

Juridiska fakultetsstyrelsen
Universitetslektor David Dryselius

Justitiedepartementet

Remiss: Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning (SOU 2023:38)

Ju2023/01643

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av universitetslektor David Dryselius.

Inledning

Utredningen skriver att hushållens skulder har ökat markant de senaste åren och att detta skapar problem, både på individ- och samhällsnivå. Mot bakgrund av det bör åtgärder som leder till att skuldsättningen minskar vara önskvärda. Utredningen är därför ett välkommet förslag för att försöka vända utvecklingen. I allmänhet är utredningens förslag genomtänkta och välmotiverade, samtidigt som de negativa konsekvenser de medför för långivarna är oundvikliga. Förslagen träffar dessutom till stor del just den sortens krediter, marknadsföring och villkor som utredningen identifierat som särskilt angelägna att få bort från marknaden.

Juridiska fakultetsstyrelsen anser också att det är en fördel att många av förslagen inte är nya, utan en vidareutveckling av befintlig lagstiftning. Dessutom är vissa av förslagen redan prövade i andra länder, med liknande lagstiftning som den svenska, och det går därför att hämta erfarenheter från dessa.

Att förslagen vidareutvecklar tidigare lagstiftning är i många fall positivt, men det kan i andra fall innebära problem: om åtgärderna tidigare inte har haft någon effekt, finns risken att de inte kommer ha någon effekt den här gången heller. När utredningen går igenom det konsumentskydd som funnits sedan 70-talet framgår att det i över 50 år har funnits konsumentskyddande lagstiftning, vilken numera också är omfattande. Men trots det har skuldsättningen ökat och ökningen går i många fall också fortare än tidigare. Det bör innebära att det är tveksamt vilken effekt den tidigare lagstiftningen har haft, särskilt som det nu kommer ännu mer av samma slags lagstiftning. Risken är därför stor att det inte heller denna gång får de effekterna man hoppas. Samtidigt är motsatsen, att inte ens försöka lagstifta för en bättre skuldsättning, värre och ur det perspektivet är utredningens förslag välkomna. Att det är svårt att lagstifta inom detta område för att få vissa effekter är en reell verklighet, särskilt som utredningen är tydlig med att utgångspunkten är att även konsumenter måste kunna låna pengar. Det hade annars givetvis varit lättare att helt förbjuda konsumentkrediter för att på så sätt lösa skuldsättningen, men något sådant kommer aldrig att föreslås.

Kravet på måttfullhet

6 a § i konsumentkreditlagen säger att vid marknadsföring av krediter ska måttfullhet iakttas. Utredningen menar emellertid att kravet på måttfullhet och försiktighet inte har haft önskad effekt. Juridiska fakultetsstyrelsen instämmer i detta, men frågar sig också om de nya förslagen kommer innebära någon skillnad. Utredningens direktiv är bland annat att titta på och föreslå åtgärder som kan motverka att konsumenter erbjuds eller lämnas krediter som de inte kan betala tillbaka. Detta låter som att all sorts kreditgivning inte ska förbjudas utan bara sådan som innebär att konsumenten riskerar att inte kunna betala tillbaka. Detta är positivt, men det svåra är hur man skiljer mellan dessa krediter och de ”bra” krediterna, alltså sådana som innebär att konsumenten kommer betala tillbaka.

Utredningen ställer själv och svarar på sin fråga, om de marknadsföringsbestämmelser som finns är tillräckliga. Det tycker inte utredningen, utan anser att den ökade skuldsättningen är ett stort problem. Frågan är då om de åtgärder man föreslår mot problemen – och som till stor del upprepar tidigare lagstiftning – får andra effekter än de utredningen konstaterat att de gamla reglerna inte hade.

Annan lagstiftning har sedan tidigare krävt att marknadsföringen skulle vara måttfull eller i vissa fall särskilt måttfull. Tidigare saknades kravet i konsumentkreditlagen, men i och med att man gav denna lag ett eget måttfullhetskrav skulle det bli mer effektivt. När kravet infördes sade man att det tidigare kravet – som inte fanns uttryckligen i lagen – inte fått tillräckligt genomslag. Att frågan om måttfullhet dessutom bara prövats i ett fall sedan kravet infördes tyder på att den inte är effektiv sett till antalet domstolsprövningar. Detta förstärks om inte annat av att den nuvarande utredningen återkommande påpekar att marknadsföringen av krediter många gånger inte är måttfull utan i stället väldigt omfattande och i många fall också påträngande.

