

Åtgärder mot överskuldsättning

*Betänkande av Utredningen om
åtgärder mot långvarig skuldsättning*

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:43

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1569-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1570-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Niklas Wykman

Regeringen beslutade den 10 april 2025 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att ta ställning till åtgärder för att minska problemet med överskuldssättning (dir. 2025:37).

Till särskild utredare förordnades den 14 april 2025 f.d. justitierådet Sten Andersson.

Som experter i utredningen förordnades den 22 maj 2025 professor Marieke Bos (Handelshögskolan i Stockholm), kanslirådet Charlotte Carrborg (Finansdepartementet), advokaten Fredrik Engström (Svensk Inkasso), kanslirådet Catarina Erséus (Finansdepartementet), vikarierande rikskronofogden Cecilia Hegethorn Mogensen (Kronofogdemyndigheten), seniora riskexperten Anna Hult (Finansinspektionen), utredaren Margareta Lindberg (Konsumentverket), rättssakkunnige Jonas Mathsson (Justitiedepartementet), postdoktorala forskaren Elin Molin (Lunds universitet), budget- och skuldrådgivaren Filip Pettersson (BUS-föreningen), kanslirådet Gabriel Samuelsson Berger (Finansdepartementet) och juristen Hanna Wetter (Svenska Bankföreningen).

Som sekreterare i utredningen anställdes den 14 april 2025 hovrättsassessorn Johanna Ekman Hassel.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om åtgärder mot långvarig skuldsättning, överlämnar nu betänkandet *Åtgärder mot överskuldsättning* (SOU 2026:43). Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter och betänkandet har därför avfattats i vi-form. För de ställningstaganden som görs i betänkandet svarar dock den särskilde utredaren ensam.

Stockholm i juli 2026

Sten Andersson

Johanna Ekman Hassel

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	21
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag (2027:000) om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar	29
1.2 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)	30
1.3 Förslag till lag om ändring i räntelagen (1975:635)	31
1.4 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken	32
1.5 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2016:675)	38
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning	44
1.7 Förslag till förordning om Kronofogdemyndighetens skyldighet att lämna upplysningar och stöd vid skuldsanering (2027:000)	45
1.8 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)	46

2	Utredningens uppdrag och arbete	47
2.1	Utredningens uppdrag	47
2.2	Utredningens arbete.....	47
3	Några utgångspunkter	49
3.1	Förhållandet mellan utredningens olika deluppdrag	49
3.2	Skulder och överskudsättning	50
3.3	Evighetsgäldenärer.....	52
3.3.1	Evighetsgäldenärer hos Kronofogdemyndigheten	53
3.3.2	Skuldsaneringsgäldenärer	56
3.3.3	Utredningens utgångspunkter	57
4	Skuldsanering	59
4.1	Allmänna utgångspunkter.....	59
4.2	Skuldsaneringsinstitutet.....	60
4.2.1	Inledning.....	60
4.2.2	Skuldsaneringsförfarandet i korthet	61
4.3	Statistik om skuldsanering	65
4.3.1	Skuldsaneringsansökningar	65
4.3.2	Beslut om skuldsanering.....	67
4.3.3	Gäldenärens skuldsaneringsbetalningar.....	73
4.3.4	Resultatet av skuldsaneringar	75
4.4	Närmare om vägen till skuldsanering.....	76
4.4.1	Budget- och skuldrådgivarnas roll	76
4.4.2	Kronofogdemyndighetens roll.....	81
4.4.3	Orsaker till att långvarigt överskudsatta inte ansöker om skuldsanering.....	83
4.5	Närmare om de grundläggande kraven för att beviljas skuldsanering	86
4.5.1	Kvalificerad insolvens	86
4.5.2	Skälighetskriteriet	93
4.6	Närmare om gäldenärens betalningar.....	98

4.6.1	Inledning	98
4.6.2	Förbehållsbeloppet	99
4.6.3	Betalningsplanens längd	101
4.6.4	Väsentlig förbättring av gäldenärens ekonomiska förhållanden	107
4.7	Överväganden	111
4.7.1	Åtgärder för att fler långvarigt skuldsatta ska förmås att ansöka om skuldsanering	111
4.7.2	Åtgärder för att fler ska beviljas skuldsanering ...	121
4.7.3	Åtgärder för att förbättra skuldsaneringsförfarandets effektivitet	137
4.7.4	Övriga överväganden.....	155
5	Avräkningsordningen vid betalning av konsumentfordringar	157
5.1	Allmänna utgångspunkter	157
5.2	Gällande rätt	158
5.2.1	Inledning	158
5.2.2	Närmare om avräkningsordningen enligt handelsbalken och konsumentkreditlagen	159
5.2.3	Närmare om avräkningsordningen i utsökningsbalken.....	161
5.2.4	Avräkningsordningen i andra nordiska länder.....	162
5.3	Tidigare svenska överväganden om en ändrad avräkningsordning	164
5.3.1	Överväganden av 2007 års insolvensutredning....	165
5.3.2	Överväganden av utredningen om överskuld sättning.....	166
5.3.3	Överskuld sättningsutredningens förslag	166
5.4	Skälen för och emot att ändra avräkningsordningen	168
5.4.1	Inledning	168
5.4.2	Värdet av en ändrad avräkningsordning från gäldenärens perspektiv.....	169
5.4.3	Effekterna av en ändrad avräkningsordning från borgenärernas perspektiv	179

5.5	Problemet med två skilda avräkningsordningar	184
5.5.1	Allmänt	184
5.5.2	En ändrad avräkningsordning enbart i utsökningsbalken?.....	186
5.5.3	En sammanhållen reglering för frivillig och tvångsvis betalning.....	191
5.6	En modell för en ändrad avräkningsordning	192
5.7	Överväganden om utformningen av en ändrad avräkningsordning.....	194
5.7.1	Inledning.....	194
5.7.2	Vilka fordringar bör omfattas av en ändrad avräkningsordning?	195
5.7.3	Utformningen av en ändrad avräkningsordning..	201
5.7.4	Retroaktiv tillämpning.....	207
5.7.5	Övriga ändringar som krävs för att den nya avräkningsordningen ska få effekt	215
6	Preskription av konsumentfordringar	225
6.1	Inledning	225
6.2	Gällande rätt	226
6.2.1	Innebörden av preskription	226
6.2.2	Syftet med bestämmelserna om preskription.....	227
6.2.3	Preskriptionstid och preskriptionsavbrott	228
6.2.4	Några regler om specialpreskription.....	229
6.2.5	Kronofogdemyndighetens prövning av preskription	232
6.3	Tidigare överväganden om absolut preskription	233
6.3.1	Inledning.....	233
6.3.2	Övervägandena i SOU 2008:82	233
6.3.3	Övervägandena i SOU 2013:78	237
6.3.4	Övervägandena i SOU 2020:46	238
6.3.5	Övervägandena i SOU 2023:38	240
6.4	Den finska regleringen om absolut preskription.....	240
6.4.1	Inledning.....	240
6.4.2	Utformningen av den finska regleringen.....	240
6.4.3	Överväganden och syften bakom regleringen.....	243

6.5	Skälen för och emot att införa regler om absolut preskription	245
6.5.1	Inledning	245
6.5.2	Förekomsten av äldre skulder.....	246
6.5.3	Effekterna av regler om absolut preskription från gäldenärernas perspektiv	253
6.5.4	Effekterna av regler om absolut preskription från borgenärernas perspektiv.....	255
6.5.5	Påverkan på skuldsaneringsinstitutet	256
6.5.6	Påverkan för det allmänna.....	257
6.5.7	Påverkan på näringslivet.....	257
6.6	Överväganden om utformningen av regler om absolut preskription	258
6.6.1	Inledning	258
6.6.2	Tillämpningsområde.....	259
6.6.3	Preskriptionsfristens utgångspunkt	264
6.6.4	Preskriptionsfristernas längd.....	275
6.6.5	Preskriptionsförlängning	280
6.6.6	Retroaktiv tillämpning	292
6.6.7	Förhållandet mellan absolut preskription och skuldsanering.....	307
7	Gemensamma överväganden om avräkningsordningen och absolut preskription	311
7.1	Inledning	311
7.2	Några inledande anmärkningar om behovet av ändringar i avräkningsordningen och regler om absolut preskription	311
7.3	Bör avräkningsordningen ändras?.....	313
7.4	Bör det införas regler om absolut preskription för konsumentfordringar?	319

8	Tidsfördröjning för beviljade krediter	329
8.1	Inledning	329
8.2	Förekomsten av krediter med snabba utbetalningar	330
8.2.1	Krediter av detta slag förekommer men omfattningen kan inte klarläggas	330
8.2.2	De närmare omständigheterna kring kreditgivningen	331
8.3	Annan reglering av intresse.....	332
8.3.1	God kreditgivningssed.....	332
8.3.2	Kreditprövning.....	333
8.3.3	Konsumentens ångerrätt	334
8.3.4	Förbud mot spel på kredit	335
8.3.5	Förbud mot utbetalning av lån i finsk lagstiftning	336
8.4	Överväganden	338
8.4.1	Inledning.....	338
8.4.2	Tillämpningsområde	338
8.4.3	Utformning	344
8.4.4	Tillsyn	346
8.4.5	Bör en tidsfördröjningsreglering införas?	347
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	351
9.1	Ikraftträdande	351
9.2	Övergångsbestämmelser	353
9.2.1	Avräkningsordningen	353
9.2.2	Skuldsaneringslagen	354
10	Konsekvenser av förslagen	355
10.1	Inledning	355
10.1.1	Inledande konsekvensutredning	355
10.1.2	Förhållandet till den kommunala självstyrelsen..	356
10.1.3	Förhållandet till skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU	356
10.2	Sammanfattande ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag	357

10.3	Påverkan på antalet långvarigt överskuldssatta.....	357
10.3.1	Skuldsanering.....	358
10.3.2	Ändrad avräkningsordning	362
10.3.3	Påverkan på kvinnor och män samt olika åldersgrupper	363
10.4	Konsekvenser för gäldenären m.fl.	366
10.4.1	Positiva konsekvenser	366
10.4.2	Negativa konsekvenser.....	367
10.4.3	Särskilt om konsekvenserna för barn som lever i överskuldssatta familjer	368
10.5	Konsekvenser för företagen	370
10.5.1	Branscher som påverkas	370
10.5.2	Generella konsekvenser för borgenärer	374
10.5.3	Särskilt om avräkningsordningens påverkan på kreditgivare.....	378
10.5.4	Särskilt om avräkningsordningens påverkan på inkassoföretag och andra företag som förvärvar fordringar.....	381
10.5.5	Påverkan på konkurrensen.....	383
10.6	Påverkan på kreditmarknaden.....	384
10.6.1	Skuldsanering.....	384
10.6.2	Avräkningsordningen.....	384
10.7	Finansiella konsekvenser för det allmänna.....	385
10.7.1	Kronofogdemyndigheten.....	385
10.7.2	Domstolar	389
10.7.3	Finansiering av förslagen.....	389
10.8	Samhällsekonomiska konsekvenser	391
10.9	Informationsinsatser.....	392
10.10	Utvärdering av förslagen	392
10.10.1	Skuldsanering.....	392
10.10.2	Avräkningsordningen.....	393

11	Författningskommentar	395
11.1	Förslaget till lag (2027:000) om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar	395
11.2	Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)	399
11.3	Förslaget till lag om ändring i räntelagen (1975:635)	400
11.4	Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken	401
11.5	Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2016:675)	409
11.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning	423
12	Förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden	425
12.1	Inledning	425
12.2	Författningsförslag	426
12.2.1	Förslag till lag (2028:000) om ersättning vid retroaktiv preskription av konsumentfordran.....	426
12.2.2	Förslag till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130).....	427
12.2.3	Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2026:1011)	430
12.2.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten	431
12.3	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	433
12.3.1	Ikraftträdande.....	433
12.3.2	Övergångsbestämmelser.....	433
12.4	Konsekvensanalys.....	435
12.4.1	Inledning.....	435
12.4.2	Förhållandet till skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU	435

12.4.3	Sammanfattande ekonomiska konsekvenser av förslagen om absolut preskription	436
12.4.4	Påverkan på antalet långvarigt överskuldsetta	436
12.4.5	Konsekvenser för gäldenären.....	439
12.4.6	Konsekvenser för företagen.....	440
12.4.7	Påverkan på kreditmarknaden	444
12.4.8	Finansiella konsekvenser för det allmänna	445
12.4.9	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	446
12.4.10	Informationsinsatser	447
12.4.11	Utvärdering av förslagen.....	447
12.5	Författningskommentar	448
12.5.1	Förslaget till lag (2028:000) om ersättning vid retroaktiv preskription av konsumentfordran	448
12.5.2	Förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130)	451
12.5.3	Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2026:1011)	458
Särskilda yttranden		461

Bilagor

Kommittédirektiv 2025:37.....	469
Förslag till bestämmelse om att avräkningen vid utmätning ska ges civilrättslig verkan	479

Sammanfattning

Uppdraget att minska antalet långvarigt överskuldsetta

Överskuldsetning är ett växande problem som varje år orsakar samhället kostnader om flera miljarder kronor. Skuldsetningen kan också få svåra konsekvenser för gäldenären och hans eller hennes anhöriga. Att gäldenärer inte kan betala sina skulder innebär även förluster för borgenärerna.

Utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder för att minska problemet med överskuldsetning, huvudsakligen genom åtgärder som kan minska antalet långvarigt överskuldsetta. I uppdraget har ingått att överväga ändringar i skuldsaneringslagen samt att lämna förslag till *dels* en ändrad avräkningsordning för konsumentfordringar, *dels* regler om absolut preskription för konsumentfordringar och *dels* en tidsfördröjningsreglering för nyligen ingångna konsumentkreditavtal.

Utredningens förslag

Övergripande om utredningens förslag

Utredningen föreslår flera ändringar i skuldsaneringsförfarandet och att det ska införas en särskild avräkningsordning för konsumentfordringar som har förfallit till betalning. Förslagen syftar till att fler långvarigt skuldsetta ska ges möjlighet att ta sig ur skuldsetningen. Den ändrade avräkningsordningen förväntas dessutom bidra till att förhindra att gäldenärens betalningsproblem leder till långvarig överskuldsetning.

Skuldsanering

Utredningen föreslår ändringar i skuldsaneringslagen som syftar till att öka antalet ansökningar från sådana långvarigt skuldsatta gäldenärer som finns i Kronofogdemyndighetens register. Detta ska ske genom att Kronofogdemyndigheten ges en mer proaktiv roll. Myndigheten ska kunna bistå gäldenärerna med uppgifter från myndighetens register och ska också kunna lämna hjälp vid upprättandet av ansökan.

Utredningen föreslår dessutom att de grundläggande kraven för att beviljas skuldsanering – kvalificerad insolvens och skälighet – jämkas. Ändringarna syftar till att öka antalet beviljade skuldsaneringar.

Enligt utredningens förslag ska kravet på kvalificerad insolvens tydliggöras och sänkas, så att skuldsanering ska kunna beviljas innan skuldsättningen har medfört alltför svåra sociala eller hälsorelaterade effekter för gäldenären. Insolvensbedömningens tidsperspektiv ska preciseras i lag på så sätt att kravet på kvalificerad insolvens ska anses uppfyllt om gäldenären är så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom sex år. Vidare ska det tydliggöras att bedömningen ska göras med utgångspunkt i gäldenärens skuldbörda och hans eller hennes nuvarande betalningsförmåga, om det inte finns skäl att också ta hänsyn till framtida förändringar.

Utredningen föreslår dessutom att det vid skälighetsbedömningen särskilt ska beaktas, i stället för omständigheterna vid skuldernas tillkomst, orsaken till betalningsproblemen samt om skulderna har uppkommit genom brott. Ändringarna syftar till att nyansera betydelsen av skuldsättningens orsaker, främst i fråga om konsumtionskulder.

Slutligen föreslås vissa ändringar som bedöms vara ägnade att förbättra skuldsaneringsinstitutets effektivitet, så att lagens rehabiliterande syfte kan uppnås i fler fall. Betalningsplanens längd kortas från fem till tre år samtidigt som systemet med två betalningsfria månader per år tas bort. Vidare begränsas möjligheten till omprövning av skuldsaneringen när gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats. Om förbättringen beror på gäldenärens egna ansträngningar, ska det krävas synnerliga skäl för att upphäva eller ändra skuldsaneringen.

Avräkningsordning för konsumentfordringar

Den nuvarande avräkningsordningen – som innebär att influtna medel först avräknas mot dröjsmålsränta och annan ränta och först därefter mot kapitalskulden – bedöms bidra väsentligt till att så många gäldenärer inte kan ta sig ur sin skuldsättning.

Utredningen föreslår därför att avräkningsordningen ändras, såvitt gäller konsumentfordringar som har förfallit till betalning. Den nya avräkningsordningen ska enligt förslaget gälla vid såväl frivillig betalning som vid utmätning och innebär i huvudsak att betalning och influtna medel först i sista hand ska avräknas mot dröjsmålsränta. Syftet med förslaget är att gäldenären ska ges bättre möjligheter att genom delbetalningar minska sin kapitalskuld. Därmed ökar också gäldenärens möjligheter att bromsa skuldutväxten och på sikt komma tillrätta med skuldsättningen.

För att avräkningsordningen ska få avsedd effekt föreslår vi också att möjligheten att avtala om ränta på dröjsmålsränta begränsas, såvitt gäller konsumentfordringar. Avtalsvillkor som innebär att konsumenten är skyldig att betala ränta på dröjsmålsränta ska därför vara utan verkan mot konsumenten.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att ändringarna avseende skuldsaneringsförfarandet ska träda i kraft den 1 juli 2028. De nya bestämmelserna föreslås gälla direkt för alla skuldsaneringsärenden som inte slutligen har avgjorts. Om ett beslut om att inleda skuldsanering har meddelats före ikraftträdandet, ska dock äldre bestämmelser om betalningsplanens utformning tillämpas. Den föreslagna begränsningen i möjligheten till omprövning när gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats föreslås gälla även för beslutade skuldsaneringar.

Den ändrade avräkningsordningen för konsumentfordringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2031. Enligt utredningens förslag ska ändringarna avse även fordringar som har tillkommit före ikraftträdandet.

Förbudet mot avtalsvillkor om ränta på dröjsmålsränta föreslås träda i kraft den 1 juli 2028. Det ska gälla enbart avtal som har ingåtts efter ikraftträdandet.

Förslagets konsekvenser

De föreslagna ändringarna i skuldsaneringslagen bedöms kunna leda till att antalet beviljade skuldsaneringar ökar med flera tusen per år. Därtill bedöms förslaget om en särskild avräkningsordning få en betydande påverkan på antalet långvarigt överskuldssatta personer. Förslagen innebär samtidigt att de ekonomiska verkningarna av gäldenärens betalningsoförmåga förskjuts något från gäldenären till borgenären, till gäldenärens fördel.

Syftet med ändringarna är att färre gäldenärer ska fastna i långvarig överskuldssättning. Gäldenärerna ska i stället ges bättre förutsättningar att betala av sina skulder eller erbjudas en ekonomisk omstart, vilket i förlängningen kan komma borgenärerna till godo genom en ökad köpkraft. Dessutom bedöms samhällets kostnader för överskuldssättningen minska. Förslagen kan få viss påverkan på kreditgivningen, dock inte i någon mera betydande grad.

På lång sikt bedöms förslagen vara kostnadsneutrala för Kronofogdemyndigheten. De kommer emellertid inledningsvis att innebära engångskostnader om cirka 10–17 miljoner kronor och årliga merkostnader om 65–75 miljoner kronor. De årliga kostnaderna bedöms dock vara som högst i samband med reglernas ikraftträdande, för att cirka fem år efter ikraftträdandet successivt minska. De inledande kostnadsökningarna bör finansieras inom ramen för statsbudgetens reformutrymme.

Förslag som inte följer av utredningens ställningstagande

Övergripande om förslagen

Utredningens bedömning är att regler om absolut preskription i allmänhet inte är något träffsäkert eller effektivt instrument för att komma tillrätta med överskuldssättningen. Utredningen förordar därför inte att regler om absolut preskription införs. Detsamma gäller regler som förbjuder snabba utbetalningar vid nyligen ingångna konsumentkreditavtal. Det praktiska värdet av en sådan reglering är svårt att belägga samtidigt som nyligen vidtagna lagstiftningsåtgärder förväntas medföra att utbudet av krediter med snabba utbetalningar minskar.

I utredningens uppdrag ingår emellertid att, oavsett utredningens ställningstagande till frågorna, lämna sådana förslag. Nedan följer därför utredningens bedömning av hur regler av de båda angivna slagen kan utformas.

Preskription av konsumentfordringar

Det upprättade förslaget om absolut preskription har utformats så att det är tillämpligt på samtliga konsumentfordringar. Preskription ska inträda vid den av följande tidpunkter som inträffar först; (1) 20 år efter utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning eller (2) 15 år efter den tidpunkt då fordran fastställdes i en exekutionstitel. Det ska inte vara möjligt att genom preskriptionsavbrott hindra att fordran preskriberas vid utgången av dessa frister.

Såsom förslaget har utformats är det tillämpligt även på fordringar som tillkommit före ikraftträdandet (äldre fordringar). Äldre fordringar ska dock enligt förslaget preskriberas tidigast fem år efter ikraftträdandet. Vid preskription av äldre fordringar ska borgenärerna ha viss rätt till ersättning av staten.

Det upprättade förslaget innebär vidare att det ska vara möjligt att förlänga preskriptionsfristerna *dels* vid indrivningssabotage, *dels* när gäldenären inte har kunnat nås för krav på betalning. Talan om preskriptionsförlängning ska kunna väckas i allmän domstol och handläggas som tvistemål. En preskriptionsförlängning innebär att tidpunkten för preskription förskjuts fem år framåt. Om det finns särskilda skäl, ska tidpunkten kunna förskjutas ytterligare fem år framåt.

Tidsfördröjning vid utbetalning av krediter

Det upprättade förslaget om att krediter ska kunna betalas ut först efter viss tid innebär att när en konsument har beviljats en kredit som medför att ett belopp ställs till konsumentens förfogande får utbetalningen av beloppet eller motsvarande åtgärd inte genomföras tidigare än 18 timmar efter det att konsumenten ansökte om krediten. Det görs uttryckliga undantag för bostads-, överbrygnings- och värdepapperskrediter.

Förslagets konsekvenser

Införandet av regler om absolut preskription innebär att ett antal gäldenärer som saknar förmåga att ta sig ur långvarig överskuldssättning befrias från ansvaret för mycket gamla skulder. Antalet sådana gäldenärer bedöms vara ganska begränsat. Preskriptionen innebär samtidigt att borgenären förlorar sin rätt till betalning. Det kan antas att fordringsrätten vid tidpunkten för preskriptionsinträdet i regel har ett mycket begränsat, eller obefintligt, värde. Likväl är preskriptionen, typiskt sett, ofördelaktig för borgenären. Det är dock endast i fråga om äldre fordringar som de ekonomiska konsekvenserna av förslaget bedöms vara mera påtagligt negativa för borgenärskollektivet. De ekonomiska förluster som borgenärerna kan drabbas av kommer att kunna övervältras på staten.

Införandet av absolut preskription bedöms därtill medföra att borgenärer agerar tidigare och mer aktivt för att driva in en fordran. Reglerna bedöms dock inte i någon betydande mån påverka kreditgivningen.

Ett genomförande av förslaget kommer att leda till kostnader för det allmänna. Kostnaderna är inte möjliga att precisera men bedöms kunna bli stora. Det gäller framför allt statens kostnader för att ersätta de borgenärer som lider skada genom preskription av äldre fordringar. På lång sikt skulle absolut preskription dock medföra vissa kostnadsbesparingar för Kronofogdemyndigheten, eftersom myndigheten inte behöver hantera äldre skulder.

De närmare konsekvenserna av förslaget om tidsfördröjning vid utbetalning av konsumentkrediter har inte kunnat klargöras. Förslaget bedöms dock inte få annat än marginell påverkan på överskuldssättningen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt de upprättade förslagen ska reglerna om absolut preskription och om tidsfördröjning vid utbetalning av konsumentkrediter träda i kraft den 1 juli 2028.

Som redan har framgått innebär förslaget om absolut preskription att reglerna ska tillämpas även på fordringar som har tillkommit före ikraftträdandet men att preskription av sådana fordringar ska inträda tidigast fem år efter ikraftträdandet.

Summary

Remit to reduce long-term over-indebtedness

Over-indebtedness is a growing problem that costs society billions of kronor each year. Debt can also have serious consequences for debtors and their relatives. A debtor's inability to pay their debts will also entail losses for creditors.

This inquiry's remit is to propose measures to reduce the problem of over-indebtedness, primarily through measures that can reduce the number of people in long-term indebtedness. The remit includes considering amendments to the Debt Relief Act and presenting proposals on an amended order of priority for settlement of consumer debt, regulations on absolute statutory limitation for consumer debt and a regulation on a time delay for recently concluded consumer credit agreements.

The inquiry's proposals

General comments about the inquiry's proposals

The inquiry proposes several amendments to the debt reconstruction process, and a specific order of priority for settlement of consumer debts that are past due. The proposals aim to give more debtors the opportunity to extricate themselves from long-term indebtedness. The amended order of priority for settlement is also expected to help prevent debtor payment problems that lead to long-term over-indebtedness.

Debt restructuring

The inquiry proposes amendments to the Debt Relief Act that aim to increase the number of applications for debt restructuring from long-term debtors listed in the Swedish Enforcement Authority's register. This would be achieved by giving the Swedish Enforcement Authority a more proactive role. The Swedish Enforcement Authority should be able to assist debtors with information from its register and help them prepare their applications.

The inquiry also proposes that the basic requirements for granting debt restructuring – qualified insolvency and reasonableness – be revised. The amendments aim to increase the number of people who are granted debt restructuring.

According to the inquiry's proposals, the requirement of qualified insolvency would be clarified and eased, with the aim of being able to grant debt restructuring before a debtor suffers serious social or health-related consequences due to their indebtedness. The time perspective of the insolvency assessment should be defined in such a way that the requirement of qualified insolvency can be considered to have been met if a debtor is indebted to the extent that they cannot be expected to be able to pay off their debts within six years. Moreover, it should be clarified that the assessment should be based on the debtor's cumulative liabilities and their current ability to pay, unless there are grounds for also taking future changes into consideration.

The inquiry also proposes that, in assessing reasonableness, particular consideration be given to the cause of the payment problems and whether the debts have accrued through crime, rather than the circumstances under which the debts arose. The amendments aim to add nuance to the importance of the causes of indebtedness, primarily as regards consumer debt.

Finally, certain amendments are proposed to improve the effectiveness of the debt restructuring process so that the rehabilitating aim of the Debt Relief Act can be achieved in more cases. The duration of the payment plan should be shortened from five years to three, and the arrangement with two payment-free months per year eliminated. In addition, the possibility of reviewing the debt restructuring after the debtor's financial circumstances have improved should be limited. If the improvement has resulted from the debtor's own

efforts, exceptional grounds should be required to cancel or amend the debt restructuring.

Order of priority for settlement of consumer debts

The current order of priority for settlement – wherein funds received are first applied to interest on arrears and other interest before the principal outstanding – is considered a major contributing factor to the inability of so many debtors to extricate themselves from indebtedness.

The inquiry therefore proposes that the order of priority for settlement be amended as regards consumer debts that are past due. According to the proposal, the new order of priority for settlement would apply to both voluntary payment and attachment, and would primarily entail arrears interest being given the lowest priority for offsetting with payment and funds received. The aim of the proposal is to give the debtor better possibilities to reduce their principal amount through partial payments. As a result, the debtor’s possibilities to slow their debt growth and ultimately tackle their indebtedness would improve.

To ensure that the order of priority for settlement achieves the intended effect, we also propose limiting the possibility of concluding an agreement on arrears interest, insofar as it concerns consumer debt. Contractual conditions that obligate the consumer to pay interest on arrears should thus have no impact on the consumer.

Entry into force and transitional provisions

The inquiry proposes that the amendments concerning the debt restructuring process enter into force on 1 July 2028. It is proposed that the new provisions apply immediately to all debt restructuring cases that have not been finally settled. However, if a decision to initiate debt restructuring has been communicated before entry into force, older provisions on the scheme of the payment plan should apply. The proposed limitation on the possibility of review after a debtor’s financial circumstances have improved should also apply when debt restructuring has been granted.

It is proposed that the amended order of priority for settlement of consumer debt enter into force on 1 January 2031. Based on the

inquiry's proposals, the amendments would also concern claims that have arisen prior to entry into force.

It is proposed that the prohibition of contractual conditions regarding interest on arrears enter into force on 1 July 2028. This should only apply to agreements that have been entered into after entry into force.

Impact of the proposals

The proposed amendments to the Debt Relief Act can be expected to result in an increase in the number of people granted debt restructuring by several thousand per year. The proposal concerning a particular order of priority for settlement can also be expected to have a significant impact on the number of people with long-term over-indebtedness. At the same time, the proposals would mean that the financial effects of a debtor's inability to pay shift somewhat from the debtor to the creditor, to the debtor's advantage.

The aim of the amendments is for fewer debtors to remain mired in long-term over-indebtedness. Debtors should instead be given better possibilities to pay off their debts or be offered a financial reset, which could ultimately benefit creditors through increased purchasing power. Moreover, the social costs of over-indebtedness can be expected to decrease. The proposals may have a certain impact on lending, but not to any significant extent.

Ultimately, the proposals can be expected to be cost-neutral for the Swedish Enforcement Authority. However, they can initially be expected to entail one-time costs totalling approximately SEK 10–17 million and additional costs of SEK 65–75 million. However, the annual costs are expected to be at their highest in connection with the entry into force of the regulations, before gradually decreasing after approximately five years. The initial cost increases should be financed within the central government budget's scope for reform.

Proposals that are not based on the inquiry's position

General comments about the proposals

The inquiry's assessment is that regulations on absolute statutory limitation are not generally an effective means of tackling over-indebtedness. Therefore, the inquiry does not recommend introducing regulations on absolute statutory limitation. The same applies to regulations that prohibit rapid disbursements following recently concluded consumer credit agreements. The practical value of such regulations is difficult to substantiate, and new legislative measures could be expected to entail a reduction in the availability of credit that is disbursed rapidly.

Nevertheless, the inquiry's remit includes submitting such proposals regardless of its position on these questions. The inquiry's assessment of how regulations on the two indicated approaches are thus outlined below.

Statutory limitation of consumer debt

The proposal on absolute statutory limitation has been formulated so that it is applicable to all consumer debt. Statutory limitation should take effect at whichever of the following time periods expires first: (1) 20 years after the end of the calendar year in which a claim for payment became overdue or (2) 15 years after the time at which a claim was established an enforcement order. It should not be possible to prevent statutory limitation of a claim by suspending the statutory limitation period when the aforementioned periods expire.

The proposal has been formulated so as to also apply to claims that arose prior to entry into force (older claims). However, according to the proposal, older claims should not become statute-barred until at least five years after entry into force. With statutory limitation of older claims, creditors should have a certain right to compensation from the state.

The proposal also means that it would be possible to extend the statutory limitation period in cases of interference with collection and when a debtor could not be reached with a demand for payment. The question of extending the statutory limitation period could be brought as a civil case before a general court. Such an extension would

delay the time at which statutory limitation takes effect by five years. On special grounds, the time could be delayed an additional five years.

Time delay for credit disbursement

Based on the proposal to only enable credit disbursements after a certain amount of time has passed once a consumer has been granted credit (whereby an amount is made available to the consumer), disbursement of the credit or a corresponding measure could not take place until at least 18 hours after the consumer applied for the credit. Explicit exceptions should be made for mortgages, bridging loans and securities lending.

Impact of the proposals

The introduction of regulations on statutory limitation means that a number of debtors who are unable to extricate themselves from long-term over-indebtedness would be exempted from liability for very old debts. The number of such debtors is considered to be fairly limited. At the same time, the statutory limitation means that the creditors would forfeit their right to payment. It can be assumed that the right to a claim ordinarily has little to no value at the time at which it becomes time-barred. Nevertheless, statutory limitation is ordinarily disadvantageous for creditors. However, it is only in cases concerning older claims that the financial consequences of the proposal are considered to be more tangibly negative for creditors. The financial losses that creditors may suffer could be passed on to the state.

The inquiry also finds that the introduction of absolute statutory limitation would result in creditors taking earlier and more active measures to collect claims. However, the regulations would not be expected to have any substantial impact on lending.

Implementation of the proposal would result in costs for the general public. It is not possible to provide a precise estimate of such costs, but they can be expected to be significant. This primarily concerns the state's costs for compensating creditors that suffer damages through statutory limitation of older claims. In the long term, however, absolute statutory limitation would entail certain savings for the Swedish

Enforcement Authority, as it would no longer have to handle older debts.

It has not been possible to detail the consequences of a time delay for consumer credit disbursements. However, the proposal would only be expected to have a marginal impact on over-indebtedness.

Entry into force and transitional provisions

According to the proposals, the regulations on absolute statutory limitation and a time delay for disbursement of consumer credits would enter into force on 1 July 2028.

As indicated above, the proposal on absolute statutory limitation means that the regulations would also apply to claims that arose prior to entry into force, but that such claims would become time-barred no earlier than five years after entry into force.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2027:000) om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag tillämpas vid betalning av en förfallen fordran, om fordran avser en vara, tjänst eller annan nytting som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit en konsument för huvudsakligen enskilt bruk. Sådan betalning ska avräknas på borgenärens fordran och därmed sammanhängande förpliktelser i följande ordning:

1. fordran som avser kostnader enligt
 - lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m.,
 - lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning,eller
 - 17 kap. 1 § utsökningsbalken,
2. fordran på ersättning för rättegångskostnader och ränta på sådan fordran,
3. kapitalfordran och annan fordran på vilken det löper ränta, och
4. fordran som avser dröjsmålsränta eller annan förpliktelse.

Ett avtalsvillkor som i jämförelse med första stycket är till nackdel för konsumenten är utan verkan mot denne.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2031.
 2. Lagen tillämpas också på fordringar som har tillkommit före lagens ikraftträdande.

1.2 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

Härigenom föreskrivs att 8 § i kreditupplysningslagen (1973:1173) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering eller F-skuldsanering, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Om uppgiften rör en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning, ska den dock gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes.

En uppgift om skuldsanering ska gallras senast *fem* år efter den dag då inledandebeslutet meddelades *eller, om uppgiften gäller F-skuldsanering, senast tre år efter den dagen*. Om en betalningsplan löper ut senare, ska dock uppgiften gallras senast den dag då planen löper ut.

En uppgift om skuldsanering *eller F-skuldsanering* ska gallras senast *tre* år efter den dag då inledandebeslutet meddelades. Om en betalningsplan löper ut senare, ska dock uppgiften gallras senast den dag då planen löper ut.

En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 34 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 18 § kronofogdedomdatalagen (2026:128).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

¹ Senaste lydelse 2026:131.

1.3 Förslag till lag om ändring i räntelagen (1975:635)

Härigenom föreskrivs att det i räntelagen (1975:635) ska införas en ny paragraf, 4 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 b §

Ett avtalsvillkor som innebär att ränta ska betalas på sådan ränta som har utgått på grund av att betalningstiden för en fordran har försuttits är utan verkan mot gäldenären, om fordran avser en vara, tjänst eller annan nyttighet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit en konsument för huvudsakligen enskilt bruk.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

1.4 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken

Härigenom föreskrivs att i fråga om utsökningsbalken

dels att 3 kap. 21 § 10 kap. 11 §, 12 kap. 26 § och 13 kap. 21 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 2 a § samt 13 kap. 13 a §, och närmast före 13 kap. 13 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 a §

Om sökandens anspråk grundas på en sådan fordran som avses i 13 kap. 13 a § första stycket, får sökanden inte begränsa sitt yrkande på ett sätt som hindrar att avräkning kan ske i enlighet med den bestämmelsen.

Kronofogdemyndigheten får förelägga sökanden att lämna sådana uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om yrkandet har begränsats i strid med första stycket.

Om yrkandet har begränsats i strid med första stycket, får ansökan avvisas.

3 kap.

21 §

Visar svaranden att han har fullgjort betalningsskyldighet eller annan förpliktelse som ansökningsingen om verkställighet avser, får verkställighet ej äga rum. Detsamma gäller om svaranden till kvittning åberopar fordran, som har fastställts genom exe-

Verkställighet får inte äga rum om

kutionstitel vilken får verkställas eller som grundas på skuldebrev eller annat skriftligt fordringsbevis, och i övrigt förutsättningar för kvittning föreligger.

Gör svaranden gällande att annat förhållande som rör parternas mellanhavande utgör hinder mot verkställighet och kan invändningen *ej* lämnas utan avseende, får verkställighet *ej* heller äga rum.

Föreligger fall som avses i första eller andra stycket och har åtgärd för verkställighet redan vidtagits i målet, *skall* åtgärden återgå, om det kan ske.

Kronofogdemyndighetens beslut med anledning av invändning som avses i första eller andra stycket hindrar *ej* att saken prövas i rättegång.

1. svaranden visar att han eller hon har fullgjort betalningsskyldighet eller annan förpliktelse som ansökningen om verkställighet avser *eller att han eller hon genom ett beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering har befriats från ansvar för betalningen av skulden, eller*

2. svaranden till kvittning åberopar fordran, som har fastställts genom exekutionstitel vilken får verkställas eller som grundas på skuldebrev eller annat skriftligt fordringsbevis, och i övrigt förutsättningar för kvittning föreligger.

Verkställighet får inte heller äga rum om svaranden gör gällande att annat förhållande som rör parternas mellanhavande utgör hinder mot verkställighet och invändningen inte kan lämnas utan avseende.

Föreligger fall som avses i första eller andra stycket och har åtgärd för verkställighet redan vidtagits i målet, *ska* åtgärden gå åter, om det kan ske.

Kronofogdemyndighetens beslut med anledning av *en* invändning som avses i första eller andra stycket hindrar *inte* att saken prövas i rättegång.

10 kap.**11 §**

Fordringarna *upptas* efter det företräde som gäller enligt lag. Ränta och annan biförpliktelse *upptas* före fordringens kapitalbelopp, om *ej* borgenären yrkar annat.

Förrättningskostnaderna *upptas* närmast före exekutionsfordringen.

Fordran *upptas* även om den är beroende av villkor eller tvistig. Är panträtt för fordran beroende av att sökt in-teckning beviljas, *upptas* fordringen med det företräde som tillkommer den om in-teckningen beviljas.

När försäljning har begärts av förvaltaren i konkurs, anses konkursboet som sökande utan för-månsrätt, om *ej* annat följer av 5 §.

Fordringarna *ska tas upp* efter det företräde som gäller enligt lag. Ränta och annan biförpliktelse *ska tas upp* före fordringens kapitalbelopp, om *inte* borgenären yrkar annat. *Om en fordran är sådan som avses i 13 kap. 13 a §, ska den dock tas upp i den ordning som anges i den paragrafen.*

Förrättningskostnaderna *ska tas upp* närmast före exekutionsfordringen.

En fordran ska tas upp även om den är beroende av villkor eller är tvistig. *Om panträtt för en fordran är beroende av att en sökt in-teckning beviljas, ska fordringen tas upp* med det företräde som tillkommer den om in-teckningen beviljas.

När försäljning har begärts av förvaltaren i konkurs, anses konkursboet som sökande utan för-månsrätt, om *inte* annat följer av 5 §.

12 kap.**26 §**

Fordringar och rättigheter *upptas* efter det företräde som gäller enligt lag. Ränta och annan biförpliktelse *upptas* före fordringens kapitalbelopp, om *ej* borgenären yrkar annat.

Fordringar och rättigheter *ska tas upp* efter det företräde som gäller enligt lag. Ränta och annan biförpliktelse *ska tas upp* före fordringens kapitalbelopp, om *inte* borgenären yrkar annat. *Om en fordran är sådan som avses i 13 kap. 13 a §, ska den dock tas*

Förrättningskostnaderna *upptas* närmast före exekutionsfordringen.

Fordran eller rättighet *upptas* även om den är beroende av villkor eller tvistig. Är panträtt för fordran beroende av att sökt in-teckning beviljas eller är inskrivning av rättighet sökt men ännu *ej* beviljad, *upptas* fordringen eller rättigheten med det företräde som tillkommer den om in-teckningen eller inskrivningen beviljas.

När försäljning har begärts av förvaltaren i konkurs, anses konkursboet som sökande utan för-månsrätt, om *ej* anslutning har skett enligt 13 §.

upp i den ordning som anges i den paragrafen.

Förrättningskostnaderna *skas upp* närmast före exekutionsfordringen.

Fordran eller rättighet *skas upp* även om den är beroende av villkor eller är tvistig. Om pant-rätt för *en* fordran är beroende av att *en* sökt in-teckning beviljas eller om inskrivning av rättighet är sökt men ännu *inte* beviljad, *skas* fordringen eller rättigheten *skas upp* med det företräde som tillkommer den om in-teckningen eller inskrivningen beviljas.

När försäljning har begärts av förvaltaren i konkurs, anses konkursboet som sökande utan för-månsrätt, om *inte* anslutning har skett enligt 13 §.

