats tills att dom ska var uppföljda, men det här är väl en signal om att nu bör kommunerna göra någonting kring det här området, så det ska bli väldigt intressant att se hur dom faktiskt har använt rekommendationerna. Det var ju så att vi behövde ju någonting att utgå från när vi skulle ta fram rekommendationerna och det vi lutade oss ganska mycket åt var propositionstexten som kom inför nya skuldsaneringslagarna (Proposition 2015/16:125 Skuldsanering – förbättrade möjligheter för överskuldssatta att starta om på nytt). Där är man klar och tydlig med att med budget- och skuldrådgivning avses att invånarna ska ha tillgång till kvalificerad rådgivningsverksamhet. Vår erfarenhet är att det i vissa kommuner inte varit kvalificerad rådgivning, man har kanske bara hjälpt till med att fylla i en ansökan om skuldsanering.

Många kommuner har trott att det enbart är Konsumentverket som ska ansvara för utbildning av kommunernas budget- och skuldrådgivare men i propositionen anges det att kommunerna måste förvissa sig om att rådgivarna har den utbildning och erfarenhet som krävs för uppdraget och att dom ges möjlighet till regelbunden fortbildning. Vi har ett uppdrag att stödja och ge

vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för så vi ger ju så klart en hel del utbildning till budget- och skuldrådgivarna men det är omöjligt för oss att täcka hela kompetensområdet för en budget- och skuldrådgivare. Ska man kunna marknadsföra sin verksamhet t.ex. så att kännedomen bland kommuninvånarna ökar så behöver man kanske en duktig presentatör. Presentationsteknik utbildar exempelvis Konsumentverket inte budget- och skuldrådgivarna i så det får kommunerna utbilda i.

Förutom att budget- och skuldrådgivarna ska ha möjlighet till regelbunden fortbildning måste kommunerna också se till att man har sådan kapacitet att en hjälpsökande kan få bistånd utan oskäligt dröjsmål. Bakgrunden till det är att vi tidigare år har haft kommuner där man har fått vänta ett helt år innan man har fått en enskild besökstid hos budget- och skuldrådgivare. Det anges också i propositionen att en gäldenär snabbt måste få hjälp och det här har vi lutat oss mot en hel del när vi har tagit fram dom här rekommendationerna. Vi har tagit fram sex rekommendationer för att vi ska få en budget- och skuldrådgivning som är mer likvärdig oavsett var man bor i landet, det ska inte vara någon skillnad om jag bor i Haparanda eller i Lund, man ska få samma hjälp. Vi är också noga med att tala om att man bör uppfylla alla dom här sex rekommendationerna, det räcker inte att uppfylla tre utav dom utan man ska uppfylla alla sex rekommendationerna.

Den första rekommendationen handlar om innehållet i verksamheten och vi kände oss tvungna att specificera vad som ingår i en budget- och skuldrådgivares arbete med anledning av det jag sa förut, dvs att vissa kommuner bara hjälpte till med skuldsaneringsansökningsblanketten. Vi anger i rekommendationerna att man ska jobba med budgetrådgivning, skuldrådgivning (inklusive att hjälpa till med frivilliga uppgörelser med fordringsägare), ge stöd inför och under skuldsanering, samverka med andra yrkesgrupper och ha utåtriktade insatser. När det gäller skuldsanering ska budget- och skuldrådgivaren enligt propositionen hjälpa till med skuldsaneringsansökningar, omprövningar, överklagningar och vara ett stöd under hela processen. När det gäller samverkan ska budget- och skuldrådgivarna samverka med andra yrkesgrupper som träffar överskuldssatta personer. Kommunerna behöver även marknadsföra sin verksamhet genom utåtriktade insatser så att det blir välkänt för kommuninvånarna att man kan få hjälp. Kännedomen om att budget- och skuldrådgivning finns i alla kommuner är ganska låg.

Den andra rekommendationen handlar om budget- och skuldrådgivarnas utbildning och kompetens. Där har vi sett att det varierar oerhört mycket

bland budget- och skuldrådgivarna. I rekommendationen anger vi att högskoleexamen inom ekonomi, juridik eller beteendevetenskap är föredra när man anställer en budget- och skuldrådgivare. Men det är också viktigt att ha en god kompetens kring att möta och kommunicera med människor, för det handlar ju ofta om människor i kris som mår väldigt dåligt över sin situation.

Den tredje rekommendationen gäller likvärdigt arbetssätt och att säkerställa budget- och skuldrådgivarnas kompetens. Budget- och skuldrådgivning är inget du utbildar dig i på exempelvis universitetsnivå så det är viktigt att man får utbildning i yrkesrollen och får den fortbildning som behövs. Att få möjlighet till handledning där man får möjlighet att diskutera komplicerade ärenden med kollegor är mycket värdefullt, särskilt för de som jobbar ensamma som budget- och skuldrådgivare i kommunerna.

Rekommendation fyra anger att kommunerna bör utgå ifrån behovet när de beslutar vilken omfattning verksamheten ska ha. Regelbundna behovsanalyser bör göras och tydliga och mätbara mål för verksamheten behöver finnas.

Tillgänglighet är temat för den femte rekommendationen. Det handlar om kontaktmöjligheter, att det ska gå att ta kontakt med budget- och skuldrådgivningen på olika sätt och att budget- och skuldrådgivarna ska vara nåbara inom några dagar. Vi har varit med om att det har varit mycket svårt att få tag på budget och skuldrådgivare inom kommunen, särskilt i dom fall man har köpt verksamheten av någon konsult, man kanske har varit tvungen att lämna sitt namn i socialtjänstens reception och sen har man blivit uppringd fast man vet inte när det sker. Så det har varit många som har haft en anonym verksamhet. Det är många chefer ute i kommunerna som sagt att de inte vågar marknadsföra sig för att de vet att behovet är så stort och de har inte möjlighet att ta emot alla som behöver hjälp. Det är ju givetvis viktigt att kommunerna informerar om vilket stöd verksamheten kan ge.

Den sjätte rekommendationen gäller stöd utan oskäligt dröjsmål. Det är så det formuleras i propositionen. Vi skriver i rekommendationen att det måste finnas en beredskap för att kunna ta emot personer med kort varsel om man behöver hjälp med exempelvis en överklagan eller omprövning av skuldsanering eftersom man måste lämna in dem i rätt tid. Men också att man inom fyra veckor ska kunna få en första enskild besöksstid. Ni vet ju själva vad mycket som kan hända ekonomin om man får vänta i ett halvår. Det kan få mycket stora negativa konsekvenser. Den kommun som hade längst väntetid till en första besöksstid i våras hade 36 veckors väntetid och

där vet vi att man har anställt en person till och håller nu på att försöka beta av dom här köerna.

Efter att vi tog fram rekommendationerna så tog vi även fram en vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning som bygger på rekommendationerna men även innefattar goda exempel från olika kommuner. Vägledningen ligger på bordet där uppe. Läs gärna den om ni vill lära er mer om hur budget- och skuldrådgivning bör fungera.

KARIN: Konsumentverket har fått ytterligare ett uppdrag. Det är en fördjupad samverkan mellan olika samhällsaktörer som kan bidra till att personer som har eller riskerar att få problem med skulder ska få hjälp och få ordning på sin ekonomi. Resultatet ska redovisas 30 juni 2019. Vi har Maria Lindstedt som är projektledare och Martina Dagobert från Kronofogden med oss här i dag och Martina kommer att informera närmare om uppdraget lite senare. Vi är glada över att vi fått samverkansuppdraget där myndigheter och organisationer samverkar, utbyter kunskap och erfarenheter med varandra. Det har funnits önskemål att budget- och skuldrådgivarna ska arbeta preventivt men det har visat sig att de inte har tid i den utsträckning som behövs. Det är ungefär 7 % som har jobbat preventivt av alla budget- och skuldrådgivare. Syftet med uppdraget är att kartlägga vilka insatser som görs och komma med förslag hur vi i samverkan med andra kan nå ut till de personerna som är överskuldsetta eller riskerar att hamna i en skuldsättning. Önskvärt är att nå de rådsökande på ett så tidigt stadium som möjligt. Så klart att budget- och skuldrådgivarna är med i samverkan som en viktig aktör.

Att arbeta förebyggande och stödjande det är väldigt viktigt, det gäller oss myndigheter, organisationer men även de som arbetar med att stödja skuldsatta personer.

I projektet har man gjort en kartläggning och påbörjat arbetet med åtgärdsförslag. Gruppen har presenterat förslagen för styrgruppen och det finns en hel del bra förslag som gruppen kommit fram till.

Det hela leds av ett samverkansråd som startade samtidigt som uppdraget påbörjades. Rådet leds av Konsumentverkets generaldirektör Cecilia Tisell.

Vi myndigheter har samverkan under många i arbetet mot överskuld-sättning. Det är så viktigt att alla är med och samverkar kring frågan. Min känsla är att när det här blir klart då har vi vunnit väldigt mycket.

KARIN OCH MARGARETA: Vi tackar för oss.

/applåder/

ANNA HULT: Anna Hult heter jag, jag jobbar också på konsumentverket med på avdelningen för konsumentskydd. Och där arbetar vi med tillsyn, det är tillsyn över finansiella tjänster över hälsoprodukter, elektronisk kommunikation, resor, det finns rätt mycket många olika delar som vi tittar på. Men jag jobbar med den delen krediter och betaltjänster.

Kredit/samhället idag möter vi genom anmälningar från konsumenter och genom den egna omvärldsbevakningen som vi gör. Det som konsumenter och ibland andra näringsidkare vanligtvis anmäler till oss är fakturaköp och delbetalning, att man har betalt och köpt på faktura, man har gjort ett aktivt val att jag vill betala med faktura och ändå så erbjuds jag att delbetala produkten när jag får hem fakturan och på det sättet så kan man då som näringsidkare kringgå kravet på kreditprövning t.ex. Bostadskrediter har vi inte jättemycket anmälningar på, men det börjar komma lite grann. Det är rätt mycket information som man ska få när man tar bolån, och de som anmäler till oss vet inte man har fått rätt information.

Snabblån och högkostnads-krediter är väl det som vi har jobbat allra mest med dom senaste åren, egentligen sedan 2006 har det ju varit på tapeten då det först kom upp i Sverige. Det har precis genomfört en statlig utredningen på området, stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnads-krediter, i utredningen tittade man på möjliga ändringar av lagstiftningen för just den typen av krediter. Mobiltelefoni inte bara utifrån avtalssidan utan också utifrån att man tecknar väldigt långa abonnemang som man delbetalar, delbetalar en iPhone under 24 månader och sen går den sönder och så måste man köpa en ny iPhone och så ska den också delbetalas på 24 månader, man har ju kvar den första delbetalningen. När vi får många av såna frågor eller ser nya fenomen så brukar vi också försöka träffa branschen och diskutera frågorna om hur har ni tänkt här, varför gör ni så här.

Konsumtionskrediter i stort är ju vår huvudarbetsuppgift. Betal- & kreditkort är andra delar som relativt ofta kommer in frågor om och som vi möter väldigt mycket i ARN t.ex. E-handel och fakturaköp hör ju väldigt mycket ihop. Sen har vi peer-2-peer lending en uppstickare på marknaden, där konsumenter som har pengar vill låna ut dom via en plattform till en konsument som behöver pengar, den nya typen av snabblån helt enkelt, som idag inte riktigt finns reglerad. Vissa delar får man in i konsumentkreditlagen men andra inte. Och där finns det också en utredning just nu om gräsrotsfinansiering där en deltagare för konsumentverket ingår.

Och sen har vi också kreditförmedling som är en stark växande marknad. Den nya konsumentlagen skulle komma 2010 så fick vi en fråga från departementet hur många kreditförmedlare vi kände till och vi kunde räkna upp en handfull kreditförmedlare. När man 2014 kom med lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter där man skulle nu skulle söka tillstånd för att bedriva snabblåneverksamhet så sa man även att kreditförmedlare ska ha tillstånd för sin verksamhet. Antalet kreditgivare sjönk då från vad vi hade sett innan men kreditförmedlarna exploderade, hur många kreditförmedlare som helst. Och dom har väldigt aggressiv marknadsföring, finns mycket på internet, flera av dom ringer till konsumenter och ger sken av att dom känner till din privatekonomi, och har man då lite svårt med sin ekonomi så kanske man tänker att här är någon som vill hjälpa mig men den här personen som ringer kan inte veta nånting om mig. Kreditförmedlarna blir också väldigt förvånade om man som konsument svarar att jag har inga lån! Jo men det är väl klart att du har ett lån? Svarar dom! Nej jag har inga lån, svarade jag i alla fall! Jag försökte också få dom att svara på frågan, hur känner ni till min ekonomi? och då kom det ju fram att, nå vi vet ingenting, du måste berätta själv så kan vi hjälpa dig! Och det är det dom får konsumenterna att göra, dom börjar att prata och till slut så säger man att jag ska hjälpa dig!

Konsumentverkets tillsyn av kreditmarknaden inriktar sig på marknadsföring och information, avtalsvillkor och kreditprövningar. Jag har jobbat allra mest med kreditprövningar dom senaste åren, just nu har vi då ett litet stiltje eftersom vi inte har fått besked från Högsta Förvaltningsdomstolen ännu, så där hoppas vi ju att vi ska kunna fortsätta det arbetet med kreditprövningar som vi har gjort, vi tycker ju att vi givetvis har rätt att man ska inhämta uppgifter från konsumenter, blir ju väldigt svårt annars om man inte kan göra det. Vi ska prata lite mer om det sen.

Tillsynen enligt konsumentkreditlagen ligger på konsumentverket, vi har tillsyn över alla kreditgivare vad gäller bl.a. information vid marknadsföring, att man lämnar effektiv ränta och rätt information till konsumenten. Att man får den så kallade SEKKI blanketten som står för standardiserad ekonomisk konsument kredit information, det är en blankett som är fullharmoniserad, den ser likadan ut i hela Europa, du ska kunna få den på franska och på svenska och förstakrediten även om du inte kan franska. För att alla rutor på blanketten ska vara likadana och innehålla samma information. Och det är vår uppgift att se till, dels så att den fylls i rätt och att

konsumenterna faktiskt får den. Blanketten ska lämnas till konsumenten innan du tar en kredit om det är möjligt. I Sverige är det rätt så svårt att lämna den innan för den ska vara individualiserad och att sätta en individuell ränta innan du har gjort en kreditprövning, det går ju inte vilket gör att dom flest konsumenter får den efter att kreditprövningen är gjord och när man skickar ut erbjudande om kreditavtal.

Och sen så tittar vi också väldigt mycket på kreditprövning och då har vi ansvar för de bolag som har tillstånd enligt lag om viss verksamhet med konsumentkrediter som man kan kalla för snabblånebolagen eller högkostnadskreditbolagen och sen har vi också möjlighet att titta på bolag som t.ex. H & M, bolag som inte har kreditgivning som sin huvudsakliga verksamhet. t.ex. H & M och La Redoute har vi tittat på och Älvsby hus

Konsumentverket granskar också marknadsföringen av en kredit, ja vi tittar så att marknadsföringen är återhållsam och måttfull och det innebär bland annat att man inte uppmanar konsumenten att ta en kredit, man ska inte anspela på känslor eller få krediter att framstå som väldigt fördelaktigt. Man ska inte heller bara lyft fram positiva egenskaper man måste ändå på något vis ha en ganska neutral information om krediterna. Och det ser vi ju att det efterlevs ju inte speciellt ofta. Och i vår tillsyn då, om vi uppmärksammar en kredit som vi inte tycker är korrekt då skickar vi ett brev till bolaget och ger dom möjlighet att ändra sig. Dom allra flesta bolag vill göra rätt och dom allra flesta ändrar sig. Men gör dom inte det så måste vi gå till patent och marknadsdomstolen.

Snabbhetsargument har vi jobbat väldigt mycket med, det handlar om att man säger att du får pengar om 15 minuter eller på 5 minuter och vi menar så fort kan det inte gå. Man kan inte hinna göra en kreditprövning, betala ut pengarna till konsumenten på 5 minuter. Och den har återuppstått lite grann just nu, men då säger man att du får besked om 15 minuter och vi vet inte riktigt hur vi ska tackla det här, för ett besked kan också vara negativt, att du inte får nån kredit. vi tittar som sagt mycket på informationen, får konsumenten den information dom ska få, får dom SECCI blanketten, finns det representativt exempel på webbplatsen så man ser ungefär vad den vanligaste kostnaden för just den här krediten är och det ska finnas på alla webbplatser och i all marknadsföring som marknadsför ett kreditavtal. Vi tittar också väldigt mycket på avtalsvillkor, just nu gör vi en stor genomgång av alla snabblånebolagens ångerrättsinformation. Lämnar man korrekt information om ångerrätten. För dom allra flesta tjänster så är ju ångerrätten reglerad i

distansavtalslagen men just krediten har en egen ängerrätt i konsumentkreditlagen, så nu tittar vi på det, men vi har också tittat på uppsägningsvillkoren, vi har sett bolag som både har en rörlig ränta men även vill ta ut en ränteskillnadsersättning, vilket inte riktigt går ihop. Så det är ju den svåraste biten kan man säga att titta på avtalsvillkoren faktiskt, jämfört med marknadsföring som är väldigt tydlig och den som vi oftast ser, ska vi titta på avtalsvillkoren måste vi sätta oss ner, läsa villkoren, och det är väldigt få konsumenter som anmäler brister i avtalsvillkoren för man vet inte vad som är rätt och man läser dom inte. Men de är i många fall långa och snåriga och det finns hänvisningar från ett avtalsvillkor till ett annat och uppgift om pris finns oftast inte med utan konsumenten hänvisas till någon bilaga eller liknande

Och så kreditprövning då! Den här har vi ju jobbat väldigt mycket med under flera års tid. Vi har granskat strax under 40 bolags kreditprövningar och vi har delat ut varningar till dom allra flesta bolagen vad gäller brister i kreditprövningar. Brister utifrån Konsumentverkets uppfattning om hur en kreditprövning bör genomföras. Nu har vi fått göra ett litet stopp och vi har inte gjort någon granskning sedan 2015 och vi inväntar högsta förvaltningsrättens dom. Men det som man kan säga att konsumentverkets uppfattning det är att man ska inhämta uppgifter direkt ifrån konsumenten och värdera dom och kontrollera dom. Näringsidkaren ska inhämta uppgifter om personens ekonomi och då först inkomsten och verifiera mot den taxerade inkomsten och även om den taxerade inkomsten då är upp till 2 år gamla så får man ändå en hint om är det i närheten ens vad konsumenten har uppgett som också är taxerat sedan innan. Vi vill att man ska titta på konsumentens utgifter, dom månatliga utgifterna och då får man ju som kreditgivare ställa frågor om boendesituation, hyra, el och lite annat, Men vi har också sagt man kan ställa frågor i en klumpsomma, vad har du för månatliga utgifter så då kan man t.ex. jämföra det med siffror som tas fram både av konsumentverkets material om skäliga levnadsstandarder eller hos kronofogden eller socialstyrelsen som tar också fram siffror. Bolagen måste kontrollera så att konsumentens uppgifter är i närheten av det som myndigheterna ändå ser som skäliga levnadsstandard och då ska man komma ihåg att dom är väldigt låga själva levnadsstandard. Men ibland när är ute och föreläser så brukar jag fråga/, hur många känner till sin månatliga utgift, och hur många av er här känner till exakt vad ni har i månatliga utgifter, eller i närheten? Det var inte så jättemånga! Så det är klart att det är svårt för konsumenten att lämna den här uppgiften och då är det väldigt bra att ha

dom här siffrorna som myndigheterna ändå tar fram. Men bolagen måste veta vad som inte finns med och att dom är väldigt lågt räknade. Alla som ger ut en kredit också ska göra en kreditprövning av konsumenten. Och vi delar det här tillsynsansvaret med finansinspektionen.

Konsumentverket tittar då på dom bolag som har tillstånd enligt lag viss kreditgivning till konsumenter, vilket är snabblånebolagen framförallt och sen så tittar vi på dom som inte är tillståndspliktiga, H & M eller La Redoute eller Julia t.ex. och Älvsbyhus. De sista nämna är sådana bolag som inte har kreditgivning det som bolagets huvudsakliga verksamhet. Finansinspektionen ska bedriva tillsyn mot de bolag som är tillståndspliktiga, banker och kreditmarknadsbolag. Så där har man gjort en skillnad från regeringens sida att man har delat på tillsynen över kreditprövningen. Finansinspektionen, i sin tillståndsgivning, tittar på att det finns interna riktlinjer och liknande i bolagen för att bedriva en kreditprövningsverksamhet, men dom går inte in och granskar den eftersom dom inte har några sanktioner då och för att tillsynsansvaret ligger hos Konsumentverket. Och det är skillnad på sanktioner också för konsumentverket har sina sanktioner i konsumentkreditlagen medan Finansinspektionen får använda sig av sundhetsreglerna i bank och finansieringsrörelse lagen.

Vad säger då lagen, vi hade den uppe alldeles innan här också, men det är att man ska pröva konsumenternas ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig i kreditavtalet och det ska grunda sig på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden och krediten får beviljas endast om konsumenten har dom ekonomiska förutsättningarna att fullgöra sitt åtagande. Och precis som Anne-Sofie sa innan så handlar det om den enskilde konsumenten, hur den har det och det är en konsument skyddande lagstiftning, så vi hoppas verkligen att vi får möjligheten att fortsätta vårt tillsynsarbete just på kreditprövningssidan.

En kort sammanfattning då, att konsumentverket jobbar med dom kreditprövningar som görs av snabblånebolag och konsumentkreditinstitut och för de bolag som inte har kreditgivning som huvudsaklig verksamhet. Vad det gäller marknadsföring och avtalsvillkor så tittar vi på alla bolag som bedriver kreditgivningsverksamhet. Så även banker och kreditmarknadsbolag kan vi titta på vad som gäller marknadsföring och avtalsvillkor.

/Applåder/

Konsumentverkets arbete mot överskudsättning

Karin Nordenson och Margareta Lindberg

Rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen

Uppdraget

- I samråd med Kronofogden, SKL, Socialstyrelsen, IVO och andra berörda aktörer
- Tillgängliga 31 december 2016
- Uppföljning i årsredovisning för 2017 eller separat rapport 1 juni 2018



Sid. 5

Konsument
verket • KO

Propositionstexten som utgångspunkt



Med budget- och skuldrådgivning avses att invånarna ska ha tillgång till **kvalificerad rådgivningsverksamhet**. Kommunerna måste därför förvissa sig om att rådgivarna har den **utbildning och erfarenhet** som krävs för uppdraget samt att de ges möjlighet till **regelbunden fortbildning**. Kommunerna måste även se till att rådgivningsverksamheten har sådan **kapacitet** att en hjälpsökande kan få bistånd **utan oskäligt dröjsmål**. En gäldenär måste **snabbt** få hjälp att t.ex. ansöka om skuldsanering eller att på annat sätt erbjudas stöd för att lösa sina ekonomiska problem.

Sid. 6

Konsument
verket • KO

Sex rekommendationer

1. Verksamhetens innehåll
2. Utbildning och kompetens
3. Likvärdigt arbetssätt och säkerställa kompetens
4. Kapacitet och uppföljning
5. Tillgänglighet
6. Stöd utan oskäligt dröjsmål



Konsument
verket • KO

Sid. 7

Samverkan mot överskuldsättning

Utbyta
kunskap och
erfarenheter

Samarbete
kring före-
byggande och
stödjande
insatser

Nå ut med
stöd

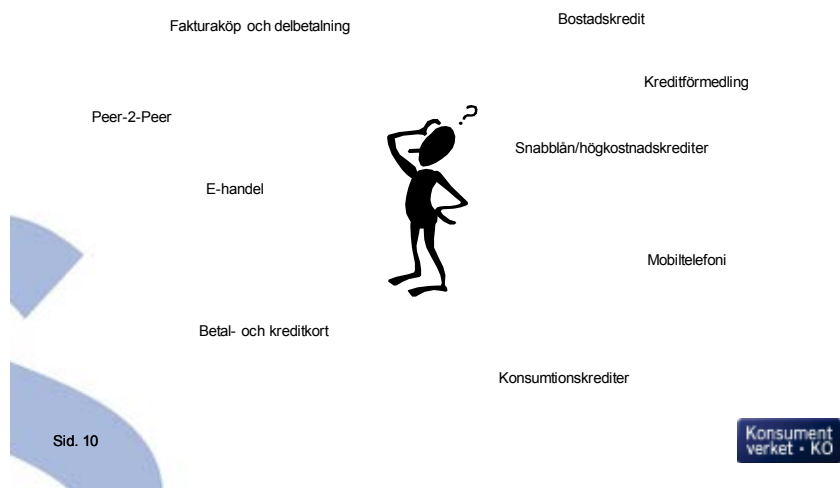
Sid. 8

Konsument
verket • KO

Konsumentverkets arbete med tillsyn på marknaden för krediter

Anna Hult

Kreditsamhället idag



Konsumentverkets tillsyn - kreditmarknaden

- Marknadsföring & information
- Avtalsvillkor
- **Kreditprövning**



Sid. 11

Konsument
verket • KO

Tillsyn enligt konsumentkreditlagen

Alla kreditgivare

- God kreditgivningssed 6§
- Information vid marknadsföring t.ex. effektiv ränta 7§
- Information innan avtal; SEKKI-blanketten 8 §

Bolag med tillstånd enligt LVK

- Kreditprövning 12 §

Sid. 12

Konsument
verket • KO

Marknadsföring

- Återhållsamt och måttfullt
- Snabbhetsargument
- Information



Sid. 13

Konsument
verket • KO

Avtalsvillkor



Sid. 14

Konsument
verket • KO

Kreditprövning

Kreditprövning

- Alla bolag som ger ut krediter ska göra en kreditprövning
- Uppdelat ansvar mellan Konsumentverket (KOV) och Finansinspektionen (FI)

Konsumentverket:

- Bolag med tillstånd enligt Lag (2014:275) om viss kreditgivning till konsumenter (LVK)
- Kreditgivning som inte är tillståndspliktig

Finansinspektionen

- Kreditprövning av tillståndspliktiga bolag, banker och kreditmarknadsbolag

12 § Konsumentkreditlagen

”Näringsidkaren ska pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. Krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande”

Sid. 17 2017-09-21

Konsument
verket • KÖ

Sammanfattning kredit tillsynen

Kreditprövningar

- Bolag med tillstånd enligt Lag (2014:275) om viss kreditgivning till konsumenter (LVK)
- Bolag där kreditgivning inte är huvudsaklig verksamhet

Marknadsföring och avtalsvillkor

- Alla bolag som bedriver kreditgivningsverksamhet till konsumenter
 - Banker
 - Kreditmarknadsbolag
 - Snabblånebolag (LVK)
 - Ej huvudsaklig verksamhet (t.ex. H&M)
 - *Kreditförmedlare (LVK)*

Banker och kreditmarknadsbolag står under FI:s tillsyn vad gäller kreditprövningar.

Sid. 18

Konsument
verket • KÖ

DAG 1

Debatt och frågestund 21/9 kl 14:15-14:45

ROLF ÅBJÖRNSSON

Jag har en personlig liten reflektion, jag har egentligen och det är ganska typiskt, som advokat egentligen ingen och som konkursförvaltare ingen egentligen erfarenhet av det här med konsumentkrediter och hela det här eländet som vi håller på med. Och det känns lite bekymmersamt när någonting så att säga pågår på sidan om som vi ser det som är ute i näringslivet. Det enda jag kan säga direkt är, jag har också suttit i riksdagen, är att det här har varit bekymmersamt den här överskudsättningen och dom här snabbblånen och det är som vi nu har fått höra här dom villkor som gäller och dom förutsättningar under vilket man arbetar förefaller inte alls särskilt bra. Och egentligen är det konstigt att dom svagaste i samhället ska så att säga drabbas av nästan en rättslöshet, medans företagen underkastar rättslig prövning och biträde av advokater och liknande. Så det skulle jag vilja ge mig in lite på som du Marie sa här att den här att den här avtalsvillkorslagen själsliga avtalsvillkor inte anses kunna tillämpas överhuvudtaget, är det verkligen så?

ANN-SOFIE HENRIKSON

Sa jag det?

ROLF ÅBJÖRNSSON

Ja jag tror det, jag har inget papper på det!

ANN-SOFIE HENRIKSON

Inte att dom inte tillämpas men jag har inte sett, tillämpas i praktiken ja! Det finns några tidigare avgörande från marknadsdomstolen men det är inte så att jag ser att det dyker upp, men jag kan ha fel! Jag vet inte, ni har ju inte, era ärenden går ju inte till beslut i domstol så jag vet ju inte, som forskare vet jag inte hur det ser ut i praktiken annat än det som kommer upp.

KONSUMENTVERKET

Det som är, dom allra flesta när man har ärenden just mot finansiella bolag det är att väldigt många vill göra rätt. Så när vi skickar våra tillskyddsbreve och meddelar att vi ser brister i era avtalsvillkor så får vi oftast en förändring. Och när vi väl har en förändring så går vi inte till domstol. Och då måste vi fortsätta arbetet med att granska nästa bolag, nästa bolag, nästa bolag. Så det som gör oftast att vi når ut det är ju när vi då också får information ut till media så det faktiskt sprids till andra bolag vad vi har gått på just nu eftersom vi väldigt sällan hamnar i domstol.

ANNINA H PERSSON

Jag tänkte vad just det som Anne-Sofie tangerade där då att 36 § avtalslagen används i undantagsfall och jag känner särskilt till ett fall som gällde en skuldsaneringssituation. En 23 årig man som hade gått i borgen för sin faders företag och borgen var på 20 miljoner och naturligtvis så försattes det här bolaget i konkurs, pappan flydde utomlands och lämnade sonen ensam med denna jätteskuld. Och då kan man ju fråga sig, varför återopades inte 36 § och sagt att det här borgensavtalandet var ju härresande det skulle banken ha tagit det ansvaret. Men det gjordes inte, utan den här personen fick skuldsanering när han var 45 år och sen skulle han då leva på existensminimum till han var 50 och sen skulle livet börja, vi kan ju bara tänka oss hur situationen var. Och därför borde det ju, precis som du var inne på här Anne-Sofie att balansen mellan parterna är ju orimliga, det är ju orimligt.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Jag måste bara återknyta till det du nämnde här med oskyldiga avtalsvillkor att, jag undervisar ju så jag har ju en fantastisk tillgång till studenter som har möjlighet, jag brukar ge dom i uppdrag att granska avtalsvillkoren för olika kreditföretag och då och av något underligt sammanträffande så är det ju företrädesvis sms-låneföretag som dyker upp, för där finns det och då kan jag säga det, jo det märks när ni har haft tillsyn, då ser det lite bättre

ut och så går det någon månad och sen så... Det var det här jag försökte att konsumentkreditdirektivet föreskriver det är att sanktionerna ska vara avskräckande och proportionella och det är ju frågan om dom verkligen är det om, man rättar sig sen går det en kort period och sen ser det likadant ut igen. Uppenbarligen så, ja så är dom inte så avskräckande.

KRONOFOGDEN

Dom sanktionerna som är med sanktionsavgift dom är ju bara grundade på brister i kreditprovningarna, annars är det ju vitesföreläggande.

ANINA H PERSSON

Jag skulle vilja också kommentera just tillsynen för det har ju varit uppe flera gånger, varför inte Konsumentverket har samma möjligheter som Finansinspektionen att göra en löpande tillsyn av sina aktörer utan att man bara får göra stickprovskontroller, och det är klart, varje gång ni är ute och agerar så hittar ni ett antal personer med händerna i kakburken men det hade ju varit mycket, mycket bättre om man hade en löpande tillsyn för då visste dom att det inte går, att så fort det hettar till, lägga ner företaget och starta upp ett nytt. Men där är vi ju inte nu.

KONSUMENTVERKET

Det har blivit lite lättare för oss sen bolagen faktiskt blev till tillståndspliktiga, innan hade ju nästan varken vi eller Finansinspektionen någon som helst koll på vilka bolagen det fanns då på den snabbblånemarknaden, nu är det lite enklare för oss, men vi har ingen löpande tillsyn eftersom vi inte är en tillståndsmyndighet.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Får jag fråga, jag såg någonstans att, egentligen ur företagets synvinkel så är kreditprovningen helt onödig, det är business att bara köra på och ert jobb är kosmetiskt sidoverksamhet som man inte behöver bry sig om, vad säger ni om det?

/Skratt/

ULRIK HÄGGE

Jo men det är väl där sanningen ligger om man tittar på det från lite forumperspektiv så alla som tittar på detta får ju lite ont i magen och ena sidan så tjänas det enorma pengar på människor som inte har pengar och då kan

man fundera på hur det går, jo det går för man skrapar dom in på bara skinnet. Och hur ska man då hantera en förändring, ja alltså det är väl klart att vi ska ha regelverk och tillsyn så att man begränsar dom värsta avarterna men det är lite kosmetiskt alltså, det blir ingen förändring förrän det blir en ekonomisk förändring och då måste det på en civilrättslig påverkan, dvs. att dom pengar man lånat ut får man inte tillbaka. Och då måste man hitta några gränser för detta och det är ju svårt för utgångspunkten är ju faktiskt att någon människa har fått mera pengar, jag har lånat ut mina pengar och då finns det ju en grundtanke i det att dom pengarna ska komma tillbaka, så är det ju och det bygger ju samhället på. Men när det sker, faktiskt genom att utnyttja andra människors svåra situation då är vi inne på avtalslagens ogiltighetsregler och då är vi inne på det som är skäligt och inte skäligt, en ogiltighet spelar ingen roll för rättsföljden för den är bara att betala tillbaka utan rättsföljden måste ju vara en jämkningssituation. Och där måste det vara så att det svider då om man missbrukar den här situationen, det måste, alltså pengarna måste försvinna ur systemet annars blir det ingen ändring.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Man får ju en känsla att det här är ganska mesigt, det är inga tuffa tag och jag vet, jag funderade just, varför är det politiskt knepigt att hantera det här för vi har ju ändå i riksdagen får man säga en stabil majoritet för att se till dom svaga. Men det gör man inte i dom här lägena, så det är en gåta. Och varför gick det inte igenom, vem det var som beskrev den här evighetsmaskinen hos Kronofogden. Det var ju uppe i en utredning att man skulle klippa efter ett antal år. Vet ni, ja...

ANNINA H PERSSON

2008 var frågan uppe om man skulle ha preskription av fordringar.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Men det gick inte igenom? Varför gick inte det igenom?

ANN-SOFIE HENRIKSON

Då kommer jag tillbaka till det här som jag inte pratar om idag men som jag har skrivit i min avhandling att det konsumentskydd, som det ser ut idag så bygger det på information och lagstiftaren är oerhört restriktivt, i Sverige pratar jag nu, alltså t.o.m. Storbritannien har striktare regler men man vill inte in och peta i avtalsförhållandet, oerhört rädd om avtalsfriheten. Alltså

så fort det kommer inskränkningar i parternas avtalsfrihet då är det som om det bränns alltså. Det är räntetak och som du var inne på här...

ROLF ÅBJÖRNSSON

Och det gäller nu uppenbarligen även gentemot konsument?

ANN-SOFIE HENRIKSON

Absolut! Här förespråkar man att det är så viktigt att det finns ett stort utbud, så det är konsumentens valfrihet som är det centrala inte skyddet för den svagare partnern.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Men det är ju jättekonstigt, vad säger du Anina?

ANNINA H PERSSON

Jag tänkte också på det här med räntetak, det har ju varit uppe flera gånger och sen har det ju bara stoppats för att tunga remissinstanser som riksbanken har ju sagt att det här är ett trubbigt instrument och det här ska vi inte ha och det är hämmande på alla sätt. Det har ju fungerat i Finland och där och där kan man ta reda på vilka nackdelar det har varit och vad jag har hört har det inte varit några stora nackdelar, eller? Nä! Men här framstå det som att det skulle försvåra hela marknaden om det skulle införas, så det är intressant om det läggs en prop i det här ärendet.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Ja, men nu frågar jag också igen, det är väl ändå ett kreditavtal som krävs i botten, det räcker inte bara att man tar ett avtal över telefonen?

ANN-SOFIE HENRIKSON

Jo det ingår per telefon! Du kan skicka ett sms!

ROLF ÅBJÖRNSSON

Ja det är ju käpprakt åt helvete, är det fortfarande så? Men det är ju inte klokt, va!

KVINNA

Det är väldigt få som tar det som sms lån men däremot internet är väldigt stort.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Det är förskräckligt. Men jaha, det vet jag har talat med tidigare regeringen, det var vi inne på att det skulle vi inte godkänna, aldrig i livet, och hur många gamla förvirrade människor går inte på sånt där och teckna ett avtal över telefon, ja ångerrätt då, ja.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Vore väldigt intressant att se statistiken om hur många som utnyttjar ångerrätten, skulle man aldrig få ut eftersom det är företags relaterat men knappast så förekommande, jag tror att det är mycket snack.

ANNINA H PERSSON

Kvinna: Jag skulle vilja fråga Karin och Margareta [Konsumentverket] just det här med utbildningen av budget och skuldrådgivarna eftersom jag har träffat en hel del budget och skuldrådgivare i mina dagar och dom har sagt att dom har haft svårt att slingra sig mot en ganska aggressiv kreditchef när dom då har kommit med synpunkter på just avtalen och då sa vi ju en rekommendation att man ska, ja utbildning och erfarenhet och regelbunden utbildning, så här gäller det att hålla jämna steg med kreditcheferna.

KONSUMENTVERKET

Jo visst är det så, så är det och den utbildning som vi erbjuder det är ju liksom först, jag kan beskriva den hur det fungerar, det är en grundutbildning först, en introduktion så att säga på 6 dagar som dom får med våra verktyg och så för att man ska bli en bra budget och skuldrådgivare. Sen så finns det också en fördjupningsutbildning och då bjuder vi oftast in Anna eller någon annan som har gjort en utredning eller någonting sånt här för att få djupet, men vi kan inte stå för allting utan vi vill också att kommunerna ska stå för viss del, det som fattas för man har idag väldigt olika utbildningsbakgrund när man börjar som budget och skuldrådgivare. En del har akademisk utbildning, många är jurister, många är ekonomer men det finns också såna som inte har det här djupet och behöver ha det och den dagen som man ska möta dom här personerna då måste man ju också ha dom verktygen för att man ska kunna möta dom. Det erbjuder inte vi men kommunerna har ju också ett ansvar att se till att man är kvalificerad budget och skuldrådgivare, och där är vi väldigt tydliga med vad vi erbjuder för utbildning och vad kommunerna ska göra. Och därför har vi inlett ett samarbete med chefsnätverket för budget och skuldrådgivare för att dom

också ska vara med och påverka att dom ska ha en adekvat utbildning runt om i landet så att det ska bli likvärdigt.

KONSUMENTVERKET

Det här är ju också en anledning till att vi är glada över att vi har fått den här möjligheten och ta fram rekommendation just för att höja kompetensen bland budget och skuldrådgivare för det är oftast såhär det är lite David mot Goliat. Det är oftast svaga människor man hjälper och då ligger väldigt mycket ansvar på budget och skuldrådgivaren att precis som du säger, ta den här striden med kreditchefen och vi vet att en del lyckas och i vissa fall är det väldigt svårt.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Konsumentverket som myndighet, ni har ju ett väldigt kunnande inom det här området, för ni det vidare genom propäer till politiker att ändra lagstiftningen?

KONSUMENTVERKET

I vissa frågor så har vi absolut skrivit olika hemställanden till regeringen. Och sen gjorde vi som du var inne på gällande ocker, det gjorde vi under 2009-2010 ett antal polisanmälningar, eller 2 stycken. Vi fick då upp frågan på agendan under en viss tid.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Ja det är en gåta även det att ocker inte tillämpas i Sverige, det förstår jag bara inte!

KONSUMENTVERKET

I fallen vi drev handlade det om effektiv ränta på mellan 46 000 och 72 000 procent.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Ja det är ju för sorgligt! Ni väntar på ett beslut från högsta förvaltningsdomstolen? Hur länge har ni väntat?

KONSUMENTVERKET

Vi lämnade in våran sista skrivelse till Högsta förvaltningsdomstolen första veckan i juli och då menade vi att nu hade vi inget mer att säga, fast det kanske inte dom hade heller, men det vet vi inte.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Ni vet inte när ni får någon dom? Det känns ju lite knepigt om ni liksom måste vänta, det är ju rätt länge man kan få vänta i Högsta förvaltningsdomstolen.

KONSUMENTVERKET

Vi gjorde ju så efter vi hade fått rätt i förvaltningsrätten, för beslutet från Konsumentverket var att HM fick en varning för sin kreditgivningsverksamhet och så fick dom en sanktionsavgift på 8 miljoner vilket var mindre än 1 % av bolagets föregående års omsättning och så överklagade dom till förvaltningsrätten som sänkte, dom behöll varningen men sänkte sanktionsavgift till 6 miljoner och då överklagade både HM, dom överklagade både varningen och sanktionsavgiften, vi överklagade sänkningen av sanktionsavgiften till kammarrätten och där gick kammarrätten på HM's linje. Därefter överklagade vi till Högsta förvaltningsdomstolen.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Vad jag kan tillägga där om kreditprövningsprocessen som någon av oss berörde det är ju, tillsynen det är ju egentligen bara vilka uppgifter som samlas in om konsumenten, men sen i själva kreditprövningsprocessen, som kan ses som ett trestegsförfarande så är det insamlandet av material, men sen ska ju också det här materialet bedömas och där har inte jag sett några tillsynsärenden.

KONSUMENTVERKET

När konsumentverket granskar kreditprövning så granskar vi dels vilken uppgift man inhämtar från konsumenten och hur man verifierar uppgiften och hur man gör en beräkning av, för att leva på kalkylen, dvs. vad blir det för plus/minus i slutändan för varje konsument och då om den sökta krediten får plats inom ramen för vad som finns kvar och om det blir nånting över. Hela det ingår i vår granskningsprocess.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Ok, så det finns inte nåt i dom beslut som finns offentliga nånting annat än att det finns kritik mot insamlandet av materialet och då tittar jag på dom fall som förekommer...

KONSUMENTVERKET

Men visst står det där i att de inte har haft tillräckligt med underlag för att beräkna, för problemet är att dom inte ens har haft uppgifterna så dom har inte kunnat göra beräkningarna

ANN-SOFIE HENRIKSON

Det jag tänker att man ser många fall där man har beviljat krediter, jag har ju mina studenter också, dom ringer ju och ställer frågor direkt till kreditgivarna men även om dom är studenter och inte har någon inkomst överhuvudtaget så får dom, det är inga problem. Och då tänker jag på dom här ”kvar att leva på kalkylen” vad säger den då, ingenting! Den verkar väldigt tånjbar. Och då är ju frågan borde man inte också där göra någonting och säga att, det här är inte ok, man kan inte ha kvar att leva på 4 kronor, även om det är teoretisk möjligt att man lever på 4 kronor i 22 dagar om man inte äter någonting.

KONSUMENTVERKET

Det är ju ett av förslagen i utredningen som kom att man ska ha en marginal också. Vi har däremot inte sett att vi har nåt lagligt stöd att säga vilken marginal det ska vara. Vi har diskuterat det jättemycket med Konsumentverket och vi har diskuterat det med Finansinspektionen men vi har inte, bedömningen hos konsumentverket har varit att vi inte har haft något stöd för att säga att varje konsument ska ha 1000 kr kvar eller att man ska ha 500 kr kvar.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Då är det svårt att säga att kreditgivarna gör fel fast dom beviljar kredit fast man inte har några pengar kvar. Alltså, man tror att kreditprövorna skulle kunna vara ett bra instrument, verkligen få kreditgivare att bli återhållsamma, men i verkligheten är det en ganska trubbig åtgärd.

KONSUMENTVERKET

Men däremot så ser vi att dom bolag vi har granskat dom har, på deras webbplatser så är det tydligt att vilka uppgifter man som konsument ska lämna in, vi tror ju att problemen ligger ett steg tidigare, dom som då söker om dom konsumtionskrediterna som är kreditmarknadsbolag där görs ju idag ingen inhämtning av konsumenten och det är där det största problemet

till att börja med ligger. De första krediterna som man kanske tar innan man kommer till snabblånen.

PERNILLA MARKLUND

Det är kanske svårt för er att gissa men vi var ju inne lite grann på det här Ann Sofie det här liksom skyddar rätten att ingå avtal och så där, men finns det nån tanke hos er varför lagstiftaren är så ointresserad av att skydda konsumenten för vi har ju konsumenträttslig lagstiftning, det här är ju ändå en konsumenträttslig lagstiftning och vi skyddar andra typer av människor som befinner sig i svåra situationer, det var ju du inne på också det är ju ganska kännetecknande för oss i Sverige att vi tar hand om folk som har det svårt och jag som är socialrättare, jag menar vi har ju till och med tvångslagsstiftning när folk super och knarkar för mycket, och här är det många gånger människor som befinner sig i en svår social situation med ett spelmissbruk eller ett shopping missbruk och där är lagstiftaren helt ointresserad, är det någon av er som har en tanke varför dom inte bryr sig?

ANN-SOFIE HENRIKSON

Jag säger samma svar igen, det är den här avtalsfriheten, man vill värna avtalsfriheten, det spelar ingen roll vilken politisk färg riksdagen har det är ändå avtalsfriheten som bubblar. Man ska inte inskränka.

ANNINA H PERSSON

Du höll ju fram det i din avhandling, alltså det här politiska fokuset har ju flyttat från 70t-alet när alla skulle tas om hand till att nu är det information som ska rädda oss mot alla faror. Får vi bara tillräckligt med information så räcker det. Inte att ni ska ha tvångslagstiftning som skyddar oss mot alla faror för att vi själva inte vet vårt bästa.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Jag tror att det enda som kan få någonting att hända är att det kommer från EU. Nu var jag med senast i våras och gjorde en ny utredning om det här med införande av rätntetak, hur man då tittar hur det ser ut och det är inte ovanligt i Europa, det är snarare ovanligt att inte ha ett rätntetak.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Det är intressant att du säger, vi som håller på med företagsrekonstruktion och liknande där händer det absolut ingenting men det som händer, händer

i EU och vi kommer att få direktiv och vi kommer att få uppsträckning för att vi är så besvärliga här uppe. Och det är ju inte klokt att det ska vara inom det här området som vi ändå anses vara i framkant. Så det är obegripligt.

ANNINA H PERSSON

Ja jag har en kommentar till! En åtgärd som skulle göra att dom skulle sätta fart i riksdagen det är att antalet överskuldssatta når en sån nivå att vi får en finansiell instabilitet, med risk för en finansiell instabilitet, då skulle det bli brandkårsutryckning i riksdagen skulle jag tro.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Inför det här arbetet så gjorde jag lite jämförelse, jag tittade på när man, i olika sammanhang från samhällets sida skrev om hög skuldsättning, tittade på hur många träffar jag fick på fastighetskrediter och jämförde med den här typen av krediter och då är det väldigt mycket när det gäller fastighetskrediter, det finns en stor oro, det här handlar ju om finansstabilitet det har ju en helt annan dignitet men vi pratar om enskilda individer och vad som händer med dom och att det kostar ju också samhället, Rickard Alström är ju inte här nu men han har ju beräknat vad en överskuldssatt kostar samhället, det är massor med pengar, för att inte tala om på individnivå, men även samhället tar ju kostnader för den här gruppen och ändå så händer det ingenting. Så det är väldigt märkligt. Fullkomligt ologiskt, så kan man säga.

MAN

Jag tänker lite så här, skulle man inte kunna tänka sig att det händer någonting när överskuldssättningen når dom samhällsskikt som vi som har det lite bättre ställt idag, dvs. när dom här överbelånade fastigheterna helt plötsligt är värdelösa då kan det hända nåt tror jag.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Jo så var det ju i den stora krisen, det slår mig en sak som är, som kan vara en förklaring, i Sverige måste man vara organiserad och företrädas av en organisation. Jag hade i ett motionssammanhang där jag skulle motionera till förmån för franchisetagare, då fick jag med mig alla partier inklusive S. Men så frågade S, men du viken organisation företräder franchisetagarna? Ja dom har ingen just nu, den har krackelerat och det var strul och så här. Du kom tillbaka när dom har en organisation. Det kan vara ett konkret exempel, dom här människorna är inte organiserade i någon form, och då finns dom inte.

ANNINA H PERSSON

Det finns några såna här intressegrupperingar, fattiga riddare och föreningen insolvens och några små sådana.

KVINNA

Jag tror att det här med skuld och skam gör att den enskilda människan går ju inte ut och visar det här eller pratar och berättar sin historia så tydligt, så det är så lätt också kan jag tänka mig att bortse från det för man har inget ansikte på dom. På nåt sätt det här att lyfta, ännu mer att vi pratar ekonomi med varandra liksom, så länge vi inte gör det, allting det här är så fördolt det är så fullt att vara fattig.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Jo, ja skam! Jaha vi får väl var och en på sin kant göra något för att förbättra det här, hur det ska gå till det vet jag inte riktigt, men en kopp kaffe kan ju inte skada. Då kör vi kafferast!

DAG 1

Martina Dagobert

Förebyggande arbete med fokus på barn och unga

Jag heter Martina Dagobert och jag jobbar på Kronofogdens förebyggande verksamhet. Jag arbetar på kontoret här i Karlstad och jag har med mig min kollega Karin Weins som arbetar på kontoret i Umeå (sitter med som åhörare). Idag ska jag prata om vårt förebyggande arbete med fokus på barn och unga. Men först börjar jag lite generellt och så fokuserar vi på barn och unga därefter.

Kronofogdens vision är att alla betalar och ingen blir överskuldssatt, i vår instruktion så står det att vi ska upprätthålla en god betalningsförmåga men det står också att vi ska motverka överskuldssättning. Kronofogden har ett tydligt uppdrag att jobba förebyggande. Lite om vår kärnverksamhet. Kronofogden har som dom flesta myndigheter en kundservice som man kan ta kontakt med och få svar på sina frågor, en jättebra kanal in till oss. Vi fastställer att en skuld är riktig, alltså via ansökan om betalningsföreläggande. Och det är alltså dom privata skulderna (enskilda mål) som går den här vägen, till exempel en mobilräkning, kreditköp eller så, inte dom statliga skulderna för dom hoppar över det här steget med ansökan om betalningsföreläggande. Vi har också verkställighet. Vill den som ska ha betalt också, efter att skulden är fastställd, ha hjälp med att driva in den här skulden då vänder man sig till vår verkställighet där vi då utmäter tillgångar och egendom för att få den här skulden betald. Kronofogden beslutar om skuldsanering och det är till oss man skickar sin ansökan. Jag har valt att inte berätta så mycket om skuldsanering här idag för att det är så

många andra av er som pratar om det, som sagt, jag har valt ett litet annat fokus på min presentation idag. Vi utövar även tillsyn över konkursförvaltningen och samverkar mot organiserad brottslighet med bland annat Skatteverket, Tullverket och Polisen. När de t ex gör typer av insatser är vi med och utmäter tillgångar.

Om vi ska komma in på barn och unga då, vad ser vi! Jo i våran statistik så ser vi att 34 800 ungdomar, alltså unga vuxna, då menar vi mellan 18-25 år har skulder hos Kronofogden och de har en sammanlagd skuld på 1,2 miljarder. Vi ser också att barn har skulder även om det är på låga nivåer och då handlar det mest om skatter och brottsrelaterade skulder. Kronofogden genomför vräkningar, också kallat avhysningar. Där tar vi fram statistik årligen när det gäller vräkningar generellt, men halvårsvis så tar vi fram statistik kring barn som berörs av vräkningar. Och det första halvåret i år 2017 om vi jämför det med första halvåret 2016 så har det faktiskt minskat med antal barnfamiljer som berörs av vräkningen, det är 98 barnfamiljer och det är en minskning med 6 barnfamiljer. När vi kollar på vräkningsstatistiken generellt så ser vi att det är en stor skillnad mellan ansökan, om avhysningar och genomförda avhysningar. Ungefär 35 % av dom ansökningar som kommer in blir en genomförd avhysning. Det kan man ju då tycka i och för sig är positivt men det säger ju också ganska mycket om att det kan göras mer i ett tidigare skede, innan det ens hinner komma så långt som till Kronofogden. Så det är ett väldigt viktigt arbete vi gör när vi jobbar med det vräkningsförebyggande arbetet och även det vräkningsförberedande arbetet om det måste gå så långt som till en vräkning, så ska det blir en så bra vräkning som möjligt för alla parter. Här handlar det mycket om den lokala samverkan, att socialtjänst, hyresvärd och Kronofogden kan ha en bra dialog om vad som gäller och att man agerar i ett tidigt skede, kanske speciellt hos socialtjänsten. Vi har också genomfört en undersökning bland ungdomar tillsammans med Kantar Sifo där vi har frågat ungdomar som har varit med om en vräkning, vad är orsaken till den här vräkningen och skulle man kunna ha, vara behjälplig och ha någon information från någon av parterna som har varit involverade för att förhindra den här vräkningen. Vi har tyvärr inte hunnit analysera resultatet ännu men det är på G. Sen har jag varit inne lite på skuldsanering, att det var en lagförändring från 1 november 2016 och det gör att vi idag har dubbelt så stort antal ansökningar än vi hade samma period förra året och det innebär att vi har 10 622 ansökningar första halvåret 2016. Sen ser vi också att dom som har fått beslut om

skuldsanering 2017 hittills, det är 7 500 personer. Där är det i 30 % av dom fallen så har man hemmavarande barn.

När det gäller betalningsföreläggande, då ser vi att det är 4 av 10 ansökningar om betalningsföreläggande som återkallas, en indikation på att det finns mycket att göra i det förebyggande arbetet även här. T ex genom dialog med branschorganisationer och stora ingivare. Och det jobbar vi också aktivt med idag. Många av dom här ansökningarna som kommer in är också på mindre summor, mindre än 5000 kr, sen behöver inte det i säg säga någonting för det kan ju vara så att man har många ansökningar, betalningsförelägganden eller man har redan har skulder hos kronofogden eller man har skulder hos inkasso eller privata skulder. Så den samlade skuldbilden kan ju se helt annorlunda ut än just den enskilda ansökan om betalningsföreläggande.