Antar man att en omfattande marknadsföring leder till en omfattande utlåning till konsumenter måste lagen i dessa delar hittills ses som ett misslyckande, i och med att lagtexten har ett tydligt krav på att marknadsföringen ska vara just måttfull. Orsaken till den omfattande marknadsföringen framgår inte av utredningen, men den nämner bland annat att det är svårt att komma åt den marknadsföring som inte är måttfull. Juridiska fakultetsstyrelsen anser att förslaget att förtydliga måttfullhetsbestämmelsen möjligen har ett gott syfte, men anser också att det är tveksamt om det kommer bli någon skillnad. Problemet är att utredningen vill förtydliga ett begrepp – måttfull – genom att i lagtexten lägga till ytterligare faktorer för att på så sätt förklara vad som räknas som måttfullt (eller inte måttfullt). Även om syftet med detta är att det ska bli tydligare är risken också stor för att det inte blir det utan att den nya lagen blir minst lika svår att tillämpa som den gamla, och då kommer också de effekter utredningen vill ha utebli.

Här hade Juridiska fakultetsstyrelsen önskat – om problemet med marknadsföringen är så pass omfattande som det sägs – att utredningen hade funderat i andra banor, än att föreslå mer eller mindre samma sak som man nyss konstaterat inte har fungerat på det sätt man velat. Med andra ord bör man fråga vad det är som har gått fel med den nuvarande ordningen och hur man ska göra för att detta inte ska upprepas. Det handlar i sådana fall om att dels se på vilket sätt som kravet på måttfullhet inte har uppfyllts, dels att se på vilket sätt kravet på måttfullhet eller motsvarande kan fungera bättre i framtiden.

Detta behöver emellertid inte vara alltför komplicerat. Utredningen framhåller att de ca 100 gånger som Konsumentverket har inlett tillsynsärenden har bolagen i samtliga fall rättat sig efter kraven. Det ineffektiva måste därför inte ligga i att lagtexten är otydlig, eftersom det i sådana fall knappast skulle få dessa effekter. I stället verkar det vara resursbrist som ligger bakom att marknadsföringen är så pass omfattande och inte måttfull, och att då ändra lagtexten framstår som välmenat men möjligen onödigt. Språkligt är ändringen däremot positiv, i och med att bestämmelsen skrivs i aktiv form och tar bort ett onödigt substantiv.

Vidare föreslår utredningen att marknadsföringen inte ska locka konsumenten att fatta oöverlagda beslut. Detta är enligt Juridiska fakultetsstyrelsen – som mycket annat i utredningen – lovvärt, men problemet är än en gång att det kommer bli besvärligt att tillämpa kravet. Samtidigt blir det knappast sämre av att ha exempel i lagtexten jämfört med i förarbetena, så på det sättet kommer ändringen antagligen ändå att fylla en funktion. Det behöver förtydligas säger man i utredningen, men frågan är som sagt om det inte snarare gäller att den befintliga lagtexten borde tillämpas mer konsekvent och med mer resurser till den som ska se att kraven efterlevs. I så fall borde det snarare vara där som åtgärderna sätts in i stället för att tynga lagtexten med olika exempel.

Informationskravet

Även i detta fall anser Juridiska fakultetsstyrelsen att det är tveksamt vilka effekter som ändringen kommer att få. Att det införs krav på information är förvisso positivt, men att informationen skulle ändra beteendet hos målgruppen är mer tveksamt. De konsumenter som faktiskt påverkas av informationen i den riktning som förslagen syftar till – till exempel stannar upp och reflekterar över beslutet att ingå eller inte ingå ett kreditavtal – lär vara en liten del. Juridiska fakultetsstyrelsen tror snarare att risken i stället är att en stor del kommer att fortsätta ta dyra lån oavsett hur mycket information gruppen får.