13 kap.

Särskilda bestämmelser beträffande konsumentfordringar

13 a §

Om fordran avser en vara, tjänst eller annan nyttighet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit en konsument för huvudsakligen en-skilt bruk, ska medel som tillkommer en borgenär avräknas på fordran och därmed sammanhängande förpliktelser i följande ordning:

1. fordran som avser kostnader enligt

– lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m., eller

– lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräddning,

2. fordran på ersättning för rättegångskostnader och ränta på sådan fordran,

3. kapitalfordran och annan fordran på vilken det löper ränta, och

4. fordran som avser dröjsmålsränta eller annan förpliktelse.

Är borgenären en juridisk person och gäldenären en fysisk person ska fordran, om annat inte framgår, anses vara sådan som avses i första stycket.

21 §¹

Bestämmelserna i 1, 13, 14 och 20 §§ gäller inte för sökanden i ett allmänt mål. För ett sådant mål gäller inte heller 4–6 §§, 7 § första–tredje styckena, 8 och 9 §§ annat än om fördelning ska ske med en enskild borgenär eller om det ska hållas ett fördelnings sammanträde. I ett sådant mål gäller inte 7 § tredje stycket, om sökandens fordran berörs av tvisten.

Bestämmelserna i 1, 13, 13 a 14 och 20 §§ gäller inte för sökanden i ett allmänt mål. För ett sådant mål gäller inte heller 4–6 §§, 7 § första–tredje styckena, 8 och 9 §§ annat än om fördelning ska ske med en enskild borgenär eller om det ska hållas ett fördelnings sammanträde. I ett sådant mål gäller inte 7 § tredje stycket, om sökandens fordran berörs av tvisten.

¹ Senaste lydelse 2026:854.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028 i fråga om 3 kap. 21 § och i övrigt den 1 januari 2031.

2. Lagen ska tillämpas även i mål som har inletts före ikraftträdandet beträffande förhållanden som hänför sig till tiden därefter.

1.5 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2016:675)

Härigenom föreskrivs att 2, 7, 9, 12, 34, 38, 48, 49 och 51 §§ samt rubriken närmast före 2 § i skuldsaneringslagen (2016:675) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Information och rådgivning till skuldsatta

Information, stöd och rådgivning till skuldsatta

2 §

Kronofogdemyndigheten ska lämna upplysningar om skuldsanering till svårt skuldsatta fysiska personer som är eller har varit föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken.

Kronofogdemyndigheten ska *på lämpligt sätt* lämna upplysningar om skuldsanering till svårt skuldsatta fysiska personer som är eller har varit föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken. *Upplysningarna ska innehålla information om Kronofogdemyndighetens möjligheter att bistå den skuldsatta personen inför en ansökan om skuldsanering.*

Kronofogdemyndigheten ska också i lämplig omfattning bistå sådana svårt skuldsatta personer som avses i första stycket med att inhämta de uppgifter från myndighetens register som behövs för att upprätta en ansökan om skuldsanering. Om inte särskilda skäl talar mot det, får myndigheten också lämna hjälp vid upprättandet av ansökan.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om de åtgärder som Kronofogdemyndigheten ska

eller får vidta enligt första och andra styckena.

7 §¹

Skuldsanering får beviljas om gäldenären är insolvent och så skuldsatt att han eller hon *med hänsyn till samtliga omständigheter* inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom *överskådlig tid*.

Skuldsanering får beviljas om gäldenären är insolvent och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom *sex år*.

Bedömningen enligt första stycket ska göras med utgångspunkt i

- 1. gäldenärens skuldbörda, och*
- 2. hans eller hennes nuvarande betalningsförmåga, om det inte finns skäl att också ta hänsyn till framtida förändringar.*

9 §

Skuldsanering får beviljas om det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.

Vid skälighetsbedömningen ska särskilt beaktas *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.

Vid skälighetsbedömningen ska särskilt beaktas

- 1. orsakerna till betalningsproblemen,*
- 2. om skulderna har uppkommit genom gäldenärens brottslighet,*
- 3. de ansträngningar som gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser, och*

¹ Senaste lydelse 2022:998.

4. det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.

12 §

Ansökan ska innehålla uppgifter om

1. gäldenären enligt 5 § första stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden och uppgifter som visar att gäldenären har sina huvudsakliga intressen i Sverige,

2. gäldenärens inkomster, tillgångar och utgifter,

3. de borgenärer som gäldenären känner till med angivande av varje borgenärs namn, adress och telefonnummer,

4. en uppskattning av skulden till varje borgenär,

5. *omständigheterna vid skuldernas tillkomst* och de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser, och

5. *orsakerna till betalningsproblemen* och de ansträngningar som gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser, och

6. gäldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhållanden som i övrigt är av betydelse för prövningen av ärendet.

Uppgifterna ska lämnas av gäldenären på heder och samvete.

34 §

Betalningsplanens längd ska vara *fem* år, om det inte finns beaktansvärda skäl att bestämma en kortare tid.

Betalningsplanens längd ska vara *tre* år, om det inte finns beaktansvärda skäl att bestämma en kortare tid.

Betalningsplanen börjar löpa från beslutet om skuldsanering.

Vid bestämmandet av tidpunkten för när betalningsplanen löper ut ska den tid som inledandebeslutet gällt räknas av från betalningsplanens längd, om det inte med hänsyn till gäldenärens agerande efter beslutet är motiverat att räkna av en kortare tid.

38 §

Gäldenären ska betala en gång i månaden, *med undantag för juni och december som är betalningsfria månader.* Gäldenären ska betala en gång i månaden.

Gäldenären ska betala till Kronofogdemyndigheten. Om det finns särskilda skäl, får det bestämmas att gäldenären i stället ska betala direkt till borgenärerna.

Betalningarna ska genomföras *trots att* beslutet om skuldsanering inte har fått laga kraft. Betalningarna ska genomföras *även om* beslutet om skuldsanering inte har fått laga kraft.

48 §

På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av skuldsaneringen får beslutet om skuldsanering upphävas eller, i fall som avses i 6 och 7, ändras beträffande det som har bestämts i en fråga som avses i 29 § 2–6, om

1. gäldenären har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer,
2. gäldenären har gjort sig skyldig till uppsåtligt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning,
3. gäldenären i hemlighet har gynnat någon borgenär för att inverka på skuldsaneringsfrågans avgörande,
4. gäldenären i sin ansökan om skuldsanering eller annars under ärendets handläggning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenären,
5. gäldenären har lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift som omfattas av skuldsaneringen eller inte har lämnat uppgifter trots att han eller hon är uppgiftsskyldig och detta har medfört att ett beslut blivit felaktigt eller inte fattats,
6. gäldenären inte följer betalningsplanen och avvikelserna inte är ringa, eller
7. gäldenärens ekonomiska förhållanden *väsentligen* har förbättrats efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet. 7. gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats *väsentligt* efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet.

Om den förbättring av gäldenärens ekonomiska förhållanden som avses i första stycket 7 beror på gäldenärens egna ansträngningar, får dock beslutet upphävas eller ändras enligt den bestämmelsen enbart om det finns synnerliga skäl.

I fall som avses i första stycket 7 ska ansökan göras inom fem år från dagen för inledandebeslutet eller, om en betalningsplan löper ut senare, senast den dag då planen löper ut.

I fall som avses i första stycket 7 ska ansökan enligt denna paragraf göras senast den dag då betalningsplanen löper ut.

49 §

På ansökan av gäldenären får beslutet om skuldsanering ändras beträffande det som har bestämts i en fråga som avses i 29 § 2–6, om

1. gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förändrats efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet, eller

1. gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats väsentligt efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet,

2. gäldenärens ekonomiska förhållanden har försämrats väsentligt efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet, eller

2. det finns synnerliga skäl.

3. det finns synnerliga skäl.

I fall som avses i första stycket 1 gäller 48 § andra stycket.

51 §

Vid en ändring av ett beslut om skuldsanering får betalningsplanens längd bestämmas till som längst sju år.

Vid en ändring av ett beslut om skuldsanering får betalningsplanens längd bestämmas till som längst fem år.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.
 2. Om ett beslut om att inleda skuldsanering har meddelats före ikraftträdandet, ska 34, 38 och 51 §§ skuldsaneringslagen tillämpas i sin äldre lydelse.
 3. Med undantag för 48 och 49 §§ ska äldre bestämmelser gälla vid skuldsanering som har beslutats före ikraftträdandet.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning

Härigenom föreskrivs att 18 § i lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

En uppgift i insolvensregistret över skuldsaneringar och F-skuldsaneringar ska gallras *fem* år efter den dag då inledandebeslutet meddelades *eller, om uppgiften gäller F-skuldsanering, tre år efter den dagen*. Om en betalningsplan löper ut senare, ska dock uppgiften gallras den dag då planen löper ut.

En uppgift i insolvensregistret över skuldsaneringar och F-skuldsaneringar ska gallras *tre* år efter den dag då inledandebeslutet meddelades. Om en betalningsplan löper ut senare, ska dock uppgiften gallras den dag då planen löper ut.

Om ett beslut om att inleda skuldsanering eller F-skuldsanering upphävs eller om skuldsanering eller F-skuldsanering inte beviljas, ska uppgiften gallras redan när det beslut som avslutar ärendet får laga kraft. Detsamma gäller om ett ärende om skuldsanering eller F-skuldsanering avskrivs eller om en beslutad skuldsanering eller F-skuldsanering upphävs efter omprövning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

¹ Senaste lydelse 2019:255.

1.7 Förslag till förordning om Kronofogdemyndighetens skyldighet att lämna upplysningar och stöd vid skuldsanering (2027:000)

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller kompletterande bestämmelser till skuldsaneringslagen (2016:675) i fråga om Kronofogdemyndighetens skyldighet att enligt 2 § lämna upplysningar och stöd till svårt skuldsatta fysiska personer.

2 § Upplysningar och stöd vid upprättande av en ansökan ska i första hand lämnas till

1. gäldenärer med särskilt stort behov av stöd, och
2. gäldenärer som har varit föremål för verkställighet under särskilt lång tid.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2028.

1.8 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § utsökningsförordningen (1981:981) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §¹

I ett sådant föreläggande som avses i 2 kap. 5 § utsökningsbalken *skall* erinras om att ansökningen kan avvisas, om bristen inte avhjälpes.

I ett sådant föreläggande som avses i 2 kap. 2 a § *andra stycket* eller 5 § utsökningsbalken *ska* erinras om att ansökningen kan avvisas, om bristen inte avhjälpes.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2031.

¹ Senaste lydelse 1996:42.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Enligt vårt uppdrag ska vi ta ställning till åtgärder som kan minska problemet med överskuldsättning (dir. 2025:37, se bilaga 1). De åtgärder som utredningen ska överväga syftar främst till att minska antalet gäldenärer som är långvarigt överskuldssatta. Uppdraget avser tre större frågor; skuldsanering, avräkningsordningen för konsumentfordringar och absolut preskription för konsumentfordringar. Vi ska bl.a. analysera och ta ställning till om det bör införas regler om en ändrad avräkningsordning för konsumentfordringar och regler om absolut preskription för konsumentfordringar. I dessa delar ska vi, oavsett ställningstaganden i sak, lämna författningsförslag. Därtill ska vi analysera och ta ställning till om det behövs åtgärder för att få fler evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering och om det finns behov av att ändra reglerna om skuldsanering.

Utöver dessa tre frågor ska vi analysera och ta ställning till om det behöver införas tidsbegränsningar för utbetalning av nyligen ingångna konsumentkreditavtal. Även i denna del ingår det i vårt uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet med uppdraget påbörjades i april 2025 och har därefter bedrivits på sedvanligt sätt med sammanträden med utredningens experter. Det har hållits tio utredningssammanträden. Däremellan har utredaren och sekreteraren haft fortlöpande kontakter med utredningens experter som bidragit med underlag. Vid sammanträdena har i förväg utsända promemorior och utkast till betänkandetexter diskuterats.

Utredaren och sekreteraren har därutöver deltagit vid möten med företrädare för Skatteverket, Svenskt Näringsliv, finska Utsökningsverket och Justitieministeriet i Finland. Möte har också hållits med författarna till forskningsrapporten *From Pilot to Scale: Experimental Evidence in Debt Relief Information in Sweden* och med författarna till rapporten *Överskuldssättning i Sverige – Förslag om en modern skuldsanering*. Därtill har utredningen haft kontakter med Swedish FinTech Association, Sveriges konsumenter, Spelberoendes Riksförbund och Justitiekanslern. Utredningssekreteraren har deltagit i en konferens om överskuldssättning bland unga vuxna och andra, anordnad av Lunds universitet.

I syfte att i relevanta delar jämföra de nordiska ländernas regelverk har vi inhämtat upplysningar från Justitieministeriet i Finland, Justis- og beredskapsdepartementet i Norge och Justitieministeriet i Danmark.

3 Några utgångspunkter

3.1 Förhållandet mellan utredningens olika deluppdrag

Av våra direktiv framgår att utredningens huvudsakliga syfte är att minska antalet långvarigt överskuldssatta. Vi ska ta ställning till ett antal åtgärder som kan antas vara ägnade att minska problemen med överskuldssättning. De fyra åtgärder som nämns i direktiven är följande:

1. ändrad avräkningsordning för konsumentfordringar,
2. absolut preskription för konsumentfordringar,
3. ändringar i reglerna om skuldsanering, och
4. förbud mot utbetalning av lån under vissa tider.

Uppdragen enligt punkterna 1–3 har ett nära samband med varandra, eftersom de tar sikte på åtgärder som är ägnade att underlätta för överskuldssatta gäldenärer att ta sig ur skuldsättningen. De bedömningar som görs i fråga om en av åtgärderna påverkar behovet av att vidta de andra åtgärderna. Uppdraget enligt punkten 4 avser däremot en åtgärd som enligt våra direktiv är ägnad att stärka konsumentskyddet och motverka överskuldssättning och det är därför fristående från de övriga deluppdragen.

Vi har bedömt det som lämpligast att först bedöma om skuldsaneringsinstitutet kan ändras så att det ger fler långvarigt överskuldssatta hjälp att komma ur sin skuldsättning. Skuldsanering är ett centralt och etablerat verktyg för att få svårt skuldsatta personer att bli skuldfria och har flera fördelar. Genom skuldsanering erbjuds gäldenären en möjlighet till en samlad skuldavveckling och därmed också en möjlighet till en ekonomisk nystart. Det är också en träffsäker åtgärd på så sätt att den alltid föregås av en prövning av förhållandena

i det enskilda fallet och den kan därför tillämpas när den framstår som i sak motiverad. De särskilda kriterierna för skuldsanering – kvalificerad insolvens och skälighet – garanterar också en viss balans mellan gäldenärens och borgenärernas intressen och medför att åtgärden inte framstår som problematisk från egendomsskyddssynpunkt. Nya regler om skuldsanering bör därför kunna tillämpas även på befintliga skuldförhållanden, vilket i sin tur innebär att de positiva effekterna av en lagändring kan inträda förhållandevis snabbt.

Vi kommer därför att redovisa våra överväganden om skuldsanering först (i avsnitt 4) innan vi går över till frågorna om ändrad avräkningsordning (avsnitten 5 och 7), absolut preskription (avsnitten 6 och 7) och förbud mot utbetalning av lån under vissa tider (avsnitt 8).

3.2 Skulder och överskuldsättning

En skuld kan uppkomma på flera olika sätt. En majoritet av skulderna har sin grund i olika typer av krediter, t.ex. lån. Möjligheten att låna pengar fyller en viktig funktion i samhället. För många konsumenter är lån nödvändiga för att finansiera större investeringar såsom köp av bostad. Krediter kan även bidra till att konsumentens kostnader kan jämnas ut över tid.

Samtidigt kan tillgången till krediter medföra ekonomiska problem för kredittagaren. Risken för betalningsproblem beror på flera faktorer. Vissa av dem är hänförliga till kreditgivaren, såsom vilken kreditrisk som kreditgivaren accepterar. Andra faktorer hänför sig till kredittagaren. Exempelvis har en konsument med en låg inkomst en större risk för betalningsproblem. Det som utlöser betalningsproblemen utgörs dock ofta av en livshändelse, t.ex. arbetslöshet, sjukdom eller skilsmässa.¹

När en kredittagare inte kan betala förfallna skulder växer skulderna på grund av tillkommande räntekostnader. Det kan också uppstå kostnader för betalningspåminnelser, inkassokrav och verkställighet. Situationen kan leda till att kredittagaren hamnar i en så svår skuldsättning att han eller hon inte kan betala skulderna ens under en längre tid. I det följande betecknar vi detta som överskuldsättning.

¹ Se bl.a. FI-analys nr 32, *Lån, betalningsproblem och skuld hos Kronofogden*, 12 maj 2021, FI dnr 21-10938.

Överskuldssättningen har under de senaste åren varit ett växande problem. I början av år 2026 uppgick det totala skuldbeloppet för fysiska personer hos Kronofogdemyndigheten till 154 miljarder kronor. Detta är en ökning med 76 procent jämfört med det totala skuldbeloppet för fem år sedan. Av det totala skuldbeloppet är drygt 30 procent räntor och avgifter. Antalet skuldsatta är också det högsta på över 20 år och uppgick år 2026 till nästan 450 000 personer. Den åldersgrupp som har högst skuldsomma är personer mellan 34 och 44 år.

Överskuldssättning är förknippad med allvarliga konsekvenser för den enskilde. Forskning visar på samband mellan överskuldssättning och psykisk samt fysisk ohälsa, liksom en förhöjd risk för suicid.² Forskning visar även att skuldlättnad inte bara förbättrar ekonomiska utfall utan också kan ha positiva effekter på hälsan. I forskningen har påtalats att personer som beviljades skuldlättnad genom det amerikanska konkurssystemet hade lägre dödlighet under de fem efterföljande åren än jämförbara personer vilkas ansökningar avslogs.³

Psykisk ohälsa är vanligt bland de långvarigt skuldsatta som förekommer hos Kronofogdemyndigheten. Den svåra ekonomiska situationen gör att den enskilde känner sig pressad av praktiska aspekter, t.ex. behovet av att betala mat och hyra och tillgodose barnens behov. Samtidigt upplever många svårt skuldsatta skam, uppgivenhet och handfallenhet över situationen. Därutöver försvåras många skuldsattas situation av kognitiva utmaningar, däribland minnessvårigheter, intellektuella funktionsnedsättningar, läs- och skrivsvårigheter och ADHD.⁴

För unga vuxna försvåras dessutom överskuldssättningen deras inträde i vuxenlivet.⁵

Överskuldssättning påverkar inte enbart de överskuldssatta utan även deras anhöriga. Ett av tolv barn i Sverige växer upp i en familj där minst en förälder har skulder hos Kronofogdemyndigheten eller

² *Status of Debtor Registration at an Enforcement Authority and Risk of Nonfatal Suicide Attempt*. Crisis, 2023, Rojas, *Financial indebtedness and suicide: A 1-year follow-up study of a population registered at the Swedish Enforcement Authority*, International Journal of Psychiatry, 2022

Rojas och *Suicidal behaviour in over-indebted individuals: a cross-sectional study in Sweden*, Nordic Journal of Psychiatry, 2023, Levinsson m.fl.

³ *Debt Relief and Debtor Outcomes: Measuring the Effects of Consumer Bankruptcy Protection*, Dobbie och Song, 2015.

⁴ Se Kronofogdemyndighetens rapport *Kundresa Skuldsanering*, hösten 2025.

⁵ Skuldtyngd, Unga vuxna och skuldens dimensioner, Policy Brief #2, jan 2023, Davidsson, Eriksson, Lunds universitet.

en pågående skuldsanering.⁶ Situationen kan påverka barnens mående, t.ex. genom oro för att familjen inte ska ha råd att bo kvar.

Samhällets kostnader för överskuldssättning uppskattas till flera miljarder kronor årligen, bl.a. i form av produktionsbortfall samt kostnader inom socialförsäkringssystem och sjukvård.⁷

3.3 Evighetsgäldenärer

Det huvudsakliga syftet med de åtgärder som vi har i uppdrag att utreda är att minska antalet s.k. evighetsgäldenärer. Det finns ingen vedertagen definition av begreppet evighetsgäldenär men vanligen torde man, när begreppet används, åsyfta personer som har varit överskuldssatta en längre period och som löper risk att aldrig komma ur sin skuldsättning. Begreppet evighetsgäldenärer tar alltså sikte på en begränsad del av de gäldenärer som har betalningsproblem.

För de allra flesta gäldenärer med betalningsproblem är problemen endast tillfälliga. Av de gäldenärer som får inkassokrav betalar nästan 45 procent skulden inom en månad och ytterligare nästan 30 procent har reglerat skulden inom tre månader.⁸ Av de cirka 9 miljoner nya inkassoärenden som registrerades år 2024 ledde endast en mindre del, 1,29 miljoner, till en ansökan om betalningsföreläggande och drygt 800 000 till ansökningar om verkställighet.⁹ I en del fall kan i och för sig orsaken till att inkassoärendet inte gick vidare till Kronofogdemyndigheten ha varit att verkställighet bedömdes vara utsiktslös. Likväl visar siffrorna att det stora flertalet gäldenärer med betalningsproblem inte hamnar i långvarig skuldsättning. Statistik från Kronofogdemyndigheten visar också att många skulder betalas kort tid efter att ärendet hade kommit till myndigheten. Inom 30 dagar var över hälften av gäldenärerna skuldfria och fem år efter den första skulden hos Kronofogdemyndigheten var tre av fyra skuldfria.¹⁰

Evighetsgäldenärerna utgör alltså, relativt sett, en begränsad grupp av gäldenärer. Som vi strax återkommer till är de ändå, antalsmässigt, en mycket stor grupp.

⁶ Kronofogdemyndighetens pressmeddelande den 28 april 2026, *Ett av tolv barn växer upp i en överskuldssatt familj*.

⁷ Riksrevisionens rapport *Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser*, RIR 2015:14.

⁸ Branschstatistik 2024, Svensk Inkasso.

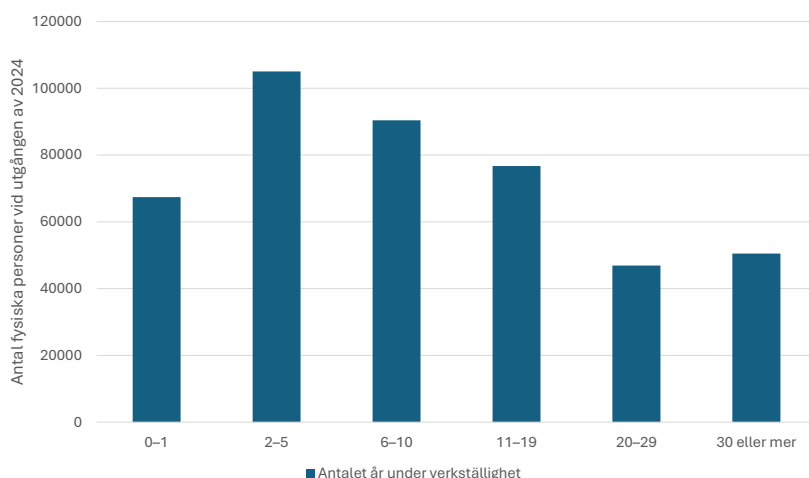
⁹ Branschstatistik 2024, Svensk Inkasso.

¹⁰ *Förstagångsgäldenärer – en översikt*, Kronofogdemyndigheten, Korta analyser: nr 3, 2023.

3.3.1 Evighetsgäldenärer hos Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten definierar evighetsgäldenärer som gäldenärer som har varit registrerade hos myndigheten i minst 20 år. Antalet sådana gäldenärer i Kronofogdemyndighetens register har under de senaste fem åren uppgått till nästan 100 000 personer. Detta innebär att nästan var fjärde person som finns i Kronofogdemyndighetens register har funnits där i minst 20 år.

Figur 3.1 Antal år som gäldenären har varit registrerad hos Kronofogdemyndigheten



Källa: Kronofogdemyndigheten.

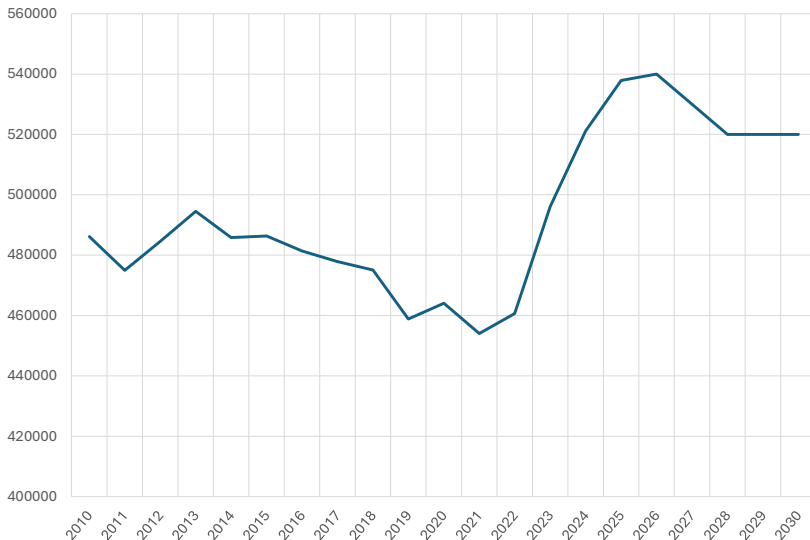
De flesta gäldenärer som har varit registrerade hos Kronofogdemyndigheten i minst 20 år är mellan 55 och 64 år. I gruppen finns nästan dubbelt så många män som kvinnor.¹¹

Att överskuldssättningen är ett växande problem märks bl.a. genom att antalet skulder och gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten ökar. Enligt myndigheten prognoser beräknas dock trenden vända och antalet skuldsatta minska något under de kommande åren, dock från historiskt höga nivåer.

¹¹ *Betalningsproblem och skulder hos Kronofogden*, Kronofogdemyndigheten, 2025, s. 30.

Figur 3.2 Antal gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten (fysiska och juridiska personer)

Utfall och prognos år 2010–2030

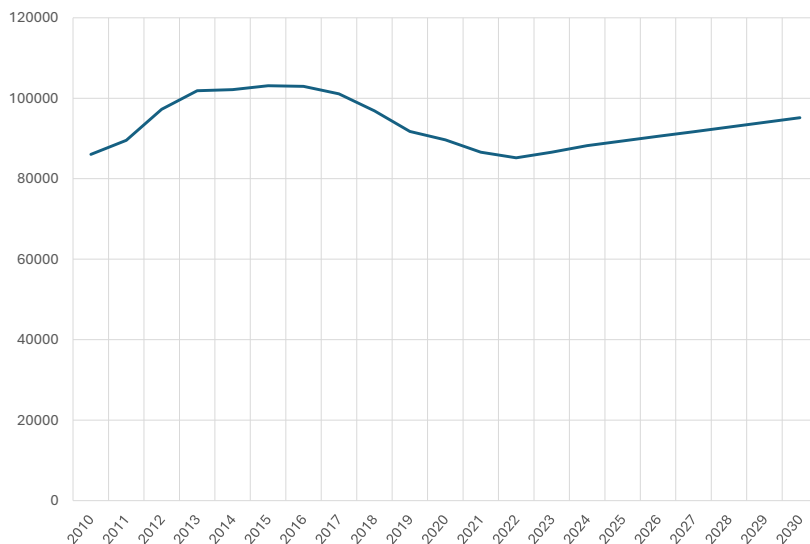


Källa: Siffror från Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndighetens prognoser för antalet evighetsgäldenärer – med myndighetens definition – pekar dock i en annan riktning. Antalet evighetsgäldenärer bedöms öka med drygt 1 000 personer per år under de närmaste fem åren. Tillväxt, arbetslöshet, inflation och styrränta har inte någon förklarande effekt på antalet evighetsgäldenärer. Resultatet av analysen tyder i stället på att antalet evighetsgäldenärer främst följer en cyklisk process. Det ska dock framhållas att effekterna av de nyligen utvidgade ränte- och kostnadstaken (se avsnitt 5.4.2 och 5.4.3) ännu inte har fått genomslag i myndighetens prognoser, eftersom prognoserna huvudsakligen avser gäldenärer med skulder som har tillkommit innan de nya reglerna trädde i kraft.

Figur 3.3 Antal evighetsgäldenärer hos Kronofogdemyndigheten

Utfall och prognos år 2010–2030



Källa: Siffror från Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten har inte tillgång till de data som krävs för att analysera varför antalet evighetsgäldenärer har minskat och ökat över tid. Det finns dock ett stort antal faktorer som kan antas påverka såväl ökningen som minskningen av antalet evighetsgäldenärer. Förekomsten av ett stort antal evighetsgäldenärer under början och mitten av 2010-talet ligger t.ex. väl i linje med att antalet gäldenärer ökade under den ekonomiska krisen på 1990-talet och att dessa under 2010-talet började kvalificeras som evighetsgäldenärer. Den efterföljande minskningar kan bero på att fordringar har preskriberats, att gäldenären har genomgått skuldsanering eller att han eller hon har avlidit. Gäldenärer kan också försvinna från Kronofogdemyndighetens register trots att skulderna är oförändrade, t.ex. för att borgenären har bedömt att fordran saknar indrivningsvärde.

Det stora antal faktorer som påverkar ökningen respektive minskningen av evighetsgäldenärer innebär givetvis att det finns en osäkerhet i bedömningen av hur många evighetsgäldenärer som det kommer att finnas i framtiden. Prognosen är dock att om inga åtgärder vidtas så kommer antalet långvarigt skuldsatta gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten att öka under de närmaste åren.

Det bör framhållas att det av allt att döma finns ett stort antal långvarigt skuldsatta gäldenärer utöver dem som framträder i Kronofogdemyndighetens siffror. Enligt uppgift från Svensk Inkasso förekommer det sålunda ett inte obetydligt antal gäldenärer med gamla skulder som ännu inte har nått fram till Kronofogdemyndigheten men som borgenärerna ändå bevakar. Att dessa skulder ännu inte har föranlett några ansökningar om verkställighet kan bero på att borgenärerna har bedömt att det inte finns någon indrivningspotential (jfr avsnitt 6.5.2).

3.3.2 Skuldsaneringsgäldenärer

I lagstiftningssammanhang har begreppet evighetsgäldenär ibland använts som benämning på den grupp av gäldenärer med en så kvalificerad skuldsättning att de kan komma i fråga för skuldsanering (se t.ex. prop. 2021/22:215 s. 298 f. och prop. 2015/16:125). Definitionen av evighetsgäldenär utgår då inte från en statisk tidsgräns utan från en helhetsbedömning där skuldernas storlek och förväntade ökning ställs i relation till gäldenärens ålder, hälsa, inkomst, familjeförhållanden, arbetsförmåga och utbildning. Vid bedömningen tas hänsyn till personens livssituation och specifika möjligheter att betala sina skulder.

Innebörden i begreppet evighetsgäldenär får i skuldsanerings-sammanhang anses ha en vidare betydelse än det har enligt den definition som Kronofogdemyndigheten använder. Även gäldenärer vilkas betalningsproblem har pågått under en avsevärt kortare tid än 20 år kan bedömas uppfylla skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens (se vidare avsnitt 4). Bland de gäldenärer som har varit registrerade hos Kronofogdemyndigheten i 20 år eller mer kan emellertid också finnas gäldenärer som inte har förmått betala i tid trots att betalningsförmåga funnits.

Även om skuldsaneringsgäldenärer inte alltid är evighetsgäldenärer har de vanligen varit registrerade hos Kronofogdemyndigheten under mycket lång tid. För de gäldenärer som beviljades skuldsanering åren 2021–2025 var mediantiden för hur länge de hade funnits i Kronofogdemyndighetens register 7–8 år.

3.3.3 Utredningens utgångspunkter

Ju vidare definition som begreppet evighetsgäldenärer ges, desto fler gäldenärer kommer begreppet att omfatta och desto större kommer påverkan av de åtgärder som vidtas att bli på kreditmarknaden. Vid bedömningen av om en gäldenär bör vara föremål för utredningens åtgärder är det mindre relevant om och i så fall hur länge en gäldenär har varit föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. En gäldenär kan nämligen vara svårt och långvarigt överskuldssatt utan att skulderna är föremål för Kronofogdemyndighetens hantering. Tvärtom kan också en gäldenär under lång tid ha skulder registrerade hos Kronofogdemyndigheten utan att vara svårt överskuldssatt. Det centrala bör i stället vara gäldenärens skuldsituation.

Enligt vår uppfattning bör i detta sammanhang därför definitionen av evighetsgäldenär – och därmed också bedömningen av vilka gäldenärsgupper som åtgärderna bör inriktas på – omfatta sådana gäldenärer för vilka det finns en påtaglig risk att överskuldssättningen kommer att bestå under lång tid.

Uppgifter från Kronofogdemyndigheten visar att skulder som inte har betalats inom fem till tio år ofta förblir obetalda.¹² Om en skuld är obetald efter fem till tio år, finns det alltså normalt en överhängande risk för att skuldsituationen blir bestående.

Till detta kommer att, om ett längre tidsperspektiv används, så riskerar åtgärderna att komma för sent. Forskning pekar på att de positiva effekterna av insatser sannolikt är mindre om gäldenären har varit skuldssatt en längre tid.¹³ En för snäv definition riskerar alltså att leda till att åtgärderna inte är tillräckliga.

I våra fortsatta överväganden utgår vi därför från att de föreslagna åtgärderna främst ska vara ägnade att avhjälpa eller förhindra skuldssättning som har bestått, eller i vart fall kan förväntas bestå, under åtminstone fem-tio år från skuldens förfallodag.

¹² Uppgift från utredningsdirektiven.

¹³ *Överskuldssättning i Sverige*, april 2025, Molin och Roth.

4 Skuldsanering

4.1 Allmänna utgångspunkter

Såsom har konstaterats i avsnitt 3 är skuldsanering ett centralt och etablerat verktyg för att få svårt skuldsatta personer att bli skuldfria. I de flesta fall leder skuldsanering till en bestående förbättring av gäldenärernas levnadsförhållanden. För att beviljas skuldsanering krävs emellertid att gäldenären uppfyller vissa grundläggande krav på kvalificerad insolvens och skälighet och dessa krav, såsom de är utformade i dag, innebär att många gäldenärer är utestängda från möjligheten att beviljas skuldsanering. Till detta kommer att det långa förfarandet, med de särskilda krav som det ställer på gäldenärerna, för många kan framstå som avskräckande. Det bidrar till att många gäldenärer inte vill eller kan ansöka om skuldsanering. Skuldsanering kräver också en stor administrativ insats från Kronofogdemyndigheten.

Skuldsaneringsinstitutet, i sin nuvarande form, är alltså förenat med såväl fördelar som vissa nackdelar. Fördelarna är dock så betydande att vi har funnit det naturligt att överväga om institutet skulle kunna komma till användning i högre utsträckning än i dag. Ett sätt att uppnå detta är att *förmå fler långvarigt överskuldsatta, som redan uppfyller villkoren för skuldsanering, att ansöka*. Vi har också övervägt om regelverket bör anpassas ytterligare till långvarigt överskuldsattas situation, dvs. om det finns behov av att *ändra de grundläggande villkoren om kvalificerad insolvens och skälighet*.

Även om majoriteten av de gäldenärer som genomgår en skuldsanering inte återkommer till Kronofogdemyndigheten med nya skulder är tidigare skuldsaneringsgäldenärer överrepresenterade bland dem som har skulder för indrivning hos Kronofogdemyndigheten (se vidare i avsnitt 4.3.4). Arbetslösa skuldsaneringsgäldenärer förblir också arbetslösa i större utsträckning än gäldenärer som får av-

slag på sin ansökan.¹ Ytterligare ett sätt att minska antalet långvarigt överskuldssatta skulle därför kunna vara att *förbättra skuldsaneringsinstitutets effektivitet så att fler av dem som genomgår skuldsanering uppnår ekonomisk stabilitet.*

Vi har därför funnit anledning att överväga såväl ändringar i själva skuldsaneringsförfarandet som andra åtgärder med anknytning till skuldsaneringsinstitutet.

4.2 Skuldsaneringsinstitutet

4.2.1 Inledning

Skuldsaneringsinstitutet infördes i svensk rätt år 1994 genom skuldsaneringslagen (1994:334) (1994 års skuldsaneringslag). Till skillnad från konkursinstitutet, som har en närmare anknytning till näringslivets villkor, är skuldsaneringsinstitutet anpassat för att lösa privatpersoners skuldproblem. Genom skuldsanering kan en svårt skuldssatt gäldenär helt eller delvis befrias från ansvar för betalning av sina skulder. Det huvudsakliga syftet med skuldsaneringsinstitutet är av rehabiliterande karaktär. Gäldenären får en möjlighet att starta om, utan en betungande skuldbörda, och erbjuds på så sätt en möjlighet till ett drägligare och mer samhällsnyttigt liv. Även borgenären ska gynnas av skuldsaneringen eftersom regleringen medför att åtminstone en del av skulden blir betald. Bestämmelserna har utformats med utgångspunkt i att förfarandet ska tillhandahålla borgenären en kompensation som motsvarar vad denne skulle erhållit genom ett konkursförfarande. Ett välfungerande skuldsaneringsinstitut ska alltså gynna såväl gäldenären som borgenären och samhället i stort. (Se prop. 1993/94:123 s. 73.)

Sedan 1994 års skuldsaneringslag infördes har problemen med överskuldssättning ökat. Skuldsaneringsförfarandet har därför vid flera tillfällen modifierats, i syfte att göra det enklare och mer effektivt (se t.ex. prop. 2005/06:124 s. 1 och prop. 2015/16:125 s. 1). Ändringar har också gjorts för att fler evighetsgäldenärer ska kunna ansöka om och genomgå en skuldsanering. Exempelvis har företagares möjlighet till skuldsanering successivt utökats. År 2016 infördes särskilda regler om skuldsanering för företagare (F-skuldsanering) i

¹ Beuschlein, *Designing Debt Restructuring: The Adverse Effects on Labor Market Outcomes*, 5 december 2024.

syfte att minska riskerna med företagande och ge fler företagare möjlighet till en andra chans (se prop. 2015/16:125 s. 49 ff. och 103).

Skuldsaneringsinstitutet regleras numera i skuldsaneringslagen (2016:675) och lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare (lagen om F-skuldsanering). Lagarna är delvis överlappande, eftersom en del gäldenärer kan uppfylla villkoren för både skuldsanering och F-skuldsanering. En gäldenär kan under sådana förhållanden välja skuldsaneringsform (se prop. 2015/16:125 s. 187 f.).

Även om våra direktiv inte utesluter att förslag lämnas även om ändringar i reglerna om F-skuldsanering tar uppdraget sin utgångspunkt i reglerna för ”vanlig” skuldsanering. Lagen om F-skuldsanering tillämpas vidare i mycket begränsad omfattning och ändringar i den lagen skulle därför få ett begränsat genomslag. Därtill kommer att lagen genomför EU:s insolvensdirektiv², vilket innebär att eventuella ändringar riskerar att äventyra genomförandet av det direktivet. Våra överväganden har därför begränsats till att i huvudsak avse bestämmelserna i skuldsaneringslagen.

4.2.2 Skuldsaneringsförfarandet i korthet

Ansökan

En gäldenär som vill ansöka om skuldsanering ska ge in sin ansökan till Kronofogdemyndigheten, som också är den myndighet som prövar ansökan i första instans (4 § skuldsaneringslagen). Det är bara gäldenären själv som kan ansöka om skuldsanering (jfr 11 §). I ansökan ska denne utförligt beskriva sina och sin familjs ekonomiska förhållanden (12 §). Bland annat ska gäldenären ange sina inkomster, tillgångar och utgifter samt uppgifter om sina skulder. Gäldenären har möjlighet att vända sig till kommunens budget- och skuldrådgivare för att få hjälp med ansökan (3 § skuldsaneringslagen och 13 kap. 2 § socialtjänstlagen [2025:400]).

Om ansökan är bristfällig, får gäldenären föreläggas att komplettera den. Om komplettering inte sker, kan ansökan avvisas (13 § skuldsaneringslagen). Kronofogdemyndigheten har i detta skede en viss utredningsskyldighet och kan i den utsträckning som det behövs

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1023 av den 20 juni 2019 om ramverk för förebyggande rekonstruktion, om skuldavskrivning och näringsförbud och om åtgärder för att göra förfaranden rörande rekonstruktion, insolvens och skuldavskrivning effektivare samt om ändring av direktiv (EU) 2017/1132 (insolvensdirektivet). Se vidare prop. 2021/22:215.

kontrollera att uppgifterna i ansökan är korrekta och inhämta upplysningar från andra myndigheter om gäldenärens ekonomiska och personliga förhållanden (15 §).

Förutsättningarna för att beviljas skuldsanering

För att skuldsanering ska beviljas uppställs flera villkor. Vissa villkor är av mer formell karaktär. Ett sådant villkor är att gäldenären måste vara en fysisk person (5 § skuldsaneringslagen). För att skuldsanering ska kunna beviljas måste gäldenären vidare ha sina huvudsakliga intressen i Sverige (6 §).