Vi har redan varit inne på det, regeringens strategi mot överskuldsetting som kom för två år sedan och där pekades vissa delar ut som gällde Kronofogden, det var bl.a. skulder till det allmänna så det har vi jobbat intensivt med. Vi har sedan många år tillbaka haft en samverkan med CSN som Karin har varit involverad i och där har vi fått mycket erfarenhet och goda exempel som vi kan sprida, t.ex. att man har en tidig kontakt, t.ex. om ungdomar inte betalar sin skuld till CSN, då tar man en kontakt.

FRÅGA: Karin Weins, Kronofogden: Kan jag bara lägga till där, det intressanta med stora statliga indrivare, för det är ett väldigt automatiserat förfarande när det uppstår betalningssvårigheter och det vi gjorde tillsammans med CSN det var att vi ville göra en test och se om man kan lägga in en personlig kontakt utan att fördröja indrivningen. Och då testade man en personlig kontakt genom att ringa upp vilket gav ett så bra resultat så att man gör det permanent nu mot den här gruppen som är upp till 29 år. Så det går alltså att göra förändringar för dom här stora drakarna, bara dom får prova och se att det gav ett bättre utfall än dom trodde. Sen har vi Radiotjänst som vi har haft mycket arbete med, dom menar att det är helt ogörligt för dom att sitta och ringa utan dom ville prova ett brev som då skulle vara mer positivt formulerat än vad dom brukar och dom får nästan lika bra resultat på det här positiva brevet. För där står det att ”vi ser att du har kommit efter, kan du ringa oss så ser vi vad vi kan göra” och då ringer folk. Så det går att bryta dom här automatiserade kravförfarandena.

Det är liknande som vi kan se i det vräkningsförebyggande arbetet t ex att en hyresvärd tar kontakt om man har första missade hyran och att man där redan börjar agera. Så det är viktigt!

Och som i regeringens strategi har Kronofogden också ett särskilt fokus på barn och unga. I strategin betonas också vikten av privatekonomi i skolan. Där har vi vårt nya utbildningsmaterial mot gymnasiet "Skuldkollen" och sen har vi också samverkan med Konsumentverket och Finansinspektionen gällande andra skolmaterial, Koll på cashen och Livet och pengarna. Och sen var det det här som jag inte kommer att gå in så djupt på men som vi pratade om tidigare, Konsumentverkets regeringsuppdrag Fördjupa samverkan mot överskudsättning och där jag då är Kronofogdens representant och jobbar 50 % med det uppdraget där vi har träffat ett 60-70 tal olika aktörer i samhället och diskuterat dom här frågorna om överskudsättning och vad kan vi göra tillsammans. Vad som görs idag har vi också kartlagt. Det finns faktiskt så mycket mer än bara budget- och skuldrådgivningen som ger stöd och vägledning i samhället. Det finns jättemånga viktiga aktörer dom vi kan nå ut med om vi nu genom information eller med andra stöd till dom här som har ekonomiska problem.

Vi gav också TNS sifo ett uppdrag att göra en undersökning kring barn, att man skulle prata med barn för att få reda på lite hur dom tänker kring ekonomi. Ett citat från den här undersökningen, på frågan, vad skulle du göra om du hade oändligt med pengar, då svarar ett barn "Jag skulle vilja flytta till hus, ja så får man ett eget rum, det är vad jag mest vill ha, nu delar jag med min lillebror". Vi har också gjort en sammanställning där vi pratar med olika yrkesverksamma som möter barn och där kommer det andra citatet härifrån. Vi mötte ett barn som hade sett ett brev från Kronofogden hemma och inte hade någon aning om vad det var, barnet fick senare veta på samhällskunskapen i skolan och förstod först då vad det var. Föräldrar vill skydda barnen och tror att dom gör det genom att inte berätta, barnen förstår ofta ändå och då blir det lite fel, varför sa ingen nånting.

Vi uppskattar att det finns ca 200 000 barn som har en eller två föräldrar som har skulder hos kronofogden, så därför har vi startat upp en samverkan med Bris, vi ser att dom här frågorna om ekonomi är viktigt att prata om, att barn är oroliga för det när dom ser att familjen har det dåligt ekonomiskt. De lägger ansvaret på sig själva och dom förstår också mycket mer än man kanske säger, dom vill ha information och vi har sett att dom får för lite information. Men också att den information dom får förstår dom

inte. Så vi har startat en samverkan med Bris och tagit fram några filmer som vänder sig till barn med syftet att barnen ska kontakta Bris för att prata om pengar och oro, filmerna heter ”du kan berätta om pengar och oro”. Andra delen på den här samverkan är också att vi har utbildat varandra. Bris kuratorer har varit hos oss och pratat kring hur vi bemöter barn t.ex. vid en vräkning, vad ska vi tänka på då? Och vi har varit hos kuratorer på Bris och pratat kring våran verksamhet och ekonomi, som dom behöver känna till för att bättre kunna bemöta barn i dom här frågorna. Jag ska visa er en av filmerna, <https://www.kronofogden.se/beratta.html>. Ni kan själva gå in på, dom finns på vår webbplats, [kronofogden.se](https://www.kronofogden.se) under en flik som heter Vill veta mer.

FILM: ”Det fanns inget roligare i hela världen, jag älskar fotboll, jag sa till dom andra i laget att det fanns roligare saker att göra än att sparka på en boll. Egentligen slutade jag i laget för det var för dyrt, vi har inte så mycket pengar. Vi kanske hade haft det om vi löst det tidigare”!

Blir du orolig eller ledsen när du tänker på pengar, det är många som känner så, men kom ihåg du är inte ensam, det är aldrig ditt fel, det känns lättare om du pratar med nån. Om du ringer Bris 116 111 så får du prata med en vuxen och du kan vara anonym om du vill.

Det här är en av dom filmerna. En annan av filmerna berör det citatet som jag var inne på förut om att man får dela rum med sina syskon och inte vill bjuda hem kompisar för att det är så trångt. Och en film handlar om att man inte kan åka iväg på semester.

FRÅGA Martina; Hur sprider ni filmerna till målgrupperna?

Vi sprider dom på olika sätt när vi är ute och träffar våra budbärare, t ex lärare, socialtjänst, ja främst är det väl socialarbetare på olika sätt eller gode män osv. Vi har inte haft någon informationskampanj, det har vi inte haft resurser till helt enkelt men vi försöker sprida filmerna i de kanaler som vi har. Sedan har ju Bris spridit i sina kanaler, de har upparbetade kanaler.

FRÅGA: Till barnen då i så fall!

Ja, till barn och även till föräldrar, för det här kan ju även ses av föräldrar, så föräldrar förstår att det här är något som barnen funderar på.

Vi har också informationsbrev som går ut med brevet om avhysning, <https://www.kronofogden.se/Foraldrastodvrakning.html>. Information som vänder sig till föräldrar, där vi tar upp hur viktigt det är att prata med

barnen, vilka typ av frågor som brukar komma osv. Förbereda föräldrarna på hur de kan bemöta barnet i dom här frågorna.

FRÅGA: Ursäkta får jag ställa en fråga: Filmerna, finns dom bara på svenska? Finns dom på något annat språk?

Nej! Dom är bara på svenska.

Jag nämnde tidigare det utbildningsmaterial för gymnasiet som vi nyligen har tagit fram, Skuldkollen. Jag har också nämnt att Kronofogden arbetar gentemot budbärare och våra budbärare i det här fallet är lärare. Skuldkollen ska lärarna lätt kunna använda i sin undervisning och tar bland annat upp vad är en räkning?, vad händer om jag inte betalar en skuld? och diskuterar kring status osv. För att ta fram det här materialet så har vi självklart frågat lärare och elever vad dom behöver och hur deras vardag ser ut, vad de har för frågeställningar, det har resulterat i det här materialet. Jag ska visa er en trailer för Skuldkollen.

FILM: Trailern för Skuldkollen

<https://www.kronofogden.se/skuldkollen.html>

Det var det jag tänkte säga, men jag tänkte också passa på och sprida en liten blogg som vi har i överskudsättningsuppdraget, kontaktpunkt.se. Ni får jättegärna gå in där och läsa, där står det om vårt arbete i överskudsättningsuppdraget om vad som händer där.

Tack så mycket!

Tack!

/Applåder/

DAG 1

Sebastian de Toro

Överskuldssättning och jämlikhet

Sebastian de Toro heter jag, och jag är verksam som LO-ekonom. Vi på LO arbetar vanligtvis inte med överskuldssättningsfrågor. Bakgrunden till att jag började med dom här frågorna var att jag blev anställd som huvudsekreterare i utredningen om överskuldssättning som Anna Hedborg ledde, och när jag så småningom började på LO tog jag chansen att fortsätta lite grann med dom här frågorna. Jag har bland annat skrivit en rapport som jag presenterade i våras på ett seminarium, där vi bland annat bjöd in Per Bolund som kommentator. Rapporten heter *Långvarig överskuldssättning. Den bortglömda ojämlikheten*. Det jag tänkte göra nu är att presentera ett utdrag ur den rapporten. Så ni som var med i Stockholm, där rapporten presenterades, kommer att känna igen er i en hel del, men inte riktigt i allt. Idag kommer jag att lägga lite mer fokus på ojämlikhet, i Stockholm la jag lite mer fokus på överskuldssättningsfrågor i allmänhet och hur jag såg på balansen på kreditmarknaden.

Innan jag börjar skulle jag dock vilja kommentera några saker som var uppe tidigare. Det var ju en diskussion kring varför det var så hård syn på de överskuldssatta i Sverige. Jag sitter inte inne med svaret men i en intressant rapport från slutet av 90-talet, *Consumer bankruptcy in comparison. Do we cure a market failure or social problem* av Johanna Niemi-Kiesiläinen, jämförs synen på skuldssättning och kreditgivning i USA och Europa. Rapporten visar på flera intressanta skillnader beträffande lagstiftning och synen på överskuldssättning och hur de vuxit fram över tid. Man kan ju spekulera över om det kan vara sådana saker som fortfarande lever kvar i vårt rättsmedvetande. Läser ni den så får ni en bättre inblick än vad jag kan ge här och nu.

Jag tänkte börja min presentation med den här bilden vilken kom redan under arbetet i överskultsättningsutredningen med Anna Hedborg. Det var så att varken Anna eller jag hade arbetat med dom här frågorna tidigare, så vi var ute och försökte träffa folk och försöka förstå hur de såg på överskultsättning. Den bild som växte fram när vi läste utredningar, träffade forskare och så vidare, var ganska komplex: Det finns många faktorer som leder till överskultsättning. I många fall handlar det om människor som kanske till en början har en välfungerande ekonomi men sen händer det nånting plötsligt i livet, man kanske blir arbetslös eller sjukskriven, eller så drabbas man av en plötslig räntechock som under finanskrisen på 90-talet, och så omkullkastas hela den personens ekonomi. Men i den offentliga debatten är det oftast dom här två bilderna som förekommer. Antingen är det *Lyxfällebilden*: de överskultsatta är ett gäng personer som är slarviga, okunniga, kanske t.o.m. dumma som inte förstår någonting om ekonomi och som har sig själv att skylla. Eller så har vi *bilden av dom elaka snabbblåneföretagen*, alltså en grupp företag som slår sina klor i dom stackars kredittagarna och som mjölkar dom in till sista droppen. Båda dom här företeelserna förekommer förstås, man ska inte påstå att det inte gör det, men det är ändå randfenomen. Den här problematiken är större än så. Och om man nu verkligen ska gå vidare och förändra lagstiftningen och driva en politik i syfte att komma åt de här problemen är det viktigt att man ser sanningen i vitögat och inte låta sig styras över dom här bilderna. Jag har också en bakgrund inom politiken, jag arbetade med ekonomisk politik för socialdemokraterna, både i Finansdepartementet och i riksdagen och jag har jobbat ganska nära många politiker. Min erfarenhet är att politiker ofta är väldigt upptagna och pressade och att dom därför i hög utsträckning påverkas av vad som rapporteras i medierna. Är det så att det är Lyxfällebilden eller Snabbblånebilden som dominerar den offentliga debatten, så kommer politiken också utformas utifrån de här bilderna. Det ser vi också nu. Dom politiska initiativ som tas är oftast inriktade att stävja problem på snabbblåne marknaden. Men det stannar oftast där.

Nu ska jag visa er en bild som belyser utvecklingen av ojämlikhet och skulder i största allmänhet, dvs inte bara överskultsättning. Bilden visar hur skuldkvoten och ginikoefficienten, ett ojämlikhetsmått, utvecklats i Sverige från 1980 till 2013. Den röda kurvan visar skuldkvoten och läses av mot vänster axel. Den visar att hushållens genomsnittliga skuldkvot (skulder i förhållande till disponibel inkomst) gått från 90 till 170 procent under pe-

rioden. Det andra måttet är ginikoefficienten. Ju högre tal desto högre är ojämlikheten. Det har också ökat kraftigt under den här perioden. Dom här kurvorna har utvecklats på ett snarlikt sett i många västländer, det är alltså inte något unikt svenskt.

Utvecklingen har gett upphov till en debatt, nämligen om det finns någon koppling mellan dom två måtten, eller mer specifikt: är det så att ojämlikhet kan leda till skuldsättning? I en rapport av Fasianos et al har man försökt sammanfatta några av dom viktiga argumenten i den här debatten. Rapportförfattarna menar att det går att dra slutsatsen att ökad ojämlikhet leder till ökad skuldsättning. Det beror på mekanismer på såväl ekonomins utbudssida som dess efterfrågesida. För det första: I ett samhälle med större ojämlikhet kommer vi antingen att ha fler höginkomsttagare eller så kommer befintliga höginkomsttagare ha en högre disponibel inkomst i förhållande till den övriga befolkningen. Höginkomsttagare sparar i regel en högre andel av sin inkomst än medel- och låginkomsttagare. Det här sparandet vill de få avkastning på det här sparande kapitalet. Det leder till att kreditutbudet ökar i samhället. Samtidigt har vi en grupp, låg- och medelinkomsttagare, vars inkomster växer långsamt i förhållande till höginkomsttagarna. Orsaken till att jag inkluderar medelinkomsttagare är att det under de senaste åren framförallt har varit de allra rikaste, topprocenten eller toppromillen som har ökat sin inkomst kraftigt jämfört med övriga grupper.

De här grupperna kan då ha incitament att vilja öka sin konsumtionsförmåga i takt med dom som är rikare. Även i detta fall finns det två mekanismer. Dels har vi en grupp medelinkomsttagare, som i och för sig har haft en positiv löneutveckling under den här perioden, men som ser att dom har halkat efter dom absolut rikaste. Och då vill man kompensera för detta, så att man inte halkar efter i status och konsumtionsmöjligheter gentemot de rikaste. De lånar man för att hänga med, så att den relativa skillnaden mot de rika inte ökar. Sen har vi en annan grupp, framförallt i USA, som har stagnerande inkomster, det vill deras konsumtionsstandard står stilla trots att den totala BNP-kakan växer. Dessa antas då vilja låna mera för att kunna ha på de rika i reala termer.

Om ökad ojämlikhet leder till ökad skuldsättning, är det alltså inte orimligt att anta att det också leder till överskuldsättning.

Samtidigt ska man vara medveten om att det finns fler förklaringar till att hushållens skulder vuxit kraftigt. Tittar vi på Sverige är en viktig förklaring att hushållens skulder till fyra femtedelar består av bostadslån.

Det innebär att när bostadspriserna stiger kommer också skulderna att stiga. Under dom två senaste decennierna finns det flera skäl till att bostadspriserna har stigit kraftigt: Realräntan har fallit kraftigt, alltså den nominella räntan minus inflationen. Skatterna på boende har minskat, t.ex. så har vi ju avskaffat fastighetsskatten, vilket har lett till en prisökning, fler personer äger sin bostad än tidigare. Vi har sett en urbanisering, flyttar man till storstäder eller större samhällen så är det dyrare priser i dom områdena och bostadsbyggandet har framtill alldeles nyligen varit lågt, vilket innebär att bostadsbristerna har ökat. Så det kan också vara såna här förklaringar som har lett till ökade skulder.

Min utgångspunkt när jag tittade på det här var dock att oaktat orsak och verkan, så kan det vara intressant att titta på hur överskuldssättningen fördelar sig i befolkningen. Det är ett område som inte är belyst i någon större utsträckning. När man tittar på ojämlikhet brukar man ofta prata om utbildning, inkomster, förmögenheter och hälsa. Det är områden som är väldigt väl undersökta. Men frågan hur man hanterar sina skulder är inte lika väl undersökt.

Dom flesta av er säkert bekanta med olika definitioner på överskuldssättning, men den här bilden kan vara bra ibland, i sammanhang där alla inte alltid har hört talas om dom här begreppen.

Enkelt uttryckt kan man säga att en överskuldssatt person har mer skulder än vad han eller hon klarar av att hantera och att skulderna är av långvarig karaktär. Däremot finns det dock ingen entydig metod för att utröna hur många det är som lider av dessa problem. Olika länder och olika organisationer använder olika mått för att uppskatta hur många som är överskuldssatta. När man har uppskattat antal överskuldssatta i Sverige har det varierat kraftigt. Jag tror att riksrevisionen i nån rapport ganska nyligen där de hade en ganska snäv definition, kom fram till att antalet överskuldssatta var mellan 25 000 och 28 000 överskuldssatta, medan andra kommit fram till att det snarare rör sig om mellan 400 000 - 600 000 personer. Det är alltså en väldigt stor spännvidd mellan olika bedömare.

Det jag har gjort i den här rapporten är att jag har utgått från dom personer som har varit hos skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten i minst 5 år i följd. Med en sådan definition går det lätt att säga att de har skuldproblem som är av långvarig karaktär. Så jag tycker att det här måttet, trots att det inte är perfekt, ganska väl fångar in vilka personer som är överskuldssatta.

En annan fördel med måttet är att det går att använda sig av den mycket intressanta statistik som Utredningen om överskuldssättning samlade in.

I utredningen om överskuldssättning gjordes en samkörning av data från Kronofogdemyndigheten, Statistiska Centralbyrån och Upplysningscentralen. Samtliga individer som fanns i de olika registren kopplades ihop. Jag tror inte det har skett någon annan utredning som på samma sätt har samkört data av motsvarande art.

När jag tittade på de här uppgifterna fick jag fram en hel del intressanta fakta. Jag kommer bara att dra några få bilder nu. Men om man är intresserad av att titta på det här i mer detalj så finns statistiksammanställningen dels hos regeringen och dels har jag en kopia. Statistiken är bra på många sätt. Det finns egentligen endast ett stort problem och det är att den bara härstammar från en tidpunkt. Vi hade inte möjlighet att få fram den för flera tidpunkter vilket hade varit till stor hjälp eftersom man gärna vill se hur utvecklingen ser ut över tid.

Om man då tittar på den definitionen jag hade då att man varit skuldsett i minst 5 år hos Kronofogdemyndigheten, pratar vi alltså om en kvarts miljoner personer, och det visar sig att fördelningen är tydligt kopplad till andra ojämlikhetsmått.

Här ser ni hur det fördelar sig mellan inkomst och överskuldssättning. Decil ett är alltså dom 10 % i Sverige som har lägst inkomster. Decil 10 är dom 10 % i Sverige med högst inkomster. Ni ser att koncentrationen av dom överskuldssatta är väldigt stor i decil 1, 2 och 3. Så det är väldigt tydligt att det var låginkomsttagare som var dom drabbade vid denna tidpunkt.

En annan tydlig koppling är att dom här personerna hade en sämre förankring på arbetsmarknaden än befolkningen i genomsnitt. Här ser man hur stor andel i varje grupp som uppbar arbetsmarknadsstöd, sjukaktivitetsersättning eller sjukpenning jämfört med befolkningen i övrigt. Ni ser att det är en ganska kraftig överrepresentation av dom överskuldssatta i dom här grupperna.

Samma sak ser vi här. Den röda stapeln anger andelen av de långvarigt överskuldssatta som är ensamstående och den svarta stapeln visar andelen av befolkningen i stort som är ensamstående. Bilden visar att 70 procent av de långvarigt överskuldssatta är ensamstående, jämfört med 40 procent av befolkningen i stort.

Bryter man ner den här ännu mer och börjar titta på ensamstående män och kvinnor, och om de har barn eller inte, så kommer man att se att ensamstående kvinnor med barn är kraftigt överrepresenterade.

Det är också en underrepresentation av högutbildade. Här har jag delat upp dom så att personer med både förgymnasial och gymnasial utbildning är ihopklumpade i en grupp, för båda dom grupperna är överrepresenterade bland dom överskuldssatta, medans personer med eftergymnasial utbildning är underrepresenterade bland dom överskuldssatta.

Fördelningen är ganska klassisk. Man skulle få motsvarande fördelning om man tittade på andra ojämlikhetsmått. Det är inget konstigt att till exempel högutbildade eller höginkomsttagare är underrepresenterade bland de överskuldssatta och tvärtom.

Det finns egentligen bara två undantag från den klassiska fördelningen: män och personer i åldern 25-54 år. Jag har inte studerat orsakerna till varför det är så men man kan ju spekulera i det.

För 25-54 åringar skulle det kunna förklaras av den enkla faktorn att det tar att börja skuldsätta sig när man väl kommer ut i arbetslivet. Därför ser vi kanske inte så många unga. Det tar ett tag innan man börjar låna. Och att det inte är så många äldre kan dels bero på att det förr fanns fler kreditrestriktioner än idag och att det också har skett en kulturförändring, dvs att de äldre generationerna haft en helt annan attityd till skuldsättning än dagens generationer. Det senare kan innebära att problemet kan växa med tiden. Att män är överrepresenterade kan kanske bero ett mer riskfyllt beteende än kvinnor. Män startar till exempel företag i högre utsträckning än kvinnor. Men det här har jag alltså inga belägg för utan det är mer spekulationer från min sida.

En viktig sak med de här frågorna, bortsett från att de drabbar svaga grupper, är att det finns så lite fakta på området. Det jag brukar säga när jag träffar politiker, beslutsfattare etc. är att det måste tas fram mer information om de här frågorna, så att det går att bedriva bra forskning och verkligen kartlägga dom här gruppernas problem. Den här statistiken borde återupprepas varje år. Exempelvis skulle regeringen kunna ta fram en årlig skrivelse där statistik motsvarande utredningen om överskuldssättning presenteras. Det skulle leda till att frågorna fick ett större genomslag än de har idag. Och då skulle man som politiker vara tvungen att ta ställning till det här. Men för att det ska bli verklighet måste man ligga på politikerna. När vi på LO hade Per Bolund hos oss då i maj talade han väl och välformulerat

om att han tyckte att överskuldssättning stort problem, att det var synd om den här gruppen och så vidare. Men det fanns ju ingen geist i hans uppträdande, och än så länge har vi inte sett några storslagna initiativ. Jag har inte fördjupat mig i vad man gjorde för satsningar på konsumentområdet i statsbudgeten som presenterades nyligen men jag förstått det som att man framförallt gör åtgärder inom området hållbar konsumtion. Det är förvisso bra ur många aspekter, men det hjälper inte de som är drabbade av överskuldssättning. Så det behövs mer insatser helt klart för att kunna belysa dom här frågorna bättre.

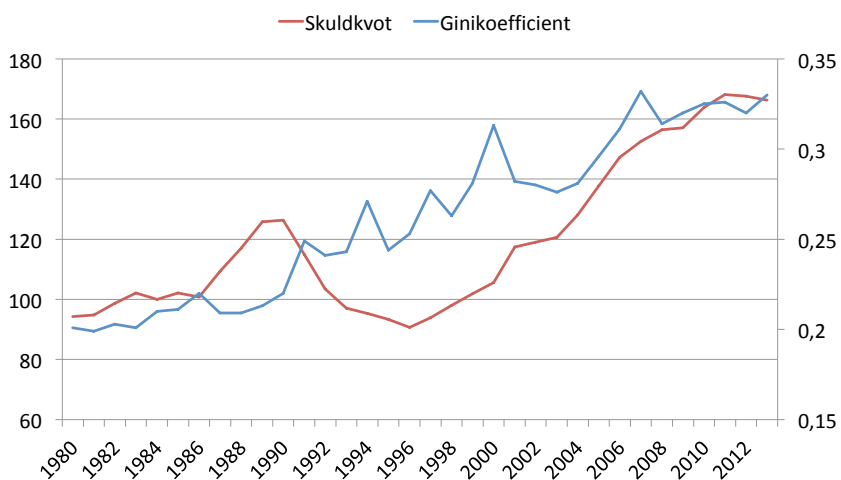
Ja, jag körde igenom det här ganska snabbt, jag har säkert gjort det på avsevärt kortare tid än vad som var avsett, men jag är klar nu.

/Applåder/

Två bildbilder



Växande ojämlikhet och skulder



Ökad ojämlikhet → ökad skuldsättning?*

| Utbud | Efterfrågan |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Fler rika eller mer välbeställda rika ökar sitt sparande och därmed sin utlåning | <ul style="list-style-type: none">• Inkomsttagare med stagnerande löner lånar mer för att öka sin reala levnadstandard• Andra ökar sitt lånande för att hänga med rikas lyxkonsumtion |

* Fasianos et al *Exploring the link between household debt and income inequality: an asymmetric approach* (2016)

Finns andra förklaringar till ökade skulder

- 4/5 av hushållens skulder består av bostadslån
- Under de senaste två decennierna har priset på bostäder stigit kraftigt, pga
 - Lägre realräntor
 - Lägre skatter på boende
 - Fler äger sin bostad
 - Mer urbaniserad befolkning
 - Lågt bostadsbyggande

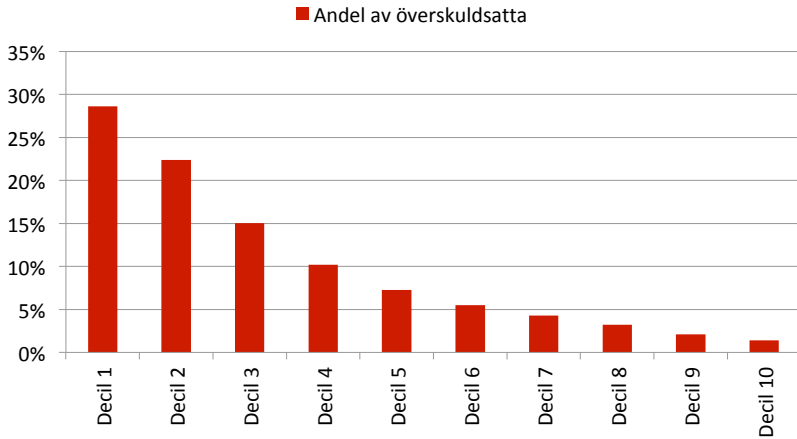
Olika mått på ojämlikhet

| Traditionella | Kreditsamhälle |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Utbildning• Inkomster• Förmögenheter• Hälsa• Etc | <ul style="list-style-type: none">• Förmåga att hantera skulder |

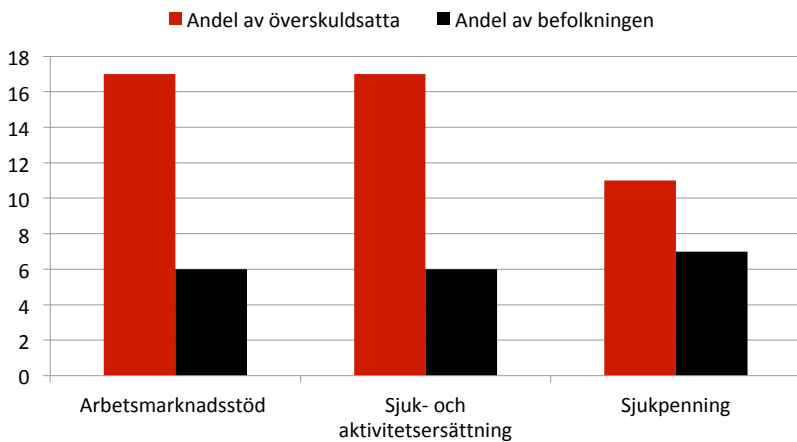
Vad är överskuldsättning?

- ”En person har mer skulder än vad hen klarar av att hantera; de är av långvarig karaktär”
- Ingen entydig definition. Olika mått används som approximationer
- Jag har utgått från de 250 000 personer som haft skulder hos Kronofogden i > 5 år i sträck

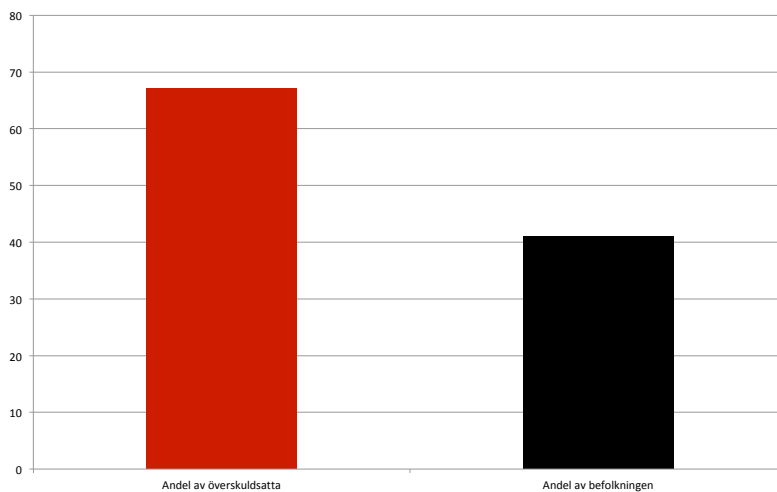
Överrepresentation av låginkomsttagare



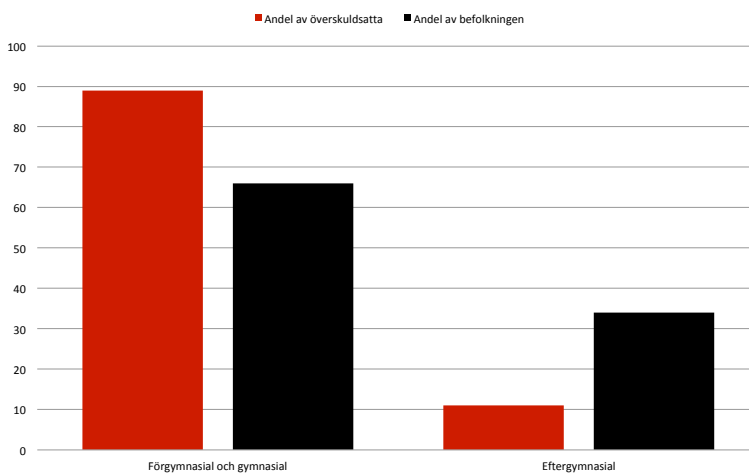
Svag förankring på arbetsmarknaden



Överrepresentation av ensamstående



Underrepresentation av högutbildade



Undantag från vanlig fördelning

- Prime-working-age (25-54-åringar)
- Män



Fram med fakta på bordet!

- Öka tillgången på statistik
- Bedriv sammanhållen forskning om överskuldsättning

DAG 1

Debatt och frågestund 21/9

kl 16:15-17:00

ROLF ÅBJÖRNSSON

Jaha, dom här inläggen eller föredragen innehöll inte så mycket som var kontroversiellt. Vet inte riktigt i vilken ände vi ska starta här! /skratt/

SEBASTIAN DE TORO

Nä men i den här miljön är det inte kontroversiellt, jag tänkte på det, jag har ju ingen juristbakgrund utan jag är ekonom och har jobbat med politik i många år och jag tänkte på när ni två hade dialog här tidigare som har juristbakgrund och tyckte att det här är ju helt absurt dom här reglerna, hur kan det ens komma sig? Nu är det så att när jag satt i den här utredningen om överskudsättning med Annina som expert, då fanns det ju jurister som företrädde den andra linjen, inkassoföretagen var ju väl företrädna, är han ordförande eller vad är han?

ANNINA H PERSSON

Ja han är ordförande i Svensk inkasso, om du tänker på Månsson.

SEBASTIAN DE TORO

Ja, Claes Månsson, han är också jurist och han menade ju tvärtom, att juridiska regelverket var ju glasklart och att alla typer av inskränkningar som skulle kunna hjälpa konsumenterna eller ändra balansen var ju otroliga intrång i avtalsfriheten, och jag tror att han har många politikere öra. Så även om det inte låter kontroversiellt i den här församlingen så tror jag tyvärr att det är kontroversiellt i många andra sammanhang. Så därför tänkte jag att

ni som är jurister och tycker att det här är uppseendeväckande, ni har ju verkligen en uppgift framför er att driva det här i den offentliga debatten.

ANINA H PERSSON

Ja jag tänkte just det som du sa med synen på gäldenären och det var ju på den tiden Gun Hellsvik, justitieministern, som skuldsaneringslagen kom 1994 och man kan ju se det som att man tvingade fram den lagstiftningen för vi hade ekonomisk kris i Sverige just då. Och man kan också tänka sig det att när man ser på hur lagen var tänkt från början då skulle man ju lida i 4 år först innan man kunde ens ansöka om skuldsanering. Man skulle tänka över sina synder i nån slags Luthers anda, varför har du nu dragit på dig 10 miljoner i skulder, slipper man vänta i 3 år innan man överhuvudtaget kunde ansöka och det speglar väldigt mycket bilden på gäldenären. Det har ju nu tagits bort det här kravet men det är fortfarande det här, hur har skulderna uppkommit, har du levt i sus och dus eller har du förlorat jobb, det finns ju fortfarande med i skälighetsbedömningen.

PERNILLA MARKLUND

Ja men jag tycker det är jätteviktigt att du belyser den här Nidbilden, för det märkte man ju redan under det första passet här att det är lite så att även vi som jobbar med det är lite som vi pratar om de, om den här elaka sms-kreditgivaren eller korkskallen som köper 5 motorcyklar och så ser vi det på lyxfällan sen, och det är givetvis några av dom som inte är helt osant men man får inte glömma bort att den störst växande gruppen av dom som hamnar i överskuldssättning är just ensamstående mammor eftersom mer än var fjärde kvinna som lever själv med sina barn lever i fattigdom i Sverige idag och lägger du till parametern att den kvinnan är av utländsk bakgrund så är det 58 % av dom kvinnorna som lever ensamma med sina barn som lever i fattigdom. Så det handlar inte om att köpa motorcyklar utan det handlar om att köpa mat åt sina barn och jag tycker att det är viktigt att man får fram det, så man pratar om det.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Det är ju jätteviktigt och riktigt, också egendomligt att det inte kommer fram det här förhållandet, för det märker man ju i sociala sammanhang att, särskilt tänker jag på Stockholm där jag håller på att härjar att dom har verkligen problem och vete sjutton vad man gör åt det. Utan att politisera allt för mycket, på moderatsidan så var dom ju emot det här och bankerna

och finansiella instituten håller emot men det kanske finns för få obundna personer, eller som hon sa, ”det är för få rika i Sverige”. Är man riktigt rik så är man också väldigt oberoende. Inkassobolag, det är ju fyllt av skurkar där. /skratt/ Men vem säger det?! Alltså, näringslivet tycker jag är väldigt egendomligt, jag är ju politiskt på andra kanten, på borgerliga sidan men det är ännu värre då att inte man kan komma tillrätta med dom här problemen som är svinerier av olika slag och det behöver man inte vara politisk på ena eller andra sidan utan tycka att det är fel. Så att, det var ju kul att du nämnde inkasso, det var bara häromdagen i tidningen deras mygel med moms, och jag har ju själv jobbat med justitie på 70-talet. Det är för få som vågar så att kritisera näringslivet utifrån egna förutsättningar, därför att man är beroende, alla är beroende hit och dit, ”det är klart att det är som du säger men det kan man ju inte säga”. Så det där är ett bekymmer verkligen!

MARIE KARLSSON-TUULA

Det här med inkassoverksamheten, jag undervisade i Göteborg på handels-högskolan tidigare och där hade jag studenter, de var ganska många i stora grupper, kanske 10-12 st som jobbade på inkassoföretag och kom fram till mig efter och sa det ”vi får inte ändra på nånting av det här som är”, som jag just påtalat var helt oriktigt förfarande. De får inte lov att ta bort avgifter trots att dom har skickat ut fel, nu har vi ju en postgång som inte är som den har varit...

KVINNA: Nä, men du har gjort fakturor på nåt annorlunda sätt än du gjorde då, men redan då när man kunde utgå från att posten kom fram ungefär i tid, så de tog inte bort de här avgifterna trots att de faktiskt skulle göra det, det var betalt i tid. Så god inkassosed, vad är det för någonting, det är ingenting dom ägnar sig åt. Jag har haft allvarligt samtal, när jag var notarie på tingsrätten, herregud dom tog ut ränta på ränta och man ringde dit och fick rätta till hur dom betedde sig och det var på 80-talet, slutet av 80-talet. Så det här har ju bara vuxit, det blir ju bara större och större med problematiken med inkassoföretagen, tycker jag.

KONSUMENTVERKET

Jag tänkte nappa på det Sebastian sa, regeringsuppdraget med fördjupad samverkan med överskudsättning så har vi ju fått ett uppdrag att vi ska nå ut med stöd via budget och skuld rådgivning, vi ska samverka kring stöd-jande och förebyggande insatser, men när vi har träffat alla dom här aktö-

rerna och var på konferens i Lund bland forskare, så säger ju alla, problemet handlar om struktur i samhället och det behövs regeländringar. Men det har inte regeringen lyft i det här uppdraget till oss och jag tänker att vi alla har ett ansvar att lyfta det här i debatten och vi har pratat om det i vårt uppdrag att vi kanske nästa år ska ha något mediaspår där vi lyfter dom här problemen på olika sätt, att vi försöker lyfta upp det, att det är ett utav våra insatser och då kan ju alla hjälpas åt och är det någon som har inspel på vad man tycker att vi ska lyfta i den här debatten med stöd av samverkansrådet... Ni får gärna höra av er till oss, kontaktuppgifter finns på www.kontaktpunkt.se. Vi behöver ju hjälp, det är ett samverkansuppdrag. Viktigt att lyfta det precis som Sebastian säger. Inte bara tycka att vi ska gå ut med stöd till dom här stackars människorna, utan försöka påpeka att det finns annat man kan göra.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Jag tänkte återknyta, man får skilja på överskuldsetting och skuldsetting för det är också en viss distinktion där emellan när man trillar över gränsen. Återknyta där till vad Annina sa om skuldsaneringslagen, man får komma ihåg att när den infördes då var kreditmarknaden precis släppt, innan dess behövde vi inte en kreditmarknad, det var staten som bestämde vilka som fick låna, hur mycket och till vilket ändamål. Det är klart att det inte fanns några jätteproblem med skulder men sen när man då släpper kreditmarknaden fri, då har man glömt bort att man stoppar in massor med utbud på ena sidan och så glömmar man bort att man måste ha en väg ut för alla dom här som har blivit överskuldsetta för det fanns ju ingen utväg för dom innan skuldsättningslagen infördes och så inför man den och så gör man den så här liten. Det är massor med människor som ska igenom det där lilla nålsögat. Och fler och fler blir det, ju mera kreditmarknaden expanderar och ju lättare det blir, för det glömmar man lätt, jag tror inte att jag sa det tillräckligt tydligt men jag skrev i min artikel att idag är det alla konsumenter som tar krediter och som jag sa, studenterna får ju också kredit även om dom inte har en inkomst och det har man glömt bort tror jag om man tänker skuldsanering att, det var väl ok att hålla igen på skuldsanering när det inte var så många men idag ser situationen helt annorlunda ut.

KVINNA

Jag satt precis och funderade, jag kommer från socialt arbete så jag har lite andra ingångar till det vi diskuterar och det är jättespännande att få ta del av det, men jag tänker på det du pratade om Sebastian att liksom ojämlikheten syns så tydligt i överskuldsättningen och vad som behöver komma till, är det det som gör det så komplext att det är så extremt många delar som behöver komma till för att vi ska komma tillrätta med det här, det spelar ingen roll hur avtalslagstiftningen ser ut om det sociala skydds nätet urholkas som gör att människor inte längre får sjukpenning och sjukersättning, ekonomiskt bistånd och då behöver låna istället. Hur kan vi på något sätt sammanföra de här olika delarna som behöver komma till för att man ska komma tillrätta med problemet, för alla kan ju enas om att det är ett problem.

SEBASTIAN DE TORO

Jag tror att man måste ha flera olika åtgärder, dels för att förhindra att fler blir överskuldsatta, bl.a. handlar det om ekonomiskt incitament för dom som lånar ut pengar så det inte blir så lönsamt att kunna försätta folk i överskuldsättning på olika sätt. Där finns det olika varianter, jag vet inte vilket som är bäst eller om man ska kombinera dem, kostnadstak och räntetak eller nån avgift för att få använda kronofogdmyndigheten eller om man ska få stå för en del av överskuldsättningskostnaden, man kan tänka sig många olika varianter. Men på något sätt så måste de bära ett ekonomiskt ansvar. Sen tror jag också på det sociala skydds nätet, det är ju en viktig aspekt i det, om folk blir överskuldsatta för att man trillar dit på något sätt man blir arbetslös och sjuk eller någonting, då kanske det delvis handlar om att förbättra arbetslöshetsförsäkringen eller förbättra sjukförsäkringen, man får inte glömma bort dom bitarna. Och sen så tror jag också på att åtgärda för att minska stocken av överskuldsatta, då kanske absolut preskription är ett sätt, men man kan säkert diskutera olika varianter. Men sen tror jag också förutom att, du började lite grann med vad som också gjorde det möjligtvis lite ointressant för politiker, så nämnde du ojämlikhet. Jag tror tyvärr att det är en orsak till att man kanske inte gör mer i den här frågan, det är att det drabbar en svag grupp. Medans dom flesta vanliga personer som har inflytande i samhället inte drabbas i så stor utsträckning. Det tror jag tyvärr är en orsak också.

KVINNA: En följdfråga, kan en del av problemet vara att vi sitter i våra olika discipliner och duttar lite ifrån vårt perspektiv, men i och med att problemet är så komplext, så kommer aldrig den här samsynen som krävs och då blir det oftast lättare att ignorera, för socialt arbete håller på med sin del och juridiken håller på med sin del och ekonomerna håller på med sin del. Kan det också vara en del av problemet?

SEBASTIAN DE TORO

Det tror jag säkert.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Sen är det ju rätt intressant, här har vi ju en maktlirare med...

/Skratt/

ROLF ÅBJÖRNSSON

Alltså LO, va! Vi andra har ju ingenting att säga till om men en sån tung aktör skulle göra mycket, eller?

SEBASTIAN DE TORO

Eller snarare så här, vi har ju gått från att inte göra någonting, inte prata om det till att faktiskt göra någonting. LO äger ju inte den här frågan på något sätt. Vi håller på med arbetsmarknadsfrågor, så det är där vi har makt. Arbetsmarknadsfrågor, hade jag suttit här i den egenskapen och diskuterat lönebildning eller nånting då hade ju mina ord inte bara varit allmänt tyckande utan det hade varit ren makt bakom de orden. Men nu är det inte så, utan här är vi en opinionsbildare.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Jag var ändå glad att Karl-Petter var med på det här seminariet, vi har skrivit artiklar ihop i media, så han är på något sätt en opinionsbildare, men tyvärr är vi inte ägare i frågan. Var det inte du som var inne på det tidigare att det inte finns någon riktig organisation som företräder?

Jag har ju träffat personer bl.a. från fattiga riddare och det är ju, de är jätte få, de har ingen riktig organisation, de har ingen som företräder, det är ett problem.

KONSUMENTVERKET

Jag tänkte på det du också sa Sebastian med det här med politiken för att, alltså konsumentverket är en relativ liten myndighet, har i alla tider egentligen haft den lilla människan för sina ögon i meningen individen, konsumenten i dess olika situationer. Det är väldigt privat, man har jobbat utifrån hushållets sfär som är avskilt från företagen. När politikerna driver överskuldssättningsfrågan när den kom först så vek man pengarna till finansinspektionen för att jobba med folkbildning inom privatekonomi. Det var en av de första insatserna man gjorde när man fick pengar, ge till Finansinspektionen, som folkbildar i privatekonomi. Det är ju en andemening i det menar jag, nu har jag inga synpunkter på det, de gör ett jättebra jobb och vi gör jättemycket tillsammans, men det är ju en signal i det, att nu ska vi folkbilda människor. ”Om folk bara tog lite bättre ansvar för sina pengar så blir det här bättre”. Och de har ju ett brett anslag, sen kom överskuldssättningsstrategin som pekade på flera myndigheter att göra olika saker och nu när regeringen kommer med sin strategi för hållbar konsumtion då bäddar man in överskuldssättningsfrågorna som en del av den hållbara konsumtionen, som ska både vara social, ekologisk och ekonomisk, så överskuldssättningsfrågan ser regeringen som en hållbarhetsfråga. Uppdragen vi får återkommande handlar om utbildning, information och samverkan på lokal och regional, nationell, internationell nivå. Alltså det är nästan mantrat att det är vägen framåt och det här är ju ett exempel på samverkan och det är väldigt bra men det vi ändå ser om man ska se värnandet för den enskilde individen som ligger i riskzonen så är ju en förstärkt lagstiftning det som får effekt för den stora utsatta massan. Sen är det väl jättebra om vi har privatekonomi i skolan, det tycker vi alla och folkbildning är bra. Men ska vi lösa den här situationen så är väl kanske inte det som är framgångsfaktorn.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Om jag förstår dig rätt, du nämnde lagstiftning, för det är, jag har ju hållit på med rättspolitik hela livet och det är ganska meningslöst, det blir bara sämre och sämre kan jag säga.

KONSUMENTVERKET

Eller så här, det ska kosta att låna ut till nån som inte kan betala, varför vill man ha betalt för nåt man ger bort liksom. Om man lånar ut så vill man ha tillbaka pengar och det ser man redan.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Jo det är väl klart, , men det måste vara tuffare tag, men det finns inga såna instrument som fungerar, alltså rättsväsendet fungerar inte i optimal mening tyvärr och du vinner inga röster på att du har en bra rättspolitik. Alltså hur vansinnig kan inte en människa bli när dottern har blivit våldtagen i skogen i närheten och då sitter man där i riksdagen och ska försöka förklara, ja hm, hm det går ju inte. Eller du blir satt i konkurs utan att var kursmässig, alltså vi har ju tusen exempel på att rättsväsendet funkar inte. Men det är ingen som bryr sig på någon kant därför att du vinner inga röster på det. Och jag vet sjutton hur man ska lösa det, det krävs ju egentligen ett antal idealister, som ser att det här är ändå viktigt, det här är jag beredd att driva och så ska man gärna då tillhöra ett stort parti som har något att säga till om. För det är en brist alltså, jag tycker väldigt mycket om det vi pratat om här idag det är snömos, alltså det är såhär, samverkan, vi ska prata, vi ska hålla på att pyssla med varandra och så där va, jo jo, men alltså det är ganska hårda tuffa tag som krävs och särskilt för att ta inkassobolagen. Som gammal konkursförvaltare vet man alldeles för mycket, det är den bistra sanningen och det är klart att ni som jobbar med exekution och kronofogde och sånt där har väl också vissa insyner. Men att omvandla detta vår kunskap till praktisk politik och lagstiftning det är inte så lätt.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Jag måste återknyta när du säger att Finansinspektionen fått... eller också en del av min forskning, vad menar man med konsumentskydd. Det Finansinspektionen menar med konsumentskydd det är finansstabilitet, det är deras uppdrag, de ser inte till individen. Det är också väldigt viktigt att man går ut och säger att vi jobbar med konsumentskydd, ja men vad menar ni med det då? Men de är inte jättetydliga med att tala om det. Med finansstabilitet menar de att bankerna inte ska gå omkull vilket naturligtvis är jätteviktigt även för oss enskilda att inte bli av med våra pengar, men man ser inte till den ensamma individen, den ensamma gäldenären.

ANNINA H PERSSON

Ja jag tänkte också säga att just det här att man satsar så mycket på folkbildning, finansiell ekonomi och det här har men egentligen inte gjort någon ordentlig utvärdering, vilken effekt all denna satsning har gjort, har man gjort det? Jag menar det finns ju studier som visar att unga vuxna, trots att

dom har kunskap om vad effekten blir att ha en viss kredit, så gör dom det ändå för att få senaste modellen av Iphone. Och då spelar det ingen roll hur mycket vi pumpar in i den delen för det kommer ändå inte att råda bot på bekymren. Sen tänkte jag också nämna något som du sa Sebastian det här med behovet av forskning, skulle behöva göra kunskapsanalysen varje år, vi har lite medel från kronofogen till forskning och dom stora forskningsfinansiärerna där, där har vi ju inte kammat hem en endaste krona på flera år, det är inget som prioriteras. Så det kommer inte ut så mycket forskning heller.

KONSUMENTVERKET

Får jag fråga dig Sebastian, vad är det för statistik som du ser konkret skulle vara önskvärd när ni gjorde det här?

SEBASTIAN DE TORO

Ja egentligen att det enkla börja med att ta fram samma statistik som vi tog fram i överskuldssättningsutredningen, då lyckades vi ta fram statistik på alla personer som hade skulder hos Kronofogden och kombinera dom med alla personer som finns i SCB:s registret, dvs. alla som bor i Sverige. Och alla som hade skuldregistrerade hos UC, Upplysningscentralen och dom har ju då information för alla storbanker, så där är ca 90 % av alla skulder med, hushållsskulder. Och det var det vi kombinerade och det var det som gjorde att vi kunde ta fram den här typen av statistik och i utredningen presenterade vi mycket mer. All den här statistiken finns, så det enda man behöver är beslut från riksdagen eller regeringen att den här statistiken ska tas fram. Det är egentligen det beslutet som skulle behövas. Om jag var politiker så skulle jag direkt ta fram en sån skrivelse varje år, skulle vara ett väldigt enkelt sätt att få uppmärksamhet på mina frågor. Och jag förstår inte att dom inte gör det. Sen skulle jag vilja lägga till 2 grupper till i den här statistiken vilket vi inte lyckades få fram. Det ena är inkassobolagets fodringar, dom delade inte med sig av sin statistik till oss och det andra är snabblåneföretagen, men det sista kan vara tekniskt ganska svårt eftersom skulderna är så korta, så det är möjligt ett tekniskt problem. Men inkassobolagens fodringar.

KONSUMENTVERKET

Det kanske ändå finns en öppning nu sen alla snabblånebolag ska rapportera till finansinspektionen så får vi ju en liten annan statistik jämfört vad vi hade 2013. Dom måste rapportera in mycket mer. Men fick ni, försökte ni få från Credit safe och Bisnode och eller dom andra inkassobolagen?

SEBASTIAN DE TORO

Vi fick via UC det som fanns där.

MAN

Den här statistiken vad skulle den, vi är ju rörande överens om här, tycker jag det känns som, vilka åtgärder som krävs och vilka dom är och det här att folk har låga inkomster och sämre förankringar, att få mer statistik på det eller mer belägg på det är från år, det är ju någonting vi har vetat i stort sett i alla tider, men det ser ut så här. Sen statistiken verifierar liksom, ja det var ju inte bara tyckande det var faktiskt så också och det är ju fantastiskt, men på vilket sätt skulle man genom att ta fram den här statistiken... det är väl inte kunskap som saknas hos de beslutsfattande utan det är att den kunskap man har den är inte politiskt gångbar, det är ingen som röstar på en om man driver dom frågorna som man vet är nödvändiga och så är det väl på alla problemområden, miljö och de här frågorna, man vet ungefär vad som ska göras men det är inte politiskt gångbart. Hur tänkte du att mer statistik skulle ändra det här?

SEBASTIAN DE TORO

Det är en bra fråga, men jag tror så här, när vi satt i utredningen då fanns ju inte den här statistiken då var det ju andra siffror som florerade. Då var det så att Clas Månsson hänvisade alltid till de här 25 000 personerna som var överskuldssatta. Hans beskrivning är så här, vi behöver den här typen av konstruktion som vi har i kreditsamhället i dag för att vi ska upprätthålla en hög betalningsmoral. Givetvis finns det ett antal problem, han körde på de elaka snabblåneföretagen, han kunde lätt utmåla dem som problemet, och det finns en liten grupp personer, ungefär 25 000 som är överskuldssatta, det är jättesynd om dom, vi borde göra något åt det. Då hade han en siffra som han hängde upp sin argumentation på och jag skulle anta att det är så han argumenterar i alla andra sammanhang också när han träffar politiker. Visst, givetvis är det ett problem, vi är ungefär 25 000 personer. Skulle man sätta sig och komma överens, jag tror att den här definitionen är bra efter-

som jag använder den här rapporten men det kanske är någon som kommer på en ännu bättre definition, skulle man sätta sig och ta fram det här kontinuerligt år för år då skulle man ju utveckla en samsyn om vilka siffror som är relevanta och då skulle politikerna få det här i ansiktet en gång om året. Nu kommer regeringens skrivelse om överskulsättning, hur många är det i år? Är det fortfarande 250 000, varför gör ni inget i frågan? Jag tror att det skapar en dynamik i diskussionen.

MAN

Finansinspektionen, Kronofogden och Konsumentverket har år från år, det är ju inte så att den här statistiken inte funnits på något sätt utan Kronofogden har ju också dragit fram statistik, så här många finns, så här många register, det är ju inte så Per Bolund eller politikerna inte känner till det här, tror att det finns 28 000 överskuldssatta och det är dom det är synd om, därför vi har ett skuldsaneringsinstitut, utan man vet ju att det är ett gigantiskt problem, det här är ett stort samhällsproblem. SCB tar ju fram statistik just för de här grupperna, så att säga ensamstående kvinnor, hur deras situation är, utrikesfödda, hur deras situation är. Är det verkligen ett kunskapsbehov eller är det så behöver man mangla det här i ansiktet, det är nytt för mig i så fall att vi måste mangla ännu mera i ansiktet på politikerna hur det faktiskt ser ut. Nu förstår jag att Clas Månsson och den sfär som han har bakom sig har ju betydligt mer resurser än vad vi har, så är det ju liksom och den ojämlikheten den kommer vi aldrig att kunna balansera på något sätt, samtidigt så tror jag den opartiskhet som vi har som statliga myndigheter väger upp den balansen, jag är fortfarande skeptisk att politikerna inte skulle ha kunskap i den här frågan, eller att vi går på Clas Månssons linje. Jag förstår ju att man gör det, för att det är politiskt gångbart.