Samtidigt är det viktigt att lagstiftaren i vart fall gör något, och då är detta en i förhållandevis liten åtgärd, som borde vara enkel att implementera. Samma sak gäller för möjligheten att kontakta kommunens budget- och skuldrådgivare. Juridiska fakultetsstyrelsen menar inte på något sätt att dessa skulle vara överflödiga, och det behövs mer resurser till dessa – vilket också utredningen påpekar – men det är samtidigt svårt att komma från att det inte går att säga vilka konsumenter som kommer att vända sig till dessa och vilken effekt det blir på den allmänna skuldsättningen.

Om det ska finnas vissa krav för marknadsföringen av krediter är det positivt att det är samma krav för alla krediter. Olika krav riskerar att skapa gränsdragningsproblem med tillhörande tillämpningsproblem, och dessutom antyder uppdelningen att de krediter som inte är högkostnadskrediter inte skulle kunna innebära höga kostnader. Dessutom påpekar utredningen att de särskilda reglerna för högkostnadskrediterna har haft positiva effekter. Om dessa positiva effekter följer av att det har varit ett mer omfattande informationskrav för högkostnadskrediter, bör samma effekter uppkomma om det blir ett allmänt informationskrav. Det är också positivt om informationen kan göras så kort och kärnfull som möjligt, eftersom utredningen påpekar att risken annars är att konsumenten inte läser informationen. Om det sedan är tillräckligt med det nuvarande förslaget – att låna kostar pengar – återstår att se.

Kreditprövning och sanktioner

Även detta avsnitt i utredningen utgår från att de nuvarande marknadsrättsliga sanktionerna är otillräckliga. Till detta kommer att man tidigare har utrett om det behövs ytterligare åtgärder, men att det också behövs tydligare sanktioner om kreditgivarna inte uppfyller dessa krav. Juridiska fakultetsstyrelsen anser att det är bra att det är tydligt vad som krävs för att en kreditprövning ska räknas som tillräcklig. Det är också positivt att man klargör att kreditgivaren alltid ska pröva konsumentens möjligheter att betala tillbaka lånet och tillhörande avgifter. Detta innebär förvisso en hel del åtgärder för kreditgivaren, men utredningen är tydlig med att effekterna – att vissa krediter inte kommer att beviljas – är positiva, eftersom detta typiskt sett omfattar sådana högriskkrediter som utredningen menar är särskilt skadliga.

Däremot hade det varit fördelaktigt om det också funnits sanktioner knutna till att inte göra en tillräcklig kreditprövning. Samtidigt förstår Juridiska fakultetsstyrelsen de svårigheter som utredningen tar upp och att frågan bör avvaktas till det nya direktivet om konsumentkrediter. Det är också svårt att se hur en sådan civilrättslig sanktion skulle se ut, just mot bakgrund av de problem med incitament som utredningen tar upp. En obalanserad sanktion skulle innebära att gäldenären kan ta krediter och veta att dessa eventuellt inte behöver betalas tillbaka eftersom det finns en ogiltighetsregel (med än så länge oklara rättsverkningar). Det andra utfallet skulle i stället vara att sanktionen finns men är verkningslös, eftersom den inte ger kreditgivaren tillräckliga incitament att pröva gäldenärens återbetalningsförmåga.

Även om man i slutändan väljer att inte gå vidare med en sanktion innebär förslaget ändå att det blir tydligare vad som gäller för att kreditgivaren ska ha gjort en tillräcklig undersökning. Samtidigt är det oundvikligt att begreppen som används – särskilt begreppet tillräckligt – är vagt, och det kommer därför fortfarande att finnas oklarheter kring vad som ska räknas som en tillräcklig undersökning eller vad som menas med tillräckliga uppgifter. Detta hjälper i sig inte bara för att man förtydligar delvis vad som gäller, utan det kommer fortfarande att vara otydligt i det enskilda fallet vad ”tillräckliga uppgifter” är. På det sättet har Juridiska fakultetsstyrelsen svårt att se varför man inte också inför en civilrättslig sanktion. Skälet verkar vara att det skulle bli otydligt när sanktionen gäller, men detta är även det oundvikligt, och således borde inte det vara något hinder mot att införa en civilrättslig sanktion. Utredningen förtydligar förvisso att det av tillräckliga uppgifter ska framgå att betalningsförmågan ska kunna bedömas med en hög grad av säkerhet. Detta är också ett försök att förtydliga, men det blir samtidigt att ett vagt begrepp kompletteras med ett annat vagt begrepp.