De grundläggande materiella kraven för att gäldenären ska beviljas skuldsanering tar sikte på gäldenärens ekonomiska situation och på skäligheten. Skuldsanering får beviljas endast om gäldenären är insolvent och så skuldsatt att han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid (7 § skuldsaneringslagen). Detta brukar beskrivas så att gäldenären måste vara kvalificerat insolvent eller med andra ord ha mycket betydande ekonomiska problem. Vidare får skuldsanering beviljas endast om det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden (9 § första stycket). Detta ska avgöras utifrån en helhetsbedömning. Vid denna bedömning ska emellertid särskilt beaktas 1) omständigheterna vid skuldernas tillkomst, 2) de ansträngningar som gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och 3) det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering (9 § andra stycket).

Om vissa särskilda omständigheter föreligger, tillkommer ytterligare villkor. När gäldenären är näringsidkare får skuldsanering beviljas endast om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda. Gäldenären får vidare inte ha näringsförbud (8 § skuldsaneringslagen). Om gäldenären tidigare har beviljats skuldsanering, krävs det särskilda skäl för att han eller hon på nytt ska kunna beviljas skuldsanering (10 §).

Inledandebeslutet

När ansökan är komplett ska Kronofogdemyndigheten ta ställning till om skuldsanering ska inledas eller inte. Om det framgår av ansökan att gäldenären inte uppfyller förutsättningarna för skuldsanering, kan ansökan avslås redan på detta tidiga stadium (16 § skuldsaneringslagen). Den tidiga gallringen syftar till att koncentrera insatserna till de ansökningar där det verkligen finns skäl att gå vidare med ytterligare utredning (se prop. 1993/94:123 s. 149 f.). Om det inte finns grund för att avvisa eller avslå ansökan, ska Kronofogdemyndigheten besluta att inleda skuldsanering (17 §).

Ett beslut om att inleda skuldsanering är ett viktigt steg i förfarandet. Genom inledandebeslutet påbörjas arbetet att med hjälp av Kronofogdemyndigheten närmare utreda gäldenärens skuldbörda. Borgenärerna involveras i processen och är skyldiga att lämna uppgifter om sina skulder (19 § andra stycket och 21 § skuldsaneringslagen). Beslutet att inleda skuldsanering får också vissa rättsverkningar. Det blir inte längre möjligt att utmäta för sådana fordringar som uppkommit före beslutet och som omfattas av skuldsaneringen (42 §). Gäldenären blir också skyldig att sköta skuldsaneringsbetalningar i enlighet med vad som har bestämts i inledandebeslutet (18 §). Om skuldsanering slutligen beviljas, faller borgenärens rätt till ränta eller dröjsmålsavgift på en fordran bort för tiden efter den dag då inledandebeslutet meddelades (47 § andra stycket).

Beslutet om skuldsanering

När handläggningen av ärendet har kommit till den punkt att utredningen bedöms tillräcklig, ska Kronofogdemyndigheten tillsammans med gäldenären upprätta ett förslag om skuldsanering (25 § skuldsaneringslagen). Förslaget kan sägas utgöra ett utkast till skuldsaneringsbeslut som borgenärerna ska få tillfälle att yttra sig över (26 §). När yttrandefristen har löpt ut, ska Kronofogdemyndigheten ta ställning till om skuldsanering ska beviljas (27 §). Om skuldsanering beviljas, ska det i beslutet bestämmas *dels* vilka fordringar som omfattas av skuldsaneringen, *dels* en betalningsplan, *dels* vilken avgift som Kronofogdemyndigheten ska ta ut, *dels* hur gäldenärens betalningar ska fördelas mellan borgenärerna och *dels* när och hur borgenärerna ska få betalt (29 §). Skuldsaneringsbeslutet är en exekutionstitel som

får verkställas när beslutet har fått laga kraft (44 §). Genom beslutet är myndighetens handläggning av ärendet i princip avslutad.

Skuldsaneringsbetalningar

Gäldenären är skyldig att följa den betalningsplan som ingår i beslutet. Först när betalningsplanen har fullföljts befrias gäldenären från återstående betalningsansvar för sina skulder. Betalningsplanen löper normalt under fem år och under denna tid ska all inkomst som inte är nödvändig för gäldenären och dennes familjs försörjning fördelas mellan borgenärerna (33 och 34 §§ skuldsaneringslagen). Vilket belopp som gäldenären ska betala anges i betalningsplanen. Beloppet är som utgångspunkt fast under hela löptiden. Om gäldenären har bedömts sakna betalningsutrymme, kan beloppet bestämmas till noll.

Skuldsaneringsbetalningar ska göras en gång i månaden, med undantag för juni och december som är betalningsfria månader (38 § första stycket skuldsaneringslagen). Gäldenären ska betala till Kronofogdemyndigheten som i sin tur en gång om året betalar ut medlen till borgenärerna (38 § andra stycket och 41 § första stycket).

Omprövning och överklagande

Även om ett beslut om skuldsanering som utgångspunkt är definitivt till sin karaktär finns det vissa möjligheter för såväl en borgenär som en gäldenär att få beslutet ändrat eller upphävt.

Beslutet kan således överklagas till tingsrätten (45 § skuldsaneringslagen). Överklagandetiden är tre veckor.

Därutöver finns en möjlighet att begära omprövning hos Kronofogdemyndigheten. Genom sådan omprövning kan, på en borgenärs begäran, skuldsaneringsbeslutet upphävas om gäldenären i olika avseenden har agerat illojalt (48 § första stycket 1–5 skuldsaneringslagen). Beslutet kan också upphävas eller ändras om gäldenären inte följer betalningsplanen eller om hans eller hennes ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats (48 § första stycket 6 och 7). En gäldenär kan få till stånd en ändring av skuldsaneringsbeslutet om hans eller hennes ekonomiska förhållanden väsentligen har förändrats eller om det finns synnerliga skäl (49 §).

4.3 Statistik om skuldsanering

4.3.1 Skuldsaneringsansökningar

Inflödet av ansökningar om skuldsanering till Kronofogdemyndigheten är högt. Antalet personer som ansöker om skuldsanering har sedan 2016 års skuldsaneringslag trädde i kraft nästan tredubblats.³ Även inflödet av ansökningar om omprövningar är högt. År 2025 kom det in totalt cirka 46 000 skuldsaneringsärenden, varav knappt 35 000 avsåg ansökningar och drygt 11 000 omprövningar.⁴ Antalet ärenden ligger på en historiskt hög nivå. De främsta orsakerna till ökningen av antalet ansökningar torde vara, förutom att överskuld-sättningen har ökat, att det har blivit enklare att ansöka om skuldsanering, bl.a. genom att Kronofogdemyndigheten erbjuder ett digitalt ansökningsförfarande.

Numera görs de flesta skuldsaneringsansökningar digitalt. Andelen digitala ansökningar är störst i de yngre åldersgrupperna. I åldersgruppen 18–25 år var cirka 90 procent av de ansökningar som gjordes i början av år 2025 digitala. Andelen digitala ansökningar sjunker med stigande ålder men enbart i åldersgruppen över 64 år ansöker fler på blankett än digitalt. Även i denna grupp var dock en betydande andel av de ansökningar som gjordes i början av år 2025 digitala och uppgick till 47 procent.

Under år 2024 lanserades en ny version av e-tjänsten för skuldsaneringsansökningar, i syfte att ge gäldenären en bättre indikation på om en ansökan har förutsättningar att beviljas (och därmed avhålla gäldenären från att göra en utsiktslös ansökan). I den nya versionen har instruktionerna och vissa av frågorna förtydligats. Det går inte heller att skicka in ansökan utan att ange vilka skulderna är. Gäldenären uppmanas också att göra ett skuldsaneringstest som finns på Kronofogdemyndighetens webbplats. Genom testet får gäldenären en preliminär uppskattning av sina möjligheter till skuldsanering. Förändringen bedöms ha ökat kvaliteten på ansökningarna och bidragit till att färre ansökningar avslås.⁵

I och med att antalet ansökningar har ökat har också väntetiden för att få ett beslut blivit längre. Under år 2025 ökade antalet skuld-

³ *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2024*, s. 36.

⁴ *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025*, s. 39. En mycket begränsad andel avser ansökningar om F-skuldsanering. Av ansökningarna år 2024 avsåg cirka en halv procent ansökningar om F-skuldsanering.

⁵ *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025*, s. 40 f.

saneringsärenden som väntade på beslut med 29 procent. Kronofogdemyndigheten har prioriterat ansökningar om omprövning av skuldsaneringsbeslut. Detta har resulterat i att väntetiden mellan en sådan ansökan och beslut minskade med 15 procent år 2025 jämfört med föregående år, från 151 till 129 dagar. Detta har dock skett på bekostnad av handläggningen av beslut om skuldsanering, där väntetiden i stället ökade från 290 till 332 dagar jämfört med föregående år.⁶

Efter en ansökan om skuldsanering får gäldenären tillsammans med en handläggare bedöma vad som är skälet till skuldproblemen. År 2025 var överkonsumtion det vanligast angivna skälet; detta gällde bland såväl män som kvinnor. Minskad inkomst till följd av arbetslöshet och sjukdom var också vanliga orsaker till betalningsproblem, liksom olönsamhet i näringsverksamhet och skilsmässa (jfr figur 4.3 som dock avser år 2024).⁷

Överkonsumtion har varit det vanligaste skälet sedan år 2022. Detta skiljer sig från hur statistiken har sett ut tidigare.⁸ År 2018 var överkonsumtion endast det tredje vanligaste skälet. Nästan dubbelt så många angav då sjukdom och något fler angav arbetslöshet. Att ekonomiska problem med samband till konsumtion har blivit vanligare framgår även av att antalet personer som får en skuld hos Kronofogdemyndigheten på grund av konsumtionslån ökade med 23 procent mellan åren 2020 och 2023. Sett till samtliga skuldtyper ökade under samma period motsvarande siffra med 4 procent.⁹

Den största andelen sökande finns i åldersgruppen 35–44 år. Därefter följer åldersgruppen 45–54 år. Fler män än kvinnor ansöker om skuldsanering. Under år 2025 gjordes 43 procent av ansökningarna av kvinnor och 57 procent av män.¹⁰

⁶ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025, s. 38 och 11.

⁷ Se Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025, s. 39.

⁸ Se Kronofogdemyndighetens årsredovisningar 2021–2024.

⁹ FI-analys nr 48, *Lånens andel av nya skulder ökar i sämre tider*, s. 1 och 9.

¹⁰ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025, s. 39.

4.3.2 Beslut om skuldsanering

Samtidigt som antalet ansökningar har ökat har antalet beviljade ansökningar minskat.¹¹ Sedan början av 2000-talet och fram till år 2018 var andelen beviljade skuldsaneringar relativt stabil och uppgick till cirka 60 procent.¹² År 2018 började beviljandegraden dala. Mellan åren 2021 och 2023 låg den på cirka 35 procent och år 2024 på 32 procent¹³. Även sett till antalet personer som beviljas skuldsanering har siffrorna sjunkit trots att antalet ansökningar ökat. År 2019 beviljades 12 249 personer skuldsanering. Denna siffra sjönk därefter stadigt fram till år 2024. Under det året beviljades endast 8 691 personer skuldsanering. Enligt Kronofogdemyndigheten kan den relativt låga beviljandegraden ha berott på att många av dem som ansökte om skuldsanering inte hade förberett sig för en ansökan, t.ex. genom att de hade fortsatt att ta nya lån för att täcka upp gamla skulder.¹⁴

Det kan dock konstateras att antalet beviljade skuldsaneringar på nytt ökade under år 2025. Det året beviljades sålunda 11 588 personer skuldsanering (motsvarande en beviljandegrad om 43 procent).¹⁵

Kronofogdemyndigheten har uppgett att prövningarna i skuldsaneringsärenden har blivit allt mer komplexa, bland annat då sökandenas ekonomiska förhållanden ofta är invecklade och svårutredda. Myndigheten har därför vidtagit åtgärder som syftar till att ge handläggarna bättre förutsättningar för att göra enhetliga, nyanserade och rättssäkra bedömningar. Ett flertal utbildningsinsatser har genomförts samtidigt som handläggarna har fått tillgång till ett mer nära juriststöd. De vidtagna åtgärderna kan enligt myndighetens uppfattning ha bidragit till en viss förändring i tillämpningen, bland annat i fråga om betydelsen av konsumtionsskulder vid skälighetsbedömningen. Detta skulle enligt myndigheten kunna vara en förklaring till det ökade antalet bifall under år 2025.

¹¹ Statistiken baseras på Kronofogdemyndighetens beslut om skuldsanering. En mycket liten andel av avslagsbesluten ändras i högre instans. Som exempel beviljades år 2023 ytterligare 136 personer skuldsanering efter att ha överklagat Kronofogdemyndighetens beslut.

¹² Riksrevisionens rapport RIR 2015:14, *Överskulsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?* s. 64 samt Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, 2024:2, *Nya skulder under skuldsanering*.

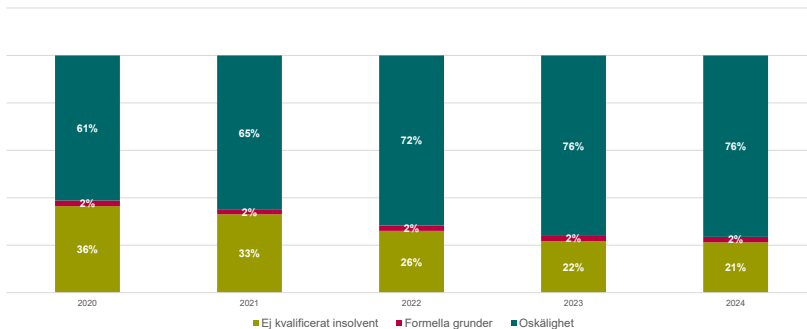
¹³ *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2024*, s. 37 samt Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, 2024:2, *Nya skulder under skuldsanering*.

¹⁴ Kronofogdemyndighetens pressmeddelande den 3 februari 2025, *Många ansöker om skuldsanering*.

¹⁵ Kronofogdemyndighetens pressmeddelande den 10 februari 2026, *Många ansöker om skuldsanering*.

I drygt en femtedel av avslagsbesluten under år 2024 var orsaken till avslaget att kravet på kvalificerad insolvens inte ansågs vara uppfyllt. I knappt fyra femtedelar av fallen var det i stället kravet på skälighet som inte ansågs uppfyllt. Andelen gäldenärer som får avslag med hänvisning till att de inte uppfyller kravet på kvalificerad insolvens har minskat de senaste fem åren (år 2020 var andelen drygt en tredjedel).

Figur 4.1 Orsak till avslagsbeslut år, 2020–2024



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndighetens analys av faktorer med störst påverkan på möjligheten att få en ansökan beviljad

Strax efter det att den nya skuldsaneringslagen hade trätt i kraft analyserade Kronofogdemyndigheten – i ett dokument som publicerades år 2018 – vilka faktorer som påverkade möjligheten att få en ansökan om skuldsanering beviljad.¹⁶ Analysen visade att de tre faktorer som har tydligast påverkan är orsaken till betalningsproblemen, sökandens ålder och om ansökan hade föregåtts av besök hos en budget- och skuldrådgivare. När det gäller orsaken till betalningsproblemen var skilsmässa den orsak som hade högst beviljandegrad, 81 procent (den totala beviljandegraden var år 2018 nästan 60 procent). Den som hade näst högst beviljandegrad var sjukdom (78 procent) och därefter följde arbetslöshet samt olönsamhet i näringsverksamhet (64 respektive 63 procent). För andra orsaker, såsom överkonsumtion, låg beviljandegraden på cirka 50 procent.

¹⁶ Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, 2018:1, *Orsaken till betalningsproblemen viktigare än skuldernas storlek vid beslut om skuldsanering*. I urvalet ingick alla inkomna ansökningar om skuldsanering från lagens ikraftträdande den 1 november 2016 till den 21 mars 2017.

Analysen visade även att sannolikheten för att få skuldsanering ökade med stigande ålder. En bidragande orsak till detta bedömdes vara att äldre personer har svårare att förändra sin inkomstsituation för att på sikt kunna betala sina skulder. Dessutom har äldre personer varit överskuldsatta under en längre tid.

Den tredje faktorn med störst påverkan på möjligheten att få en ansökan beviljad var enligt analysen kontakten med budget- och skuldrådgivare. Bland dem som ansökte om skuldsanering hade nästan 60 procent varit hos en budget- och skuldrådgivare. I denna grupp var beviljandegraden över 70 procent, medan motsvarande siffra i den grupp som inte hade varit hos en budget- och skuldrådgivare var 52 procent. Enligt analysen bidrar sannolikt rådgivarna till att rätt personer söker och till att ansökningarna är väl genomarbetade.

Förutom dessa tre faktorer fanns det också vissa andra omständigheter med påverkan på möjligheten att få en skuldsanering beviljad. Enligt analysen fick kvinnor skuldsanering oftare än män, vilket dock kunde bero på variabler som inte kunde testas i analysen, såsom skuldernas karaktär. Ytterligare en faktor var förekomsten av löneutmätning. Personer med löneutmätning var mer benägna att ansöka om skuldsanering och ansökningarna beviljades även i något högre grad än för andra. Många personer utan löneutmätning bedömdes dock kunna vara aktuella för skuldsanering men det framhölls att dessa hade lägre incitament att ansöka.

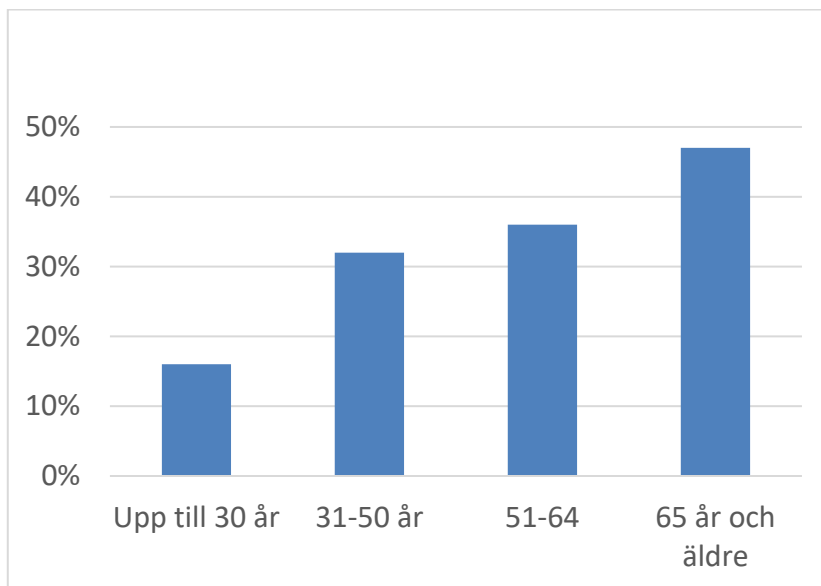
En faktor som enligt analysen inte hade avgörande betydelse var skuldernas storlek. Även personer med mindre skulder hade möjlighet till skuldsanering, så länge de saknade återbetalningsförmåga. Medianskulden för dem som beviljades skuldsanering var knappt 560 000 kronor men nästan 150 av personerna hade skulder som understeg 100 000 kronor. Det lägsta skuldbeloppet för en person som beviljades skuldsanering var 13 426 kronor.

Närmare om de tre faktorerna med tydligast påverkan på möjligheten att få en ansökan beviljad

Sökandenas ålder

Den största andelen sökande finns i åldersgruppen 35–44 år, följd av åldersgruppen 45–54 år.¹⁷ Ökningen av skuldsaneringsansökningar drivs av personer under 50 år, där inflödet ökat med 82 procent sedan år 2019.¹⁸ Samtidigt som antalet sökande är stort i de yngre åldersgrupperna är det i denna grupp få som uppfyller kriterierna. Jämfört med andra åldersgrupper är beviljandegraden bland yngre mycket låg.¹⁹ Galdenärens ålder är alltså fortsatt en viktig faktor.

Figur 4.2 Beviljandegrad år 2024 utifrån galdenärens ålder



Källa: Betalningsproblem och skulder hos Kronofogden, Kronofogdemyndigheten, 2025, s. 48.

¹⁷ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025, s. 39.

¹⁸ *Betalningsproblem och skulder hos Kronofogden*, Kronofogdemyndigheten, 2025, s. 6.

¹⁹ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025, s. 40.

Besök hos budget- och skuldrådgivare

År 2024 hjälpte en budget- och skuldrådgivare till med drygt 40 procent av de ansökningar som kom in till Kronofogdemyndigheten.²⁰ Det fanns dock stora skillnader mellan olika grupper. I fråga om gäldenärer som är 25 år eller yngre var det mycket ovanligt att en budget- och skuldrådgivare hade hjälpt till med ansökan.²¹ Bland dem som beviljades skuldsanering var det dock fler som hade fått ekonomisk rådgivning (55 procent) än som inte hade fått det (44 procent).²² Detta tyder på att budget- och skuldrådgivarna fortfarande fyller en viktig funktion för möjligheten att beviljas skuldsanering.

Orsaken till betalningsproblemen

År 2024 var den generella beviljandegraden 32 procent. Om beviljandegraden relateras till de faktorer som hade angetts som orsaken till betalningsproblemen, varierade beviljandegraden mellan 54 och 12 procent.²³ Sjukdom var den orsak som hade högst beviljandegrad, medan kategorin Övrigt hade lägst beviljandegrad. Under kategorin Övrigt återfanns betalningsproblem som hade uppstått på grund av brottslighet, både att gäldenären hade begått brott och blivit utsatt för brott. Vidare återfanns spelberoende, att gäldenären hade lånat ut pengar till annan, fordonsrelaterade skulder samt förlustförsäljningar av fastigheter.

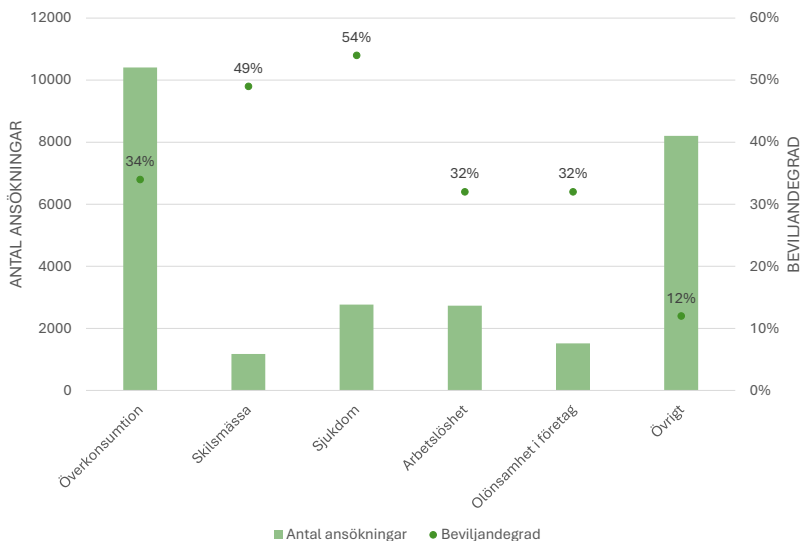
²⁰ *Betalningsproblem och skulder hos Kronofogden*, Kronofogdemyndigheten, 2025, s. 45.

²¹ *Hjälp till självhjälp – en analys av den kommunala budget- och skuldrådgivningen*, Statskontoret 2025:5, s. 55 f.

²² *Betalningsproblem och skulder hos Kronofogden*, Kronofogdemyndigheten, 2025, s. 50.

²³ Gäldenären får vid ansökan om skuldsanering uppge vad som orsakat skuldsättningen. Om gäldenären angett mer än en orsak väljer ärendehandläggaren på Kronofogdemyndigheten ut en av de angivna orsakerna.

Figur 4.3 Orsak till betalningsproblem år 2024

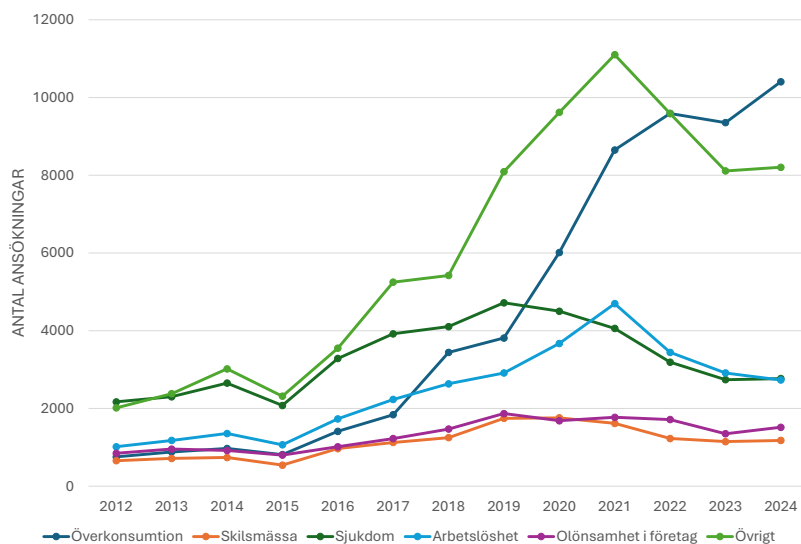


Källa: Kronofogdemyndigheten.

Beviljandegraden har under de senaste åren (fram till år 2025) sjunkit för samtliga kategorier. För Arbetslöshet och Olönsamhet i företag motsvarar den minskade beviljandegraden den generella minskningen om 50 procent. För orsaken Skilsmässa har beviljandegraden sjunkit med 40 procent, medan motsvarande siffra för Sjukdom och Överkonsumtion uppgår till cirka 30 procent. Skillnaden är störst för kategorin Övrigt där beviljandegraden har sjunkit med 76 procent sedan år 2018.

Att beviljandegraden är låg för kategorierna Överkonsumtion och Övrigt kan vara en delförklaring till den minskade beviljandegraden. Ökningen av antalet ansökningar hänför sig nämligen nästan uteslutande till dessa kategorier.

Figur 4.4 Orsak till betalningsproblem i ansökningar år 2012–2024



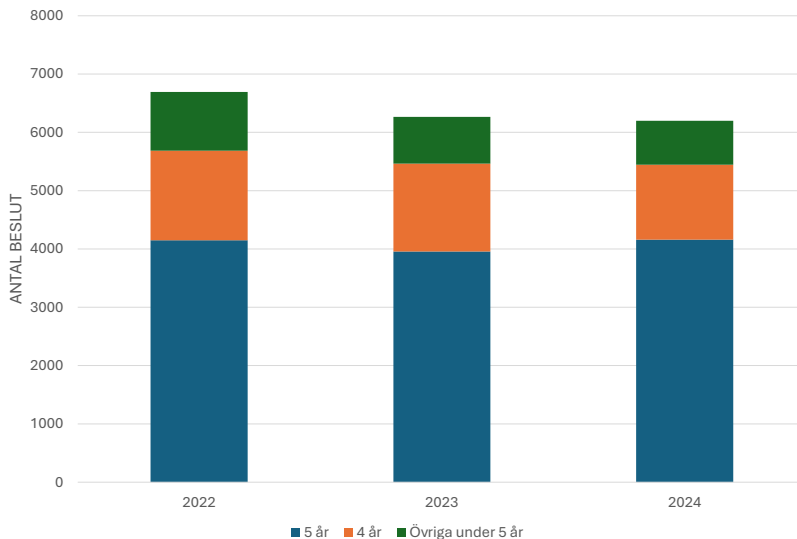
Anm.: Statistiken baseras på rapportering av handläggare och avser avslutade ärenden under det aktuella året.

Källa: Kronofogdemyndigheten.

4.3.3 Gälldenärens skuldsaneringsbetalningar

Betalningsplanen löper enligt nuvarande reglering som huvudregel under fem år. Om det finns beaktansvärda skäl, kan betalningsplanens längd dock bestämmas till en kortare tid. Denna möjlighet nyttjas också i viss utsträckning.

Figur 4.5 Betalningsplanens längd år 2022–2024



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Gäldenärer som saknar betalningsutrymme betalar inte något under betalningsplanens löptid. Under de senaste åren har andelen gäldenärer som helt saknar betalningsutrymme sjunkit. År 2019 saknade 38 procent av de gäldenärer som hade beviljats skuldsanering betalningsutrymme, medan motsvarande siffra år 2024 var 27 procent. De som beviljades skuldsanering under år 2025 befriades sammanlagt från betalningsansvar för skulder på 9,6 miljarder kronor. Detta motsvarar cirka 80 procent av de sanerade skulderna.²⁴ Borgenären får alltså i snitt cirka 20 procent av sina fordringar betalda under skuldsaneringen.

År 2024 ansökte cirka 860 borgenärer om omprövning med hänvisning till att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen hade förbättrats.²⁵ Av dessa ansökningar ledde cirka 290 (34 procent) till att beslutet om skuldsanering ändrades och 83 (10 procent) till att skuldsaneringen upphävdes. Samma år ansökte cirka 1 700 gäldenärer om omprövning med hänvisning till att deras ekonomiska förhållan-

²⁴ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025, s. 40.

²⁵ I slutet av 2024 hade cirka 46 200 gäldenärer en pågående skuldsanering (Kronofogdemyndighetens årsredovisning, 2024, s. 37).

den hade förbättrats väsentligt. Av dessa ledde cirka 470 (27 procent) till att skuldsaneringsbeslutet ändrades.

4.3.4 Resultatet av skuldsaneringar

Få beslut om skuldsanering upphävs. Andelen beslut som efter två år har upphävts genom omprövning är cirka tre procent.²⁶ Den vanligaste orsaken är att gäldenären inte har följt betalningsplanen men orsaken kan också vara att han eller hon har fått bättre ekonomi.

Majoriteten av dem som beviljas skuldsanering fullföljer alltså betalningsplanen och befrias därigenom från betalningsansvar för de skulder som omfattas av skuldsaneringsbeslutet. Därigenom uppfylls lagens huvudsakliga syfte, att gäldenären efter en fullföljd skuldsanering ska vara ekonomiskt rehabiliterad, få en drägligare tillvaro och kunna bidra till samhället.

En skuldsanering leder dock inte alltid till att gäldenären uppnår ekonomisk stabilitet. Av de gäldenärer som beviljades skuldsanering under åren 2020 och 2021 hade 21 procent inom två år fått en ny skuld för indrivning registrerad hos Kronofogdemyndigheten. Den första skulden som registreras hos Kronofogdemyndigheten efter ett beslut om skuldsanering uppgår ofta till ett mindre belopp. Medianskulden är 3 500 kronor. Den grupp som löper störst risk att få en ny skuld under skuldsaneringen är ensamstående personer med barn. En större andel av dem som inte har fått rådgivning hos en budget- och skuldrådgivare får en ny skuld, jämfört med de gäldenärer som har fått sådan rådgivning.²⁷

I ett längre perspektiv är andelen skuldsaneringsgäldenärer som får nya skulder registrerade vid Kronofogdemyndigheten något lägre. Av dem som beviljades skuldsanering under perioden 2012–2017, och avslutade skuldsaneringen under perioden 2017–2022, hade cirka 16 procent skulder under verkställighet hos Kronofogdemyndigheten år 2025. Det har framhållits att denna siffra möjligen är ännu lägre, eftersom det inte alltid är lätt för en gäldenär att avgöra om det efter genomgången skuldsanering finns en skyldighet att betala en viss skuld (se vidare avsnitt 4.7.4). Siffran kan dock sättas i relation till att cirka fyra procent av Sveriges befolkning har skulder registrerade

²⁶ Se *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025*, s. 40.

²⁷ Kronofogdemyndigheten, *Korta analyser*, 2024:2, *Nya skulder under skuldsanering*.

hos Kronofogdemyndigheten. Personer som tidigare har genomgått en skuldsanering är alltså överrepresenterade bland de gäldenärer som har skulder för indrivning hos Kronofogdemyndigheten.

År 2014 redovisade Konsumentverket en rapport som fokuserade på att undersöka om skuldsanering är rehabiliterande.²⁸ I studien ingick 13 procent av de personer som hade genomgått skuldsanering under perioden 2003–2008, dvs. under tid då 1994 års respektive 2006 års skuldsaneringslag hade varit i kraft. Sedan studien genomfördes har skuldsaneringsreglerna ändrats i flera avseenden men studien får till viss del fortfarande anses relevant.

Tre år efter skuldsaneringen svarade cirka 90 procent att de fortfarande var skuldfria. Resultaten var dock inte lika positiva när det gällde personernas livssituation och hälsa. Över hälften hade lämnat arbetslivet och drygt 20 procent hade genomgått en skilsmässa. Över lag var personerna nöjda med skuldsaneringen. De uttryckte glädje över att vara skuldfria och över att ha fått tillgång till kvalificerad hjälp och stöd från budget- och skuldrådgivare. I övriga bedömningar, relaterade till hälsa, ekonomi, det sociala livet och framtidstron, var dock uppfattningen hos de personer som ingick i undersökningen överväldigande negativ. I studien ansågs därför starkt kunna ifrågasättas om skuldsanering hade varit rehabiliterande för de individer som ingick i studien. En orsak till detta bedömdes kunna vara att skuldsaneringen kom i ett alltför sent stadium då den långvariga överskuld-sättningen redan hade lett till att den fysiska, psykiska och sociala situationen hade försämrats alltför mycket.

4.4 Närmare om vägen till skuldsanering

4.4.1 Budget- och skuldrådgivarnas roll

Budget- och skuldrådgivarna har en viktig roll i skuldsaneringsförfarandet genom det stöd som de kan ge till gäldenären inför och under förfarandet. Kontakten med budget- och skuldrådgivaren är inte sällan avgörande för att gäldenären ska inse att hans eller hennes ekonomiska situation är ohållbar och att lösningen kan vara att ansöka om skuldsanering. Budget- och skuldrådgivare kan även över tid ge gäldenären rådgivning och praktiskt stöd för att komma till rätta med skuldpro-

²⁸ Konsumentverket, rapport 2014:12, *Är skuldsanering rehabiliterande? En utvärdering av skuldsanerade personers hälsa, livskvalitet och privatekonomi tre år efter genomförd skuldsanering.*

blemen. För många gäldenärer utgör därför stödet från en budget- och skuldrådgivare en central del av processen till skuldfrihet och ekonomisk stabilitet.²⁹

Budget- och skuldrådgivarnas verksamhet är enbart mycket sparsamt författningsreglerad. Av 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (2025:400) framgår att socialnämnden är skyldig att erbjuda budget- och skuldrådgivning för skuldsatta personer för att ge dem vägledning att hitta långsiktiga lösningar på sina ekonomiska svårigheter. Insatser ska erbjudas under ett skuldsaneringsförfarande och till dess att en skuldsanering har avslutats. Budget- och skuldrådgivning är dock, från den enskildes perspektiv, en frivillig insats som anpassas efter det stöd som personen önskar. Konsumentverket ska enligt 13 kap. 3 § socialtjänstlagen stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som socialnämnden ansvarar för.

Budget- och skuldrådgivares roll under skuldsaneringsförfarandet

Budget- och skuldrådgivares betydelse för skuldsaneringsinstitutet visar sig inte minst genom att en förhållandevis stor andel av de gäldenärer som ansöker om skuldsanering har fått hjälp av en rådgivare med att upprätta ansökan. När ansökan ska upprättas, kan hjälpen bl.a. bestå i arbetet med att sammanställa uppgifter om gäldenärens skuldbörda. Eftersom det saknas register som ger en helhetsbild av gäldenärers skuldsituation och inkassobolagen dessutom inte får utväxla uppgifter för kreditupplysningsändamål, kan en sådan sammanställning vara en tidskrävande insats som tar ett par rådgivningstillfällen i anspråk.

Betydelsen av rådgivningen visar sig också i att beviljandegraden hos dem som har varit hos en budget- och skuldrådgivare är högre än hos dem som inte har besökt en sådan.³⁰ Sannolikt bidrar inte bara rådgivarna till att ansökan är väl genomarbetad utan även till att rätt personer söker. Det förekommer att budget- och skuldrådgivare avråder gäldenärer från att ansöka om skuldsanering, eftersom villkoren

²⁹ Se vidare Kronofogdemyndighetens rapport *Kundresa Skuldsanering*, hösten 2025.

³⁰ Kronofogdemyndigheten, *Korta analyser*, 2018:1, *Orsaken till betalningsproblemen viktigare än skuldernas storlek vid beslut om skuldsanering*. Se även *Betalningsproblem och skulder hos Kronofogden*, Kronofogdemyndigheten, 2025, s. 50.

för skuldsanering inte är uppfyllda.³¹ En gäldenär kan dock välja att ansöka trots avrådan och även i dessa fall bistår budget- och skuldrådgivarna med hjälp.

Budget- och skuldrådgivare ska både bidra till att motverka enskildas överskuldsättning och hjälpa personer att finna lösningar på sina problem. Att rådgivningen verkligen bidrar till långsiktiga lösningar illustreras bland annat av att det är färre av de skuldsaneringsgäldenärer som har fått rådgivning som återkommer med nya skulder hos Kronofogdemyndigheten, jämfört med dem som inte har fått rådgivning.³²

Budget- och skuldrådgivningens utformning

Kommunerna bedriver sin verksamhet inom ramen för det kommunala självstyret och bestämmer därför hur kommunens budget- och skuldrådgivning närmare ska utformas. Sedan år 2016 har Konsumentverket tagit fram rekommendationer som ska ge kommunerna vägledning om verksamhetens innehåll, kvalitet och tillgänglighet.³³ Rekommendationerna reviderades år 2024 och blev genom detta mer allmänt hållna. Enligt rekommendationerna har gäldenären rätt till stöd inför och under skuldsaneringen fram till dess att den är genomförd. Detta gäller även om gäldenären inte har någon betalningsskyldighet enligt betalningsplanen. I rekommendationerna anges att gäldenären exempelvis kan behöva hjälp med att förstå vad som krävs för att beviljas skuldsanering och vilka krav som ställs under en skuldsanering. Gäldenären kan också behöva hjälp med att samla in och sammanställa skulder och andra relevanta uppgifter och att upprätta en ansökan. I rekommendationerna framhålls även vikten av att vardagsekonomi fungerar under och efter skuldsanering, så att skuldsaneringen kan bidra till en långsiktig lösning. Det är därför, enligt rekommendationerna, viktigt att en gäldenär som har beviljats skuldsanering vid behov får budgetrådgivning. Vidare anges att stöd ska ges vid överklagande och omprövning. Stödet ska utgå från gäldenärens individuella behov och förutsättningar.

³¹ *Hjälp till självhjälp – en analys av den kommunala budget- och skuldrådgivningen*, Statskontoret 2025:5, s. 54.

³² Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, nr 2, 2024, *Nya skulder under skuldsanering*.

³³ *Konsumentverkets rekommendationer för kommunal budget- och skuldrådgivning*, Konsumentverket, 2 april 2024.

Den rådgivning som budget- och skuldrådgivare lämnar kan också vara av social karaktär. Under rådgivningen kan t.ex. orsakerna till skuldsättningen beröras. Vidare kan det framkomma att gäldenären har behov av annat stöd eller andra insatser från socialtjänsten och budget- och skuldrådgivarna kan då hjälpa gäldenären att etablera sådana kontakter. Mot denna bakgrund har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att, tillsammans med Konsumentverket, genomföra insatser för att stärka stödet till budget- och skuldrådgivningen i syfte att förebygga psykisk ohälsa och suicid bland personer som har ekonomiska svårigheter.³⁴

Konsumentverket erbjuder kommunerna yrkesspecifik utbildning som tas fram och genomförs i samverkan med Kronofogdemyndigheten, yrkesverksamma rådgivare och andra relevanta aktörer. Utbildningen ger rådgivarna praktisk vägledning i hur arbetet kan genomföras och innehållet revideras kontinuerligt utifrån förändringar i omvärlden.

Hur budget- och skuldrådgivarnas stöd närmare är utformat i samband med skuldsaneringsförfarandet varierar. Dels finns det variationer mellan kommunerna, dels varierar gäldenärens behov och intresse för stöd. Enligt rekommendationer från Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst bör budget- och skuldrådgivare följa upp skuldsaneringen tre gånger efter det att skuldsanering har beviljats. Detta rekommenderas ske ett, tre respektive fem år efter skuldsaneringsbeslutet. Oftast kan uppföljningen ske genom ett brev där gäldenären uppmanas att höra av sig om hans eller hennes förhållanden har ändrats, såsom att gäldenären har fått ny inkomst eller ändrade boendeförhållanden. Syftet med kontakten är främst att fånga upp eventuellt behov av omprövning. Många gäldenärer önskar och erbjuds även ytterligare stöd. När skuldsaneringen avslutas sker oftast ett avslutande samtal där gäldenären ges möjlighet att ta upp behovet av framtida stöd. Målet för budget- och skuldrådgivningen är dock att gäldenären efter avslutad skuldsanering ska ha förmåga att klara sig på egen hand.