ROLF ÅBJÖRNSSON

Det är ju inte roligt att sitta här i ett universitet och säga att kunskap inte är så viktigt!

/Skratt/

MAN

Men på politiska sammanhang så är det väl inte så viktigt med kunskap, det har det väl aldrig varit.

KRONOFOGDEN

Jag jobbar ju på Kronofogden och jag håller med Sebastian, jag tror faktiskt på den här idén att man kanske t.o.m. skulle peka ut en myndighet som har huvudansvaret. För det här att det är många myndigheter som ska dela på det här ansvaret, det blir bara dålig havregrynsgröt av det, det är ingen som går och rör i den tillräckligt mycket. Utan att få ett starkare fokus och få det här som Norge gör, vad heter han? Christian Poppe på Sifo, han gör det här, eller har gjort varje år, så tar dom fram en statistik, gör en kortare rapport, en analys, det är stora seminarier, folk kommer dit och lyssnar och det blir en väldigt fokuserad och stark fråga av det. Nu blir det ju inte det i Sverige, nu kommer det lite här och så kommer det lite här och då är det nog lättare att glida undan, att det verkar ju inte vara så besvärligt det där går att skjuta bort.

KRONOFOGDEN

Vi får hoppas att det blir lite mer när våra kollegor kommer med forskningen som pratar just kring överskuldssättning och antal skuldsatta och med lite fokus på utrikesfödda också, att det blir en intressant diskussion till det och att det kommer upp på agendan i media. Det får vi hoppas!

ANNINA H PERSSON

Jag tänkte på det, tänk om dom här registren från inkassobolagen hade släppts om hur många barn som har en skuld som ligger och lurar tills dom fyller 18 år. Jag såg en siffra i slutet av 2009-10 innan jag blev innan jag blev non grata hos dem, då var det ju 70 000 nånting som var barns skulder. Och jag menar sen kommer man ju till inkasso och där är det ju så som lagen är, att är det ju inte ni som prövar.

KRONOFOGDEN

Nä, Jag kan bara inflika om jag får, men där har vi ju gjort så då tillsammans med Konsumentverket och Barnombudsmannen, SKL, har ju då gjort så att vi sitter och läser dom här ansökningarna som kommer till kronofogden där det är ett barn som har ingått ett avtal och så väntar man tills dom är 18 år. Då sitter vi och läser dom här och bedömer, det här är stor risk att det är ett ogiltigt avtal och då skriver vi till borgenär, sökande, och vi skriver till ombudet och påtalar att det ser ut som att ni ingår avtal med barn och så föreslår vi istället, ingå avtal med förälder, mycket mer lämpligt. Alltså så kan vi skriva då och sen får också, och det är verkningsfullt, att man informerar

datainspektionen om det här som då utövade tillsyn på 10 inkassobolag, så då blev det lite rättning i ledet, för man vill inte förlora sitt tillstånd. För då får dom först ett vite sen får dom veta att du får inte ha den här typen av kundkategori för du kan inte hantera den och sen kan du riskera ditt tillstånd. Och då tar det skruv. Men samtidigt så är det lite fänigt i ett rättssamhälle att vi ska sitta och göra det här nu för 5:e året. Att det aldrig blir stopp någon gång. För det skulle man vilja hitta, det här stoppet. Så att man kan ägna sig åt en annan fråga och få byta arbetsuppgifter någon gång! /skratt/

ANN-SOFIE HENRIKSON

Jag måste inflika, jag kommer ihåg nu att jag har läst någonstans, det var inte sant att inkassobolagen lyfter fram att det kommer in väldigt lite klagomål till datainspektionen. Det roliga var att vi, lite längre ner på samma dokument så framkom det, istället för klagomål kom det till konsumentverket, det lyfter man ju inte fram utan det var väldigt få klagomål till rätt myndighet så att säga. Men det var ju samma klagomål men...

KVINNA

Jag ska bara säga att den 12 oktober kommer det att vara en hearing om barn och ungas skulder på socialdepartementet på fm. Kronofogden och konsumentverket, Svensk inkasso, SKL, Datainspektion, Skatteverket, justitie är med.

KVINNA

Flera av de stora inkassobolagen ligger väl inte nu längre under Datainspektionens tillsyn utan Finansinspektionens tillsyn istället eftersom de också ansökt om tillstånd för att få lämna krediter. Så i framtiden kommer man också att behöva vända sig till Finansinspektionen för den typen av tillsyn.

KVINNA

Och datainspektionen säger att deras önskan är att finansinspektionen ska ta all tillsyn och då kommer det att bli väldigt enkelt för då går vi bara till Finansinspektionen. Gäller att dom prioriterar tillsynen.

KVINNA

Jag vill gärna bara komplimentera med en kommentar, det är ju inte så att information och kunskap inte är viktigt, men det ska komma i rätt tid och vi har ju Folkuniversitetet här t.ex. som jobbar med utbildning av långtidsar-

betslösa, unga vuxna som är i ett skört läge i livet och där vi också följt upp effekterna av det och sett att det har varit verkningsfulla utbildningsinsatser, men det gäller ju att prata med rätt person inom rätt sak, man är olika mottagliga i olika tillfällen i livet då så att...

MARIE KARLSSON- TUULA

Då är det slut här nere. Tack!

/applåder/

DAG 2

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

Företagsrekonstruktion och lagen om skuldsanering för företagare -en jämförelse

Lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion

Ett förfarande som syftar till att ge en näringsidkare som har betalningssvårigheter ett rådrum under vilket han/hon kan vidta åtgärder för att förbättra sin rörelses resultat och möjlighet att förhandla med sina borgenärer om ett ackord.

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

2

Lagen om företagsrekonstruktion - i kraft i över 20 år

- ▶ 2008 = 266 företagsrekonstruktioner och 6 899 konkurser
- ▶ 2013 = 250 företagsrekonstruktioner och 7 701 konkurser
- ▶ 2014 = 226 företagsrekonstruktioner och 7 615 konkurser

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

3

Lagen om företagsrekonstruktion - i kraft i över 20 år

- ▶ 2015 = 188 företagsrekonstruktioner och 7 085 konkurser
- ▶ 2016 = 203 företagsrekonstruktioner och 6 714 konkurser.
- ▶ Lagstiftaren räknade med cirka 500 st/år.

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

4

Förslag till ny lagstiftning

- ▶ SOU 2016:72 Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet.
- ▶ Nordic-Baltic Recommendations on Insolvency Law, Final version 2016.

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

5

Förslag till ny lagstiftning

Förslag till Europaparlamentets och Rådets Direktiv om ramar för förebyggande omstrukturering, en andra chans och åtgärder för att göra förfaranden för omstrukturering, insolvens och skuldavskrivning effektivare och om ändring av direktiv 2012/30/EU - COM (2016)723 final, 2016/0359(COD, 20 november 2016.

Marie Karlsson Tsula och Anniina H Persson

18-02-16

6

Förslagens syften är bland annat att:

- ▶ Möjliggöra en "andra chans"
- ▶ Rädda värden och arbetstillfällena
- ▶ Öka borgenärernas förtroende
- ▶ Förbättra möjligheter till krediter och tillväxt
- ▶ Samordning mellan rekonstruktion och konkurs

Marie Karlsson Tsula och Anniina H Persson

18-02-16

7

Skuldsaneringslagen (2016:675)

- ▶ Skuldsanering innebär att en gäldenär helt och delvis befrias från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsanering.
- ▶ Endast fysiska personer - ej juridiska personer, se 5 §.

Marie Karlsson Tsula och Anniina H Persson

18-02-16

8

Skuldsaneringslagen (2016:675)

Utöver de andra villkoren krävs enligt 8 § att om gäldenären är en näringsidkare, får skuldsanering beviljas endast om de ekonomiska förhållanden i näringsverksamheten är enkla att utreda.

Marie Karlsson Tuula och Anniina H Persson

18-02-16

9

Bakgrund

- ▶ **4 a § (1994:334)** Beträffande den som är näringsidkare gäller, utöver villkoren i 4 §, att skuldsanering får beviljas endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet. Lag (1996:780).
- ▶ **5 § (2006:548)** I fråga om den som är näringsidkare gäller, utöver villkoren i 4 §, att skuldsanering får beviljas endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet.

Marie Karlsson Tuula och Anniina H Persson

18-02-16

10

Bakgrund

- ▶ **5 § upphävd och ersatt med 4 § 4 st.** Är gäldenären näringsidkare, får skuldsanering beviljas endast om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda. Lag (2011:472).

Marie Karlsson Tuula och Anniina H Persson

18-02-16

11

Aktiva näringsidkare och sedvanlig skuldsanering - bakgrund

De ekonomiska förhållandena i verksamheten fick inte vara komplicerade eller annars svåra att överblicka. Gälldenärens ekonomiska situation skulle vara relativt enkel att bedöma vilket har sin bakgrund i att skuldsaneringsinstitutet ska vara enkelt och snabbt.

Marie Karlsson Taxila och Annina H Persson

18-02-16

12

Aktiva näringsidkare och sedvanlig skuldsanering - bakgrund

- ▶ Som exempel på verksamhet där de ekonomiska förhållandena är ofta lätta att överblicka nämns t.ex. enklare konsultverksamhet eller verksamhet bestående i hushållsnära tjänster. Även andra verksamheter inom tjänstesektorn som drivs av en person i eget namn, t.ex. frisör.
- ▶ Ingen automatisk koppling mellan näringsverksamhetens omfattning och frågan om de ekonomiska förhållandena är enkla att utreda.

Marie Karlsson Taxila och Annina H Persson

18-02-16

13

Skuldsaneringslagen - statistik

År 1994-2003 Cirka 3 500 ansökningar/år (undantag 1996 då det kom 5 264).

Lagstiftaren hade räknat med cirka 12 000/år.

Totalt 35 803 st. - 14 561 st. beviljades (cirka 40 % beviljades).

Marie Karlsson Taxila och Annina H Persson

18-02-16

14

Skuldsaneringslagen - statistik

- ▶ 2005 (cirka 4 000 ansökningar och 2 312 beviljade.
- ▶ 2006 (cirka 4 000 ansökningar och 2 113 beviljade.
- ▶ 2007 (6 831 ansökningar och 3 168 beviljade (50 %).
- ▶ Osäkert om näringsidkare beviljats skuldsanering med tillämpning av 5 § respektive 4a §. Aktiva företagares ansökningar har inte beviljats eftersom det inte går att göra någon bedömning av huruvida de är kvalificerat insolventa (oklara inkomstförhållanden, osäkra bedömningar om framtida betalningsförmåga).

Marie Karlsson Tusula och Annina H Persson

18-02-16

15

Skuldsaneringslagen - statistik

- ▶ 2008 - 6 528 varav 3 676 beviljade (56%)
- ▶ 2009 - 6 589 varav 4 021 beviljade (61 %)
- ▶ 2010 - 7 987 varav 4 874 beviljade (61 %)
- ▶ 2011 - 8 452 varav 5 327 beviljade (63 %)
- ▶ 2012 - 9 068 varav 4 637 beviljade (65 %)

Marie Karlsson Tusula och Annina H Persson

18-02-16

16

Skuldsaneringslagen - statistik

- ▶ 2013 - 9 184 varav 5 357 beviljade (51 %)
- ▶ 2014 - 10 084 varav 5 879 beviljade (58 %)
- ▶ 2015 - 11 263 varav 5 154 beviljade (48 %)
- ▶ 2016 - 12 395 varav 7 592 beviljade (61%)
- ▶ 2017 - 19023 ärenden inkom och 9 954 beviljades (52 %).

Marie Karlsson Tusula och Annina H Persson

18-02-16

17

Näringsidkares möjligheter att få sedvanlig skuldsanering

Förutsättningarna har ansetts så snäva att de passar endast in på ett fåtal överskuldssatta personer som är deltidsföretagare (dvs. 5 § 2006 års Skuldsaneringslag och 4a § i 1994 års skuldsaneringslag).

Bestämmelsen tillåter inte rekonstruktion av ens riktigt små företag.

Marie Karlsson Tsalka och Annina H Persson

18-02-16

18

Lag (2016:676) om skuldsanering för företagare

F-skuldsanering får beviljas en gäldenär om villkoren i 6-11 §§ är uppfyllda.

9 § Skuldsanering får inte beviljas om

1. företagarens näringsverksamhet drivs eller har drivits på ett oförsvarligt sätt,

Marie Karlsson Tsalka och Annina H Persson

18-02-16

20

Lag (2016:676) om skuldsanering för företagare

2. gäldenären har näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud, eller

3. gäldenären har ett betalningsutrymme som per kvartal understiger en sjundedel av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Marie Karlsson Tsalka och Annina H Persson

18-02-16

21

Lag om skuldsanering för företagare

Tanken är att cirka 800 företagare om året ska beviljas F-skuldsanering (SOU 2014:44 s. 329)

Hitintills har 691 ansökningar (av 591 personer) inkommit (november 2016-december 2017). Av dessa är 255 st. pågående, 389 st avslutade. 72 st. har beviljats skuldsanering.

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

22

9 § Lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare

- ▶ Gäller oavsett i vilken företagsform som verksamheten har bedrivits eller bedrivs.
- ▶ Misskötsamheten ska ha varit oförsvarlig - av allvarigare slag - obs dock att mindre allvarlig misskötsamhet kan komma att beaktas inom ramen för skälighetsbedömningen, se 10 §.

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

23

9 § (2016:676) - exempel

- ▶ Lån till närstående i strid med 21 kap. 1 § ABL eller andra former av otillåtna värdeöverföringar.
- ▶ Gynnat några borgenärer på bekostnad av andra eller på annat sätt genomfört transaktioner som skulle kunna bli föremål för återvinning.

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

24

9 § (2016:676) - exempel

- ▶ Näringsverksamheten har skötts särskilt riskfyllt
- ▶ Företagets företrädare har ådömts företrädaransvar
- ▶ Det har förekommer eller förekommit en målvakt- dvs en person som är utsedd att leda företaget men har inte någon sådan avsikt
- ▶ Gälldenären medvetet överlåtit sin verksamhet till en köpare med oärliga intentioner (plundring av företaget)

Marie Karlsson Taxila och Annina H Persson

18-02-16

25

9 § Lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare

- ▶ Förutsättningar för att återkalla ett godkännande av F-skatt
- ▶ Bristande bokföring i icke obetydlig omfattning
- ▶ Brottsliga ageranden med anknytning till näringsverksamheten (11 kap. BRB) eller misstanke om sådan brottslighet.

Marie Karlsson Taxila och Annina H Persson

18-02-16

26

Skuldsanering, F-skuldsanering och företagsrekonstruktion

- ▶ Flera förfaranden kan vara tillämpliga samtidigt mot en och samma gälldenär.
- ▶ F-skuldsanering beviljas endast företagare som antingen har avvecklat sin verksamhet eller driver en solvent verksamhet.

Marie Karlsson Taxila och Annina H Persson

18-02-16

27

Skuldsanering, F-skuldsanering och företagsrekonstruktion

- ▶ F-skuldsanering och fd. näringsidkare - dels krav på att företagarens engagemang i verksamheten upphört dels krav på att en viss del (70 %) av gäldenärens skulder ska härröra från näringsverksamheten.

Marie Karlsson Tuula och Anniina H Persson

18-02-16

28

Skuldsanering, F-skuldsanering och företagsrekonstruktion

- ▶ F-skuldsanering och aktiv näringsidkare - Inte fråga om rekonstruera verksamheten utan sanera företagarens privata ekonomi. Verksamheten ska vara solvent.
- ▶ En aktiv näringsidkare är i de flesta fall utesluten från F-skuldsanering eftersom verksamheten vanligen inte bara är illikvid utan även insolvent.

Marie Karlsson Tuula och Anniina H Persson

18-02-16

29

Skuldsanering, F- skuldsanering och företagsrekonstruktion

- ▶ Det är inte uteslutet att det kan uppstå situationer där en företagare efter en företagsrekonstruktion behöver bli sanerad från sina egna skulder för att därefter fortsätta sin näringsverksamhet med förnyad kraft.

Marie Karlsson Tuula och Anniina H Persson

18-02-16

30

56 § Lag (2016:676) om skuldsanering för företagare

- ▶ Om gäldenären försätts i konkurs, förfaller ansökan om F-skuldsanering.
- ▶ Om en ansökan om förhandling om offentligt ackord tas upp sedan gäldenären har ansökt om F-skuldsanering, ska ärendet om F-skuldsanering förklaras vilande. Om ackordet fastställs, förfaller ansökan om F-skuldsanering.

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

31

56 § Lag (2016:676) om skuldsanering för företagare

- ▶ Om den näringsverksamhet som företagaren är eller har varit engagerad i drivs av en juridisk person som är försatt i konkurs eller har inlett en förhandling om offentligt ackord, ska ärendet om F-skuldsanering förklaras vilande om det med hänsyn till behovet av utredning finns skäl för det.

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

32

Skuldsanering, F-skuldsanering och företagsrekonstruktion

- ▶ Avsikten från början: det är av vikt att gränsen mellan konkurs- och ackordinstituten å ena sidan och skuldsaneringsinstitutet är klar och tydligt. Lagstiftaren nyanserade dock detta synsätt i propositionen till LFR (se prop. 1995/96:5 s. 166-169).

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

33

Skuldsanering, F-skuldsanering och företagsrekonstruktion

- ▶ Riktigt små företag där gäldenär inte regelmässigt gör någon mer betydande åtskillnad mellan näringsverksamhetens ekonomi och privatekonomin.
- ▶ Den verksamhet som bedrivs är ofta nära förknippad med den person som bedriver den.
- ▶ Svårt att klarar kostnaderna för en företagsrekonstruktion.

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

34

Skuldsanering, F-Skuldsanering och företagsrekonstruktion

- ▶ Vanlig skuldsanering - 5 år - kan bli av med alla skulder
- ▶ F- skuldsanering, 3 år och kan delvis bli av med skulderna
- ▶ LFR, cirka 1 år - ackord, 25 % av de oprioriterade skulderna skall betalas samt förmånsberättigade och säkerställda borgenärer.

Marie Karlsson Tuula och Annina H Persson

18-02-16

35

BILD 1 OCH 2.

Många näringsidkare som drabbas av överskudsättning har gjort det sedan deras företag har försatts i konkurs. Även deras anhöriga kan bli svårt drabbade av konkursen eftersom de gått i borgen för näringsidkarens eller bolagets skulder till olika kreditgivare.

BILD 3.

Det är svårt att få fram säkra siffror om antalet inledda och avslutade företagsrekonstruktioner i Sverige. Vi vet dock att mellan 960901 till 2000-01-08 inleddes 593 st. företagsrekonstruktioner.

BILD 5.

SOU 2016:72 innehåller bland annat följande förslag.

Förslag på koncentration av rekonstruktionsärendena till färre domstolar vilket skulle ge en mer effektiv användning av resurser och kompetens.

Högre beviskrav för företagsrekonstruktion och något mer information i ansökan.

• **Uteblivet samtycke från rekonstruktören ska medföra ogiltighetsverkan**

När företagsrekonstruktionen inletts uppkommer vissa rättsverkningar, bl.a. får gäldenären inte utan rekonstruktörens samtycke betala skulder som uppkommit före beslutet om rekonstruktion eller ställa säkerhet för sådana skulder, åta sig nya förpliktelser eller överlåta, pantsätta eller upplåta annan rätt till egendom av väsentlig betydelse för gäldenärens verksamhet.

Kravet på samtycke vid nämnda rättshandlingar är av central betydelse för att företagsrekonstruktionen ska kunna genomföras på det sätt som rekonstruktören anser bäst tjäna rekonstruktionsintresset. Det kan vara bristande kompetens hos ägaren eller ledningen i gäldenärsföretaget som föranlett att företaget har tillfälliga betalningssvårigheter och om ledningen efter att förfarandet inletts fortsätter att på egen hand exempelvis ådra sig nya skulder minskar förutsättningarna för en framgångsrik rekonstruktion avsevärt.

Om gäldenären i dag åsidosätter samtyckeskravet blir rättshandlingen inte ogiltig. Däremot blir avtalsmotparten utan superförmånsrätt i en eventuell efterföljande konkurs. Vad rekonstruktören ytterst har att sätta emot en gäldenär är att begära företagsrekonstruktionens upphörande om samarbetet inte fungerar. I de fall en gäldenär vid några tillfällen agerar illojalt och bryter mot regeln om samtycke på ett sätt som försvårar rekonstruktionen är det dock

inte sannolikt att rekonstruktören begär att förfarandet ska avslutas. Detta inte minst mot bakgrund av att gäldenären är rekonstruktörens uppdragsgivare, oftast är den som valt rekonstruktören för uppdraget och är den som betalar rekonstruktörens ersättning. I de fall där rekonstruktionen har goda förutsättningar att lyckas i övrigt är det också samhällsekonomiskt ineffektivt att låta rekonstruktionen helt upphöra till följd av illojalt agerande från gäldenären.

För att stärka rekonstruktörens roll i förfarandet och förbättra möjligheterna att genomföra företagsrekonstruktioner på ett framgångsrikt sätt är det motiverat med en viss inskränkning i gäldenärens rätt att förfoga över sina tillgångar under förfarandet. Utredningen förordar att ett uteblivet samtycke från rekonstruktören ska medföra ogiltighetsverkan för rätts-handlingen i fråga om inte motparten var i god tro, dvs. inte kände till eller borde ha känt till att gäldenären var föremål för rekonstruktion och inte hade rätt att företa rättshandlingen i fråga.

- **Reglerna om gäldenärens avtal ändras**

Utredningen ska enligt direktiven föreslå hur LFR och KonkL kan samordnas både materiellt och processuellt för att åstadkomma en för de inblandade parterna och samhället mer ändamålsenlig ordning. En ökad samordning har den stora fördelen att incitamenten för en gäldenär eller borgenär att välja ett förfarande som enbart gynnar det egna intresset minskar. Mer samordnade regler blir enklare och mer förutsägbara för samtliga aktörer, som då slipper att överväga olika alternativa handlingsvägar.

Ett exempel på bristande materiell samordning mellan reglerna i LFR och KonkL är reglerna om gäldenärens avtal. Dessa skillnader kan få till följd att särintressena styr valet av förfarande på bekostnad av det allmänna borgenärsintresset och samhällsintresset, till exempel på så sätt att en part som önskar komma ur ett avtal har större möjligheter att göra så i konkurs än i företagsrekonstruktion. Problematiken är inte ny och reglerna om gäldenärens avtal vid både rekonstruktion och konkurs har varit föremål för översyn dels i Förmånsrättskommitténs slutbetänkande *Gäldenärens avtal vid insolvensförfaranden* (SOU 2001:80), dels i slutbetänkandet *Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag av 2007 års insolvensutredning* (SOU 2010:2).

Utredningen anser att nuvarande brister kan undvikas eller i vart fall minskas om regleringen utformas i huvudsak enligt de förslag som lämnats tidigare av nämnda utredningar. Särskilt mot bakgrund av att 2007 års in-

solvensutrednings förslag byggde på Förmånsrättskommitténs slutbetänkande som hade fått ett brett stöd i remissomgången.

- **Förslaget till rekonstruktör ska föregås av kontakter med borgenärerna m.m.**

Enligt LFR ska rätten, när den beslutar om företagsrekonstruktion, samtidigt utse en rekonstruktör. I en ansökan ska det alltid finnas ett förslag till en person som är lämplig som rekonstruktör och har borgenärernas förtroende. För att rätten i det enskilda fallet ska kunna ta ställning till frågan om lämplighet och förtroende måste den få kännedom om borgenärernas inställning till den person som föreslagits. Utredningen förordar en ordning där det av ansökan ska framgå vilka borgenärer som har kontaktats med anledning av den föreslagna rekonstruktören, hur borgenärerna är berörda samt om de har något att erinra mot att den föreslagna personen utses. Meningen är att gäldenären och den blivande rekonstruktören alternativt borgenären vid framtagandet av ansökan ska ha förankrat valet av person hos borgenärerna så att inte förtroendefrågan i denna del senare utgör ett hinder för att genomföra rekonstruktionen på ett framgångsrikt sätt.

Enligt LFR får rätten om det finns särskilda skäl att utse fler än en rekonstruktör. I syfte att hålla nere kostnaderna för förfarandet anser utredningen att det bör vara svårare än i dag att utse fler än rekonstruktör. I den mån den utsedde rekonstruktören behöver ytterligare kompetens i vissa frågor är det billigare och mer ändamålsenligt att i stället anlita sakkunnigt biträde.

- **Rätten prövar rekonstruktörens arvode**

Många företag uppfattar företagsrekonstruktionsförfarandet som dyrt. Som förfarandet är utformat i dag saknas kunskap om rekonstruktörens ersättning, vilket är en av de största utgiftsposterna i förfarandet. Det kan många gånger vara svårt för ett företag att avgöra om det av rekonstruktören begärda beloppet är en skälig ersättning för uppdraget. Att det svenska insolvensförfarandet är mer kostsamt än i andra jämförbara OECD-länder och att den största delen utgörs av advokat- eller rekonstruktörskostnader har nyligen konstaterats av Världsbanken. För att få framförallt fler små och medelstora företag att använda sig av rekonstruktion är det således viktigt att göra förfarandet billigare än i dag. Ett sätt att åstadkomma detta är att införa en obligatorisk domstolsprövning av rekonstruktörens ersättning för det arbete och för de utlägg som uppdraget har krävt. En obligatorisk

domstolsprövning av rekonstruktörens ersättning skapar transparens och en sundare priskonkurrens. Prövningen av ersättningen torde också vara en förutsättning för att rekonstruktören ska kunna utses till förvaltare i en efterföljande konkurs.

- **Rekonstruktörens skadeståndsskyldighet regleras i lag**

Enligt gällande rätt kan en skadeståndstalan mot en rekonstruktör väckas enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer för skador rekonstruktören orsakar vid fullgörandet av sitt uppdrag. Med beaktande av att rekonstruktörens roll nu förstärks ytterligare bör det i förtydligande syfte finnas bestämmelser i LFR som reglerar att rekonstruktören ska ersätta skador som han eller hon vid fullgörande av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oakt-samhet tillfogar en borgenär i förfarandet eller gäldenären. Utredningens förslag i denna del innebär en samordning med konkurslagens regler om skadeståndsskyldighet för konkursförvaltare, vilket minskar risken för att sårintressen styr valet av förfarande på bekostnad av det allmänna borge-närs- och samhällsintresset.

- **Separat ackord**

Utredningen är av uppfattningen att det finns ett reellt behov av ett ack-ordsförfarande för gäldenärer som samtidigt inte behöver rekonstruera den verksamhet som bedrivs. Det kan finnas flera orsaker till ett livskraftigt företag med betalningssvårigheter hamnar i tillfälliga likviditetsproblem som inte har med affärsidén att göra. Utredningen föreslår därför ett s.k. separat ackord. Det separata ackordet är avsett att vara en snabb väg till skuldned-sättning för gäldenären i fall då det i övrigt saknas behov av att rekonstruera den verksamhet som bedrivs. Förfarandet är tänkt att bli bil-ligare, snabbare och vara särskilt attraktivt för små och medelstora företag.

- **Utvidgat ackord**

Gäldenären och borgenärerna ska ha möjlighet att träffa en särskild uppgörel-se, s.k. utvidgat ackord. Rätten ska efter begäran av gäldenären eller en eller flera borgenärer besluta om förhandling om utvidgat ackord. Vid förhandling-en ska borgenärerna rösta om uppgörelsen. Innehållet i uppgörelsen bestäms helt av parterna. Uppgörelsen ska fastställas av domstol och sak kunna tvingas igenom om en majoritet av borgenärerna är positiva till en sådan uppgörelse. Ett utvidgat ackord är att se som en variant av det offentliga ackordet.

• **Det nordisk/baltiska insolvensnätverket**

Det nordisk/baltiska insolvensnätverket bildades under hösten år 2010 på svenskt initiativ och består av ett antal akademiker och praktiker från Sverige, Norge, Danmark, Finland, Estland, Lettland och Litauen. Syftet med nätverket är att främja en materiell harmonisering av insolvensrättslagstiftningen i regionen. En målsättning har varit att komma fram till gemensamma principer inom centrala delar av insolvensrätten. Huvudorsaken till att nätverket bildades var den finanskris som drabbat de baltiska staterna och där det visade sig att det var avsevärda skillnader mellan ländernas insolvenssystem men även i förhållande till den nordiska regionen. Genom att komma till rätta med omotiverade skillnader mellan de olika ländernas insolvenslagar ska förutsättningarna för framtida investeringar i regionen förbättras. Nätverket har valt att lägga tonvikten på rekonstruktionsrätten. På grund av samspelet mellan konkursreglerna och reglerna om rekonstruktion tas emellertid också väsentliga konkursfrågor upp till parallell diskussion på ungefär samma sätt som i exempelvis UNCITRAL:s lagstiftningssguide för insolvensrätt. Nätverkets arbete har lett fram till slutliga rekommendationer i form av lagtext som i viss mån redan har presenterats för berörda myndigheter i de respektive länderna samt för kommissionen. På sikt ska även en kommentar till lagtexten ges ut.

BILD 10.

5 § kom i samband med lagen om företagsrekonstruktion eftersom man redan visste att de riktigt små företagen inte passade in i lagen om företagsrekonstruktion. Det bör nämnas att huvuddelen av de svenska företagen är s.k. mikroföretag med mindre än 10 anställda.

BILD 17.

Trots alla ändringar egentligen ingen skillnad i beviljandegraden i procent.

BILD 31.

Mycket ovanligt att en enskild näringsidkare ansöker om företagsrekonstruktion. Under tiden 1996 till 2000 var det endast 40 st personer av 593 ansökningar som var enskilda näringsidkare.

DAG 2
Bengt Starrin

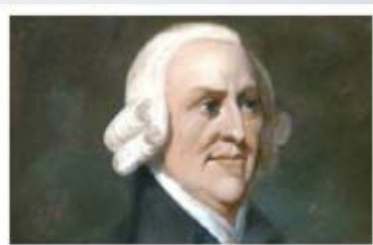
Skuldsatt och skamsen



Den rike mannen yvis över sina rikedomar därför att han märker att de naturligt fåster världens uppmärksamhet på honom och att människorna gärna vill delta i alla de angenäma känslor som hans gynnade förhållanden med sådan lätthet väcker hos honom. Vid tanken på detta vill **hjärtat svälla och vidga sig** i hans bröst och han är mer fäst vid sin rikedom för den sakens skull än alla övriga fördelar den skänker honom.

... **En fattig man** däremot **skäms** över sin fattigdom. Han har en känsla av att det antingen leder till att människorna inte ser honom eller till att de ... knappast hyser någon medkänsla med den misär och det betryck som plågar honom. Han **förödmjukas** av båda anledningarna.

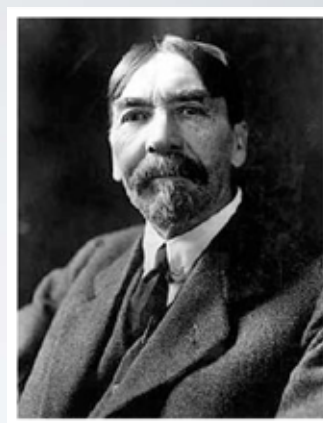
Benägenheten att beundra och till och med nästan **dyrka de rika** och de mäktiga samt **förakta** eller i varje fall förbise **fattiga** personer och människor av låg ställning är visserligen nödvändigt både för att grundlägga och för att bevara klasskillnaderna och samhällsordningen men det är på samma gång den viktigaste och mest allmängiltiga orsaken till



Adam Smith 1723-1790

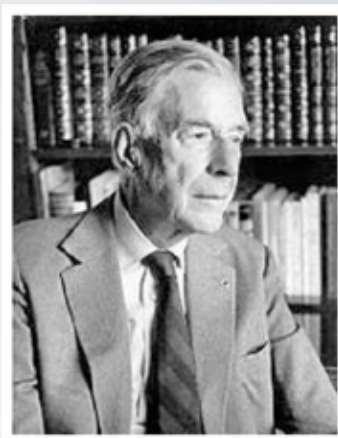
Pengar blir ett mått på anseende

Den som lyckas att göra sig en förmögenhet får **högt anseende**. De som kommer på efterkälken ekonomiskt **förlorar** medmänniskors **aktning** och som en följd av det sin egen självaktning. För att undgå **smälek, skam och vanära** måste man se till att man inte hamnar på obestånd och för att vara på den säkra sidan helst skapa sig ett ekonomiskt välstånd.



Thorstein Veblen 1857-1929

Den nedlåtande inställningen till fattiga tycks inte ha förändrats. Den allmänna åsikten bland eliten har varit att de rika behöver mer pengar för att vilja arbeta mer, medan de fattiga måste vara fattigare för att överhuvudtaget vilja arbeta.



Kenneth Galbraith 1908-2006

"Sannerligen, det är svårt för en **rik** att komma in i himmelriket. Ja, jag säger er: det är lättare för en kamel att komma igenom ett nålsöga än för en rik att komma in i Guds rike" (Matt 19:23-24)





Rikedomskultur

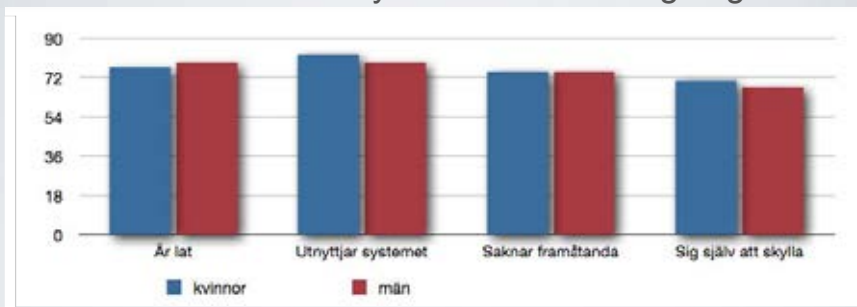
Affluenzia (överflödssjuka)

Wealthy Fatigue Syndrome
(Välfärdsutmattning)

Empatibrist (brist på medkänsla)

De 62 mest förmögna äger lika mycket
som de 3,6 miljarder som tillhör
den fattigaste
halvan av befolkningen
(Biståndsorganisationen Oxfam)

Socialbidragstagares/fattigas uppfattning om allmänhetens attityder till socialbidragstagare



THE SHAME OF DEBT! YOU'RE NOT ALONE.

By Michael Routledge
1st July 2016



SHARE  



If you ask any of my friends and family I'm sure they'll tell you that they had no idea at the time that I was in debt. (they all know now, but most found out after I had clawed my way out of it). I had a good job, a nice house, nice car, went on a couple of holidays a year...seems normal. Little did they know that behind my carefree attitude was someone who was struggling to come to terms with the mess I had gotten myself into.

Sunday nights were my worst time. After I'd finished my long working week on a Friday afternoon I'd prepare myself for a weekend with my friends by going to my local ATM to see which credit cards would let me withdraw cash, this process generally decided what I'd be doing at the weekend (based on how much I could withdraw).

Cash in hand, I'd head back home and enjoy my Friday evening, Saturday and Sunday with friends and family.

As I lay in bed on a Sunday night, I'd begin thinking about the money I had wasted over the weekend and how I was going to get through the week avoiding cold calls from my creditors demanding that I make immediate payments to them.

This period of my life was without doubt the worst, and I'd honestly not wish the worry and shame on anyone.



THE SHAME OF DEBT



Makena came back from university in the UK three years ago. She had recently gotten engaged and needed to plan her wedding and start her new life with her husband to be. She had also managed to secure a job with a stock broking firm. She was happy to be home but she was carrying one heavy burden.

She was in a lot of credit card debt, that she had accumulated buying things she could not even remember. Already repaying this debt was going to take a chunk of her new salary for the next three years and obviously impact her ability to share in some of the expenses for the wedding but she just couldn't bring herself to tell her fiancé, Jim that. Rather than be honest about her financial situation she secretly borrowed from friends and family to fund her portion of the expenses for the wedding. Anything not to have to tell Jim. Makena told me

"De flesta känner skam och skuld"

VÄRMLAND/SVERIGE: Lång tid för skuldrådgivning

Den som behöver skuldrådgivning och bor i Torsby får vänta längst i länet. Men inte lika länge som i andra delar av landet.

”Skamstämpeln måste bort från de skuldsatta”

A-kassan dröjer månader för den ensamstående mamman. Hon beslutar sig därför för att ta ett sms-lån för att få ihop till mat och kläder till sina barn. A-kassan fortsätter att lysa med sin frånvaro och betalningspåminnelserna blir allt fler. Till slut kommer inkassokraven. När hon inte kan betala knackar polisen oanmäld på hennes dörr med ett delgivningsbeslut. Inte sällan sker det en sen vardagskväll. Skammen är påtaglig.

Detta är ett typiskt scenario som Lena Nordqvist, ordförande för Insolvens – Riksförbundet för överskuldssatta, har mött under de fem år som hon har arbetat med att stötta människor för att komma ur sin svåra ekonomiska situation. I Sverige är omkring en halv miljon människor svårt skuldsatta i dag. Och i och med den senaste finanskrisen befaras antalet öka. Vinnare är inkassoföretagen. De gör miljardvinster, vissa med en vinstmarginal på 30 procent.

En läsare berättar: ”Min pappa skämdes över sina skulder”

Min pappa blev skuldsatt när hans företag gick i konkurs och hade svårt att komma tillbaka efter det. Många år senare fick jag reda på något som kanske kunde hjälpa honom ur skuldfällan.

Skambelagt att vara överskuldssatt på grund av snabblån

© PUBLIKUM AB 2017 - 15 000

DELÄS



SKAM: Ett samlingsnamn för en stor grupp av känslor som uppstår när man ser sig själv negativt, även om det bara handlar om lätt negativt, genom den andres ögon, eller enbart att man förväntar sig en sådan reaktion.

Förödmjukad

Vanärad

Förlägen

Förlöjligad

Oduglig



Förnedrad

Förminskad

Kränk

Pinsamt

**Normal skam/
hälsosam skam**

**Giftig skam/undertryckt,
ohälsosam skam**

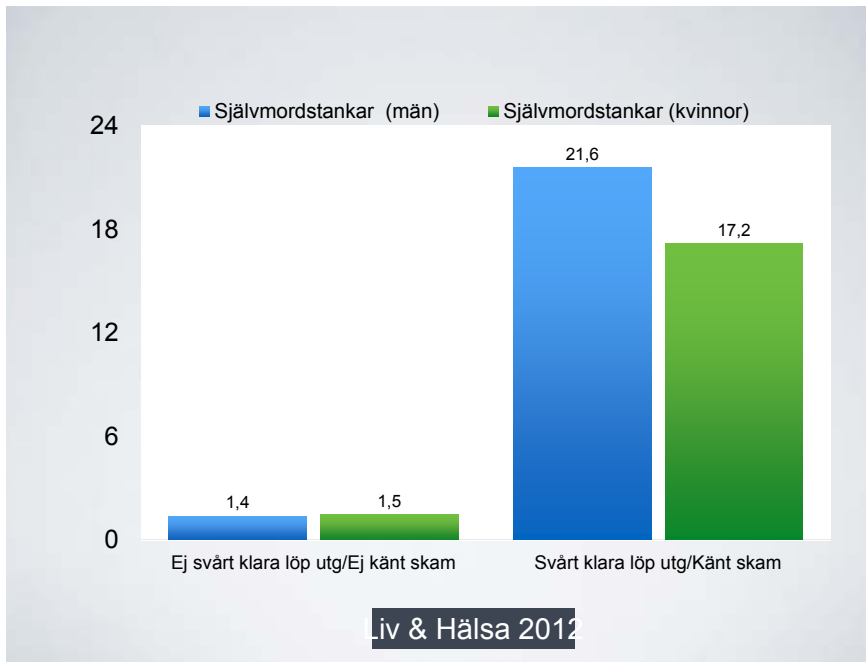
Skamlöshet

Psykiska problem 9 ggr vanligare

Depressioner 5 ggr vanligare

Självmod 10 ggr vanligare

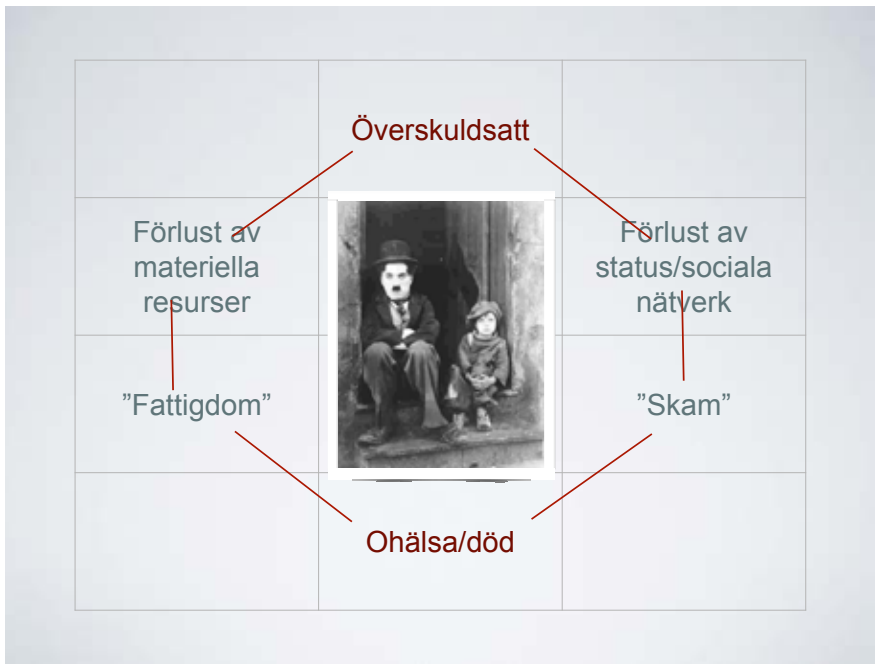
Källa: Richard Ahlström



Överskudsättning/fattigdom -

1. Deltagande i sociala aktiviteter
allt kostar pengar, bio, sport, m.m.
2. Bevarande av nätverk och vänner. Kämpa hårt för att behålla vänner eftersom nätverk och vänner kräver ekonomiska resurser - risk för social utestängning, mobbing
3. Delaktighet i skolmiljön. Kostnader, social utestängning, mobbing

34



Värdighetsarbete

- återupprätta sitt värde

- a. Skyddande av självet
- b. Söka socialt stöd
- c. "Peppa sig själv"
- d. Fokus på "göra rätt för sig"

Tack för mig!



Skuldsatt och skamsen

Bengt Starrin
www.starrin.nu



DEL 2



Inledning

Frågor om överskudsättning och företagsrekonstruktion har i Insolvensrättslig Tidskrift (InraTi) sedan tidskriftens start hösten 2016 återkommande behandlats. I del 2 av denna bok återfinns åtta artiklar som alla tidigare är publicerade i InraTi. Här följer en presentation av författarna:



Mikael Mellqvist. Lagman i Gotlands tingsrätt. Mikael Mellqvist är Jur. hedersdoktor vid Stockholms universitet. Mikael Mellqvist arbetade under flera år på Justitiedepartementet med lagstiftning inom det insolvensrättsliga området. Mikael Mellqvist har givit ut ett flertal läro- och handböcker i civilrätt, processrätt och insolvensrätt.



Ann-Sofie Henrikson. Jur. dr. och lektor i rättsvetenskap vid Umeå universitet. Ansvarig för termin två på juristprogrammet och undervisar huvudsakligen i civilrätt och insolvensrätt. Disputerade på en avhandling om konsumentskyddet mot överskudsättning år 2016. Forskar företrädesvis i frågor som rör konsumenträtt, krediträtt och insolvensrätt.



Sebastian de Toro. LO-ekonom med inriktning mot ekonomisk politik, lönebildning och överskudsättning.



Per-Ola Wiklander. Jur. dr. i offentlig rätt och lektor i rättsvetenskap vid Karlstads universitet. Disputerade 2016 på en avhandling om regleringen av den kommunala redovisningen. Forskar huvudsakligen inom det kommunalrättsliga området.



Annina H. Persson. Jur.dr. och professor i rättsvetenskap med inriktning mot civilrätt vid Örebro universitet. Tidigare Marie Curie Fellow vid universitetet i Bremen, Tyskland. och gästprofessor vid Centrum för Bank och Finans, KTH, Stockholm. Forskar inom den centrala förmögenhetsrätten med särskild inriktning på krediträtt, sakrätt och insolvensrätt. Och är författare till ett flertal vetenskapliga verk inom området.



Marie Karlsson-Tuula. Jur. dr., professor i civilrätt vid Karlstads universitet. Gästprofessor vid Örebro universitet. Forskare inom bl.a. insolvensrätt, central förmögenhetsrätt samt i ekonomisk brottslighet. Initiativtagare till inrättande av Akademien för Insolvensrätt vid Karlstads universitet samt för bildandet av Insolvensrättslig tidskrift, InaTi. Arbetar som adjungerad ledamot i Hovrätten för Västra Sverige. Har även arbetat som polischef under flera år samt varit extra åklagare. Innehar flera expert- och styrelseuppdrag. Sedan februari månad 2017 ingår Marie i Vetenskapsrådets beredningsgrupp för rättsvetenskap och filosofi.

MIKAEL MELLOQVIST

Nya skuldsaneringslagar - Några fromma framtids- förhoppningar¹

I denna artikel redovisar Mikael Mellqvist några förhoppningar rörande tillämpningen och utvecklingen av de båda nya skuldsaneringslagar som trädde i kraft förra året. Artikeln koncentreras på frågor rörande de två avgöranden kriterierna för att beviljas skuldsanering, dvs. kvalificerad insolvens och allmän skälighet samt på frågan om aktiva näringsidkares ställning i skuldsaneringssystemet.

1. Inledning

Mycket kan naturligtvis sägas om skuldsanering som företeelse och som ett rättsligt institut. Men det är närmast ofrånkomligt att konstatera att det i allt detta har funnits – och finns – en dynamik och levande diskussion; och en mycket dyster verklighet där bakom. Mycket har sagts, mycket har gjorts, men mycket återstår att säga och att göra. Denna artikel fokuserar på förhoppningar inför framtiden. Framtidsförhoppningar måste alltid ta ett avstamp i såväl det förgångna som nuet. Här kommer därför utvecklingen på området att rapsodiskt tecknas som en bakgrund till mina (fromma) framtidsförhoppningar.

Den 1 juli 1994 trädde 1994 års skuldsaneringslag (1994: 334) i kraft. Den lagen ersattes den 1 januari 2007 av 2006 års skuldsaneringslag (2006:548), som till stora delar byggde på föregångaren. Den 1 november 2016 ersattes den lagen i sin tur av två lagar, nämligen skuldsaneringslagen (2016:675)

¹ Tidigare publicerad i InraTi 1/2017, s. 68–84.

och lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare (F-skuldsanering). De båda nya lagarna vilar principiellt så gott som helt och hållet på de tidigare. Men kan sägas ha utvecklat företeelsen skuldsanering ett betydande steg framåt.²

Alltsedan den första skuldsaneringslagen kom till 1994 har det för att skuldsanering ska kunna komma i fråga krävts att två (materiella) kriterier har varit uppfyllda. Det är dels ett krav på kvalificerad insolvens, dels ett allmänt skälighetskrav. Över tid har dock dessa två kriterier varit föremål för förändringar. Dessa förändringar har initierats främst av lagstiftaren, även om en viss växelverkan har förekommit med utvecklingen i praxis. I denna artikel ska dessa två grundläggande kriterier för skuldsanering underkastats en granskning. Den granskningen ska, tämligen självklart, göras mot bakgrund av de ändamål skuldsaneringslagarna är avsedda att tjäna.

I artikeln ska också beröras hur man i ett skuldsaneringsperspektiv har sett – och ser – på aktiva näringsidkare. Den kategorin har genom åren och i alla utredningssammanhang varit föremål för särskilda överväganden. Frågan är om man nu har landat rätt. Några funderingar kring det kommer här att redovisas.

Här kommer alltså under skilda rubriker att diskuteras frågor om

- Utformningen och tillämpningen av ett insolvensrekvisit.
- Utformningen och tillämpningen av ett skälighetsrekvisit.
- Aktiva företagares insolvensrättsliga hemvist.

2. Utvecklingen av det kvalificerade insolvensrekvisitet

Att det krävs insolvens i någon mening för skuldsanering har ansetts närmast som självklart. Och med insolvens (obestånd) förstås i grund och botten detsamma som i konkurslagen, nämligen att man saknar förmåga att betala sina skulder vartefter de förfaller till betalning. I 1 kap. 1 § andra stycket konkurslagen definieras insolvens som *att gäldenären inte kan rättligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig*. I praktiken

² Se SOU 2013:72 och SOU 2014:44 samt prop. 2015/16:125. Se också SOU 2013:73. Förutom dessa förarbeten och de förarbeten som här i övrigt hänvisas till kan nämnas Mikael Mellqvist/Trygve Hellners, Skuldsaneringslagen – En kommentar till 2006 års lag, 2 uppl. 2011. Jag har också skrivit tre rättsfallsöversikter i SvJT, nämligen följande SvJT 1998 s. 152, SvJT 2007 s. 975 och 2014 s. 321 samt jubileumsartikeln 20 år med skuldsanering i Ny Juridik 2014:2 s. 23.

innebär det att man *dels* ska fastställa skuldbilden vad avser belopp och förfallotider för stunden och den närmaste framtiden, *dels* analysera vilka tillgångar som finns och dessas karaktär samt hur inkomsterna kan komma att utvecklas i närtid.

Obeståndsbedömningen är alltså en allmän och prognosartad bedömning av gäldenärens förmåga att löpande infria sina skulder. Vid bedömningarna får beaktas gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster den närmaste tiden. Å andra sidan ska inte enbart förfallna skulder, utan även skulder som inom en snar framtid förfaller till betalning, beaktas. Det betyder att en gäldenär som är likvid en viss dag, dvs. har likvida medel att betala då förfallna skulder, ändå kan vara på obestånd om ytterligare skulder inom en snar framtid förfaller till betalning. Omvänt kan en gäldenär som en viss dag är illikvid, dvs. då inte kan betala förfallna skulder, vara solvent om han eller hon inom kort erhåller ytterligare tillgångar.

Vid tillkomsten av 1994 års skuldsaneringslag ansåg man att det för att någon skulle kunna beviljas skuldsanering inte var tillräckligt att vederbörande var insolvent i konkurslagens mening. För skuldsanering borde krävas mer än så, nämligen att vederbörande var *kvalificerat insolvent*. Insolvensutredningen uttryckte det som att ”betalningsoförmågan kan antas vara – om än inte permanent – så bestående i ett längre tidsperspektiv (fem – tio år)”³ Insolvensutredningens förslag till lagtext rörande det kvalificerade insolvensrekvisitet (7 § första stycket första punkten) löd som följer.

En ansökan om skuldsanering får bifallas, om gäldenären är så skuldsatt att han inte förmår att betala skulderna inom överskådlig tid.

1994 års lag uttryckte det sedan på följande sätt (4 § första stycket första punkten).

Skuldsanering får beviljas, om gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid.

Den skillnad man här kan notera är att det i den slutliga lagen talades om att det räcker att man kan *anta* att oförmågan är bestående under överskådlig tid. Det krävdes alltså inte att man kunde slå fast att det var så. Den slutliga lydelsen, som kom till på initiativ av Lagrådet, kan nog sägas

³ Se SOU 1990:74 s. 183 f., s. 219 f. och s. 273 f. och prop. 1993/94:123 s. 197.

avvika från utredningens förslag på ett betydelsefullt sätt vad gäller frågan med vilken säkerhet prognosen ska göras.⁴ Samtidigt uttalades i förarbetena att om det inte är möjligt eller i vart fall svårt att göra en någorlunda säker prognos kan skuldsanering inte beviljas.⁵ Det uttalandet förefaller inte ha stämts av med den ändring i lagtexten som kom till på Lagrådets initiativ och vad som uttalades i anslutning till det. I samma andetag sades nämligen i förarbetena att prognosen skulle sträcka sig långt fram i tiden och att betalningsoförmågan ska antas vara – om inte permanent – bestående i ett längre tidsperspektiv.

Kravet på kvalificerad insolvens kom att prövas i ett antal rättsfall från Högsta domstolen under de närmaste åren efter det att 1994 års skuldsaneringslag hade trätt i kraft; dock utan att man i något av dessa fall närmare gick in på frågan hur långt in i framtiden prognosen om ett varaktigt obestånd skulle sträcka sig.⁶ En tämligen vanlig grund för avslag i hovrättspraxis under samma tid var – i enlighet med ovannämnda förarbetsuttalande – att det inte var möjligt, eller i vart fall förenat med större svårigheter, att göra en någorlunda säker prognos beträffande insolvensens bestånd.⁷

Kronofogdemyndigheten arbetade under en lång följd av år i det praktiska arbetet med en ”tumregel” om att en betalningsoförmåga som består 5 – 10 år är tillräcklig för att kvalificerad insolvens enligt skuldsaneringslagen skulle anses vara för handen. Den ”tumregeln” hade också uttryckts i ett s.k. ställningstagande.⁸ Man kan säga att det ställningstagandet och den tillämpningen konkretiserade vad som i förarbetena hade uttalats om att man skulle anlägga ett ”längre tidsperspektiv”. Fram till NJA 2010 s. 496 kan man nog hävda att tillämpningen av det kvalificerade insolvensrekvisitet hade ”satt sig” i enlighet med ställningstagandet.

Men så kom NJA 2010 s. 496.⁹ Det fallet avsåg en 47-årig ensamstående kvinna med en månadsinkomst om cirka 20 000 kr (arbetade deltid, 85 procent) och med förfallna skulder om cirka 350 000 kr och icke förfallna studieskulder om cirka 281 000 kr. Högsta domstolen antog att hon kunde vara skuldfri om 15 år och att hon därför inte kunde sägas sakna förmåga

⁴ Se prop. 1993/94:123 s. 273.