Sedan är nästa fråga om detta träffar de som orsakar problemen. Det ligger i sakens natur att om det inte finns några sanktioner är risken att målgruppen struntar i reglerna. Det vill säga, om det inte finns någon sanktion mot att inte göra en kreditprövning, vad händer med de som beviljar kredit efter en otillräcklig prövning? Tydligt är i alla fall av utredningen att det som gäller nu inte räcker, och därför är ett första steg att förtydliga vad som ska gälla för kreditprövningen, men där nästa steg är att också se vad som händer med de som inte uppfyller detta krav. Utredningen drar slutsatsen att detta är en komplicerad fråga, och att det är lämpligt att avvakta det nya direktivet om konsumentkrediter och då ta upp frågan på nytt. Juridiska fakultetsstyrelsen instämmer i denna slutsats.

Ränte- och kostnadstaket

Syftet med ett ränte- och kostnadstak är enligt utredningen att öka skyddet för konsumenter som riskerar att hamna i betalningsproblem. Om högkostnadskrediterna och de begränsningar av räntor och kostnader dessa har inneburit har fungerat och deras effekt är önskvärd, bör denna utveckling fortsätta med utredningens förslag. Detta gäller än mer om begränsningen kommer att träffa sådana krediter som utredningen anser är särskilt besvärliga för konsumenter. Om det aktuella taket är tillräckligt är för tidigt att säga, men i jämförelse med liknande länder är det svenska taket på 40 % plus referensräntan högt. Det är därför positivt att man sätter gränsen betydligt lägre, och dessutom i linje med andra länder.

Juridiska fakultetsstyrelsen anser att det underlättar att använda sådana begrepp som redan finns i lagtexten sedan tidigare. I detta fall blir varianten att i stället ta ett bort ett begrepp – högkostnadskredit – men behålla vissa av de rättsverkningar och krav som har gällt för detta. Detta hör också samman med att informationskravet blir mer allmänt, och det på ett konsekvent sätt.

På samma sätt tycker Juridiska fakultetsstyrelsen att taket för kostnader är genomtänkt och välmotiverat. De problem som utredningen beskriver gör att det måste finnas ett allmänt tak, inte bara för räntorna. Risken är annars att långivarna kompenserar den uteblivna räntan med andra avgifter. Därför är kostnadstaket motiverat, och Juridiska fakultetsstyrelsen instämmer i utredningens resonemang varför man valt kreditbeloppet som gräns i förslaget till 19 b § i konsumentkreditlagen.

På samma sätt som innan underlättar det att man har ett färdigt ramverk, men låter det omfatta alla krediter, och Juridiska fakultetsstyrelsen håller med om att den tidigare nivån är rimlig och därför bör bibehållas. Samma gäller för taket för uppläggningsavgiften, och att detta beror på prisbasbeloppet och att lagtexten därför inte behöver ändras kontinuerligt. För de skäl som vissa aktörer i branschen åberopar, bland annat den allmänna betalningsmoralen, instämmer Juridiska fakultetsstyrelsen i utredningens slutsatser, att det saknas stöd för att skuld tillväxten skulle vara ett viktigt påtryckningsmedel för att skulden ska betalas så snart som möjligt.

Vissa av de problem som konsumenter får beror antagligen på specifika händelser hos den enskilde konsumenten, men enligt utredningen är det också alldeles för vanligt att låntagaren redan från början inte kommer kunna betala tillbaka lånet och de avgifter som hör till lånet. Vissa av de ändringar som föreslås i förslaget syftar till att få konsumenten att ändra sitt beteende, till exempel genom att inte fatta oöverlagda beslut. Dessa ändringar kan man som påpekats ovan ifrågasätta hur effektiva de är, men för begränsningarna av räntor och kostnader borde dessa ändringar få större effekt. Genom förslagen kommer det inte bli lika lönsamt att låna ut pengar till gäldenärer med hög risk att inte kunna betala tillbaka, vilket kommer leda till att sådana lån försvinner från marknaden. Detta är medvetet från utredningen, och Juridiska fakultetsstyrelsen håller med om att det är en positiv förändring. Förvisso kommer det att påverka de aktörer som tidigare kunnat låna ut till dessa gäldenärer, men det är ett medvetet och oundvikligt val. Juridiska fakultetsstyrelsen tycker också att det är en lämplig sänkning till hälften, också med tanke på att vartannat nytt blancolån år 2021 hade en ränta på mellan 35 och 40 %. Om taket hade sänkts till ett högre belopp än 20 %, hade risken varit att det inte hade träffat tillräckligt många önskade krediter. När det nu träffar ett stort antal krediter kommer det också att bli lättare att utvärdera effekterna av räntetakets, och detta är utredningen också tydlig med, att inverkan kommer att vara påtaglig.

