

Finansdepartementet
Ekonomiska avdelningen,
fördelningsanalysenheten

Göteborg, den 12 april 2021

Remissvar Fi2020/03418, En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46)

Svensk Inkasso har genom remiss den 8 januari 2021 beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på Jämlikhetskommissionens betänkande ”En gemensam angelägenhet” (SOU 2020:46).

Sammanfattande inställning

Betänkandet omfattar ett stort antal frågeställningar inom många politikområden. Svensk Inkasso har gjort bedömningen att det endast finns anledning för branschorganisationen att uttala sig om förslaget om införande av en bestämmelse rörande absolut preskription av konsumentfordringar (avsnitt 22.3.4).

Svensk Inkasso avstyrker förslaget att införa den föreslagna bestämmelsen i preskriptionslagen. Starka skäl, vilka utvecklas nedan, talar emot att bestämmelsen införs. Den föreslagna bestämmelsen som sådan är också behäftad med flera betydande oklarheter varför förslaget inte kan läggas till grund för lagstiftning. Dessutom har de ekonomiska konsekvenserna av förslaget liksom förslagets förenlighet med EU-rätten inte utretts i tillräcklig utsträckning.

Övergripande synpunkter

Reglerna om preskription av privaträttsliga fordringar återfinns i preskriptionslagen. Lagen reglerar preskription av ett mycket stort antal fordringstyper – såväl faktura- och kontokreditfordringar som banklån, hyror och skadestånd. Förändringar i det preskriptionsrättsliga regelverket kan därför komma att påverka i princip alla fordringsförhållanden av privaträttslig karaktär i samhället.

Förändringar av sådan grundläggande civilrättslig lagstiftning måste av denna anledning ske med stor försiktighet och först efter att konsekvenserna av de tänkta förändringarna noggrant utretts och övervägts. I betänkandet berörs frågan om införande av en regel om absolut preskription på ett fåtal sidor. Utredningen saknar av denna anledning sådana mer djuplodande resonemang som man hade kunnat förvänta sig i samband med att förslag lämnas om förändring av övergripande civilrättslig lagstiftning. De slutsatser som presenteras är i flera fall påfallande grunda och i vissa avseenden spekulativa eller direkt felaktiga.

Redan på grund av denna avsaknad av en fullgod belysning och utredning av de aktuella frågeställningarna framstår det varken som lämpligt eller ändamålsenligt att gå vidare med lagstiftning i frågan.

Marknadsrättsliga och näringsrättsliga förändringar mer effektiva i arbetet mot överskuldssättning

När det gäller de problem med överskuldssättning som utredningen adresserar delar Svensk Inkasso uppfattningen att överskuldssättning i och för sig är ett reellt och viktigt samhällsproblem (även om det får sägas vara problematiskt att begreppet ”överskuldssättning” inte entydigt kunnat definieras varken i denna eller tidigare utredningar).

Sveriges tidigare hållning har varit att angripa problemen med överskuldssättning främst inom insolvensrättens område (särskilt vad gäller lagstiftningen kring skuldsanering) samt inom marknads- och näringsrätten. Förändringar i civilrätten har skett undantagsvis och avseende särskilda frågor, exempelvis genom lagstiftningen rörande högkostnads krediter, för att angripa specifika problem.

Ett bärande skäl till att den nya bestämmelsen om absolut preskription föreslås påstås i utredningen vara att konsumentskyddsreglerna i konsumentkreditlagen inte fungerar tillräckligt bra och att detta leder till att konsumenter utan återbetalningsförmåga kan komma att beviljas krediter (s. 788). Utredaren menar också, utan hänvisning till källa, att kreditgivare medvetet lämnar krediter för att kunna tjäna pengar på tillkommande dröjsmålsräntor (s 789).

Resonemanget haltar emellertid i flera avseenden. För det första är det viktigt att poängtera att det naturligtvis inte ligger i en kreditgivares intresse att bevilja krediter där återbetalningsförmåga saknas. Även borgenärer är betjänta av goda kreditupplysningar och annan kreditinformation för att undvika dåliga betalare. Den som saknar möjlighet att betala själva kapitalskulden saknar naturligtvis i de allra flesta fall också möjlighet att betala räntor och avgifter. Det finns därför starka incitament för så gott som alla kreditgivare att göra vad man kan för att neka krediter i fall där betalningsförmågan bedöms dålig för att undvika kreditförluster.