Hur mycket tid och resurser som kommunerna lägger på budget- och skuldrådgivningsverksamheten varierar avsevärt. Skillnaderna beror delvis på att kommunerna anpassar verksamheten till det lokala

³⁴ Regeringsbeslut 2025-12-11, Fi2025/02305.

behovet av rådgivning. I en rapport³⁵ som Statskontoret år 2025 presenterade på uppdrag av regeringen konstaterades dock att fler kommuner skulle behöva analysera vilka behov som finns i kommunen och inte enbart dimensionera verksamheten efter hur många som faktiskt efterfrågar rådgivning. Fler kommuner skulle enligt rapporten också behöva anpassa sin budget- och skuldrådgivning till olika målgruppers behov. Vidare framgår av rapporten att väntetiden för ett första besök hos en budget- och skuldrådgivare skiljer sig mycket mellan kommunerna. Detsamma gäller hur mycket rådgivningstid som läggs på varje enskild person. I rapporten hänvisas till siffror från Konsumentverkets rapport *Läget i landet 2023 – budget och skuldrådgivning* av vilken det framgår att väntetiden i de flesta kommuner understiger fyra veckor för ett första besök. Den kommun som enligt Konsumentverkets rapport hade kortast rådgivningstid per skuldsatt tillhandahöll 1,7 minuter per skuldsatt och år, medan den kommun som hade längst rådgivningstid tillhandahöll 506 minuter per skuldsatt och år. Bland de kommuner som tillhandahöll kortast rådgivningstid finns sådana där skuldsättningen är hög. Statskontorets rapport pekade ut ytterligare områden där rådgivningsverksamheten kunde förbättras, såsom att de stödjande myndigheterna bör bli bättre på att samverka och följa upp verksamheten. Det framhölls även att rådgivare, verksamhetsansvariga i kommunerna och myndigheter hade uppgett att Konsumentverkets reviderade rekommendationer inte är tillräckliga för att ge bra vägledning till kommunerna.

Konsumentverket har nyligen genomfört en undersökning bland verksamhetsansvariga chefer i kommunerna, bl.a. i syfte att undersöka hur kommunerna har tagit emot och använder de reviderade rekommendationerna för budget- och skuldrådgivning.³⁶ Vissa av de utmaningar och behov som därvid lyftes fram kommer Konsumentverket att beakta inom sin ordinarie verksamhet för stöd till den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

Det kan vidare noteras att Kronofogdemyndigheten i regleringsbrevet för budgetåret 2025 har fått i uppdrag att utreda och genomföra förändringar för att öka myndighetens tillgänglighet för kommunala budget- och skuldrådgivare. Ett resultat av detta är att Kronofogdemyndigheten erbjuder fler digitala utbildningstillfällen för budget-

³⁵ *Hjälp till självhjälp – En analys av den kommunala budget- och skuldrådgivningen*, Statskontoret, 2025:5.

³⁶ Konsumentverkets PM 2026/200.

och skuldrådgivare och att dessa har tillgång till ett eget telefonnummer till myndigheten.

4.4.2 Kronofogdemyndighetens roll

Kronofogdemyndighetens upplysningsskyldighet

Kronofogdemyndigheten blev genom 2016 års skuldsaneringslag skyldig att lämna upplysningar om skuldsanering till svårt skuldsatta fysiska personer som är eller har varit föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken (2 § skuldsaneringslagen). Det bedömdes nämligen att det fanns personer som skulle kunna bli föremål för skuldsanering men inte var medvetna om möjligheten eller hade en begränsad eller felaktig bild av vad skuldsanering innebar. Kronofogdemyndighetens upplysningsskyldighet syftar till att öka kunskaperna om möjligheten till skuldsanering och i förlängningen till att öka antalet ansökningar. Avsikten är att myndigheten ska använda den kunskap om skuldsatta som finns i myndighetens databas och kontakta sådana gäldenärer som möjligen skulle kunna uppfylla villkoren för skuldsanering. Information ska exempelvis lämnas till sådana svårt skuldsatta personer som är eller har varit föremål för löneutmätning. Upplysningarna kan lämnas i skriftlig eller muntlig form, t.ex. genom informationsblad vid ett personligt sammanträffande. (Se prop. 2015/16:125 s. 53 f. och 202 f.)

Kronofogdemyndigheten har genomfört olika åtgärder för att uppfylla upplysningsskyldigheten. Inom ramen för ett projekt, *Kundresa överskuldsatt*, som genomfördes under åren 2017 och 2018, undersöktes bl.a. vilka åtgärder myndigheten borde vidta för att få fler evighetsgäldenärer att ge in en ansökan om skuldsanering. Som ett resultat av projektet tog myndigheten fram nytt informationsmaterial som publicerades på myndighetens webbplats och i andra kanaler. Vidare togs det fram förslag på arbetsmetodik, urval och kontaktsätt för att genomföra riktade insatser. Sådana riktade insatser genomfördes därefter vid sex avgränsade tillfällen under åren 2019 till 2023. Insatserna varierade i omfattning och metodik. I en av insatserna identifierade handläggare av verkställighetsärenden 45 potentiella skuldsaneringsgäldenärer. Genom insatser från Kronofogdemyndigheten kunde 25 procent av dessa förmås att ansöka om skuldsanering. I förhållande till de insatser som myndigheten gjorde ansågs dock åtgär-

derna inte ha varit tillräckligt effektiva. Sammanlagt kontaktades cirka 3 000 gäldenärer med information om skuldsanering.

Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet

Kronofogdemyndigheten ska i det inledande skedet av skuldsaneringsförfarandet, i den utsträckning som det behövs, kontrollera att uppgifterna i ansökan är korrekta (15 § första stycket 1 skuldsaneringslagen). Kontrollen ska göras mot myndighetens register och i den del myndigheten har tillgång till relevant information ska denna tillföras ärendet (se prop. 2015/16:125 s. 212). Myndigheten kan också, om det behövs, inhämta upplysningar från andra myndigheter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden (15 § första stycket 2).

För att avgöra om skuldsanering ska inledas kan Kronofogdemyndigheten inom ramen för sin utredningsskyldighet hålla sammanträde (15 § andra stycket skuldsaneringslagen). Utrymmet för att hålla ett sådant sammanträde utvidgades genom 2016 års skuldsaneringslag, när ett tidigare krav på att det skulle finnas särskilda skäl för att hålla sammanträde togs bort. Bestämmelsen anger dock fortfarande att sammanträde *får* hållas. Det är alltså upp till myndigheten att i varje enskilt fall bedöma om det är lämpligt att kalla till ett sammanträde. Myndigheten kan t.ex. hålla ett sammanträde om myndigheten bedömer att ett sådant är det mest ändamålsenliga sättet att reda ut de uppgifter som behövs för prövningen. I förarbetena framhålls att ett sammanträde även fortsättningsvis bör bli aktuellt endast i undantagsfall, t.ex. om det inte är möjligt att utreda oklarheterna skriftligen eller per telefon. (Se prop. 2015/16:125 s. 67 och 212.)

Kronofogdemyndighetens utredningsskyldighet gäller även inför den slutliga prövningen. Efter inledandebeslutet ska myndigheten se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (20 § skuldsaneringslagen). Detta kan innebära att ärendet tillförs ytterligare underlag eller att det underlag som redan finns bearbetas och analyseras (se prop. 1993/94:123 s. 218).

Vidare *ska* sammanträde också hållas efter ett inledandebeslut, om det kan antas vara till fördel för utredningen (22 § skuldsaneringslagen). Även om lagtexten använder ordet ”ska” är bestämmelsen i så måtto fakultativ att det är upp till myndigheten att bedöma om ett

sammanträde skulle ge möjlighet att inhämta ett bättre beslutsunderlag eller annars skulle kunna bidra till ett effektivare eller mer rättssäkert förfarande. (Se prop. 2005/06:124 s. 79.)

Behov av sammanträde i denna fas av förfarandet kan t.ex. finnas om gäldenärens uppgifter är knapphändiga eller motstridiga eller om uppgifterna inte går att förena med sådana uppgifter som framkommit från annat håll (se prop. 1993/94:123 s. 219). Vid sammanträdet ska gäldenären lämna de ytterligare upplysningar som behövs för prövningen av ärendet. Även om det ofta är mest ändamålsenligt att hålla sammanträde i Kronofogdemyndighetens lokaler finns det inget som hindrar att sammanträde hålls i gäldenärens bostad (se prop. 2005/06:124 s. 79).

4.4.3 Orsaker till att långvarigt överskuldssatta inte ansöker om skuldsanering

Även om antalet ansökningar har ökat är det långt från alla långvarigt skuldsatta som ansöker om skuldsanering. För att budget- och skuldrådgivare eller Kronofogdemyndigheten ska kunna underlätta gäldenärens väg till skuldsanering krävs det att gäldenären på egen hand kontaktar en budget- och skuldrådgivare eller upprättar en skuldsaneringsansökan. Många långvarigt skuldsatta tar inte sådana initiativ. År 2015 bedömde Riksrevisionen att det sannolikt fanns minst 28 000 gäldenärer som skulle kunna beviljas skuldsanering om de ansökte om det.³⁷ Det finns mycket som talar för att det antalet fortfarande är högt. Exempelvis har nästan 100 000 av de registrerade gäldenärerna hos Kronofogdemyndigheten funnits i myndighetens register i 20 år eller mer. Av de gäldenärer som har registrerade skulder på mer än 10 miljoner kronor har knappt 30 procent ansökt om skuldsanering, trots att nästan fyra av tolv har varit skuldsatta i 20 år eller längre.³⁸

En gäldenärs väg till överskuldssättning kan, som vi redan har varit inne på, se ut på många olika sätt. Förutom att skuldernas uppkomst och storlek varierar finns det andra faktorer som kan relatera till skuldproblem, såsom fysisk och psykisk ohälsa, hanteringsförmåga, utan-

³⁷ Riksrevisionens rapport RIR 2015:14, *Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?* s. 71.

³⁸ *De mest skuldsatta*, Korta analyser nr 1, 2025, Kronofogdemyndigheten.

förskap och missbruk.³⁹ Forskning visar en komplexitet och samverkan mellan individuella, strukturella och relationella faktorer där långvarig skuldsättning riskerar att utveckla och förstärka annan problematik.⁴⁰

På samma sätt varierar anledningen till att överskuldsatta inte ansöker om skuldsanering.

Försök har gjorts att identifiera orsakerna till att potentiella skuldsaneringsgäldenärer inte ansöker om skuldsanering.

I en kartläggning som Kronofogdemyndigheten har gjort⁴¹ har konstaterats att olika gäldenärsgupper har olika behov. Gäldenärer som har drabbats av en livssituation behöver främst stöd för att komma tillbaka på banan, medan gäldenärer med långvarig problematik utanför Kronofogdemyndighetens hantering behöver stöd för att förstå situationen och tillgängliga handlingsalternativ. Gäldenärer som har förekommit hos Kronofogdemyndigheten under en längre tid har ofta ett mer omfattande behov av stöd; för dem behöver den ekonomiska rehabiliteringen kompletteras med rutiner och kunskap som hjälper dem att bibehålla en hållbar ekonomi på lång sikt.

I ett forskningsprojekt, finansierat av Kronofogdemyndighetens vetenskapliga råd, undersöktes varför inte fler överskuldsatta personer ansökte om skuldsanering.⁴² När forskningsprojektet gjordes var 2006 års skuldsaneringslag fortfarande i kraft och sedan dess har det skett ändringar i regleringen, bl.a. genom att förfarandet förenklats för gäldenären (se vidare prop. 2015/16:125 s. 58 ff. och 73 ff.). Trots dessa förändringar får flertalet av de slutsatser som redovisades i rapporten fortfarande anses relevanta.

Forskningsprojektet innehöll tre olika studier, en studie som avsåg professionella och ideella organisationers erfarenheter, en studie avseende Kronofogdemyndighetens registeruppgifter och en intervju-

³⁹ Kronofogdemyndigheten kartlade under hösten 2025 långvarigt skuldsatta personers upplevelse av skuldsaneringsprocessen och identifierade då tre signifikanta vägar in i skuldsättningen: – gäldenärer med tidigare hållbar ekonomi som drabbats av en livssituation som satt vardagen ur spel, såsom sjukdom eller olycka, – gäldenärer med längre perioder av begränsad ekonomi och skuldsättning utanför Kronofogdemyndighetens hantering, och – gäldenärer med längre perioder av skulder hos Kronofogdemyndigheten (se Kronofogdemyndighetens rapport *Kundresa Skuldsanering*, hösten 2025).

⁴⁰ *Varför ansöker inte fler överskuldsatta om skuldsanering?* – Rapport från ett forskningsprojekt om ansökningsbenägenhet, Lisbeth Sandvall, 2016.

⁴¹ Se den nyss refererade kartläggningen från hösten 2025.

⁴² *Varför ansöker inte fler överskuldsatta om skuldsanering?* – Rapport från ett forskningsprojekt om ansökningsbenägenhet, Lisbeth Sandvall, 2016.

studie. I den första beaktades de erfarenheter som 105 personer inom professionella och ideella organisationer hade av orsakerna till att överskuldssatta personer inte ansökte om skuldsanering. Två orsaker identifierades som framträdande; den ena var uppgivenhet och orkeslöshet inför en hopplös skuldsituation, den andra svårigheten att få hjälp på grund av långa väntetider till budget- och skuldrådgivare. Andra faktorer som lyftes fram var bland annat fysisk och psykisk sjukdom, okunskap, bristande förmåga att hantera såväl ansökan som att klara av betalningsplanen, hänsyn till nära relationer och nätverk, prognososäkerhet, missbruk och utanförskap.

Av undersökta registeruppgifter hos Kronofogdemyndigheten framgick att knappt hälften av gäldenärerna hade viss kännedom om skuldsanering. Det framhölls även att kombinationen av växande skuldproblem och långa tidsperspektiv riskerade att hos gäldenärerna utveckla strategier och förhållningssätt som inte gynnade ansökningsbenägenheten. Som exempel på sådana strategier angavs att fastigheter överfördes på en närstående eller att gäldenären fick ett förändrat förhållningssätt till Kronofogdemyndigheten vad gäller information och kommunikering. Resultatet av aktstudien visade att de strategier som användes för att hantera skuldsituationen i förlängningen riskerade att leda till att gäldenären, när denne väl ansökte om skuldsanering, inte uppfyllde skuldsaneringslagens skälighetskriterium.

I intervjustudien undersöktes ansökningsbenägenheten utifrån tolv individuella berättelser och personliga erfarenheter. För intervjupersonerna identifierades tre områden som hade stoppat upp processen med att bli skuldfri;

- individuella faktorer såsom uppgivenhet, hälsoproblem och strategier,
- stödsystemets funktionalitet såsom väntetider samt kompetens och bemötande hos budget- och skuldrådgivare, samt
- skuldsaneringslagens kriterier såsom att bostaden är för dyr eller att skuldernas uppkomst talar mot skuldsanering.

Resultatet visade att många överskuldssatta hade fått information om skuldsanering, ibland vid upprepade tillfällen, och att de ändå inte hade ansökt. Väntetiderna hos kommunernas budget- och skuldrådgivare angavs av många, både professionella aktörer och skuldssatta,

som en mycket negativ faktor som bidrog till att problemen förvärrades och till en känsla av uppgivenhet.

4.5 Närmare om de grundläggande kraven för att beviljas skuldsanering

4.5.1 Kvalificerad insolvens

Inledning

Som redan har berörts uppställer skuldsaneringslagen bland annat det villkoret att gäldenären är kvalificerad insolvent. Detta villkor är avsett att förhindra att skuldsanering beviljas andra än gäldenärer med allvarliga och varaktiga skuldproblem. Detta har ansetts viktigt för att upprätthålla förtroendet för skuldsaneringsinstitutet och för att förhindra en försämring av betalningsmoralen (se bl.a. prop. 2010/11:31 s. 18 och prop. 2015/16:125 s. 71). Kravet på kvalificerad insolvens har även ansetts viktigt för att skuldsaneringsinstitutet inte ska leda till restriktivare kreditgivning eller till förluster för borgenärerna (jfr prop. 2015/16:125 s. 118). Ytterligare ett skäl till att skuldsanering bör reserveras för dem som har avsevärda skuldproblem är att skuldsanering innebär ett ingrepp i den civilrättsliga avtalsrelationen (se prop. 2010/11:31 s. 18 och Europadomstolens dom den 20 juli 2004, Bäck mot Finland). Regleringen kan sägas utgöra en avvägning mellan, i huvudsak, gäldenärens behov av rehabilitering och borgenärens berättigade intresse av att få betalt för en skuld (jfr prop. 1993/94:123 s. 73).

Kravet på kvalificerad insolvens finns i 7 § skuldsaneringslagen. Där föreskrivs att skuldsanering får beviljas om gäldenären är insolvent och så skuldsatt att han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid.

Kravet på kvalificerad insolvens enligt lagens förarbeten och Högsta domstolens praxis

För att en gäldenär ska beviljas skuldsanering krävs alltså en, åtminstone för den enskilde gäldenären, betydande skuldbörda.

Lagens krav på kvalificerad insolvens innebär för det första att gäldenären är *insolvent*. Det innebär att han eller hon inte rätteligen kan betala sina skulder allteftersom de förfaller till betalning och att denna oförmåga inte endast är tillfällig.

Att gäldenären är insolvent är dock inte tillräckligt. I nästa steg ska det göras en prognos om hur länge insolvensen kan bedömas bestå. Endast i de fall gäldenären inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid är skuldsituationen sådan att det grundläggande kravet på kvalificerad insolvens är uppfyllt. Skuldsaneringslagens insolvensprognos är därmed mer långsiktig än den som ska göras vid en insolvensprövning enligt konkurslagen (jfr 1 kap. 2 § konkurslagen [1987:672]).

Rekvisitet ”inom överskådlig tid” kan ge intrycket av att bedömningen ska göras utifrån en matematisk beräkning av hur lång tid som gäldenärens betalningsoförmåga kan antas bestå. Efter ett tidigare avgörande från Högsta domstolen kom praxis också att utvecklas i den riktningen (se NJA 2010 s. 496). Tillämpningen kom att utgå från ett tidsperspektiv om 15 år. I syfte att åstadkomma en mera nyanserad prövning gjordes det i 2016 års skuldsaneringslag ett tillägg om att bedömningen ska ske utifrån samtliga omständigheter. Även om den samlade skuldbördan och gäldenärens betalningsförmåga är av särskilt intresse har det i förarbetena understrukits att det ska göras en nyanserad bedömning i varje enskilt fall. (Se prop. 2015/16:125 s. 71 f. och SOU 2013:72 s. 174 f.)

Bedömningen av om en gäldenär är kvalificerat insolvent förutsätter att det görs en prognos av om han eller hon kommer att kunna betala sina skulder fram till en viss framtida tidpunkt. Detta förutsätter i sin tur en bedömning av gäldenärens framtida betalningsförmåga och denna ska, som nyss antytts, göras utifrån samtliga omständigheter. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i att det skulle ta längre tid för gäldenären att bli skuldfri på egen hand, dvs. utan skuldsanering, eftersom ett högre belopp då bör reserveras för gäldenärens försörjning än vad som gäller under de fem år som skuldsanering pågår. Skuldernas storlek och deras förväntade ökning ska

ställas i relation till gäldenärens ålder, hälsa, inkomst, familjeförhållanden, arbetsförmåga och utbildning. Vid bedömningen ska hänsyn därigenom kunna tas till att olika personer befinner sig i olika livssituationer och har olika möjligheter att betala av sina skulder. En pensionär har ofta begränsade möjligheter att ändra sina inkomstförhållanden, medan yngre personer i allmänhet har bättre möjligheter att förbättra sina inkomster genom arbete. Förhållandena på arbetsmarknaden och gäldenärens möjlighet att vid arbetslöshet erhålla arbete är dock omständigheter som också kan behöva beaktas. Det nu sagda innebär att det inte är möjligt att generellt ange hur lång tidsperiod som en gäldenär ska antas vara insolvent för att kravet på kvalificerad insolvens ska vara uppfyllt. (Se prop. 2015/16:125 s. 71 f. och 207 samt NJA 2013 s. 128.)

Varken lagen eller dess förarbetena pekar heller ut någon viss framtida tidpunkt som insolvenskriteriet ska prövas mot.

Det förhållandet att bedömningen ska vara individuell medför vidare att det inte finns någon beloppsgräns för när gäldenärens skuldbörda är sådan att skuldsanering kan bli aktuell (se prop. 1993/94:123 s. 93). För en gäldenär som saknar betalningsförmåga kan det räcka med en mindre skuld för att han eller hon ska anses vara kvalificerat insolvent samtidigt som det kan krävas en större skuld för en gäldenär som har en viss betalningsförmåga (se t.ex. NJA 1996 s. 548 och NJA 1997 s. 229). Vid bedömningen förutsätts att gäldenären har sålt sådana tillgångar som inte är nödvändiga för gäldenären och dennes familjs uppehälle (se prop. 1993/94:123 s. 93). Detta innebär att om gäldenären äger en bostad som har ett övervärde, så ska detta övervärde beaktas vid bedömningen av om gäldenären ska anses kvalificerat insolvent.⁴³

Den metod som enligt förarbetena ska användas för insolvensbedömningen gör att utfallet av bedömningen kan vara svårt att förut säga. En sådan osäkerhet ska, enligt förarbetena, inte utgöra skäl för att avslå ansökan. Även i de fall osäkerheten är mer betydande, exempelvis därför att gäldenären är yngre och förvärvsarbetande eller tvärtom har drabbats av en konjunkturbetingad arbetslöshet, ska bedömningen göras utifrån samtliga omständigheter. Bedömningen får i sådana fall ta hänsyn till vilka förutsättningar som gäldenären har att i framtiden

⁴³ Enligt Kronofogdemyndighetens rättsliga ställningstagande den 19 december 2018, 7/16, ska ett övervärde som understiger 200 000 kronor som utgångspunkt inte utgöra ett hinder mot skuldsanering.

förbättra eller erhålla en arbetsinkomst. (Jfr prop. 2015/16:125 s. 207 och NJA 2003 s. 437.)

Kronofogdemyndighetens tillämpning

Enligt Kronofogdemyndighetens handbok om skuldsanering är det lämpligt att handläggarens bedömning av om gäldenären uppfyller kravet på kvalificerad insolvens sker i två steg. I det första steget ska gäldenärens betalningsförmåga beräknas utifrån en förbehållsbeloppsberäkning med viss buffert. I det andra steget ska handläggaren göra en prognos över gäldenärens möjlighet att betala skulderna. Beräkningen ska baseras på gäldenärens betalningsutrymme i förhållande till skuldbördan, men hänsyn ska tas till att skulderna eller betalningsutrymmet kan förändras i framtiden. Det understryks att det inte ska vara fråga om en matematisk beräkning utan en bedömning. I detta skede beaktas omständigheter såsom gäldenärens ålder, hälsa och utbildningsnivå. Handläggaren ska göra realistiska antaganden om gäldenärens framtida inkomstutveckling men även historiska uppgifter kan fungera som vägledning. Till sin hjälp har handläggaren ett it-stöd där kapitalbelopp, ränta och räntesats kan fyllas i. Verktyget beräknar hur många år det med ett visst betalningsutrymme skulle ta att betala skulderna. Beräkningen kan sedan tjäna som utgångspunkt för den prognos som handläggaren ska göra. I handboken anges att rättsfallen NJA 2010 s. 496 och NJA 2013 s. 128 kan vara vägledande vid bedömningen av om gäldenären uppfyller kravet på kvalificerad insolvens.

Insolvenskriteriet enligt andra nordiska skuldsaneringslagar

Finland

I Finland är utgångspunkten att skuldsanering kan beviljas en gäldenär som är insolvent och inte rimligen förmår förbättra sin betalningsförmåga så att han eller hon klarar av de utgifter som skulderna ger upphov till. Därutöver ska en av följande två förutsättningar vara uppfyllda. Den huvudsakliga orsaken till insolvensen ska vara att gäldenärens betalningsförmåga har försvagats väsentligt på grund av sjukdom, arbetsförmåga, arbetslöshet eller någon annan förändring i förhållandena som i huvudsak inte beror på gäldenären själv, eller

att det finns vägande skäl för en skuldsanering på någon annan grund med beaktande av beloppet av skulderna och de förpliktelser som hänför sig till dem i förhållande till gäldenärens betalningsförmåga. Enligt det senare ledet har orsaken till betalningsproblemen ingen avgörande betydelse. Bestämmelsen tillämpas framför allt när det råder ett väsentligt missförhållande mellan gäldenärens betalningsförmåga och skulderna på ett sätt som innebär att gäldenären inte klarar av sina skulder utan skuldsanering. Så kan vara fallet om det kan konstateras att gäldenären inte ens under en rad av år förmår amortera mer än en bråkdel av sin skuld.

Om gäldenärens oförmåga att betala utgifterna är temporär, kan skuldsanering inte beviljas. Vid bedömningen av gäldenärens betalningsförmåga och av om orsaken endast är temporär ska gäldenärens förvärvsförmåga särskilt beaktas. Om gäldenären saknar betalningsförmåga eller endast har en begränsad betalningsförmåga på grund av arbetslöshet som utan avbrott eller endast med små avbrott varat i över 12 månader, ska orsaken inte anses temporär. Om oförmågan att betala beror på arbetslöshet, finns det alltså en maxgräns för hur länge orsaken kan anses temporär. För näringsidkare finns därutöver vissa särskilda regler. (Se 9 och 9 a §§ lagen om skuldsanering för privatpersoner, 57/1993.)

Norge

Enligt norsk rätt krävs det att gäldenären varaktigt är ur stånd att uppfylla sina förpliktelser. Så anses vara fallet när det kan antas att gäldenären inte har förmåga att uppfylla sina förpliktelser fullt ut innan det gått en för gäldenären rimlig tid. Bedömningen av vad som avses med rimlig tid ska göras utifrån förpliktelseernas art och övriga omständigheter och utan orimliga uppoffringar för gäldenären (1–3 §, gjeldsordningsloven). Betalningsproblemen ska alltså vara av permanent karaktär på så sätt att det inte är möjligt att betala av skulderna inom en överskådlig framtid. Eftersom bedömningen sker utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, varierar det hur lång tid som krävs för att gäldenären ska anses uppfylla kriteriet. Det norska Justitieministeriet har uppgett att det enligt rättspraxis sällan är tillräckligt att gäldenärens oförmåga består i 10 år, att en period om 10–15 år ofta utgör ett gränsfall, medan en period om 15–20 år oftast anses

tillräcklig för att uppfylla kriteriet. Vid bedömningen av gäldenärens betalningsförmåga ska hänsyn tas till hur denna kan antas förändras under de kommande tre till fem åren.

Danmark

Enligt de danska reglerna om skuldsanering ska gäldenären vara insolvent på ett sätt som innebär att gäldenären inte kan fullgöra sina förpliktelser och inte heller inom de närmaste åren kommer att kunna fullgöra sina förpliktelser (197 § konkursloven). Enligt den rättsliga vägledningen från Skatteförvaltningen motsvarar ”inom de närmaste åren” en period på omkring tio år, om det inte finns konkreta omständigheter som talar för en kortare period.

Tidigare överväganden

Frånsett tillägget i 2016 års skuldsaneringslag att bedömningen ska göras utifrån samtliga omständigheter har kravet på kvalificerad insolvens i princip varit ett och detsamma sedan 1994 års skuldsaneringslag trädde i kraft. Rekviritet har dock varit föremål för överväganden vid flera tillfällen.

2007 års insolvensutredning lämnade förslag på ändringar i reglerna om skuldsanering som främst syftade till att näringsidkare med ekonomiska problem skulle få utökade möjligheter till skuldsanering. I samband med detta övervägdes dock även om det fanns skäl att ändra rekviritet om kvalificerad insolvens. Utredningen kom också att föreslå att kravet på att gäldenären ska vara så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom *överskådlig tid* skulle ändras till inom *de närmaste åren*.⁴⁴ Utredningen ansåg att prognosen borde göras mer kortsiktig än vad som dittills gällt och ändringen tog sikte på en tidsperiod på upp till fem år. Ett sådant tidsperspektiv ansågs mer adekvat. Det framhölls även att ett kortare tidsperspektiv låg i linje med Kronofogdemyndighetens praxis (i det då gällande ställningstagandet om hur det kvalificerade insolvensrekviritet skulle tillämpas förordades att en betalningsförmåga som bestod i 5–10 år skulle anses tillräcklig för att uppfylla rekviritet [Pro-

⁴⁴ Det kan noteras att utredningen även föreslog att betalningsplanens längd skulle kortas till tre år (se SOU 2008:82 s. 135 ff.).

cessägarens ställningstagande den 6 maj 2008, nr 14/08/SKUSAN, dnr 801 678-08/121]). Justeringen ansågs kunna förenkla bedömningarna och leda till att fler gäldenärer skulle kunna komma i fråga för skuldsanering. (Se SOU 2008:82 s. 129 ff.)

Regeringen gick dock inte vidare med förslaget. Den hänvisade till att skuldsanering innebär ett ingrepp i den civilrättsliga avtalsrelationen och att det därför fanns skäl att reservera möjligheten till skuldsanering till gäldenärer med avsevärda skuldproblem. Vidare framhölls att en sådan ändring skulle kunna öka risken för att ingångna förpliktelser inte fullföljdes och påverka den allmänna betalningsmoralen negativt. (Se prop. 2010/11:31 s. 18.)

Frågan berördes på nytt av 2012 års skuldsaneringsutredning. Övervägandena präglades av 2010 års rättsfall, NJA 2010 s. 496, som ansågs ha bidragit till en strängare tillämpning av rekvisitet. Det bedömdes finnas gäldenärer som inte beviljades skuldsanering trots att det var motiverat utifrån skuldsaneringsinstitutets grundläggande syften att verka preventivt och rehabiliterande. Tillämpningen ansågs slå särskilt hårt mot möjligheterna till skuldsanering för unga, arbetslösa och förvärvsarbetande. Samtidigt framhölls att skuldsanering inte fick upplevas som en enkel väg ut ur skuldsättning, eftersom den allmänna betalningsmoralen då kunde påverkas negativt.

2012 års skuldsaneringsutredning föreslog mot denna bakgrund att kriteriet skulle få en tydligare utformning. Trots den bedömning som hade gjorts i prop. 2010/11:31 övervägde utredningen – med hänvisning till den praxis som hade utvecklats – en ordning som innebar att prognosen begränsades till en tidsperiod om fem år. En sådan ordning bedömdes göra kriteriet ”kvalificerat insolvent” lättare att tillämpa och förstå. Samtidigt ansågs den öppna skuldsaneringsinstitutet för gäldenärer vars skuldproblem inte motiverade skuldsanering. Det ansågs därför inte lämpligt med en så kort och preciserad prognos. En precisering av tidsperspektivet skulle också, framhölls det, minska utrymmet för att ta hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. En specifik tidsgräns bedömdes också medföra en risk för att gäldenären ökade sin skuldsättning i syfte att uppfylla kraven på kvalificerad insolvens. Det ansågs därför lämpligare att betona vikten av att samtliga omständigheter skulle beaktas. På så sätt skulle det inte enbart bli en fråga om en matematisk beräkning av betalningsförmågan utan även en prognos för gäldenärens förutsättningar i det enskilda fallet. (Se SOU 2013:72 s. 173 ff.)

I den efterföljande propositionen konstaterade regeringen att tillämpningen av rekvisitet hade medfört att vissa gäldenärer med behov av ekonomisk rehabilitering inte fick möjlighet till skuldsanering. Regeringen framhöll också vikten av att det görs en individuell bedömning som tar hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Regeringen delade utredningens bedömning att det inte var motiverat med en prognos som begränsades till ett tidsperspektiv om fem år. Skuldsanering borde även fortsättningsvis vara förbehållet de svårast skuldsatta. Eftersom förhållandena i det enskilda fallet kan variera, ansågs det inte heller möjligt att ange vilken tidsgräns som skulle användas för prognosen. I stället gjordes det ovannämnda tillägget i lagtexten om att samtliga omständigheter ska beaktas vid bedömningen av gäldenärens förmåga att betala av sina skulder. (Se prop. 2015/16:125 s. 70 ff.)

Rekvisitet kvalificerad insolvens berördes också i samband med genomförandet av insolvensdirektivet. Direktivets regler om skuldavskrivning för entreprenörer genomfördes i lagen om F-skuldsanering. I den departementspromemoria som låg till grund för lagstiftningen gjordes bedömningen – mot bakgrund av tidigare överväganden – att det saknades skäl att sänka kravet på gäldenärens överskuldssättning; en sådan sänkning ansågs inte heller nödvändig för att leva upp till direktivets krav. Däremot bedömdes det finnas skäl att anpassa kravet till direktivets begreppsbildning, dock utan någon ändring i sak. Regeringen delade den bedömning som gjordes i departementspromemorian och kravet på kvalificerad insolvens kom därför att justeras enbart språkligt. (Se Ds 2021:6 s. 35 ff. och prop. 2021/22:215 s. 284 f., 448 och 451.)

4.5.2 Skälighetskriteriet

Inledning

De långvarigt skuldsattas situation varierar stort. Det har ansetts olämpligt att utforma kriterierna för skuldsanering på ett sådant sätt att någon utesluts på grund av enstaka omständigheter. Det krävs – har det ansetts – en flexibel lagstiftning. Den skälighetsbedömning som lagen föreskriver ska bidra till detta. Skälighetsrekvisitet är även avsett att hindra att skuldsanering leder till stötande resultat (se prop. 1993/94:123 s. 95 f.).

Rekvisitet återfinns i 9 § skuldsaneringslagen. Där föreskrivs att skuldsanering får beviljas om det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. Enligt paragrafens andra stycke ska vid skälighetsbedömningen särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar som gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket han eller hon har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering. Den allmänna skälighetsbedömningen anges alltså i generella ordalag men kombineras med ett antal omständigheter som ska beaktas ”särskilt”. Dessa ska ge tillämparen vägledning vid bedömningen samtidigt som det alltid ska göras en samlad bedömning utifrån gäldenärens ekonomiska och personliga förhållanden. De omständigheter som beaktas kan tala såväl för som mot skuldsanering.

Skälighetskravet är formulerat som ett positivt rekvisit, det vill säga för att skuldsanering ska beviljas ska det anses skäligt. Det har diskuterats om en sådan formulering innebär att det ställs för höga krav och om det i stället borde anges att skuldsanering ska beviljas, om det inte framstår som oskäligt (se t.ex. SOU 2004:81 s. 223 f.). Det positivt formulerade skälighetskravet är dock inte avsett att tillämpas annorlunda än ett negativt formulerat skälighetsrekvisit (se prop. 1993/94:123 s. 95 f. och s. 301 f. där Lagrådet föreslog ett negativt formulerat rekvisit samt prop. 2005/06:124 s. 40 ff.). I allmänhet bör skälighetsrekvisitet vara uppfyllt om en kvalificerat insolvent gäldenär under några år har varit oförmögen att fullgöra sina betalningsförpliktelser och det inte finns några särskilda skäl mot skuldsanering (se NJA 2017 s. 741 p. 12).

En viktig utgångspunkt för den allmänna skälighetsbedömningen är gäldenärens behov av ekonomisk rehabilitering, vilket har ett nära samband med kravet på att gäldenären ska vara kvalificerat insolvent. Behovet av och skälen för skuldsanering är som störst för de gäldenärer vilkas skuldbörda står i uppenbart missförhållande till deras tillgångar och förvärvsförmåga (se prop. 1993/94:123 s. 97). Detta innebär att skälighetskriteriet kan få en mindre framträdande roll när gäldenären har ett stort behov av ekonomisk rehabilitering.

Som redan har nämnts anges i lagtexten några omständigheter som ska beaktas särskilt vid skälighetsbedömningen. Vilka överväganden som därutöver kan behöva göras i samband med skälighetsbedömningen berördes framför allt i förarbetena till 1994 års skuldsaneringslag. Sedan dess har ett par av de omständigheter som ursprungligen

angavs i lagtexten –skuldernas ålder och egenförsökskravet – tagits bort (se prop. 2005/06:124 s. 28 ff. och 74 samt prop. 2010/11:31 s. 15 f. och 23). Övriga uttalanden avseende skälighetsbedömningen får dock fortfarande anses vara vägledande men bör samtidigt ses mot bakgrund av att skuldsaneringsinstitutet vid tidpunkten för uttalandena var oprövat. Det fanns en oro för att skuldsanering kunde framstå som stötande och synen på i vilka fall som skuldsanering borde beviljas var därför förhållandevis restriktiv. De lagstiftningsåtgärder som har vidtagits sedan dess har syftat till att utvidga möjligheterna till skuldsanering. Detta bör i viss mån beaktas vid bedömningen av uttalandena i förarbetena till 1994 års skuldsaneringslag (se NJA 2014 s. 621 p. 11 och NJA 2017 s. 741 p. 11).

Omständigheterna vid skuldernas tillkomst

Omständigheterna vid skuldernas tillkomst har framhållits som en mycket viktig faktor vid skälighetsbedömningen. Vad som avses med omständigheterna vid skuldernas tillkomst är hur och varför en skuld uppkommit. Innehållet i gäldenärens förpliktelse ska däremot inte bedömas. Skuldsaneringsinstitutet ska alltså inte användas för att jämka eventuella oskäliga avtalsvillkor eller värdera betydelsen av hur noggrann kreditprövning borgenären har gjort. (Se prop. 1993/94:123 s. 99 f.)

Omständigheterna vid skuldernas tillkomst kan tala såväl för som mot skuldsanering. Generellt kan sägas att om omständigheterna är sådana att gäldenären inte har haft att räkna med dem eller inte mer direkt har kunnat påverka dem beaktas de oftare i positiv riktning, medan de omständigheter som gäldenären har haft möjlighet att förutse och påverka oftare talar mot skuldsanering.

Hur stor betydelse som ska tillmätas omständigheterna vid skuldernas tillkomst kan också påverkas av skuldernas ålder. Om skulderna är färska, kan omständigheterna få större betydelse än om skulderna ligger lång tid tillbaka (se prop. 1993/94:123 s. 99 f. och NJA 2003 s. 437).

En omständighet som kan tala för skuldsanering är att skulderna härrör från tidigare bedriven näringsverksamhet där näringsidkaren försökt att starta egen rörelse men misslyckats och dragit på sig stora personliga skulder (se prop. 1993/94:123 s. 100 och NJA 1996 s. 324).

För att denna omständighet ska tillmätas positiv betydelse krävs dock att det har varit fråga om seriöst bedriven näringsverksamhet utan spekulativa inslag (se vidare nedan samt därutöver t.ex. NJA 1998 s. 259). I sådana fall kan det ofta vara en ren tillfällighet om näringsverksamheten har bedrivits i en sådan form att det kvarstår personligt betalningsansvar för näringsidkaren.

En omständighet som talar mot skuldsanering är att skulderna utgör skadestånd på grund av brott (se prop. 1993/94:123 s. 101). Att gäldenären har en skuld på grund av brottsligt handlande utgör dock inte ett absolut och slutligt hinder mot skuldsanering. Bedömningen måste ske utifrån flera omständigheter, däribland brottslighetens karaktär, skuldens storlek och hur lång tid som har förflutit sedan brottet begicks (se vidare NJA 2017 s. 741).

En annan omständighet som ofta ligger gäldenären till last är att skulderna har uppkommit på grund av ekonomiskt lättsinne eller högt risktagande (se t.ex. NJA 2001 s. 601, jfr NJA 1997 s. 750). Enligt förarbetena kan det exempelvis vara oskäligt att skuldsanering beviljas om en övervägande del av skuldbördan består av nya konsumtionskulder (se prop. 1993/94:123 s. 99 f. och prop. 2015/16:125 s. 242 f.).

Gäldenärens ansträngningar för att fullgöra sina förpliktelser

Det har ansetts skäligt att uppställa ett krav på att gäldenären innan ett mer organiserat skuldsaneringsförfarande inleds på olika sätt själv har försökt att reda ut sina ekonomiska problem (se prop. 1993/94:123 s. 98). Gäldenärens agerande i detta avseende kan tala såväl för som mot skuldsanering. Om gäldenären aktivt har försökt att hålla sig undan krav från borgenärerna, överlåtit egendom på närstående eller på något annat sätt agerat illojalt eller försökt att skydda sig mot betalningskrav, är det omständigheter som talar mot skuldsanering (se prop. 1993/94:123 s. 98). Detta innebär att gäldenären exempelvis bör begränsa sina boendekostnader och betala av sina skulder i den mån betalningsutrymme finns (se prop. 1993/94:123 s. 135 f., jfr RH 1996:46, RH 1996:15 och RH 2004:78). Har gäldenären i samband med indrivningsåtgärder öppet redovisat sina tillgångar och inkomster, finns det skäl att se positivt på en ansökan om skuldsanering. Detsamma gäller den omständighet att gäldenären har hållit borge-

närerna underrättade om situationen och fortlöpande har informerat om förändringar av den (se prop. 1993/94:123 s. 98).

I förarbetena till 1994 års skuldsaneringslag angavs att ju äldre skulderna var desto starkare var i regel skälen för skuldsanering, samtidigt som en skuldbörda där merparten av skulderna inte var mer än tre till fyra år i regel ansågs utesluta skuldsanering (se prop. 1993/94:123 s. 99). Även om skuldernas ålder inte längre ska beaktas särskilt har omständigheten i praktiken ett nära samband med att gäldenären bör ha gjort ansträngningar för att på egen hand fullgöra sina förpliktelser. Om skulderna har uppkommit först nyligen, har gäldenären ännu inte haft så lång tid på sig att försöka reda ut situationen. Att skulderna är nya kan därför vara en omständighet som talar mot skuldsanering (se prop. 2010/11:31 s. 15 f.).