⁵ Se prop. 1993/94:123 s. 92 f. och s. 197.

⁶ Se NJA 1996 s. 548, NJA 1997 s. 229, NJA 1997 s. 750 och NJA 2003 s. 437.

⁷ Jfr prop. 1993/94 s. 92 och se t.ex. RH 1996:72, RH 1996:123, RH 1996:129 och RH 2008:91. Jfr dock RH 2008:92.

⁸ Se Processägarens ställningstagande den 6 maj 2008, 14/08/SKUSAN, dnr 801 678/121 och SOU 2013:72 s. 167.

⁹ Fallet kan jämföras med hovrättsfallet RH 2005:33.

att betala skulderna inom överskådlig tid. Fallet togs till intäkt för att man generellt ska göra antaganden om vad som kan tänkas inträffa upp till 15 år framåt i tiden. Detta var i och för sig inte en nödvändig tolkning av fallet, knappast ens en naturlig tolkning av det. Men det spelade mindre roll; fallet fick de facto den betydelsen att man skulle göra antaganden om vad som kunde gälla väldigt långt in i framtiden.¹⁰

Efter det kan rättsfallet NJA 2013 s. 128 i och för sig sägas ha korrigerat NJA 2010 s. 496. Där var det frågan om en 80-årig gäldenär och hans 66-åriga hustru som båda ansökte om skuldsanering, Gäldenären hade skulder om totalt 296 000 kr och hustrun om 292 000 kr. Tillsammans ägde de en bostadsrätt värderad till cirka 100 000 kr och med en månadsavgift om cirka 4 500 kr. Båda makarna hade problem med hälsan och lägenheten var i viss mån handikappanpassad. Gäldenären hade ett månatligt betalningsutrymme om knappt 4 000 kr. Gäldenären hade själv bedömt det som att han skulle kunna klara av att slutbetala sina skulder inom åtta år, men Högsta domstolen antog att det skulle ta längre tid. Högsta domstolen hänvisade till de tidigare rättsfallen NJA 1996 s. 548, 1997 s. 229 och här nämnda 2010 s. 496. Med hänsyn till gäldenärens ålder, hälsotillstånd och ekonomiska förhållanden drog Högsta domstolen slutsatsen att han var kvalificerat insolvent och beviljade honom skuldsanering. Av principiellt intresse uttalade Högsta domstolen att ”bedömningen av om en gäldenär uppfyller kraven för kvalificerad insolvens måste göras på ett nyanserat sätt med beaktande av alla relevanta omständigheter. Hänsyn måste tas till förhållandena i det enskilda fallet.” Det som uttalas i NJA 2013 s. 128 (och som här angetts) måste tillsammans med utgången i fallet sägas ha inneburit ett avståndstagande från den vedertagna tolkningen av rättsfallet från 2010.

Det ska också nämnas att 2007 års Insolvensutredning redan tidigare i SOU 2008:82 hade föreslagit att insolvensrekvisitet skulle formuleras som att gäldenären kan antas sakna förmåga att betala sina skulder *inom de närmaste åren*, dvs. i en betydligt mer ”gäldenärsvänlig” riktning än vad som följde av såväl 2010 som 2013 års fall från Högsta domstolen. Det förslaget ansågs dock, utan någon mer ingående analys, innebära risk för att kunna påverka den allmänna betalningsmoralen negativt och genomfördes inte.¹¹

Utvecklingen i praxis uppmärksammades av 2012 års Skuldsaneringsutredning. I dess betänkande *Ut ur skuldfällan* (SOU 2013:72) gjordes bedöm-

¹⁰ Jfr Trygve Hellners/Mikael Mellqvist, Skuldsaneringslagen – En kommentar till 2006 års lag, s. 76.

¹¹ Se prop. 2010/11:31 s. 18.

ningen att 2010 års fall från Högsta domstolen har fått *för stor* betydelse i det att den utgjorde ett allvarligt åsidosättande av lagens huvudsakliga ändamål; det gäldenärsrehabiliterande. Utredningen föreslog därför att skuldsaneringslagens kvalificerade insolvenskrav skulle få en ny definition. Det förslaget togs upp av lagstiftaren vilket innebär att det med kvalificerad insolvens enligt de båda nu gällande skuldsaneringslagarna (7 § respektive 8 §) avses att *gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid*.¹² I 8 § lagen om skuldsanering för företagare har också tagit in ett andra stycke där det föreskrivs att *”en bedömning av om gäldenären är kvalificerat insolvent ska göras även om hans eller hennes framtida inkomstförhållanden är oklara”*. I motsats till förslagen från 2007 fick förslagen i SOU 2013:72 alltså gehör hos lagstiftaren. Avsikten med hänvisningen till att samtliga omständigheter ska beaktas anges i förarbetena vara att mer nyanserade bedömningar ska kunna göras och hänsyn tas till gäldenärens livssituation totalt sett. Det är frågan om sådana omständigheter som har bäring på bedömningen av gäldenärens framtida förvärvsförmåga.¹³ Det uttalas också att det inte enbart ska vara frågan om en matematisk beräkning av hur lång tid det skulle ta för en gäldenär med en viss inkomstnivå att betala sina skulder, utan bedömningen måste följas av en realistisk prognos över gäldenärens förutsättningar vad gäller ålder, hälsa, inkomst, arbetsförmåga, utbildning och familjeförhållanden. Som en röd tråd löper i förarbetena att det vid dessa bedömningar är av vikt att ta hänsyn till skuldsaneringslagarnas rehabiliterande syfte.

I förarbetena till 1994 års skuldsaneringslag angavs, som nämnts, bl.a. att osäkerheter kring den prognos en insolvensbedömning alltid är förenad med, normalt skulle innebära att en ansökan inte kunde beviljas; ett uttalande som fick stort genomslag i praxis (se ovan). I förarbetena till de båda nya lagarna tas avstånd från det uttalandet (och den praxisen). Det sägs uttryckligen att en prognos alltid är förenad med ett visst mått av osäkerhet och att det inte är skäl för att avslå en ansökan om skuldsanering.¹⁴

För F-skuldsanering gäller alltså samma kvalificerade insolvensrekvisit som för ”vanlig” skuldsanering. I lagtexten har dock här flutit in ett andra stycke (i 8 §) där det föreskrivs att en bedömning av om gäldenären är kva-

¹² SOU 2013:72 s. 159 f. och s. 312 f., SOU 2014:44 s. 189 f. och s. 368 f. samt prop. 2015/16:125 s. 69 f., s. 206 f. och s. 244 f.

¹³ Se prop. 2015/16:125 s. 69 f. och s. 206 f. samt SOU 2013:72 s. 173 f. och s. 312 f.

¹⁴ Prop. 2015/16:125 s. 207.

lificerat insolvent ska göras även om hans eller hennes framtida inkomstförhållanden är oklara.¹⁵ Det finns all anledning att fråga sig vad detta stycke egentligen tillför. Det har ju redan uttalats – gällande såväl ”vanlig” skuldsanering som F-skuldsanering – att osäkra prognoser inte behöver vara en grund för avslag. Det är möjligt – och högst troligt – att det kan vara svårare att bedöma en aktiv näringsidkares framtida inkomstförhållanden än andra personers och att det är det förhållandet som ligger bakom tillägget i lagen om F-skuldsanering. Men det finns inte under några förhållanden skäl att ta denna skillnad lagarna emellan till intäkt för att man i fall av ”vanlig” skuldsanering kan ställa högre krav på säkerheten i prognosen. Det är i vart fall min framtidsförhoppning att tillämparen inte hamnar i den fällan.

3. Det kvalificerade insolvensrekvisitet i den kommande rättstillämpningen

Det avgörande momentet vid bedömningen av det kvalificerade insolvensrekvisitet är alltså – och har hela tiden varit – den prognos som alltid måste göras. Bedömningen av hur skuldsidan kommer att utvecklas bereder vanligen inte några större problem (en skuldsaneringsgäldenär ska i princip inte kunna dra på sig några nya skulder). Det kan då vara avsevärt svårare att bedöma den framtida utvecklingen av gäldenärens förvärvsförmåga och inkomster. Om man tar avstamp i lagtext, förarbetsuttalanden och praxis kan man, tämligen okontroversiellt, slå fast följande.

1. Lagarnas rehabiliterande syfte ska vara en övergripande ledstjärna vid bedömningarna av om kvalificerad insolvens är för handen.
2. Det är inte möjligt att ange någon bestämd tid för den insolvensprognos som ska göras.
3. Bedömningen av insolvensens varaktighet måste alltid göras i det enskilda fallet.
4. Samtliga omständigheter ska beaktas.

Om allt detta beaktas ges möjligheter till nyanserade bedömningar, vilket är eftersträvänsvärt och helt i linje med skuldsaneringslagarnas intentioner. 2013 års fall från Högsta domstolen kan sägas betona vikten av att en nyanserad bedömning görs och att samtliga omständigheter i det enskilda fallet

¹⁵ Se prop. 2015/16:125 s. 117 f. och s. 244. Samt SOU 2014:44 s. 192 f. och s. 368 f.

beaktas. Det har alltså nu i de båda nya skuldsaneringslagarna följts upp av lagstiftaren. Det sagda kan behöva utvecklas något ytterligare.

För det första måste rimligen tillämpningen mer än hitintills beakta det rehabiliterande syftet med lagarna. Det är givetvis mot den bakgrunden all tillämpning av skuldsaneringslagarna bör ske. Det innebär inte minst att många slutliga avvägningar i tveksamma fall bör mynna ut i att det kvalificerade insolvensrekvisitet anses uppfyllt. Det finns med andra ord skäl för en något mer framåtsyftande och ”djärvare” tillämpning av skuldsaneringslagarna än vad som hittills varit fallet.

För det andra ska det framhållas att det enligt lagtexten är tillräckligt att det *kan antas* att gäldenärens insolvens är bestående. Det innebär att kravet inte är särskilt högt ställt vad gäller med vilken grad av säkerhet bedömningen ska mynna ut i beträffande hur bestående betalningsoförmågan är. För att man ska kunna *anta* att den är bestående krävs med andra ord dels inte något mer omfattande utredningsunderlag, dels inte någon anledning att ”gardera sig” mot påfallande förbättringar vad gäller gäldenärens framtida inkomster om sådana inte framstår som mycket sannolika. Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i de vid tidpunkten för bedömningen rådande förhållandena. Från denna utgångspunkt har man sedan att göra realistiskt, sannolika och konkreta antaganden om gäldenärens inkomstutveckling i det enskilda fallet.

För det tredje sägs det alltså i lagtexten att bedömningen ska avse *överskådlig* tid. Det är alltså inte frågan om att man ska ägna sig åt något skådande in i en avlägsen framtid. Det gällde även enligt 2006 års skuldsaneringslag, möjligen med undantag för tiden mellan 2010 års och 2013 års fall från Högsta domstolen. Samtidigt kan man kanske säga att man ska blicka något längre in i framtiden än enbart *de närmaste åren*. Ett sådant förslag till lydelse av lagtexten har ju under resans gång avspisats av lagstiftaren – frågan är dock vilken betydelse det har för den framtida tillämpningen. Om man nu av någon anledning inte skulle anse att 2013 års fall neutraliserar verkningarna av 2010 års fall så tar man med önskvärd tydlighet avstånd från tillämpningen i 2010 års fall i motiven till de båda nya lagarna. Mer tveksamt är om lagtexten i de båda nya lagarna gör det. Hänvisningen till att samtliga omständigheter ska beaktas är lagtextmässigt en mycket vag och egentligen intetsägande anvisning. Den kan bara förstås mot bakgrund av vad här tidigare sagts om vad som har tilldragit sig i praxis (då främst det stora genomslaget för NJA 2010 s. 496). Men om man nu anser att 2010 års

fall drog åt fel håll var ju det redan korrigerat i 2013 års fall – lagstiftaren hade inte behövt ingripa. Men ett ingripande från lagstiftaren kan givetvis sägas innebära en tydligare och skarpare markering än nyanseringar i rättsfall. Men det man då har anledning att fråga sig är varför man inte valde att låta den markeringen flyta in i lagtexten. I det perspektivet hade det varit mer effektivt att anamma förslaget från 2007 års insolvensutredning om att endast ”de närmaste åren” ska beaktas vid insolvensbedömningen.¹⁶ Det hade varit tydligare och en sådan lokution i lagtexten hade också direkt tagit sikte på den oklarhet, eller oönskade tillämpning, man ville komma till rätta med. Det argument om att en sådan lydelse skulle kunna få menlig inverkan på den allmänna betalningsmoralen som framfördes i propositionen där den utredningens förslag behandlades är knappast övertygande.¹⁷ Och, framför allt, lagstiftaren måste ju sägas numera ha tagit avstånd från den bedömningen i och med införandet av de båda nya lagarna. Men det lagstiftaren har gjort är att ta avstånd från ett förarbetsuttalande med andra förarbetsuttalanden medan man låtit formulera lagtexten i den omdiskuterade frågan på ett helt annat sätt. Att prognosen inte ska sträcka sig alltför långt in i framtiden är inte riktigt samma sak som att samtliga omständigheter ska beaktas. Det vilar en skugga av ängslan över det sätt på vilket frågan lagstiftningsmässigt har hanterats. Enligt min uppfattning ska man vid tillämpning beakta båda dessa omständigheter, dvs. inte blicka för långt framåt *och* ta hänsyn till samtliga omständigheter. Man kan också på goda grunder förmoda att tillämpningen framöver också kommer att ha den utgångspunkten – eller är det bara en from förhoppning?

Det finns anledning att återigen betona att det svåraste vid prognosbedömningen är att överblicka inkomstsidan. För det fjärde ska alltså då samtliga omständigheter tas i beaktande när man ska bedöma om kravet på kvalificerad insolvens är uppfyllt. I förarbetena lyfts, som nämnts, fram att det inte enbart ska vara frågan om en matematisk beräkning av hur lång tid det skulle ta för en gäldenär med en viss inkomstnivå att betala sina skulder. Man måste också göra en realistisk prognos över gäldenärens förutsättningar att erhålla eller öka framtida inkomster. Här kan ett stort antal faktorer komma att spela in. Det är individuella faktorer hos gäldenären så som hälsa, utbildning m.m., faktorer hos dem i gäldenärens närhet

¹⁶ Se SOU 2008:82 s. 129 f.

¹⁷ Se prop. 2010/11:31 s. 18.

(familjen) och faktorer utanför gäldenärens egen sfär, så som konjunkturer, branschutveckling och ortsspecifika faktorer.¹⁸

Man kan förmoda (och hoppas) att de nu genomförda ändringarna beträffande det kvalificerade insolvensrekvisitet kan leda till att fler överskuldssatta personer ansöker om skuldsanering och att fler ansökningar kan beviljas. Men frågan är om det inte hade varit önskvärt med en mer tydlig och markerad kursändring av lagstiftaren. En sådan kursändring skulle möjligen kunna åstadkommas genom att man i skuldsaneringslagen överger kravet på kvalificerad insolvens och i stället använder den insolvensdefinition som finns i 1 kap. 2 § andra stycket konkurslagen, dvs. med insolvens avses *att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig*. En sådan idé lanserades av 2007 års skuldsaneringsutredning.¹⁹ Farhågorna var då att en sådan reform kunde riskera att skapa en ingång till missbruk av skuldsaneringsinstitutet genom att gäldenärerna kunde ”se till att de blev insolventa” och till och med kunde bli konkursdrivande. Dessutom uttalades att en sådan reform kunde få en hämmande verkan på gäldenärens ansträngningar att på egen hand göra sig skuldfri. Enligt min uppfattning har dessa farhågor inte någon mer betydande bärkraft.

Den skillnad som råder mellan konkurslagens insolvensdefinition och skuldsaneringslagarnas är att den förra talar om att insolvens *inte* får vara endast *tillfällig* medan den senare talar om att insolvensen kan antas *bestå under överskådlig tid*. Det kan med fog ifrågasättas om denna skillnad verkligen är särskilt betydande och om den behöver ha den avgörande karaktär som allmänt anses gälla. I realiteten är nämligen skillnaden inte så stor, utan i stället vid en mer närgående analys närmast av en smärre nyanskaraktär. Det skulle också i ett vidare perspektiv vara en fördel med ett enhetligt insolvensbegrepp inom den svenska insolvensrätten. Man får då tillgång till en betydligt mer omfattande rättsbildning vilket kan bidra till en ökad rättslig stabilitet och ökad rättssäkerhet. Sett ur ett specifikt skuldsaneringsperspektiv skulle ett ”okvalificerat” insolvensrekvisit på ett kraftfullare sätt kunna bidra till att ett större antal personer kunde komma i åtnjutande av skuldsanering och därmed en ekonomisk rehabilitering. Och det är ju det övergripande målet med skuldsaneringslagarna.

Den givna frågan är då om en nu rekommenderad förändring på ett icke önskvärt sätt skulle riskera att förskjuta balansen mellan intresset av att re-

¹⁸ Jfr not 12.

¹⁹ Se SOU 2008:82 s. 125 f.

habilitera överskuldssatta gäldenärer och borgenärernas berättigade intresse av att få sina fordringar betalda. Det allra mesta talar för att svaret på den frågan är nej. Det är under alla förhållanden en förändring som av allt att döma och trots allt skulle få en marginell effekt. Lejonparten av de överskuldssatta gäldenärer som utgör skuldsaneringslagens ”målgrupp” är nämligen inte bara insolventa; de är också enligt gällande reglering kvalificerat insolventa. Kategorin insolventa gäldenärer som inte också är kvalificerat insolventa är antagligen mycket liten.

Sist, men ingalunda minst, skulle en här rekommenderad förändring sannolikt få en betydande ”signaleffekt”. Och den signal som skulle sändas ut är den eftersträvade, nämligen fler överskuldssatta gäldenärer kan komma i fråga för skuldsanering, vilket enligt flerfaldiga uttalanden av riksdag och regering är ett samhällsintresse.

Det finns också all anledning att erinra om att formuleringen av insolvenskriteriet endast är ett första steg mot ett beviljande av skuldsanering. Den allmänna skälighetsbedömningen ska också falla ut på ett visst sätt för att skuldsanering ska kunna komma i fråga. Och vid den bedömningen finns alla möjligheter att se till att skuldsanering inte beviljas i fall där det skulle kunna uppfattas som stötande och riskera att få en menlig inverkan på den allmänna betalningsmoralen. Och inget hindrar att man vid dessa bedömningar tar hänsyn till omständigheter som i dag beaktas inom ramen för kvalifikationsfrågan beträffande insolvensen.

Avslutningsvis kan det finnas skäl att här också ta upp ytterligare en aspekt på frågan. Om det finns en allvarligt menad strävan med att ge fler överskuldssatta gäldenärer förmånen av skuldsanering är en ”avkvalificering” av insolvensrekvisitet antagligen en verkningsfull reform. Men det kommer, som sagt, knappast innebära att några fördämningar brister. Förutom att ett större antal personer kan bli ekonomiskt rehabiliterade, vilket är till fördel för den berörde och för samhället i stort, kan man förmoda att en sådan förändring dessutom kan få en preventiv effekt. De professionella kreditgivarna får anledning att vara försiktigare vid sin kreditgivning till privatpersoner och strama upp rutinerna kring den. Med hänsyn till de farhågor som hyses från flera håll vad gäller hushållens höga belåningsgrad kan ett mer lättillgängligt skuldsaneringsinstitut få en på lång sikt stabiliserande betydelse för hela samhällsekonomin. Det vore en positiv effekt av en förändring som vida överstiger betydelsen ur ett isolerat skuldsaneringsperspektiv.

En realistisk framtidsförhoppning kan för det första vara att insolvensrekvisitet framöver kommer att tillämpas på ett rehabiliteringseffektivt sätt. En mer from framtidsförhoppning kan alltså vara att insolvensrekvisitet vid nästa reform får den utformning som här förordas.

5. Vad är skäligt?

Lagstiftaren ansåg redan från början att det inte var tillräckligt att man var (kvalificerat) insolvent för att komma i fråga för skuldsanering. Och då insåg lagstiftaren att förhållandena i de enskilda fallen kunde skifta avsevärt och att det därför inte fanns någon annan möjlighet ”än att falla tillbaka på att ange kriterierna för den allmänna skälighetsbedömningen i generella ordalag”.²⁰ Men samtidigt krävdes att detta kombinerades med att ett antal omständigheter som särskilt skulle beaktas angavs.

Ursprungligen (4 § andra stycket i 1994 års skuldsaneringslag) angavs att följande omständigheter särskilt skulle beaktas vid den allmänna skälighetsbedömningen.

- Skuldernas ålder.
- Omständigheterna vid skuldernas tillkomst.
- De ansträngningar gäldenären gjort för att 1) fullgöra sina förpliktelser och 2) på egen hand nå en uppgörelse med borgenärerna.
- Det sätt på vilket gäldenären medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.

De förändringar som sedan skedde i 2006 års skuldsaneringslag är att de ansträngningar gäldenären gjort för att på egen hand nå en uppgörelse med sina borgenärer (egenförsöket), sedan den 1 januari 2007 och skuldernas ålder, sedan den 1 juli 2011, inte särskilt skulle beaktas.²¹ Man kan uttrycka det som att det allmänna skälighetsrekvisitet med tiden blev alltmer allmänt.

Ett allmänt formulerat skälighetsrekvisit är närmast ett ofrånkomligt inslag i en skuldsaneringslag. Man kan uttrycka det som att skuldsaneringslagarna på så vis kräver att gäldenären genom handel och vandel ska ha gjort sig ”förtjänt” av att beviljas skuldsanering. En fråga man kan ställa sig är då hur man i grunden bör formulera ett sådant rekvisit. Man hade

²⁰ Prop. 1993/94:123 s. 95.

²¹ Se prop. 2005/06:124 s. 28 f. och s. 74 respektive prop. 2010/11:31 s. 9 f. och s. 22 f.

vid tillkomsten av 1994 års skuldsaneringslag att välja mellan ett positivt eller negativt formulerat skälighetskrav. Det förra innebär att det ska finnas omständigheter som gör att man kan säga att det är *skäligt* att bevilja gäldenären skuldsanering. Ett negativt formulerat krav skulle innebära att skuldsanering får beviljas under förutsättning att det *inte* är *oskäligt*.

Vid tillkomsten av 1994 års skuldsaneringslag uttalades att valet av ett positivt formulerat skälighetsrekvisit inte skulle få någon större betydelse i den praktiska tillämpningen. Men samtidigt uttalades att ett positivt formulerat krav var en tydlig markering av att överskuldssättning i sig inte var tillräckligt för att bevilja sökanden skuldsanering samtidigt som vikten av en restriktiv tillämpning framhölls.²² Samtidigt påpekades också att det skulle vara frågan om en nyanserad totalbedömning. Det sades också – vilket i tillämpningen märkligt nog har hamnat i skymundan – att en viktig punkt att beakta är gäldenärens behov av ekonomisk rehabilitering. Det senare borde rimligen vara den huvudsakliga ledstjärnan för tillämparen. Andra hänsyn har dock alltsomoftast hamnat i förgrunden, vilket inneburit att skuldsanering inte har beviljats i den utsträckning som vore befogat om hänsyn i större utsträckning tagits till lagens rehabiliterande syfte. Detta uppmärksammades av Skuldsaneringsutredningen som i sitt betänkande SOU 2004:81 föreslog att det allmänna skälighetsrekvisitet skulle få en negativ formulering.²³ Regeringen nappade dock inte på det förslaget utan föredrog att behålla det positivt formulerade kravet.²⁴ Frågan har därefter inte av lagstiftaren tagits upp på nytt. 2012 års skuldsaneringsutredning berörde den, märkligt nog, knappast alls.

Man kan, tvärtemot vad regeringen antog i prop. 2005/06:124, på goda grunder förmoda att valet mellan ett positivt och negativt formulerat skälighetsrekvisit i den praktiska tillämpningen kan ha en tämligen stor betydelse. Inte minst för en tränad tillämpare av lagtext utgör valet en viktig signal och valet styr inriktningen av de bedömningar som görs i det enskilda fallet. Det är en avgörande skillnad för tillämparen att söka efter argument *för* skälighet jämfört med att söka efter argument *mot* skälighet. Med, som enligt gällande rätt, ett positivt formulerat skälighetsrekvisit är det i praktiken lättare att låta en enstaka omständighet som indikerar oskälighet fälla utslaget, dvs. en liten (oskälig) tuva kan stjälpas hela (det skäliga) lasset. Det skulle rimma bättre med skuldsaneringslagarnas ändamål om man i

²² Prop. 1993/94:123 s. 96.

²³ Se SOU 2004:81 s. 223 f. och s. 264 f.

²⁴ Prop. 2005/06:124 s. 40 f.

förlängningen ändrade det allmänna skälighetsrekvisitet så att det formulerades negativt, dvs. en överskuldssatt person ska beviljas skuldsanering om det inte är oskäligt. En from framtidsförhoppning är att det blir innehållet i en framtida reform.

6. Aktiva näringsidkare och skuldsanering

När skuldsaneringslagen kom till var det givet att en sådan lag skulle avse enbart fysiska personer. Lika givet var det inte att näringsidkande fysiska personer skulle uteslutas från lagens tillämpningsområde, men så blev det.²⁵ I propositionen uttalades i det sammanhanget.

”Vissa skäl talar – vilket några remissinstanser också påtalar – för att låta en del näringsidkare omfattas av en skuldsaneringslag. Vad jag närmast har i åtanke är näringsidkare vilkas näringsverksamhet har mycket blygsam omfattning och som har en ekonomi som till stor del är integrerad i den privata ekonomin. Den kategorin av näringsidkare skulle i och för sig lika väl som en privatperson kunna komma i fråga för en skuldsanering. Vid den avvägning som måste göras anser jag för min del emellertid att det mesta talar för att aktiva näringsidkare inte bör kunna komma i fråga för skuldsanering. Härigenom blir skuldsanering ett institut med annat tillämpningsområde än andra insolvensrättsliga institut, såsom exempelvis konkursinstitutet. Skuldsanering bör vara ett renodlat privatekonomiskt institut, medan konkursinstitutet har ett vidare tillämpningsområde. Till mitt ställningstagande bidrar i inte ringa mån också det förhållandet att man därigenom slipper dra en annan gräns. Skulle man öppna ett skuldsaneringsförfarande för *vissa* näringsidkare – alla sådana kan knappast omfattas – måste man i lagen precisera vilka näringsidkare som avses. En sådan gränsdragning förefaller vara mycket svår att göra på ett tydligt sätt. Det skulle också kräva att man i en skuldsaneringslag reglerade hur en näringsverksamhet skall avvecklas, vilket skulle komplicera institutet.”

Ganska snart efter ikraftträdandet av 1994 år skuldsaneringslag släpptes dock näringsidkare in i lagen. Från och med den 1 februari 1996 kunde nämligen skuldsaneringslagen beviljas även näringsidkare. Men det gällde endast i de fall det fanns *särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet* (4 a §). I praktiken innebar det att endast den som i huvudsak försörjde sig som löntagare men som hade ett

²⁵ Se SOU 1990:74 s. 216 f. och prop. 1993/94:123 s. 87 f.

mindre omfattande extraknäck kunde komma i åtnjutande av skuldsanering.²⁶ Den regleringen togs sedan ograverad över i 2006 års skuldsaneringslag (5 §) och vid tillkomsten av den lagen berördes inte frågan om tillämpningen av lagen för näringsidkare på något särskilt sätt.

Från och med den 1 juli 2011 genomfördes dock en förändring. Från att det tidigare hade krävts särskilda skäl med hänsyn till näringsverksamhetens ringa omfattning och enkla beskaffenhet inskränktes nu kravet till att *de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda*. Innebörden av förändringen var alltså att omfattningen av skuldsaneringsgäldenärens näringsverksamhet inte behöver vara endast ringa.²⁷ Regeringen frångick där i sitt förslag till riksdagen utredningens ställningstagande (som ju tog avstånd från att utöka möjligheterna till skuldsanering för aktiva näringsidkare). I samband med det uttalades bl.a. att en näringsidkare bör ges lika goda möjligheter som en löntagare att genom skuldsanering ta sig ur en ekonomiskt ohållbar situation. Denna ändring fick dock aldrig något reellt genomslag. Aktiva näringsidkare stod i det stora hela alltså utanför skuldsaneringslagens tillämpningsområde.

Genom tillkomsten av 2016 års båda skuldsaneringslagar har dock frågan tagit en, i vart till synes, ny vändning. Från att knappt ha fått ”vara med” i skuldsaneringslagen har den aktiva näringsidkaren nu fått en helt egen skuldsaneringslag. Men först ska konstateras att den aktiva näringsidkaren alltså kan beviljas ”vanlig” skuldsanering enligt skuldsaneringslagen. Så tillvida är det inte någon skillnad jämfört med vad som gällde enligt 2006 års skuldsaneringslag.

Dessutom har det alltså tillkommit en särskild lag som skuldsanering för företagare (F-skuldsanering). Onekligen finns det goda skäl att genom skuldsanering kunna ekonomiskt rehabilitera såväl överkonsumerande löntagare som misslyckade företagare.²⁸ Det har också under lång tid funnits strävanden mot att kunna likställa löntagare och näringsidkare i fråga om möjligheterna att erhålla skuldsanering – den synen låg ju som nämnts bakom lagändringen 2011. Men man har under åren med skuldsanering ur systematisk synvinkel sett det som att en näringsidkares insolvens bör hanteras inom ramen för konkursförfarandet eller förfarandet enligt lagen om företagsrekonstruktion. Ett problem har emellertid varit – och är alltså – att lagen om företagsrekonstruktion av flera skäl inte är anpassad för att

²⁶ Se prop. 1995/96:5 s. 163 f.

²⁷ Se prop. 2010/11:31 s. 9 f. och jfr SOU 2008:82 s. 117 f. och s. 273 f.

²⁸ Vilket uppmärksammades redan av Insolvensutredningen, se SOU 1990:74 s. 164 f.

hantera mindre företag (och än mindre företagaren själv). Företagaren har således hamnat i någon form av vakuum. Avsikten med F-skuldsanering är att fylla det tomrummet. Och intresset av det sägs i förarbetena ligga i linje med en aktiv näringspolitik som ska främja entreprenörskap och därmed ekonomisk tillväxt. Det är i det sammanhanget som F-skuldsanering kommer in i bilden. Bevekelsegrunderna för en F-skuldsanering är alltså i grund och botten att minska riskerna med företagande, förbättra villkoren för företagande och ge fler företagare en möjlighet till en andra chans. Det kan i sin tur stärka den svenska konkurrenskraften och skapa fler jobb i nya och växande företag.²⁹ I förarbetena framhålls att F-skuldsanering på flera betydande sätt skiljer sig från vanlig skuldsanering, vilket motiverar en särskild lag för just F-skuldsanering.³⁰

Jag ska här inte uppehålla mig vid några detaljer i lagen om F-skuldsanering. Men jag har svårt att hålla med om vad som sägs i förarbeten att lagen om F-skuldsanering och den ”vanliga” skuldsaneringslagen skiljer sig åt ett betydande sätt. Det är tvärtom påfallande hur lika de båda lagarna är. Det övervägande antalet bestämmelser är identiska eller så gott som identiska de båda lagarna emellan. Det hade, enligt min uppfattning, varit flera fördelar med att ha en gemensam lag, som kunde ha innehållit några få särregler för företagare.

Mina största tvivel gäller dock innehållet i lagen om F-skuldsanering och frågan om regleringen kan komma att få någon större betydelse. I grund och botten hänger den uppfattningen samman med de svårigheter som är förenade med att skilja företaget från företagaren. Företagaren och hans eller hennes företag är i mångt och mycket oskiljaktiga. Det förefaller som att lagstiftaren inte i tillräcklig utsträckning har beaktat detta. Som jag ser det riskerar lagen om F-skuldsanering att stanna på pappret. Och det är inte bra. Jag håller fullt ut med om att en misslyckad företagare är värd en andra chans och att han eller hon kan ha behov av (och rätt till) samma möjligheter till ekonomiska rehabilitering som andra personer (löntagare). Men det är knappast någon tillfällighet att företag och företagare under de drygt 20 år det funnits lagreglerad skuldsanering i Sverige har hållits utanför (eller bjudits in med armbågen). Och det har inte att göra med att man velat missgynna denna kategori. I stället har det hängt på dels rättssystematiska

²⁹ Se prop. 2015/16:125 s. 103 och SOU 2014:44 s. 148 f.

³⁰ Prop. 2015/16:125 s. 104. Lagrådet uttryckte tveksamheter rörande fördelarna med att skapa en särskild lag för företagare, a. prop. s. 379 f.

skäl, dels företagsekonomiska (i vid bemärkelse) skäl. Företagaren som en kommersiell aktör har man ansett också ska behandlas som en sådan – även i skuldsanerings-sammanhang. Och då ställs det andra krav på insolvenshanteringen av sådana personer. I det sammanhanget är det intressant vad Entreprenörskapsutredningen föreslår i sitt betänkande SOU 2016:72 om införandet av en möjlighet till separat (och även utvidgat) ackord.³¹ Dessa förslag måste rimligen beredas på något sätt synkroniserat med lagen om F-skuldsanering. En framtidsförhoppning kan då vara att skuldsanering för företagare hamnar i lagen om företagsrekonstruktion.

7. Samlade framtidsförhoppningar

Här har alltså redovisats utvecklingen av det kvalificerade insolvensrekvisitet, det allmänna skälighetsrekvisitet och näringsidkares status i skuldsanerings-sammanhang. Jag har tillåtit mig att ha vissa förhoppningar inför framtiden, nämligen följande.³²

1. En realistisk framtidsförhoppning kan för det första vara att insolvensrekvisitet framöver kommer att tillämpas på ett mer rehabiliteringseffektivt sätt. En mer from framtidsförhoppning kan vara att insolvensrekvisitet vid nästa reform avkvalificeras.
2. En annan from framtidsförhoppning är att det allmänna skälighetsrekvisitet ändras så att det formuleras negativt, dvs. en överskuldatt person ska beviljas skuldsanering om det inte är oskäligt. Det skulle rimma bättre med skuldsaneringslagarnas ändamål.
3. Ytterligare annan framtidsförhoppning är att skuldsanering för företagare, t.ex. i samband med att Entreprenörskapsutredningens förslag bereds vidare, hamnar i lagen om företagsrekonstruktion.

Förresten; fromhetsgraden i förhoppningarna här ovan överlåter jag till läsaren att bedöma.

³¹ Se SOU 2016:72 del 2, s. 232 f. Liknande tankegångar var 2007 års insolvensutredning inne på, se SOU 2010:2, del 1, s. 92 f.

³² Dessa förhoppningar har sin grund i det omfattande mänskliga lidande och de menliga samhällsekonomiska konsekvenser som följer av överskuldattning och som finns redovisat i t.ex. SOU 2013:73 och även SOU 2008:82.

MIKAEL MELLOQVIST

Social insolvens - Anledning till en offensivare skuldsaneringstillämpning¹

Vilka ramar har rättstillämparen egentligen att hålla sig inom? Vedertagna rättsskällor som lag (inte minst), förarbeten och prejudikat drar självklart upp gränser – men inom dessa gränser ges ofta möjligheter till en nyanserad tillämpning i det enskilda fallet. Doktrinen är en rättskälla som ofta ger såväl insnävningar som utvidgningar av vad vi som tillämpare trots vara möjligt. Inom dessa ramar kan det generellt sägas vara så att rättstillämparen bär ett ansvar för att en reglerings ändamål tillåts slå igenom. På vissa rättsområden är det utrymmet större än på andra områden. När det gäller tillämpningen av skuldsaneringslagen törs jag påstå att utrymme för en ändamålsorienterad rättstillämpning är särskilt stort. För det kan det krävas att tillämparen uppbådar ett visst mått av socialt pathos vid utförandet av sin uppgift. Det är då dock viktigt – för att undvika missförstånd – att genast framhålla att det hela tiden ska röra sig om rättstillämpning; inte något fritt ”tyckande”. I denna artikel ska jag kort utveckla detta.

1. Inledning

Vi svenskar har alltid varit goda betalare (näst bäst efter Finland bland EU:s medlemsstater). Och i den svenska folkmorale har det länge varit en dygd att ”göra rätt för sig”. För 30 år sedan var det för många en omtumlande tanke att man genom ett myndighets- eller domstolsbeslut i ett slag skulle kunna bli kvitt hela sin samlade skuldbörda. Motståndet mot

¹ Tidigare publicerad i InraTi 1/2018.

en sådan ordning var nog tämligen brett bland ”folk på gatan”. Och motståndet var också starkt bland många jurister uppfödda med ”pacta sunt servanda”. Men det fanns undantag. Inte minst bland många jurister som huvudsakligen sysslade med insolvens- och exekutionsrätt. Inom denna krets fanns en insikt om det omöjliga och kontraproduktiva i att försöka ”lugga en flintskallig”. En långsamt ökande medvetenhet i bredare lager om överskuldssättningens nedbrytande vedermödor för den enskilde ledde i slutändan till att en skuldsaneringslag såg dagens ljus den 1 juli 1994; 1994 års skuldsaneringslag (1994: 334).

Lagen hade det trångt i portgången, men efter den tröga starten har emellertid utvecklingen på detta område skjutit fart. 1994 års skuldsaneringslag ersattes den 1 januari 2007 av 2006 års skuldsaneringslag (2006:548), som i sin tur 2016 ersattes av den gällande skuldsaneringslagen (2016:675). Vid den reformen fick vi dessutom en särskild lag (2016:676) om skuldsanering för företagare (s.k. F-skuldsanering). En starkt bidragande orsak till den snabba utvecklingen har varit att nutidens hjälte – entreprenören – kom att hamna i blickpunkten i ett skuldsaneringssammanhang. På den politiska arenan försköts skuldsanering från att vara en allmänt socialt medmänsklig fråga till att bli en ”småföretagarfråga”; den ”otursförföljde” företagaren skulle ges en ”andra chans”. Och – som sagt – nu har den kategorien fått en alldeles egen lag. På goda grunder kan man misstänka att just den lagen inte kommer att bli någon succé (vilket inte ska beröras vidare här). Men det förhållandet att skuldsanering har fått status som ”småföretagarfråga” har fungerat som ett draglok för skuldsaneringsutvecklingen i stort. En starkt bidragande orsak till utvecklingen har också varit att någon negativ inverkan på den allmänna betalningsmoralen inte har kunnat skönjas. Senare utredningar och lagändringar har tvärtom i mångt och mycket gått ut på att göra skuldsaneringslagen tillgänglig för ett större antal gäldenärer och också på att ytterligare effektivisera och förenkla tillämpningen av lagen. Utvecklingen har överlag mycket tydligt gått i riktning mot ett brett accepterande av skuldsanering som ett normalt inslag i det rättsliga systemet.

2. Den dystra verkligheten

När 1994 års skuldsaneringslag kom till hade utlåningen till svenska hushåll alltsedan 1970-talet ökat kraftigt. De svenska hushållens samlade skuld till banker och andra finansinstitut uppgick 1990 till 756 mdkr. Därefter sjönk det talet under några år för att 1994 uppgå till 718 mdkr. Därefter har den

årliga ökningen varit stadig och påtaglig och år 2013 var den siffran uppe i 2 900 mdkr. År 2017 var siffran 3 800 mdkr. Samtidigt har också hushållens disponibla inkomster ökat. Men inte lika mycket som skuldsättningen.² Det innebär att hela det ekonomiska systemet är beroende av de flöden som genereras av att pengar lånas ut och att räntor löpande betalas. Och allt detta fungerar också – och det fungerar effektivt. Det fåtal som i dag beviljas skuldsanering påverkar inte det systemet på något sätt. Inte heller om mångdubbelt fler skulle komma i åtnjutande av skuldsanering skulle det systemet påverkas, inte ens marginellt. Och då har också beaktats de kreditförluster som en skuldsanering innebär genom att återbetalningen av kapitalbeloppet definitivt uteblir. En mot överskuldsatta gäldenärer generös skuldsaneringslag riskerar alltså inte att på något vis påverka det ekonomiska systemet, tillgången på krediter eller villkoren i stort för institutionell kreditgivning.

Bakom dess siffror på makronivå finns en utveckling som är – och länge har varit – oroande. År 2008 gjordes beräkningar att 400 000 svenskar var överskuldsatta.³ Den siffran torde vara i stort sett oförändrad. För att råda bot på detta är det inte tillräckligt med en skuldsaneringslag som ger människor möjlighet att komma ur skuldfällan. Det behöver vidtas verkningfulla åtgärder för att hindra att de hamnar i fällan, dvs. preventiva åtgärder av olika slag. I grund och botten måste riskfördelningen mellan kreditgivare och kredittagare justeras till de senares fördel. Kreditgivningen måste ske på ett mer ansvarsfullt sätt och vara förenad med större risker.⁴ Andra preventiva åtgärder kan vara regler om absolut preskription, avräkning på kapitalbelopp före ränta, olika former av räntetak m.m.⁵ De förslag som Utredningen om överskuldsättning presenterar i sin *Strategi mot överskuldsättning* (SOU 2013:78) är av skiftande karaktär.⁶ Det handlar både om att förhindra överskuldsättning som att lindra verkningarna när sådan väl inträffat. Alla förslag kanske inte är genomförbara, men flera av förslagen är väl värda att följas upp, granskas och vid behov bearbetas – och förverkligas. Konsumentverket har också fått regeringens uppdrag att arbeta vidare med dessa frågor. Att motverka och bekämpa överskuldsättning samt att underlätta för dem som drabbats av det är helt enkelt angeläget ur såväl ett folkhälsoperspektiv som ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv.⁷ Nu

² Jfr SOU 2012:78 s. 90 f. och se också regeringens skrivelse 2015/16:66.

³ KFM Rapport 2008:1. Jfr SOU 2013:78 s. 15 f.

⁴ Jfr SOU 2013:78 s. 23 och s. 143 f. samt 2013/14:34.

⁵ Jfr SOU 2008:82 s. 276.

⁶ Se sammanfattningen i SOU 2013:78 s. 23 f.

⁷ Jfr SOU 2013:78 s. 61 f.

berörda förslag handlar alltså om åtgärder *utanför* skuldsaneringslagens ram. Men skuldsaneringslagen är en mycket viktig komponent vad gäller kampen mot överskuldsetting. Och – vilket jag menar är viktigt – skuldsaneringslagen bör och ska tolkas och tillämpas mot den här beskrivna bakgrunden. Det är, menar jag, en *socialt ändamålsorienterad* aspekt av hela frågekomplexet som bör genomsyra tillämpningen av skuldsaneringslagen. Det är den aspekten som i större utsträckning bör anammas framför ett mer renodlat ekonomiskt perspektiv.⁸

3. Insolvens – ekonomisk och social

Att det krävs insolvens i någon mening för skuldsanering är tämligen självklart. Själva ordet insolvens betyder ju ungefär ”olöslig”, dvs. det ska vara frågan om att någon är försatt i en situation som det inte finns någon lösning på. För den överskuldsette är det en mycket påtaglig realitet. Han eller hon har hamnat i ett olösligt dilemma. Vanligen avser bedömningen av insolvens ett rent ekonomiskt tillstånd. Den insolvente kan inte lösa sin ekonomiska situation. Men man kan lika gärna förstå det som att vederbörande är insolvent rent socialt. Han eller hon fungerar inte på ett normalt sätt i sociala sammanhang; det gäller arbetslivet, sällskapslivet, familjelivet m.m. Livskvaliteten blir försämrad för den överskuldsette själv och hens omgivning. Dessutom minskar vederbörandes förmåga att bidra till det allmännas bästa.

Med insolvens (obestånd) i vedertagen juridisk mening förstås annars rent allmänt att man saknar förmåga att betala sina skulder vartefter de förfaller till betalning. I 1 kap. 1 § andra stycket konkurslagen definieras insolvens som *att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig*. I praktiken innebär det att man *dels* ska fastställa skuldbilden vad avser belopp och förfallotid, *dels* analysera vilka tillgångar som finns och dessas karaktär samt hur inkomsterna kan komma att utvecklas i närtid. Obeståndsbedömningen är alltså en allmän och prognosartad bedömning av gäldenärens förmåga att löpande infria sina skulder. Därvid får beaktas gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster den närmaste tiden. Å andra sidan ska inte enbart förfallna skulder, utan även skulder som inom en snar framtid förfaller till betalning, beaktas. Det betyder att en gäldenär som är likvid en viss dag, dvs. har likvida medel att betala då förfallna skulder, ändå kan vara på obestånd om ytterligare skulder inom

⁸ Ang. skuldsaneringspraxis se Mikael Mellqvist, rättsfallsöversikter i SvJT 1998 s. 134, 2007 s. 975 och 2014 s. 321 samt min retrospektiva artikel *20 år med skuldsanering* i Ny Juridik 2:14 s. 23.

en snar framtid förfaller till betalning. Omvänt kan en gäldenär som en viss dag är illikvid, dvs. då inte kan betala förfallna skulder, vara solvent om han eller hon inom kort erhåller ytterligare tillgångar. Men det är frågan om ett tämligen kort tidsperspektiv man rör sig inom vid de olika bedömningarna. Om man ser till inkomstsidan betyder det t.ex. att antagandet om – eller till och med vetskapen om – att gäldenären om ett år kommer att erhålla en betydande summa pengar som med råge förslår till att betala hans eller hennes samtliga skulder saknar betydelse. Vederbörande är ändå vid bedömningstidpunkten att anses som insolvent och kan bli föremål för konkurs. Det sålunda beskrivna, från konkurslagen hämtade, insolvenskriteriet har varit utgångspunkten även i skuldsanerings-sammanhang.

Men vid tillkomsten av 1994 års skuldsaneringslag ansåg man att det för att någon skulle kunna beviljas skuldsanering inte var tillräckligt att vederbörande var insolvent i konkurslagens mening. För skuldsanering borde krävas mer än så, nämligen att vederbörande var *kvalificerat insolvent*.⁹ Insolvensutredningen uttryckte det som att det ”insolvenskriterium som används beträffande skuldsanering är detsamma [som i konkurslagen] men med den uttryckliga kvalifikationen att betalningsoförmågan skall förväntas bestå under en längre tid”.

Insolvensutredningens förslag till lagtext rörande det kvalificerade insolvensrekvisitet (7 § första stycket första punkten) löd som följer.

En skuldsanering får bifallas, om gäldenären är så skuldsatt att han inte förmår att betala skulderna inom överskådlig tid.

1994 års lag uttryckte det sedan på följande sätt.

Skuldsanering får beviljas, om gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid.

Man kan hävda att formuleringen i den slutliga lagen innebar att kvalifikationen i någon mån mildrades jämfört med utredningsförslaget i det att det i lagen talas om att det räcker att man kan *anta* att oförmågan är bestående under överskådlig tid. Det krävs alltså inte att man kan slå fast att det är så. Det var på initiativ av Lagrådet som orden ”kan antas” kom att inflyta i lagtexten.¹⁰ Den nyansskillnaden kom dock inte få något märkbart

⁹ Se SOU 1990:74 s. 183 f., s. 219 f. och s. 273 f.

¹⁰ Se prop. 1993/94:123 s. 273.

genomslag i den praktiska tillämpningen. Av större betydelse kom att bli förarbetsuttalandena *dels* om att betalningsoförmågan kan antas vara – om än inte permanent – så bestående i ett längre tidsperspektiv (fem – tio år), *dels* om att skuldsanering inte ska beviljas om det inte är möjligt, eller i vart fall förenat med större svårigheter, att göra en någorlunda säker prognos beträffande insolvensens bestånd.¹¹ Dessa uttalanden fångades nämligen upp i praxis.¹² Man gick dock i åsyftade praxis inte närmare in på frågan *hur långt* in i framtiden prognosen om ett varaktigt obestånd skulle sträcka sig.

Kronofogdemyndigheten kom under en lång följd av år i det praktiska arbetet som en ”tumregel” använt att en betalningsoförmåga som består 5 – 10 år är tillräcklig för att kvalificerad insolvens enligt skuldsaneringslagen ska vara för handen. Den ”tumregeln” har också uttryckts i ett s.k. ställningstagande.¹³

Rättsfallet NJA 2010 s. 496 kom dock att ”skaka om” tillämpningen.

Det fallet avsåg en 47-årig ensamstående kvinna med en månadsinkomst om cirka 20 000 kr (arbetade deltid, 85 procent) och med förfallna skulder om cirka 350 000 kr och icke förfallna studieskulder om cirka 281 000 kr. Högsta domstolen antog att hon kunde vara skuldfri om 15 år och att hon därför inte kunde sägas sakna förmåga att betala skulderna inom överskådlig tid. Fallet har tagits till intäkt för att man generellt ska göra antaganden om vad som kan tänkas inträffa upp till 15 år framåt i tiden. Detta är i och för sig inte en nödvändig tolkning av fallet, knappast ens en naturlig tolkning av det.¹⁴ Men det spelar mindre roll; fallet fick de facto den betydelsen att man skulle göra antaganden om vad som kan gälla väldigt långt in i framtiden.

Efter det kan rättsfallet NJA 2013 s. 128 i och för sig sägas ha i någon mån korrigerat den stränga bedömningen i NJA 2010 s. 496.

Där var det frågan om en 80-årig gäldenär och hans 66-åriga hustru som båda ansökte om skuldsanering. Gäldenären hade skulder om totalt 296 000 kr och hustrun om 292 000 kr. Tillsammans ägde de en bostadsrätt värderad till cirka 100 000 kr och med en månadsavgift om cirka 4 500 kr. Båda makarna hade problem med hälsan och lägenheten var i viss mån handikappanpassad. Gäldenären hade ett månatligt betalningsutrymme om knappt 4 000 kr. Gäldenären hade själv bedömt det som att han skulle

¹¹ Se SOU 1990:74 s. 275 och prop. 1993/94:123 s. 197 och s. 92.

¹² Se t.ex. NJA 1996 s. 548, 1997 s. 229, 1997 s. 750 och 2003 s. 437.

¹³ Se Processägarens ställningstagande den 6 maj 2008, 14/08/SKUSAN, dnr 801 678/121 och SOU 2013:72 s. 167.

¹⁴ Jfr Trygve Hellners/Mikael Mellqvist, Skuldsaneringslagen – En kommentar till 2006 års lag, 2 uppl. Stockholm 2011 s. 76.

kunna klara av att slutbetala sina skulder inom åtta år, men Högsta domstolen antog att det skulle ta längre tid. Högsta domstolen hänvisade till de tidigare rättsfallen NJA 1996 s. 548, 1997 s. 229 och här nämnda 2010 s. 496. Med hänsyn till gäldenärens ålder, hälsotillstånd och ekonomiska förhållanden drog Högsta domstolen slutsatsen att han var kvalificerat insolvent och beviljade honom skuldsanering. Av principiellt intresse uttalade Högsta domstolen att ”bedömningen av om en gäldenär uppfyller kraven för kvalificerad insolvens måste göras på ett nyanserat sätt med beaktande av alla relevanta omständigheter. Hänsyn måste tas till förhållandena i det enskilda fallet.”

Det som uttalas i NJA 2013 s. 128 (och som här angetts) måste tillsammans med utgången i fallet sägas innebära ett avståndstagande från den vedertagna tolkningen av rättsfallet från 2010. Och fallet från 2013 är lättare än 2010 års fall att förena med lagtext och motivuttalanden och framför allt mer i samklang med skuldsaneringslagens rehabiliterande syfte. Och det senare måste sägas var ett tolkningsdatum överordnat andra tolkningsdata. Men av något skäl kom 2013 års fall inte alls att få samma uppmärksamhet och genomslag i den praktiska tillämpningen som fallet från 2010.

Utvecklingen i praxis uppmärksammades av 2012 års Skuldsaneringsutredning. I dess betänkande Ut ur skuldfällan (SOU 2013:72) görs bedömningen att 2010 års fall från Högsta domstolen har fått för stor betydelse i det att den utgör ett allvarligt åsidosättande av lagens huvudsakliga ändamål; det gäldenärsrehabiliterande. Utredningen föreslog därför att skuldsaneringslagens kvalificerade insolvenskrav skulle få en ny definition så att det med det avses att *gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid*. Det förslaget kom också att förverkligas i den nya lagen (7 §).¹⁵

Lagtexten har alltså fått tillägget att man ska hänsyn till samtliga omständigheter. Det är egentligen ingen nyhet. Även tidigare var det givetvis så att samtliga omständigheter skulle beaktas vid insolvensprövningen. I motiven talas det om att tillägget kan motivera en mer nyanserad bedömning anpassad till det enskilda fallet. Inte heller det är något nytt. Det är självklart att bedömningen ska göras i det enskilda fallet. Men det nämns också, dock lite väl inlindat, att den bakomliggande avsikten är att kunna bevilja skuldsanering i flera fall än tidigare och att ändringen är en reaktion mot 2010 års avgörande från Högsta domstolen. Det återstår att se hur till-

¹⁵ Se prop. 2015/16:125 s. 69 f. och s. 206 f. samt SOU 2013:72 s. 159 f. och s. 314 f.

lämpningen på sikt kommer att ”sätta sig” efter denna nyordning. Men det är inte säkert att ändringen kommer att få önskat genomslag.

Det kan i sammanhanget påpekas att 2007 års Insolvensutredning i SOU 2008:82 gick ännu längre och föreslog att insolvensrekvisitet skulle formuleras som att gäldenären kan antas sakna förmåga att betala sina skulder *inom de närmaste åren*. Det förslaget ansågs dock, utan någon mer ingående analys, innebära risk för att kunna påverka den allmänna betalningsmoralen negativt och genomfördes inte.¹⁶ Som jag ser det hade det förslaget inneburit en betydligt mer markerad kursändring. Och en sådan hade i allra högsta grad varit önskvärd.