För det andra bör lösningen på de problem i form av eventuella ofördelaktiga kreditavtal och brister i kreditprövning som utredaren identifierat, enligt Svensk Inkasso vara att stärka upp de marknadsrättsliga bestämmelserna i konsumentkreditlagen snarare än att ändra de allmänna preskriptionsreglerna. Exempelvis skulle detta kunna ske genom att ställa större krav på information rörande krediter före dess ingående eller genom att ställa högre krav på hur kreditprövningen skall ske.

En förutsättning för detta är dock att kreditgivaren ges tillgång till relevant data som kan läggas till grund för kreditbedömningar. Svensk Inkasso har tidigare argumenterat för att det bör bli lättare för inkassobolagen att lämna information till kreditupplysningsbolag för att på ett tidigare stadium identifiera betalningssvårigheter. Även möjligheten för kreditupplysningsbolagen att registrera tidigare beviljade krediter skulle kunna göra stor skillnad.

Överskuldssättning är inte ett permanent tillstånd

En annan felaktig premis som utredningen lutar sig mot är att personer som en gång hamnat i överskuldssättning aldrig skulle kunna betala tillbaka sina skulder. De flesta betalningssvårigheter är dock tillfälliga och är ofta orsakade av oförutsedda händelser i personers liv, exempelvis arbetslöshet, sjukdom eller skilsmässor.

När de händelser som utlöst betalningsoförmågan upphör, exempelvis då personen i fråga får ett nytt arbete eller kan återgå i arbete efter sjukskrivning, förbättras betalningsförmågan och skulder kan lösas. De allra flesta är då också måna om att själva komma på fötter och att göra rätt för sig i förhållande till sina borgenärer.

Jämförelser med Finland

I utredningen diskuteras den finska lagstiftningen rörande preskription (s. 790 f.). Efter att en fordran mot en fysisk person fastställts i Finland kan den verkställas under 15 år och denna tid kan förlängas med ytterligare 10 år i vissa fall. Såvitt Svensk Inkasso känner till är Finland det enda landet inom EU med motsvarande lagstiftning, medan många andra länder har motsvarande eller mer långtgående preskriptionslagstiftning som Sverige. Det finns inte heller några belegg för att den finska lagstiftningen på något märkbart vis minskat överskuldssättningen i Finland. Det faktum att Finland infört en motsvarande bestämmelse är därför i sig inte något starkt argument för att förändra lagstiftningen i Sverige.

I utredningen föreslås betydligt kortare tidsfrister gälla i Sverige (tio år med viss möjlighet till förlängning i ytterligare fem år) än vad som nu gäller i Finland. För detta har inte presenterats några konkreta skäl trots att skillnaden i tid innebär en väsentlig försämring för borgenärerna i jämförelse med den finska lagen.

Det påstås vidare att Finland skulle ha högre betalningsmoral än Sverige (s. 794). Detta påstående är dock felaktigt, eller i vart fall bristfälligt underbyggt. Av inkassoföretaget Intrums årliga European Consumer Payment Report 2020 (tillgänglig på www.intrum.com/publications/european-consumer-payment-report)

framgår att 43 % av finländarna betalat en räkning försent under 2020 (s. 80) medan endast 36 % av svenskarna gjort det. Detta tyder på ett sämre betalningsbeteende i Finland än i Sverige.

Vidare framgår av rapporten (s. 12) att Sverige rankats på plats fyra av alla länder i Europa såvitt gäller medborgarnas allmänna betalningsförmåga. Finland återfinns först på plats tolv. Sverige toppar också listan vad gäller medborgarnas förmåga att spara pengar för framtiden, medan Finland återfinns först på plats 20 (s. 13). Det är också mot denna bakgrund tydligt att förhållandena i Sverige respektive Finland inte är direkt jämförbara.

Ekonomiska konsekvenser m.m.

Försämrad betalningsmoral i samhället

Att människor litar på att överenskommelser hålls och räkningar betalas underlättar affärsrelationer och handel och är en viktig del av det som gör att samhällen fungerar effektivt och med hög grad av social tillit. Människors handlingsmönster påverkas dock i stor utsträckning av hur de civilrättsliga reglerna är utformade.

Den föreslagna lagändringen skulle få inverkan även på det stora flertal människor som inte har några överskuldssättningsproblem och på alla de näringsidkare som levererar varor och tjänster. Utredaren påpekar att den svenska betalningsmoralen för närvarande är hög (s. 790). Detta beror dock i stor utsträckning på den befintliga civilrättsliga lagstiftningen, bland annat preskriptionslagstiftningen, och enligt Svensk Inkasso finns det därför goda skäl att befara att betalningsmoralen i samhället skulle komma att påverkas negativt om den föreslagna lagregeln införs.