Gäldenärens medverkan under handläggningen av ärendet

Det ankommer på gäldenären att aktivt medverka under skuldsaneringsprocessen, bland annat genom att tillsammans med Kronofogdemyndigheten upprätta ett förslag till skuldsanering (25 § skuldsaneringslagen). Om gäldenären inte medverkar i processen, kan detta medföra att skuldsanering inte beviljas. Gäldenärens skyldighet att medverka i processen inträder redan under ansökningsprocessen. Gäldenären ska bidra i utredningsarbetet för att reda ut sin skuldbörda och lämna korrekta uppgifter (jfr prop. 2015/16:125 s. 60 och 210). Om skuldsanering inleds, ankommer det på honom eller henne att medverka genom att sköta sina betalningar enligt betalningsplanen (se prop. 2015/16:125 s. 208). Felaktiga eller uteblivna betalningar kan medföra att ansökan om skuldsanering avslås (se prop. 2015/16:125 s. 84).

Gäldenärens skyldighet att medverka framgår, förutom genom lagens skälighetskriterium, av 16 § andra stycket och 24 § andra stycket skuldsaneringslagen. Enligt bestämmelserna kan gäldenärens bristande medverkan leda till att en ansökan avslås såväl före som efter ett inledande beslut.

Helhetsbedömningen

För att omständigheter ska kunna beaktas vid skälighetsbedömningen måste de kunna knytas till gäldenärens personliga eller ekonomiska förhållanden. Även om vissa omständigheter enligt lagtexten ska beaktas särskilt ska skäligheten bedömas utifrån helheten (se t.ex. prop. 1993/94:123 s. 96). I regel ska skälighetsrequisitet anses uppfyllt så snart det inte finns några särskilda skäl som talar mot skuldsanering. Vid helhetsbedömningen kan dock även omständigheter som talar för skuldsanering få stor betydelse. Detta innebär att en omständighet som starkt talar mot skuldsanering kan uppvägas av andra omständigheter som talar för skuldsanering, och därmed resultera i att det anses skäligt att bevilja gäldenären skuldsanering (se t.ex. NJA 2017 s. 741).

Vid helhetsbedömningen har gäldenärens behov av ekonomisk rehabilitering en framträdande roll (se prop. 1993/94:123 s. 96, jfr NJA 2017 s. 741 p. 26). Andra omständigheter som kan få betydelse i positiv riktning är om gäldenären på egen hand har försökt att nå en uppgörelse med borgenärerna. I negativ riktning kan beaktas att gäldenären lever tillsammans med en person med stora tillgångar och goda inkomster (se prop. 1993/94:123 s. 97, jfr NJA 2014 s. 621) eller att han eller hon har gjort sig skyldig till brott utan att detta har samband med skuldernas uppkomst (se prop. 1993/94:123 s. 90, jfr RH 2002:34). Även om det s.k. egenförsökskravet avskaffades genom 2006 års skuldsaneringslag är gäldenärens egna försök att bringa ordning i sin ekonomiska situation fortfarande en omständighet, bland andra, som kan beaktas vid skälighetsbedömningen (se prop. 2005/06:124 s. 31).

Vid bedömningen av om det allmänna skälighetsvillkoret är uppfyllt ska det alltså göras en sammanvägning av alla relevanta omständigheter.

4.6 Närmare om gäldenärens betalningar

4.6.1 Inledning

När gäldenären har bedömts uppfylla lagens villkor och beviljats skuldsanering, ska gäldenären under en viss period fullfölja en betalningsplan. Betalningsplanen innebär att den del av inkomsten som inte är absolut nödvändig för att täcka gäldenärens levnadskostnader ska gå

till borgenärerna. Först när betalningsplanen har fullföljts och borgenären inte längre har möjlighet att begära omprövning, befrias gäldenären från återstående betalningsskyldighet. Vid införandet av 1994 års skuldsaneringslag framhölls att de nordiska förebilderna till skuldsaneringslag innehöll motsvarande moment och att det ansågs självklart att en skuldsanering skulle vara förenad med en skyldighet att under viss tid fullfölja en betalningsplan (se prop. 1993/94:123 s. 107).

Om skuldsanering beviljas, ska beslutet alltså innehålla en betalningsplan (29 § 2 skuldsaneringslagen). Det gäller även om gäldenären bedöms sakna betalningsförmåga (se prop. 2015/16:125 s. 222). Planen reglerar gäldenärens framtida betalningar och ersätter alltså vad gäldenären har varit skyldig att betala enligt inledandebeslutet (jfr 18 §). Av planen ska det framgå vilket belopp som gäldenären ska betala, planens längd och när den löper ut samt när och hur gäldenären ska betala. Planen ska ge gäldenären fullständig och lättillgänglig information om hur betalning ska ske (se prop. 2015/16:125 s. 73 f.).

Bestämmelserna om betalningsplanen har utformats med beaktande av att skuldsanering bör vara ett naturligt steg för en gäldenär som hamnat i en omöjlig situation. Villkoren ska inte vara så stränga att de avskräcker gäldenären från att ansöka om skuldsanering. Vidare ska planen vara flexibel och ge gäldenären goda möjligheter att fullfölja skuldsaneringen och förbli skuldfri. Den får inte innebära en alltför hård belastning på gäldenären och dennes familj under den tid som planen löper. I syfte att planen ska vara human och motivera gäldenären till att genomföra skuldsanering ska den innehålla två betalningsfria månader, juni och december. (Se prop. 2015/16:125 s. 86 ff.)

Under vissa förutsättningar, såsom om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats, kan det som bestämts genom betalningsplanen ändras (se 48 § första stycket 6 och 7 samt 49 §).

4.6.2 Förbehållsbeloppet

Vilket belopp som gäldenären ska betala bestäms enligt 33 § skuldsaneringslagen. Skuldsaneringen ska ta gäldenärens samtliga tillgångar och inkomster i anspråk. Avdrag ska dock göras för vad som ska förbehållas för försörjningen av gäldenären och dennes familj. Vid be-

dömningen av vilket belopp som ska förbehållas ska bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken vara vägledande. Därutöver får förbehåll göras för betalning av fordran som inte omfattas av skuldsaneringen.

Hänvisningen till 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken innebär att förbehållsbeloppet bestäms med ledning av vad som gäller vid utmätning av lön. Beloppet ska innefatta alla vanliga levnadskostnader utom boendekostnad, som beräknas särskilt och läggs till normalbeloppet. Till vanliga levnadskostnader hör utgifter för mat, kläder, tvätt, hygien, hushållsel, telefon, TV-avgifter, försäkringar och medlemsavgifter.⁴⁵ Att gäldenären under skuldsaneringen lever på ”existensminimum” har ansetts viktigt för att inte försvaga den allmänna betalningsmoralen (se prop. 1993/94:123 s. 111). Samtidigt har det ansetts att förbehållsbeloppet bör bestämmas till en nivå som ger gäldenären reella möjlighet att fullfölja betalningsplanen och inte avskräcker gäldenärer från att ansöka om skuldsanering (se prop. 1993/94:123 s. 112).

Förbehållsbeloppet vid utmätning är dock som utgångspunkt avsett för förhållanden av mer tillfällig karaktär. Vid skuldsanering gäller betalningsplanen normalt under en tid om fem år och det är inte ovanligt att det under perioden inträffar förändringar av gäldenärens ekonomiska situation. Förhållandevis små försämringar kan leda till att det blir problematiskt för gäldenären att fullgöra betalningsplanen. Samtidigt kan omprövning komma i fråga endast i de fall förändringen är väsentlig (48 § första stycket 7 och 49 § 1).

Mot denna bakgrund har det ansetts finnas behov av en viss flexibilitet kring vilket belopp som gäldenären ska förbehållas. I förarbetena anges därför att utsökningsbalkens regler endast ska vara vägledande (se prop. 2005/06:124 s. 48 f., jfr prop. 2015/16:125 s. 157 f.). Enligt Kronofogdemyndighetens praxis förbehålls gäldenären i normalfallet en schablonbuffert om 650 kronor för oförutsedda utgifter. Det ska emellertid göras en individuell prövning och om det är motiverat utifrån gäldenärens personliga eller ekonomiska förhållanden kan ett högre belopp bestämmas.⁴⁶

⁴⁵ Se Kronofogdemyndighetens allmänna råd, KFM A 2025:1.

⁴⁶ Kronofogdemyndighetens rättsliga ställningstagande den 6 maj 2024, 1/24.

4.6.3 Betalningsplanens längd

Gällande rätt

I beslutet om skuldsanering ska anges såväl betalningsplanens längd som när den löper ut (29 § 2 b skuldsaneringslagen). Betalningsplanens längd är som utgångspunkt fem år men om det finns beaktansvärda skäl kan det bestämmas en kortare tid (34 § första stycket skuldsaneringslagen). När det bestäms vid vilken tidpunkt betalningsplanen ska löpa ut, ska som utgångspunkt den tid som har gått sedan inledandebeslutet avräknas. Detta beror på att gäldenären redan enligt inledandebeslutet är skyldig att följa en preliminär betalningsplan (18 § skuldsaneringslagen).

Alltsedan skuldsanering infördes i svensk rätt har utgångspunkten varit att betalningsplanen ska löpa under en tid om fem år (se 8 § fjärde stycket 1994 års skuldsaneringslag och 9 § fjärde stycket i 2006 års skuldsaneringslag). Att betalningsplanen löper under en längre tid har ansetts ge gäldenären möjlighet att under tiden lära sig att ta hand om sin ekonomi genom att planera och hantera denna så att samma situation inte uppstår på nytt. Dessutom ska planen bidra till att tillgodose borgenärernas befogade intresse av att faktiskt få betalt för sina fordringar. Planens löptid anses även ha betydelse för den allmänna betalningsmoralen och skuldsaneringsinstitutets förtroende bland allmänheten. (Se bl.a. prop. 2015/16:125 s. 87.)

Genom 2016 års skuldsaneringslag har dock möjligheten att besluta om en kortare betalningsplan än fem år utvidgats. Det tidigare kravet på att det ska föreligga särskilda skäl för att betalningsplanens längd ska kunna kortas har ersatts med ett krav på beaktansvärda skäl. För att nå upp till rekvisitet ska det i det enskilda fallet finnas omständigheter som talar för att gäldenären har ett angeläget behov av en snar lösning på sina ekonomiska problem, som skiljer sig från de ansträngda ekonomiska och sociala förhållanden som normalt råder för gäldenärer som kan bli föremål för skuldsanering. Beaktansvärda skäl kan exempelvis föreligga när gäldenärens barn drabbas oskäligt hårt av en betalningsplan som sträcker sig över stora delar av deras barndom. Även gäldenärens ålder eller hälsa kan utgöra beaktansvärda skäl. Ju starkare de beaktansvärda skälen är desto mer ska betalningsplanens längd kunna kortas. (Se prop. 2015/16:125 s. 89 f. och 222 f.)

Beaktansvärda skäl för en kortare betalningsplan kan också föreligga om gäldenären tidigare har påbörjat men inte avslutat en skuld-

sanering. Om skulderna är desamma som i den första skuldsaneringen, innebär detta att gäldenären har levt under de ansträngda förhållanden som en skuldsanering innebär utan att ha befriats från betalningsskyldigheten (se prop. 2015/16:125 s. 223). Att gäldenären under lång tid före skuldsaneringen varit överskuldssatt och haft löneutmätning kan också utgöra beaktansvärda skäl, eftersom gäldenären vid löneutmätning lever under förhållanden som närmast kan jämföras med vad som gäller vid skuldsanering (NJA 2019 s. 43 p. 13).

Även om huvudregeln för betalningsplanens längd har varit densamma sedan år 1994 är tiden fram till en fullföljd skuldsanering kortare i dag än den ursprungligen var. Det beror på att gäldenären numera påbörjar skuldsaneringsbetalningarna redan i samband med inledandebeslutet. Enligt 2006 års lag påbörjades betalningarna först i samband med det slutliga beslutet och enligt 1994 års lag först i samband med att det slutliga beslutet fick laga kraft. Ändringarna gjordes i syfte att minska verkningarna av Kronofogdemyndighetens handläggningstid. Ändringarna ansågs göra förfarandet mer effektivt, minska risken för att borgenären går miste om medel som annars hade varit tillgängliga för utmätning och leda till en snabbare rehabilitering för gäldenären (se prop. 2015/16:125 s. 91 f.).

Betalningsplanens längd i andra nordiska skuldsaneringslagar

I Danmark förkortades betalningsplanens längd år 2022 från ursprungligen fem år till tre år. Den treåriga betalningsplanen utgör huvudregel men planen kan under vissa förutsättningar utsträckas till som mest sex år, t.ex. om det är nödvändigt för att gäldenären ska kunna behålla sin bostad eller tillgångar med anknytning till näringsverksamhet (216 § fjärde stycket konkursloven). Enligt det danska Justitieministeriet har ändringen ännu inte utvärderats.

År 2010 förkortade även Finland betalningsplanens längd från fem till tre år. Det finns dock möjlighet att göra avsteg från den treåriga huvudregeln. Så kan exempelvis ske om gäldenären äger en bostad; betalningsplanen kan då utsträckas till tio år. Det är även möjligt att utsträcka planens längd till fem år, om skuldsanering har beviljats trots att det har funnits starka skäl mot det. Det är också möjligt att bestämma en kortare tid. Det kan ske om gäldenären bedöms permanent sakna betalningsutrymme och detta beror på sjukdom, ålder

eller annan motsvarande orsak. (Se 30 och 10 a §§ lagen om skuldsanering för privatpersoner.)

I Norge innehåller skuldsaneringslagen regler om såväl frivillig som tvingande skuldsanering. Vid tvingande skuldsanering är utgångspunkten att betalningsplanen ska bestämmas till fem år. Om det finns vägande skäl, kan planen bestämmas till såväl en kortare som en längre tid, dock som mest tio år. Skäl för att bestämma en kortare tid kan exempelvis vara att en femårig period skulle anses särskilt betungande med hänsyn till gäldenärens ålder, hälsa eller familjesituation eller att gäldenären enligt en utomrättslig plan redan har fullgjort sina förpliktelser under en längre tid. Omständigheter som talar för att bestämma en längre betalningsperiod, kan vara att gäldenären ska behålla en bostad som denne äger eller att skuldsanering framstår som oskäligt mot medförpliktade gäldenärer. (Se 5–2 §§ gjeldsordningsloven.)

Även i Norge har en förkortning av betalningsplanen diskuterats. I en remiss år 2021 framfördes synpunkter om att betalningsplanens längd borde kortas till tre år (se Høringsnotat, forslag til endringer i gjeldsordningsloven og livsoppholdsforskriften, Et enklere og mer effektivt gjeldsordningsinstitutt, den 11 oktober 2021, s. 99 ff.). Det förslag som lades fram och som senare infördes innebar dock endast en utökad möjlighet att med hänsyn till sociala omständigheter besluta om en kortare betalningsplan än fem år. Enligt norska Justitieministeriet är dock frågan om att korta betalningsplanen fortfarande aktuell.

Betalningsplanens längd vid F-skuldsanering

Vid F-skuldsanering löper betalningsplanen under tre år (36 § lagen om F-skuldsanering). Det huvudsakliga syftet med F-skuldsanering är att främja företagandet och den ekonomiska tillväxten, vilket en snabb och effektiv betalningsplan har ansetts kunna bidra till. Betalningsplanens längd utgör resultatet av en avvägning mellan motstående intressen. På ena sidan har beaktats risken för att respekten för ingångna avtal urholkas, att kreditgivningen blir alltför restriktiv om betalningsplanens längd är alltför kort och att borgenärens möjligheter att få betalt för sin fordran minskar. På andra sidan har framhållits det starka intresset av att företagare genom en skuldsanering kan starta om på nytt eller fortsätta sin verksamhet. En kortare betal-

ningsplan har också ansetts kunna bidra till att fler vågar starta näringsverksamhet. Riskerna med en kortare betalningsplan har dessutom ansetts mindre framträdande vid F-skuldsanering, eftersom det gäller särskilda förutsättningar för att beviljas sådan skuldsanering. I förarbetena har även påtalats att den kortare betalningsperioden uppfyller Europeiska kommissionens då gällande råd om att entreprenörers skulder ska skrivas av inom tre år.⁴⁷ (Se prop. 2015/16:125 s. 153 ff.)

Tidigare överväganden kring betalningsplanens längd

Vid tillkomsten av 1994 års skuldsaneringslag diskuterades hur lång betalningsplan som borde gälla. Insolvensutredningen, vars betänkande SOU 1990:74 låg till grund för lagen, hade föreslagit att det normalt skulle gälla en femårig betalningsplan. Det hade skett med hänvisning till att detta gällde enligt dansk rätt och i Danmark hade fungerat utan någon påtaglig nackdel (SOU 1990:74 s. 318). Trots att flertalet remissinstanser ifrågasatte om betalningsplanen inte borde vara längre ansåg regeringen att det fanns skäl för att planen som huvudregel skulle gälla under fem år (se prop. 1993/94:123 s. 107 f.). Det infördes dock en möjlighet att vid särskilda skäl bestämma såväl en kortare som en längre tid (se 8 § fjärde stycket i 1994 års skuldsaneringslag).

Vid tillkomsten av 2006 års skuldsaneringslag ansåg regeringen och riksdagen att det var lämpligt att bibehålla en huvudregel om fem år, eftersom detta var allmänt accepterat. Bedömningen överensstämde med den som Skuldsaneringsutredningen hade gjort i det betänkande som låg till grund för lagen (SOU 2004:81 s. 234 ff.). Möjligheten att bestämma en *längre* betalningsperiod än fem år togs dock bort, eftersom en alltför lång betalningsperiod ansågs motverka lagens rehabiliterande syfte och undantaget knappt utnyttjades i praktiken. (Se prop. 2005/06:124 s. 52.)

År 2011 skedde flera ändringar i 2006 års skuldsaneringslag. Dessa tog främst sikte på att utvidga möjligheten för näringsidkare att få skuldsanering. I delbetänkandet som låg till grund för lagändringarna, SOU 2008:82, föreslogs att betalningsplanens längd skulle kortas

⁴⁷ Numera genomför 36 § lagen om F-skuldsanering artikel 21 i insolvensdirektivet och kravet på att insolventa entreprenörers skulder ska kunna avskrivas fullständigt efter högst tre år. Se vidare prop. 2021/22:215 s. 292.

till tre år. Förslaget motiverades främst av behovet att utvidga och effektivisera skuldavskrivningen för näringsidkare. Det huvudsakliga skälet var att en längre betalningsplan skulle förhindra att en seriös företagare snabbt kunde starta upp ny näringsverksamhet. Vidare framhölls den nedbrytande effekten av långvarig överskuldättning. Samtidigt redovisades skäl mot en förkortad betalningsplan. Det påpekades att planens längd har stor betydelse för hur mycket borgenärer kan få ut av sina fordringar. Vidare bedömdes en förkortad betalningsplan kunna leda till orättvisa resultat, eftersom det för en gäldenär som inte nådde upp till kravet på kvalificerad insolvens oftast skulle ta betydligt längre tid att betala av sina skulder. Med hänsyn till att utredningens uppdrag i grunden ansågs syfta till att förskjuta balansen till förmån för gäldenärernas intresse och det samhällsekonomiska intresset av nyföretagande landade utredningen i ett förslag om att planen skulle förkortas till tre år. (Se SOU 2008:82 s. 135 ff.)

Utredningens förslag om att förkorta betalningsplanen ledde dock inte till lagstiftning. Regeringen framhöll att i de fall gäldenären har betalningsutrymme avgör betalningsplanens längd hur stor del av fordran som borgenären får betalt för och en förkortad plan kunde därför påverka kreditgivningen negativt. Det framhölls även att skuldsanering är ett ingrepp i den civilrättsliga avtalsrelationen och att den allmänna betalningsmoralen skulle kunna påverkas negativt. (Se prop. 2010/11:31 s. 18 f.)

Också i förarbetena till den nuvarande skuldsaneringslagen diskuterades om betalningsplanen borde förkortas.

Som argument för en kortare betalningsplan framhölls att många gäldenärer som ansöker om skuldsanering redan har varit överskuld-satta under flera år och under den tiden har levt under knappa ekonomiska förhållanden. Den totala avbetalningstiden är därför ofta betydligt längre än fem år. Denna effekt ansågs dock lindras av andra förändringar som bedömdes medföra att gäldenären snabbare skulle ges möjlighet till skuldsanering, såsom det förenklade ansökningsförfarandet. Dessutom ansågs det finnas flera skäl mot en kortare betalningsplan. Betalningsplanens längd bedömdes ha betydelse för den allmänna betalningsmoralen och skuldsaneringsinstitutets förtroende bland allmänheten. Det ansågs även finnas en risk för att en kortare betalningsplan skulle förhindra att vissa gäldenärer beviljades skuldsanering, eftersom det under sådana förhållanden skulle framstå

som oskäligt. Slutligen framhölls borgenärernas befogade intresse av att faktiskt få betalt för sina fordringar.

Mot denna bakgrund bibehölls huvudregeln med en betalningsplan om fem år. Av betydelse var också att det infördes två betalningsfria månader om året samt att möjligheten att i enskilda fall bestämma en kortare betalningsplan utvidgades. (Se prop. 2015/16:125 s. 86 ff. och SOU 2013:72 s. 202 ff.)

Även i samband med genomförandet av insolvensdirektivet övervägdes om betalningsplanen borde kortas. Bakgrunden till övervägandena var insolvensdirektivets krav på att insolventa entreprenörers skulder ska kunna avskrivas fullständigt efter högst tre år (artikel 21). Direktivet innehåller inte några bindande regler om konsumenters överskuldssättning men medlemsstaterna ges möjlighet att utsträcka direktivets tillämpningsområde (artikel 1.4). Enligt direktivets skäl är det också lämpligt att medlemsstaterna så snart som möjligt börjar tillämpa bestämmelserna om skuldavskrivning även för konsumenter (skäl 21).

Vid det svenska genomförandet av direktivet framhölls dock att den femåriga betalningsplanen var väl etablerad och att de överväganden som hade gjorts i samband med införandet av 2016 års skuldsaneringslag fortfarande var relevanta. Det framhölls också att statistik från Kronofogdemyndigheten visade att lagen till stor del hade uppnått sitt syfte, eftersom både antalet ansökningar och beviljandegraden⁴⁸ hade ökat kraftigt under de senaste åren. Betydligt kortare betalningsplaner än fem år förekom, vilket ansågs innebära att Kronofogdemyndigheten beslutade om en kortare betalningsplan i de fall då det ansågs befogat. Det framstod sammantaget som alltför tidigt att göra någon mer heltäckande utvärdering av 2016 års skuldsaneringslag. Om betalningsplanen skulle förkortas, behövde det dessutom analyseras vilken betydelse som det skulle få för bl.a. gäldenärens betalningsfria månader. Det ansågs därför inte finnas tillräckliga skäl för att göra någon ändring i lagens bestämmelser om betalningsplanens längd. (Se prop. 2021/22:215 s. 296 f.)

⁴⁸ Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten har dock beviljandegraden kraftigt sjunkit sedan år 2018, se Korta analyser, 2024:2, *Nya skulder under skuldsanering*.

4.6.4 Väsentlig förbättring av gäldenärens ekonomiska förhållanden

Gällande rätt

Utgångspunkten är att ett skuldsaneringsbeslut är definitivt och innebär en slutlig reglering av gäldenärens totala skuldsituation. Det finns dock vissa begränsade möjligheter att ompröva ett skuldsaneringsbeslut. Bland annat kan omprövning ske när det har skett väsentliga förbättringar i gäldenärens ekonomi. Det har motiverats med att skuldsanering i annat fall skulle kunna upplevas som stötande. (Se prop. 1993/94:123 s. 78 och 171 f.)

Om gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats efter beslutet om skuldsanering, kan borgenären därför ansöka om omprövning och begära att beslutet ska upphävas eller ändras (48 § första stycket 7 skuldsaneringslagen). Gäldenären kan begära omprövning såväl när de ekonomiska förhållandena har förbättrats som när de har försämrats (49 § 1). Gäldenärens möjlighet att begära omprövning vid en ekonomisk förbättring motiveras främst av att det kan finnas skäl att förlänga betalningsplanen om en omprövning dröjer (51 §). Gäldenären har därför incitament att föregripa borgenären och begära omprövning även då förhållandena har förbättrats (se prop. 2005/06:124 s. 58 f.). Eftersom det inte alltid är motiverat att upphäva beslutet om skuldsanering, kan ändring i stället göras i gäldenärens betalningsplan så att borgenärerna får del av det ökade betalningsutrymmet (se prop. 1993/94:123 s. 172).

Utgångspunkter för bedömningen

Bedömningen av om det finns skäl att ändra eller upphäva en skuldsanering på grund av väsentligt förbättrade ekonomiska förhållanden ska enligt förarbeten och Högsta domstolens praxis ske i tre steg.

För det första ska det vara fråga om en förändring som inte kunnat förutses vid skuldsaneringsbeslutet. Detta har ett nära samband med att bedömningen av om gäldenären ska beviljas skuldsanering bygger på en prognos av gäldenärens framtida betalningsförmåga. Det får alltså inte vara en omständighet som har ingått i den prognos av gäldenärens framtida betalningsförmåga som redan har gjorts (se prop. 2015/16:125 s. 83 och 84).

För det andra måste förändringen vara väsentlig.

Slutligen ska det göras en helhetsbedömning för att avgöra om en ändring är påkallad, huvudsakligen utifrån behovet av att undvika stötande resultat.

Väsentlighetskravet

En grannlaga fråga vid bedömningen är vad som krävs för att en förbättring ska anses vara väsentlig. Enligt förarbetena kan det finnas skäl för omprövning om gäldenären exempelvis erhåller en betydande inkomstökning eller en större lottovinst (se prop. 1993/94:123 s. 172). Avgöranden från Högsta domstolen ger också uttryck för att det ska vara fråga om en mycket betydande förbättring. I Högsta domstolens praxis har en inkomstökning från 18 000 kronor till 32 000 kronor per månad, ett erhållet arv om 500 000 kronor och ett utbetalt skadestånd om 250 000 kronor bedömts nå upp till väsentlighetskravet (se NJA 2005 s. 303, NJA 2011 s. 957 och NJA 2018 s. 49).

I förarbetena till lagen om F-skuldsanering har det framhållits att en inkomstökning bör sättas i relation till hur stort betalningsutrymme som gäldenären hade vid beslutet om skuldsanering. Vid bedömningen av om en inkomstökning är väsentlig vid en F-skuldsanering är det därför den procentuella ökningen som är relevant (se prop. 2015/16:125 s. 167 och 265). Det får anses oklart om en motsvarande procentuell bedömning ska göras vid en omprövning av en vanlig skuldsanering.

Enligt Kronofogdemyndighetens rättsliga ställningstagande indikerar ett ökat betalningsutrymme om 4 000–5 000 kronor eller mer per månad att en omprövning kan vara motiverad.⁴⁹ Enligt ställningstagandet är det alltså ökningen i absoluta tal som ska vara avgörande och inte den procentuella ökningen. Även om det enligt det rättsliga ställningstagandet alltid ska göras en helhetsbedömning kan det konstateras att de belopp som anges som huvudregel för omprövning är väsentligt lägre än de belopp som nämns i Högsta domstolens praxis.

⁴⁹ Kronofogdemyndighetens ställningstagande, Omprövning enligt skuldsaneringslagen (2016:675) – ändrade ekonomiska förhållanden, 8/16/Skusan.

Helhetsbedömningen

Om det bedöms ha skett en väsentlig förbättring av gäldenärens ekonomiska förhållanden, innebär detta inte utan vidare att beslutet ska upphävas eller ändras. I stället ska det genom en helhetsbedömning avgöras om en ändring är påkallad. Bedömningen ska ske mot bakgrund av att syftet med omprövningsmöjligheten är att undvika resultat som kan anses stötande och skadliga för den allmänna betalningsmoralen. Hänsyn ska tas till vad förbättringen har berott på, hur snart efter beslutet den har inträffat och hur den har inverkat på gäldenärens livssituation. Skälen för ändring är exempelvis inte lika starka om förbättringarna är ett resultat av att gäldenären långsiktigt och målmedvetet har arbetat för att förbättra sin ekonomi som de skulle vara om gäldenären kort tid efter skuldsaneringen har uppnått motsvarande förbättring genom en lotterivinst. Även om förbättringen är så betydande att skuldsanering inte hade beviljats om den hade varit känd vid skuldsaneringsbeslutet innebär detta alltså inte utan vidare att beslutet ska upphävas eller ändras i efterhand. (Se NJA 2011 s. 957 och NJA 2018 s. 49.)

Enligt Kronofogdemyndighetens rättsliga ställningstagande är vanliga exempel på väsentlig förbättring högre lön i samband med ny anställning, deltid som har övergått i heltid, lön med permanent jourtillägg och bonustillägg samt regelbunden övertid.⁵⁰

Hur förbättrade ekonomiska förhållanden hanteras enligt andra nordiska skuldsaneringslagar

Finland

Enligt finsk rätt kan en skuldsaneringsgäldenär som får förbättrade ekonomiska förhållanden bli skyldig att betala tilläggsprestationer (35 a § lagen om skuldsanering för privatpersoner). När förbättringen beror på en prestation av engångsnatur, ska en större del av förbättringen komma borgenärerna till godo än om förbättringen beror på att gäldenären har fått ökad förvärvsinkomst.

Om gäldenären får ett arv, en gåva eller någon annan prestation av engångsnatur som förbättrar gäldenärens betalningsförmåga med

⁵⁰ Kronofogdemyndighetens ställningstagande, Omprövning enligt skuldsaneringslagen (2016:675) – ändrade ekonomiska förhållanden, 8/16/Skusan.

ett belopp som – tillsammans med andra prestationer som gäldenären har fått under betalningsprogrammet – överstiger 1 000 euro, ska det överstigande beloppet betalas till borgenärerna.

När förbättringen beror på förvärvsinkomst är gäldenären skyldig att betala en tilläggsprestation endast om den årliga inkomsten, efter avdrag för ökade utgifter, uppgår till minst 2 000 euro. Det innebär att gäldenärens inkomster kan öka med cirka 165 euro i månaden utan att skyldigheten att betala tilläggsprestation inträder. Gränobeloppet är bundet till ett index och justeras över tid. När inkomstökningen överstiger detta gränobelopp, ska gäldenären betala hälften av det överstigande beloppet till borgenärerna; resterande belopp får gäldenären själv behålla. Andelen av de ökade inkomsterna som gäldenären får behålla har successivt höjts i syfte att uppmuntra skuldsaneringsgäldenärer att förvärva inkomster.

Norge

Enligt norsk rätt kan skuldsaneringen omprövas om det under betalningsperioden sker betydande förbättringar i gäldenärens ekonomiska ställning (6–2 § gjeldsordningsloven). Om förbättringen har skett till följd av att gäldenären har erhållit ett större belopp, får beloppet helt eller delvis fördelas till borgenärerna utan att ett omprövningsförfarande inleds. Vid skatteåterbäring kan denna fördelas till borgenärerna oavsett beloppets storlek. Det finns vidare möjlighet till omprövning om gäldenärens bostad har stigit så mycket i värde att det skulle anses oskäligt att gäldenären fick behålla värdeökningen.

Danmark

Även dansk rätt innehåller en möjlighet att ompröva skuldsaneringen när gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats. Denna möjlighet är dock begränsad till de fall när skuldsanering har beviljats trots att det har funnits oklara förhållanden med samband till konkurs (jfr 197 a § konkursloven). Om en gäldenär som beviljats skuldsanering under sådana förutsättningar får ett ökat betalningsutrymme med 1 000 danska kronor, kan gäldenärens betalningar höjas med det belopp som överstiger gränsen (228 § tredje stycket konkursloven). Betalningsplanen kan också ändras om det med hänsyn till

gäldenären finns särskilda skäl (228 § första stycket). I övrigt kan skuldsaneringen upphävas endast om gäldenären under skuldsaneringen har gjort sig skyldig till bedrägligt beteende eller grovt åsidosatt sina skyldigheter (229 § konkursloven).

4.7 Överväganden

4.7.1 Åtgärder för att fler långvarigt skuldsatta ska förmås att ansöka om skuldsanering

Inledning

Bland annat Kronofogdemyndighetens erfarenheter talar starkt för att det finns många överskuldsatta som skulle kunna beviljas skuldsanering men som av olika skäl inte ansöker om det. Även beräkningar från Riksrevisionen talar för att antalet potentiella skuldsaneringsgäldenärer är stort.

Att det troligen finns gäldenärer som hade fått skuldsanering om de hade ansökt om det har föranlett flera tidigare utredningar att överväga hur fler gäldenärer ska förmås att ansöka (se t.ex. SOU 2004:81 och SOU 2013:72). Genom 2016 års skuldsaneringslag kom också ansökningsförfarandet att förenklas betydligt. Borgenären fick ett större ansvar för redovisningen av gäldenärens skulder medan Kronofogdemyndigheten gavs ett större ansvar för att kontrollera gäldenärens uppgifter. Dessutom gavs förutsättningar för att göra ansökan digitalt (se prop. 2015/16:125 s. 58 ff.). Dessa åtgärder har fått effekt och sedan lagen trädde i kraft har antalet ansökningar nästan tredubblats.

Det är positivt att skuldsaneringsinstitutet i dag är känt hos ett stort antal gäldenärer som upplever sig ha fått svåra ekonomiska problem och att dessa gäldenärer ser skuldsanering som ett alternativ för att komma till rätta med problemen. Samtidigt har beviljandegraden under samma tid halverats, från strax över 60 till 32 procent. Detta tyder på att de åtgärder som har vidtagits för att förmå fler gäldenärer att ansöka om skuldsanering inte alltid har träffat rätt målgrupp. Kronofogdemyndigheten har framhållit att många äldre med dålig ekonomi inte har ansökt, trots att de troligen skulle kunna få skuldsanering, och att det i stället har kommit in många ansökningar från

unga som inte uppfyller kraven.⁵¹ Det har även framhållits att många ansökningar härrör från personer som till följd av ökade levnads- och räntekostnader har hamnat i en akut ekonomisk kris, dock utan att de ekonomiska problemen är av det kvalificerade slag att skuldsanering enligt gällande reglering kan komma i fråga. Vidare förekommer det att gäldenärer som har fått avslag på sin ansökan kort tid därefter ansöker på nytt (år 2024 hade 40 procent av dem som lämnade in en ansökan om skuldsanering gjort detta minst en gång tidigare⁵²).

Det ökade inflödet av ansökningar, som inte kan beviljas, tar Kronofogdemyndighetens resurser i anspråk till nackdel för handläggningen av andra ansökningar. Bland annat bidrar det till långa handläggningstider. Lång handläggningstid begränsar skuldsaneringsförfarandets potential och effektivitet. Medan kvalificerat insolventa gäldenärer väntar på beslut, fördjupas deras ekonomiska problem. Detta kan bidra till att de passiviseras och utvecklar ekonomiskt skadliga strategier för att hantera sin situation.

Det som, mot denna bakgrund, behöver eftersträvas är inte i första hand att få fler personer att ansöka om skuldsanering utan snarare att i högre utsträckning få ”rätt” personer att ansöka, dvs. sådana som skulle kunna beviljas skuldsanering.

Samtidigt bör det framhållas att orsakerna till långvarig skuldsättning, liksom konsekvenserna av skuldsättningen, i hög grad skiljer sig mellan olika gäldenärer. Olika gäldenärer har också skilda förutsättningar att hantera sin situation. Det finns därför inte någon enkel och allmängiltig lösning för att få fler potentiella skuldsaneringsgäldenärer att ansöka om skuldsanering. Till bilden hör att välfärdsystemet i regel är underutnyttjat i den målgrupp som tänkbara insatser bör vända sig till.⁵³

Det är därför inte realistiskt att tro att en viss åtgärd, eller flera olika åtgärder, kommer att vara till hjälp för alla och envar. Alla svårt skuldsatta gäldenärer vill, av skilda skäl, inte ansöka om skuldsanering. Det finns gäldenärer som inte har vilja eller förmåga att medverka till ett skuldsaneringsförfarande på det sätt som krävs för att skuld-

⁵¹ Kronofogdemyndighetens pressmeddelande den 3 februari 2025, *Många ansöker om skuldsanering*. För tillfället har denna trend vänt. Första halvåret år 2025 ökade antalet ansökningar från gäldenärer över 65 år med 15 procent jämfört med samma period förra året. Samtidigt minskade antalet ansökningar med 7 procent för åldersgruppen 18–30 år (se Kronofogdemyndighetens pressmeddelande den 19 augusti 2025, *Fler äldre ansöker om skuldsanering*).

⁵² *Betalningsproblem och skulder hos Kronofogden*, Kronofogdemyndigheten, 2025, s. 46.

⁵³ Se *Take-up of Social Benefits*, Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics Ko, W. och R. A. Moffitt (2024).

sanering ska komma till stånd. I många fall torde en framgångsrik skuldsanering därför förutsätta åtgärder som ligger utanför ramen för vårt uppdrag, såsom insatser mot psykisk och fysisk ohälsa, missbruk, stigma och utanförskap.

Vi vill ändå föreslå vissa åtgärder som bör kunna leda till att skuldsaneringsinstitutet når en större andel av de gäldenärer som troligen hade kunnat komma i fråga för skuldsanering om de hade ansökt om det.

Kronofogdemyndigheten ska kunna bistå svårt skuldsatta gäldenärer inför en ansökan om skuldsanering

Förslag

Kronofogdemyndigheten ska på lämpligt sätt lämna upplysningar om skuldsanering till svårt skuldsatta personer som är eller har varit föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken och bistå dem med de uppgifter från myndighetens register som behövs för att upprätta en ansökan om skuldsanering. Myndigheten ska också kunna lämna hjälp vid upprättandet av en ansökan.

Det behövs insatser som riktar sig till gäldenärer som kan antas ha förutsättningar att få skuldsanering

Tidigare var kännedomen om skuldsaneringsinstitutet bland svårt överskuldsatta förhållandevis begränsad.⁵⁴ De åtgärder som under senare år har vidtagits för att öka kännedomen har gett viss effekt. Detta visar sig inte minst genom att antalet ansökningar till Kronofogdemyndigheten har ökat.

Mycket talar emellertid för att gäldenärers obenägenhet att ansöka om skuldsanering även har andra orsaker än bristande kännedom om skuldsaneringsinstitutet.

Detta antagande får visst stöd av vad som har framkommit vid de kontakter som Kronofogdemyndigheten har haft med gäldenärer som förekommer i myndighetens register. Med anledning av vårt uppdrag

⁵⁴ Knappt hälften av gäldenärerna i forskningsprojektet *Varför ansöker inte fler överskuldsatta om skuldsanering? – Rapport från ett forskningsprojekt om ansökningsbenägenhet*, Lisbeth Sandvall, 2016, hade kännedom om skuldsanering.

har Kronofogdemyndigheten kontaktat 15 gäldenärer som har varit skuldsatta under lång tid, i syfte att identifiera varför de inte har ansökt om skuldsanering. Det visade sig att gäldenärerna hade kännedom om skuldsaneringsinstitutet. Däremot förutsatte flertalet, felaktigt, att de inte skulle kunna beviljas eller genomföra en skuldsanering, bl.a. eftersom de hade arbete eller trodde att de inte hade en tillräckligt stor skuldbörda. Flertalet upplevde dessutom ansökningsprocessen som ett oöverstigligt hinder. Gäldenärernas individuella förutsättningar, såsom neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och sjukdom, innebar att de saknade möjlighet att genomföra de moment som krävs inför en ansökan.

I samma riktning pekar även uppgifter från de kommuner där budget- och skuldrådgivare aktivt har sökt upp personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten. Flera av de kontaktade gäldenärerna uppgav att de inte trodde att de kunde göra något åt sin situation och att de inte skulle ha orkat ta tag i den om de inte hade blivit kontaktade av en budget- och skuldrådgivare.⁵⁵ Kontakterna resulterade i vissa fall i att skuldsanering söktes och beviljades.

Uppgifterna bygger i och för sig på alltför litet underlag för att medge några säkra slutsatser. De tyder emellertid på att det inte är tillräckligt att gäldenärer känner till existensen av skuldsaneringsinstitutet på ett allmänt plan utan att det därutöver kan krävas att gäldenärer får en rättvisande och fördjupad bild av institutet. Risken finns att gäldenärer utan en sådan fördjupad kunskap avhåller sig från att ansöka på grund av felaktiga föreställningar om vad skuldsanering förutsätter och innebär.

Det står dessutom klart att många långvarigt överskuldsatta av olika skäl saknar kraft att på egen hand ta initiativ till en ansökan.

Vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att mera generellt för enkla själva ansökan, t.ex. genom att sänka kraven på innehållet i en ansökan om skuldsanering. En sådan ändring skulle kunna leda till att antalet ansökningar från ”fel” gäldenärer ökar ytterligare med ökade handläggningstider som följd.