Den ekonomiska och sociala insolvens som den aktuella kategorien av gäldenärer är utsatt för kräver ett relativt snabbt ingripande. Den rehabiliterande effekt man är ute efter nära nog förutsätter att man hyfsat snabbt kan häva insolvenstillståndet. Om man dröjer för länge är risken uppenbar att gäldenärerna sjunkit så djupt ekonomiskt och socialt att rehabiliteringen blir mycket svår eller kanske omöjlig. Man ska i sammanhanget betänka att när skuldsanering väl beviljas ska gäldenären under fem års tid leva med ett mycket knappast ekonomiskt utrymme. Den som beviljas skuldsanering har alltså en lång och brant uppförsbacke att ta sig uppför. Ska man dessutom behöva vänta i många år för att över huvud taget komma i läge för att börja ta sig uppför backen kan rehabiliteringen helt utebli. Det man kan sätta sin förhoppning till är att lagändringen, trots försiktigheten, får ett större genomslag än vad lagtexten egentligen ger besked om.

Det finns också all anledning att erinra om att formuleringen av insolvenskriteriet endast är ett första steg mot ett beviljande av skuldsanering. Den allmänna skälighetsbedömningen ska också falla ut på ett visst sätt för att skuldsanering ska kunna komma i fråga. Och vid den bedömningen finns alla möjligheter att se till att skuldsanering inte beviljas i fall där det skulle kunna uppfattas som stötande och riskera att få en menlig inverkan på den allmänna betalningsmoralen. Och inget hindrar att man vid dessa bedömningar tar hänsyn till omständigheter som i dag beaktas inom ramen för kvalifikationsfrågan beträffande insolvensen.

En mer offensiv tillämpning av det kvalificerade insolvensrekvisitet kommer inte heller innebära att några fördämningar brister. Förutom att ett större antal personer kan bli ekonomiskt rehabiliterade, vilket är till fördel för den berörde och för samhället i stort, kan man förmoda att en sådan för-

¹⁶ Se prop. 2010/11:31 s. 18.

ändring dessutom kan få en inte obetydlig preventiv effekt. De professionella kreditgivarna får anledning att vara försiktigare vid sin kreditgivning till privatpersoner och strama upp rutinerna kring den. Med hänsyn till de farhågor som hyses från flera håll vad gäller hushållens höga belåningsgrad kan ett mer lättillgängligt skuldsaneringsinstitut få en på lång sikt stabiliserande betydelse för hela samhällsekonomin. Det vore en positiv effekt av en förändring som vida överstiger betydelsen ur ett isolerat skuldsaneringsperspektiv.

4. Skälig skälighet

Lagstiftaren ansåg redan från början att det inte var tillräckligt att man var (kvalificerat) insolvent för att komma i fråga för skuldsanering. Och då insåg lagstiftaren att förhållandena i de enskilda fallen kunde skifta avsevärt och att det därför inte fanns någon annan möjlighet ”än att falla tillbaka på att ange kriterierna för den allmänna skälighetsbedömningen i generella ordalag”.¹⁷ Men samtidigt krävdes att detta kombinerades med att ett antal omständigheter som särskilt skulle beaktas angavs.

I 4 § andra stycket angavs ursprungligen i 1994 års skuldsaneringslag att följande omständigheter särskilt skulle beaktas vid den allmänna skälighetsbedömningen.

- Skuldernas ålder.
- Omständigheterna vid skuldernas tillkomst.
- De ansträngningar gäldenären gjort för att
 - 1) fullgöra sina förpliktelser och
 - 2) på egen hand nå en uppgörelse med borgenärerna.
- Det sätt på vilket gäldenären medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.

De förändringar som har skett är 1) att de ansträngningar gäldenären gjort för att på egen hand nå en uppgörelse med sina borgenärer (egenförsöket), sedan den 1 januari 2007 och 2) skuldernas ålder, sedan den 1 juli 2011, inte särskilt ska beaktas. I 9 § i den nuvarande skuldsaneringslagen är det alltså omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering som särskilt ska beaktas. De två sistnämnda kan betecknas som allmänna ordningskrav.

¹⁷ Se prop. 1993/94:123 s. 95.

Sökanden ska inte ha försökt att hålla sig undan från sina borgenärer och hen ska givetvis medverka i skuldsaneringsärendets handläggning. Det helt avgörande kriteriet är här omständigheterna vid skuldernas tillkomst, dvs. hur och varför överskuld sättningen har uppstått.

Av stor principiell betydelse är också frågan om utformningen av skälighetskravet i allmänhet. Man hade vid lagens tillkomst att välja mellan ett positivt eller negativt formulerat skälighetskrav. Det förra innebär att det ska finnas omständigheter som gör att man kan säga att det är *skäligt* att bevilja gäldenären skuldsanering. Ett negativt formulerat krav skulle innebära att skuldsanering får beviljas under förutsättning att det *inte* är *oskäligt*. Vid tillkomsten av 1994 års skuldsaneringslag uttalades att avsikten med valet av ett positivt formulerat skälighetsrekvisit inte skulle få någon större betydelse i den praktiska tillämpningen. Men samtidigt uttalades att ett positivt formulerat krav var en tydlig markering av att överskuld sättning i sig inte var tillräckligt för att bevilja sökanden skuldsanering samtidigt som vikten av en restriktiv tillämpning framhölls.¹⁸ Samtidigt påpekades också att det skulle vara frågan om en nyanserad totalbedömning. Det sades också – vilket i tillämpningen märkligt nog har hamnat i skymundan – att en viktig punkt att beakta är gäldenärens behov av ekonomisk rehabilitering. Det senare borde rimligen vara den huvudsakliga ledstjärnan för tillämpningen och har också i senare förarbetsuttalanden och i senare praxis lyfts fram. Men trots det har alltsomoftast andra omständigheter hamnat i förgrunden, vilket inneburit att skuldsanering inte har beviljats i den utsträckning som vore befogat om hänsyn i större utsträckning tagits till lagens rehabiliterande syfte. Detta uppmärksammades av Skuldsaneringsutredningen som i sitt betänkande föreslog att det allmänna skälighetsrekvisitet skulle få en negativ formulering.¹⁹ Regeringen nappade dock inte på det förslaget utan föredrog att behålla det positivt formulerade kravet.²⁰ Frågan har därefter inte av lagstiftaren tagits upp på nytt och 2012 års skuldsaneringsutredning berör inte den närmare.

Man kan, tvärtemot vad regeringen antog i prop. 2005/06:124, på goda grunder förmoda att valet mellan ett positivt och negativt formulerat skälighetsrekvisit i den praktiska tillämpningen har en tämligen stor betydelse. Inte minst för en tränad tillämpare av lagtext utgör valet en viktig signal och det styr inriktningen av de bedömningar som görs i det enskilda fallet.

¹⁸ Se prop. 1993/94:123 s. 96.

¹⁹ SOU 2004:81 s. 223 f. och s. 264 f.

²⁰ Se prop. 2005/06:124 s. 40 f.

Det är en avgörande skillnad för tillämparen att söka efter argument *för* skälighet jämfört med att söka efter argument *mot* skälighet. Med, som enligt gällande rätt, ett positivt formulerat skälighetsrekvisit är det i praktiken lättare att låta en enstaka omständighet som indikerar oskälighet fälla utslaget, dvs. en liten tuva (oskäligt) kan stjälpas hela (det skäliga) lasset.

Men nu har Högsta domstolen tagit det steg som lagstiftaren inte förmått. I sitt avgörande den 2 november 2017 (mål nr Ö 4614-16) – som rör frågan om hur man ska se på förekomsten av brottsrelaterade skulder – uttalar Högsta domstolen sig i punkterna 9 – 14 i allmänna ordalag om den skälighetsbedömning som ska göras. Där uttalas att det bland befintliga förarbetsuttalanden finns mer ingående uttalanden endast i förarbetena till 1994 års skuldsaneringslag och att dessa uttalanden allttjämt är vägledande, men att de bör ses mot bakgrund av hur förhållandena var då. Och med ”förhållandena då” avser Högsta domstolen de farhågor som i samband med tillkomsten av 1994 års skuldsaneringslag fanns för ett överutnyttjande av möjligheten till skuldsanering och därmed förenad risk för att skuldsanering skulle beviljas i situationer där det framstod som stötande (vilket i förlängningen skulle kunna riskera den allmänna betalningsmoralen). Högsta domstolen konstaterar dock direkt att dessa farhågor inte har besannats; tvärtom har lagstiftningsarbetet efter tillkomsten av 1994 års lag kommit att inriktats på att utvidga möjligheterna till skuldsanering. Detta har – enligt Högsta domstolen – viss betydelse för vilken vikt som bör tillmätas uttalanden i förarbetena till 1994 års skuldsaneringslag. Det Högsta domstolen här säger är att 1994 års förarbetsuttalanden allttjämt gäller, men att man inte kan värdera dem lika högt nu som tidigare. Man kan uttrycka det som att Högsta domstolen *devalverar* uttalandenas betydelse i den aktuella frågan i prop. 1993/94:123. Men man kan knappast uppfatta denna devalvering som särskilt dramatiskt eller radikal; den skakar inte om ”skuldsaneringsmarknaden”. I stället är det närmast frågan om att Högsta domstolen nyanserar och ”skruvar ned” kravet på skälighet. Jag törs nog också påstå att denna devalvering pågått successivt under en längre tid. Högsta domstolens uttalanden i denna del kan dock ha betydelse som en *legitimerande bekräftelse* av utvecklingen och rådande tillstånd.

Vad Högsta domstolen vidare uttalar är, enligt mitt förmenande, på ett principiellt plan av mycket stort intresse. Utan att ge sig in på en alltför djärv tolkning kan sägas att Högsta domstolen här tar udden av den positiva utformning det allmänna skälighetsrequisitet har i lagtexten, dvs. att det för

bifall till en skuldsaneringsansökan inte är tillräckligt att det inte är oskäligt utan det krävs att det *är skäligt*. Med hänvisning till att det i förarbetena uttalas att den positiva utformningen inte ska få något större betydelse i den praktiska tillämpningen uttalar Högsta domstolen att det allmänna skälighetsrekvisitet bör vara uppfyllt *när det inte finns några särskilda skäl mot skuldsanering*.²¹ Det måste betraktas som ett principiellt genombrott och som ett skifte av synsätt. I praktiken bör det anamma tillämparen till ett förhållningsätt som i tveksamma fall favoriserar ett bifall till en ansökan framför ett avslag.

Vidare betonar Högsta domstolen att den allmänna skälighetsbedömningen verkligen utgörs av en *helhetsbedömning* där den enda ramen är att de omständigheter som ska bedömas måste gå att hänföra till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden (se 9 § första stycket skuldsaneringslagen). Visserligen erinrar Högsta domstolen om de omständigheter som enligt 9 § andra stycket skuldsaneringslagen särskilt ska beaktas inom denna ram, men uttalandena här förefaller kunna tas till intäkt för att man vid tillämpningen inte i för stor utsträckning ska "haka upp sig" på någon enskilda omständighet och det även i de fall det rör sig om en omständighet som särskilt ska beaktas.

Högsta domstolen uttalar sig slutligen om att ändamålet med skuldsaneringslagen bör vara en utgångspunkt vid tillämpningen. Man framhåller med andra ord där lagens rehabiliterande syfte och att det syftet i den praktiska tillämpningen ska få genomslag. I grund och botten avses med detta att det är ett samhällligt intresse att överskuldsatta personer kan skuldsaneras.

5. Avslutning

Man kan – som jag nämnde inledningsvis – konstatera att skuldsanering i vid bemärkelse har blivit något som allmänt i samhället anses vara mycket angeläget. Och man kan vidare konstatera att skuldsaneringslagen allmänt har blivit accepterad som en viktig beståndsdel i denna större helhet och som ett normalt inslag i rättsordningen. Det finns inte heller några som helst tecken på att skuldsaneringslagen skulle ha påverkat den allmänna betalningsmoralen negativt. Den är i Sverige, jämfört med många andra länder, alltså hög. Och att betalningsmoralen inte har påverkats negativt beror säkerligen inte minst på att skuldsanering inte är någon "quick fix". Tröskeln är alltså förhållandevis hög för att man över huvud taget ska komma

²¹ Jfr prop. 1993/94:123 s. 96 och SOU 2004:81 s. 223 f. och s. 265 samt prop. 2005/06:124 s. 40 f.

i fråga för skuldsanering. Och de fem åren på ”existensminimum” är en eklut. Skuldsanering är också förenad med att andra dörrar stängs och som skuldsaneringsgäldenär utsätts man för en social stigmatisering. Skuldsanering är alltså ingen lätt väg ut – men det är en väg ut!

Antagligen krävs det ytterligare lagändringar för att göra skuldsanering ännu effektivare. Men till dess sådana kan bli verklighet är det angeläget att man tar tillvara på de möjligheter gällande rätt ger och tillämpar skuldsaneringslagen på ett ändamålsorienterat sätt och med beaktande av överskuld-sättningens socialt nedbrytande verkningar. Det innebär att gällande lag tillämpas offensivt. Rättsfallet RH 2011:41 kan tjäna som exempel på att man – inom ramen för en tillämpning av gällande rätt – kan anamma olika förhållningssätt.²²

I rättsfallet avslag hovrätten en ansökan om skuldsanering. Fallet handlar om en sjuklig man med en total skuldbörda om cirka 320 000 kr. Skulderna avsåg hemhjälp, hyra, el, tandvård, medicin och ”konsumtion”. Ungefär hälften av skulderna var mycket gamla (klart äldre än 10 år). Under de tre närmaste åren före ansökan som gavs in 2009 hade inte skulder om mer än cirka 13 000 kr uppkommit.

Mannen hade år 1995 beviljats skuldsanering avseende skulder som omfattades av 2009 års ansökan, men den skuldsanering som hade beviljats år 1995 hade upphävts redan samma år på grund av att mannen inte fullföljde de betalningar som ålåg honom enligt skuldsaneringsbeslutet. Anledning till det var enligt tingsrättens beslut i ärendet oväntat höga kostnader för hemhjälp och problem med betalningsrutinerna, vilket sammanföll med en rehabiliteringsperiod efter en hjärtoperation.

Om man stannar upp här och lyfter blicken framträder bilden av en man som har det eländigt på många sätt och vis. Han är sjuk och han är fattig. Han är beroende av samhällets hjälp på flera sätt. Han har skulder som måste sägas vara för många av oss måttliga, men för honom övermåttliga. Men han har varken med egna eller lånade pengar vältrat sig i någon lyx eller något överflöd. Han har köpt medicin, gått till tandläkaren och använt hemtjänst för sina lånade pengar, han har inte levt i sus och dus. ”Rolighetskoefficienten” avseende de förbrukade pengarna måste därför sägas vara väldigt låg. Han är tveklöst kvalificerat insolvent, dvs. han kan inte på mycket lång tid löpande betala av de skulder han har. Men någon skuldsanering beviljas han inte.

²² Jag har använt detta exempel i min artikel *Empatisk rättstillämpning* i SvJT 2013 s. 493.

Vad säger skuldsaneringslagen egentligen? Till att börja med innehåller lagen (numera) i 9 § ett allmänt skälighetsrekvisit. Förutom att man är kvalificerat insolvent ska det vid en totalbedömning vara skäligt att man beviljas skuldsanering. I den bedömningen inryms ett beaktande av en mängd olika omständigheter.²³ För att göra det enkelt är skälighetskriteriet inte minst till för att kunna sålla bort dem som har skuldsatt sig på ett ansvarslost sätt och hanterat sin ekonomi utan hänsynstagande till sina fordringsägare. Mannen i rättsfallet tillhör typiskt sett inte den kategorin. Och samtliga instanser (KFM, tingsrätt och hovrätt) anser att det i och för sig är skäligt att bevilja mannen skuldsanering.

Men det blir ingen skuldsanering för honom år 2009. Och det avgörande skälet är att han hade beviljats skuldsanering en gång tidigare; redan år 1995. Syftet med det var att då rehabilitera mannen ekonomiskt och ge honom en något ljusare tillvaro. Det gick i stöpet; han klarade inte av att fullfölja den betalningsplan som var förenad med skuldsaneringsbeslutet. Med nyopererat hjärta tänkte han kanske på annat än att betala räkningar. Nu skriver vi 2009 och han är alltjämt kvalificerat insolvent och det är alltjämt skäligt att bevilja honom skuldsanering. Hans liv är alltjämt kantat av sjukdom och social utsatthet.

Men någon skuldsanering beviljas han inte. Och det är nu vi närmar oss kärnfrågan. I 6 § andra meningen 2006 års skuldsaneringslag föreskrevs nämligen att det krävs *synnerliga skäl* för att bevilja någon skuldsanering en *andra* gång.²⁴ Enligt lagförarbetena ska det förekomma endast i sällsynta undantagsfall.²⁵ Hovrätten motiverade sitt avslag med att 1) 1995 års skuldsaneringsbeslut upphävdes samma år på grund av bristande betalning och 2) merparten av skulderna i 1995 års skuldsanering ingår även bland skulderna i 2009 års ansökan. I och med det finns det, enligt hovrätten, inte synnerliga skäl att på nytt bevilja mannen skuldsanering.

Har hovrätten tillämpat den aktuella bestämmelsen fel? Nej, det är knappast möjligt att påstå. Rekvisetet ”synnerliga skäl” är ett vedertaget uttryck för stor återhållsamhet – om man enbart håller sig till lagtextens ordalydelse. I förarbetena har det dessutom framhållits att det också är avsikten att det ska vara frågan om sällsynta undantagsfall för att någon ska kunna få förmånen av skuldsanering en andra gång. Hovrätten har tillämpat lagtext-

²³ Se Trygve Hellners/Mikael Mellqvist, *Skuldsaneringslagen – En kommentar till 2006 års lag*, 2 uppl., Stockholm 2011, s. 79 f.

²⁴ Numera är det tillräckligt med att det föreligger *särskilda skäl* (10 §). Se prop. 2015/16:125 s. 95 f.

²⁵ Se prop. 1993/94:123 s. 91.

ten och tagit hjälp av förarbetena och kommit till ett resultat som inte kan sägas på något sätt innebära att den har gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning. Däremot skulle jag vilja öppna för möjligheten att bredda och fördjupa rättstillämpningen i ett fall som detta.

Om vi börjar med lagtexten och rekvisitet ”synnerliga skäl” så är det inte mer än en *allmän* – men förvisso stark – anvisning om att vara återhållsam med att bevilja skuldsanering en andra gång. Denna generella anvisning behöver givetvis inte lägga hinder i vägen i det enskilda fallet för att uppfylla lagens ändamål, om det finns starka skäl för det. Och det måste man nog säga att det i det aktuella fallet gör.

Skuldsaneringslagens övergripande ändamål är att rehabilitera överskuld-satta människor ekonomiskt. Det är det lagen är till för och det är tillämparens uppgift att se till att det ändamålet kan uppnås i det enskilda fallet. Det är i sammanhanget värt att observera att det enligt lagtextens ordalydelse ska finnas synnerliga skäl *för skuldsanering*. I det enskilda fallet ska alltså ekonomisk rehabilitering vara särskilt angelägen. Det är alltså *inte* frågan om att det uppställs något förhöjt skälighetskrav eller liknande. Är det särskilt angeläget att år 2009 bevilja en sjuklig, socialt utsatt och under ytterst knappa omständigheter levande människa ekonomisk rehabilitering? Är det särskilt angeläget att ge denna människa en något drägligare livssituation? Det är de frågorna man enligt lagen först och främst ska ställa sig. Kravet på synnerliga skäl för skuldsanering en ”andra gång” är underordnat detta.

Numera har man alltså i 2016 års skuldsaneringslag föreskrivit att skuldsanering en andra gång kräver att det finns *särskilda* skäl, i stället för som tidigare *synnerliga* skäl. Det redovisade rättsfallet hade med all säkerhet fått en annan utgång med tillämpning av nu gällande rätt. Men, bortsett från det, kan exemplet åskådliggöra hur man inom ramen för gällande rätt kan komma till olika resultat. Det ena resultatet är inte mer ”rätt” eller ”fel” än det andra – om man anlägger ett snävt synsätt. Om man dock tar ett offensivt steg framåt och värderar den sociala insolvensens plågor för den utsatte samt gör en ändamålsorienterad prövning blir dock det ena resultatet mer ”rätt” än det andra.

Om man, i vart fall i någon mån, anammar det beskrivna förhållnings-sättet till sin uppgift som rättstillämpare kan man vad gäller rättsläget – och de möjligheter det erbjuder tillämparen – med avseende på skuldsanerings-lagens tillämpning slå fast följande.²⁶

²⁶ Se min exposé *20 år med skuldsanering* i Ny Juridik 2:14 s. 23. Se också min artikel i Ny Juridik 1:15 s. 25 i anledning av rättsfallet NJA 2014 s. 621.

För det första har utvecklingen under snart 25 års tid gått i riktning mot en mer accepterande och positiv syn på skuldsanering. Det gäller allmänhetens syn, lagstiftarens syn och rättstillämparens syn. Det är svårt att skönja några tecken på att utvecklingen skulle ta någon annan riktning. Det övergripande samhällsintresset av att kunna ekonomisk rehabilitera överskuldssatta människor har befasts. Skuldsanering är bra för samhället och samhällsekonomin helt enkelt.

För det andra har professionella kreditgivare i allt större utsträckning utvecklat rutiner och metoder för att hantera skuldsaneringsfall och de har också i sina makrokalkyler och sin redovisning beaktat att en viss andel (mycket liten) av deras privatfordringar kommer att definitivt falla bort genom beslut om skuldsanering. Skuldsanering är med andra ord för dem ett normalt inslag i deras kredithantering och affärsverksamhet, som de kan hantera på ett rationellt sätt på ”rutinnivå”.

För det tredje tror jag att de direkt drabbade borgenärerna (främst då privatpersoner) har kommit till ökad insikt att den skuldnedskrivning de drabbas av inte är något annat än en ren formalitet. I realiteten går de inte miste om något.

För det fjärde tillåter utformningen av det kvalificerade insolvenskravet, främst genom förarbetsuttalanden i samband med tillkomsten av 2016 års skuldsaneringslag att man i tillämpningen inte anser sig behöva skåda alltför långt in i framtiden. Och i tillämpningen har man kommit alltmer att ta fasta på lagtextens ”beviskrav” om att det räcker att det kan *antas* att insolvensen är bestående en längre tid.

För det femte har Högsta domstolen har i sitt avgörande i november 2017 helt enkelt tagit udden av skälighetsrekvisitets positiva utformning i lagtexten. Det krävs inte längre – vilket alltså anges i lagtexten – att det måste bedömas som skäligt med skuldsanering. Det är tillräckligt att det efter några års kvalificerad insolvens inte finns några särskilda skäl *mot* skuldsanering. Även i övrigt görs i detta rättsfall uttalanden som ger ett gott stöd åt vad jag här benämner en offensiv rättstillämpning.

För det sjätte har utvecklingen gått därhän att man alltmer fokuserar på och utgår från att lagens rehabiliterande syfte ska uppnås. Denna medvetenhet bör definitivt var en utgångspunkt vid alla bedömningar enligt lagen och då ska beaktas att insolvensen inte enbart är ekonomisk utan även social. Det borde innebära att ett större antal sökande kommer att anses ha uppfyllt kravet på kvalificerad insolvens. Enligt min mening är det nästa steg – den

allmänna skälighetsbedömningen – som ska utgöra den verkliga vattendelaren. Och det ska då framhållas att det vid den bedömningen är mycket viktigt att finna den rätta balanspunkten mellan angelägen rehabilitering och nödvändig återhållsamhet så att skuldsanering i det enskilda fallet inte framstår som stötande. Man ska öppna slussen, släppa på vatten, men under kontrollerade (skäliga) former, så att fördämningen inte brister.

Det finns sammanfattningsvis alltså ett mycket starkt stöd för att enligt gällande rätt, till den enskildes och samhällets fromma, ge en större krets förmånen (för en sådan är det) att beviljas skuldsanering. Bara vinnare, inga förlorare! Samtidigt kan man hålla de ansvarslösa lycksökarna borta.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Hur kan obetalda konsumentkrediter bli en lönsam affär?¹

Antalet kreditgivare som erbjuder mycket dyra snabbkrediter ökar och verksamheten uppvisar därtill en extremt hög lönsamhet. Hur kan det komma sig att det är så lönsamt att låna ut pengar till konsumenter som löper större risk än andra att inte kunna betala tillbaka sin skuld i tid? Tillgodoser regleringen av konsumentskyddet vid kreditgivning konsumentintresset i tillräckligt i hög grad? Kan regleringen som den ser ut idag antas medföra andra icke önskvärda konsekvenser på kreditmarknaden? I artikeln analyseras de regelverk som gör det lönsamt att sälja krediter till konsumenter med svag återbetalningsförmåga.

1. Konsumentkrediter och snabblån

Konsumentkrediter betraktats idag som något som stimulerar den ekonomiska tillväxten i samhället och som underlättar för enskilda att jämnare fördela utgifter och inkomster under livets olika faser.² En tillgänglig kreditmarknad som inte utestänger vissa konsumenter är också något som eftersträvas i arbetet inom Europeiska unionen, EU.³ Krediter kan både ses som en självklarhet som underlättar vardagen, och som en farlig produkt som kan välla svåra betalningsproblem för den enskilde. Fram till mitten av

¹ Tidigare publicerad i InraTi 3/2017, s. 10–33.

² Se exempelvis EU: strategi för konsumentpolitiken 2007–2013, Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, s 5.

³ Se exempelvis yttrande från Regionkommittén om ”Europeiska unionens program för social förändring och social innovation”, 2012/C 225/13. Även Domurath, Irina, A Map of Responsible Lending and Responsible Borrowing in the EU and Suggestions for a Stronger Legal Framework to Prevent Over-Indebtedness of European Consumers, s 27.

1980-talet var det i Sverige staten som bestämde vem som fick låna, till vad och hur mycket.⁴ När kreditmarknaden därefter avreglerades fanns en stor efterfrågan av olika former av krediter och utbudet av konsumentkrediter har sedan dess ökat explosionsartat.⁵

Kredit finns i ett stort antal variationer och omfattar alltifrån stora fastighetskrediter till små belopp för fakturaköp.⁶ Konsumentkrediter kan vara både lättillgängliga och möjliga att erhålla för såväl betalningsstarka som betalningssvaga individer i samhället. En konsekvens av att fler konsumenter beviljas kredit är att också fler individer drabbas av svårigheter att betala tillbaka sin skuld.⁷

Vad avser konsumentkrediter i Sverige, utgörs den största andelen av utlånade medel av fastighetskrediter.⁸ Kreditgivaren har då en säkerhet för krediten i fastigheten. Skulle kredittagaren inte fullgöra kreditavtalet kan kreditgivaren ansöka om utmätning av fastigheten. Därigenom bör kreditgivaren helt eller delvis kunna få betalt. De krediter som har den snabbaste tillväxttakten är dock lån utan säkerhet, så kallade konsumtionslån.⁹

Ur ett konsumentskyddsperspektiv är det inte fastighetskrediterna som i första hand diskuteras, utan konsumtionslånen och då främst de krediter som benämns snabbblån. Ett snabbblån kännetecknas av att det ska återbetalas inom ett par månader, att det avser ett relativt litet belopp om högst några tusen kronor och att det är enkelt att ansöka om med ett sms eller via nätet. Snabbblånebranschen kännetecknas dock också av att snabbt kunna ändra och anpassa sitt utbud efter den rådande efterfrågan.¹⁰

Kronofogdens statistik över konsumenter som tar snabbblån visar att den typiska kunden är en 37-årig ensamstående kvinna med barn. De flesta ansökningar görs i slutet av månaden och 60 till 70 procent av de som söker har tidigare ansökt om snabbblån.¹¹

Vidare visar statistik över obetalda snabbblån att dessa inte sällan tas av konsumenter som har låg kreditvärdighet och saknar tillgång till andra krediter som bankkrediter eller kontokort. Av de konsumenter som under år

⁴ SOU 1988:55, Hushållens skuldsättning, s 17–22.

⁵ Se exempelvis SOU 1998:160 Banklagskommittén, s 135–136, prop 1991/92:83 s 23–24, och prop 2009/10:242 s 33–34.

⁶ Jämför definitionen av kreditavtal i 1 § (2010:1846) konsumentkreditlag.

⁷ Under år 2016 inkom 1,1 miljoner ansökningar som rörde obetalda skulder till Kronofogden. Kronofogden.se, 2017-08-23.

⁸ Finansinspektion.se, 2017-08-25.

⁹ Statistiknyhet från SCB 2017-07-27.

¹⁰ SOU 2016:68, Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter, s 22.

¹¹ Ds 2013:26 s 20.

2015 hade obetalda snabbkrediter, hade hälften fler än ett krav, och flera hade tre eller fyra krav, samt hade i många fall haft betalningssvårigheter under en längre tid.¹²

Att snabblånen i första hand tas av konsumenterna som inte kan få andra krediter stöds också av att marknadsföringen av snabblånen inte sällan riktar sig mot konsumenterna som redan har betalningssvårigheter. Det kan exempelvis vara löfte om en kredit även om inkomsten är låg, fast kredittagaren redan har en eller flera betalningsanmärkningar eller med en försäkran om att kontroll hos Upplysningscentralen inte ska göras.¹³ En betalningsanmärkning utfärdas av kreditupplysningsföretag när en konsument visar tecken på att befintliga kreditåtaganden inte sköts.¹⁴ Även många kreditförfrågningar hos Upplysningscentralen förefaller ge en sämre kreditvärdighet och minska chansen att beviljas en kredit.¹⁵ En sökning hos en bland flera kreditförmedlare, "Lånapengar.com", ger fem alternativa kreditgivare som erbjuder kredit utan kreditförfrågan. Hos kreditförmedlaren "sverige.kredit.se" finns 19 kreditgivare som beviljar kredit även om kredittagaren har betalningsanmärkningar.

Att människor inte kan betala tillbaka sina skulder i tid innebär en rad olika svårigheter för den enskilde. En betalningsanmärkning kan bland annat innebära problem att ingå olika former av avtal, som hyra av bostad eller tecknande ett telefonabonnemang.¹⁶ Enskildas betalningssvårigheter innebär också kostnader för samhället, för Kronofogdens verksamhet och inte sällan kostnader för exempelvis socialtjänstens arbete.¹⁷ Det finns därför starka skäl för att samhället verkar för att förebygga att människor ingår kreditavtal som inte kan fullföljas.

Trots att det numera ställs krav på tillstånd från Finansinspektionen för att erbjuda snabblånen till konsumenterna har antalet sådana kreditgi-

¹² SOU 2016:68, Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter, s 142–156.

¹³ Upplysningscentralen är ett privat företag som ägs av fyra svenska storbanker och som erbjuder olika former av upplysningar om konsumenterna och företags kreditåtaganden mm.

¹⁴ Se www-kronofogden.se.

¹⁵ Många kreditförfrågningar hos Upplysningscentralen, UC, påstås av en rad kreditgivare samt av kommentarer på olika internetforum minska sannolikheten att beviljas en kredit.

¹⁶ En betalningsanmärkning utfärdas då att ett upplysningsföretag hittat registeruppgifter som visar att betalningar inte sköts, exempelvis när ett upplysningsföretag blir fastställt eller om det finns uppgifter om obetalda skatter eller avgifter.

¹⁷ Konsumentverkets rapport 2011:11, Budget- och skuldrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam social investering, Överskuldssättning – Hur fungerar samhällets stöd och insatser, RiR 2015:14, 11, och Henrikson, Ann-Sofie, Överskuldssatt och skyldig: En rättsvetenskaplig analys av konsumentskyddet mot överskuldssättning, s 16–17.

vare ökat i antal under de senaste åren.¹⁸ I augusti 2016 granskade tidningen SvD några av snabblånebolagens årsredovisningar och konstaterade att dessa bolag uppvisar en extremt hög lönsamhet och låga kreditförluster.¹⁹ Hur kan det komma sig att det är så lönsamt att låna ut pengar till konsumenter som inte kan betala tillbaka? Kan en förklaring vara att konsumentintresset inte tillgodoses i tillräckligt hög grad i den reglering som påverkar kreditgivning till konsumenter? Kan regleringen som den ser ut idag även antas medföra andra icke önskvärda konsekvenser på kreditmarknaden? Nedan analyseras den reglering som påverkar kreditgivning till konsumenter utifrån dessa tre frågeställningar. Regleringen har analyserats och kategoriserats utifrån tre faktorer: a) Ineffektiv reglering för återhållsam kreditgivning, b) Fri prissättning av krediter, och c) Ett billigt och effektivt förfarande vid Kronofogden.

2. Ineffektiv reglering för återhållsam kreditgivning

2.1 Bestämmelser som syftar till återhållsam kreditgivning

Den rådande regleringen för att få kreditgivningen av snabbkrediter mer återhållsam är enligt min mening ineffektiv. Bestämmelserna som ska upprätthålla konsumentskyddet mot skuldsättning utgörs till övervägande del av krav på information till konsumenten innan kreditavtalet ingås eller i samband med själva avtalsingåendet.²⁰ Regleringen sägs värna om konsumentens valfrihet genom att undvika ingrepp i parternas avtalsförhållande.²¹ Strategin för konsumentskyddet i lagen baseras på en ekonomisk teori som utgår från att konsumenterna ska kunna fatta rationella beslut bara de har tillräcklig information. Konsumenten ses som en klok, förständig och balanserad individ med full insikt och kontroll över sin ekonomi, som kan genomföra rationella val bara det finns tillräckligt med information om krediten.²²

¹⁸ Sydsvenskan 2017-15-19, www.sydsvenskan.se, Snabblånen ökat trots ny lagstiftning. År 2014 trädde lag (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter i kraft. Lagen föreskriver att det krävs tillstånd av Finansinspektionen för att driva verksamhet med konsumentkrediter. För att beviljas tillstånd enligt lagen ställs krav både på verksamheten och på ledningen.

¹⁹ SvD 2016-08-24, www.svd.se, Sms-lånebolag kan tacka kronofogden för vinsterna.

²⁰ En stor del av regelverket återfinns i konsumentkreditlagen där Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG om konsumentkreditavtal respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet har implementerats.

²¹ Henrikson, Ann-Sofie, Överskudsatt och skyldig: En rättsvetenskaplig analys av konsumentskyddet mot överskudsättning, s 95–218.

²² Se exempelvis Ramsay, Iain, Changing Policy Paradigms of EU Consumer Credit and Debt Regulation, s 159–182, och SOU 2013:78 Överskudsättning i kredit samhällat, s 53.

Mot bakgrund av att Kronofogdens statistik visar ett stort antal obetalda snabbkrediter, förefaller konsumenter ingå ekonomiskt oförmånliga kreditavtal trots att det finns omfattande och tillgänglig information om krediten. Orsaken till varför ett enskilt snabbkreditavtal ingås kan sannolikt variera och skulle behöva utforskas närmare, men det förefaller rimligt att anta att konsumenter som tar ett snabblån anser sig ha ett omedelbart behov av pengar.

För att förhindra konsumenter från att ingå för den enskilde alltför dyra kreditåtaganden finns två bestämmelser i konsumentkreditlagen (2010:1846), KkrL, som aktualiseras när snabblån tas. Det är kravet på kreditgivarens skyldighet att i sitt förhållande till konsumenten iaktta god kreditgivningssed i 6 § KkrL och kravet på kreditprövning i 12 § KkrL. Bestämmelserna i skuldsaneringslagen (2016:675) syftar också till att verka för återhållsam kreditgivning.

2.2 God kreditgivningssed

God kreditgivningssed i 6 § KkrL innebär att näringsidkaren ska agera omdömesgillt och på ett ansvarsfullt sätt mot konsumenten, såväl inför avtalets ingående som under avtalets löptid. För att ytterligare framhålla betydelsen av att näringsidkaren ska lämna förklaringar till konsumenten i enlighet med konsumentkreditdirektivets artikel 5.6, har 6 § förtydligats med tillägget att näringsidkaren också ska lämna de förklaringar konsumenten behöver.²³ För att närmare tolka innebörden av begreppet god kreditgivningssed hänvisar motiven dels till etiska regler som utarbetats i samarbete mellan branschföreträdare och tillsynsmyndigheterna, dels till uttalanden av tillsynsmyndigheterna.²⁴ Tillsynsmyndigheterna och näringsidkarsidan har därför tillsammans utarbetat riktlinjer för tolkningen, men myndigheterna utfärdar också råd eller riktlinjer på egen hand.²⁵ Sådana råd och riktlinjer har till syfte att verka för att ange hur kreditgivaren bör agera i en viss situation, men saknar bindande verkan. I praxis har dock såväl Finansinspektionens som Konsumentverkets allmänna råd ansetts ge uttryck för en standard som kreditgivarna bör följa.²⁶

I enlighet med god kreditgivningssed ska kreditgivaren ge konsumenten sådan förklaring av krediten att konsumenten själv ska kunna ta ställning

²³ Artikel 5.6 i direktiv 2008/48/EG.

²⁴ Prop 1991/92:83, s 34.

²⁵ FFFS 2014:11 och KOVFS 2011:1.

²⁶ Se NJA 1997 s 524 och NJA 1999 s 408 samt MD 2014:7, MD 2010:30 och MD 1988:20.

till om avtalet passar den egna ekonomiska situationen och det egna behovet.²⁷ En absolut avrådningsplikt för kreditgivaren anses däremot inte föreligga enligt svensk rätt. Ett sådant ingripande i konsumentens förhållanden har ansetts kunna uppfattas som ett opåkallat intrång i dennes privata angelägenheter. Med stöd av kravet på god kreditgivningssed anses dock en kreditgivare vara skyldig att avråda en konsument om det av omständigheterna skulle framgå att krediten är ofördelaktig.²⁸ Mot bakgrund av dessa båda delvis motsägelsefulla uttalanden förefaller det svårt att bedöma när kreditgivaren faktiskt är skyldig att avråda. Om kreditgivaren inte efterlever kravet behöver denne dock inte vara särskilt orolig för eventuella efterverkningar. Överträdelse av bestämmelsen saknar nämligen sanktion.

2.3 Kreditprövning

Kravet på kreditprövning innebär att kreditgivaren ska pröva konsumentens ekonomiska förmåga att fullgöra kreditavtalet. Bedöms konsumenten sakna denna förmåga ska kreditansökan avslås.²⁹ Kravet på kreditprövning kan därmed förhindra att en konsument ingår ett kreditavtal som överstiger den egna betalningsförmågan. Kreditgivarnas bristande kreditprövning har dock under lång tid uppmärksamats.³⁰ Bestämmelsen är marknadsrättsligt sanktionerad. Trots att nya sanktionsmöjligheter för Konsumentverket införts i 58–60 §§ KkrL i syfte att förbättra efterlevnaden, har kreditgivningen till betalningssvaga konsumenter inte blivit märkbart restriktivare.³¹

²⁷ Artikel 5.6 och skäl 27 preambeln i direktiv 2008/48/EG och prop 2009/10:242, s 52.

²⁸ Prop 2009/10:242, s 53.

²⁹ 12 § KkrL.

³⁰ Under år 2012 varnade Konsumentverket tio snabblåneföretag för att inte ha genomfört tillräckligt noggranna kreditprövningar. Bristerna bestod i att företagen inte inhämtat tillräckliga uppgifter för att bedöma konsumenternas kreditvärdighet. Konsumentverkets beslut 2012-11-20 i ärendena 2012/350, 2012/346, 2012/349 respektive beslut 2013-05-14 ärende 2012/1343. Under år 2013 varnades ytterligare fyra snabblåneföretag av samma anledning. Av dessa hade tre företag inte inhämtat uppgifter om aktuell inkomst eller skuldbörda direkt från konsumenten. Det fjärde företaget hade visserligen fått aktuell inkomstuppgift från konsumenten, men inte information om utgifter och skulder. Samtliga fyra företag brast enligt Konsumentverket i kreditprövningen avseende beräkningen av konsumentens betalningsutrymme. Konsumentverkets nyhetsarkiv 2013-02-19. Därefter har ytterligare fem företag varnats av Konsumentverket, pressmeddelande från Konsumentverket, 2014-11-05. Under år 2014 har även två kända större postorderföretag H&M respektive La Redoute, som mot avbetalning sålt kläder till konsumenter, kritiserats av Konsumentverket eftersom de inte skött kreditprövningen. Pressmeddelande från Konsumentverket, 2014-12-08. Frågan om varning och sanktionsavgift för bristande kreditprövning för H&M har beviljats prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 5868-16. Se även exempelvis Ds 2013:26 s 20.

³¹ SOU 2016:68 Stärkt skydd på marknaden för högkostnadskrediter, s 219–221.

Hur själva kreditprövningen i praktiken ska gå till är inte helt klarlagt. Konsumentkreditdirektivet, liksom 12 § KkrL, föreskriver att kreditprövningen ska göras utifrån tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden som i förekommande fall erhållits från konsumenten och, när så är nödvändigt, på grundval av sökning i relevant databas.³² Såväl direktiv som lagtext ger således kreditgivaren ett visst handlingsutrymme. Det är främst vilka uppgifter och varifrån dessa ska hämtas som är föremål för tolkning.³³ Om det är tillräckligt att enbart inhämta registeruppgifter och använda scoringmodeller om konsumenter i allmänhet, eller om konsumenten själv också måste lämna uppgifter om den egna ekonomin, är för närvarande en fråga för prövning i Högsta förvaltningsdomstolen.³⁴ Vikten av att inhämta uppgifter från konsumenten själv kan motiveras med att de uppgifter som återfinns i register kan vara inaktuella och att de inte heller behöver vara uttömmande.

I de ärenden om bristande kreditprövning som redovisats av Konsumentverket, har prövningen enbart avsett om det insamlade underlaget utgjort tillräckliga uppgifter för bedömningen.³⁵ Själva bedömningsprocessen av konsumentens kreditvärdighet förefaller däremot inte ha granskats. Det finns uppgifter om en beviljad snabbkredit trots att kredittagaren hade 22 betalningsanmärkningar och var restförd hos Kronofogden. I ett annat fall fick en person låna trots att skulder för hundratusentals kronor var aktuella för utmätning. Vissa kreditgivare uppställer krav på en minsta årsinkomst, men lägre inkomster förefaller inte vara något absolut hinder mot att få låna.³⁶ Konsumentens övriga utgifter tycks inte heller beaktas vid kreditprövningen.³⁷

Det finns således risk för att en kredit kan beviljas, trots att kreditprövningen visar att konsumenten har mycket mycket små marginaler att återbetala krediten med. Det finns då en påtaglig risk för att förändringar i konsumentens ekonomiska förutsättningar eller om felaktiga uppgifter lagts till grund för kreditprövningen, kan göra att konsumenten saknar återbetalningsförmåga fast kreditprövning gjorts. I syfte att undvika denna risk borde enligt min mening kreditgivarna vid kreditprövningen räkna med att

³² Artikel 8.1 i direktiv 2008/48/EG.

³³ Se Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 5868-16 och C-449/13 CA Consumer Finance SA mot Ingrid Bakkous, Charline Bonato, född Savary, och Florian Bonato. EU:C:2014:2464.

³⁴ Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 5868-16.

³⁵ Se not 29.

³⁶ Rapport från Sveriges konsumenter, Att kränga krediter till utsatta – en studie om snabbblån, 2009, s. 42–44.

³⁷ Ds 2013:26 s 21.

konsumenten behöver en större marginal av disponibla inkomster för att klara av att betala krediten.³⁸

Skulle konsumenten ha beviljats en kredit trots att kreditprövningen visat att det saknas ekonomisk förmåga att fullgöra kreditavtalet saknas en civilrättslig sanktion i konsumentkreditlagen. För den enskilde återstår möjligheten att vända sig till domstol eller Allmänna reklamationsnämnden för att i efterhand begära att det ingångna kreditavtalet ska ogiltigförklaras enligt 33 § lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, AvtL, eller att ett avtalsvillkor eller hela avtalet ska jämkas med stöd av 36 § AvtL.

I praktiken är denna möjlighet dock inte aktuell.³⁹ I enlighet med Högsta domstolens praxis och senare förarbetsuttalanden är det endast i mer sällsynta undantagsfall som det ska vara befogat att låta kreditgivaren drabbas av kredittagarens bristande återbetalningsförmåga.⁴⁰ I förarbetena till konsumentkreditlagen slås fast att eftersom själva beslutet att bevilja eller avslå kreditansökan grundas på en sammantagen bedömning av en stor mängd information kan det i efterhand vara svårt att avgöra om en riktig bedömning gjorts. Den som väljer att ingå ett kreditavtal måste sätta sig in i avtalets konsekvenser och överväga dess följder. Det är konsumenten själv som avgör hur de ekonomiska resurserna ska nyttjas och vilka ekonomiska risker som ska tas. Huvudregeln anses därför vara att det är kredittagaren som ska bära risken om övervägandena och bedömningarna slår fel. För att upprätthålla kreditprövningskravet anses istället ett näringsrättsligt sanktionssystem vara mest ändamålsenligt.⁴¹ Införande av en civilrättslig sanktion har utretts och diskuterats ett flertal gånger men inte vunnit något större gehör.⁴²

2.4 Skuldsanering

Till den reglering som ska verka för en mer återhållsam kreditgivning kan också skuldsaneringslagen (2016:675), SkSanL, inräknas. Skuldsanering

³⁸ Förslag som lämnas i SOU 2016:68 Stärkt skydd på marknaden för högkostnadskrediter, s 218–225.

³⁹ Se särskilt avgörandena från Allmänna reklamationsnämnden ARN 2008-4256, ARN 2008-1234 och ARN 2009-0057, som samtliga avslogs hänvisning till Högsta domstolens praxis.

⁴⁰ NJA 1999 s 304 och NJA 1996 s 3, samt prop 2009/10:242, s 56–57.

⁴¹ Prop 2009/10:242, s 56–57.

⁴² Se exempelvis Eriksson, Anders, Konsumentskyddet inom det finansiella området, Fi 2005-09-12, Martinsson, Claes, Lån i Telefon – dags att hantera vad vi har? SvJT 2010 (3), s 245–250, prop 2009/10:242, s 56–57, SOU 2016:68 Stärkt skydd på marknaden för högkostnadskrediter, s 203–208.

innebär att en gäldenär helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen, 1 § SkSanL.

För att beviljas skuldsanering krävs att gäldenären är en fysisk person som har sina huvudsakliga intressen i Sverige, 5 och 6 §§ SkSanL. Därtill ska gäldenären med hänsyn till samtliga omständigheter sakna förmåga att betala sina skulder under överskådlig tid, det vill säga vara så kallat kvalificerat insolvent, 7 § SkSanL. Slutligen krävs att det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas. Vid denna bedömning ska särskilt omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering beaktas, 9 § SkSanL.

Genom skuldavskrivningen drabbas kreditgivarna av kreditförluster. Ett syfte med skuldsaneringslagen är därför att risken för kreditförluster ska verka avskräckande och påverka borgenärskollektivet att agera mer restriktivt vid kreditgivningen. Lagen ska tillämpas och tillämpas dock restriktivt och många överskuldssatta sökanden får avslag på sin ansökan.⁴³ Detta innebär att risken att drabbas av kreditförluster till följd av att kredittagaren beviljas skuldsanering inte är så stor, särskilt inte om kreditbeloppet var litet och kredittagaren betalat avgifter och hög ränta under en långre tid.

Av förarbeten framgår att lyxkonsumtion, om inköp gjorts kort innan ansökan om skuldsanering, ska beaktas negativt vid den allmänna skälighetsbedömningen. Konsumtionsskulder i övrigt, som exempelvis snabb-lån, omnämns inte särskilt och hur de ska bedömas behandlas sparsamt i praxis.⁴⁴

Skuldsaneringslagen har visserligen genomgått flera revideringar, men villkoren för att beviljas skuldsanering gör det fortfarande svårt att få en ansökan beviljad. Särskilt för unga överskuldssatta är det svårt att avgöra om kravet på kvalificerade insolvens är uppfyllt.⁴⁵ Frågan hur många överskuldssatta som ska kunna beviljas skuldsanering och vilka krav som ska ställas på gäldenären för att uppnå skuldsanering är fortfarande kontroversiell. I en utredning från år 2008 kartlades varför så få evighetsgäldenärer ansökte och beviljades skuldsanering.⁴⁶ I den efterföljande propositionen uttrycktes

⁴³ I prop 1993/94:123, s 77–78, klargörs att skuldsanering bara ska kunna uppnås genom stora uppoffringar av gäldenären.

⁴⁴ Prop 1993/94:121, s 99–100.

⁴⁵ Henrikson, Ann-Sofie, Överskuldssatt och skyldig: En rättsvetenskaplig analys av konsumentskyddet mot överskuldssättning, s 357–388 och s 394–397.

⁴⁶ SOU 2008:82, Vägen tillbaka för överskuldssatta.

däremot en oro för konsekvenser som skulle kunna följa om kraven på skuldsanering skulle minska och fler gäldenärer skulle kunna komma att beviljas skuldsanering.⁴⁷ När regeringens proposition antogs år 2011, gjorde riksdagen samtidigt ett tillkännagivande att det var angeläget att fler svårt skuldsatta gäldenärer skulle beviljas skuldsanering.⁴⁸

Syftet med de senaste ändringarna som trädde i kraft 1 november 2016 är att fler evighetsgäldenärer ska erbjudas en möjlighet att starta om på nytt utan en betungande skuldbörda. I detta syfte har bestämmelserna kring ansökningsförfarandet förenklats och kraven på själva genomförandet av skuldsaneringen blivit generösare. Vid ansökan behöver gäldenären inte lämna lika många uppgifter som tidigare och ansökan kan göras via webben. För att underlätta själva genomförandet av skuldsaneringen har två betalningsfria månader per år införts och gäldenären behöver bara betala till Kronofogden som sedan sköter fördelningen till dem som ska ha betalt. Den femåriga avbetalningsplanerna ska också kunna förkortas om det finns beaktansvärda skäl, som att gäldenären uppnått hög ålder, är sjuk eller har barn.⁴⁹ Sedan ändringarna trädde i kraft har antalet ansökningar mer än fördubblats.⁵⁰ Det finns dock ännu ingen statistik som visar om också fler ansökningar kommer att beviljas och om fler gäldenärer fullföljer avbetalningsplanerna och blir skuldfria.

Den senaste utvecklingen kan tolkas som ett tecken på ett bland politiker och kanske även samhället i stort, förändrat förhållningssätt till skuldsanering och överskuldsatta. Att fler människor är i behov av skuldsanering för att lösa sina ekonomiska problem tycks med åren ha blivit alltmer accepterat.⁵¹ Det är dock tveksamt om fler beviljade skuldsaneringar kan ha någon märkbar preventiv inverkan på kreditgivningen av snabblån.

3. Fri prissättning av krediter

3.1 *Räntans storlek och gränsen för ocker*

Det finns anledning att anta att en kreditgivare prissätter krediten efter den enskilda kredittagarens återbetalningsförmåga. En konsument som bedöms ha svag återbetalningsförmåga får betala en hög ränta. Höga räntor kan

⁴⁷ Prop 2010/11:31 Bättre möjlighet till skuldsanering, s 17–19.

⁴⁸ Dir 2012:30.

⁴⁹ 11–12, 38–41 och 34 §§ SksanL samt prop 2015/16:125, s 89–90.

⁵⁰ Pressmeddelande från Kronofogden den 21 augusti 2017, www.kronofogden.se.

⁵¹ Se även Mellqvist, Mikael, 20 år med skuldsaneringslagen.

också täcka omfattande kreditförluster och gör det därmed möjligt att låna ut pengar med hög risk. Samtidigt innebär en hög ränta att konsumenten kan tvingas göra betalningar under väldigt lång tid utan att huvudfordran återbetalas.

I svensk rätt saknas regler för bestämmande av räntans storlek och i princip råder avtalsfrihet mellan parterna. För att komma till rätta med oskäligen räntor finns visserligen två bestämmelser om ocker, dels i 9 kapitlet 5 § brottsbalken, BrB, dels i 31 § AvtL och dessa kan ses som begränsningar i rätten att utforma räntevillkoren.⁵² Båda dessa bestämmelser kan åberopas mot ett avtalsvillkor med oskäligen ränta och utgör därmed i teorin en övre gräns för hur hög ränta ett avtalsvillkor i ett kreditavtal får innehålla. I praktiken är de dock som redovisas närmare nedan svårtillämpade på kreditgivning av snabbblån. Lagregler som skulle vara direkt bestämmande eller vägledande för räntevillkoren, har tidigare avfärdats eftersom en sådan reglering skulle kunna minska utbudet och variationen av krediter.⁵³

Vid ett flertal tillfällen har det ifrågasatts om inte den effektiva räntan för snabbblån skulle kunna falla in under den straffrättsliga kreditockerockerbestämmelsen i 9:5 2 st BrB. Exempelvis var den effektiva räntan för ett av de billigaste snabbblånen på den svenska marknaden i maj 2012, 1 746 procent och det dyraste lånet hade en effektiv ränta om 18 200 procent.⁵⁴

En svårighet med att komma åt kreditgivare som tillämpar ockerräntor är att verksamheten helt enkelt upphör när en förundersökning inleds och det

⁵² Av brottsbalken 9:5 framgår att den som vid avtal eller någon annan rättshandling begagnar sig av någons trängsmål, oförstånd, lättsinne eller beroende ställning till att bereda sig förmån, som står i uppenbart missförhållande till vederlaget eller för vilken vederlag inte skall utgå, döms för ocker till böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsens andra stycke tar sikte på kreditocker och straffbelägger om någon vid kreditgivning i näringsverksamhet eller i annan verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, bereder sig ränta eller annan ekonomisk förmån, som står i uppenbart missförhållande till motprestationen. Är brottet grovt döms till fängelse, lägst i sex månader, och i högst fyra år. För kreditocker i 9:5 2 st BrB krävs inte att bevisning om att någon annans underläge har utnyttjats förs. Kreditocker kan även bestraffas även enligt första stycket, om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Av 31 § AvtL framgår att om någon begagnat sig av annans trängsmål, oförstånd, lättsinne eller beroende ställning till att taga eller betinga sig förmåner, vilka stå i uppenbart missförhållande till det vederlag, som må hava blivit erlagt eller utfäst, eller för vilka något vederlag icke skall utgå, vare rättshandling, som sälunda tillkommit, icke gällande mot den fördelade. Lag samma vare, där sådant otillbörligt förfarande, som i första stycket avses, ligger annan till last än den, gentemot vilken rättshandlingen företogs, och denne ägde eller bort äga kunskap därom.