En bärande tanke i utredningen är att det endast är överskuldssattas fordringar som skulle påverkas av den föreslagna lagregeln men att andra fordringsförhållanden i samhället skulle förbli opåverkade. Så är dock inte fallet. Genom den nya rättsfiguren om absolut preskription uppstår skäl till ändrat beteende hos alla medborgare, inte bara överskuldssatta, eftersom varje fordrings giltighet får en yttersta tidsgräns.

En viktig anledning till att människor i allmänhet väljer att betala sina skulder är att de vet att det inte finns något alternativ till det. Om regler om absolut preskription införs ändras förutsättningarna för betalningsviljan eftersom det då finns ytterligare en utväg ur skuldförhållanden. Det saknar betydelse om denna utväg – att vänta in den absoluta preskriptionen – är enkel eller svårtillgänglig – självklart är riskerna stora för beteendeändringar på gäldenärssidan.

Kreditgivarna och handeln, som inte känner till omfattningen av dessa beteendeförändringar, men som vet att nya regler föreskriver att deras fordringar blir ogiltiga efter viss tid, måste också ändra beteende, såväl avseende riskbedömning som prissättning för sina tjänster och produkter. Detta skulle kunna innebära högre räntor och en mindre effektiv kreditgivning. Hela samhället står därför inför förändringar till följd av en regeländring som endast motiveras av att ett fåtal gäldenärer är i behov av skuldavskrivning.

Ekonomiska konsekvenser för borgenärerna

I betänkandet påstås, utan hänvisning till källa, att det endast är inkassobolag som skulle komma att påverkas av lagstiftningen samt att den ekonomiska påverkan på dessa bolag skulle vara begränsad (s. 1010). Denna slutsats är felaktig.

Även om inkassobolag rent faktiskt driver in fordringarna sker detta i mycket stor utsträckning på uppdrag av andra borgenärer, exempelvis banker, kreditinstitut och e-handlare. I viss utsträckning agerar inkassobolag som förvärvat fordringar också i eget namn. Även om inkassobolagen i och för sig skulle påverkas av den föreslagna lagstiftningen såtillvida att antalet kravärenden möjligen skulle bli mindre, är det huvudsakligen de borgenärer som inkassobolagen är ombud för som skulle drabbas ekonomiskt av lagstiftningen.

Värdet av de fordringar som skulle kunna träffas av lagstiftningen uppgår till åtskilliga tiotals miljarder kronor eller mer. Exakt hur stora värden det faktiskt skulle handla om behöver dock utredas närmare. Klart är emellertid att den ekonomiska påverkan för borgenärerna skulle bli väsentligt mycket större än vad som antas i utredningen.

Särskilt angående lagens retroaktiva verkan

I betänkandet anges, utan särskild motivering, att inga övergångsbestämmelser bör införas. I specialmotiveringen till förslaget anges också att förslaget syftar till att minska den befintliga stocken av överskuldssatta (s. 1010).

Detta skulle innebära att samtliga fordringar, oavsett när de uppkommit, skulle träffas av den nya bestämmelsen. I ett slag skulle då samtliga fordringar där en exekutionstitel meddelats för mer än 10 år sedan preskriberas. Detta skulle innebära att mycket stora värden skulle behöva skrivas av från bankers, kreditinstituts och andra näringsidkares balansräkningar. Förslaget medför således betydande ekonomiska konsekvenser i enskildas egendomsförhållanden.

Det krävs enligt Svensk Inkasso att en utförlig och grundlig analys av de ekonomiska konsekvenser en retroaktiv tillämpning skulle medföra. Det är då särskilt viktigt att undersöka hur en sådan omfattande skuldavskrivning skulle påverka större finansiella aktörer som omfattas av kapitaltäckningsregler.

Viljan att träffa uppgörelser med gäldenärer kommer att minska

Mot bakgrund av att borgenärer som fått fordringar fastställda kan komma att riskera att helt förlora möjligheten att få betalt för sin fordran efter tio år det sannolikt att borgenärerna i mindre utsträckning kommer att vara intresserade av att komma överens om avbetalningsplaner med gäldenärer och istället i större utsträckning försöka få betalt genom verkställighet.

Svensk Inkasso delar således inte utredarens bedömning (s. 793) att lagstiftningen skulle medföra en större vilja att träffa uppgörelser med gäldenärerna. Resultatet skulle snarare bli det motsatta.