Det behövs i stället insatser som i högre grad är riktade till de gäldenärer som har störst behov av skuldsanering.

⁵⁵ Se *Resultat från enkät om kommunernas budget- och skuldrådgivning arbetar uppsökande genom att kontakta invånare med skulder hos Kronofogden*, Konsumentverket, dnr 2025/1108, 2026-03-13.

Kronofogdemyndigheten bör tilldelas en mera proaktiv roll än den har i dag

Ansvar för sådana insatser måste läggas på ett offentligt organ. Vi har därför bland annat övervägt om kommunernas budget- och skuldrådgivning bör tilldelas ett ökat ansvar på detta område.

Den kommunala budget- och skuldrådgivningen fyller, som vi tidigare har framhållit, en mycket viktig funktion på detta område. Möjligheterna att genom den kommunala budget- och skuldrådgivningen åstadkomma särskilda slag av riktade insatser är emellertid begränsade. Budget- och skuldrådgivare har för egen del ingen överblick av gäldenärer med långvarig skuldsättning hos Kronofogdemyndigheten. Förutsättningarna för att företa olika slag av insatser skiftar också betydligt mellan olika kommuner, beroende på kommunernas ekonomi eller de prioriteringar som kommunledningen har gjort.

Ett bättre sätt att nå ut till de gäldenärer som kan antas uppfylla kraven för skuldsanering och att samtidigt hjälpa dem fram till en skuldsanering är att utnyttja den kunskap om gäldenärer som Kronofogdemyndigheten besitter. Den absoluta majoriteten av de potentiella skuldsaneringsgäldenärerna har redan omfattande kontakter med myndigheten och kan förhållandevis enkelt sökas fram i myndighetens register. Att myndigheten redan har kunskap om gäldenärens ekonomiska situation kan också medföra att kontakten upplevs som mindre integritetskränkande än om motsvarande kontakt skulle tas av den kommunala budget- och skuldrådgivningen.⁵⁶

Vi bedömer därför att Kronofogdemyndigheten – som redan i dag har en skyldighet att sprida information om skuldsanering – bör ges en mer proaktiv roll för att uppmuntra potentiella skuldsaneringsgäldenärer att ansöka om skuldsanering. I denna nya roll bör ligga att myndigheten söker upp svårt skuldsatta gäldenärer och, där det är lämpligt, lämnar dem visst bistånd i samband med en ansökan om skuldsanering.

Det kan i och för sig riktas ett par invändningar mot en sådan ordning.

Det är enligt vår mening givet att skuldsanering även framgent bör vara ett från gäldenärens perspektiv frivilligt alternativ och sist och slutligen drivas fram av dennes egen vilja att komma till rätta med

⁵⁶ Jfr *Resultat från enkät om kommunernas budget- och skuldrådgivning arbetar uppsökande genom att kontakta invånare med skulder hos Kronofogden*, Konsumentverket, dnr 2025/1108, 2026-03-13, s. 7.

sina ekonomiska problem. Det kan möjligen hävdas att skuldsaneringsens frivilliga karaktär skulle grumlas av att Kronofogdemyndigheten ges en mera aktiv roll i förstadierna till förfarandet. Vi ser dock inte detta som något stort problem. Gälldenären och Kronofogdemyndigheten interagerar redan i dag med varandra, under förfarandets inledande skede. Och de förslag som vi lämnar innebär på inget sätt att skuldsanering kommer att kunna inledas utan att gälldenären har ansökt om det.

En annan invändning rör Kronofogdemyndighetens oberoende. Det är viktigt att myndigheten inte bara *är* opartisk i förhållande till de parter som förekommer vid myndigheten utan också att myndigheten *framstår* som opartisk. När en ansökan om skuldsanering väl är gjord, ska denna handläggas av Kronofogdemyndigheten och myndigheten ska därvid beakta såväl gälldenärens som borgenärernas synpunkter. Det är mot den bakgrunden viktigt att myndigheten inte involveras i ett ärende – eller blivande ärende – på ett sådant sätt att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas. Detta sätter utan tvivel vissa gränser för vilken roll myndigheten kan tilldelas i fråga om hjälp till en potentiell sökande. Vi bedömer emellertid att dessa gränser inte kommer att överskridas om reglerna och arbetsrutinerna utformas på ett varsamt sätt (se vidare i det följande).

Kronofogdemyndighetens utvidgade uppgifter

I dag är Kronofogdemyndigheten enligt 2 § skuldsaneringslagen skyldig att lämna upplysningar om skuldsanering till svårt skuldsatta fysiska personer som är eller har varit föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken. Vi föreslår en ordning som bygger vidare på detta och ger Kronofogdemyndigheten en än mer aktiv roll.

Att sådana insatser kan vara verkningsfulla för att förmå fler potentiella skuldsaneringsgälldenärer att ansöka om skuldsanering får stöd av ett nyligen avslutat forskningsprojekt vid Uppsala universitet. Inom ramen för forskningsprojektet har undersökts om riktade informationskampanjer från Kronofogdemyndigheten kan öka antalet ansökningar och beviljade skuldsaneringar.⁵⁷ Det har då visat sig att intensiteten i kontakterna och handläggarens kompetens är avgörande för

⁵⁷ *From Pilot to Scale: Experimental Evidence in Debt Relief Information in Sweden*, Dahlberg m.fl. (2026), Uppsala universitet.

att informationen ska leda till fler beviljade skuldsaneringar. I den grupp där ansökningarna ökade hade gäldenären inför ett telefonsamtal fått skriftlig information om skuldsanering och en förvarning om att myndigheten skulle ta kontakt. Gäldenären fick också erbjudande om ett uppföljande telefonsamtal i syfte att bl.a. informera om hur ansökan skulle göras. I vissa fall fick gäldenären även personligt anpassad information. Den handläggare som kontaktade gäldenären hade expertkunskap om skuldsanering. Detta ledde till att ansökningsbenägenheten ökade med 8,3 procent och beviljandegraden med 4,6 procent. Om handläggaren däremot saknade djupgående kunskaper om skuldsanering, ökade beviljandegraden inte. Ökningen av ansökningsbenägenheten förutsatte också omfattande informationsinsatser i förhållande till den enskilde gäldenären.

Resultatet av forskningsprojektet ger stöd för att ett i högre grad proaktivt arbetssätt hos Kronofogdemyndigheten är ägnat att öka antalet ansökningar från potentiella skuldsaneringsgäldenärer, utöver vad enbart informationsinsatser har möjlighet att göra.

Enligt vår mening bör det därför, som utgångspunkt, åligga Kronofogdemyndigheten att kontakta långvarigt överskuldsatta som finns i myndighetens register och erbjuda dem korrekt och pedagogisk information om förutsättningarna för att de ska beviljas skuldsanering. Detta motsvarar delvis den skyldighet att lämna information som myndigheten har redan i dag. För att fler långvarigt överskuldsatta gäldenärer ska förmås att ansöka om skuldsanering bör dock informations-skyldigheten fullgöras på ett mera aktivt sätt än hittills.

Ett sådant mera aktivt arbetssätt bör bl.a. innebära att myndigheten normalt gör flera försök för att etablera kontakt med den aktuella gäldenären.

I den utsträckning myndighetens handläggare vid kontakten med den långvarigt skuldsatte bedömer att denne, utifrån uppgivna ekonomiska förhållanden, kan antas vara kvalificerat insolvent – och särskilda omständigheter inte föranleder att skuldsanering framstår som uteslutet – bör handläggaren också försöka motivera honom eller henne att ansöka om skuldsanering. Om gäldenären då bedöms vara motiverad för skuldsanering, bör handläggaren också kunna lämna gäldenären preciserad information om vad ansökan ska innehålla samt hjälpa till att ta fram de uppgifter från myndighetens register som kan behöva finnas med i ansökan.

Det är oundvikligt att Kronofogdemyndighetens handläggare vid sina kontakter med gäldenären ofta kommer att göra en preliminär bedömning av förutsättningarna för att gäldenären skulle kunna beviljas skuldsanering. Mot den bakgrunden är det givet att det måste finnas vattentäta skott mellan å ena sidan de handläggare hos Kronofogdemyndigheten som hanterar detta slag av uppgifter och de handläggare som senare eventuellt kommer att pröva en ansökan. Vi förutsätter att Kronofogdemyndigheten kommer att kunna åstadkomma detta. Det är givetvis också viktigt att den handläggare som har kontakten med gäldenären är noga med att inte lämna vad som kan uppfattas som bindande besked om utfallet av en kommande ansökan.

Myndighetens handläggare bör också i lämplig omfattning kunna lämna gäldenären hjälp vid upprättandet av ansökan. Det handlar då i första hand om hjälp med att fylla i ansökan. Handläggaren bör emellertid också genom frågor till gäldenären kunna verka för att ansökan blir fullständig och att eventuella oklarheter som kan fördröja den framtida handläggningen av ansökan undanröjs. Däremot bör handläggaren inte på egen hand inhämta externa uppgifter utan begränsa sig till att informera gäldenären om vilka slag av uppgifter som behöver lämnas i ansökan, t.ex. om andra skulder. Det gäller såväl uppgifter från borgenärer som andra upplysningar som skulle kunna ha betydelse vid bedömningen. Handläggaren bör inte heller bidra på ett sådant sätt som kan ge intryck av att han eller hon har tagit ställning i ärendet, t.ex. genom att bidra till argumentationen i ärendet.

Insatser av de nu angivna slagen förutsätter att Kronofogdemyndigheten involverar betydligt fler personer än de som i dag ägnar sig åt att informera om skuldsanering. Det är också viktigt att de som anförtros uppgiften att informera och hjälpa långvarigt skuldsatta personer med ansökningar om skuldsanering har djupgående kunskaper om skuldsanering. Ett genomförande av vårt förslag förutsätter alltså betydande utbildningsinsatser bland myndighetens anställda.

Vilka gäldenärer bör Kronofogdemyndighetens insatser avse?

De nu angivna uppgifterna att lämna information och bistånd i samband med ansökan om skuldsanering bör avse de gäldenärer som Kronofogdemyndigheten i dag, enligt 2 § skuldsaneringslagen, är skyldiga att upplysa om skuldsanering ("svårt skuldsatta fysiska per-

soner som är eller har varit föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken”).

Vid reglernas ikraftträdande kommer det att finnas ett stort antal gäldenärer som är i behov av insatser av detta slag. Några kommer att ha mycket stort behov av insatser, medan andras behov kommer att vara mindre. Att ålägga Kronofogdemyndigheten att omedelbart genomföra insatser som riktar sig till samtliga svårt skuldsatta gäldenärer riskerar att gå ut över annan angelägen verksamhet hos myndigheten och skulle exempelvis kunna innebära att myndighetens möjligheter att handlägga ansökningar om skuldsanering påverkades på ett negativt sätt. Vi bedömer därför att det är lämpligt att Kronofogdemyndigheten i ett inledande skede får möjlighet att prioritera och styra resurserna till de gäldenärer som har störst behov av insatser. Det kan ske genom att regeringen ges möjlighet att meddela föreskrifter om hur biståndet närmare ska utformas, inbegripet föreskrifter om att myndigheten i första hand ska bistå de gäldenärer som har behov av stöd vid upprättandet av ansökan och de gäldenärer som har varit föremål för verkställighet under längst tid.

Budget- och skuldrådgivares roll i skuldsaneringsförfarandet

Som vi redan har framhållit har kommunernas budget- och skuldrådgivare en mycket viktig roll i skuldsaneringsförfarandet, eftersom de bidrar till att rätt personer ansöker, att ansökningarna är genomarbetade och att en genomgången skuldsanering medför långsiktiga förbättringar av gäldenärens ekonomi. När kontakten mellan gäldenären och budget- och skuldrådgivaren fungerar, kan den ge gäldenären tillgång till förhållandevis snabb hjälp som är anpassad till individens behov och förutsättningar.

I detta sammanhang vill vi särskilt framhålla att en fungerande budget- och skuldrådgivning kan bidra till att effektivisera Kronofogdemyndighetens arbete med skuldsanering. Ansökningar från gäldenärer som inte har varit hos en budget- och skuldrådgivare tar ofta mer av myndighetens resurser i anspråk än andra ansökningar. Det beror på att uppgifterna i sådana ansökningar i högre grad behöver struktureras om och kompletteras. Om fler gäldenärer hade besökt en budget- och skuldrådgivare före ansökan, skulle det därför minska Kronofogdemyndighetens administrativa börda. Mycket talar också

för att en välfungerande kommunal budget- och skuldrådgivning är ägnad att minska antalet ansökningar från gäldenärer som inte uppfyller kraven för skuldsanering.

Systemet med budget- och skuldrådgivare fyller alltså, av flera olika skäl, en mycket viktig funktion i detta sammanhang. Om budget- och skuldrådgivarna kunde bistå ännu fler gäldenärer än i dag, skulle denna funktion kunna få ännu större betydelse.

Vi har mot denna bakgrund diskuterat bl.a. om det, för de gäldenärer som inte omfattas av den föreslagna möjligheten att få stöd av Kronofogdemyndigheten, borde vara obligatoriskt att besöka en budget- och skuldrådgivare innan ansökan om skuldsanering kan göras.

Vi har dock kommit fram till att det inte bör införas någon sådan ordning. Det finns stora skillnader mellan kommunerna vad gäller den hjälp som gäldenärer faktiskt erbjuds.⁵⁸ Ett krav på att en ansökan om skuldsanering måste föregås av ett besök hos en budget- och skuldrådgivare skulle därför i många fall kunna fördröja en i sig befogad ansökan. I någon mån skulle detta problem visserligen kunna minskas om kravet kompletterades med en motsvarande skyldighet för kommuner att erbjuda budget- och skuldrådgivning inom viss tid. Sett till antalet skuldsaneringsansökningar skulle emellertid ett sådant åliggande kunna innebära ett betydande merarbete för kommunerna. Vi bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för det, särskilt som det skulle innebära en inskränkning i den rätt som kommunerna bör ha att själva utforma sin verksamhet på detta område utifrån lokala förutsättningar och behov.

Av betydelse är också att nästan 45 procent av dem som år 2024 beviljades skuldsanering inte alls hade uppsökt en budget- och skuldrådgivare före ansökan. Det tyder på att en bestämmelse om att en ansökan om skuldsanering kan göras först efter en kontakt med en budget- och skuldrådgivare skulle riskera att minska ansökningsbenägenheten hos en del gäldenärer som uppfyller kraven för att beviljas skuldsanering.

Vi har också diskuterat om Kronofogdemyndigheten borde ges möjlighet att – sedan en ansökan väl har skett och visat sig vara i stort behov av komplettering – förelägga gäldenären att uppsöka en budget- och skuldrådgivare. Det kan hävdas att en budget- och skuldrådgivare i dessa fall skulle vara den bäst lämpade att bistå gäldenären med

⁵⁸ Se vidare *Hjälp till självhjälp – En analys av den kommunala budget- och skuldrådgivningen*, Statskontoret, 2025:5, s. 41.

att sammanställa de kompletteringar som behöver göras. På så vis skulle också Kronofogdemyndighetens administrativa börda kunna minska. Samtidigt skulle en sådan ordning riskera att fördröja ansökningsförfarandet. Vi vill därför inte förorda denna lösning.

Vi föreslår alltså inte några författningsändringar i fråga om budget- och skuldrådgivare och deras roll i skuldsaneringsprocessen. Vi vill emellertid framhålla vikten av att alla kommuner ger budget- och skuldrådgivarna de resurser m.m. som behövs i den aktuella kommunen. Det är också viktigt att Konsumentverket fortsätter att ge vägledning för budget- och skuldrådgivarnas arbete.

4.7.2 Åtgärder för att fler ska beviljas skuldsanering

Inledning

Att beviljandegraden har minskat avsevärt under de senaste åren kan delvis förklaras av att antalet ansökningar under samma period har ökat kraftigt. Ökningen av antalet ansökningar beror sannolikt till en del på att ansökningsförfarandet förenklades när 2016 års skuldsaneringslag trädde i kraft, framför allt på så sätt att ansökningar numera kan göras digitalt och att gäldenärens ansvar för skuldredovisningen har minskat. Men även det försämrade ekonomiska läget och den ökade skuldsättningen i samhället får antas ha bidragit till att antalet ansökningar har ökat.

Att fler ansöker om skuldsanering innebär givetvis inte utan vidare att antalet som kvalificerar sig för skuldsanering ökar i motsvarande mån. Det framstår likväl som något förvånande att antalet beviljade ansökningar under flera år har minskat, inte bara relativt sett utan också i absoluta tal.

Orsaken till detta är svår att bedöma. Den stora andelen avslagsbeslut kan dock inte tolkas på annat sätt än att sökandena i många fall inte uppfyller lagens villkor för skuldsanering. Till den höga avslagsfrekvensen kan också ha bidragit, som Kronofogdemyndigheten har noterat, att många sökande inte har förberett sig för sin ansökan på ett ändamålsenligt sätt. Många gäldenärer har inte försökt att få ordning på sin ekonomi på egen hand innan de skickar in en ansökan om skuldsanering.⁵⁹ Och ibland har de egna försöken att sanera ekonomin skett på ett obetänksamt sätt; det förekommer t.ex. att gälde-

⁵⁹ Kronofogdemyndighetens pressmeddelande den 3 februari 2025.

närer in i det sista fortsätter att ta nya lån för att täcka upp gamla skulder. I andra fall är ansökan ett uttryck för ekonomiska problem som gäldenären upplever som akuta men som inte är så kvalificerade att de kan föranleda skuldsanering.

Det kan samtidigt inte uteslutas att senare års höga avslagsfrekvens till viss del beror på en mer restriktiv tolkning av kraven på kvalificerad insolvens och skälighet än vad som är sakligt motiverat. Den höga avslagsfrekvensen ger också anledning att ifrågasätta om de nuvarande villkoren för skuldsanering är lämpliga med hänsyn till hur skuldsättningen bland svenska gäldenärer numera ser ut.

Enligt vår mening finns det därför skäl att *jämka* lagens båda grundläggande kriterier för att få skuldsanering, kvalificerad insolvens och skälighet, så att långvarigt skuldsattas svåra situation kan beaktas i högre grad. Det kan också finnas skäl att *förtydliga* kriterierna, dels därför att tydligare kriterier skulle kunna bidra till en mer enhetlig och rättssäker prövning, dels därför att potentiella skuldsaneringsgäldenärer då också får bättre möjligheter att bedöma vad som krävs för att skuldsanering ska beviljas.

Kravet på kvalificerad insolvens bör förtydligas

Förslag

Insolvensbedömningens tidsperspektiv preciseras i lag. Skuldsanering ska beviljas om gäldenären är insolvent och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom sex år. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i gäldenärens skuldbörda och hans eller hennes nuvarande betalningsförmåga, om det inte finns skäl att också ta hänsyn till framtida förändringar.

Utgångspunkter

Skuldsaneringsinstitutet är avsett att träffa enbart skulder som, på grund av gäldenärens ekonomiska situation, har ett mycket begränsat reellt värde för borgenären. Kravet på kvalificerad insolvens upprätthåller denna utgångspunkt och innebär att endast gäldenärer som

nu eller framdeles bedöms sakna förmåga att betala sina skulder kan komma i fråga för skuldsanering.

Att bedöma i vilket skede en gäldenär ska anses vara kvalificerat insolvent kan dock vara svårt. Riskerna finns att denna svårighet i den praktiska tillämpningen får gå ut över gäldenären så att kravet på kvalificerad insolvens tillämpas alltför strängt. Detta riskerar i sin tur att komma i konflikt med skuldsaneringslagens grundläggande syfte, att svårt överskuldssatta gäldenärer ska erbjudas möjlighet till ekonomisk omstart. I synnerhet riskerar det att få till följd att gäldenärer beviljas skuldsanering först vid en tidpunkt då skuldsättningen redan har fått svåra sociala eller hälsorelaterade effekter för dem. Detta är särskilt olyckligt mot bakgrund av att forskning visar att en framgångsrik ekonomisk rehabilitering är svårare att uppnå när skuldproblemen har fortgått under lång tid.

Även om skuldsanering liksom hittills bör vara förbehållet svårt skuldsatta gäldenärer kan det alltså finnas anledning att nyansera kravet på kvalificerad insolvens.

Tidsperspektivet vid insolvensbedömningen

Bedömningen av om en gäldenär är kvalificerat insolvent är – såsom gällande rätt är utformad – komplex, särskilt som bedömningen förutsätter att samtliga omständigheter vägs in.

Ett centralt moment i bedömningen är om gäldenären kan betala sina skulder ”under överskådlig tid”. Samtidigt är det oklart vad ”under överskådlig tid” i praktiken innebär. I 2010 års rättsfall ansågs en gäldenär inte vara kvalificerat insolvent med hänvisning till att hon antogs kunna betala sina skulder inom 15 år. Mycket pekar på att det i rättsfallet tillämpade tidsperspektivet fortfarande har viss betydelse i praxis. Det innebär i så fall att en gäldenär anses vara kvalificerat insolvent först om hans eller hennes oförmåga att betala sina skulder bedöms komma att bestå under avsevärd tid, i vart fall uppemot tio år. Rättsläget är dock oklart.

Regleringen bör enligt vår mening utformas så att skuldsaneringsinstitutet kan tillämpas på i vart fall de gäldenärer som riskerar att förbli överskuldssatta i tio år eller mera. Det talar för att tidsperspektivet – dvs. den framtida tidpunkt som gäldenärens förmåga att betala sina skulder ska mätas mot – bör göras betydligt kortare än det torde

vara i dag. Många gäldenärer som ansöker om skuldsanering har redan varit skuldsatta i flera år (se vidare avsnitt 3.3.2 där det framgår att mediantiden för hur länge skuldsaneringsgäldenärer har varit registrerade i Kronofogdemyndighetens register är 7–8 år). En av flera orsaker till detta kan vara att ett beviljande av ansökan i regel kräver att gäldenären redan har gjort betydande ansträngningar för att på egen hand fullgöra sina förpliktelser; om så inte är fallet bedöms skuldsaneringsinstitutets skälighetsvillkor inte vara uppfyllt.

Det medför – om lagen ska kunna fånga upp gäldenärer som riskerar att förbli överskuldsatta i tio år – att insolvensbedömningens tidsperspektiv behöver kortas och generellt sättas till mellan fem och sju år. Vi bedömer att detta skulle vara en angelägen förändring. Med ett sådant kortare tidsperspektiv kommer skuldsanering i högre grad att kunna beviljas innan gäldenärernas skuldsituation har blivit dem övermäktigt och lett till mera påtagliga sociala eller hälsorelaterade problem.

Ett sådant kortare tidsperspektiv kan i och för sig innebära en viss ökad risk för att skuldsanering beviljas även för fordringar som det fortfarande finns realistiska möjligheter att driva in. Vi bedömer dock att den risken är förhållandevis liten och att den under alla förhållanden bör accepteras med hänsyn till det mycket starka allmänintresset av att antalet långvarigt överskuldsatta kan minskas.

Mot ett kortare tidsperspektiv kan möjligen även invändas att det skulle kunna uppmuntra till oansvarigt kredittagande. Mot detta kan emellertid i sin tur invändas att skuldsaneringsinstitutet innehåller andra mekanismer som är ägnade att motverka sådana effekter, såsom att gäldenären under den tid som betalningsplanen sträcker sig måste leva under knappa ekonomiska förhållanden och att ett beviljande av skuldsanering förutsätter att det i det enskilda fallet bedöms som skäligt.

Det ligger ett stort värde i att kriterierna för kvalificerad insolvens är tydliga. Vad som i språkligt hänseende utgör – enligt nuvarande lagtext – ”överskådlig tid” är, som redan har påpekats, inte alldeles klart. Det talar för att tidsperspektivet i lagtexten bör beskrivas på ett mera konkret sätt, i första hand genom angivande av ett visst antal år. Tydligare kriterier är ägnade att ge mer enhetlighet i praxis och

öka rättssäkerheten. Det kan också antas underlätta tillämpningen och leda till större enhetlighet i Kronofogdemyndighetens prövningar.⁶⁰

Ett argument som tidigare har lyfts mot en sådan mer precis reglering är att gäldenären frestas att öka sin skuldbörda i syfte att nå upp till kravet. Detta är dock en risk som alltid kommer att finnas, oavsett lagens utformning, och så länge kriteriet inte utformas som en helt statisk gräns kan denna risk inte anses betydande. Illojala åtgärder från gäldenärernas sida kommer även i framtiden att medföra att skuldsanering inte anses skäligt (se vidare nedan).

Ett annat, och mera besvärande, argument mot ett mera konkret angivet tidsperspektiv är att det kan synas minska utrymmet för individuella bedömningar. Skuldsaneringsinstitutets värde ligger inte minst däri att det, såsom det nu är utformat, kan tillämpas på just de gäldenärer som i det enskilda fallet har ett särskilt påtagligt behov.

Möjligheten till en viss individuell bedömning förhindras emellertid inte av att tidsperspektivet förtydligas. Att lagtexten anger ett visst antal år i stället för ”inom överskådlig tid” utesluter ju på inget sätt att det görs en individuell prognos av det betalningsutrymme som gäldenären förväntas ha under dessa år med hänsyn till hans eller hennes ålder, hälsa, inkomst, familjeförhållanden, arbetsförmåga och utbildning. Även om ett och samma tidsperspektiv används för alla slag av gäldenärer kommer de skillnader i betalningsutrymme som kan finnas mellan exempelvis unga vuxna och pensionärer att få genomslag vid bedömningen av gäldenärens betalningsförmåga.

En övergång till ett konkret angivet, något kortare tidsperspektiv skulle sannolikt öka antalet unga som kan beviljas skuldsanering. Den effekten framstår dock snarast som önskvärd. Överskuld sättning utgör ett särskilt besvärande problem för unga vuxna, vilkas inträde i vuxenlivet riskerar att försenas till följd av de effekter som skuldsättningen kan få för deras möjligheter att komma in på arbets- och bostadsmarknaden. Till bilden hör att unga vuxna tillhör de åldersgrupper där andelen överskuld satta är som högst och som, tillsammans med medelålders gäldenärer, står för en stor del av ökningen

⁶⁰ Det kan noteras att enligt Kronofogdemyndighetens rapport *Kundresa Skuldsanering* upplever många gäldenärer att myndighetens handläggare är olika hårda och inkonsekventa i sin bedömning och att detta leder till att gäldenärer som får avslag ansöker på nytt i hopp om att en annan handläggare ska göra en annan bedömning.

av antalet skuldsaneringsansökningar.⁶¹ Samtidigt är beviljandegraden i dag som lägst i de yngre åldersgrupperna.

Vi föreslår att det aktuella tidsperspektivet anges direkt i lagtexten (vi återkommer längre fram till frågan hur långt detta bör vara). Utgångspunkten bör vara att en gäldenär anses kvalificerat insolvent om han eller hon, utifrån sina rådande ekonomiska förhållanden, inte kan antas kunna betala sina skulder inom denna tid. Det blir här i första hand fråga om en rent matematisk beräkning av hur lång tid gäldenären behöver för att betala av skulderna; om denna tid överstiger den i lagtexten angivna tiden ska han eller hon normalt anses vara kvalificerat insolvent.

Bedömningen bör ske med utgångspunkt i gäldenärens skuldbörda. Vid fastställandet av skuldbördan bör dock hänsyn även tas till förväntade förändringar i skuldbördan, t.ex. att skuldbördan kan komma att växa därför att ränteskulden fortlöpande ökar.

Bedömningen bör vidare ske med beaktande av gäldenärens betalningsförmåga vid tiden för prövningen av ansökan om skuldsanering, dvs. hans eller hennes rådande ekonomiska förhållanden. Men det är också rimligt att framtida förutsedda förändringar i hans eller hennes förhållanden kan vägas in, t.ex. sådana som beror på ålder, hälsa, arbetsförmåga, familjeförhållanden och utbildningsnivå.

Avvägningen mellan gäldenärens rådande betalningsförmåga och förväntningar om framtida förändringar kan lagtekniskt utformas på olika sätt. Den kan utformas så att Kronofogdemyndigheten ska väga samman samtliga relevanta omständigheter – nutid såväl som förväntad framtid och på så vis göra en uppskattning av gäldenärens långsiktiga förvärvsförmåga. Eller den kan utformas så att myndighetens bedömning alltid tar sin utgångspunkt i gäldenärens nuvarande förhållanden men med en möjlighet för myndigheten att, där det finns förhållandevis konkreta skäl för det, bedöma gäldenärens långsiktiga förvärvsförmåga som högre eller lägre än vad de nuvarande inkomstförhållandena utvisar.

Vi förordar den senare lösningen. Med en sådan bestämmelse ges bättre möjligheter till en enhetlig tillämpning av reglerna samtidigt som individuella förhållanden kommer att kunna vägas in där det finns fog för detta.

⁶¹ *Överskuldssättning i Sverige*, april 2025, Molin och Roth samt *Betalningsproblem och skulder hos Kronofogden*, Kronofogdemyndigheten, 2025, s. 43.

Vi föreslår alltså att bedömningen av gäldenärens betalningsförmåga sker med utgångspunkt från de förhållanden som råder vid tidpunkten för prövningen av ansökan, dvs. normalt hans eller hennes då rådande faktiska inkomstförhållanden.

Vi föreslår vidare att Kronofogdemyndigheten ska kunna avvika från den angivna utgångspunkten – gäldenärens rådande ekonomiska förhållanden – om det kan förväntas att gäldenärens framtida betalningsförmåga ökar eller minskar. Sådana avvikelser bör dock inte göras slentrianmässigt utan det bör föreligga något så när konkreta omständigheter som talar för att gäldenärens betalningsförmåga kommer att förändras. Vi återkommer till detta i författningskommentaren.

Hur långt bör tidsperspektivet vara?

För att lagen ska uppfylla sitt grundläggande syfte – att erbjuda svårt överskuldssatta gäldenärer rehabilitering och möjlighet till ekonomisk omstart – behöver, som vi redan har varit inne på, tidsperspektivet vara förhållandevis kort, betydligt kortare än tio år. I annat fall är risken att skuldsaneringen ändå inte ger någon effekt för gäldenärens möjligheter att uppnå ekonomisk stabilitet. Samtidigt bör tidsperspektivet vara så långt att reglerna även fortsättningsvis omfattar endast fordringar med, i praktiken, mycket begränsat värde.

Tidsperspektivet bör, som ovan har angetts, bestämmas med beaktande av att skuldsaneringen som regel har föregåtts av att gäldenären på egen hand har försökt att komma till rätta med skulderna. Mot denna bakgrund får skulder som en gäldenär inte har förmåga att betala inom de kommande sex åren anses uppfylla kravet på att regleringen ska träffa endast fordringar med ett enbart begränsat ekonomiskt värde.

Ett tidsperspektiv om sex år utgör därför, enligt vår mening, en rimlig avvägning mellan de motstående intressena.

Det sagda innebär givetvis inte att en gäldenär regelmässigt ska kunna beviljas skuldsanering så snart skuldbördan har blivit sådan att skulderna inte kan betalas inom sex år. Innan skuldsanering kan beviljas bör det, liksom hittills, normalt krävas att gäldenären först har gjort försök att på egen hand komma till rätta med problemen (se vidare avsnitt 4.5.2 om att skuldsanering bara kan beviljas om det är skäligt).

Att det för insolvensbedömningen relevanta tidsperspektivet anges i lagen och sätts förhållandevis kort (sex år) bedöms få störst påverkan för de gäldenärer som fortfarande har många år kvar i arbete, dvs. yngre gäldenärer. De positiva effekterna av skuldsanering är, enligt vår uppfattning, särskilt påtagliga för denna grupp.

Särskilt om F-skuldsanering

Om kravet på kvalificerad insolvens i skuldsaneringslagen ändras på det sätt som nu diskuteras, kommer insolvenskravet inte längre att korrespondera med det motsvarande kravet i lagen om F-skuldsanering.

Det finns givetvis fördelar med att kraven är likartade (jfr prop. 2021/22:215 s. 285). Lagen om F-skuldsanering är emellertid särskilt anpassad till skuldsatta företagens förhållanden och kraven för att beviljas skuldsanering skiljer sig redan åt i flera avseenden, även avseende kravet på kvalificerad insolvens (jfr 8 § andra stycket lagen om F-skuldsanering). Vi ser därför ingen påtaglig nackdel med att enbart skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens tydliggörs och sänks. Dessutom genomför lagen om F-skuldsanering ett EU-direktiv, vilket utgör ett ytterligare skäl för att den lagens insolvensbedömning bör kvarstå oförändrad.

Skälighetskriteriet

Förslag

Vid skälighetsbedömningen ska särskilt beaktas, i stället för omständigheterna vid skuldernas tillkomst, orsakerna till betalningsproblemen samt om skulderna har uppkommit genom gäldenärens brottslighet.

Bedömning

Liksom hittills ska också beaktas de ansträngningar som gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket han eller hon har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.

Utgångspunkter

Vill man utvidga möjligheten till skuldsanering, finns det också anledning att överväga om skuldsaneringslagens skälighetskriterium bör ändras. Hela 76 procent av de avslagsbeslut som meddelades under år 2024 motiverades med att ansökan inte uppfyllde skälighetskriteriet.

Vi vill inledningsvis framhålla att motiven bakom skälighetskriteriet i allt väsentligt fortfarande har bärkraft. Skuldsanering bör, liksom hittills, inte kunna beviljas där det skulle vara stötande.

Gäldenärens medverkan m.m.

Vid skälighetsbedömningen ska, enligt gällande lagtext, beaktas de ansträngningar som gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket han eller hon har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering. Så bör det enligt vår mening vara även i fortsättningen.

Vi har ovan konstaterat att det som sägs i lagen om gäldenärens ansträngningar att fullgöra sina förpliktelser vanligen innebär att gäldenären inte kan beviljas skuldsanering förrän han eller hon först gjort försök att reda upp sin ekonomiska situation. Vi har övervägt om det är möjligt att närmare precisera hur lång tid dessa ansträngningar måste ha pågått. Vår slutsats är dock att en sådan precisering inte är möjlig att göra; hur långvariga ansträngningar som måste föregå en ansökan om skuldsanering måste uppenbarligen vara beroende av flera faktorer. Vi föreslår alltså ingen lagändring i denna del.

Omständigheterna vid skuldernas tillkomst

I lagen anges också att man vid skälighetsbedömningen särskilt ska beakta omständigheterna vid skuldernas tillkomst. Det har alltså betydelse *vad* som har orsakat betalningsproblemen, något som också kommer till uttryck i skuldsaneringspraxis.⁶² Det blir därför av betydelse om överskuldssättningen har kommit till på ett utifrån rådande värderingar moraliskt godtagbart sätt. Så bör det vara även framdeles.

⁶² Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, 2018:1, *Orsaken till betalningsproblemen viktigare än skuldernas storlek vid beslut om skuldsanering*.

Vad som är orsakerna till skuldsättningen måste emellertid vägas mot andra faktorer, främst gäldenärens särskilda situation. Vi har därför övervägt om betydelsen av skuldsättningens orsaker bör nyanseras.

I praxis har omständigheterna vid skuldernas tillkomst haft stor påverkan på möjligheten till skuldsanering. Av särskilt intresse i detta sammanhang är kategorierna Överkonsumtion och Övrigt. De senaste årens ökning av antalet skuldsaneringsansökningar hänför sig nästan uteslutande till dessa kategorier. Samtidigt är beviljandegraden i dessa kategorier förhållandevis låg, 34 procent för Överkonsumtion respektive 12 procent för Övrigt. En mindre restriktiv tillämpning inom dessa kategorier skulle troligen få stor inverkan på antalet beviljade skuldsaneringar.

Betalningsproblem som faller in under kategorin Övrigt

Som framgår ovan återfinns bland kategorin ”Övriga orsaker till betalningsproblemen” sådana som har uppstått på grund av gäldenärens egen brottslighet, spelberoende, utlåning av pengar till annan, fordonsrelaterade skulder samt förlustförsäljningar av fastighet. En särskild underkategori utgör sådan skuldsättning som har uppkommit på grund av att gäldenären själv har utsatts för bedrägeri eller annan brottslighet. Betalningsproblemen har alltså mycket varierande orsaker. Det innebär att också skälen för eller emot skuldsanering kan variera betydligt. Att gäldenären har fått skulder i egenskap av brottsoffer bör i regel tala för skuldsanering. Det motsatta gäller när skulderna uppstått på grund av gäldenärens egen brottslighet (se nedan). Om skulderna har sin grund i ett pågående missbruk, är detta också något som talar mot skuldsanering (jfr NJA 1996 s. 548 och RH 1996:33). Utlåning av pengar till annan eller förlustförsäljning av fastighet är handlingar som kan grundas i ett högt ekonomiskt risktagande, vilket också kan ligga gäldenären i fatet vid en skälighetsbedömning (NJA 2001 s. 601, jfr NJA 1997 s. 750).

Eftersom antalet ansökningar i kategorin Övrigt har ökat kraftigt under de senaste åren samtidigt som beviljandegraden år 2024 uppgick till endast tolv procent, kan det finnas anledning att överväga om fler bland gäldenärer med detta slag av skulder bör beviljas skuldsanering.

Det sagda gäller i synnerhet om gäldenärens skulder är gamla. Även om omständigheterna kring skuldens tillkomst i sig talar mot sanering

måste, när det har gått en längre tid sedan skuldens tillkomst, även andra omständigheter kunna vägas in i bedömningen, såsom rehabiliteringsintresset och de ansträngningar som gäldenären har gjort för att försöka komma till rätta med sin situation (se prop. 1993/94:123 s. 99 f., NJA 2003 s. 437 och NJA 2017 s. 741).

Det finns dock inget som tyder på att omständigheter som ligger gäldenären till last numera i praxis beaktas under alltför lång tid.

Det har inte varit möjligt att få fram statistik som visar hur stor andel som hänför sig till respektive underkategori. Eftersom en så låg andel beviljas skuldsanering i kategorin Övrigt, kan det dock antas att flertalet ansökningar hänför sig till underkategorier där skuldsanering inte sällan kan upplevas som stötande, i synnerhet vissa skulder som sammanhänger med brott. Vi har inte funnit skäl att föreslå några ändringar som särskilt tar sikte på skuldsanering i sådana fall.

Överkonsumtion

En omständighet som ibland anses tala mot skuldsanering är att skulderna har uppstått genom "överkonsumtion". Begreppet överkonsumtion har ingen entydig definition och det saknas uppgift om hur det definieras i skuldsaneringsärenden. Det förefaller dock vara ett begrepp med en ganska vid innebörd. I den ena änden av skalan omfattar begreppet utan tvivel onödigt lyxkonsumtion, t.ex. upplåning för att finansiera dyra utlandssemester. Men begreppet kan också omfatta förhållandevis vardagliga levnadsomkostnader som går utöver vad gäldenären har råd med.

Att beviljandegraden är förhållandevis låg för kategorin Överkonsumtion sammanhänger troligen med en del gamla förarbetsuttalanden. I förarbetena till 1994 års skuldsaneringslag berördes konsumtionsskulder för att belysa sambandet mellan skuldernas ålder och skuldsättningens karaktär. I detta sammanhang angavs att det inte finns anledning att se lika negativt på en skuldsättning som härrör från "onödigt lyxkonsumtion" om den är gammal jämfört med om den är färsk (se prop. 1993/94:123 s. 99 f.). Detta uttalande har där efter upprepats och breddats till att avse alla typer av konsumtionsskulder i samband med att lagen om F-skuldsanering infördes. I kommentaren till lagens skälighetsbestämmelse angavs att det på samma sätt som vid skuldsanering enligt skuldsaneringslagen kan vara oskäligt

att bevilja en F-skuldsanering för en företagare vars skuldbörda till övervägande del består av nya konsumtionsskulder (se prop. 2015/16:125 s. 242 f.). Uttalandena får anses vara avsedda att hindra att skuldsanering beviljas i fall som kan anses stötande (jfr prop. 1993/94:123 s. 94 f.).

Vid bedömningen av om dessa uttalanden fortfarande är relevanta bör det enligt vår mening beaktas att det under de senaste åren har skett stora förändringar på konsumentkreditmarknaden. Marknaden för konsumtionskrediter har vuxit avsevärt och den tekniska utvecklingen har bidragit till att krediter har blivit mycket lättillgängliga. Marknadsföringen för sådana krediter är omfattande⁶³ och en stor andel av konsumtionsskuldena avser numera vardagsrelaterade utgifter.

Till detta kommer att konsumtionskrediter numera är ett helt naturligt inslag i e-handel genom möjligheten att dela upp betalningen för ett köp i flera delbetalningar eller i form av det betalningsalternativ som brukar kallas ”buy now pay later” (BNPL). BNPL introducerades som ett betalningsalternativ inom e-handeln under 2000-talet och utgörs ofta av en kostnadsfri kredit där konsumenten får ett betalningsansånd om 14–30 dagar. Krediten är mer tillgänglig än exempelvis kreditkort, bl.a. därför att den inte kräver någon ansökan i förväg. År 2024 gjorde svenska konsumenter drygt 140 miljoner köp med faktura.⁶⁴

En konsumtionskredit kan också innebära att kreditgivaren ställer ett disponibelt belopp till kredittagares förfogande. Vanligen grundas sådana krediter på låneavtal men det förekommer också andra krediter av likande slag, t.ex. kontokrediter. Enligt Statistiska centralbyråns finansmarknadsstatistik uppgick konsumtionslånen⁶⁵ i augusti 2025 till 300 miljarder kronor. Mellan åren 2006 och 2025 ökade konsumtionslånen med nästan 200 procent (dock utan hänsyn till inflationen).⁶⁶ Samhällskontexten möjliggör och frammanar alltså konsumtionskrediter på ett helt annat sätt i dag än vad som var fallet vid skuldsaneringsreglernas tillkomst.