⁵³ Grönfors, Kurt, och Dotevall, Rolf, Avtalslagen – en kommentar, (28 augusti 2017, Zeteo), kommentaren till 31 § avtalslagen.

⁵⁴ SvD näringsliv, 2014-04-08, Astronomiska räntor för sms-lån.

kan föreligga en risk för åtal.⁵⁵ Detta innebär att det då inte längre finns någon som kan ställas till ansvar för kreditgivningen, med följd att förundersökningen måste läggas ned.

En annan svårighet med den straffrättsliga ockerbestämmelsen är kravet på att kreditgivaren ska bereda sig ränta eller annan ekonomisk förmån som står i uppenbart missförhållande till motprestationen och att detta ska täckas av gärningsmannens uppsåt. När en bedömning görs av om ett uppenbart missförhållande föreligger, beaktas att exempelvis finansbolag på grund av sin upplåningssituation regelmässigt håller en räntenivå som överstiger bankernas utlåningsränta. För mindre krediter med korta löptider anses det enligt motiven vara rimligt att acceptera en mycket hög årsränta utan att transaktionen ska bedömas vara ockermässig. Kredittagaren kan medvetet ha valt en dyr kredit för att snabbare kunna få tillgång till pengarna än om en traditionell kreditgivare anlitas och en sådan omständighet bör beaktas vid bedömningen av missförhållandet mellan parternas prestationer. Det är inte heller bara den effektiva räntan som bör läggas till grund för bedömningen av förhållandet mellan kredit och vederlag. I stället bör en samlad bedömning göras av räntan och lånevillkoren i övrigt. Slutligen krävs att gärningsmannen haft uppsåt, insiktsuppsåt eller likgiltighetsuppsåt som omfattar vad som krävs enligt de objektiva rekvisiten. Även kravet på uppenbart missförhållande ska vara täckt av uppsåt. Det krävs att gärningsmannen faktiskt känner till omständigheterna som grundar det uppenbara missförhållandet, inte att denne själv tycker att ett sådant förhållande föreligger.⁵⁶

Avtalslagens ockerbestämmelse syftar till att förhindra att någon tillskansar sig uppenbart orimliga ekonomiska förmåner av annan genom utnyttjande av dennes underläge.⁵⁷ Av bestämmelsen framgår att ocker föreligger om någon utnyttjat annans trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroende ställning till att taga eller betinga sig förmåner, vilka står i uppenbart missförhållande till det vederlag som har lämnats eller utlovats eller för vilken ingen ersättning alls ska lämnas. I dessa fall gäller inte rättshandlingen mot den förledde.

⁵⁵ Konsumentverket polisanmälde år 2012 ett sms-låneföretag för ocker, men då bolaget lade ner verksamheten fick det till följd att också förundersökningen lades ner. SMS-lån. En kartläggning av unga vuxnas erfarenheter, Rapport från Konsumentverket 2007:17, s 2.

⁵⁶ Se Berggren, N-O m fl, Brottsbalken. En kommentar, (28 augusti 2017, Zeteo), kommentaren till 9 kap 5 § brottsbalken.

⁵⁷ Grönfors, Kurt, och Dotevall, Rolf, Avtalslagen – en kommentar, (28 augusti 2017, Zeteo), kommentaren till 31 § avtalslagen.

Utnyttjandet kan således ske på olika sätt. Med trångmål avses en nödställd belägenhet, ekonomisk eller av annan form. Termen oförstånd tar sikte på bristande omdömesförmåga till följd av enfald eller oerfarenhet, eller exempelvis berusning. Lättsinne syftar till att skydda unga personer från att låna pengar till hasardspel och dyra semesterresor. Underläget hos motparten kan också uppkomma om dennes beroendeställning utnyttjats genom missbruk av ett personligt avhängighetsförhållande. Det exempel som omnämns är när någon som inte på annat sätt kan få arbete anställs mot en ringa lön. Vidare ska förmånen stå i uppenbart missförhållande till motprestationen och således innebära en betydande värdeskillnad. Slutligen krävs att rättshandlingen ska ha framkallats av den ogiltighetsgrundande handlingen.⁵⁸

Exempelvis kan ocker föreligga om en kreditgivare inser att en kredittagare har ett trängande behov av pengar och utnyttjar situationen genom att ta en oskäligt hög ränta. Svårigheten med att tillämpa bestämmelsen är kravet på kausalitet mellan utnyttjandet och rättshandlingen. De kreditgivare som erbjuder snabblån känner vanligen inte till något alls om kredittagaren och kredittagarens situation. Det föreligger därmed även stora praktiska svårigheter att bevisa att kreditgivaren hade sådan kunskap som krävs för att rekvisiten i 31 § AvtL, ska vara uppfyllda. Till skillnad från 36 § AvtL utgår ockerbestämmelsen bara från omständigheter vid avtalets tillkomst och inte senare inträffade förhållanden. Bestämmelsen har sällan tillämpats i praktiken.⁵⁹

3.2 Avgifter

Det finns två former av avgifter som kan tas ut för en kredit. Den första avser avgifter som utgör ersättning för kostnader som kreditgivaren har för krediten och regleras i 18 § KkrL. Dessa avgifter kännetecknas av att de inte kan undvikas under avtalsperioden. Den andra formen omfattar avgifter som är hänförliga till konsumentens beteende. Dessa avgifter regleras inte i konsumentkreditlagen.

I 18 § KkrL stadgas att den avgift som tas ut ska motsvara kreditgivarens kostnader för krediten. Det är således bara avtalade avgifter som avser kost-

⁵⁸ Grönfors, Kurt, och Dotevall, Rolf, Avtalslagen – en kommentar, (28 augusti 2017, Zetec), kommentaren till 31 § avtalslagen.

⁵⁹ Grönfors, Kurt, och Dotevall, Rolf, Avtalslagen – en kommentar, (28 augusti 2017, Zetec), kommentaren till 31 § avtalslagen. Se även Ingvarsson, Torbjörn, Lån i telefon – dags att reglera, JT 2009-10, s 384–394.

nader för krediten som får tas ut. Dessa avgifter kännetecknas av att de inte kan undvikas under avtalsperioden.

Vad avser avgifter som uppkommit till följd av konsumentens eget beteende, som förseningsavgifter eller uttagsavgifter i sedelautomat, råder avtalsfrihet. För denna typ av avgifter råder i princip full avtalsfrihet både till förekomst och storlek.⁶⁰ Även denna form av avgift måste vara avtalad för att kunna tas ut. Dessa avgifter antas ha tillkommit för att påverka och styra konsumentens beteende och anses därför kunna undvikas under avtalsperioden. Sådana handlingsdirigerande regler har antagits fungera mindre effektivt om de är direkt knutna till kreditgivarens egna kostnader. Konsumenten anses därför i motiven, märkligt nog, ha ett mindre behov av lagstiftat skydd mot dessa avgifter eftersom avgifterna kan undvikas.⁶¹ Ett annat argument som anges är att varje kredittagare själv ska svara för de kostnader som den egna krediten ger upphov till.⁶²

Dessa oreglerade avgifter som tas ut till följd av konsumentens eget beteende läggs inte heller till grund för fastställande av den effektiva räntan.⁶³ Kreditgivaren kan därför flytta kostnader för krediten, från kreditkostnaden till avgifter, och på så sätt sänka den effektiva räntan och få krediten att framstå som förmånligare. Detta förfarande leder till att syftet med redovisningen av den effektiva räntan som ett mått som konsumenten ska använda för att jämföra olika krediter för att hitta den mest förmånliga, förfelas.

3.3 Förslag till åtgärder för mer återhållsam kreditgivning

Att avsaknad av reglering av prissättningen av krediter kan vålla problem, särskilt om kredittagaren inte betalar tillbaka krediten i tid, har uppmärksamats och utretts.⁶⁴ För att göra avtalslagens ockerbestämmelse mer tillämpbar har i en utredning från år 2013 föreslagits att den skulle kopplas till kravet på god kreditgivningssed i 6 § KkrL.⁶⁵ Föreligger brister avseende kravet på god kreditgivningssed skulle ett avtal då kunna ogiltigförklaras eller

⁶⁰ Prop 1991/92:83, s 119.

⁶¹ Prop 1991/92:83, s 55.

⁶² Ds 1990:84, s 88–100.

⁶³ Enligt 2 § KkrL utgörs den effektiva räntan av kreditkostnaden angiven som en årlig ränta beräknad på kreditbeloppet, i förekommande fall med hänsyn tagen till att delbetalningar ska göras under den löpande kredittiden. I kreditkostnaden redovisas det sammanlagda beloppet av räntor och avgifter och andra kostnader som konsumenten ska betala *i anledning av krediten* (min kursivering).

⁶⁴ Se exempelvis SOU 2008:82 Vägen tillbaka för överskuldssatta, SOU 2013:78 Överskuldssättning i kreditsamhället och SOU 2016:68 Stärkt skydd på marknaden för högkostnadskrediter.

⁶⁵ SOU 2013:78 Överskuldssättning i kreditsamhället, s 227–228.

jämkas med stöd av 36 § AvtL. Därigenom skulle den civilrättsliga ockerbestämmelsen frigöras från den straffrättsliga. På så vis skulle uppsåtskravet i den straffrättsliga ockerbestämmelsen kunna undvikas och kravet på avsevärd obalans mellan parternas prestationer, som idag finns kunna sänkas.

I en utredning från år 2016 har bestämmelser om ett ränte- och högkostnadstak också föreslagits.⁶⁶ Ett räntetak skulle innebära ett förbud mot att ta ut en högre kredit- eller dröjsmålsränta för en högkostnadskredit, än en räntesats som motsvarar den enligt räntelagen tillämpliga referensräntan med ett tillägg om 40 procentenheter.⁶⁷ Ett kostnadstak skulle enligt förslaget innebära att konsumenten inte skulle behöva betala mer för krediten än ett belopp som motsvarar kreditbeloppet.⁶⁸ Med andra ord skulle konsumenten inte behöva betala tillbaka mer i avgifter och ränta än det dubbla kreditbeloppet. Ett kostnadstak skulle också kunna innebära ett visst skydd mot att kortfristiga krediter inte bara förlängs. Idag förekommer det att konsumenter som inte kan betala istället skjuter skuldbördan framför sig genom att förlänga befintliga kreditavtal. En begränsning av kostnaden för konsumenten till dubbla kreditbeloppet skulle kunna minska lönsamheten att låna ut till betalningssvaga konsumenter. Syftet med förslagen är både att skapa rimliga villkor på marknaden och att begränsa tillgången till krediter för betalningssvaga konsumenter.⁶⁹

Förslag till räntetak har tidigare lämnats utan vidare åtgärd med motiveringen att det råder fri konkurrens på kreditmarknaden och att prissättningen därför måste få variera inom ett stort intervall.⁷⁰ En naturlig begränsning har ansetts finnas genom att kreditgivare som erbjuder orimliga räntor slås ut från marknaden. Denna naturliga utslagning tillsammans med kravet på kreditprövning har ansetts bidra till att kreditgivare som vänder sig till ett betalningssvagt klientel håller sig inom rimliga gränser vid kreditgivningen.⁷¹

Vad avser snabbblån är kreditbeloppet litet och därmed är den ekonomiska risken begränsad om skulden inte betalas tillbaka. Höga räntor och avgifter bidrar då snabbt till att kompensera en eventuellt obetald skuld.⁷²

⁶⁶ SOU 2016:68 Stärkt skydd på marknaden för högkostnadskrediter.

⁶⁷ En högkostnadskredit definieras i nämnda utredning på s 181 som en konsumentkredit som har en effektiv ränta som är lika med, eller överstiger, den enligt räntelagen gällande referensräntan med ett tillägg om 30 procentenheter. Bostadskrediter och krediter som huvudsakligen avser kreditköp omfattas inte av definitionen.

⁶⁸ SOU 2016:68 Stärkt skydd på marknaden för högkostnadskrediter, s 355. Räntelag (1975:635).

⁶⁹ SOU 2016:68 Stärkt skydd på marknaden för högkostnadskrediter, s 255 och s 267.

⁷⁰ Se exempelvis SOU 2008:82 Vägen tillbaka för överskuldssatta, s 214–215, Eriksson, Anders, Konsumentskyddet inom det finansiella området, Fi 2005-09-12., och prop 2009/10:242 s 34.

⁷¹ SOU 2008:82 Vägen tillbaka för överskuldssatta, s 214–215.

⁷² Se bland andra DN 2013-04-30 Ungas skuldberg en handelsvara för börsföretag., www.dn.se.

4. Ett billigt och effektivt förfarande vid Kronofogden

När en kreditfordran inte betalas i tid kommer kreditgivaren att försöka driva in den. Betalningsanspråk är vanligen inte tvistiga och kreditgivaren kan genom att använda lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, BfL, vända sig till Kronofogden för att få en exekutionstitel, så kallad summarisk process. Det innebär att kreditgivaren inte behöver inleda en vanlig rättegång.⁷³

Den summariska processen vid Kronofogden utgörs av en helt formell process där enbart en skriftlig prövning av handlingarna som inkommit i ärendet görs. I den summariska processformen kontrolleras vanligen bara om kravet bestrids eller inte, och om kravet faller in under den summariska processformen. Det förekommer därför varken någon bevisprövning eller någon civilrättslig prövning om anspråket är lagligen grundat.⁷⁴

Visserligen framgår det av 23 § BfL att om det kan antas att sökandens yrkande är ogrundat eller obefogat, ska ansökan behandlas som om svarenden bestritt den. I förarbetena anges att ogrundade anspråk exempelvis kan vara skulder med brottslig bakgrund, spelskulder och skadeståndsanspråk för handling som inte kan grunda skadeståndsskyldighet. Obefogade anspråk exemplifieras med yrkande om ideellt skadestånd med oralistiskt högt belopp.⁷⁵ Om ett krav som uppkommit trots bristande kreditprövning skulle kunna ses som ett obefogat anspråk är oklart. Inget antyds om detta i förarbetena. Mot en sådan tolkning talar också att tanken med lagen är att det inte ska göras någon bevisföring i ärendet, vilket i så fall skulle krävas.⁷⁶ Vad beträffar oskäligen avtalsvillkor, som väldigt hög ränta, skulle det däremot kunna ifrågasättas om inte även Kronofogden är skyldig att pröva skäligheten enligt avtalsvilkorsdirektivet.⁷⁷ Precis som allmän domstol ex officio är skyldig att utifrån det tillgängliga materialet i ärendet även beakta

⁷³ Betalningsföreläggande är en så kallad summarisk processform, men lagens beteckning, lag om betalningsföreläggande, är något missvisande. Gälldenären föreläggs nämligen inte att betala skulden utan att bestrida ansökan för att slippa ett beslut om utmätning. Boström, John och Linders, Jan, Lagsökning och betalningsföreläggande, s 95.

⁷⁴ Prop 1989/90:85, s 24–25 och s 66 samt Heuman, Lars, Specialprocess. Utsökning och konkurs, s 58–60.

⁷⁵ Prop 1989/90:85, s 115–116.

⁷⁶ 23 § 1 st om betalningsföreläggande och handräckning. Prop 1989/90:85, s 24–25 och s 66 samt Heuman, Lars, Specialprocess. Utsökning och konkurs, s 58–60.

⁷⁷ Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäligen villkor i konsumentavtal.

om avtalsvillkoren är oskäliga enligt avtalsvillkorsdirektivet borde även Kronofogden ha denna skyldighet.⁷⁸

Meddelar Kronofogden ett utslag verkställs detta om inte sökanden angett annat.⁷⁹ Ett uppdrag om verkställighet som inkommit till Kronofogden fortsätter att verkställas till dess att skulden reglerats oavsett hur lång tid det tar. Det enda som krävs är att borgenären betalar en årsavgift till myndigheten. Genom att Kronofogden handlägger ärendet bevakas fordran och den kommer därmed inte att preskriberas.⁸⁰ Det finns idag över 95 000 personer som har stått under verkställighet i mer än 20 års tid.⁸¹

Avsaknad av krav på att göra en materiell prövning i den summariska processen gör att Kronofogden kan komma att driva in obetalda konsumentkrediter, även om kreditgivaren inte efterlevt reglerna i konsumentkreditlagen. Fordringar som är ogiltiga enligt annan rättslig reglering, exempelvis föräldrabalken eller avtalslagen kan också komma att verkställas.

I de fall konsumenten anser att kravet från borgenären är felaktigt eller tvistigt är det denne som måste göra en skriftlig invändning till Kronofogden. Konsumenten måste således både förstå sin rätt och agera på ett adekvat sätt för att stoppa förfarandet. Rädslan för att få en betalningsanmärkning kan dock få konsumenten att låta bli.

Vidhåller borgenären trots invändningen sitt krav överlämnas ärendet till tingsrätten för rättslig prövning.⁸² I tingsrätten tillkommer en ny avgift. Visserligen är det bara den som förlorar tvisten som enligt huvudregeln måste betala, men enbart risken att behöva betala kan verka avhållande för en konsument som inte känner till sina rättigheter eller där bevisläget är det minsta osäkert.⁸³ Särskilt om värdet av det omtvistade inte är så högt kan det antas att konsumenten avstår från att föra tvisten till domstol

⁷⁸ C-243/08 Pannon, EU:C:2009:350, och C-227/08 Martín Martín, EU:C:2009:792 samt Munukka, Jori, Oskälighet måste alltid prövas ex officio – men konsumenten kan avstå från detta, s 362–364. Detta ska jämföras med 3 kapitlet 21 § utsökningsbalken, UB, där det anges vad svaranden ska invända för att förhindra verkställighet.

⁷⁹ 45 § BfL och 2:1 UB.

⁸⁰ 5 § preskriptionslagen (1981:130). Tidigare krävdes att borgenären förnyade sin ansökan varje år. Den regeln avskaffades genom SFS (1995:298).

⁸¹ SOU 2013:78, Överskuldssättning i creditsamhället, s 250.

⁸² 31 och 33 §§ BfL.

⁸³ Tilläggsavgiftens storlek är avhängig av hur målet handläggs i domstolen efter det att tvisten överlämnats från Kronofogden till tingsrätten. För förenklade tvistemål som handläggs enligt 1:3d rättegångsbalken, vilket förutsätter att värdet av det som yrkas inte överstiger ett halvt basbelopp och förlikning om saken är tillåten, är avgiften 600 kronor och för övriga 2 500 kronor. Avgiftslistan till förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna SFS 2014:256 och prop 2013/14:77. Om skulden uppenbart bara uppgår till ett belopp som inte överstiger ett halvt basbelopp enligt socialförsäkringsbalken och tvisten är ett dispositivt tvistemål behandlas målet som ett så kallat FT-mål eller småmål enligt 1:3 d rättegångsbalken.

Eftersom Kronofogden är en statlig myndighet som har lagliga möjligheter att driva in skulder med tvång kan myndighetens åtgärder få allvarliga konsekvenser för den enskilde. Betalas inte fordran, kan myndigheten efter att ha meddelat utslag, vidta tvångsmässiga verkställighetsåtgärder som exempelvis utmätning av gäldenärens lön. Gäldenären får då enbart behålla den del av lönen som motsvarar det belopp som krävs för att klara sin försörjning, som boende- och allmänna levnadskostnader, det så kallade förbehållsbeloppet. Den resterande delen av lönen tas till att avbetala skulden. Kronofogden kan också tvångsvis sälja egendom som tillhör gäldenären för att betala den eller de borgenärer som begärt att få betalt.⁸⁴

Trots att bristerna i konsumentskyddet under den summariska processen är uppenbara, saknas utförligare forskning som närmare analyserar om konsumentens intressen i högre grad borde behöva tillvaratas i den summariska processen. Det kan också antas att den summariska processen gynnar oseriösa kreditgivare som inte efterlever den konsumentskyddande regleringen på bekostnad av de som följer reglerna. Den effektiva hanteringen vid Kronofogden kan därigenom snedvrیدا konkurrensen på konsumentkreditmarknaden.

5. Regelverken gynnar riskfylld kreditgivning och kan bidra till snedvriden konkurrens

Tvärtemot vad man kan tro kan det alltså vara lönsamt att låna ut pengar till någon som inte kan betala tillbaka i tid. Orsakerna till lönsamheten är flera och kan som visats ovan delvis förklaras av att regleringen som styr kreditmarknaden inte i tillräcklig omfattning tillgodoser konsumentskyddet. Bristerna kan sammanfattas under tre huvudargument.

För det första krävs att kreditgivare ges ett större ansvar för att kredittarna inte ingår kreditavtal som inte kan fullföljas. För att uppnå detta syfte behöver det bli ekonomiskt kännbart för kreditgivarna att bevilja krediter som inte betalas tillbaka.

Kreditgivaren är den som har störst kunskap om krediten och kan prisa kreditavtalet utifrån konsumentens ekonomiska förutsättningar i det enskilda fallet. Kreditgivarens skyldighet enligt konsumentkreditlagen är idag huvudsakligen att informera konsumenten om krediten och kreditvillkoren. Det är därefter konsumentens eget ansvar att avgöra om kreditavtalet kan ingås. De bestämmelser som har till syfte att göra kreditgivningen till

⁸⁴ 8-12 kap UB.

konsumenter mer återhållsam har haft en närmast obetydlig påverkan på kreditgivningen av snabblån. Syftet med bestämmelsen är visserligen bra. Däremot förefaller avsaknaden av sanktioner liksom den omständigheten att de riktlinjer som finns för hur bestämmelsen ska tolkas inte är bindande, medföra att regeln inte fungerar som avsetts.

Kravet på kreditprövning är dock avsett att fungera som ett skydd så att konsumenten inte överskattar sin ekonomiska förmåga. Kravet är en betydelsefull åtgärd som kan förhindra att konsumenter ingår avtal de kan ha svårt att fullfölja. Det tycks även lagstiftaren anse eftersom kraftfullare sanktioner införts för att få kreditgivarna att efterleva bestämmelsen. Inget tyder dock på att lagstiftningsåtgärderna så här långt visar att färre konsumenter har problem att återbetala sina snabblån. De marknadsrättsliga sanktionerna verkar inte vara effektiva, proportionella och ha den avskräckande verkan som krävs enligt konsumentkreditdirektivet.⁸⁵ Det förefaller alltså som att det krävs ytterligare åtgärder för att komma till rätta med efterlevnaden och frågan är om inte någon form av civilrättslig sanktion är nödvändig för att kreditprövningskravet ska bli så effektivt som det är tänkt.

Kraven för att beviljas skuldsanering är trots ändringar i skuldsaneringslagen fortfarande högt ställda. Risker för kreditgivarna att drabbas av kreditförluster i anledning av många beviljade skuldsaneringar tycks inte idag avhålla från kreditgivning till ekonomiskt svaga konsumenter.

För det andra krävs att åtgärder införs för att begränsa användningen av avtalsvillkor som innebär att orimliga räntor och avgifter tas ut för kortfristiga krediter. Kombinationen av små kreditbelopp samt höga räntor och dröjsmålsavgifter skapar en nästintill obefintlig kreditrisk. Lagstiftningen har under senare tid inte prioriterat intresset av ett starkt konsumentskydd med regler mot oskäligen räntor och avgifter. Istället har avtalsfrihet förespråkats och konsumentens självbestämmanderätt och valfrihet prioriterats. Även intresset att skydda kreditgivarna från betungande administration har i många fall vägt tyngre än att skydda enskilda kredittagare från svår skuldsättning.

För det tredje behöver konsumentskyddet i den summariska processen förstärkas. Kronofogdens billiga och effektiva förfarande gör att det saknas incitament för kreditgivaren att vara noggrann med val av kredittagare. Kronofogden driver i princip in alla skulder, även från kreditgivare som

⁸⁵ Artikel 23 i direktiv 2008/48/EG.

struntar i att följa de regelverk som syftar till att ta till vara kredittagarnas rätt. Det kan gynna de kreditgivare som inte är så nogräknade att följa bestämmelserna med följd att övriga utövare konkurreras ut. För många konsumenter kan Kronofogdens hantering av ett ärende också ge legitimitet åt en fordran, även i de fall sådan saknas.⁸⁶ Myndighetens befattning med kravet samt rädsla för att få en betalningsanmärkning och riskera att drabbas av ytterligare kostnader, kan bidra till att avskräcka konsumenten från att bestrida ett felaktigt eller oskäligt anspråk. Det finns således anledning att närmare analysera behovet av ett förstärkt konsumentskydd under förfarandet vid Kronofogden.

Den ekonomiska teori som kan antas ligga till grund för delar av konsumentkreditlagstiftningen utgår från att välinformerade konsumenter ska välja de billigaste krediterna med de bästa villkoren.⁸⁷ Kreditgivare som lånar ut pengar till konsumenter som inte kan betala tillbaka borde således konkurreras ut till följd av alltför stora kreditförluster. Risken för kreditförluster ska i sin tur bidra till noggrannare kreditprövning och mer återhållsam kreditgivning till betalningssvaga konsumenter. Dessa antaganden saknar som visats ovan överensstämmelse med verkligheten, särskilt vad avser snabbån. De svagheter som ovan pekats ut i regleringen kan därmed även antas bidra till en annan icke önskvärd konsekvens på marknaden, nämligen snedvriden konkurrens bland kreditgivare.

De åtgärder som skulle behöva vidtas för att stärka konsumentskyddet vid kreditgivning skulle innebära att konsumentens valfrihet skulle kunna begränsas till följd av ett mindre utbud. Vid en intresseavvägning mellan å ena sidan de många negativa konsekvenser som följer med skuldsättning både på individ och samhällsnivå och å andra sidan en begränsning av konsumentens valfrihet, borde skyddet mot skuldsättning få väga avsevärt tyngre än idag. För de konsumenter som till följd av misskötta krediter kan riskera att nekas kredit bör det dock finnas en alternativ möjlighet att lösa ett akut ekonomiskt behov.⁸⁸

Kombinationen av ett konsumentskydd som i huvudsak tillgodoser en välinformerad, rationell och klokt handlande konsument och en kredit-

⁸⁶ I en jämförelse mellan olika EU-länder har svenskarna en hög tilltro till myndigheter. Europeiska Kommissionen, Standard Eurobarometer 80, Allmänna opinionen i Europeiska Unionen 2013, s 12.

⁸⁷ SOU 2008:82 Vägen tillbaka för överskuldssatta, s 215–216.

⁸⁸ I exempelvis Finland förekommer social kreditgivning som faller in under socialvården och vars syfte är att förebygga ekonomisk utslagning och överskuldssättning samt att främja en persons eller en familjs förmåga att klara sig på egen hand. SOU 2008:82 Vägen tillbaka för överskuldssatta, s 87–89 och s 218–221, där införande av sociala lån i svensk rätt diskuteras.

marknad som är mer lättillgänglig än någonsin tidigare riskerar att göra fler konsumenter svårt skuldsatta. Många konsumenter är idag pålästa och rationella, men det finns också de som inte kan tillgodogöra sig information eller är impulsiva. Konsumentkrediter fyller en viktig funktion i samhället. De ger konsumenterna förbättrad köpkraft, företagen ökad produktivitet och bidrar till den ekonomiska tillväxten. För att dessa goda effekter ska komma alla till godo krävs att konsumenterna vågar ta risker. Den risken bör i högre grad än idag bäras av kreditgivaren som är den av parterna som bäst kan förutse och hantera den risken.

ANN-SOFIE HENRIKSON

Konsumentskyddet mot överskultsättning – skydd för svagare part eller för rationellt agerande aktör?¹

Antalet kreditgivare som erbjuder mycket dyra snabbkrediter ökar och verksamheten uppvisar därtill en extremt hög lönsamhet. Hur kan det komma sig att det är så lönsamt att låna ut pengar till konsumenter som löper större risk än andra att inte kunna betala tillbaka sin skuld i tid? Tillgodoser regleringen av konsumentskyddet vid kreditgivning konsumentintresset i tillräckligt i hög grad? Kan regleringen som den ser ut idag antas medföra andra icke önskvärda konsekvenser på kreditmarknaden? I artikeln analyseras de regelverk som gör det lönsamt att sälja krediter till konsumenter med svag återbetalningsförmåga.

1. Inledning

Enskildas skuldproblem i form av överskultsättning är idag en högt prioriterad fråga i samhället. Ordet skuld är ett moraliskt laddat begrepp. Skuld betyder inte bara en lånad penningssumma utan också en förpliktelse och en grundläggande princip att återgälda något.² Ordet skuld är på svenska och i ett flertal andra språk också synonymt med ordet för synd eller skam.³

¹ Artikeln bygger på författarens avhandling "Överskultsatt och skyldig, en rättsvetenskaplig analys av konsumentskyddet mot överskultsättning", som lades fram i april 2016 vid Umeå universitet. Artikeln är tidigare publicerad i InraTi 1/2017, s. 24–36.

² Nationalencyklopedin hämtad 2015-11-03.

³ SvD 2013-07-14, Skulden – uråldrig och evigt ung.

Att göra rätt för sig och betala sina skulder i den takt de förfaller till betalning utgör en stark och bärande grundprincip i det svenska samhället. Skyldigheten att fullfölja en avtalad förpliktelse följer av principen *pacta sunt servanda*. Vardera avtalsparten svarar för sin del av avtalet och bär de risker som följer av det egna åtagandet.⁴

Krediter fyller en viktig funktion för den ekonomiska tillväxten i samhället och för den enskilde konsumenten genom att jämnare fördela utgifter och ekonomiska behov efter livsinkomsten. Likaså anses krediter kunna bidra till att utjämna sociala skillnader och skapa en höjd levnadsstandard i samhället.⁵

Krediter är dock inte bara av godo utan är även förenade med risker. För den enskilde finns en risk för att denne inte klarar av att fullfölja kreditavtalet. Utbudet av konsumentkrediter och möjligheten att ta en kredit från olika kreditgivare anses idag vara en betydande riskfaktor för konsumenter i allmänhet.⁶ De flesta kredittagare betalar sina skulder i tid, men för en del blir betalningsproblemen så omfattande att det går att tala om överskuld-sättning. I Sverige har antalet människor som drabbas av överskuld-sättning ökat i omfattning under de senaste åren.⁷ För att komma till rätta med detta har en rad olika rättsliga åtgärder vidtagits för att stärka konsumentskyddet mot överskuld-sättning.

Arbetet med att reglera konsumentskreditmarknaden innebär en svår balansgång. Å ena sidan finns ett behov av att stimulera den ekonomiska tillväxten i samhället genom ökad konsumtion. Å andra sidan orsakar överskuld-sättning bland konsumenter stora samhällskostnader.⁸ Avvägningen mellan att tillförsäkra hushållen tillgång till krediter samtidigt som konsumenter ska skyddas från överskuld-sättning blir på detta vis komplicerat.

Stora skuldproblem kommer sällan plötslig och ofta sker skuld-sättningen gradvis under en lång tid. Förloppet påverkas till stor del av kreditgivarnas beteenden men även av kredittagarens. Parternas ageranden styrs av rådande

⁴ Utgången i fallen NJA 1992 s 351, NJA 1993 s 163 och NJA 1994 s 381, ger uttryck för denna grundläggande princip. Även Mellqvist, Mikael, och Persson, Ingemar, Fordran och skuld, s 214.

⁵ Domurath, Irina, A Map of Responsible Lending and Responsible Borrowing in the EU and Suggestions for a Stronger Legal Framework to Prevent Over-Indebtedness of European Consumers, s 27.

⁶ SOU 2016:68, Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostandskrediter, s 24–25.

⁷ Svenskarnas skulder hos Kronofogdemyndigheten är större än de någonsin varit. Den totala skulden år 2015 uppgick till 72 398 720 872 kronor. Antalet restförda gäldenärer var 427 734 personer, en liten nedgång i förhållande till toppnoteringen år 2013 när 434 627 personer var restförda, Kronofogdemyndighetens statistik, per 2016-01-20.

⁸ Beräkningar från Konsumentverket visar att en överskuld-satt individ kostar samhället 650 000 kronor per år. Konsumentverkets rapport 2011:11, Budget- och skuldrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam social investering.

regelverk. För att skydda konsumenten mot överskuldsättning krävs det således regler som tillgodoser dennes skyddsbehov under hela låneprocessen, från det att konsumenten börja se sig om efter en kredit till dess skuldproblemen är så omfattande att det går att tala om överskuldsättning.

Rättsliga åtgärder vidtas i syfte att förebygga överskuldsättning samt för att hjälpa svårt skuldsatta att komma tillbaka till mer normala levnadsvillkor. I denna artikel analyseras hur och för vem konsumentskyddet mot överskuldsättning i svensk rätt är reglerat. Avslutningsvis diskuteras om den befintliga regleringen skapar det skydd som avsetts. Beroende var konsumenten befinner sig i låneprocessen kan behovet av skydd se olika ut. För att tydligare åskådliggöra konsumentskyddet mot överskuldsättning kan låneprocessen indelas i tre olika faser, en prekontraktuell, en kontraktuell och en postkontraktuell fas. Den prekontrakturella fasen inleds när konsumenten börjar se sig om efter en lämplig kredit och avslutas när avtal ingås. Den kontraktuelle fasen varar under avtalsförhållandet, medan den postkontraktuelle fasen inleds vid konsumentens avtalsbrott.

Konsumentskyddande regler ska skydda konsumenten, men vem är den konsument som regleringen avser att skydda? Utgångspunkten för analysen av regleringen har gjorts utifrån två typer av konsumenter som framträder i det rättsliga materialet, dels konsumenten som kan beskrivas som den svagare parten, dels den rationellt agerande aktören.⁹

⁹ Jämför Wilhelmsson som använt olika arketyper av konsumenten för två olika rättsliga situationer. Wilhelmsson, Thomas, *Consumer Images in East and West*, s 103–118.

2. Konsument skyddet mot överskuld sättn ing i de olika faserna

2.1 Den prekontrakt uella fasen

En jämförelse av hur konsument skyddet mot överskuld sättn ing ser ut i de olika faserna visar att de mest uttalade rättsliga åtgärderna återfinns i den prekontrakt uella fasen.¹⁰ Merparten av bestämmelserna i denna fas finns i konsument kreditlagen.¹¹

För att förebygga överskuld sättn ing kan bestämmelserna i den prekontrakt uella fasen antas ta sikte på att skydda konsumenten från att ingå ofördelaktiga kreditavtal eller kreditavtal som det saknas ekonomiska förutsättn ingar att klara av. I förarbetena hänvisas återkommande till att konsumenten genom reglerna ska skyddas mot överskuld sättn ing.¹²

I realiteten utgör enbart två av reglerna i den prekontrakt uella fasen ett faktiskt skydd för konsumenten mot att ingå ett för dyrt kreditavtal, nämligen kreditprövningen enligt 12 § konsument kreditlagen och kravet på kapitalinsats vid kreditköp enligt 26 § konsument köplagen. Kreditprövning innebär att kreditgivaren ska pröva konsumentens förmåga att fullfölja kreditavtalet och att en kreditansökan ska avslås om konsumenten saknar ekonomiska förutsättn ingar för detta.¹³ Ett problem med kreditprövning, är om denna enbart baserats på konsumentens egna uppgifter och dessa inte är korrekta. Konsumenten kan i vissa situationer ha ett egenintresse av att inte lämna riktiga uppgifter och även i sådana fall äventyras konsument skyddet.

¹⁰ De regler som ska tillgodose konsument skyddet i den prekontrakt uella fasen utgörs av bestämmelserna om kreditgivarens skyldighet att iaktt a god kreditgivningssed (6 § konsument kreditlagen (2010:1846), KkrL), lämna information (6a–10a §§ KkrL och lag om viss kreditgivning till konsument er (2014:275)), genomföra en kreditprövning (12 § KkrL), ta ut en kontantinsats (26 § KkrL), och lämna information om ångerrätt (21–22 §§ KkrL). Skyldigheten att iaktt a god kreditgivningssed enligt 6 § KkrL gäller inte bara under den prekontrakt uella fasen, utan under hela avtalsförhållandet och återfinns således även i de två senare faserna.

¹¹ Konsument kreditlagen implementerar Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG om konsument kreditavtal. Direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv och innebär att medlemsstaterna inte får ha nationella bestämmelser som avviker från det som fastställs i direktivet. Harmoniseringen omfattar däremot inte sådant som ligger utanför direktivets tillämpningsområde.

¹² Prop 2009/10:242, exempelvis s 34, s 46 och s 83.

¹³ Bestäm melsen implementerar artikel 8 i konsument kreditdirektivet 2008/48/EEG som anger att bedömningen ska göras på grundval av tillräckliga uppgifter som i förekommande fall erhållits från konsumenten och när det är nödvändigt tas in efter sökning i databas. I 12 § konsument kreditlagen föreskrivs att kreditprövningen ska genomfö ras genom att tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden samlas in. Kammarrätten i Göteborg har i dom 2016-10-19 i mål 529-16 bedömt att dessa uppgifter inte behöver hämtas direkt från konsumenten. Domen har dock överklagats.

Det går med andra ord inte alltid att utgå från att en genomförd kreditprövning ska vara ett tillräckligt skydd. Det krävs således kompletterande skyddsåtgärder för att förebygga överskuldssättning.

Kravet på kontantinsats vid kreditköp enligt 26 § konsumentkreditlagen avser att skydda konsumenten mot överskuldssättning genom att kontantinsatsen ska verka återhållande på konsumentens vilja att handla på kredit. Saknas medel till kontantinsatsen ska kreditköpet inte beviljas. För att förhindra att kravet på kontantinsats kringgås förbjuds kreditgivaren eller annan som kreditgivaren har en överenskommelse med att låna ut hela beloppet. Det krävs dock ingen mer omfattande eftersökning för att hitta handlare som erbjuder bilköp utan kontantinsats, exempelvis genom att erbjuda två krediter från skilda kreditgivare, ett för bilen med en lägre räntesats och ett för kontantinsatsen med en högre.¹⁴ Kreditköp var tidigare en mycket vanlig form av konsumentkredit eftersom kreditgivaren i dessa fall har en rätt att återta varan vid utebliven betalning enligt 38 § konsumentkreditlagen. Idag har dock kreditköpet i många fall ersatts av kontoköpet, exempelvis vid köp av hemelektronik och vitvaror.¹⁵ Ett skäl varför kontoköp ökat i popularitet är sannolikt just att det inte krävs någon kapitalinsats.

När kreditprövningskravet respektive kravet på kontantinsats fungerar på det återhållande sätt som är tänkt kan konsumentskyddet mot överskuldssättning beskrivas som stark, eftersom förutsättningarna för konsumenten att betala tillbaka krediten då är relativt stora.¹⁶ Skulle kreditgivaren däremot bortse från någon av bestämmelserna saknas istället konsumentskydd för den enskilde. I dessa fall återstår endast möjligheten att jämka avtalet med stöd av 36 § avtalslagen.¹⁷ Av såväl praxis som förarbeten framgår emellertid att jämkning av kreditavtal till följd av bristande kreditprövning anses vara en mycket långtgående åtgärd och ska därför endast förekomma i sällsynta undantagsfall.¹⁸ Trots att frågan om jämkning prövats rättsligt ett antal

¹⁴ Exempelvis www.kontantinsats.se/kopa-bil-utan-kontantinsats.

¹⁵ Något iögonfallande behöver enligt god kreditgivningssed ingen kontantinsats tas ut vid kontoköp. KOVFS 2011:1, Till 26 § konsumentkreditlagen om kontantinsats vid kreditköp, s 8.

¹⁶ Vad som krävs för att uppfylla kravet på kreditprövning är i dagsläget inte fastlagt och ett fall av bristande kreditprövning, Kammarrättens i Göteborg dom 2016-10-19 i mål 529-16, har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen. I målet har tillsynsmyndigheten Konsumentverket bedömt att en kreditgivare som inte inhämtat uppgifter direkt från konsumenten brutit i kreditprövningen och därför tilldelat bolaget en varning i kombination med en hög sanktionsavgift. Bolaget överklagade Konsumentverkets beslut till länsrätten, som delade Konsumentverkets uppfattning. Målet överklagades till Kammarrätten som kom till motsatt slutsats. Målet är överklagat till Högsta förvaltningsdomstolen

¹⁷ Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrätts område.

¹⁸ Exempelvis NJA 1996 s 3, NJA 1999 s 304, och prop 2009/10:242, s 56–57.

gångar då avstegen från kraven på kreditprövning varit uppenbara, har jämkning inte skett.¹⁹ Det är därför svårt att tro att jämkning till följd av bristande kreditprövning av gäldenären någonsin skulle kunna vara aktuellt.

Den ekonomiska risken att inte kunna fullfölja kreditavtalet har därmed placerats hos konsumenten. Bortser kreditgivaren från kreditprövningskravet kan konsumenten beviljas en kredit som denne saknar medel att återbetala. Tas inte någon kontantinsats ut innebär detta att konsumenten får en större skuld till kreditgivaren, som kan innebära en längre avbetalningsperiod eller större avbetalningsposter.

De övriga bestämmelserna i den prekontraktuella fasen tar istället sikte på att motverka överskuldssättning genom att inför avtalsingåendet eller strax efter därefter informera konsumenten. Konsumenten förutsätts nämligen läsa och förstå den information som erbjuds för att göra ett rationellt och välinformerat val, och kreditgivaren har ingen skyldighet att avråda konsumenten från att ta en kredit.²⁰ Utformningen av bestämmelserna har således gjorts så att ansvaret i huvudsak överlämnas till konsumenten så att denne själv ska fatta det avgörande beslutet om krediten ska tas eller inte.

Reglerna i den prekontraktuella fasen saknar således i princip ett övergripande förhållningssätt att skydda konsumenten från att ingå kreditavtal som denne saknar ekonomisk förmåga att fullfölja.

Det är inte bara kreditprövningskravet och kravet på kontantinsats som inte efterlevs. Efterlevnaden är ett gemensamt problem för i princip alla reglerna i den prekontraktuella fasen. I huvudsak sanktioneras reglerna marknadsrättsligt, men sanktioner till trots är följsamheten inte alltid god.²¹ För att efterlevnaden ska upprätthållas fordras också en fungerande tillsyn som uppmärksammar att reglerna inte efterlevs. Ju sämre efterlevnaden är desto mer omfattande tillsyn krävs. Konsumenten måste rimligen kunna utgå från att en näringsidkare som ägnar sig åt kreditgivning och står under offentlig tillsyn följer bestämmelserna för den aktuella verksamheten.

Kreditprövningskravet är den bestämmelse i konsumentkreditlagen som varit mest uppmärksammas för att inte följas.²² Det politiska och mediala

¹⁹ Henrikson, Ann-Sofie, Överskuldssatt och skyldig. En rättsvetenskaplig analys av konsumentskyddet mot överskuldssättning, s 165–178.

²⁰ Prop 2009/10:242, s 53.

²¹ Utebliven information sanktioneras enligt 11 § konsumentkreditlagen som hänvisar till marknadsföringslagen (2008:486), utebliven kontantinsats sanktioneras enligt 27 § konsumentkreditlagen med hänvisning till 5 § marknadsföringslagen, och bristande kreditprövning sanktioneras enligt 57 § konsumentkreditlagen.

²² Se exempelvis SOU 2016:68, Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter, s 332–334, och SOU 2013:78, Överskuldssättning i kreditansamhället, s 20.

intresset för just kreditprövningsbestämmelsen kan kanske förklaras av att bristande kreditprövning drabbat många särskilt ömkansvärda konsumenter som redan haft allvarliga skuldproblem. När kreditprövningskravet utvidgades till att omfatta även snabbkrediter, antogs att problemen med obetalda snabbblån skulle lösas. Konsumentverkets tillsyn och möjlighet att även förbjuda kreditgivare att fortsätta sin verksamhet ansågs då vara tillräckliga åtgärder.²³

Kreditgivarnas kreditprövning har därefter åter granskats och också föranlett fler lagändringar i syfte att förbättra efterlevnaden. I detta syfte har tillståndskravet utvidgats. Även kreditgivare som erbjuder krediter till konsumenter utan att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten måste idag ha tillstånd för sin verksamhet.²⁴ Vidare ska Konsumentverket om det upptäcker fall av bristande kreditprövning inte bara varna företaget, utan också i de fall överträdelsen inte är ringa förena varningen med en sanktionsavgift enligt 57 § konsumentkreditlagen. Enligt samma bestämmelse får i de fall en varning redan utdelats eller om överträdelsen är särskilt allvarlig, ett föreläggande om att upphöra med verksamheten meddelas. Trots att kritik riktats mot att tillsynsansvaret delas mellan Konsumentverket och Finansinspektionen, kvarstår detta oförändrat.²⁵ Det innebär framförallt att Konsumentverkets tillsyn enbart sker genom stickprovskontroller, och inte som vore önskvärt, genom fortlöpande granskning.

2.1.1 Den kontraktuella fasen

Konsumentkreditavtal har inte sällan en komplex utformning och risken finns för att förmånliga delar avtalet lyfts fram medan mindre gynnsamma villkor och avgifter får en undanskymd plats eller kläs i svåra ord och formuleringar. Avtalsbundenheten är inte beroende av om konsumenten läst eller förstått villkoren, och när konsumenten väl inser konsekvenserna av avtalet kan det vara svårt eller för sent att få till stånd någon ändring.

Regler som blir aktuella under avtalstiden i denna andra fas skiljer sig därför från reglerna i den föregående och den efterföljande fasen genom att i högre grad utgå från att ta till vara konsumentens behov av ekonomiskt och rättsligt skydd som svagare part. I princip alla regler i denna fas är

²³ Prop 2009/10:242, s 55.

²⁴ Lag (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

²⁵ Finansinspektionen, Tillsyn och registrering. 2011-04-07 dnr 11-2145.

civilrättsliga och återfinns i konsumentkreditlagen eller avtalslagen.²⁶ I motivuttalanden till reglerna hänvisas återkommande till konsumentskyddet eller behovet av att stärka konsumenten. Däremot anges inte att detta skydd specifikt ska förebygga överskuldssättning. Det konsumentskydd som eftersträvas utgör emellertid även det ett skydd mot överskuldssättning genom att förebygga att skulden växer eller sägs upp på ett oförutsägbart sätt. Bestämmelserna skyddar också konsumenten genom att möjliggöra en planering av den egna ekonomin.

Regleringen i den kontraktuella fasen utgår från att begränsa kreditgivarens användning av specifika avtalsvillkor som kan försätta konsumenten i en svår ekonomisk situation. Till följd av konsumentkreditlagens tvingande natur innebär ett avtalsvillkor som inte överensstämmer med lagen att villkoret är ogiltigt.²⁷ Det förutsätter dock att konsumenten uppmärksammar och påpekar att avtalsvillkoret är lagstridigt.

Bestämmelserna i den kontraktuella fasen utgår i högre grad än reglerna i den prekontraktuella fasen från att ta till vara skyddet för en svagare part genom inskränkningar i avtalsfriheten. Flertalet av reglerna i denna fas har tillkommit på nationellt initiativ, utan koppling till något bakomliggande EU-direktiv.

Trots det tämligen omfattande skydd som finns utifrån ett överskuldssättningsperspektiv, finns brister i regleringen. De brister som mest påtagligt ökar risken för överskuldssättning kan hänföras till kreditgivarens rätt att utforma avtalsvillkoren. För det första kan kreditgivarens rätt att fritt bestämma räntenivån för krediten innebära en påtagligt ökad risk för överskuldssättning. En andra brist är svagheten i formuleringen i den bestämmelse som begränsar möjligheten att ta ut avgifter som utgör ersättning för krediten och som finns i 18 § konsumentkreditlagen. Bestämmelsen möjliggör att ta ut avgifter som inte utgör ersättning för krediten i egentlig mening. Sådana avgifter som anses självförvållade och möjliga att undvika som exempelvis avgift för kontantuttag i automat eller avbetalning via

²⁶ I denna kontraktuella fas finns bestämmelser som skyddar konsumenten genom att: förhindra användning av oskäliga avtalsvillkor i 36 § avtalslagen (1915:218) och lag (1994:1512) om oskäliga avtalsvillkor i konsumentförhållanden), reglera rätten för såväl konsumenten som kreditgivaren att i förtid säga upp en kredit med bestämd eller obestämd löptid (32 – 33 och 37 §§ KkrL), begränsa kreditgivarens rätt att använda ränteändringsklausuler och ta ut avgifter (17–18 §§ KkrL), skydda konsumenten vid överlåtelse av fordran (28 § KkrL), uppställa förbud mot avräkningsförbehåll (31 § KkrL) samt uppställa krav på viss informationsskyldighet till konsumenten 20 § KkrL). Kravet på god kreditgivningssed enligt 6 § KkrL gäller även i denna fas som en övergripande norm.

²⁷ 5 § KkrL.

faktura istället för autogiro, kan vara svåra att upptäcka och kan bli väldigt kostsamma för kredittagaren. Särskilt anmärkningsvärt är avsaknaden av konsumentskydd för straffavgift vid utebliven betalning. Sådana straffavgifter som tas ut vid avtalsbrott regleras varken till storlek eller förekomst. I förarbetena anges uttryckligen att konsumentskyddet inte avser att skydda konsumenten från sådana straffavgifter, trots att det är just i en sådan situation behovet av konsumentskydd förefaller särskilt angeläget.²⁸

I motiven till konsumentkreditlagen anges möjligheten att jämka oskäliga avtalsvillkor med stöd av 36 § avtalslagen som en tillgänglig garanti för att konsumentskyddet ska upprätthållas.²⁹ Möjligheten att jämka ett avtal med stöd av denna bestämmelse får dock anses utgöra ett osäkert och svagt konsumentskydd.

2.1.2 Efter avtalsbrott i den postkontraktuella fasen

I den tredje och sista fasen av låneprocessen kan konsumenten antas ha ett mycket stort behov av rättsligt skydd. Till följd av kontraktetsbrottet kan konsumenten bli ekonomiskt utnyttjad och reglerna kan förväntas ta sikte på att skydda mot detta. En konsument som missbedömt sin framtida ekonomiska förmåga och därför befinner sig i denna fas är i ett uppenbart förhandlingsunderläge mot kreditgivaren.

Den rättsliga regleringen i denna fas utgörs av en rad olika bestämmelser som aktualiseras när konsumenten inte fullföljer kreditavtalet.³⁰ Dessa regler ska inte bara tillgodose konsumentens skyddsbehov utan också borgenärsintresset att kunna få betalt.

Den första bristen i konsumentskyddet i denna fas utgörs av möjligheten till det summariska förfarandet vid Kronofogdemyndigheten. Förfarandet är för kreditgivaren snabbt, billigt och enkelt att utnyttja. Konsumentens skyddsbehov varken beaktas eller tillgodoses. Eftersom Kronofogdemyndigheten inte utreder kravets giltighet eller om betalningsskyldighet föreligger, vilar ansvaret för att bestrida en oriktig fordran eller invända mot betalningsskyldigheten på konsumenten. För att konsumenten ska kunna ta till vara sin rätt krävs således att konsumenten både känner till rättsläget

²⁸ Prop 1991/92, s 119.

²⁹ Prop 1990/91:83, s 58, s 90 och s 108.

³⁰ Denna tredje fas kan indelas i tre grupper av regler. Den första utgörs av ekonomiska påtryckningar mot konsumenten, enligt räntelagen (1975:635). Den andra av icke ekonomiska påtryckningar i form av inkassoåtgärder enligt inkassolagen (1974:182), kreditgivarens rätt att säga upp krediten till omedelbar betalning enligt 33 § KkrL, återtaganderätt vid kreditköp enligt 38 § KkrL. Den tredje av skuldsaneringslagen, SksanL.

och agerar på ett adekvat sätt. I denna fas kan det antas att konsumenten inte sällan till följd av den ekonomiska situationen befinner sig i en pressad situation och därför inte agerar rationellt. Den starka moraliska laddning som följer av att inte kunna betala bidrar också till att konsumenten har ett särskilt starkt behov av skydd. För många konsumenter kan Kronofogdemyndighetens hantering av ärendet också ge legitimitet åt fordran, även i de fall sådan saknas.³¹ Myndighetens befattning med fordran samt rädsla för att få en betalningsanmärkning och riskera att drabbas av ytterligare kostnader kan bidra till att avskräcka konsumenten från att bestrida kravet.

En andra brist i konsumentskyddet i den postkontraktuella fasen utgörs av räntelagens bestämmelser om dröjsmålsränta. Dessa utgår i stora delar från kreditgivarnas intressen och syftar till att verka för ett effektivt och fungerande kreditsamhälle. Avsaknaden av konsumentskyddande bestämmelser som reglerar räntenivån gör att en fordran kan löpa med extrema räntesatser. Förutom att den enskilde konsumenten kan drabbas av överskuld-sättning, leder detta även till att det saknas incitament för kreditgivaren att i den prekontraktuella fasen noggrant genomföra en kreditprövning. Uppgår kreditbeloppet bara till en mindre summa kan hög dröjsmålsränta tillsammans med straffavgifter snabbt uppväga den eventuella kreditförlust som uppkommer om skulden inte kan betalas tillbaka.³²

En tredje brist i konsumentskyddet utgörs av inkassoregleringen. Denna kan kritiseras för att syfta till att ta till vara kredittagarens intressen samtidigt som den möjliggör aggressiv inkassoverksamhet. Inkassoregleringen avser att skydda konsumenten som svagare part, men i praktiken skulle regleringen behöva ses över för att skapa ett godtagbart skydd. Bestämmelserna har inte förhindrat att tidsfristerna för indrivning av fordringar numera är väldigt knappt tilltagna, indrivningsförsök pågår under längre tid samt att även bagatellbelopp krävs in. Exempelvis bidrar reglerna till att konsumenter med svag ekonomi och med många mindre skulder till följd av inkassokostnaderna snabbt kan drabbas av ökad skuldsättning. Inkassobolagens ökade omsättning de senaste åren kan sannolikt inte bara förklaras av fler kreditköp utan tyder på en bekräftelse av den kritik som anförts om ett allt mer aggressivt inkassoförfarande.³³

³¹ I en jämförelse mellan olika EU-länder har svenskarna en hög tilltro till myndigheter. Europeiska Kommissionen, Standard Eurobarometer 80, Allmänna opinionen i Europeiska Unionen 2013, s 12.