De påstådda effektivitetsvinsterna kommer att utebli

I betänkandet konstateras att den föreslagna ordningen där borgenärer tvingas ansöka om förlängning av preskriptionstiden skulle kunna leda till en stor belastning för domstolarna (s. 796 f.). Svensk Inkasso delar denna bedömning. Antalet borgenärer som skulle begära sådana domstolsbeslut skulle vara betydande, vilket skulle leda till ett stort antal mål att hantera för tingsrätterna.

Svensk Inkasso delar emellertid inte bedömningen att det skulle vara möjligt att, på det sätt som förordas i betänkandet, samla ihop samtliga fordringar mot en och samma gäldenär för gemensam handläggning i domstol. Mot bakgrund av att en gäldenär ofta har fordringar hos ett stort antal fordringsägare som handläggs av många olika inkassobolag och då fordringsägarna (och inkassobolagen) saknar rätt att kartlägga eller dela med sig av information om en gäldenärs totala skuldbild till utomstående kan någon samordning inte ske.

Skuldsaneringsinstitutet är mer träffsäkert för att bekämpa överskuldssättning

Ett argument som framförs i utredningen är att det framstår som rimligt att preskribera skulder efter längre tid ”i de situationer där gäldenären ändå inte kommer att kunna betala tillbaka” (s. 790). Svensk Inkasso delar uppfattningen att den som under överskådlig tid saknar betalningsförmåga i vissa fall bör befrias från sin skyldighet att fullt ut betala sina fordringar.

Den föreslagna lagregeln omfattar emellertid inte någon sådan prövning av betalningsförmåga. Så är däremot fallet vid skuldsanering.

Enligt 7 § skuldsaneringslagen (2016:675) gäller att skuldsanering får beviljas om gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid (kvalificerad insolvens). Enligt 9 § samma lag gäller att skuldsanering får beviljas efter en skälighetsbedömning där hänsyn skall tas till 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.

Till skillnad från den föreslagna bestämmelsen om absolut preskription träffar den skuldavskrivning som sker genom skuldsanering endast den som faktiskt är på kvalificerat obestånd och där skuldsituationen är sådan att det är skäligt att bevilja en skuldavskrivning, vilket gör skuldsaneringsregleringen betydligt mer träffsäker när det handlar om att identifiera och hjälpa människor ut ur överskuldssättning. Skuldsanering innebär också att gäldenärer kan hantera alla sina skulder i ett sammanhang och att gäldenären blir skuldfri vid ett bestämt tillfälle.

I praktiken innebär utredningens förslag enligt Svensk Inkasso att skuldsaneringsinstitutet undergrävs och att gäldenärer vid tillämpning av den föreslagna regeln kan undvika såväl den kvalificerade insolvensbedömningen liksom skälighetsprövningen. Detta gör att personer som faktiskt kan antas kunna återbetala sina skulder under överskådlig tid och personer vars skuldsättningsbeteende gör en skuldsanering oskälig (exempelvis i fall där gäldenärens skulder är kopplade till allvarlig brottslighet eller där gäldenären agerat grovt illojalt mot borgenärerna), trots detta genom preskription kan komma att befrias från sina skulder. En sådan ordning måste också i viss utsträckning betraktas som stötande.

Utgångspunkten vid prövning av huruvida oförmågan att betala skulder kommer att bestå under överskådlig tid är att gäldenärens situation måste bedömas på ett nyanserat sätt med hänsyn tagen till omständigheterna i det enskilda fallet (se NJA 2013 s. 128). I fall med yngre och yrkesarbetande gäldenärer har den som kan komma att bli skuldfri inom en 15-årsperiod i vissa fall inte betraktats som kvalificerat insolvent (se NJA 2010 s. 496).

Effekten kan därför också bli att den som ansöker om skuldsanering och där skulderna i stor utsträckning är fastställda inte kan beviljas en skuldsanering, just därför att skulderna ju ändå inom högst 10 år kommer att preskriberas och gäldenären på den grunden inte kan betraktas som kvalificerat insolvent. Det förefaller inte som en önskvärd utveckling att en person som genom skuldsanering hade uppnått skuldfrihet på fem år (eller kortare tid beroende på betalningsplanens utformning) istället skulle behöva vänta den dubbla tiden.

I betänkandet spekuleras kring att vissa gäldenärer blivit så passiviserade att de inte själva ansöker om skuldsanering trots att de skulle kunna vara berättigade till det (s. 793). Svensk Inkasso delar uppfattningen att denna risk föreligger. Den är emellertid knappast så stor att den motiverar införandet av en långtgående förändring av preskriptionslagstiftningen på det vis som föreslås. Om denna kategori gäldenärer har svårt att ta tillvara sina rättigheter är det såväl mer lämpligt som ändamålsenligt att uppdra åt Kronofogdemyndigheten eller den kommunala socialtjänstverksamheten att vidta uppsökande eller stödande åtgärder riktade mot denna grupp specifikt.