Enligt Statistiska centralbyråns finansmarknadsstatistik står konsumtionslånen i och för sig för en förhållandevis liten del av hushållens

⁶³ Se vidare SOU 2023:28 s. 244 ff. och *Konsument på kredit – En analys av situationen på marknaden för konsumentkrediter och risker för överskuldssättning*, Konsumentverket, rapport 2021:1, s. 21 f.

⁶⁴ *Svenska konsumtionslån*, Finansinspektionen, 17 november 2025, s. 43.

⁶⁵ I Statistiska centralbyråns statistik avser konsumtionslån främst krediter utan säkerhet, s.k. blancolån. Krediter med säkerhet ingår inte, trots att konsumenten kan använda sådana lån till konsumtion.

⁶⁶ *Svenska konsumtionslån*, Finansinspektionen, 17 november 2025, s. 4.

totala skuldbelopp (6 procent år 2025). De räntekostnader och amorteringar som är hänförliga till konsumtionslånen utgör emellertid en större andel av hushållens totala lånebetalningar (cirka en fjärdedel år 2025).⁶⁷ Konsumtionskrediter leder också ofta till betalningsproblem. Antalet personer som får en skuld, av karaktären konsumtionskredit, registrerad hos Kronofogdemyndigheten har ökat i betydligt snabbare takt sett i relation till samtliga skuldtyper.⁶⁸ År 2020 tog Kronofogdemyndigheten fram statistik över ansökningar om betalningsföreläggande från fem betaltjänstbolag som erbjuder fakturabetalning vid bl.a. e-handel. Bolagens sammanlagda fordringsbelopp uppgick till 2,6 miljarder kronor. Mellan åren 2017 och 2020 hade beloppet av dessa bolags fordringar ökat med i genomsnitt en miljon kronor per dag.⁶⁹

En viss restriktivitet vad gäller möjligheten till skuldsanering för skulder som beror på överkonsumtion framstår i och för sig fortfarande som rimlig, bl.a. för att det är ägnat att upprätthålla den allmänna betalningsmoralen och tilltron till skuldsaneringsinstitutet. Hänsyn måste dock också tas till att konsumenternas konsumtionsmönster numera har förändrats. Att marknaden för konsumtionskrediter har ökat avsevärt, samtidigt som krediterna har blivit mycket mer lättillgängliga och oftare leder till betalningsproblem, talar därför för att denna restriktivitet inte bör vara så stor som hittills. Ett sådant förhållningssätt ligger även väl i linje med de lagstiftningsåtgärder som har vidtagits under den senaste tiden i syfte att åstadkomma en mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter (se t.ex. prop. 2024/25:17 och prop. 2024/25:138).

Även om en gäldenär som har fått betalningsproblem till följd av konsumtionskrediter själv haft möjlighet att påverka sin skuldbörda kan ansvaret för att han eller hon har beviljats krediter som inte borde ha beviljats inte läggas enbart på honom eller henne. Att kreditens syfte har varit att möjliggöra konsumtion är en omständighet som även kreditgivaren regelmässigt känner till och som inte sällan ingår i dennes affärsmodell. Att gäldenären hamnar i skuldproblem på grund av en alltför omfattande kreditgivning är dessutom en omständighet

⁶⁷ *Svenska konsumtionslån*, Finansinspektionen, 17 november 2025, s. 3.

⁶⁸ *Lånens andel av nya skulder ökar i sämre tider*, FI-analys nr 48, s. 1 och 9. I analysen ingår utlåning från storbanker, nischbanker, objektsfinansieringsbolag (bil- och båtlån), säljfinansieringsbolag (fakturor och delbetalningar), kortbolag och konsumentkreditinstitut. Hänsyn har alltså inte tagits till kredittypen, jfr finansmarknadsstatistiken från Statistiska centralbyrån.

⁶⁹ *Konsument på kredit – En analys av situationen på marknaden för konsumentkrediter och risker för överskuldättning*, Konsumentverket, rapport 2021:1, s. 18.

som kreditgivaren kan motverka – om än inte helt eliminera – genom ändamålsenliga kreditprövningar. I sammanhanget kan konstateras att våra direktiv framhåller vikten av att kreditgivare har incitament att göra erforderliga kreditprövningar.

I tidigare lagförarbeten har visserligen påpekats att det finns annan lagstiftning som tar sikte på att reglera kreditgivarens kreditprövningar och att det därför inte inom ramen för skuldsaneringsförfarandet bör värderas hur noggrann kreditprövning kreditgivaren har gjort (se prop. 1993/94:123 s. 99). Uttalandet framstår fortfarande som relevant i så måtto att det inte kan komma i fråga att i ett enskilt skuldsaneringsärende beakta kvaliteten i de kreditprövningar som har gjorts i samband med tillkomsten av de aktuella skulderna. Kreditgivares ansvar för en ändamålsenlig kreditprövning bör däremot kunna beaktas när lagstiftaren överväger utformningen av lagregleringen kring skuldsanering och bör då kunna föranleda en, gentemot gäldenären, mildare syn på skuldsättning för konsumtionsändamål.

Vi anser mot denna bakgrund att den restriktiva synen på konsumtionsskulder bör lättas upp.

För att åstadkomma detta bör lagtexten justeras, lämpligen på så sätt att den inte längre generellt pekar ut ”omständigheterna vid skuldernas tillkomst”. Samtidigt är det rimligt att det även fortsättningsvis tas hänsyn till hur gäldenären hamnade i långvarig skuldsättning. Denna faktor har dock inte nödvändigtvis med skuldernas uppkomst att göra, framför allt inte om skulderna avser krediter. Att skulden hänför sig till ett kreditavtal som har ingåtts helt inom ramen för befintlig lagstiftning om kreditgivning bör alltså i sig inte ligga gäldenären till last, oavsett vilket syfte som han eller hon har haft med krediten.

Vi förordar därför att lagtextens ”omständigheterna vid skuldernas tillkomst” byts ut mot ”orsaken till betalningsproblemen”. Om betalningsproblem har uppstått efter det att gäldenären har ingått ett kreditavtal, bör utgångspunkten därmed vara att detta varken talar för eller mot skuldsanering. Däremot ger det nya rekvisitet fortsatt utrymme att beakta att betalningsproblemen uppstått på grund av att en seriöst bedriven näringsverksamhet inte har blivit lönsam eller – till gäldenärens nackdel – att skuldsättningen har uppstått på grund av högt ekonomiskt risktagande eller lättsinne. Vidare ger rekvisitet utrymme för att – i en för gäldenären positiv riktning – beakta att betalningsproblemen har uppstått på grund av sjukdom, arbetslöshet eller

skilsmässa, dvs. livshändelser som ofta kan leda till ekonomiska bekymmer men som den enskilde inte kan lastas för.

Gäldenärens brottslighet

Att gäldenärens skulder har sin grund i gäldenärens brottslighet är i dag något som i regel talar mot skuldsanering. Det gäller inte minst om brottsligheten är grov eller om den allvarligt har kränkt en individs personliga integritet (se prop. 1993/94:123 s. 101 och NJA 2017 s. 741). Så bör det vara även fortsättningsvis.

Efter den nyss föreslagna justeringen av lagtexten – innebärande att ”omständigheterna vid skuldernas tillkomst” byts ut mot ”orsaken till betalningsproblemen” – kommer det inte att vara lika tydligt som i dag att den omständigheten att skulderna uppkommit genom brott talar mot skuldsanering. I fråga om skulder som har uppkommit genom brott är det ju just omständigheterna vid skuldernas tillkomst som gör att det ofta inte är skäligt att bevilja skuldsanering.

Det finns därför, enligt vår mening, skäl att i lagtexten förtydliga betydelsen av att skulder har uppkommit genom brott, lämpligen genom att det i lagtexten anges att det särskilt ska beaktas om skulderna uppkommit genom brott.

Det bör understrykas att vårt syfte med förslaget inte är att gäldenärens brottslighet ska tillmätas ökad betydelse jämfört med vad som gäller i dag. Det förhållandet att en person har begått brott bör inte, lika lite som i dag, diskvalificera honom eller henne från att få skuldsanering. Skuldsanering kan ju i enskilda fall vara ett närmast nödvändigt led i arbetet med att återanpassa en tidigare brottsling till samhället. Det bör emellertid, liksom hittills, bara finnas begränsade möjligheter att genom skuldsanering bli fri från skulder som har uppkommit genom brottslighet, i vart fall om det inte är fråga om förhållandevis gamla skulder.

En särskild fråga med samband till gäldenärens brottslighet är om Kronofogdemyndigheten mer regelmässigt bör kontrollera belastningsregistret, inte bara när de aktuella skulderna härrör från brott, utan även i syfte att kontrollera om gäldenären har gjort sig skyldig till annan brottslighet.

Det förhållandet att en gäldenär i närtid har gjort sig skyldig till brottslighet behöver i och för sig inte diskvalificera honom eller henne

för skuldsanering. Det är emellertid uppenbart att det normalt inte kan anses skäligt att bevilja skuldsanering om gäldenären har ett aktuellt kriminellt levnadssätt, både därför att en skuldsanering i den situationen skulle framstå som stötande och därför att det kan antas att den inte skulle få den rehabiliterande effekt som en skuldsanering är avsedd att ha.

Det talar för att Kronofogdemyndigheten i enskilda fall kan ha behov av uppgifter från belastningsregistret för sin utredning i skuldsaneringsärendet.

Kronofogdemyndighetens möjlighet att behandla personuppgifter regleras av kronofogdedatalagen (2026:128), som den 2 april 2026 ersatte lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Kronofogdedatalagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning⁷⁰ och gäller vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, däribland skuldsanering. I lagen begränsas eller särregleras inte längre behandling av personuppgifter om lagöverträdelser. Sådan behandling regleras redan av artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Enligt artikeln får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 utföras endast under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs.

I förarbetena till den nya kronofogdedatalagen uttalas att den generella regleringen i sig är tillräcklig för att myndigheterna ska tillåtas utföra den behandling som är nödvändig. I de fall myndigheten har ett behov av att för egen del samla in och behandla personuppgifter om lagöverträdelser är det hänförligt till myndighetens uppdrag där sådana typer av uppgifter i vissa fall behövs. Det står då redan klart för vilka ändamål och på vilket sätt sådana uppgifter får behandlas. (Se prop. 2025/26:88 s. 146 f.)

Vi bedömer mot denna bakgrund att det inte krävs någon lagändring för att Kronofogdemyndigheten mer regelmässigt ska kunna kontrollera uppgifter i belastningsregistret.

⁷⁰ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

4.7.3 Åtgärder för att förbättra skuldsaneringsförfarandets effektivitet

Inledning

Kronofogdemyndighetens rapport *Kundresa Skuldsanering* tyder på att skuldsaneringen verkar rehabiliterande, inte bara ekonomiskt utan även beteendemässigt, såväl emotionellt som självbildsmässigt. Enligt rapporten såg de flesta gäldenärer som hade genomgått skuldsanering inte någon risk för att de på nytt skulle hamna i överskuldsättning och de ansåg sig genom skuldsaneringen ha lärt sig att leva knapert och följa en ekonomisk plan. Detta hade i sin tur stärkt dem i deras förmåga att hantera ekonomin och gett dem tid för att rannsaka tidigare beteenden som lett till skuldsättning. Skuldsaneringen bidrog dessutom, enligt rapporten, till en förbättrad självkänsla och en känsla av att ha gjort rätt för sig.

Siffror från Kronofogdemyndigheten tyder också på att de allra flesta gäldenärer som har slutfört en skuldsanering får en stabilare ekonomi. Fem år efter avslutad skuldsanering finns cirka en av sex skuldsaneringsgäldenärer registrerad hos Kronofogdemyndigheten. Siffrorna tyder alltså på att skuldsaneringen uppnår sitt rehabiliterande syfte för över 80 procent av gäldenärerna. Sett till den komplexa situation som skuldsaneringsgäldenärer ofta har befunnit sig i får detta anses vara ett bra resultat. Skuldsanering kan alltså på goda grunder anses vara ett effektivt verktyg mot överskuldsättning.

Även om majoriteten av gäldenärerna efter avslutad skuldsanering inte återkommer till Kronofogdemyndigheten med nya skulder är dock gäldenärer som tidigare har beviljats skuldsanering överrepresenterade bland dem som har skulder för indrivning hos Kronofogdemyndigheten (se vidare i avsnitt 4.3.4). Arbetslösa skuldsaneringsgäldenärer förblir också arbetslösa i större utsträckning än gäldenärer som får avslag på sin ansökan.⁷¹ Detta innebär att det ändå finns skäl att överväga om skuldsaneringsinstitutets effektivitet kan förbättras ytterligare.

Det är framför allt två delar av skuldsaneringsförfarandet som har lyfts fram som problematiska i ett rehabiliterande perspektiv; betalningsplanens längd och möjligheten att ompröva ett beslut på grund av att gäldenären har fått förbättrade ekonomiska förhållanden. Grun-

⁷¹ Beuschlein, *Designing Debt Restructuring: The Adverse Effects on Labor Market Outcomes*, 5 december 2024.

den för detta är i huvudsak att forskning visar att personer som under lång tid har varit överskuldssatta tenderar att passiviseras och att anpassa sig efter förhållandena.⁷² En kortare betalningsplan skulle innebära en kortare väg till skuldfrihet och ge gäldenären bättre förutsättningar att uppnå ekonomisk stabilitet i relativ närtid. Och begränsningar i möjligheterna att ompröva ett skuldsaneringsbeslut skulle ge honom eller henne bättre incitament att redan under skuldsaneringsförfarandet förbättra sin ekonomi och skulle därmed minska risken för att han eller hon passiviseras.

Betalningsplanens längd

Inledning

Betalningsplanens längd är en fråga som har varit föremål för upprepade överväganden. Det alternativ som framför allt har övervägts är en treårig betalningsplan. Eftersom betalningsplanen numera innehåller två betalningsfria månader om året skulle ett alternativ kunna vara en betalningsplan om tre år, fastän utan betalningsfria månader. Ytterligare ett möjligt alternativ skulle kunna vara en fyraårig betalningsplan.

Som främsta argument för en kortare betalningsplan har anförts att vägen till en genomförd skuldsanering är lång. För att komma i fråga för skuldsanering krävs det i regel att det har gått en tid sedan skuldsättningen för att gäldenären ska anses ha gjort tillräckliga ansträngningar för att fullgöra sina förpliktelser. Om ansökan sker med hjälp av en budget- och skuldrådgivare, åtgår ytterligare tid för gäldenärens kontakt med denne (de flesta kommuner hade år 2023 en väntetid om upp till fyra veckor⁷³) och därefter krävs det ytterligare viss tid för att färdigställa ansökan. När ansökan väl når Kronofogdemyndigheten, är handläggningstiden fram till ett beslut om att skuldsanering beviljas cirka tretton månader. Därefter löper i regel en betalningsplan under fem år innan skuldsaneringen är avslutad.

Det tar alltså många år innan skuldsaneringsinstitutets huvudsakliga syfte, att ekonomiskt rehabilitera gäldenären, har uppnåtts. Under denna tid lever gäldenären under mycket knappa ekonomiska

⁷² Se bl.a. *Varför ansöker inte fler överskuldssatta om skuldsanering? – Rapport från ett forskningsprojekt om ansökningsbenägenhet*, Lisbeth Sandvall, 2016 och *År skuldsanering rehabiliterande?* Rapport 2014:12, Konsumentverket.

⁷³ *Hjälp till självhjälp – En analys av den kommunala budget- och skuldrådgivningen*, Statskontoret 2025:5, s. 18.

förhållanden och riskerar, som forskningen har lyft fram, att passiviserar. Det kan därför, både från ett samhällsekonomiskt och från ett rent humanitärt perspektiv, finnas skäl att förkorta betalningsplanens längd.

Samtidigt har betalningsplanen viktiga funktioner. *Dels* tillgodoser den i viss mån borgenärernas berättigade intresse av att få betalt för sina fordringar. En generell förkortning av betalningsplanens längd innebär, i de fall gäldenären har ett visst betalningsutrymme, att borgenären får en mindre del av sin fordran betald. *Dels* ger betalningsperioden gäldenären tid att lära sig ta hand om sin ekonomi. Betalningsansvaret upplevs också av många gäldenärer som något positivt – det bidrar till en känsla av delaktighet i processen, att man gör rätt för sig och därför förtjänar den nystart som skuldsaneringen innebär.⁷⁴ Att det löper en betalningsperiod har också ansetts vara av betydelse för upprätthållandet av den allmänna betalningsmoralen.

Betalningsplanens längd bör kortas

Förslag

Betalningsplanens längd ska vara tre år. De betalningsfria månaderna tas bort.

Utredningens huvudsakliga uppdrag är att minska antalet långvarigt överskuldsetta. För att uppnå detta mål räcker det inte att ha en reglering som på ett effektivt sätt leder till en momentan skuldavskrivning. Än viktigare är att det ingrepp som en skuldsanering innebär i det civilrättsliga förhållandet faktiskt leder till långsiktiga förbättringar, dvs. att lagens syfte uppnås genom att gäldenären kommer i ekonomisk balans och ges möjlighet att leva ett mer samhällsnyttigt liv.

Att en lång betalningsplan försenar vägen ut ur skuldsättning och minskar utsikterna för att uppnå lagens rehabiliterande syfte utgör fortfarande starka argument för en kortare betalningsplan. Trots de förenklingar som skedde genom 2016 års skuldsaneringslag är det fortsatt många av de gäldenärer som beviljas skuldsanering som vid tidpunkten för beslutet redan har levt en lång tid med svåra ekonomiska problem (se avsnitt 3.3.2). Gäldenären har alltså ofta redan vid

⁷⁴ Kronofogdemyndighetens rapport *Kundresa Skuldsanering*, hösten 2025.

tiden för ansökan under en inte obetydlig tid varit tvungen att hantera överskuldsättningens konsekvenser i form av exempelvis ekonomiska påfrestningar och betydande risker för hälsa och välbefinnande. Situationen påverkar också gäldenärens anhöriga. Under år 2024 hade cirka hälften av de gäldenärer som beviljades skuldsanering barn, vilkas vardag påverkas av överskuldsättningen. En kortare betalningsplan skulle innebära att gäldenären och hans eller hennes anhöriga snabbare får ett dragligt liv.

Om betalningsplanen kortas så att skuldsanering framstår som ett attraktivt alternativ, minskar det dessutom risken för att gäldenären väljer andra, mindre önskvärda alternativ, exempelvis att leva på svarta inkomster.

Det kan också hävdas att en kortare betalningsplan skulle korrespondera bättre med vad som följer av Sveriges medlemskap i EU. Insolvensdirektivet innehåller ett krav på en treårig skuldavskrivning för näringsidkare. Som en följd av det föreskriver lagen om F-skuldsanering att betalningsplanen ska vara tre år. I skälen till direktivet uttalas att det är lämpligt att medlemsstaterna så snart som möjligt börjar tillämpa direktivets bestämmelser även för konsumenter. Även om sistnämnda uttalande inte är bindande för medlemsstaterna kan det användas som argument för att betalningsplanens längd bör sättas till tre år även för andra än näringsidkare (såsom också har skett i Danmark och Finland).

Det finns alltså flera argument för att förkorta betalningsplanen. Samtidigt finns det argument mot en förkortning.

Det starkaste skälet mot en förkortning av betalningsplanen är att en förkortning påverkar borgenärernas möjlighet att få betalt för sina fordringar. För närvarande får borgenären sammanlagt 50 månatliga betalningar. En förkortning till tre år skulle innebära att borgenären går miste om 20 av dessa betalningar, eller om de betalningsfria månaderna tas bort, 14 betalningar. Detta kan jämföras med insolvensdirektivets bestämmelser om en treårig skuldavskrivning och med de treåriga betalningsplanerna i Danmark och Finland som innebär att skulderna saneras på 36 månader. – Om betalningsplanen i stället kortas till fyra år, skulle borgenären gå miste om tio betalningar.

I detta sammanhang bör dock framhållas att det även med en femårig betalningsplan är en ganska begränsad del av borgenärernas fordringar som blir betalda. Under de senaste åren har omkring hälften av dem som har beviljats skuldsanering saknat betalningsförmåga

eller haft en betalningsförmåga som innebär att endast tio procent eller mindre av de totala skulderna blir betalda.⁷⁵ Genom de skuldsaneringar som beviljades år 2024 fick borgenärerna i snitt 18,9 procent av sina fordringar betalda. Om det i stället hade gällt en treårig betalningsplan utan betalningsfria månader, skulle borgenärerna i snitt ha fått 12 procent av sina fordringar betalda. En treårig betalningsplan skulle alltså endast i begränsad mån påverka borgenärernas möjligheter att få betalt för sin fordran. Samtidigt innebar siffran 18,9 procent att borgenärerna tillsammans var berättigade till drygt 1,5 miljarder kronor från gäldenärerna. Om betalningsplanen i stället skulle löpa under tre år, skulle motsvarande siffra uppgå till drygt en miljard kronor. Sett i absoluta belopp har alltså en förkortning av planen en reell betydelse för borgenärskollektivet.

Ytterligare argument som har framförts mot en förkortning av betalningsplanen är att det skulle påverka den allmänna betalningsmoralen och allmänhetens förtroende för skuldsaneringsinstitutet. Det handlar här om två faktorer som är mycket svåra att mäta. Forskning tyder dock inte på att skuldåtgärdsprogram leder till ett mera opportunistiskt beteende hos gäldenärer.⁷⁶ Till bilden hör förstas att skuldsaneringen, även om betalningsplanen förkortas, inte kommer att vara något angenämt för gäldenären; denne tvingas ju normalt att under flera år leva på, i princip, existensminimum. Risken för att gäldenärer drar på sig alltför stora skulder, med beräkningen att bli av med dem genom skuldsanering, framstår därför som synnerligen liten. Det kan också noteras att lagstiftaren i förarbetena till lagen om F-skuldsanering har ansett en treårig betalningsplan vara lämplig även med beaktande av att betalningsperiodens längd inte får vara så kort att respekten för ingångna avtal urholkas (se prop. 2015/16:125 s. 154).

Ytterligare ett skäl mot att förkorta betalningsplanen är att det skulle kunna undergräva en av betalningsplanens funktioner, att tvinga gäldenären att lära sig att ta hand om sin ekonomi. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten ändras dock inte prognosen för huruvida gäldenären kommer att lyckas fullfölja betalningsplanen nämnvärt efter det att betalningsplanen har löpt under tre år. Det talar för att

⁷⁵ *Betalningsproblem och skulder hos Kronofogden*, Kronofogdemyndigheten, 2025, s. 52.

⁷⁶ *Household Bankruptcy: Liquidity Constraints versus Strategic Default*, Indarte, 2023. I studien konstateras att efterfrågan på skuldåtgärdsprogram främst drivs av likviditetsbrist snarare än av *moral hazard*. Medan ökad generositet i skuldåtgärdsprogram endast har en begränsad effekt på benägenheten att ansöka om skuldåtgärdsprogram, har förändringar i hushållens likviditet en betydligt större påverkan.

betalningsplanens ”uppfostande” funktion inte påverkas nämnvärt av om planen löper på en kortare tid än fem år. Därtill kommer att gäldenärer vid tidpunkten för beslutet om skuldsanering redan under lång tid har levt med pressade ekonomiska förhållanden och på så sätt ofta redan har tvingats att lära sig att ta hand om sin ekonomi.

Sammanfattningsvis bedömer vi att övervägande skäl talar för att förkorta den i lagen angivna huvudregeln för betalningsplanens längd.

Frågan är på vilket sätt denna förkortning bör ske. De huvudalternativ som vi har diskuterat är fyra respektive tre år, med eller utan ett bibehållande av de betalningsfria månaderna. Alternativet innebär att antalet betalningspliktiga månader kommer att vara 48 (40 med betalningsfria månader) och 36 (30 med betalningsfria månader).

Det är svårt att veta vilken betydelse de betalningsfria månaderna i praktiken har för gäldenärerna – skulle de exempelvis föredra att betalningsplanen löpte tre år utan betalningsfria månader eller fyra år med betalningsfria månader? Dessa alternativ är förhållandevis likvärdiga för borgenären (36 respektive 40 betalningar).

I Kronofogdemyndighetens rapport *Kundresa Skuldsanering* lyfts de betalningsfria månaderna genomgående fram som mycket uppskattade. De innebär ett andrum för gäldenären och hans eller hennes familj och bidrar till att en lång och krävande process delas upp i överblickbara, mindre perioder. Gäldenärerna framhåller också att de betalningsfria månaderna ger en möjlighet att bygga upp en buffert och att delta i vardagslivets sammanhang mer jämlikt, vilket upplevs särskilt viktigt för barnfamiljer. Även i den kundinvolvering som Kronofogdemyndigheten har genomfört med anledning av utredningen har det framförts att de betalningsfria månaderna utgör ett välkommet andrum. För en del gäldenärer skulle en treårig betalningsplan öka motivationen, medan andra inte anser att det är någon större skillnad på en treårig och en femårig betalningsplan.

Enligt vår mening är det, trots de nyss redovisade uppgifterna, svårt att på ett mera generellt plan dra några slutsatser om hur gäldenärer skulle uppleva de olika alternativen.

Däremot står det enligt vår mening klart att den rehabiliterande effekten av en skuldsanering skulle bli bättre med en treårig betalningsplan. En treårig betalningsplan skulle t.ex. kunna minska de negativa effekterna som uppstår för arbetslösa gäldenärer som beviljas skuldsanering, bl.a. risken för att de under betalningsplanens löptid kommer

allt längre från arbetsmarknaden.⁷⁷ Gälldenärens möjligheter till omstart tidigareläggs betydligt.

Att korta betalningsplanen till tre år och samtidigt bibehålla de betalningsfria månaderna skulle emellertid enligt vår mening innebära ett alltför långtgående åsidosättande av borgenärernas rätt till betalning; som redan har framgått skulle de betalningspliktiga månaderna då minska från 50 till 30. En förkortning av betalningsplanen till tre år förutsätter därför enligt vår mening att de betalningsfria månaderna tas bort.

Frågan blir då hur viktigt systemet med betalningsfria månader är. Det har framhållits att de betalningsfria månaderna har betydelse för gälldenärens möjligheter att klara av betalningsplanen, eftersom de ger ett ”andrum” och en möjlighet att bygga upp en buffert för oväntade utgifter. Vid införandet av systemet bedömdes det även kunna bidra till att fler gälldenärer som står under löneutmätning väljer att ansöka om skuldsanering. Även barnperspektivet lyftes fram; föräldrar skulle få bättre möjligheter att klara av vissa särskilt utgiftstunga månader och kunna göra något särskilt med sina barn under sommaren. Vidare framhölls att de betalningsfria månaderna skulle kunna ha en motiverande verkan och bidra till att gälldenären kände tillförsikt inför framtiden. (Se prop. 2015/16:125 s. 87 f.)

Vi kan i och för sig se flera fördelar med de betalningsfria månaderna. Betydelsen av att gälldenären garanteras återkommande betalningsfria månader torde dock minska avsevärt om betalningsplanen kortas från fem till tre år. Det viktigaste för såväl gälldenären som dennes närstående är att han eller hon utan onödig tidsfördröjning kan nå fram till en ekonomisk omstart. Intresset av betalningsfria månader bör därför vika för intresset av en totalt sett förhållandevis kort betalningsplan.

Av betydelse för denna bedömning är också att det enligt gällande lag finns utrymme för viss flexibilitet vid bestämmandet av gälldenärens förbehållsbelopp (se vidare avsnitt 4.6.2). Eftersom betalningsplanen sträcker sig över fler år, är det inte ovanligt att gälldenärens ekonomiska situation förändras under perioden. Särskilt gälldenärer med barn kan ställas inför oförutsedda utgifter eller inkomstbortfall, t.ex. när gälldenären behöver vara frånvarande från jobbet på grund av vård av barn. Förbehållsbeloppet kan och måste alltså inkludera

⁷⁷ Beuschlein, *Designing Debt Restructuring: The Adverse Effects on Labor Market Outcomes*, 5 december 2024.

en schablonbuffert som ger gäldenären reella möjlighet att fullfölja betalningsplanen. Denna buffert bör, tillsammans med möjligheten att ompröva skuldsaneringsbeslutet i de fall gäldenärens ekonomiska förhållanden försämras väsentligt, tillgodose gäldenärens behov av att hantera oväntade och nödvändiga utgifter.

Att betalningsplanen nu föreslås kortas från fem till tre år får på motsvarande sätt som de betalningsfria månaderna anses innebära att barnperspektivet beaktas, eftersom det får till följd att den belastning som betalningsplanen innebär för gäldenären och dennes familj kommer att bestå under väsentligt kortare tid.

Vi föreslår alltså att betalningsplanen kortas till tre år och att de betalningsfria månaderna tas bort.

Möjligheten att vid beaktansvärda skäl besluta om en kortare betalningsplan bör behållas

Förslag

Det ska vara möjligt att bestämma betalningsplanens längd till en kortare tid än tre år, om det finns beaktansvärda skäl.

Genom 2016 års skuldsaneringslag utökades möjligheterna att bestämma betalningsplanens längd till kortare tid än fem år. En genomgång av praxis hade visat att en betalningsplan som var kortare än fem år hade bestämts i ytterst få fall. Det övervägdes därför, som ovan har berörts, om det fanns skäl för en generell förkortning av betalningsplanens längd. Någon sådan förkortning kom dock inte till stånd. Det ansågs samtidigt finnas flera fördelar med en betalningsplan som kunde anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. På så sätt skulle det, framhöll lagstiftaren, kunna beaktas exempelvis att gäldenären hade nått en hög ålder eller var sjuk. Även skuldernas ålder skulle kunna vägas in liksom att gäldenären tidigare hade påbörjat men inte fullgjort en skuldsanering. Hänsyn skulle även kunna tas till att gäldenären hade barn. Det framhölls att barn lever under andra tidsperspektiv än vuxna och konstaterades att en kortare betalningsplan skulle kunna bidra till att barn inte tvingas leva med knappa ekonomiska förhållanden under en större del av barndomen.

Det i lagen angivna villkoret för att bestämma betalningsplanen till kortare tid än fem år ändrades därför från ”särskilda skäl” till ”beaktansvärda skäl”. Genom ändringen ville lagstiftaren göra det möjligt att beakta fler omständigheter som skäl för en sänkning samt öka antalet betalningsplaner som är kortare än fem år. Det framhölls dock att i stort sett samtliga gäldenärer som är föremål för skuldsanering lever under ansträngda ekonomiska förhållanden och att det därför bör krävas någon omständighet som gör det extra angeläget att gäldenären får en snar lösning på sina ekonomiska problem. (Se prop. 2015/16:125 s. 89 f. och 222 f.)

Ändringarna har fått genomslag i praxis. För närvarande bedöms det finnas beaktansvärda skäl till en kortare betalningsplan än fem år i omkring en tredjedel av de beviljade skuldsaneringarna (se avsnitt 4.3.3).

Att vi nu föreslår en generell förkortning av betalningsplanens längd skulle möjligen kunna vara ett skäl att begränsa möjligheterna till att i det enskilda fallet bestämma en kortare betalningsplan än vad som följer av huvudregeln. Överskuldssattas situation varierar dock väsentligt och vi bedömer därför att det är önskvärt att behålla den flexibilitet som finns i den nuvarande regleringen (jfr prop. 2015/16:125 s. 156). Och även om en ny huvudregel (tre år) sannolikt minskar behovet av att avvika från regeln betydligt, måste det antas att det kommer att finnas ett antal särpräglade fall där en kortare betalningsplan än tre år är motiverad. Det kan noteras att det redan med nuvarande lagstiftning förekommer att betalningsplanens längd bestäms till en kortare tid än tre år, låt vara relativt sällan. Omständigheter som kan tala för detta, och som även fortsättningsvis bör kunna få genomslag, är sjukdom och hög ålder samt att gäldenären under en längre tid har varit föremål för löneutmätning eller tidigare har påbörjat, men inte fullföljt, en skuldsanering. Barnperspektivet bör även fortsättningsvis vara en betydelsefull omständighet i sammanhanget.

Vi förordar därför att möjligheten att underskrida den i lagen angivna längden på betalningsplanen bör finnas kvar och att den liksom hittills bör vara beroende av kriteriet ”beaktansvärda skäl”.

Vi har också övervägt om en förkortning av betalningsplanens längd bör kombineras med en möjlighet att bestämma betalningsperioden till en längre tid än tre år. En sådan möjlighet finns i såväl Danmark som Finland. Fram till införandet av 2006 års skuldsaneringslag fanns en sådan möjlighet även i svensk rätt. En allt för lång betalningsperiod

ansågs dock motverka lagens rehabiliterande syfte. Det framhölls även att gäldenären vid tidpunkten för ansökan om skuldsanering ofta redan hade levt i en svår ekonomisk situation under en lång tid. Dessutom hade möjligheten att bestämma en längre betalningsplan knappt utnyttjats i praktiken. Möjligheten att besluta om en längre betalningsperiod än fem år togs därför bort (se prop. 2005/06:124 s. 52).

De skäl som motiverade den svenska lagstiftaren att ta bort möjligheten till förlängd betalningsplan har fortfarande bärkraft och synes ha det även om den normala betalningsplanen nu kortas till tre år. Det kan visserligen noteras att i Finland och Danmark förefaller möjligheten att bestämma en längre betalningsperiod användas för att ”kompensera för” vissa omständigheter som annars skulle motivera ett avslag på ansökan, såsom att gäldenären äger – och avser att behålla – en bostad med ett visst övervärde. Motsvarande tidigare svenska bestämmelse om förlängd betalningsplan synes emellertid inte ha haft det syftet. Det förhållandet att gäldenären äger sin bostad beaktas i svensk rätt på annat sätt (inom ramen för insolvensbedömningen eller bedömningen av om han eller hon har gjort tillräckliga ansträngningar för att fullgöra sina förpliktelser). En möjlighet att i vissa fall förlänga betalningsplanen synes också stå i konflikt med intresset av att påskynda gäldenärens möjligheter till en ekonomisk omstart.

Sammantaget anser vi att det inte finns tillräckliga skäl för att på nytt införa en möjlighet till förlängd betalningsplan.

Tiden för att begära omprövning bör knytas till betalningsplanens längd

Förslag

En begäran om omprövning med anledning av att gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats väsentligt ska göras senast den dag då betalningsplanen löpte ut.

Som en följd av att den normala betalningsplanen förkortas till tre år bör också den tidsrymd inom vilken borgenären har möjlighet att ansöka om omprövning förkortas från fem till tre år (se 48 § första stycket 7 och andra stycket skuldsaneringslagen). Det kan dock övervägas om inte omprövningsmöjligheten bör knytas till den faktiska

betalningsplanens längd. I dag gäller att om betalningsplanen har förlängts (se 51 §), och alltså löper ut senare än fem år från inledandebeslutet, kan en borgenär begära omprövning senast den dag då planen löper ut. När gäldenärens betalningsplan har bestämts till en kortare tid än fem år, innebär detta dock inte att tiden för att ansöka om omprövning förkortas; borgenären kommer då att kunna ansöka om omprövning efter det att betalningsplanen har löpt ut. Enligt Kronofogdemyndigheten är det dock mycket sällsynt att så sker.

Vid införandet av 1994 års skuldsaneringslag angavs att tiden för att begära omprövning bör vara i överensstämmelse med vad som normalt gäller för betalningsplanens längd – fem år – eller den längre tid som betalningsplanen gäller (se prop. 1993/94:123 s. 172). Även i 1994 års lag fanns det en möjlighet att bestämma betalningsplanen till en kortare tid än fem år. I förarbetena redovisas inga överväganden om behovet av att kunna begära omprövning efter det att en sådan förkortad betalningsplan har löpt ut.

Vi kan inte se några avgörande skäl för att borgenären ska ha möjlighet att begära omprövning efter det att betalningsplanen har löpt ut. Tvärtom har det ett värde att gäldenären, när han eller hon har fullgjort betalningsplanen, kan vara säker på att skuldsaneringens verkningar inte längre kan rubbas. Vi föreslår därför att en ansökan om omprövning ska göras senast den dag då betalningsplanen löper ut.

Möjligheten att vid en ändring förlänga betalningsplanen

Förslag

Vid en ändring av ett beslut om skuldsanering ska betalningsplanens längd kunna bestämmas till som längst fem år.

När ett beslut om skuldsanering ändras genom omprövning, är det enligt nuvarande lagstiftning möjligt att förlänga betalningsplanen till som längst sju år (se 51 § skuldsaneringslagen). Möjligheten tar sikte på de fall då gäldenären inte följer betalningsplanen och avvikelsen inte är ringa eller då gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats. Förlängningen sker i praktiken på borgenärens ansökan. Att gäldenären missköter betalningsplanen kan ha sin grund i att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligt försämrats utan att

gäldenären har ansökt om omprövning. För att undvika att skuldsaneringen i sådana fall upphävs kan betalningsplanen förlängas. Möjligheten till förlängning av betalningsplanen har därutöver motiverats med att det i regel inte är möjligt att få upplysningar om en persons inkomst förrän året efter intjänandeåret och att det därför i allmänhet tar ganska lång tid innan borgenären får kännedom om att gäldenärens förhållanden har förändrats. En möjlighet att förlänga betalningsplanen till som längst sju år har därför också ansetts kunna bidra till att upprätthålla balansen mellan gäldenären och borgenärens intressen. Samtidigt har det ansetts att lagens rehabiliterande syfte inte motiverar en möjlighet till längre betalningsplan än så. (Se prop. 2005/06:124 s. 58 f.)

År 2025 förlängdes betalningsplanen i 740 skuldsaneringar. Detta ska jämföras med att det i slutet av år 2025 fanns cirka 47 000 personer som hade en pågående skuldsanering.⁷⁸ Det är alltså enbart i en liten del av skuldsaneringarna som betalningsplanen förlängs. Förlängning sker oftast med anledning av att gäldenären inte har följt betalningsplanen.

Om möjligheten att förlänga betalningsplanen togs bort, skulle detta kunna leda till att fler skuldsaneringsbeslut i stället upphävs. Möjligheten att förlänga betalningsplanen bör därför kvarstå. Vi föreslår nu att betalningsplanens längd kortas till tre år. Det får då också anses motiverat att korta den tid som planen längst kan bestämmas till efter omprövning. Tiden bör, liksom i dag, vara två år från betalningsplanens slut. Det innebär att vid en ändring av ett beslut om skuldsanering bör betalningsplanens längd kunna bestämmas till som längst fem år.

⁷⁸ Se Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025 s. 39.

*Tidpunkten för gallring av uppgifter om skuldsanering***Förslag**

Uppgifter om skuldsanering hos kreditupplysningsföretag och i insolvensregistret ska gallras senast tre år efter den dag då inledandebeslutet meddelades.

Om en betalningsplan löper ut senare än tre år efter inledandebeslutet, ska uppgiften dock gallras vid den senare tidpunkt då planen löper ut.

Kreditupplysningar får innehålla uppgift om skuldsanering (7 § första stycket 2 kreditupplysningslagen [1973:1173]). En sådan uppgift ska gallras senast fem år efter den dag då inledandebeslutet meddelades. Om betalningsplanen löper ut senare, ska uppgiften dock gallras senast den dag då planen löper ut. Bestämmelsen innebär att en uppgift om skuldsanering inte behöver gallras förrän efter fem år, även om betalningsplanen löper under kortare tid. Att gallring sker i nära samband till att skuldsaneringen avslutas, och inte med viss fördröjning som vid exempelvis kreditmissbruk, motiveras främst av att den som genomgått en skuldsanering har skött en betalningsplan och visat vilja och förmåga att göra rätt för sig (se prop. 2002/03:59 s. 11).

Tidpunkten för gallring sammanfaller alltså med den tidpunkt när det enligt nuvarande lagstiftning inte längre är möjligt att ompröva en skuldsanering på grund av att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen förbättrats. Vid införandet av regleringen framhölls att en uppgift om skuldsanering inte är lika relevant för en kreditgivare efter det att betalningsplanen har löpt ut. När betalningsplanen har löpt ut, har gäldenären i regel ett ekonomiskt utrymme. Därtill kommer att det vid kortare betalningsplaner har funnits billighetsskäl som kan motivera att gallring sker tidigare än för andra skuldsaneringsgäldenärer. Den omständighet att ett ekonomiskt utrymme skulle kunna tas i anspråk av borgenärerna genom omprövning ansågs dock medföra att uppgiften om skuldsanering var av betydelse längre än betalningsplanens löptid. Att gallring som utgångspunkt ska ske senast fem år efter inledandebeslutet, oavsett om betalningsplanen är kortare, ansågs även medföra att tidpunkten för gallring blev enkel och förutsägbar. (Se prop. 2002/03:59 s. 11 f. och 13 f.)