Juridiska fakultetsstyrelsen håller trots det med om att detta är ett genomtänkt och välmotiverat förslag, särskilt mot bakgrund av hushållens ökade skuldsättning, och att rätetaket särskilt träffar de ur skuldsättningssynpunkt besvärliga konsumentkreditinstituten.

Ersättningsystem för personal

Juridiska fakultetsstyrelsen är positiv även till detta förslag. Det är tydligt att det blir besvärligt om de anställda som ska marknadsföra och sälja krediter också ska vara måttfulla (ha ett sunt sätt), eftersom måttfullheten lär inverka negativt på försäljningen. Det är omöjligt att göra båda sidor nöjda, vilket gör att arbetsgivaren kommer tvingas välja. Risker är att vissa arbetsgivare tar sundhetskravet på mer allvar än andra, och det går ut över konsumenterna på ett sätt som inte är motiverat. Samtidigt blir det ännu svårare för de anställda som ska balansera kravet på måttfullhet mot det ekonomiska tillskottet det innebär att sälja fler krediter. Detta är knappast en lämplig arbetsmiljö, och Juridiska fakultetsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att införa ett krav på ersättningsystemet som ett förhållandevis enkelt sätt att minska dessa problem. Juridiska fakultetsstyrelsen håller med om att risken är uppenbar att konsumentens intressen med en provisionsbaserad lön inte beaktas alternativt åsidosätts helt. Det är också bra att utredningen inte föreslår ett totalförbud mot en rörlig del, utan att det är en ramlagstiftning.

Även i detta fall lånar utredningen från andra liknande lagar, där liknande krav finns sedan tidigare och dessa har fungerat bra. Juridiska fakultetsstyrelsen håller med om att det finns vissa nackdelar för kreditgivarna, men att dessa inte är tillräckligt omfattande för att inte genomföra utredningens förslag. Utlåningen kommer antagligen minska, men detta är åter en konsekvens som till stora delar är positiv, om man utgår från att minskningen består av sådana krediter som inte hade uppfyllt kraven på måttfullhet i marknadsföringen eller det nya kravet på att bedriva en sund verksamhet.

Övrigt

Juridiska fakultetsstyrelsen håller med om förslaget att utöka förbudet för kredit för spel. Om tanken med den nuvarande lagstiftningen var att förbjuda vissa företeelser är det positivt att lagen ändras, om man ser att förbuden inte får den effekt de från början skulle ha. Att aktörer kommer runt ett sådant förbud bör åtgärdas, och då är detta ett lämpligt sätt. Syftet med ändringen är att färre personer ska skuldsätta sig genom spel, och detta är – åter med tanke på vilka kostnader det medför för samhället med skuldsatta personer – önskvärt både på mikro- och makronivå. Att låna pengar för att spela framstår också som ett särskilt angeläget, och att täppa till denna lucka i lagstiftningen är enbart positivt.

Juridiska fakultetsstyrelsen menar emellertid att bestämmelsen kan skrivas på ett lättare sätt, till exempel genom att ta bort ”främja möjligheterna” och ersätta det med ”underlätta”. Möjligtvis borde man också förtydliga ordet ”det” i förslaget, och att bestämmelsen därför ska se ut enligt följande.

Det är inte tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet. En licenshavare eller ett spelombud får inte heller underlätta för någon annan att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet.

2023-10-18

YTTRANDE

Dnr V 2023/1697

Enligt delegation

David Dryselius