³² DN 2013-04-30, Ungas skuldberg en handelsvara för börsföretag.

³³ SvD 2014-03-02, Inkassobolagen skär guld.

Bestämmelserna som reglerar den summariska processen vid Kronofogdemyndigheten, liksom räntelagen och inkassoregleringen bidrar snarast till att det blivit lönsamt att låna ut pengar som inte återbetalas i tid. Ett effektivt indrivningssystem möjliggör och underlättar för fler kreditgivare att vara verksamma och därmed kan ett brett utbud av krediter erbjudas även betalningssvaga konsumenter.

De bestämmelser i konsumentkreditlagen som aktualiseras i den tredje fasen, begränsningar av kreditgivarens rätt att säga upp krediten i förtid enligt 33–37 §§ samt möjlighet att återta en vara såld med återtagandeförbehåll enligt 38–42 §§, ger däremot ett mycket starkt konsumentskydd. Reglerna är tvingande och de kan inte avtalas bort enligt 5 § konsumentkreditlagen. Bestämmelserna avser att skydda konsumenten som svagare part. Anmärkningsvärt ur konsumentskyddssynpunkt är dock att bestämmelserna medger att konsumenten i det enskilda fallet kan avstå det tvingande konsumentskyddet när en befogenhet eller förmån enligt lagen har aktualiserats. Skulle konsumenten i det läget avsäga sig det tvingande skyddet, återstår möjligheten att begära jämkning enligt 36 § avtalslagen, vilket enbart ger ett svagt och osäkert skydd.³⁴

Till denna tredje fas har även skuldsaneringslagen lagts till i analysen.³⁵ Skuldsaneringslagen kan befria konsumenten från livslång skuldsättning. Lagen syftar till att ekonomiskt rehabilitera konsumenten och förebygga överskuldsättning. Risken för skuldnedsättningar till följd av beslut om skuldsanering är tänkt att få kreditgivarna att bli mer återhållsamma med kreditgivningen. Skuldsaneringslagens högt ställda krav både på att beviljas skuldsanering, men också att klara av att genomföra den, gör att lagen i praktiken utgör ett svagt konsumentskydd. Det kan också ifrågasättas om skuldsaneringslagen med sina högt ställda krav på konsumenten kan anses skydda konsumenten som svagare part.

Den konsument som kan räkna med skuldsanering är inte heller densamma rationella konsument som återfinns i den prekontraktuella fasen av låneprocessen. Den konsument som önskar beviljas skuldsanering förväntas inte informera sig och ta ställning till den ekonomisk mest fördelaktiga lösningen. Tvärtom. Skulle konsumenten planera att tillgodose sina egna eller andra närståendes ekonomiska intressen på bekostnad av borgenärernas, kan detta vara direkt grund för avslag på ansökan eller upphävande av

³⁴ Eriksson, Anders och Lambertz, Göran, Konsumentkrediter, s 261–262.

³⁵ Skuldsaneringslag (2016:675).

beslutet.³⁶ För den konsument som skyddas eller ska skyddas genom skuldsaneringslagen saknas utrymme för felsteg eller ytterligare ekonomiska misslyckanden. Skuldsanering är enligt huvudregeln en engångsföreteelse och endast om det föreligger särskilda skäl kan skuldsanering inledas en andra gång.³⁷

Reglerna i den tredje fasen uppvisar således stora olikheter och det går inte att peka ut något gemensamt skyddssyfte eller påstå att de i högre grad skulle skydda en rationellt handlande konsument eller konsumenten som svagare part.

2.2 Skapar den befintliga regleringen ett skydd mot överskuldsättning?

Analysen av rättsreglerna som styr låneprocessen visar att det finns brister i konsumentskyddet mot överskuldsättning. Trots ett tämligen omfattande regelverk som avser att skydda konsumenten finns inget som tyder på en utveckling mot färre obetalda skulder och skuldsatta. En orsak till detta kan vara de brister som finns i konsumentskyddet i samtliga tre faser av låneprocessen. En annan orsak kan vara att de rättsliga åtgärder som är avsedda att skydda konsumenten inte värnar konsumenten på det som sätt som avsetts, eftersom konsumenten inte alltid agerar så rationellt som det förväntas utifrån föreställningar om konsumenten.

Det rådande konsumentskyddet mot överskuldsättning under låneprocessen utgörs till övervägande del av information till konsumenten under den prekontraktuella fasen. Information utnyttjas för att utjämna den obalans som råder mellan kreditgivaren och kredittagaren i avtalsförhållandet. Okritisk användning av information som konsumentskydd är dock inte helt okomplicerat och kan i sämsta fall också motverka sitt syfte.³⁸ I enlighet med konsumentkreditlagen ska alltid en ansevärd mängd information lämnas. Mängden information riskerar emellertid att bli så omfattande och komplex att den inte utjämnar parternas ojämna förhandlingsposition. Även om konsumenten läser kreditinformationen är det inte säkert att viktiga delar i avtalet korrekt förstås och kan tillämpas på den egna situationen. Det kan också vara svårt att erfarenhetsmässigt skapa sig fördelar av kreditavtal eftersom de inte ingås lika ofta som exempelvis kö-

³⁶ 9 och 48 §§ SksanL.

³⁷ 10 § SksanL.

³⁸ Howell, Geraint, Ramsay, Iain och Wilhelmsson, Thomas, Consumer law in its international dimension, s 10–11.

peavtal. Kreditgivarens lagstadgade skyldighet att lämna en angiven mängd information, kan också få till följd att denne inte känner samma ansvar för att förvissa sig om att konsumenten förstår de upplysningar som lämnas utan bara uppfyller sin skyldighet. Information kan antas i större utsträckning skydda välutbildade och socioekonomiskt starka konsumenter, samtidigt som svaga konsumenter inte skyddas i lika hög grad.

En grundförutsättning för att konsumenten ska kunna genomföra väl underbyggda val är tillgång till vederhäftig information. Ett konsumentskydd som utgår från att konsumenten skyddas genom att få information, måste också förutsätta att det ställs höga krav på att den information som hålls tillgänglig för konsumenten är korrekt. Är den information som lämnas till konsumenten av någon anledning ovederhäftig, behäftad med oklarheter och brister eller när den av andra skäl inte är begriplig, saknas grundförutsättningar för konsumenten att göra ett rationellt val. Historiskt sett har marknadsföring av krediter varit både undermålig och påträngande.³⁹ Trots påpekanden i flera utredningar har inte några åtgärder vidtagits för att komma till rätta med sådan marknadsföring.⁴⁰

Information som konsumentskydd förutsätter att konsumenten handlar på ett angivet sätt för att få del av skyddet. Informationsskyldighet kan därmed antas utgöra ett mindre effektivt skydd för den irrationella konsument som i det enskilda fallet inte agerar omdömesgillt och ingår ett oförmånligt kreditavtal. För att skydda konsumenten som svagare part och minska risken för överskulsättning krävs även andra former av regler som kan komma alla konsumenter till del utan krav på aktivt handlande.

De rättsliga åtgärder som under senare år har vidtagits för att stärka konsumentskyddet mot överskulsättning har förutom informationsskyldighet, utgjorts av krav på tillsyn, strängare sanktioner samt tillståndskrav.⁴¹ Dessa åtgärder uppges bidra till att minska konsumenters problem med överskulsättning.⁴² Ändringarna har dock i huvudsak genomförts för att få kreditgivarna att efterleva redan gällande reglering och det saknas ett orsaksamband mellan den rättsliga åtgärden och den eftersträlvade effekten. En

³⁹ SOU 1988:55, Hushållens skuldsättning, s 92, prop 1991/92:83, s 32–33 och SOU 2013:78, Ut ur skuldfallen, s 158.

⁴⁰ Nu senast i SOU 2016:68, Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter.

⁴¹ För att stärka konsumentskyddet har också en rättvisare modell för beräkning av ränteskillnadsersättning i 33 och 36 §§ KkrL tagits fram. Därtill har ändringar genomförts som avskaffat kravet på att kreditavtalet ska vara skriftligt och undertecknat för att en vara såld med återtagandeförbehåll ska kunna återtas enligt 43 § KkrL och ändringar vad avser kravet på information innan kreditavtal ingås i 10 § KkrL genomförts.

⁴² Prop 2013/14:107, s 1 och s 44–56.

utdömd sanktionsavgift hjälper inte den konsument som redan beviljats en kredit i strid med konsumentkreditlagen och kan därmed inte anses stärka konsumentskyddet mot överskudsättning.

Sammantaget är krediter idag något accepterat och nödvändigt ur både samhällets och individens perspektiv. Krediter bidrar till ekonomisk tillväxt och ökar enskildas välbefinnande, två aspekter som båda gynnas av om konsumenten vågar ta ekonomiska risker. För att konsumenten ska våga ta risker krävs ett konsumentskydd som skapar förtroende och tillit.

Det finns ett stort och lättillgängligt kreditutbud för konsumenter. Konsumentkreditmarknaden är öppen för alla, ekonomiskt svaga som starka, på ett helt annat sätt än innan kreditmarknaden avreglerades i mitten på 1980-talet. Under de strikta kreditförhållanden som rådde innan avregleringen förelåg en liten risk för att den konsument som bedömts klara av en kredit sedan skulle misslyckas med återbetalningen. För den konsument som idag inte i tillräckligt hög grad skyddas av informationsregler och som missbedömer sin ekonomiska förmåga och drabbas av överskudsättning, saknas i många fall en tillgänglig lösning för att komma till rätta med de ekonomiska problemen inom en rimlig framtid. Skuldsaneringslagens restriktiva tillämpning försvårar för många att få möjlighet till en ny start. En för alla öppen kreditmarknad måste rimligen balanseras av en motsvarande för alla öppen väg ut från marknaden i form av skuldsanering.⁴³ Skuldavskrivning och skuldsanering bör i högre grad än idag ses som en naturlig reglering av en lättillgänglig konsumentkreditmarknad.

Slutligen kan konstateras att orsaker till överskudsättning sällan kan hindras genom lagstiftning. Däremot finns det skäl att anta att lagstiftning kan minska risken för att drabbas.

⁴³ Jämför Niemi-Kiesiläinen, Johanna, Consumer Bankruptcy in Comparison: Do We Cure a Market Failure or a Social Problem?

SEBASTIAN DE TORO

Överskultsättning och ojämlikhet ¹

Överskultsättning har i den svenska offentligheten ofta diskuterats utifrån en juridisk, social och moralisk kontext. De ekonomiska och strukturella aspekterna har inte blivit föremål för samma publika debatt. En frågeställning som har fått relativt lite uppmärksamhet är hur överskultsättning fördelar sig mellan olika grupper i samhället. Med ökad kunskap om vilka som är drabbade är det lättare att utforma effektiva strategier för att motverka överskultsättning och de problem som följer i dess kölvatten.

1. Inledning

Den allmänna diskussionen kring överskultsättning förs i stort sett utifrån två bildbilder: *Lyxfällanbilden* som utgår från att de överskultsatta är slarvpellar som inte förmår att sköta sin ekonomi, och *Snabblånebilden* som menar att det finns ett antal små, giriga snabblåneföretag som skor sig på svaga konsumenter med försätlig och aggressiv marknadsföring samt extrema räntesatser.

De som arbetar med överskultsättning vet att detta är förenklade bilder. Förvisso finns det konsumenter som har svårt att hantera sin ekonomi och som spenderar långt över sin förmåga, liksom det finns snabblåneföretag med höga effektiva räntor och tveksamma säljmetoder, men orsakerna till överskultsättning är fler och mer komplexa än så.

Det som präglar samhällsdebatten kommer också att prägla vilka lösningar som politiker och andra beslutsfattare vidtar, med konsekvensen att

¹ Tidigare publicerad i InraTi 3/2017, s. 34–43.

fokus idag ligger på regleringar av snabblåne marknaden framför andra delar i creditsamhället eller informationskampanjer riktade till hushållen. Andra lösningar, som att se över balansen på kreditmarknaden eller att fundera över trygghetssystemens betydelse för att motverka överskuldsättning vid plötsliga inkomstbortfall, förblir åsidosatta.

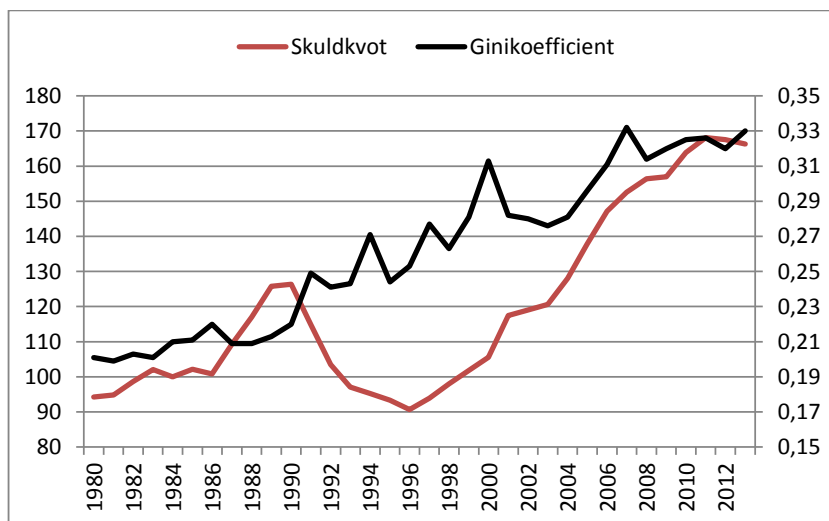
Olika försök att bredda analysen är därför viktiga.

Ett område som hittills inte belysts i någon större utsträckning är hur överskuldsättning fördelar sig i befolkningen. Vilka är de drabbade? Hösten 2016 skrev jag därför en rapport med namnet **Långvarig överskuldsättning. Den bortglömda ojämlikheten** för att belysa den frågan. I den här artikeln presenteras vissa slutsatser från rapporten.

2. Ojämlikheten och skulder

Ojämlikheten har ökat kraftigt i västvärlden sedan början av 1980-talet. Rädslan för vad det kan få för konsekvenser för våra samhällen har återigen blivit föremål för politisk och ekonomisk debatt. Sverige utgör inget undantag från den rådande trenden. Ojämlikheten i Sverige var som lägst i början av 1980-talet och har därefter ökat kraftigt. Men det är inte bara ojämlikheten som har ökat utan även skuldvolymen hos svenska hushåll. Utvecklingen av såväl ojämlikhet som hushållens skulder sedan 1980 visas i figur 1.

Figur 1. Utveckling av Ginikoefficient och hushållens skuldkvot sedan 1980



Källa: de Toro (2016)

Skuldkvoten (röd linje, vänster axel) anger kvoten mellan hushållens samlade skulder och samlade disponibelinkomst. Ginikoefficienten (svart linje, höger axel) är ett mått på ojämlikhet där 0 innebär total jämlikhet, alla har exakt samma inkomst, och 1 anger att en person uppstår alla inkomster i ett samhälle.

En intressant fråga är om den ökade ojämlikheten och skuldkvoten har något samband. Enligt Fasianos et al (2016) kan ojämlikhet leda till att hushållen skuldsätter sig mer genom mekanismer på ekonomins utbuds- och efterfrågesida:

Ökat utbud. Ökad ojämlikhet kan bland annat manifesteras i form av en större andel höginkomsttagare eller genom att höginkomsttagarnas genomsnittliga inkomster ökar i förhållande till övriga inkomstsegment i befolkningen. Eftersom höginkomsttagare har en lägre konsumtionsbenägenhet, alltså konsumerar en lägre andel av sin inkomst, än övriga befolkningssegment, blir den automatiska konsekvensen att de sparar en större andel av sina inkomster. Det här sparandet måste kanaliseras på något sätt i ekonomin. På så sätt ökar utbudet av krediter.

Ökad efterfrågan. Spegelbilden av fler eller rikare höginkomsttagare är fler eller fattigare låg- och medelinkomsttagare. De senaste årens ojämlikhet präglas framförallt av att de allra rikaste i samhället, topprocenten eller toppromillen, har ryckt ifrån alla andra både i termer av inkomster och

i termer av förmögenheter. Den här utvecklingen förväntas ha två effekter. Dels kommer personer med stagnerande eller till och med sjunkande reallöner att försöka öka sin *absoluta* konsumtionsstandard medelst ökade lån. Dels kommer personer med stigande reallöner, men fallande relativlöner i förhållande till de allra rikaste, att försöka upprätthålla sin *relativa* konsumtionsnivå genom att finansiera en ökad andel av sin konsumtion med lånade medel.

Det kan dock finnas andra förklaringar till den ökade skuldkvoten. Omkring fyra femtedelar av hushållens krediter i Sverige utgörs av bostadslån. Det innebär att prisutvecklingen på bostäder bör ha stor betydelse för att förklara den ökade skuldkvoten. Enligt Riksgälden (2015) har bostadspriserna i Sverige främst stigit på grund av lägre realräntor, lägre skatter, att fler äger sin bostad, en växande och mer urbaniserad befolkning samt ett lågt bostadsbyggande.

Oaktat om det finns ett kausalt samband mellan ojämlikhet och skuldsättning eller inte är det av betydelse att förstå vilka grupper det är som är överskulsatta.

De aspekter av ojämlikhet som oftast studeras är fördelningen av inkomster, förmögenheter, utbildning och hälsa. Genom att titta på överskulsättning blir ytterligare en dimension av ojämlikhetens anatomi belyst.

3. Vad kännetecknar de långvarigt överskulsatta?

Att vara överskulsatt innebär enkelt uttryckt att en person har mer skulder än vad hen klarar av och att skulderna är av långvarig karaktär. Det finns dock ingen officiell beräkningsmetod som anger hur antalet eller allvaret av överskulsättning ska mätas.

Enligt Niemi-Kiesiläinen och Henrikson (2005) har tre sätt att mäta överskulsättning utkristalliserats i europeiska länder, en administrativ, en kvantitativ och en subjektiv. Valet av metod kan ha stor betydelse för hur många som uppfattas vara överskulsatta. I Sverige har uppskattningen av antalet överskulsatta de senaste åren pendlat mellan Riksrevisionens (2016) 28 000 personer baserat på hur många personer som skulle beviljas skuldsanering om de ansökte om det, till Kronofogdemyndighetens (2008) 400 000 – 600 000 personer baserat på hur många som svarat att de under de senaste tolv månaderna ofta eller flera gånger varit i en situation där de inte har haft medel för att på förfalldagen betala räkningar, amorteringar eller räntor.

I de Toro (2016) användes approximationen personer som hade varit restförda hos Kronofogden i minst fem år i följd. Genom att välja de som hade varit restförda hos Kronofogdemyndigheten i minst fem år fångas endast personer med långvariga skuldproblem in. Datasetet härrör från 2013 då Utredningen om överskudsättning erhöll materialet från Kronofogdemyndigheten. Sammantaget uppgick den här gruppen 2013 till 246 789 personer², vilket i grova drag motsvarar Malmös vuxna befolkning. Materialet från Kronofogdemyndigheten har i sin tur samkörts med material från Statistiska Centralbyrån och UC. Nedan redovisas kortfattat några av de viktigaste resultaten från statistiken.

Resultaten är slående. Låginkomsttagare, ensamstående, låg- och medelutbildade, sjuka och arbetslösa är överrepresenterade bland de långvarigt överskudsatta.³

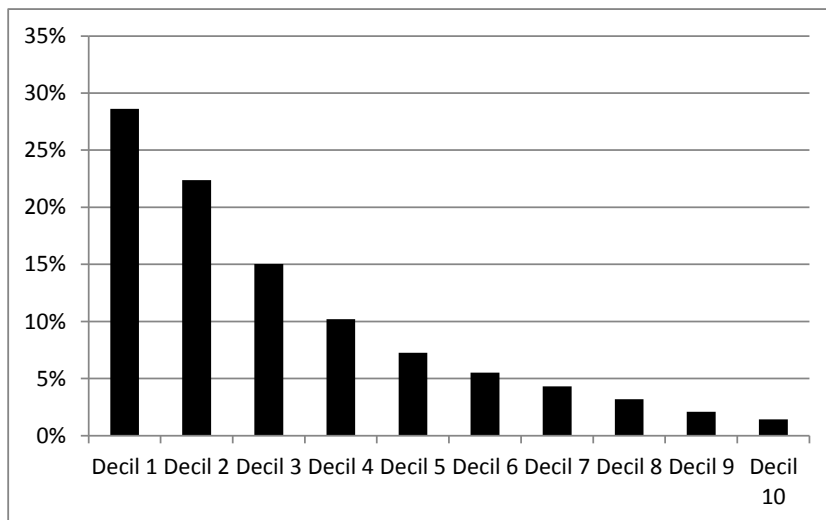
² Om antalet skudsatta idag skulle skilja sig kraftigt från det som gällde 2013 blir det svårt att dra några slutsatser om dagens situation. Men skillnaderna förefaller små. Under de senaste åren har antalet skudsatta hos Kronofogden rör sig upp och ner med någon enstaka procent om året. Skillnaden mellan den 14 maj 2013 och den 31 december 2015 är endast en och en halv procent.

³ Statistiken visar hur förhållandet såg ut när undersökningen gjordes. Det finns inga longitudinella data och det går inte att dra några slutsatser om orsak och verkan av den här statistiken.

3.1 Kraftig överrepresentation av låginkomsttagare

Det är en kraftig överrepresentation av låginkomsttagare bland de överskuldssatta, 29 procent kommer från decilgrupp 1, de som har de lägsta inkomsterna, och sammanlagt 66 procent härrör från decilgrupp 1-3.

Figur 2. Långvarigt överskuldssatta fördelat på inkomstdeciler, KE⁴



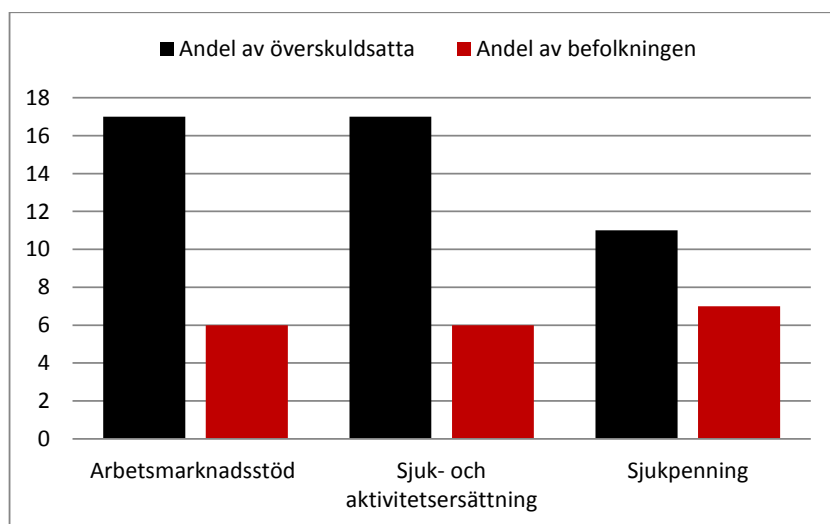
Källa: de Toro (2016)

⁴ I diagrammet har befolkningen delats in i tio jämnstora grupper utifrån deras inkomstnivåer. För att göra jämförelser av disponibel inkomst mellan olika typer av hushåll används ett viktsystem där konsumtionen är relaterad till hushållets sammansättning. Den disponibla inkomsten divideras med den konsumtionsvikt som gäller för hushållet. Skalan fastställs av SCB och bygger bland annat på budgetberäkningar utförda av Konsumentverket.

3.2 Överskuldssatta har svagare förankring på arbetsmarknaden

Överskuldssatta har oftare svagare förankring på arbetsmarknaden än andra. Personer med arbetsmarknadsstöd,⁵ sjuk- och aktivitetsersättning och sjukpenning är överrepresenterade bland de överskuldssatta i förhållande till deras andelar av befolkningen i stort.

Figur 3. Andel långvarigt överskuldssatta med arbetsmarknadsstöd, sjuk- och aktivitetsersättning och sjukpenning jmf med motsvarande gruppers andel av befolkningen



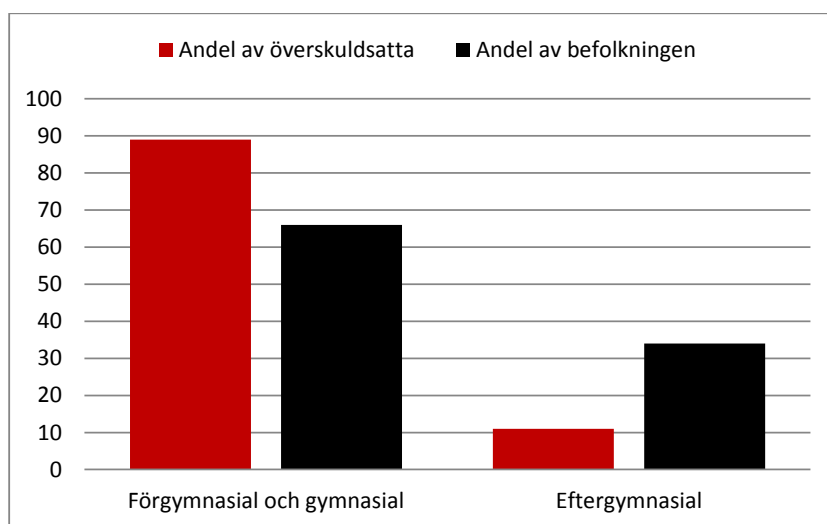
Källa: de Toro (2016)

⁵ Ersättning för arbetslöshetskassa och aktivitetsstöd.

3.3 Överrepresentation av förgymnasialt- och gymnasialt utbildade

Sammantaget utgör gruppen med förgymnasial och gymnasial utbildning ungefär två tredjedelar av befolkningen, men deras andel av de långvarigt överskuldssatta är avsevärt högre. Där utgör de nästan nio tiondelar. Bland de med eftergymnasial utbildning är siffrorna de motsatta. De utgör en tredjedel av befolkningen men endast en tiondel av de långvarigt överskuldssatta.

Figur 4. Andel av långvarigt överskuldssatta uppdelat på utbildningsnivå jämfört med motsvarande grupper andel av befolkningen

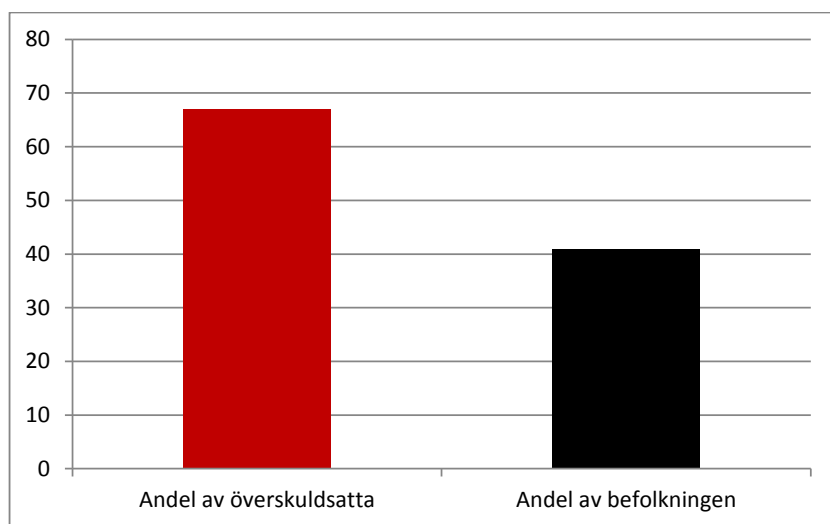


Källa: de Toro (2016)

3.4 Överrepresentation av ensamstående

Det finns en tydlig överrepresentation av ensamstående bland de långvarigt överskuldssatta. I befolkningen i sin helhet är 41 procent ensamstående, medan motsvarande grups andel av de långvarigt överskuldssatta uppgår till 67 procent. Går man ner ytterligare ett steg i statistiken, vilket inte visas här, framgår det att det särskilt är ensamstående kvinnor som är överrepresenterade bland de överskuldssatta.

Figur 5. Andel av långvarigt överskuldssatta som är ensamstående



Källa: de Toro (2016)

Statistiken som redovisats ovan visar att överskuldssättning är ojämnt fördelat, och att fördelningen i hög utsträckning samvarierar med andra traditionella ojämlikhetsmått som inkomstnivå, utbildningsnivå, förankring på arbetsmarknaden och civil status.

Det finns två undantag jämfört med hur andra variabler brukar fördela sig, vilka inte redovisats i diagrammen ovan: (i) personer i *prime working age*, 25-54-åringar, och (ii) män är överrepresenterade bland de överskuldssatta. Det skulle kunna bero på att man oftare tar lån i förvärvsarbetande ålder än vid andra tillfällen i livet, att den nuvarande pensionärsgenerationen växte upp i ett samhälle där bruket av krediter var mindre utbyggt än idag och att män lånar mer och tar större finansiella risker än kvinnor.

4. Avslutning

I de Toro (2016) diskuteras inte bara överskuldssättnings fördelning i befolkningen, utan också tänkbara orsaker till överskuldssättning samt vilka strategier som kan behöva implementeras för att bekämpa dess utbredning.

Den här artikeln har inte haft det upplägget utan endast fokuserat på att beskriva hur överskuldssättning fördelar sig i befolkningen. Kunskap om vilka som är överskuldssatta underlättar möjligheten att bekämpa problemet, och risken för att den allmänna debatten stelnar i förenklade beskrivningar som *lyxfällan- eller snabblånebild* minskar.

En svårighet i dag är dock att det inte redovisas ny statistik på området, trots att Sverige har alla möjligheter att göra det. I SOU 2013:78 samlades data in från samtliga individer som var restförda hos Kronofogdemyndigheten, samtliga svenskar i SCBs register samt samtliga personer som hade skulder registrerade hos UC. Med hjälp av den statistiken går det bland annat att se vilka grupper som har skulder hos Kronofogden.

Om den redovisning som har skett ovan ska kunna ske även i framtiden, och vi ska ha möjlighet att lära oss mer om överskuldssättnings utbredning är det fundamentalt att motsvarande statistik tas fram på regelbunden basis, gärna med tillägg om vilka fordringar inkassobolagen och snabblåneföretagen har på svenska hushåll.

5. Referenser

- Almqvist, Anna. 2016. *Den ekonomiska ojämlikheten i Sverige*. LO
- Fasianos, Apostolos., Raza, Hamid., och Kinsella, Stephen. 2016. *Exploring the link between household debt and income inequality: an asymmetric approach*.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna., och Henrikson, Ann-Sofie. 2005. *Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies – a report to the Council of Europe*.
- de Toro, Sebastian. 2016. *Långvarig överskuldssättning. Den bortglömda ojämlikheten*. LO
- Riksgälden. 2015. *Drivkrafter bakom hushållens skuldssättning. Riksgälden*.
- SOU 2013:78. *Överskuldssättning i kreditsambället?* Statens offentliga utredningar

PER-OLA WIKLANDER

Kommunernas ansvar för budget- och skuldrådgivning - innebär flytten av bestämmelsen från skuldsaneringslagen till socialtjänstlagen någon materiell förändring?¹

Den 21–22 september 2017 hölls en konferens med temat överskudsättning vid Karlstads universitet. Flera intressanta perspektiv presenterades, både av akademiskt och mer praktiskt inriktat slag. I denna artikel kommer en av de frågor som diskuterades särskilt under konferensen behandlas, nämligen den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

En bestämmelse om kommunal budget- och skuldrådgivning återfinns i socialtjänstlagen. Bestämmelsen, i sin nuvarande form, trädde i kraft 1 november 2016 och behandlades i samma lagstiftningsärende som de nya skuldsaneringslagarna. Regleringen kommenteras och sätts in i sitt historiska sammanhang beaktat att regleringen tidigare återfanns i skuldsaneringslagen. Utöver kommunernas ansvar diskuteras bl.a. Konsumentverkets roll samt tillsynsansvaret enligt nu gällande reglering.

¹ Tidigare publicerad i InraTi 4/2017, s. 86–98.

1. Inledning

Kommunerna har enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och hjälp som de behöver.² De uppgifter som kommunen ansvarar för inom socialtjänstens område ska, enligt 2 kap. 4 § SoL, fullgöras av den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer.³

I 5 kap. SoL regleras kommunernas ansvar för vissa särskilt utpekade grupper, nämligen barn och unga, äldre, människor med funktionshinder, missbrukare, personer som vårdar eller stödjer närstående, brottsoffer och nu senast tillagt skuldsatta personer.

Sedan den 1 november 2016 återfinns en bestämmelse i 5 kap. 12 § SoL, som särskilt ålägger kommunerna att lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Bestämmelsen, som återfinns under den särskilda rubriken *skuldsatta personer*⁴, lyder:

Kommunen ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Denna skyldighet gäller även under ett skuldsaneringsförfarande och till dess att en beviljad skuldsanering eller F-skuldsanering är helt avslutad.

Konsumentverket ska stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för.

En liknande bestämmelse har tidigare funnits intagen i skuldsaneringslagen. En nyhet är att det uttryckligen anges att rådgivningen även ska ske under en F-skuldsanering – det nya skuldsaneringsinstitutet riktat mot företagare (och deras närstående).⁵ I 3 § skuldsaneringslagen (2016:675), SL, ges en hänvisning till bestämmelsen i SoL. I SL är det således inte (längre) fråga om någon självständig reglering, utan det fastslås endast att det i SoL finns

² Jfr även 3 kap. 1 § SoL.

³ Kommunernas allmänna befogenheter framgår i huvudsak av 14 kap. regeringsformen (1974:152), RF, och 2 kap. kommunallagen (2017:725), KL. Av 2 kap. 9 § KL följer att ytterligare bestämmelser om kommunernas angelägenheter finns i särskilda föreskrifter, av vilka SoL är ett exempel. I artikeln hänvisas till nya KL som träder i kraft 1 januari 2018.

⁴ Se SFS 2016:686. Vad som avses med en *skuldsatt person* kommer inte beröras närmare i denna artikel. Det kan dock noteras att det inte finns någon definition av begreppet varken i lagen eller i förarbetena, se prop. 1993/94:123 s. 81 f. och 193, prop. 2005/06:124 s. 36 och prop. 2015/16:125 s. 98 ff. och 275 f. Klart är emellertid att begreppet inte ska tolkas lika snävt som begreppet *kvalificerad insolvens* i 7 § SL, jfr prop. 2015/16:125 s. 69 ff. Se för bedömning kopplat till tidigare ordalydelse bl.a. NJA 2010 s. 496, NJA 2013 s. 128 och vidare Persson, Annina H, *Kvalificerat insolvent enligt skuldsaneringslagen?*, JT 2010/11 s. 912 ff.

⁵ Se lag (2016:676) om skuldsanering för företagare, SLF.

bestämmelser om att kommunerna ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta fysiska personer.⁶

Bestämmelsen är tänkt att innebära en precisering av det generella ansvar som kommunerna har enligt 2 kap. 1 § SoL.⁷ Redan vid införandet av den första skuldsaneringslagen (1994:334), där kommunernas ansvar för budget- och skuldrådgivning först kom att regleras, noterades dock att det är ”något oklart vad som verkligen menas med budget- och skuldrådgivning.”⁸ Vid införandet av 2006 års skuldsaneringslag (2006:548), ÄSL, ansågs begreppet vedertaget och infördes särskilt i lagen.⁹ Någon förändring av terminologin har inte heller aktualiserats, som visats ovan, när bestämmelsen nu flyttats till SoL.

Det har dock fortsatt varit något oklart i fråga om vad som innefattas i det kommunala ansvaret, samt bl.a. hur tillsynsansvaret är fördelat. Syftet med förevarande artikel är att kommentera nuvarande reglering, särskilt frågan om den senaste flytten av bestämmelsen till SoL har inneburit någon materiell förändring av kommunernas – eller något annat organs – ansvar.¹⁰

2. Kort bakgrund till nuvarande reglering

I samband med att den första skuldsaneringslagen infördes 1994 diskuterades frågan om kommunernas inblandning under skuldsaneringsförfarandet. Både i den utredning som föregick lagstiftningen och i propositionen framhölls kommunernas roll som en viktig aktör för att, på ett tidigt skede, hjälpa individer med ekonomiska problem.¹¹ Kommunernas betydelse manifesterades sedermera i lagen genom att kommunernas ansvar för att lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer reglerades i lagens 1 §.¹²

En i sak motsvarande bestämmelse överfördes till 2 § ÄSL, som trädde i kraft 1 januari 2007. Därtill lades en mening i det andra stycket som skulle

⁶ Om konsekvens i lagstiftningen anses eftersträvänsvärt, vilket det enligt min uppfattning är, föreligger en brist i SLF i och med att det inte finns intaget en motsvarande hänvisning i den lagen.

⁷ Prop. 1993/93:123 s. 81 f., prop. 2005/06:124 s. 36 och prop. 2015/16:125 s. 101. Jfr Hellners, T., Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar, 2:a uppl., Stockholm 2000, s. 46 f.

⁸ Prop. 1993/94:123 s. 42.

⁹ Prop. 2005/06:124 s. 37.

¹⁰ En kommun kan även, genom framför allt socialnämnden, vara direkt inblandad i skuldsaneringsförfarandet, t.ex. genom att enligt 59 § SL och 61 § SLF lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten, KFM, eller domstol. Dessa bestämmelser kommer inte beröra närmare i denna artikel.

¹¹ SOU 1990:74 s. 238 f. och prop. 1993/94:123 s. 81. Något som det redan fanns stöd för inom ramen för biståndsregleringen i dåvarande socialtjänstlag, se prop. 1979/80:1 s. 202 f. Se även Hellners, T., Mellqvist, M., Skuldsaneringslagen. En kommentar, 2:a uppl., Stockholm 2000, s. 15 f.

¹² Se SFS 1994:334 och prop. 1993/94:123 s. 192 f.

”klargöra” att det kommunala ansvaret även gäller under skuldsaneringsförandet och under löptiden för den betalningsplan som upprättats.¹³ En bidragande orsak till att detta lades till var slopandet av det s.k. egenförsökskravet. Egenförsökskravet innebar att gäldenären i första hand på egen hand skulle försöka nå en uppgörelse med sina borgenärer och identifierandet av ett sådant försök var även en del av bedömningen för att komma ifråga för ett skuldsaneringsförfarande.¹⁴ Kommunens roll under skuldsaneringsförandet, som tidigare just hade framhållits under detta ”första steg” av förandet, ansågs i och med avskaffandet av detta specifika krav kunna få en i viss mån annan inriktning. Att bidra med råd under hela förandet ansågs vara en viktig del.¹⁵

I 2 § 3 st. ÄSL infördes även en bestämmelse som tydliggjorde Konsumentverkets ansvar för stöd och vägledning till kommunerna, när det gällde just budget- och skuldrådgivningsverksamheten. Erfarenheter visade nämligen att ansvaret för detta hade varit oklart, framför allt mellan Konsumentverket och Socialstyrelsen.¹⁶

I samband med den senaste revideringen av SL flyttades, som nämnts, bestämmelsen om kommunernas budget- och skuldrådgivning till SoL.¹⁷ Bestämmelsen ändrades i vissa avseenden, något som ska beröras i det följande. Även regleringen av Konsumentverkets ansvar flyttades till SoL.

3. Motiven för att flytta bestämmelsen till socialtjänstlagen

Skuldsaneringsutredningen, som lämnade sitt betänkande 2013, föreslog ingen förändring av de bestämmelser som reglerade ansvaret för den kommunala budget- och skuldrådgivningen.¹⁸ Utredningen ansåg att det även fortsättningsvis var viktigt med ett kommunalt ansvar och delaktighet vid arbetet med att förhindra överskuldsättning, samt som rådgivande organ när överskuldsättning redan förelåg. Förslag gavs bl.a. om att förtydliga det

¹³ Prop. 2005/06:124 s. 35 ff. och 73.

¹⁴ Jfr dåvarande 4 § 3 st. i skuldsaneringslagen (1994:334). Se även prop. 1993/94:123 s. 73 f., prop. 2005/06:124 s. 28 ff. samt t.ex. NJA 1999 s. 218. Den enskildes egna ansträngningar har dock även fortsättningsvis betydelse vid den skälighetsbedömning som aktualiseras, se 4 § 1 st. 2 p. ÄSL och 4 § 3 st. ÄSL samt nuvarande 9 § SL. Jfr även prop. 2015/16:125 s. 208.

¹⁵ Prop. 2005/06:124 s. 36 f.

¹⁶ SOU 2004:81 s. 173 ff.

¹⁷ Se avsnitt 1, SFS 2016:686 och prop. 2015/16:125 s. 41 och 275 f.

¹⁸ Se SOU 2013:72 s. 309 ff. Utredningen föreslog endast förändringar i dåvarande SL och inte en ny lag som senare blev fallet, jfr prop. 2015/16:125 s. 51 f.

kommunala ansvaret. Vikten av ett förtydligt tillsynsansvar för Inspektionen för vård och omsorg, IVO, lyftes också men någon särskild författningsreglering föreslogs inte.¹⁹ Regleringen såsom den var utformad, med en bestämmelse i skuldsaneringslagen, ansågs dock – utan närmare kommentar – vara fortsatt ändamålsenlig.²⁰

I propositionen föreslogs dock att bestämmelsen om det kommunala ansvaret för budget- och skuldrådgivning skulle flyttas till SoL.²¹ En anledning till förändringen var att ytterligare förtydliga att budget- och skuldrådgivningen ska betraktas ligga inom ramen för socialtjänsten. Detta har visserligen hävdats kunna härledas hela vägen till 1980 års SoL, men har huvudsakligen kommit till uttryck i förarbetena.²² Ett följdargument till detta förtydligande var att det därmed även (än mer) tydliggjordes vem som har tillsynsansvaret över budget- och skuldrådgivningen. I propositionen uttalades:

”Regeringen konstaterar dock ... att det finns en skillnad gällande synen på regleringen av tillsynen över budget- och skuldrådgivningen. Det finns därför skäl att tydliggöra detta tillsynsansvar över samtliga kommuners budget- och skuldrådgivning. För att åstadkomma detta bör ... preciseringen av kommunernas ansvar för budget- och skuldrådgivningen föras över från skuldsaneringslagen till socialtjänstlagen. Förslaget innebär inte någon inskränkning av kommunernas möjlighet att organisera sin verksamhet. I stället tydliggör det att budget- och skuldrådgivning utgör socialtjänst, oavsett i vilken del av den kommunala verksamheten som tjänsten erbjuds. ... Genom en sådan ändring förtydligas också att ansvaret att hjälpa skuldsatta inte är direkt kopplat till skuldsaneringsystemet, utan att ansvaret är bredare än så.”²³

Enligt 13 kap. 1 § SoL är det IVO som är tillsynsmyndighet för socialtjänsten. Genom att flytta bestämmelsen om det kommunala ansvaret för budget- och skuldrådgivning till SoL var syftet att förtydliga att IVO:s tillsyn även omfattar denna del av kommunernas verksamhet.²⁴ Att så skulle vara

¹⁹ Tillsynsansvaret föreslogs förtydligas i IVO:s regleringsbrev. Tillsynsansvaret över socialtjänsten låg tidigare hos Socialstyrelsen men övertogs av IVO 2013, se prop. 2012/13:20 och SFS 2012:944.

²⁰ SOU 2013:72 s. 271 ff. och 310 f.

²¹ Prop. 2015/16:125 s. 102 och 275 f.

²² Jfr not 10.

²³ Prop. 2015/16:125 s. 102.

²⁴ Prop. 2015/16:125 s. 101 f.

fallet hade nämligen inte varit klart, framför allt p.g.a. att den tänkta tillsynsmyndigheten IVO synes ha intagit ett organisatoriskt synsätt gällande sitt tillsynsansvar. Myndigheten hade i ett annat sammanhang anfört att om en kommun hade organiserat sin budget- och skuldrådgivning i annan form än inom socialtjänsten så kunde inte IVO utöva tillsyn.²⁵ Genom att flytta bestämmelsen till SoL skulle därmed denna fråga vara löst.

4. Förhållandet mellan kommunernas rådgivningsverksamhet och skuldsaneringsförfarandet

Genom 5 kap. 12 § 1 st. SoL åläggs, som tidigare visats, kommuner att lämna budget- och skuldrådgivning. Kommunernas roll har sedan länge beskrivits som första steget i skuldsaneringsförfarandet, ett steg som huvudsakligen saknar lagreglering.²⁶ I dag gäller, enligt ordalydelsen, att rådgivningen ska ske även under skuldsaneringsförfarandet ända tills detta är avslutat.

Av lagstiftningens ordalydelse framgår att det endast ska vara fråga om rådgivning. Budget- och skuldrådgivarna kan, och får, inte ta några beslut om att t.ex. bevilja en skuldsanering. Detta ansvar ligger helt och hållet hos KFM.²⁷ Utöver den individuellt betingade rådgivningen kan ansvaret även anses innehålla mer allmän informationsverksamhet gentemot enskilda om t.ex. skuldsaneringsförfarandet som sådan. Även KFM har, enligt 2 § SL, ett ansvar att informera. KFM ska enligt bestämmelsen lämna upplysningar om skuldsanering till svårt skuldsatta personer som är eller varit föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken. KFM:s ansvar begränsas därmed till upplysningar om specifikt skuldsanering till svårt skuldsatta personer. Det kommunala ansvaret inskränker dock inte KFM:s ansvar att inom ramen för den serviceskyldighet som framgår av förvaltningslagen (1986:223), FL, ge en gäldenär upplysningar som kan anses gå utöver vad som kan hänföras till skuldsaneringsförfarandet som sådant, t.ex. om hur en skuldsaneringsansökan går till.²⁸ Ansvaret för KFM och kommunerna överlappar således i dessa delar varandra.

I propositionen till den senaste förändringen anfördes att flytten av bestämmelsen från SL till SoL innebär ett förtydligande av att det kommunala

²⁵ RiR 2015:14 s. 98. Jfr prop. 2015/16:125 s. 101.

²⁶ Prop. 1993/94:123 s. 79 och 86. Jfr prop. 2005/06:124 s. 28.

²⁷ Se 4 och 17 §§ SL samt 4 och 19 §§ SLF. Jfr prop. 2015/16:125 s. 99 f.

²⁸ Prop. 2005/06:124 s. 73. En ny FL har beslutats den 21 september 2017 och kommer träda i kraft 1 juli 2018, se SFS 2017:900 samt prop. 2016/17:180, bet. 2017/18:KU2 och rskr. 2017/18:2.

ansvaret inte är ”direkt kopplat till skuldsaneringsssystemet, utan att ansvaret är bredare än så.”²⁹ Genom att det kommunala ansvaret för budget- och skuldrådgivningen tidigare reglerats i SL skulle en systematisk tolkning av regleringen kunna leda till slutsatsen att budget- och skuldrådgivningen skulle vara direkt kopplat till skuldsaneringsförfarandet. Flytten av bestämmelsen till SoL är enligt min uppfattning välkommen, beaktat hur det kommunala ansvaret är tänkt att fungera.

5. Organiseringen av och omfattningen på budget- och skuldrådgivningen

Vid införandet av den första skuldsaneringslagen poängterades att det skulle stå kommunerna fritt att organisera budget- och skuldrådgivningen såsom varje kommun ansåg mest ändamålsenligt.³⁰ Detta framgick också av lagtexten, som stadgade att rådgivningen skulle ske inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt.³¹

Vid införandet av ÄSL förändrades inte denna bedömning. Regeringen anförde att det egentligen inte spelade någon roll hur kommunerna organiserade verksamheten, så länge den var ändamålsenligt organiserad. Organiserandet av budget- och skuldrådgivningen skulle således vara ”genomtänkt” och det skulle finnas ”tillräckligt många budget- och skuldrådgivare för att täcka upp det behov som finns i kommunen.”³²

Frågan är om flytten av bestämmelsen om det kommunala åtagandet från SL till SoL även påverkar hur det kommunala ansvaret ska organiseras? När bestämmelsen nu överförs till SoL har det kommunala ansvaret uttryckts mer kortfattat. I dag stadgas endast att *kommunen ska lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer*. Hänvisningen till socialtjänsten eller på annat sätt är således borttagen. Beaktat att bestämmelsen har flyttats till SoL skulle det kunna tänkas att avsikten därmed även var att tydliggöra var verksamheten organisatoriskt ska förläggas. Så är dock inte fallet. Även fortsättningsvis gäller att flytten av bestämmelsen till SoL inte ska innebära ”någon inskränkning av kommunernas möjlighet att organisera sin verksamhet”. I stället ska den nya bestämmelsen tydliggöra att budget- och skuldrådgivningen ”utgör socialtjänst, oavsett i vilken del av

²⁹ Prop. 2015/16:125 s. 102. Jfr citatet i avsnitt 3 och prop. 2005/06:124 s. 37.

³⁰ Prop. 1993/94:123 s. 81 f.

³¹ Se SFS 1994:334.

³² Prop. 2005/06:124 s. 37. Jfr SOU 2004:81 s. 214.

den kommunala verksamheten som tjänsten erbjuds”.³³ För att t.ex. tillsynsansvaret fortsättningsvis ska fungera effektivt förutsätter det alltså att IVO övergivit det organisatoriska synsätt på sitt tillsynsansvar som myndigheten tidigare framhållit.³⁴

I fråga om omfattningen samt kvaliteten på budget- och skuldrådgivningen ges ingen ledning i lagtexten. I enlighet med förarbetsuttalandet till ÄSL ska omfattningen även fortsättningsvis vara behovsbaserad och kan således skilja sig åt mellan kommuner baserat på t.ex. kommunstorlek.³⁵ Vad gäller kvaliteten ska det vara fråga om ”kvalificerad rådgivning”. Det innebär inte någon egentlig förändring i förhållande till tidigare utgångspunkter, men är ändå ett förtydligande att budget- och skuldrådgivningen ska ha en viss kvalitet som också ställer krav på de som arbetar med dessa frågor i kommunen.³⁶

6. Något om konsumentverkets roll och den kommunala konsumentrådgivningen

Enligt 5 kap. 12 § 2 st. SoL ska Konsumentverket stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 2 § 3 st. ÄSL, men flyttades i samband med att nya SL trädde i kraft till SoL.³⁷ Konsumentverket arbetar i dessa frågor dels direkt mot kommunerna, dels genom olika informationskampanjer riktade till enskilda.³⁸ Det ansvar som framgår av lagtexten i SoL tar dock sikte på det stöd som Konsumentverket ska ge kommunerna. Hur omfattande och vilket närmare innehåll detta arbete ska ha går dock inte att utläsa ur lagstiftningen eller dess förarbeten.

Ansvaret enligt SoL kan jämföras med Konsumentverkets roll i förhållande till kommunernas konsumentrådgivning. Arbetet med att ge vägledning för den kommunala budget- och skuldrådgivningen ligger nämligen

³³ Prop. 2015/16:125 s. 102. Jfr citat i avsnitt 3. Friheten att organisera verksamheten är en huvudregel som gäller för all kommunal verksamhet, se 3 kap. 4 § KL och särskilt 2 kap. 4 § SoL gällande socialtjänsten.

³⁴ Se avsnitt 3.

³⁵ Se not 31 och jfr prop. 2015/16:125 s. 276.

³⁶ Jfr prop. 2005/06:124 s. 35 och 73 och prop. 2015/16:125 s. 276. Jfr även Lundgren, L., Sunesson, P. & Thunved, A., Nya sociallagarna (30:e uppl., 1 jan 2017, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 12 § SoL.

³⁷ Prop. 2015/16:125 s. 41, 102 f., 203 och 275 f.

³⁸ Se t.ex. prop. 2015/16:125 s. 100 och 102, Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017 och Konsumentverket, Koll på pengarna, 2017.

nära Konsumentverkets kärnuppdrag – konsumentrådgivningen.³⁹ Enligt 3 § 3 p. förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket ska myndigheten med utbildning och information stödja kommunernas konsumentverksamhet i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning. Skrivningen i SoL respektive i instruktionen är således likartad gällande dessa två frågor. Dessutom anses skrivningen i Konsumentverkets instruktion om stöd till den kommunala konsumentverksamheten innefatta även budget- och skuldrådgivning.⁴⁰

Konsumentverket fick ett uppdrag under 2015 att ta fram nationella rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen, vilka var färdiga i slutet av 2016. Konsumentverket har i enlighet med uppdraget bl.a. publicerat en vägledning som innehåller de rekommendationer som myndigheten arbetat fram.⁴¹ Rekommendationerna är sex till antalet och är utformade under rubrikerna: verksamhetens innehåll; utbildning och kompetens; likvärdigt arbetssätt och säkerställa kompetens; kapacitet och uppföljning; tillgänglighet samt stöd utan oskäligt dröjsmål.⁴²

Att notera är att Konsumentverket alltså endast har en stödjande och vägledande roll när det gäller budget- och skuldrådgivningen. Tillsynsansvaret ligger som visats hos IVO och Konsumentverket har inget mandat att bestämma på vilket sätt kommunernas rådgivning ska utformas.⁴³ Konsumentverket anser dock att de rekommendationer som myndigheten utformat kan fungera som stöd för IVO i dess tillsynsverksamheten.⁴⁴

Regleringen av det kommunala ansvaret skiljer sig dock åt vid en jämförelse mellan konsumentrådgivningsverksamheten och ansvaret för budget- och skuldrådgivningen. Den kommunala konsumentrådgivningen är nämligen frivillig, medan den kommunala budget- och skuldrådgivningen är ett åläggande som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla. Konsumentverket konstaterar i sin senast presenterade lägesbeskrivning att trenden är att

³⁹ Historiskt har också kommunernas budget- och skuldrådgivning ofta varit en del av konsumentrådgivningen, se Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017, s. 11.

⁴⁰ Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017, s. 28. Jfr föregående not.

⁴¹ Se Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Konsumentverket, Ju2014/7711/KO, Konsumentverket, Med väntan växer skulden, Rapport 2015:8 och Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017.

⁴² Se Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017, s. 17 ff.

⁴³ Konsumentverket utövar dock tillsyn i andra sammanhang, t.ex. över avtalsvillkor enligt avtalsvillkorlagen (1994:1512), produktsäkerhet enligt produktsäkerhetslagen (2004:451) och marknadsföring enligt marknadsföringslagen (2008:486).