Betydande oklarheter i den föreslagna lagregeln

I flera avseenden, oaktat hur man bedömer de skäl som ligger bakom förslaget, är den lagregel som föreslås behäftad med flera oklarheter. Bestämmelsen stämmer i många delar inte överens med den allmänna motiveringen och i vissa avseenden är det oklart hur bestämmelsen skall tillämpas i förhållande till befintlig lagstiftning.

Vilka fordringar skall omfattas?

Det är inledningsvis svårt att sluta sig till vilka fordringar som skall omfattas av lagen. I bestämmelsen används begreppet ”en persons fordran”. Det är oklart vad som åsyftas med detta begrepp. Om såväl juridiska som fysiska personers fordringar omfattas innebär det att även fordringar mellan privatpersoner som inte uppkommit i näringsverksamhet kommer att omfattas av begreppet.

I betänkandet förefaller lagregelns fokus nästan uteslutande vara lån och andra krediter från banker och kreditinstitutet, men då bestämmelsen inte innehåller någon hänvisning till definitionen av konsumentfordringar i 2 § 2 st. preskriptionslagen torde alla fordringstyper, det vill säga även skadestånd på grund av brott, regressfordringar och fordringar i anledning av löpande skuldebrev träffas av bestämmelsen. Detta förefaller dock inte alls förenligt med vad som angivits varken i den allmänna motiveringen till förslaget eller i specialmotiveringen (s. 1007).

Fordringar som inte behöver fastställas särskilt

Vidare är det svårt att tolka bestämmelsens räckvidd såvitt gäller fordringar som inte behöver fastställas i särskild ordning för att vara verkställbara. Detta gäller exempelvis fordringar i anledning av förbindelser om underhållsbidrag (som får utmätas som en lagakraftvunnen dom enligt 3 kap. 19 § utsökningsbalken), liksom belopp som uttaxerats enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter (som enligt 46 § 2 st. får verkställas som dom redan direkt efter förfallodagen). Om även sådana fordringar omfattas av bestämmelsen skulle detta kunna innebära att preskriptionstiden börjar räknas omedelbart från förfallodagen utan att borgenären har någon möjlighet att påverka detta. Det är oklart om detta är avsett.

Utländska domar

Eftersom bestämmelsen begränsas till sådana exekutionstitlar som omfattas av 3 kap. 1 § utsökningsbalken faller också utländska domar som kräver särskild verkställighetsförklaring utanför

bestämmelsens räckvidd. Denna fråga berörs inte alls i utredningen, men leder till en omotiverad skillnad mellan svenska (och i viss mån europeiska) exekutionstitlar och utländska.

Fordringar med säkerhet

Det finns också ett stort antal fordringar som rimligen inte kan bli föremål för slutlig preskription, exempelvis fordringar med säkerhet i form av pant eller borgen under tiden innan säkerheten tagits i anspråk. Denna typ av fordringar berörs dock inte alls, varken i själva lagtexten eller i motiven. Detta skapar en betydande osäkerhet såvitt avser bland annat bostadslån och liknande krediter.

Tidsfrist för ansökan om förlängning

Slutligen skall nämnas att det i den allmänna motiveringen talas om att begränsa den tid under vilken en borgenär skall kunna ansöka om förlängning av preskriptionstiden till två år (s. 797). Någon sådan begränsning uttrycks emellertid inte i den föreslagna lagtexten.

EU-perspektivet saknas i utredningen

Inom EU pågår för närvarande arbete med ett direktiv om hantering eller köp av krediter och om ianspråktagande av säkerheter (NPL-direktivet).

Syftet med direktivet är att minska risken för att kreditinstitut får problem med så kallade nödlidande lån. Med nödlidande lån avses sådana krediter som gäldenären inte klarar av att betala i enlighet med vad som avtalats. Förslaget skall bidra till att stärka den finansiella stabiliteten och skapa en mer integrerad finansmarknad. I förlängningen skall näringsidkares möjligheter att hitta finansiering öka och kostnaderna för krediter minska. Genom direktivet möjliggörs en reglerad europeisk andrahandsmarknad för krediter.

Utredningens förslag får direkt påverkan på möjligheten att upprätta en sådan fungerande marknad och försvårar för svenska borgenärer och kreditgivare att medverka på marknaden. Konsekvenserna av detta har inte överhuvudtaget berörts i utredningen och bör utredas ytterligare.

För Svensk Inkasso

Fredrik Engström, ordförande