⁴⁴ Konsumentverket, Vägledning för kommunal budget- och skuldrådgivning, 2017, s. 15.

fler kommuner avvecklar sin konsumentrådgivning, något som beaktat 5 kap. 12 § SoL alltså är otillåtet i fråga om budget- och skuldrådgivningen.⁴⁵

7. Några ord om överprövningsmöjligheter

Regleringen av ansvaret för budget- och skuldrådgivningen är genom flytten till SoL numera en tydlig del av det förvaltningsrättsliga regelsystemet. De rättsmedel som här ska diskuteras är sådana som ligger inom ramen för detta regelsystem.⁴⁶

För kommunala beslut gäller i huvudsak två olika prövningsmöjligheter. De två prövningsmöjligheter som kan aktualiseras är det s.k. förvaltningsrättsliga överklagandet där bestämmelserna i FL är tillämpliga eller laglighetsprövning enligt bestämmelserna i KL.⁴⁷ Systematiken bygger kortfattat på att bestämmelserna i KL, enligt 13 kap. 3 § KL, är subsidiära i förhållande till bestämmelser i specialförfattning. Om sådana finns gäller bestämmelserna i FL om förvaltningsrättsligt överklagande.⁴⁸ En viktig skillnad mellan de olika typerna av överklagande är att beslut som ska överklagas i enlighet med FL endast kan överklagas av den som beslutet angår, medan alla kommunmedlemmar kan överklaga ett kommunalt beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning.⁴⁹ En annan skillnad är att det vid ett förvaltningsrättsligt överklagande prövas både beslutets lämplighet och laglighet, medan det vid en laglighetsprövning endast ska vara fråga om att pröva just lagligheten.⁵⁰ En tredje skillnad är att ett förvaltningsrättsligt överklagande innebär en fullständig omprövning av beslutsinstansens beslut, vilket innebär att överprövningsinstansen även kan komma att ersätta det ursprungliga beslut med ett nytt beslut. En laglighetsprövning kan i kontrast till detta, enligt 13 kap. 8 § KL, endast utmynna i att det ursprungliga beslutet upphävs. Domstolen får inte, enligt 13 kap. 8 § 3 st. KL ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut.

⁴⁵ Konsumentverket, Läget i landet – KVL 2017 – en sammanfattande lägesbeskrivning av den kommunala konsumentvägledningen, 2017.

⁴⁶ Beslut som tas av KFM enligt skuldsaneringslagstiftningen kan överklagas särskilt i enlighet med dessa lagar, se 45 § SL och 47 § SLF. Jag bortser härmed även från det skadeståndsrättsliga ansvar som eventuellt skulle kunna aktualiseras enligt 3 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207).

⁴⁷ Se om terminologin i prop. 2016/17:171 s. 251 f. och HFD 2017 ref. 35.

⁴⁸ Se särskilt 22–25 §§ FL, som i princip motsvaras av 40–48 §§ i nya FL, jfr not 27. Se även t.ex. Lindquist, U., Losman, S., Lundin, O., Madell, T., Kommunallagen. En handbok med lagtext och kommentarer (15:e uppl., 1 jan 2017, Zeteo), kommentaren till 10 kap. 3 § KL.

⁴⁹ Se 22 § FL och 13 kap. 1 § KL. Vem som betraktas vara medlem av en kommun framgår av 1 kap. 5 § KL.

⁵⁰ Prop. 2016/17:171 s. 252.

Bestämmelser om överklagande av (vissa) kommunala beslut tagna med stöd av socialtjänstlagen finns i 16 kap. SoL. I 16 kap. 3 § SoL finns det uppräknat vilka beslut som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelsen har tolkats som en tillräcklig särreglering i förhållande till bestämmelserna i KL, för att det ska bli fråga om ett förvaltningsrättsligt överklagande.⁵¹ Bestämmelsen om kommunernas budget- och skuldrådgivning finns inte uppräknad i 16 kap. 3 § SoL och den överprövningsmöjlighet som därmed kan aktualiseras är bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. KL. Eftersom det förvaltningsrättsliga överklagandet främst är tänkt att aktualiseras vid tillämpning av bestämmelser som har enskilda som adressater, är dock detta inte förvånande.

Kommunala beslut som rör budget- och skuldrådgivningen generellt, t.ex. huruvida kommuner ska bedriva sådan verksamhet respektive dess form och omfattning, kan således överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KL. En förvaltningsdomstol kan i sådana fall komma fram till att ett beslut att helt avveckla budget- och rådgivningsverksamhet strider mot 5 kap. 12 § SoL och därmed ska upphävas i enlighet med 13 kap. 8 § KL. Beslut som rör verksamhetens form eller omfattning torde dock vara väsentligt svårare att få upphäva genom en laglighetsprövning, beaktat det relativt omfattande skönsmässiga utrymme som kommunerna åtnjuter inom ramen för regleringen.⁵²

8. Avslutande ord

Som har visats innebär flytten av bestämmelsen som reglerar det kommunala ansvaret för budget- och skuldrådgivning inte några egentliga materiella förändringar – och är inte heller tänkt att innebära det. Mycket av den kritik som har riktats mot bestämmelsen anses redan sedan tidigare framgå av regleringen, vilket innebär att ledordet i förarbetena varit att *förtydliga* vad som redan gäller. Det är dock fortfarande så att bestämmelsen är kortfattad och att dess närmare innebörd öppnar för tolkning även beaktat de förarbetsuttalanden som finns tillgängliga. Det kan dessutom noteras att det även fortsättningsvis i första hand är i förarbetena som dessa förtydliganden kommer till uttryck. Konsumentverkets publicerade rekommendationer kan ge ytterligare vägledning för kommunerna om hur de bör utforma sin budget- och skuldrådgiv-

⁵¹ Se bl.a. prop. 2000/01:80 s. 96 f. och 172 samt Lundgren, L., Sunesson, P. & Thunved, A., Nya sociallagarna (30:e uppl., 1 jan 2017, Zetee), kommentaren till 16 kap. 3 § SoL.

⁵² Jfr Marcusson, L., Laglighets- och lämplighetsprövning en titt i backspegeln och framåt, FT 1992 s. 121 ff. och Lerwall, L., Den kommunala likställighetsprincipen, i Marcusson, L. (red.), Offentlighetsrättsliga principer, 3:e uppl., Uppsala 2017, s. 193 f.

ning. Rekommendationerna är dock inte bindande och torde exempelvis inte kunna ligga till grund för att underkänna en viss kommuns verksamhet inom detta område.⁵³

Ett materiellt förtydligande innebär dock flytten av bestämmelsen i sig. Framledes råder det inget tvivel om att budget- och skuldrådgivningen ska hänföras till socialtjänstens område. En annan förändring av materiell betydelse är att rådgivningen även omfattar sådana personer som omfattas av den nya lagen om skuldsanering för företagare, s.k. F-skuldsanering.

Vissa oklarheter synes dock fortfarande kunna identifieras, t.ex. i fråga om tillsynsansvaret. Om IVO fortsätter att framhålla att deras tillsynsmandat endast omfattar vad som har organiserats inom ramen för en kommuns socialtjänst, torde en viss kommuns organisering av budget- och skuldrådgivningen även fortsättningsvis leda till oklarheter i fråga om tillsynsansvaret. En, enligt min uppfattning, naturlig kritik kan i så fall riktas mot IVO:s organisatoriska synsätt vid avgränsningen av myndighetens tillsynsansvar. En förändring av denna utgångspunkt torde till och med vara en nödvändighet, beaktat de uttalanden som återfinns i förarbetena till den nya bestämmelsen i SoL. Frågan borde således vara överspelad genom flytten av bestämmelsen till SoL.

⁵³ Jfr t.ex. Wiklander, P., Regleringen av kommunal redovisning – en kommunalrättslig fråga med en redovisningsrättslig systematik, InraTi 2/2016, s. 14 f. med vidare hänvisningar.

ANNINA H. PERSSON & MARIE KARLSSON TUULA

Ett mer flexibelt system för förbättrade företagsrekonstruktioner - hur?¹

Entreprenörskapsutredningen har nu lämnat sitt betänkande, SOU 2016:72, Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet. Som ett övergripande mål i detta betänkande som avser företagsrekonstruktion - del 2 - ingår att förbättra förutsättningarna för företag som är i kris att få en andra chans. I denna artikel presenteras huvuddragen i betänkandet med reflektioner utifrån amerikansk rätt.

1. Behovet av en reformerad rekonstruktionslagstiftning

Vid LRF:s tillkomst år 1996 uppskattades att antalet företagsrekonstruktionsärenden årligen skulle komma att uppgå till cirka 500. Ännu så länge är vi långt ifrån detta mål. Under åren 2011–2014 har i genomsnitt knappt 200 rekonstruktioner per år inletts. Hittills är det alltså få företag som får en andra chans att undvika konkurs genom rekonstruktionsförfarandet. Satt i relation till antalet konkurser utgör rekonstruktionerna bara några få procent.

¹ Tidigare publicerad i InraTi 2/2016, s. 66–77.

Tabell 1 Företagsrekonstruktioner / Konkurser

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Företagsrekonstruktioner | 177 | 266 | 177 | 110 | 220 | 250 | 194 |
| Konkurser | 5 500 | 6 899 | 6 220 | 5 497 | 7 471 | 7 701 | 7 158 |
| Antal företagsrekonstruktioner iprocent av antal konkurs | 3,2 % | 3,8 % | 2,8 % | 2 % | 2,9 % | 3,2 % | 2,7 % |

Det bör ändå framhållas att det finns tecken på att företagsrekonstruktioner blivit vanligare. Under åren 1996–2006 inleddes knappt 140 rekonstruktioner per år, vilket innebär att det genomförts cirka 40 procent fler rekonstruktioner under åren 2011–2014.

Det finns flera möjliga orsaker till det ökade intresset för företagsrekonstruktioner. En är att under år 2005 ändrades reglerna så att lönegarantisystemet omfattar rekonstruktion och inte bara vid konkurs.² Vidare är det troligt att medvetenheten om möjligheterna till rekonstruktion ökat på senare, bl.a. som en följd av att rekonstruktionsprocessen i SAAB fick stor uppmärksamhet i media.

Intresset för att inleda företagsrekonstruktioner har således ökat, men vi är fortfarande långtifrån lagstiftarens mål om 500 rekonstruktioner per år.

Vad gäller andelen lyckade företagsrekonstruktioner har denna ökat något under senare år. Med en lyckad rekonstruktion avses i detta sammanhang att syftet med rekonstruktionen har uppnåtts och att företaget finns kvar i samma juridiska form två år efter att förfarandet avslutades. Under åren 1996–2000 lyckades 23 procent av de inledda rekonstruktionerna. Motsvarande andel under åren 2008–2010 var 26 procent.³ Noteras kan att ökningen av antalet inledda rekonstruktioner under den senare tidsperioden alltså inte inneburit att en högre andel misslyckats. Vissa siffror visar dock att de lyckade rekonstruktionerna ökat mellan åren 2011-2015. Av dessa siffror kan man utläsa att nästan hälften av alla bolag som genomgår en företagsrekonstruktion lyckas, dvs. är aktiva ett år efter en avslutad företagsrekonstruktion. Enligt dessa siffror var det år 2011 lyckades 61,5 av företagsrekonstruktionerna som lyckades, 2012 var det 41 %, 2013 var det 44 %, 2014 var det 51 % och 2015 var det 48 %.⁴ Emellertid har det varit

² SFS 2005:273

³ Jfr Persson A.H. & Karlsson-Tuula, M., Företagsrekonstruktion – i teori och praktik, 2 uppl., 2012, s. 25 f.

⁴ Statistik från Creditsafe 2016-04-28.

svårt att få fram tillförlitlig statistik om hur många företagsrekonstruktioner som varit lyckade, särskilt som olika källor har skilda mått på hur en lyckad företagsrekonstruktion ska definieras.⁵ Det planeras att genomföra en ny studie om antalet företagsrekonstruktioner i landet mellan år 2006 till och med 2016. Arbetet har påbörjats och redovisas före sommaren 2017.

2. Huvuddragen i utredningens överväganden och förslag

2.1 Informationsinsatser

Ett första hinder mot ge fler företag en andra chans genom företagsrekonstruktion är att förfarandet snart 20 år efter att LFR trädde i kraft fortfarande är relativt okänt för många företagare. En given förutsättning för att fler livskraftiga företag ska kunna ges en andra chans är att företagen har kännedom om rekonstruktionsförfarandet. Under utredningens arbete har det dock blivit tydligt att förfarandet är okänt för framförallt många små men även medelstora företag. Ett sätt att öka näringslivets kunskaper om förfarandet är att företagen i sina kontakter med samhällets institutioner ges information om företagsrekonstruktion.

I dag finns information om hur det går till att starta ett företag, vilka regler som gäller under tiden företaget drivs och hur verksamheten avslutas på flera olika myndigheters hemsidor. Skatteverket håller också informationsträffar för företagare. Information om företagande finns på företagsajten verksamt.se samt hos myndigheter som exempelvis Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Informationen om företagsrekonstruktion är dock påfallande sparsam. På Sveriges Domstolars hemsida finns exempelvis utförlig information om hur man går till väga för att ansöka om konkurs men någon motsvarande information om företagsrekonstruktion finns däremot inte, vilket enligt utredningens uppfattning vore önskvärt, särskilt som det finns ett betydande antal fysiska personer som driver näringsverksamhet och kan vara i behov av företagsrekonstruktion. Om det från myndigheter görs särskilda satsningar på information om företagsrekonstruktion för att stötta näringslivets behov av kompetensförsörjning i detta avseende bör antalet rekonstruktioner öka.

⁵ Se Kubu, M., Hur mäts en lyckad rekonstruktion? Ackordscentralens nyheter nr 2, 2016 s. 2.

Ett inslag i att stödja företagets möjligheter till en andra chans är också rådgivning till företag med finansiella problem. I Sverige finns flera aktörer som arbetar med rådgivning till företag som skulle kunna vara effektiva kanaler att nå ut med information om företagsrekonstruktion, exempelvis Almi Företagspartner AB och intresseorganisationen Företagarna. Dessa aktörer har kännedom om vilka personer i regionen som är skickliga rekonstruktörer och som företagen i första hand bör vända sig till. I Sverige finns redan ett antal regionala initiativ som syftar till att förhindra att livskraftiga företag med finansiella svårigheter i onödan hamnar på obestånd och försätts i konkurs. Ett initiativ som pågått sedan år 1997 är Företagsakuten i Västra Götaland som drivs av Business Region Göteborg. En undersökning från år 2015 visar att över 400 företag har fått hjälp under åren 2011–2013. Av dessa var 60 procent fortsatt aktiva då undersökningen gjordes.⁶ Fler regionala initiativ som vid kontakter med företag aktivt informerar om bl.a. rekonstruktionsförfarandet bidrar till att fler företag får kännedom och använder sig av förfarandet.

Till utredningen har även framförts önskemål om inrättande av en företagsombudsman som talesman i olika frågor. Företagsombudsmannen skulle i första hand stå för en övergripande bevakning av företagarfrågor utifrån gällande lagstiftning och arbeta med bl.a. information och opinionsbildning. Genom att informera, utbilda, och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer skulle företagsklimatet i stort kunna främjas och kunskapen om vilka alternativ till en andra chans som står till buds när ett företag har finansiella svårigheter öka. Problemet med att få ansökan om företagsrekonstruktion i tid är ingalunda ett svenskt fenomen. I USA finns det en gäldenärsorienterad lagstiftning som är fördelaktig på ett annat sätt än den svenska lagstiftningen. Trots detta ansöker många företagare för sent om att inleda Chapter 11, Reorganisation Business. Det är en angelägen uppgift att få företagare att reagera så tidigt som möjligt när likviditetsproblemen är ett faktum.

2.2 *En ändrad samhällsattityd*

En betydelsefull orsak till att många företag inte i tid ansöker om företagsrekonstruktion är den negativa attityden till misslyckat entreprenörskap. Det medför att företag väntar in i det sista med att offentliggöra sina ekonomiska problem. Detta trots att det finns ekonomisk forskning som visar att den,

⁶ <http://www.businessregion.se/sv/foretagsakuten?>

vars bolag eller enskilda firma har försatts i konkurs, har nytta av detta om vederbörande startar företag på nytt.⁷

I USA är attityden en helt annan än i Sverige. Att misslyckas som företagare betraktas inte som fult och skamligt. I förarbetena till Bankruptcy Code från 1977 refereras det till att en företagare ska få en "fresh start". Det är dock värt att uppmärksamma att BC genom att sätta gäldenären och dennes verksamhet i centrum gör samhällsekonomiska vinster på köpet.⁸ BC bygger på två fundamentala principer, *Equity Policy* och *Reorganization Policy*.⁹ *Equity Policy* innebär att borgenärerna med lika rätt till betalning får lika stor utdelning ur gäldenärens tillgångar och att borgenärerna skall bära en eventuell förlust lika, *pro rata equality*. Kritik har riktats mot principen, eftersom flertalet menar att någon likabehandling av borgenärer inte förekommer i realiteten. Kritiken mot »*pro rata policy*». *Reorganization Policy* innebär att gäldenären skall få möjlighet att rekonstruera sin verksamhet för att den när den drivs vidare skall bevara arbetstillfällena och öka värdet på verksamheten, vilket i sin tur också ökar en eventuell utdelning till borgenärerna.¹⁰ Kongressen har uttryckt det på följande sätt »... Congress presumed that the assets of the debtor will be more valuable if used in a rehabilitated business than 'if sold for a scrap' ... ». ¹¹ Det har dock diskuterats vilken målsättningen egentligen är med den konkursrättsliga lagstiftningen. Vissa ifrågasätter om den konkursrättsliga policyn istället borde ha som syfte att minimera de ekonomiska förlusterna, »Efficient bankruptcy policy would seek not to maximize the value of the debtors' estates, but rather to minimize bankruptcy losses», den s.k. Murphian philosophy.¹²

Om fler företag i ett tidigare skede vågar vara offentliga med sina ekonomiska problem torde fler ansöka om företagsrekonstruktion i rätt tid och fler rekonstruktioner skulle då lyckas eftersom de ekonomiska problemen inte hunnit bli så svåra att konkurs är det enda realistiska alternativet. Hur man ändrar samhällsattityder till ekonomiskt misslyckande är emellertid

⁷ Wennberg, K. m.fl., Reconceptualizing entrepreneurial exit: Divergent exit routes and their drivers, *Journal of Business Venturing*, 2009.

⁸ Tuula, M., Redkonstruktion av företag inom insolvenslagstiftningens ramar. En jämförande studie av svensk och amerikansk insolvensrätt.. Sthlm, 2001 2 uppl. S. 51 f.

⁹ Se Bienenstock, S., *Bankruptcy Reorganization*, 5 uppl. m. suppl. 1989, s. 2.

¹⁰ Bowers, J., Groping and coping in the shadow of Murphy's law: Bankruptcy Theory and the elementary economics of failure, *Michigan L. Rev.* 1990, s. 2097–2146.

¹¹ H.R. Rep. No 95–595, 1977, s. 220. Se även *United States v. Whiting Pools, Inc.*, 462 U.S. 198, 203(1982).

¹² Bowers, J., Groping and coping in the shadow of Murphy's law: Bankruptcy Theory and the elementary economics of failure, *Michigan L. Rev.* 1990, s. 2097–2146.

en mycket stor fråga som av tidsskäl inte i sin helhet låter sig besvaras inom ramen för detta uppdrag.

Ett sätt att ändra samhällsattityder kan vara genom lagstiftning. Lagstiftning som ökar företagens möjlighet till en andra chans och reducerar risken för ekonomiskt misslyckande genom konkurs leder enligt den ekonomiska forskningen till mer och bättre entreprenörskap. Brist på information kan också vara en faktor bakom rådande synsätt och mycket kan åstadkommas genom myndigheternas informativa och rådgivande funktion och de attityder som förmedlas i detta arbete.

Vikten av att få företag att på ett tidigt stadium förutse och erkänna ekonomiska problem och därmed söka hjälp i tid har uppmärksammats även på EU-nivå.¹³

Ett konkret sätt att påverka samhällets syn på företag med ekonomiska svårigheter vore att se över konstruktionen bakom kreditföretagens ratingsystem. När ett företag i dag får ratingbetyg är en faktor om enskilda styrelseledamöter stuttit i bolagsstyrelser för företag som gått i konkurs. Om så är fallet riskerar ifrågavarande företag sämre rating. Konsekvensen av detta är att kompetenta styrelseledamöter lämnar styrelser i företag som får ekonomiska problem, vilket inte sällan leder till att problemen i dessa företag accelererar och att de senare försätts i konkurs. Många gånger kunde konkursen ha undvikits eller adekvata beslut fattats om rätt styrelsepersoner funnits kvar.

I dag är det också så att information om att ett företag genomgått företagsrekonstruktion ligger kvar i kreditföretagens system under flera år efter att förfarandet avslutats. Det gäller även i de fall rekonstruktionen varit framgångsrik. En konsekvens härav är bl.a. att företaget inte kan komma ifråga i en offentlig upphandling. Vid sådana upphandlingar är det vanligt att krav ställs på gäldenären att vederbörande inte är föremål för ackord. Om gäldenären inte uppfyller detta ”ska”-krav kan vederbörande inte komma ifråga för en anbudsvärdering.

Sammanfattningsvis medför kreditföretagens registrering i detta avseende att det överhuvudtaget blir svårare att framgångsrikt fortsätta verksamheten.

¹³ Se Europeiska kommissionens rekommendation av den 12 mars 2014 om en ny strategi för att hantera konkurs och insolvens och Proposal for a directive of the European Parliament and of the council on preventive restructuring frameworks, second chance and measures to increase the efficiency of restructuring, insolvency and discharge procedures and amending Directive 2012/30/EU. COM (2016) 723 final. 2016/0359 (COD).

2.3 Ansökningsförfarandet m.m.

2.3.1 Företagsrekonstruktionerna koncentreras till färre domstolar

Förutom att öka medvetenheten bland företagen om rekonstruktionsförfarandet är det också viktigt att minska kostnaderna för processen. Världsbanken har i en rapport framhållit att ett snabbare insolvensförfarande uppmuntrar till mer utlåning och ökar företagets tillgång till finansiering och att Sverige bör överväga att göra insolvensprocessen snabbare. Enligt rapporten är det svenska insolvensförfarandet mer kostsamt än i andra jämförbara OECD-länder.¹⁴

En åtgärd som behöver vidtas för att skapa ett snabbare och billigare förfarande för både borgenärer och gäldenärer hör enligt utredningens mening samman med utformningen av ansökningsförfarandet där en koncentration av rekonstruktionsärendena till färre domstolar skulle ge en mer effektiv användning av resurser och kompetens.

2.3.2 Högre beviskrav för företagsrekonstruktion och något mer information i ansökan

En förklaring till att få företag ansöker om företagsrekonstruktion är att såväl borgenärer som gäldenärer saknar förtroende för rekonstruktionsprocessen. Förfarandet har i dag ett dåligt rykte, inte minst eftersom det är vanligt att en rekonstruktion misslyckas och gäldenären senare försätts i konkurs. En orsak till detta är att kraven på att få inleda ett rekonstruktionsförsök har uppfattats som mycket låga i den praktiska tillämpningen och att gäldenärer utan utsikt att överleva därför i för stor utsträckning beviljas rekonstruktion. Trots att statistiken visar att 50-75 % av de inledda rekonstruktionerna misslyckas är det också påfallande sällan som en inledd rekonstruktion stoppas vid borgenärssammanträdet. Det är endast cirka 20 procent av rekonstruktionerna som upphör före eller vid det första borgenärssammanträdet.

Det är således av betydelse hur processen för företagsrekonstruktioner ser ut och hur tidigt rekonstruktioner med små förutsättningar att lyckas kan stoppas. Om utsiktslösa rekonstruktioner stoppas tidigt förlösas mindre av såväl gäldenärens som borgenärernas medel i onödan. Eftersom det är få ansökningar om rekonstruktion som stoppas av domstolen såväl i inledningsskedet som vid det efterföljande borgenärssammanträdet är det enligt

¹⁴ World Bank. 2014. Sweden's Business Climate, Opportunities for Entrepreneurs through Improved Regulations. Washington, DC: World Bank,

utredningens mening motiverat dels att ansökan ska innehålla mer information och därmed ge rätten ett bättre bedömningsunderlag för att avgöra huruvida gäldenären är lämplig att genomgå rekonstruktion eller inte, dels att se över de lagliga beviskraven för att få inleda och fortsätta en rekonstruktion.

Utredningen förordar att det i ansökan ska finnas en utförligare beskrivning av gäldenärens verksamhet samt en likviditetsbudget. Likviditetsbudgeten ska visa att det finns likvida medel tillgängligt för att betala den löpande driften av verksamheten kontant under, som huvudregel, de första tre månaderna av företagsrekonstruktionen. Budgeten bör förhindra att ansökningar ges in slentrianmässigt och ställer krav på gäldenären att sätta sig in i sin ekonomi och verkligen analysera huruvida det finns kvarstående ekonomiska utsikter att lyckas. Det blir också tydligare för gäldenären om det finns medel att löpande betala skatter och avgifter under rekonstruktionen, vilket minskar risken för att ett skatterättsligt företrädaransvar aktualiseras under förfarandet. För att inte riskera att ansökan blir så tidskrävande att upprätta att den inte hinner ges in i tid finns möjlighet att komplettera med budgeten efter att ansökan getts in i vissa fall.

Beviskraven för att bifalla en ansökan om företagsrekonstruktion är lågt ställda. Enligt 2 kap. 6 andra stycket LFR får ett beslut om rekonstruktion inte meddelas, om det saknas skälig anledning att anta att syftet med rekonstruktionen kan uppnås. Vid tillämpningen av regeln måste rätten göra en prognos beträffande utsikterna för att en rekonstruktion kan bli lyckosam och i denna del räcker det enligt förarbetena för att bifalla ansökan att möjligheten att en rekonstruktion leder till att verksamheten kan rekonstrueras inte framstår som utesluten (prop. 1995/96:5 s. 180).

Genom att tidigare stoppa de företagskonstruktioner som saknar förutsättning att lyckas torde förtroendet för processen öka. Utredningen förordar därför ett något högre beviskrav vid såväl rättens inledande prövning som vid borgenärssammanträdet.

2.3.3 Uteblivet samtycke från rekonstruktören ska medföra ogiltighetsverkan

När företagsrekonstruktionen inletts uppkommer vissa rättsverkningar, bl.a. får gäldenären inte utan rekonstruktörens samtycke betala skulder som uppkommit före beslutet om rekonstruktion eller ställa säkerhet för sådana

skulder, åta sig nya förpliktelser eller överlåta, pantsätta eller upplåta annan rätt till egendom av väsentlig betydelse för gäldenärens verksamhet.

Kravet på samtycke vid nämnda rättshandlingar är av central betydelse för att företagsrekonstruktionen ska kunna genomföras på det sätt som rekonstruktören anser bäst tjänar rekonstruktionsintresset. Det kan vara bristande kompetens hos ägaren eller ledningen i gäldenärsföretaget som föranlett att företaget har tillfälliga betalningssvårigheter och om ledningen efter att förfarandet inletts fortsätter att på egen hand exempelvis ådra sig nya skulder minskar förutsättningarna för en framgångsrik rekonstruktion avsevärt.

Om gäldenären i dag åsidosätter samtyckeskravet blir rättshandlingen inte ogiltig. Däremot blir avtalsmotparten utan superförmånsrätt i en eventuell efterföljande konkurs. Vad rekonstruktören ytterst har att sätta emot en gäldenär är att begära företagsrekonstruktionens upphörande om samarbetet inte fungerar. I de fall en gäldenär vid några tillfällen agerar illojalt och bryter mot regeln om samtycke på ett sätt som försvårar rekonstruktionen är det dock inte sannolikt att rekonstruktören begär att förfarandet ska avslutas. Detta inte minst mot bakgrund av att gäldenären är rekonstruktörens uppdragsgivare, oftast är den som valt rekonstruktören för uppdraget och är den som betalar rekonstruktörens ersättning. I de fall där rekonstruktionen har goda förutsättningar att lyckas i övrigt är det också samhällsekonomiskt ineffektivt att låta rekonstruktionen helt upphöra till följd av illojalt agerande från gäldenären.

För att stärka rekonstruktörens roll i förfarandet och förbättra möjligheterna att genomföra företagsrekonstruktioner på ett framgångsrikt sätt är det motiverat med en viss inskränkning i gäldenärens rätt att förfoga över sina tillgångar under förfarandet. Utredningen förordar att ett uteblivet samtycke från rekonstruktören ska medföra ogiltighetsverkan för rättshandlingen i fråga om inte motparten var i god tro, dvs. inte kände till eller borde ha känt till att gäldenären var föremål för rekonstruktion och inte hade rätt att företa rättshandlingen i fråga.

2.3.4 Reglerna om gäldenärens avtal ändras

Utredningen ska enligt direktiven föreslå hur LFR och KonkL kan samordnas både materiellt och processuellt för att åstadkomma en för de inblandade parterna och samhället mer ändamålsenlig ordning. En ökad samordning har den stora fördelen att incitamenten för en gäldenär eller borgenär

att välja ett förfarande som enbart gynnar det egna intresset minskar. Mer samordnade regler blir enklare och mer förutsägbara för samtliga aktörer, som då slipper att överväga olika alternativa handlingsvägar.

Ett exempel på bristande materiell samordning mellan reglerna i LFR och KonKL är reglerna om gäldenärens avtal. Dessa skillnader kan få till följd att särintressena styr valet av förfarande på bekostnad av det allmänna borgenärsintresset och samhällsintresset, till exempel på så sätt att en part som önskar komma ur ett avtal har större möjligheter att göra så i konkurs än i företagsrekonstruktion. Problematiken är inte ny och reglerna om gäldenärens avtal vid både rekonstruktion och konkurs har varit föremål för översyn dels i Förmånsrättskommitténs slutbetänkande *Gäldenärens avtal vid insolvensförfaranden* (SOU 2001:80), dels i slutbetänkandet *Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag av 2007 års insolvensutredning* (SOU 2010:2).

Utredningen anser att nuvarande brister kan undvikas eller i vart fall minskas om regleringen utformas i huvudsak enligt de förslag som lämnats tidigare av nämnda utredningar. Särskilt mot bakgrund av att 2007 års insolvensutrednings förslag byggde på Förmånsrättskommitténs slutbetänkande som hade fått ett brett stöd i remissomgången.

2.3.5 Förslaget till rekonstruktör ska föregås av kontakter med borgenärerna m.m.

Enligt LFR ska rätten, när den beslutar om företagsrekonstruktion, samtidigt utse en rekonstruktör. I en ansökan ska det alltid finnas ett förslag till en person som är lämplig som rekonstruktör och har borgenärernas förtroende. För att rätten i det enskilda fallet ska kunna ta ställning till frågan om lämplighet och förtroende måste den få kännedom om borgenärernas inställning till den person som föreslagits. Utredningen förordar en ordning där det av ansökan ska framgå vilka borgenärer som har kontaktats med anledning av den föreslagna rekonstruktören, hur borgenärerna är berörda samt om de har något att erinra mot att den föreslagna personen utses. Meningen är att gäldenären och den blivande rekonstruktören alternativt borgenären vid framtagandet av ansökan ska ha förankrat valet av person hos borgenärerna så att inte förtroendefrågan i denna del senare utgör ett hinder för att genomföra rekonstruktionen på ett framgångsrikt sätt.

Enligt LFR får rätten om det finns särskilda skäl att utse fler än en rekonstruktör. I syfte att hålla nere kostnaderna för förfarandet anser utredningen

att det bör vara svårare än i dag att utse fler än rekonstruktör. I den mån den utsedde rekonstruktören behöver ytterligare kompetens i vissa frågor är det billigare och mer ändamålsenligt att i stället anlita sakkunnigt biträde.

2.3.6 Rätten prövar rekonstruktörens arvode

Många företag uppfattar företagsrekonstruktionsförfarandet som dyrt. Som förfarandet är utformat i dag saknas kunskap om rekonstruktörens ersättning, vilket är en av de största utgiftsposterna i förfarandet. Det kan många gånger vara svårt för ett företag att avgöra om det av rekonstruktören begärda beloppet är en skälig ersättning för uppdraget. Att det svenska insolvensförfarandet är mer kostsamt än i andra jämförbara OECD-länder och att den största delen utgörs av advokat- eller rekonstruktörskostnader har nyligen konstaterats av Världsbanken. För att få framförallt fler små och medelstora företag att använda sig av rekonstruktion är det således viktigt att göra förfarandet billigare än i dag. Ett sätt att åstadkomma detta är att införa en obligatorisk domstolsprövning av rekonstruktörens ersättning för det arbete och för de utlägg som uppdraget har krävt. En obligatorisk domstolsprövning av rekonstruktörens ersättning skapar transparens och en sundare priskonkurrens. Prövningen av ersättningen torde också vara en förutsättning för att rekonstruktören ska kunna utses till förvaltare i en efterföljande konkurs (se nedan).

2.3.7 Rekonstruktörens skadeståndsskyldighet regleras i lag

Enligt gällande rätt kan en skadeståndstalan mot en rekonstruktör väckas enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer för skador rekonstruktören orsakar vid fullgörandet av sitt uppdrag. Med beaktande av att rekonstruktörens roll nu förstärks ytterligare bör det i förtydligande syfte finnas bestämmelser i LFR som reglerar att rekonstruktören ska ersätta skador som han eller hon vid fullgörande av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oakt-samhet tillfogar en borgenär i förfarandet eller gäldenären. Utredningens förslag i denna del innebär en samordning med konkurslagens regler om skadeståndsskyldighet för konkursförvaltare, vilket minskar risken för att särintressen styr valet av förfarande på bekostnad av det allmänna borge-närs- och samhällsintresset.

2.3.8 *Bör en rekonstruktör kunna utses till förvaltare i en efterföljande konkurs?*

En rekonstruktörs erfarenheter av en företagsrekonstruktion kan vara av stort värde vid en eventuell konkurshantering. Det kan exempelvis vara kostnadsbesparande eftersom rekonstruktören redan känner till gäldenärsföretaget och de ekonomiska förutsättningarna och därför kan utreda konkursboet på ett effektivare sätt än en icke tidigare insatt person. Med beaktande av senare års praxis anser utredningen att det inte råder någon presumtion för att en rekonstruktör inte kan vara förvaltare i en gäldenärs efterföljande konkurs utan snarare att det finns flera vanligt förekommande situationer där det är möjligt att förordna rekonstruktören som förvaltare. Utredningen har stannat för att inte föreslå några lagändringar i detta avseende.

2.3.9 *Separat ackord*

Utredningen är av uppfattningen att det finns ett reellt behov av ett ackordsförfarande för gäldenärer som samtidigt inte behöver rekonstruera den verksamhet som bedrivs. Det kan finnas flera orsaker till ett livskraftigt företag med betalningssvårigheter hamnar i tillfälliga likviditetsproblem som inte har med affärsidén att göra. Utredningen föreslår därför ett s.k. separat ackord. Det separata ackordet är avsett att vara en snabb väg till skuldnedläggning för gäldenären i fall då det i övrigt saknas behov av att rekonstruera den verksamhet som bedrivs. Förfarandet är tänkt att bli billigare, snabbare och vara särskilt attraktivt för små och medelstora företag.

2.3.10 *Utvidgat ackord*

Gäldenären och borgenärerna ska ha möjlighet att träffa en särskild uppgörelse, s.k. utvidgat ackord. Rätten ska efter begäran av gäldenären eller en eller flera borgenärer besluta om förhandling om utvidgat ackord. Vid förhandlingen ska borgenärerna rösta om uppgörelsen. Innehållet i uppgörelsen bestäms helt av parterna. Uppgörelsen ska fastställas av domstol och sak kunna tvingas igenom om en majoritet av borgenärerna är positiva till en sådan uppgörelse. Ett utvidgat ackord är att se som en variant av det offentliga ackordet.

3. Några avslutande ord

Utredningen har fått kort tid på sig att utreda ett komplext rättsområde med många frågor. Eftersom direktiven i detalj styr vad utredningen har att ta ställning till har det varit svårt att överväga andra frågor än de som har nämnts i direktiven. En sådan fråga är t.ex. vilken inriktning som lagstiftningen bör ha för att vara tillräckligt gäldenärsinriktad och därmed också entreprenörsvänlig. I Sverige har inte den debatten förts i någon större utsträckning. Det måste ändå betraktas som ett framsteg att Tillväxtanalys har genomfört en studie om sambandet mellan insolvenslagstiftningen och entreprenörskap. Debatten tar emellertid inte slut här. Den har just börjat igen. Nu återstår det att se vad remissinstanserna kommer fram till och hur de önskar lagstiftningens utformning de lege ferenda. De flesta utredningar på insolvensrättens område har tyvärr hamnat i malpåse och det är vår bådass önskan att så inte blir fallet denna gång.

MARIE KARLSSON-TUULA

Entreprenörskap i centrum för insolvenslagstiftningen de lege ferenda ¹

Rekonstruktionslagstiftning i allmänhet är för närvarande föremål för granskning inom hela EU. EU har funnit att vissa medlemsstater saknar en väl fungerande rekonstruktionslagstiftning och har därför kommit med ett förslag till direktiv på området för medlemsstaternas tillnärmning av lagstiftningen. Vissa kriterier har ställts upp om vad en rekonstruktionslagstiftning bör innebära för att underlätta för Entreprenörskap och investeringar. I USA har Entreprenörskapet och Bankruptcy Code varit frekvent studerad under lång tid. Entreprenörskap har lyfts fram även i Europa. I denna artikel beskrivs EU:s pågående arbete och hur man i USA har tillskapat en väl fungerande lagstiftning med hjälp av att fastställa vilken inriktning som en väl fungerande insolvenslagstiftning bör ha.

1. Inledning

Entreprenörskapet har under lång tid varit central i diskussionerna för hur en insolvensrättslig lagstiftning kan utformas. Syftet är att skapa de rätta incitamenten som är relevanta för att företagaren ska ansöka i tid om företagsrekonstruktion. Redan under 1970-talet blev entreprenörskapet framlyft vid lagändringar i den amerikanska Bankruptcy Code. Lagstiftningens inriktning blev en omdiskuterad fråga dvs. om rekonstruktionslagstiftningen ska vara gäldenärs-, borgenärs- och/eller samhällsinriktad för att underlätta

¹ Tidigare publicerad i InraTi 2/2016, s. 84–90.

entreprenörskap. Under senare tid har det i EU aktualiserats frågor om Entreprenörskap och "fresh start" och att en företagare ska få en andra chans. Den 17 oktober presenterades förslag på ändrade rekonstruktions regler i Sverige i utredningen Entreprenörskap på det tjugoförsta århundrandet.² Detta förslag ska nu bli föremål för en remissomgång. Klart är att intresse för Entreprenörskap har vuxit under senare tid. Det finns flera frågor som kan lyftas fram i sammanhanget. En fråga är om det finns ett samband mellan entreprenörskap och insolvensreglers utformning. En andra fråga är vilken betydelse en lagstiftnings inriktning ska ha för att underlätta entreprenörskap. En tredje fråga är vilka kriterier som kan används för att fastställa om lagstiftningen är att betrakta som gäldenärs-, borgenärs-, och eller samhällsinriktad. Frågorna behandlas nedan i nu nämnda ordning.

2. Arbetet med insolvensfrågor i EU

Kommissionen har under senare tid presenterat en ny europeisk strategi för att hantera misslyckade företagssatsningar. Den presenterade under 2012 en ny Europeisk strategi för att hantera misslyckade företagssatsningar och insolvens.³ Kommissionen identifierade ett antal områden där skillnaderna i de nationella insolvenslagstiftningarna skiljer sig åt och påtalade bl.a. vikten av att reglerna om insolvens skulle genomgå en tillnärmning. Kommissionen har särskilt också lyft fram vikten av att överväga mildare insolvensregler. Ett skäl till detta är att insolvensreglernas utformning särskilt påverkar vilka individer som startar företag. Vidare har möjligheterna för att starta upp på nytt också diskuterats. Detta benämns "fresh start" i den amerikanska doktrinen. I mars 2014 kom ytterligare en rekommendation för att säkerställa att livskraftiga företag som är aktiva inom den europeiska unionen ska ha tillgång till nationella insolvensförfaranden.⁴ Det framhölls att en tillnärmning av medlemsstaternas insolvensregler borde övervägas. Dessa förfaranden ska möjliggöra att företagen kan omstruktureras i ett tidigt skede så att konkursdrabbade entreprenörer kan få en andra chans. Den 22 november i år kom ett förslag till direktiv på området. Detta innehåller förslag till harmonisering genom att vissa mininivåer ska införas i

² SOU 2016:72. Detta betänkande behandlas inte i denna artikel.

³ COM (2012) 742 final av den 12 december 2012. Se även SOU 2016:72, s. 138 f

⁴ COM (2014) 1500 final av den 3 december 2014.

medlemsstaterna i EU.⁵ Något av det som nämns i direktivet är bl.a. är att minska de största hindren för det fria flödet av kapital.

Syftet är att alla medlemsstater ska ha inrättat huvudprinciper för effektivare insolvensförfaranden genom att förkorta förfarandenas längd och att det ska finnas rekonstruktionsmöjligheter. Det ska också finnas möjlighet för företagaren att starta upp på nytt. Tanken är att det ska underlätta för möjliga investeringar och öka antalet arbetstillfällen.

Det finns förslag om att medlemsländerna ska införa rekonstruktionsplaner som ska fastställas av specialdomstol. Tanken är också att antalet onödiga konkurser ska minska. Förslaget ska förhandlas i medlemsstaterna och det blir intressant att se hur det påverkar svensk rättsutveckling.

3. Studien Samband mellan entreprenörskap och insolvensregler

Tillväxtverket har i studien, Samband mellan entreprenörskap och insolvensregler, visat att det föreligger ett samband mellan en insolvenslagstiftnings inriktning och viljan till entreprenörskap. I studien undersöktes relationen och styrkan mellan olika aspekter av insolvenslagstiftning och särskilt det tillväxtorienterade entreprenörskapet.⁶ Syftet med undersökningen var att bygga upp och sprida kunskap om olika reglers effekter på företagets tillväxt. Det slogs i undersökningen fast att det finns ett samband mellan insolvenslagstiftning och entreprenörskap. Det finns empiriska studier som visar att en mindre strikt insolvensrätt har en positiv påverkan på entreprenörskap och företagande. Studier visade också att s.k. mildare insolvensregler kan inverka såväl på kvantiteten som på kvaliteten på entreprenörskap genom att uppmuntra företagare att starta igen, "fresh start" vilket ofta leder till framgångsrikt entreprenörskap.

I den, nu nämnda studien, framförs det bl.a. att entreprenörskap är ett mångfacetterat fenomen och motiven bakom, liksom att tillväxtpotentialen, skiljer sig åt mellan olika typer av entreprenörskap. Analysen baseras på data från, dels Världsbankens index Cost of Doing Business och då specifikt det delindex Resolving Insolvency som mäter tid, kostnader och återvinningsgrad för borgenärer vid konkurs, dels måttet på entreprenörskap

⁵ 2016/0359 (COD) on preventive restructuring frameworks, second chance and measures to increase the efficiency of restructuring, insolvency and discharge procedures and amending Directive 2012/30/EU.

⁶ Se här och i det följande studien som finns publicerad på tillväxtverkets hemsida PM 2015:02 med diarienummer 2014/018.

från GEM (Global Entrepreneurship Monitor) och andra oberoende institut som insamlar data på ett enhetligt sätt.

En tidigare studie om sambandet mellan insolvenslagstiftning och entreprenörskap har gjorts i Japan av Stanfordsforskarna Eberhart, Eesley och Eisenhardt.⁷ Deras studier visar att det föreligger en starkare kausalitet mellan en reform av insolvensrätten i Japan och en viss typ av entreprenörskap (elit-entreprenörer), men den aktuella analysen bygger på data från ett stort antal länder över tid och kan läggas till grund för ett antal olika mått på värdeskapande entreprenörskap (innovativt entreprenörskap, tillväxtorienterat entreprenörskap samt möjlighetsinriktat entreprenörskap) varför resultaten är mer generaliserbara. Alla tre indikatorer eller mått på insolvens från Världsbanken (tid, kostnader och återvinningsgrad) har ett negativt samband med möjlighetsbaserat, högtillväxt- och innovativt entreprenörskap även om den relativa betydelsen av dessa varierar. Dimensionen kostnader har även en negativ påverkan på nödvändighetsbaserat entreprenörskap i OECD-länder. Denna typ av entreprenörskap är av en annan karaktär och innebär att individen tvingas till egenföretagande för att få sin försörjning, vilket står i kontrast till den möjlighetsbaserade, innovativa, och tillväxtorienterade typ av entreprenörskap som betraktas som viktigare för OECD-länderna.

I studien visar analysen av data på landsnivå att en mildare insolvenslagstiftning kan reducera hindren vid misslyckanden och därmed uppmuntra till ett tillväxtorienterat och innovativt entreprenörskap. Dessa resultat stödjer och förstärker slutsatserna från Eberhart m.fl. och deras studie av den japanska reformen.⁸ Mer förlåtande insolvensregler synes ha den positiva konsekvensen att de uppmuntrar ”bättre” och inte bara mer entreprenörskap.

4. Insolvenslagstiftningens inriktning och dess betydelse för entreprenörskap

I USA har det under lång tid förts en diskussion om vilken inriktning en insolvenslagstiftning ska ha, d.v.s. om den ska vara gäldenärsorienterad, borgenärsorienterad och/eller samhällsinriktad. Diskussioner har också förts

⁷ Eberhart, R., Eesley, C.E. & Eisenhardt, K. M. (2013). Failure is an Option: Failure Barriers and New Firm Performance. July 18, 2013. Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper No. 111. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1982819>.

⁸ Eberhart, R., Eesley, C.E. & Eisenhardt, K. M. (2013). Failure is an Option: Failure Barriers and New Firm Performance. July 18, 2013. Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper No. 111. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1982819>.

om vilken funktion insolvenslagstiftning ska fylla. Vidare har begreppet, "fresh start", att starta upp på nytt efter ett insolvensförfarande varit vägledande för tillkomsten av Bankruptcy Code och Chapter 11, Reorganization business. Förslaget till Bankruptcy Code lades fram av kongressen 1977.⁹

En lagstiftnings inriktning kan fastställas utifrån olika variabler som kan tillämpas på alla typer av insolvensrättsliga lagstiftningar, oavsett nationell tillhörighet. Exempel på några variabler är hur reglerna har utformats med avseende på; företagets beslut att ansöka om att inleda en företagsrekonstruktion, vilka incitamenten är att inleda ett förfarande, vem som skall kunna ansöka, vilka krav som ställs på en ansökan, hur domstolens materiella prövning sker, vilka rättsverkningarna är av att ett förfarande inleds, hur ett förfarande genomförs, bestämmelser om abandonering, bestämmelser om kvittning och gäldenärens avtal, finansiering under rekonstruktionsförfarandet, innehållet i rekonstruktionsplanen. Bland det principiellt mest viktiga är – förutom fortsatt finansiering – också gäldenärens möjlighet att driva verksamheten samt rätten för gäldenären att få lämna ett förslag till rekonstruktionsplan. Variablerna kan sättas in i sitt sammanhang på följande sätt;

- Möjligheterna för en gäldenär att inleda ett rekonstruktionsförfarande och vem som gör den materiella prövningen. Här innefattas även frågor om den sökande måste visa huruvida företaget har svårigheter med likviditeten eller är på obestånd, d.v.s. insolvent.
- En gäldenärs *incitament* att inleda ett rekonstruktionsförfarande. Incitamentet ska övervägas med utgångspunkten om företagsledningen kan bli personligt ansvarig antingen för att företaget kommit på obestånd, blivit insolvent eller kommit i ekonomiskt trångmål. Under denna punkt kan också frågan ställas om företagsledningen kan åläggas ett särskilt ansvar för att företaget misslyckats i sin verksamhet, s.k. *wrongful trading or negligent trading*.
- Möjligheten för en gäldenär att under ett rekonstruktionsförfarande nyttja sådan egendom som säkerställts och/eller eventuella intäkter av denna.
- Möjligheten att ta upp nya krediter under det generella moratoriet.

⁹ Se här och i det följande Tuula, M, Rekonstruktion av företag inom insolvenslagstiftningens ramar. En studie i svensk och amerikansk insolvensrätt, Sthlm 2001, s. 51 f.

- Den inverkan ett rekonstruktionsförfarande har på gäldenärens kontraktsförhållanden.
- Ett allmänt kvittningsförbud, d.v.s. förbud att ingå avtal innehållande villkor om avräkning, *netting*, samt förbud att häva redan ingångna avtal.
- Finansieringsfrågor under rekonstruktionsförfarandet. – Här undersöks om kreditgivare som medger krediter under rekonstruktionen får en särskild förmånsrätt.

Gäldenärens intressen har fått en framskjuten roll i Ch. 11, *Reorganization Business*, Förfarandet är inriktat på att gäldenären själv skall medverka och bestämma hur verksamheten ska bedrivas under rekonstruktionsförfarandet. Dessutom får gäldenären själv utarbeta ett förslag till rekonstruktionsplan. Gäldenären behåller rådigheten och driver verksamheten vidare. Gäldenärsintresset har dock fått en framträdande roll utan att borgenärsintresset helt kommit i skymundan. Borgenärsintresset tas tillvara genom borgenärskommittéer och liknande. Det förtroende som gäldenären fått att driva sin verksamhet vidare under den tid som verksamheten ska rekonstrueras ger en högre avkastning och mindre kostnader i förfarandet. Det leder dessutom till att utdelningen till borgenärerna blir högre. Flera studier visar att utdelningen i ett rekonstruktionsförfarande är mer förmånlig än vid avveckling genom konkurs. Det finns även studier som visar att rekonstruktionsförfarandet Ch.11 är fördelaktigt för aktieägarna. Dessa behåller ofta en del av företaget trots att borgenärerna accepterar ett ackord. Gäldenärens möjlighet att starta om på nytt, få en s.k. *fresh start* är centralt i förfarandet.

Ch. 7, Liquidation i BC utgör ett bra exempel på ett förfarande som tillvaratar borgenärernas intressen. Detta förfarande syftar till att borgenärerna ska få betalning ur gäldenärens verksamhet när den avvecklas. Vidare kan tilläggas att trots att Ch. 11, *Reorganization Business*, i huvudsak, syftar till att tillvarata gäldenärens intressen finns bestämmelser i detta kapitel med ett innehåll som är borgenärsinriktat. Ett exempel är regleringen om att borgenärerna under den tid som ett Ch. 11-förfarande pågår ska vara skyddade mot värdeminskning i säkerställda tillgångar. Vidare kan borgenärskommittéer utses under förfarandet och såväl borgenärer som aktieägare åtnjuter ett omfattande skydd genom särskilda bestämmelser.

I det samhällsinriktade perspektivet sätts de fiskala intressena, sysselsättningsintresset och företagsamheten i centrum. Det är i första hand viktigt att rädda företagsamhet och arbetstillfällena. Under de senaste decennierna har samhällsekonomiska aspekter fått en ökad betydelse. En konkurs som leder till slutlig avveckling och nedläggning av en verksamhet leder sannolikt också till arbetsmarknadsproblem och regionalpolitiska problem, som fordrar en annan intresseavvägning än den som måste göras när borgenärer-
nas intressen är det som primärt skall tillvaratas.

Detta var en kort beskrivning av något som är mycket intressant och som mycket väl skulle kunna lämpa sig för en doktorsavhandling eller två. Vidare skulle ämnet väl lämpa sig för en antologi med ett tvärvetenskapligt angreppssätt mellan framförallt ämnena juridik och ekonomi såväl företags-
som nationalekonomi.

Överskultsättning för privatpersoner och företag

Akademien för insolvensrätt på Handelshögskolan vid Karlstads universitet samlar kompetens från juridik, ekonomi och andra ämnen för att utveckla och stärka forskning, utbildning och samverkan kring ämnet insolvensrätt. Akademien för insolvensrätt har bildats för att öka fokus på insolvensrätt och förbättra förutsättningarna för tvärvetenskap mellan rättsvetenskap och företagsekonomi och andra ämnen.

Akademien har inrättat en skriftserie som utkommer med två böcker om året med olika teman. Skriftseriens första bok har temat överskultsättning. Många människor lever med skulder som de saknar förutsättningar att kunna betala tillbaka. Om fler kan få sina skulder sanerade innebär det en lättnad inte bara för de skuldsatta och deras familjer, utan även för borgenärerna och samhället i stort. Den 21–22 september 2017 hölls en två-dagars tvärvetenskaplig konferens om överskultsättning där bl.a. ämnena juridik, ekonomi och socialt arbete medverkade. På konferensen behandlades flera teman; Konsumentskydd och kreditgivning i ett juridiskt perspektiv. Konsumentverkets arbete mot överskultsättning. Kronofogdens förebyggande arbete med fokus på barn och unga. Överskultsättning och jämlikhet i ett ekonomiskt perspektiv. Företagsrekonstruktion och lagarna om skultsanering för privatpersoner och företagare samt avslutningsvis Skultsatt och skamsen i ett socialt perspektiv. Boken består av två delar. I den första delen återfinns de föredrag som hölls på konferensen med därtill hörande Power-Points. Den andra delen är en antologi med artiklar om skultsanering och företagsrekonstruktion som tidigare har publicerats i Insolvensrättslig Tidskrift.

Redaktör är professorn i civilrätt Marie Karlsson-Tuula och tillika ordförande i Akademien för Insolvensrätt. Redaktionssekreterare är doktoranden i civilrätt Sebastian Lindroos-Moll. Båda är verksamma på Handelshögskolan vid Karlstads universitet. Karlsson-Tuula är även gästprofessor vid Örebro universitet.



Handelshögskolan
Karlstad Business School

Skrifter utgivna av Akademien för insolvensrätt, **NR 1**

ISBN: 978-91-7063-841-1 (tryck)

ISBN: 978-91-7063-936-4 (pdf)