Som vi flera gånger har varit inne på är det angeläget att gäldenärens möjligheter till en ekonomisk omstart inte fördröjs mer än nödvändigt. Så länge de betalningsanmärkningar som är föranledda av tidigare skulder (däribland uppgiften om själva skuldsaneringen) inte är gallrade kommer möjligheten till sådan omstart att vara begränsad. Exempelvis kan förekomsten av en betalningsanmärkning försvåra för den tidigare gäldenären att skaffa arbete eller bostad. Forskning tyder också på att gäldenärens sysselsättning och löneinkomst minskar av att skuldsättning är synlig i kreditinformationssystem.⁷⁹ Vi föreslår därför att uppgifter om skuldsanering som utgångspunkt ska gallras tre år efter inledandebeslutet.

En särskild fråga är om gallring bör ske vid en tidigare tidpunkt i de fall då betalningsplanen har bestämts till en kortare tid än tre år. Det skulle ligga i linje med vårt förslag att det inte längre ska vara möjligt att ompröva en skuldsanering efter det att den faktiska betalningsplanen har löpt ut. Därmed minskar också, kan det hävdas, relevansen av en uppgift om en i närtid genomgången skuldsanering. Att uppgifter om kreditupplysningar gallras i samband med att betalningsplanen löper ut, oavsett betalningsplanens längd, bidrar också till att skuldsaneringsprocessen får en tydlig avslutning.⁸⁰

Mot detta kan dock invändas att betalningsplaner i dag endast undantagsvis bestäms till kortare tid än tre år och att antalet sådana kortare betalningsplaner även i framtiden får antas bli begränsat.⁸¹ Fullgörandet av en kortare betalningsplan innebär inte heller på samma sätt en bekräftelse på att gäldenären efter skuldsaneringen har förmåga att sköta sin ekonomi. Vi bedömer därför att det inte finns tillräckliga skäl att, om betalningsplanen har bestämts till kortare tid än tre år, gallra uppgifter om skuldsanering redan vid betalningsplanens slut.

Om betalningsplanen förlängs, bör uppgiften om skuldsanering – i likhet med vad som gäller i dag – gallras den dag då planen löper ut.

Även insolvensregistret innehåller uppgift om skuldsanering. Registret tillkom som en följd av Sveriges skyldigheter enligt 2015 års insolvensförordning⁸², vars syfte är bl.a. att ge skuldsatta bättre möj-

⁷⁹ Se *The Labor Market Effects of Credit Market Information*, Review of Financial Studies, 2018, Bos, Breza och Liberman, s. 2005–2037.

⁸⁰ Enligt Kronofogdemyndighetens rapport *Kundresa Skuldsanering* upplever många gäldenärer avslutet som otydligt.

⁸¹ År 2022–2024 bestämdes betalningsplanens längd till en kortare tid än tre år i cirka en procent av de beslutade skuldsaneringarna där gäldenären hade betalningsförmåga.

⁸² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/848 av den 20 maj 2015 om insolvensförfaranden.

ligheter till en andra chans. Enligt förordningen ska medlemsstaterna upprätta nationella insolvensregister där vissa uppgifter om insolvensförfaranden, däribland skuldsanering, ska offentliggöras. I förordningen preciseras inte hur länge uppgifterna ska finnas i registren (jfr artikel 83). Kompletterande bestämmelser om gallring finns därför i lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning. Lagens bestämmelse om gallring har utformats med 8 § kreditupplysningslagen som förebild och fristen för gallring motsvarar helt vad som anges i den paragrafen. (Se prop. 2018/19:48 s. 31 f. och 41.)

Av samma skäl som har angetts ovan angående gallring av uppgift om skuldsanering vid kreditupplysningar föreslår vi att gallring i insolvensregistret som utgångspunkt ska ske senast tre år efter den dag då inledandebeslutet meddelades.

Omprövning vid väsentligt förbättrade förhållanden

Inledning

Insolvensutredningens förslag, som låg till grund för 1994 års skuldsaneringslag, innehöll inte någon möjlighet till omprövning när gäldenärens ekonomi hade förbättrats (se SOU 1990:74). En del remissinstanser efterlyste en sådan möjlighet och 1994 års lag kom därför att innehålla en möjlighet att ompröva skuldsaneringsbeslutet till nackdel för gäldenärer som hade fått en väsentligt förbättrad ekonomisk situation (se vidare prop. 1993/94:123 s. 170 ff.). Bestämmelsen om sådan omprövning har till huvudsakligt syfte att förhindra stötande resultat och ska säkerställa att borgenärerna får ta del av den förbättrade ekonomin. Utgångspunkten är dock att ett beslut om skuldsanering är definitivt och att det därför krävs något alldeles särskilt för att beslutet ska omprövas till gäldenärens nackdel.

Att omprövning begärs med hänvisning till att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats förekommer endast i begränsad utsträckning. Detta kan ha flera olika orsaker, såsom att förbättringar inte alltid blir föremål för Kronofogdemyndighetens prövning. Det kan givetvis också bero på att det sällan sker någon förbättring av gäldenärens ekonomi.

Forskning tyder emellertid på att enbart förekomsten av en bestämmelse som gör det möjligt att begära omprövning kan avhålla gälde-

närer från att förbättra sina ekonomiska förhållanden. Särskilt framträdande är denna effekt i fråga om arbetslösa gäldenärer.⁸³ En del gäldenärer uppfattar situationen så att eventuella ansträngningar att skaffa sig högre inkomster är meningslösa, eftersom en eventuell inkomstökning ändå inte skulle komma dem själva till del (jfr SOU 2013:72 s. 201 och prop. 2015/16:125 s. 154).

I ett rehabiliteringsperspektiv är det uppenbarligen önskvärt att gäldenärerna försöker förbättra sina ekonomiska förhållanden redan under pågående skuldsanering. Det kan bidra till att de får en god ekonomi när skuldsaneringen väl har avslutats. Vi har därför övervägt om möjligheterna till omprövning vid förbättrade ekonomiska förhållanden bör begränsas.

Möjligheterna till omprövning bör begränsas

Förslag

För att upphäva eller ändra ett beslut om skuldsanering med anledning av att gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats ska det som huvudregel – liksom i dag – krävas att de ekonomiska förhållandena har förbättrats väsentligt. Om förbättringen beror på gäldenärens egna ansträngningar, ska skuldsaneringen dock kunna upphävas eller ändras enbart om det finns synnerliga skäl.

Skuldsanering syftar till att gäldenären ska få en långsiktigt förbättrad ekonomisk situation. Det är i högsta grad önskvärt att gäldenären själv bidrar till detta, t.ex. genom att skaffa sig ytterligare inkomster. Den nyss nämnda bestämmelsen om omprövning vid förbättrade ekonomiska förhållanden kan emellertid – som vi redan framhållit – få till följd att gäldenären avhåller sig från sådana åtgärder. Gällande rätt torde i och för sig innebära att möjligheten till omprövning ska tillämpas med restriktivitet och att det vid prövningen ska beaktas – till fördel för gäldenären – om förbättringarna är ett resultat av gäldenärens långsiktiga och målmedvetna arbete. Enbart det faktum att det finns en möjlighet till omprövning, hämmar emellertid gäldenärens vilja att förbättra sin ekonomi, eftersom han eller hon föreställer

⁸³ Beuschlein, *Designing Debt Restructuring: The Adverse Effects on Labor Market Outcomes*, 5 december 2024.

sig att förbättringen helt eller delvis inte kommer honom eller henne till del. Och tidigare arbetslösa gäldenärer som skaffar arbete tenderar att anpassa sin inkomstökning så att den inte överstiger den nivå som enligt praxis kan medföra att skuldsaneringsbeslutet omprövas.⁸⁴

Den nuvarande osäkerheten kring reglerna om omprövning på grund av gäldenärens förbättrade ekonomiska förhållanden innebär också andra olägenheter. Det har sålunda framkommit att många gäldenärer som får en förbättrad ekonomi ansöker om omprövning för säkerhets skull, eftersom de inte vill riskera att få sin betalningsplan förlängd (jfr 49 § 1 och 51 § skuldsaneringslagen).⁸⁵ Sådana ansökningar sker ofta utan att det finns fog för ansökan och medför därigenom onödigt arbete för Kronofogdemyndigheten; det illustreras av att enbart 27 procent av sådana ansökningar leder till ändring (se vidare avsnitt 4.3.3). Att regleringen upplevs som otydlig innebär också att det är svårt för budget- och skuldrådgivare att med säkerhet kunna avråda gäldenären från att ge in en ansökan om omprövning.

Det talar enligt vår mening mycket starkt för att reglerna om omprövning på grund av förbättringar i gäldenärens ekonomi bör ändras så att de inte riskerar att avhålla gäldenären från att förbättra sin ekonomiska situation. Av lagen bör sålunda tydligt framgå att förbättringar som är ett resultat av gäldenärens egna ansträngningar normalt får behållas. Därmed får gäldenären bättre incitament att komma i ekonomisk balans. En sådan reglering bedöms även kunna bidra till att antalet ”onödiga” omprövningsärenden som gäldenären själv initierar minskar.

Vid utformningen av en ny reglering måste det dock göras en avvägning mellan å ena sidan gäldenärens intresse av snar ekonomisk rehabilitering och borgenärernas intresse av att få sina fordringar betalda.

Vi anser att man i detta sammanhang bör göra skillnad på sådana förbättringar som beror på gäldenärens egna ansträngningar och sådana förbättringar som har annan orsak, t.ex. ett större arv eller en tipsvinst. När det gäller förbättringar av det senare slaget bör dessa behandlas på i huvudsak samma sätt som i dag, dvs. om de innebär en väsentlig (påtaglig) förbättring av gäldenärens ekonomi ska de kunna föranleda omprövning. När det gäller förbättringar som i stället beror

⁸⁴ Beuschlein, *Designing Debt Restructuring: The Adverse Effects on Labor Market Outcomes*, 5 december 2024.

⁸⁵ Kronofogdemyndighetens rapport *Kundresa Skuldsanering*, hösten 2025.

på gäldenärens egna ansträngningar – han eller hon har t.ex. skaffat anställning, gått upp i arbetstid eller bytt arbete – bör utgångspunkten i stället vara att gäldenären själv normalt får skörda frukterna av detta.

En möjlighet är att, såsom i den finska regleringen, göra skillnad mellan förvärvsinkomster och inkomster av engångskaraktär. En sådan reglering skulle vara tydlig och minska risken för stötande resultat. En sådan reglering skulle t.ex. kunna utformas så att förbättringar av gäldenärens förvärvsinkomster överhuvudtaget inte ska kunna föranleda omprövning.

Vi bedömer dock att den modellen inte skulle ge tillräckligt utrymme att beakta förhållandena i det enskilda fallet. Den ger t.ex. inte möjlighet att beakta risken för illojala strategier från gäldenärens sida, t.ex. så att denne ser till att hans eller hennes inkomster just vid tiden för skuldsaneringsbeslutet är onormalt låga. Den ger inte heller möjlighet att väga in det särskilt starka borgenärsintresse som kan föreligga i enstaka fall, t.ex. när skulderna har uppkommit genom brott mot enskilda.

Vi har i stället stannat för en variant, där det – på sätt som har angetts ovan – görs skillnad mellan förbättringar som beror på gäldenärens egna ansträngningar och förbättringar som har andra orsaker. Förbättringar som beror på gäldenärens egna ansträngningar bör alltså normalt inte kunna föranleda omprövning. Det bör emellertid finnas ett begränsat utrymme för omprövning när det finns synnerliga skäl, t.ex. om det handlar om så betydande inkomstökningar att det skulle framstå som stötande om borgenärerna inte fick del av dem. Andra förbättringar, t.ex. lotterivinster och familjerättsliga förvärv, bör behandlas på samma sätt som i dag, dvs. de ska kunna föranleda omprövning om de innebär en väsentlig förbättring av gäldenärens ekonomiska förhållanden.

Vi återkommer i författningskommentaren till den närmare innebörden i förslaget. Vi vill emellertid redan här understryka att en förändring av gäldenärens ekonomiska förhållanden måste vara av viss dignitet för att den överhuvudtaget ska kunna föranleda omprövning (se vidare avsnitt 4.6.4). Lagens nuvarande krav på att en förbättring ska vara väsentlig för att kunna föranleda omprövning bör därför bestå.

Gäldenärens möjlighet att få beslutet om skuldsanering omprövat vid en väsentlig *försämring* av de ekonomiska förhållandena bör inte ändras.

4.7.4 Övriga överväganden

Verkan av en skuldsanering i förhållande till nya exekutionstitlar

Förslag

I 3 kap. 21 § utsökningsbalken klargörs att exekutionstitel som avser en genom skuldsanering prekluderad skuld inte kan läggas till grund för verkställighet.

Genom skuldsaneringen befrias gäldenären från ansvaret för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsanering, i den utsträckning som dessa sätts ned (se 47 § skuldsaneringslagen). Det brukar beskrivas så att borgenärens fordringar *prekluderas* i den utsträckning som fordringarna sätts ned. Gäldenären befrias även från ansvaret för betalning av skulder som inte är kända i ärendet. På samma sätt som vid preskription anses dock att en betalning av en fordran som har prekluderats genom en skuldsanering men som ändå betalas inte kan återkrävas med rättsordningens hjälp (se prop. 1993/94:123 s. 230).

Det nu sagda innebär att, när det har meddelats ett beslut om skuldsanering, så utgör detta hinder mot att begära verkställighet med stöd av en exekutionstitel som avser en genom skuldsaneringen prekluderad fordran, om exekutionstiteln har erhållits före skuldsaneringsbeslutet (se prop. 1993/94:123 s. 105 f.). Exekutionstiteln har i sådana fall ersatts av beslutet om skuldsanering.

Det är inte lika klart vad som gäller om exekutionstiteln har meddelats efter skuldsaneringsbeslutet (eller rentav efter det att skuldsaneringen har avslutats). Enligt Kronofogdemyndigheten förekommer det i inte obetydlig utsträckning att verkställighet begärs av sådana exekutionstitlar.

Det kan inledningsvis framhållas att borgenären givetvis inte är berättigad till dom eller utslag avseende den ursprungliga fordran när skuldsaneringsbeslutet har fått laga kraft. Om gäldenären inte invänder mot fordran – och, vid talan i domstol, inte särskilt åberopar att fordran är prekluderad genom skuldsanering – kommer emellertid dom eller utslag ändå att meddelas. Frågan är då om en sådan dom eller ett sådant utslag kan verkställas.

En gäldenär som först efter det att fordran har fastställts uppmärksammar att fordran egentligen omfattas av en skuldsanering kan invända mot verkställigheten med stöd av 3 kap. 21 § utsökningsbalken. Att fordran omfattas av en skuldsanering är emellertid en omständighet som gäldenären hade kunnat invända vid domstolens eller Kronofogdemyndighetens prövning inför domen eller utslaget. Domens eller utslagets rättskraft medför att Kronofogdemyndigheten i verkställighetsförfarandet som utgångspunkt inte ska gå in på prövning av de frågor som har avgjorts genom exekutionstiteln (se prop. 1980/81:8 s. 331 och NJA 2011 s. 849).

Det är därför inte självklart att Kronofogdemyndigheten, när borgenären begär verkställighet av domen eller utslaget, har möjlighet att beakta gäldenärens invändning om hinder.

Frågan har inte varit föremål för Högsta domstolens prövning och i underrättspraxis har den besvarats på olika sätt. Kronofogdemyndigheten har dock i ställningstagande 1/23 (KFM 21872–2022) bedömt att en invändning om att fordran omfattas av en skuldsanering ska beaktas, oavsett om exekutionstiteln har meddelats före eller efter beslutet om skuldsanering. Som stöd för detta ställningstagande har myndigheten angett att 47 § skuldsaneringslagen, där det föreskrivs att gäldenären genom en skuldsanering befrias från ansvaret för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsanering i den utsträckning som dessa sätts ned, får anses medföra ett avsteg från den princip som kommer till uttryck i 3 kap. 21 § utsökningsbalken. Denna bedömning får även stöd i litteraturen (se Mellqvist, Skuldsaneringslagen [29 maj 2024] kommentaren till 44 §).

Den slutsats om rättsläget som bl.a. Kronofogdemyndigheten har dragit framstår i och för sig som rimlig. Likväl får rättsläget anses som oklart.

Mot denna bakgrund – och för att säkerställa att en skuldsanering uppnår sitt syfte – föreslår vi att det i 3 kap. 21 § utsökningsbalken görs ett tillägg om att verkställighet inte får äga rum om svaranden visar att han eller hon genom beslut om skuldsanering har befriats från ansvar för betalningen av skulden. Detsamma bör gälla i fråga om beslut om F-skuldsanering (jfr 49 § lagen om skuldsanering för företagare).

5 Avräkningsordningen vid betalning av konsumentfordringar

5.1 Allmänna utgångspunkter

Enligt våra direktiv ska vi analysera för- och nackdelar med ändrade avräkningsregler för konsumentfordringar. Vi ska utifrån analysen ta ställning till om avräkningsordningen bör ändras och, oavsett ställningstagande i sak, lämna nödvändiga författningsförslag.

Bestämmelserna om i vilken ordning en betalning ska avräknas på en skuld är förhållandevis okomplicerade. Avräkning ska, om borgenären inte anger annat, ske mot ränta och andra biförpliktelser innan avräkning sker mot fordrans kapitalbelopp.

Att ändra den föreskrivna ordningen så att avräkning i första hand sker mot kapitalet kan framstå som en okomplicerad åtgärd. En sådan åtgärd har också i många sammanhang framhållits som ett effektivt sätt att komma till rätta med överskuldssättningen, eftersom en på detta sätt ändrad avräkningsordning skulle innebära att gäldenären kan betala av sina skulder snabbare. Mot gäldenärens intresse av att bli skuldfri inom rimlig tid står dock givetvis borgenärens intresse av att genom ränta få kompensation för de kapitalkostnader som utlåningen är förenad med. Den nuvarande avräkningsordningen är vedertagen och torde spela en inte oviktig roll för kreditmarknaden, inte minst för vilka kreditvillkor som avtalas. En ändring av avräkningsordningen är därför ägnad att påverka kreditgivningen.

Innan man tar ställning till om avräkningsordningen bör ändras behöver därför flera frågor analyseras. Bland de frågor som behöver belysas är vilka effekter – positiva eller negativa – som en ändrad avräkningsordning skulle få på kreditgivningen. En annan fråga är om det vid en ändring i utskökningsbalkens bestämmelser om avräk-

ning även behöver göras ändringar i de civilrättsliga reglerna om avräkning. Det behöver också övervägas vilka konsumentfordringar som bör omfattas av en ändrad avräkningsordning och hur en sådan skulle förhålla sig till andra bestämmelser, t.ex. konsumentens rätt att avseende ett kreditavtal betala en skuld i förtid (32 § konsumentkreditlagen¹). Det bör också övervägas om eventuella ändringar bör gälla även redan uppkomna fordringar.

5.2 Gällande rätt

5.2.1 Inledning

Frågan om i vilken ordning en gäldenärs betalning ska avräknas på en skuld kan uppkomma i olika sammanhang. Gäldenären kan exempelvis ha flera förfallna skulder till en och samma borgenär. På vilken skuld ska avräkning då ske? Den frågan synes ha ett otvetydigt svar; om gäldenären i en sådan situation frivilligt betalar eller avbetalar en av skulderna, kan han eller hon som utgångspunkt välja vilken skuld som betalningen ska avräknas mot.

Den fråga som är av intresse i detta sammanhang är dock en annan, nämligen vad som gäller när gäldenären kan betala endast en del av en och samma skuld. Ska betalning i ett sådant fall först avräknas mot ränta och andra biförpliktelse eller först mot kapitalbeloppet?

Den civilrättsliga bestämmelsen – som främst får betydelse vid frivillig betalning – finns i 9 kap. 5 § andra meningen handelsbalken. Bestämmelsen, som har gällt sedan år 1736, ger uttryck för principen att betalning först ska avräknas på ränta och först därefter på kapitalskulden. Parterna kan dock i regel komma överens om att göra avsteg från principen och således avtala om annan avräkningsordning.

Om betalningen i stället verkställs av Kronofogdemyndigheten genom utmätning, regleras frågan i 13 kap. 13 § utsökningsbalken. Paragrafen följer samma princip som gäller vid frivillig betalning och föreskriver att medel ska avräknas på ränta och annan biförpliktelse före fordrans kapitalbelopp. Borgenären kan dock välja att avräkning ska göras i annan ordning.

Det huvudsakliga skälet till att betalning ska avräknas på ränteskulden innan avräkning sker mot kapitalbeloppet är att lagen inte

¹ Se 6 kap. 1 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

ger borgenären någon rätt till dröjsmålsränta på ränta.² Om gäldenären hamnar i betalningsdröjsmål, tillvaratar alltså den nu gällande principen borgenärens intresse av att bli kompenserad vid betalningsdröjsmål (jfr prop. 1980/81:8 s. 697). För en gäldenär riskerar dock regleringen att leda till att skulderna ökar, trots att han eller hon betalar av på dem. Om avbetalningen täcker endast räntekostnaderna, minskar den ju inte kapitalfordran samtidigt som ytterligare räntekostnader tillkommer. Regleringen kan på detta sätt bidra till långvarig skuldsättning och torde vara en av de främsta anledningarna till att en del gäldenärer överhuvudtaget inte har möjlighet att ta sig ur sin skuldsättning.

5.2.2 Närmare om avräkningsordningen enligt handelsbalken och konsumentkreditlagen

Som redan har nämnts regleras avräkningsordningen vid frivillig betalning av 9 kap. 5 § handelsbalken. Den ålderdomligt avfattade paragrafen lyder enligt följande.

Haver någon av samma man fått flera lån, än ett, och förbundit sig, att för det ena giva större ränta, och för det andra mindre, eller ingen; där må skuldenär avräkna det, som betalas, å vilketdera lån han helst vill; dock ej förr, än förfallodagen inne är. Ej må något på huvudstolen avräknas, förr än räntan gulden är.

Ordalydelsen ger intryck av att gäldenärens valmöjlighet enligt första meningen är begränsad till de fall när lånen löper med olika ränta. Valmöjligheten är dock vidare än så. En gäldenär som har flera skulder till en och samma borgenär får vid frivillig betalning välja fritt vilken skuld som betalningen ska avräknas på. Den begränsningen gäller dock att avräkning får ske endast på skuld som är förfallen till betalning.

Den i detta sammanhang viktiga bestämmelsen finns i paragrafens andra mening. Den innebär att betalning ska avräknas på ränteskulden innan avräkning på kapitalskulden kan ske. Bestämmelsen gör ingen skillnad på olika räntetyper, såsom kreditränta och dröjsmålsränta. Avräkning ska alltså ske på såväl kreditränteskuld som eventuell dröjsmålsränteskuld innan avräkning sker på kapitalbeloppet. – Även om paragrafen enligt sin ordalydelse synes gälla enbart när gäldenären

² Lindskog, *Betalning*, 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, 2022, s. 714.

har flera skulder till borgenären får principen i andra meningen anses gälla även när gäldenären har endast en skuld.

Handelsbalken reglerar hur betalningar ska avräknas i de fall då parterna inte har kommit överens om någon särskild ordning. Regleringen är alltså dispositiv och parterna kan avtala om att det vid framtida betalning ska gälla en annan avräkningsordning. Exempelvis föreskriver branschkode för inkassoverksamhet att en gäldenärs önskan att avräkning ska ske mot kapitalfordran före fordran för kostnader ska respekteras.³ Vid avtal om konsumentkrediter är parternas avtalsrätt dock begränsad. Av 31 § konsumentkreditlagen⁴ följer att om konsumenten erlägger ett belopp för avräkning på en viss fordran på grund av krediten, får kreditgivaren inte avräkna beloppet på en annan fordran. Eftersom konsumentkreditlagen är tvingande till konsumentens förmån (5 §⁵), innebär detta att det för konsumentkrediter finns ett förbud mot att på förhand avtala bort gäldenärens valrätt enligt 9 kap. 5 § första meningen handelsbalken. Gäldenärens valrätt är dock begränsad på så sätt att en förfallen fordran måste betalas före en fordran som inte har förfallit till betalning (se Henrikson och Persson, Konsumentkreditlagen, 3 juni 2025, JUNO, kommentaren till 31 §, jfr 32§⁶ konsumentkreditlagen).

Konsumentkreditlagens bestämmelser innebär *inte* att gäldenären har rätt att styra en betalning av en viss fordran mot kapitalbeloppet innan räntan är betald.⁷ Om gäldenären anger att betalningen avser kapital, trots att räntan är obetald, bör borgenären ha rätt att avräkna betalningen mot räntan.⁸

Att gäldenärens valrätt är begränsad på så sätt att avräkning först ska ske på ränta får anses gälla också andra biförpliktelser, såsom inkassokostnader och avgifter (jfr 13 kap. 13 § utsökningsbalken).⁹ Erlagd betalning ska alltså, om inte annat överenskomms, avräknas på exempelvis inkassokostnadsskuld innan avräkning kan ske på kapitalet.

³ Se *Branschkod om god inkassosed*, beslutad av Svensk Inkasso 2024-04-15, avsnitt 11.2.

⁴ Se 4 kap. 9 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

⁵ Se 1 kap. 8 § konsumentkreditlagen (2026: 1011).

⁶ Se 6 kap. 1 § konsumentkreditlagen (2026: 1011).

⁷ Lindskog, s. 703.

⁸ Lindskog, s. 727.

⁹ Lindskog, s. 714.

5.2.3 Närmare om avräkningsordningen i utsökningsbalken

Utsökningsbalken trädde i kraft den 1 januari 1982 och ersatte då en rad äldre lagar på utsökningsrättens område. En fråga som, bortsett från vissa specialfall, inte tidigare hade reglerats i lag var vad som skulle gälla om de medel som hade influtit genom utmätning endast delvis täckte borgenärens fordran. I allmänhet hade medlen dittills först avräknats mot ränta, därefter mot kapitalbelopp och sist mot rättegångskostnader inklusive ränta på dessa. Frågan hade dock i viss utsträckning ansetts vara oklar och tillämpningen hade därför inte varit enhetlig. Eftersom frågan var av stor praktisk betydelse för Kronofogdemyndigheten, ansågs det lämpligt att reglera den i lag. (Se prop. 1980/81:8 s. 694 ff.)

Den nuvarande regleringen återfinns i 13 kap. 13 § utsökningsbalken. Paragrafen gäller endast för enskilda mål (se 13 kap. 21 § utsökningsbalken). I första stycket regleras vad som gäller om det som har utmätts täcker endast en del av en fordran som består av såväl ett kapitalbelopp som ränta eller annan biförpliktelse. Regleringen innebär, som redan har berörts, att det som utmätts som utgångspunkt först ska avräknas på ränta och annan biförpliktelse och först därefter på fordrans kapitalbelopp. Enligt förarbetena ansågs detta vara den mest naturliga ordningen och det stämde även överens med vad som redan föreskrevs beträffande exekution i registrerat skepp och fastighet (se prop. 1980/81:8 s. 697). I paragrafens andra stycke finns en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser när utmätningen avser registrerat skepp, registrerat luftfartyg, intecknade reservdelar till luftfartyg eller fastighet.

En borgenär som önskar en annan avräkningsordning måste enligt paragrafen framställa ett sådant yrkande före fördelning eller, om fördelning inte äger rum, före utbetalning. Det konstaterades i förarbetena att borgenären genom att begränsa sitt yrkande i målet kunde styra i vilken ordning gäldenären betalar av fordran. Det ansågs inte finnas skäl att tvinga borgenären till en sådan omväg och denne gavs därför rätt att bestämma hur utdelningen ska avräknas (se prop. 1980/81:8 s. 696 f.).

I utsökningsbalken anges inte i vilken ordning som biförpliktelser ska avräknas. I förarbetena konstateras dock att rättegångskostnader i tillämpningen avräknas före ränta på fordringens kapitalbelopp och

att eventuell ränta på rättegångskostnad bör avräknas före själva rättegångskostnaden (se prop. 1980/81:8 s. 697).

Enligt Kronofogdemyndighetens handbok om utmätning ska, efter det att utsökningsavgifterna är betalda, medel avräknas i följande ordning:

1. Ränta på lagsöknings- och rättegångskostnad
2. Rättegångskostnad
3. Ränta på inkassokostnad
4. Inkassokostnad
5. Ränta på kapital
6. Kapital

Med ränta avses i punkten 5 såväl dröjsmålsränta som eventuell kreditränta. Om upplupen ränta är räntebärande, behandlar Kronofogdemyndigheten den dock i avräkningshänseende som kapital.

Avräkningen ingår som ett led i fördelningen eller utbetalningen och kan överklagas i samma ordning som övriga sådana beslut (se prop. 1980/81:8 s. 698).

5.2.4 Avräkningsordningen i andra nordiska länder

Finland

Även i Finland är det fortfarande reglerna i 9 kap. 5 § handelsbalken som reglerar hur avräkning ska ske vid frivillig betalning. Avräkning ska alltså ske på ränteskuld innan avräkning sker på kapital. Samma utgångspunkt gäller vid avräkning av medel som har inlutit efter utmätning. Enligt 6 kap. 4 § utsökningsbalken (705/2007) ska avräkning i första hand ske på ränta, därefter på kapital och sist på kostnader. Parterna kan dock genom ett betalningsavtal komma överens om att medlen ska avräknas i annan ordning (se 4 kap. 60 § utsökningsbalken).

För närvarande pågår det även i Finland diskussioner om att ändra avräkningsordningen. Vid Justitieministeriet inleddes nyligen ett projekt vars syfte är att bereda ändringar i lagstiftningen som kan underlätta ställningen för överskuldssatta utsökningsgäldenärer

(OM062:00/2025). Projektet är inriktat på att finna metoder för att hjälpa utsökningsgäldenärer till en nystart (den civilrättsliga avräkningsordningen berörs alltså inte¹⁰). Detta bedöms kunna ske genom att betalningar under utsökningsförfarandet i första hand avräknas mot fordrans kapitalbelopp, därefter på ränta och sist på kostnader.

Det finns ännu inga färdiga förslag till ändringar men inom ramen för projektet har det utarbetats ett utkast till förslag. Enligt utkastet ska den ändrade avräkningsordningen ha en begränsad tillämplighet. Den ska endast gälla för konsumentkrediter som har varit föremål för utmätning eller en motsvarande betalningsplan under sammanlagt minst nio månader under det senaste året. Därtill ska de medel som har influtit genom utmätningen eller enligt betalningsplanen ha kunnat täcka enbart räntefordran.

Enligt utkastet ska de nya reglerna inte fullt ut vara retroaktivt tillämpliga utan tillämpas endast i utsökningsärenden där utsökningsgrunden (dvs. det som i Sverige motsvarar exekutionstitel) har meddelats efter den 1 januari 2024. Detta har delvis sin grund i de tekniska begränsningar som finns i Utsökningsverkets datasystem. Preliminärt ska förändringarna vara tidsbegränsade och gälla under fyra år. Därefter ska lagen utvärderas av forskare vid Statens ekonomiska forskningscentral.

Projektets målsättning är att en proposition ska överlämnas till riksdagen under hösten 2026.

Norge

I Norge har det nyligen införts bestämmelser om i vilken ordning en tvångsvis betalning ska avräknas på en skuld. Den 1 januari 2026 trädde sålunda lov om innkrevning av statlige krav mv. (innkrevningsloven) i kraft. Ändringarna syftar till att samla och förenkla regelverket för indrivning av skulder och innebär ett första steg mot en samordning av indrivningsprocessen för betalningsförpliktelse. Genom ändringarna ska en och samma indrivningsprocess tillämpas för gäldenärens samtliga fordringar. I innkrevningsloven regleras också vad som ska gälla om de medel som inflyter täcker endast en del av borgenärens skuld. Om avräkningsordningen inte har bestämts

¹⁰ Enligt 6 kap. 5 § andra stycket utsökningsbalken (705/2007) är den avräkning som utmätningsmannen gör vid utmätningen dock bindande för parterna och en borgenär får inte avräkna mottagna medel på ett avvikande sätt. Avräkningen är bindande också vid privat indrivning.

i inkassobeslutet, ska en betalning som täcker endast del av fordran avräknas mot kapitalbeloppet före kostnader, avgifter och slutligen upplupen ränta (se 29 §). Bestämmelsen är dock inte tvingande. Syftet med bestämmelsen är i stället att skapa tydliga regler för avräkning i de fall avräkningsordningen inte har bestämts. (Se prop. 37 L [2024–2025] s. 17 och 279.)

Vid frivillig betalning är utgångspunkten att gäldenären får bestämma hur avräkning ska ske. Om gäldenären inte har nyttjat denna rätt, ska betalningen emellertid avräknas mot den tidigaste förfallna fordran enligt kreditavtalet (se 2–9 §§ lov om finansavtaler [finansavtaleloven]). Lagstiftningen reglerar dock inte vilken del av skulden som avräkning ska ske mot. Enligt Justitie- och politidepartementets tolkningsutlåtande ”Trekkpålegg i utleggsforretninger” från den 19 augusti 1999 kan gäldenären vid frivillig betalning välja vilken skuldpost som avräkning ska ske mot. Gäldenären kan alltså välja att betalningen ska avräknas mot i första hand kapitalbeloppet. Enligt utlåtandet är bakgrunden till att gäldenären har en sådan valrätt just betalningens frivilliga karaktär – när gäldenären betalar frivilligt ska denne också kunna bestämma vilken skuldpost som betalningen avser. Först om gäldenären inte väljer har borgenären rätt att bestämma vilken del av fordran som betalningen ska avräknas mot.

Danmark

I Danmark är avräkningsordningen inte reglerad i lag. Av allmänna obligationsrättsliga principer anses dock följa att borgenären kan välja vilken del av fordran som gäldenärens betalning ska avräknas mot. Om borgenären inte tar ställning ska betalningen först avräknas mot kostnader, därefter mot räntefordran och slutligen mot kapitalfordran.

5.3 Tidigare svenska överväganden om en ändrad avräkningsordning

Under de senaste 20 åren har flera statliga utredningar övervägt ändringar i den svenska avräkningsordningen. Den senaste utredningen som övervägde frågan var Överskuldsettingsutredningen. Utredningen överlämnade i juli 2023 betänkandet *Ett förstärkt konsument-skydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsetting* (SOU 2023:38).

I betänkandet lämnades förslag till en ny huvudregel för hur avräkning av influtna medel ska göras vid utmätning. Förslagen ledde i denna del inte till någon lagstiftning (se vidare prop. 2024/25:17 s. 27 ff.). Dessförinnan hade frågan berörts av 2007 års insolvensutredning. Övervägandena utmynnade dock inte i något förslag (se betänkandet *Vägen tillbaka för överskuldssatta*, SOU 2008:82). Frågan hade även övervägts av Utredningen om överskuldssättning (se betänkandet *Överskuldssättning i kreditsamhället?* SOU 2013:78). Inte heller den utredningen lämnade några förslag.

5.3.1 Överväganden av 2007 års insolvensutredning

I 2007 års insolvensutredning lämnades inga författningsförslag till ändringar i avräkningsordningen. Det gjordes emellertid vissa överväganden kring en ändring i avräkningsordningen och hur en sådan lämpligen skulle kunna utformas. Som argument för att ändra avräkningsordningen framhölls att detta skulle ge goda förutsättningar att möjliggöra slutliga betalningar i annars närmast hopplösa fall där en skuld under indrivning ökar trots att gäldenären betalar efter bästa förmåga. Det ansågs även kunna inverka motiverande för gäldenären.

En möjlig utformning av en ny reglering kunde, enligt utredningen, vara att en justerad, för gäldenären mera förmånlig, avräkningsregel skulle få verkan först viss tid efter det att ärendet hade nått Kronofogdemyndigheten, t.ex. när löneutmätning hade pågått i sex eller tolv månader. På så sätt skulle det säkerställas att borgenärens intresse till viss del hade tillvaratagits genom tillgodogörandet av räntor och avgifter innan den mer förmånliga avräkningsregeln slog till. Det framhölls även att en sådan regel skulle kunna begränsas till en viss typ av fordringar, såsom konsumentfordringar.

En nackdel ansågs dock kunna vara att gäldenären skulle få incitament att avstå från att betala fordringar, i syfte att kunna utnyttja en sådan mer förmånlig avräkningsordning. En annan tänkbar effekt bedömdes vara att avtal om ränta på ränta skulle bli vanligare och att detta kunde dämpa gäldenärens fördel av en ändrad avräkningsordning.

Att ändra avräkningsreglerna bedömdes sammantaget vara uppenbart gynnsamt för evighetsgäldenärers och andra svårt skuldssatta personers möjligheter att ta sig ur skuldproblemen. Det ingrepp

gentemot borgenärerna som en ändrad avräkningsordning skulle innebära var, enligt utredningen, inte större än att det kunde godtas vid en avvägning mot gäldenärens motstående intressen. Det ansågs dock lämpligast att lagstiftningsfrågan prövades först vid en kommande översyn av utsökningsbalken. (Se SOU 2008:82 s. 192 ff.)

5.3.2 Överväganden av utredningen om överskultsättning

Utredningen om överskultsättning (2013) framhöll att det – när betalningen verkställs med hjälp av statliga tvångsmedel – kunde anses rimligt att ursprungsskulden betalas först och att det är en önskvärd effekt av verkställighet att den samlade skulden minskar. En ändrad avräkningsordning vid verkställighet framstod enligt utredningen som en rimlig fördelning av ansvaret för att ett kreditbeslut byggt på en felvärdering av risken även från kreditgivarens sida. Utredningen kom därför fram till att frågan om avräkning på kapitalbelopp före räntor och andra avgifter borde prövas på nytt, eftersom en sådan ordning skulle ge gäldenären en större möjlighet att betala sina skulder. (Se SOU 2013:78 s. 256 f.)

5.3.3 Överskultsättningsutredningens förslag

Enligt Överskultsättningsutredningen (2023) saknar många skultsatta ekonomiskt utrymme att betala ens de månatliga räntekostnaderna för sina skulder. Det medför att gäldenärerna hamnar i en närmast hopplös ekonomisk situation som de saknar förmåga att ta sig ur. Ett sätt att skapa bättre förutsättningar för skultsatta att minska sin skuld när viss betalningsförmåga finns bedömdes därför vara att ändra avräkningsordningen i utsökningsbalken. Utredningen framhöll också att det kunde anses rimligt att skulderna minskar i en snabbare takt när indrivningen sker genom ett skattefinansierat statligt tvångs-ingripande.

Utredningen ansåg dock också att det kunde finnas nackdelar med en ändrad avräkningsordning. Det hade under utredningen framförts att en ändrad avräkningsordning skulle förändra kreditgivningen i grunden, eftersom dröjsmålsräntans kompensatoriska funktion vid gäldenärens dröjsmål skulle urholkas. Att ändra en sådan grundläggande princip kunde, enligt utredningen, inte anses motiverat när det

endast är en liten grupp gäldenärer som saknar förmåga att betala sina skulder.

En ändring av utsökningsbalkens regler om avräkning skulle också, framhöll utredningen, kunna påverka utsökningsförfarandet. Gäldenärens incitament att betala skulden frivilligt skulle minska, eftersom en ändrad avräkningsordning skulle kunna innebära att gäldenären gynnas av att fordran lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Till detta kom att borgenärer som vill undvika en ändrad avräkningsordning skulle kunna göra det genom att begära verkställighet enbart av vissa delar av en fordran i en exekutionstitel, såsom räntan.

Visserligen skulle, enligt utredningens bedömning, en ändrad avräkningsordning sannolikt vara en effektiv åtgärd för att hjälpa svårt skuldsatta personer. Utredningen ansåg dock att dess förslag att införa ett kostnadstak för krediter (nu gällande 19 b § konsumentkreditlagen¹¹, se vidare nedan) skulle innebära att det inte är lika angeläget att ändra avräkningsordningen, eftersom ett sådant kostnadstak begränsar borgenärernas möjlighet att påföra ränta och andra kostnader vid betalningsdröjsmål. Trots att det alltså bedömdes finnas starka skäl för att införa en ändrad avräkningsordning, fann utredningen därför att så inte borde ske förrän effekterna av ett kostnadstak hade utvärderats.

Däremot bedömde utredningen att det fanns skäl att som ett mindre ingripande alternativ införa en ny huvudregel i 13 kap. 13 § utsökningsbalken. Huvudregeln föreslogs bli att avräkning för influtna medel vid utmätning först skulle ske på fordrans kapitalbelopp och därefter på ränta och biförpliktelse. Huvudregeln skulle dock, enligt utredningens förslag, kompletteras med en regel som gav borgenären rätt att begära att avräkning skulle göras på annat sätt. Utredningen ansåg det i och för sig svårt att bedöma hur många borgenärer som skulle begära avräkning av i första hand ränta och biförpliktelse men menade att det finns ett starkt signalvärde i att lagstiftaren markerar att utgångspunkten är att avräkning först sker mot kapitalbeloppet. En sådan ordning bedömdes inte heller påverka gäldenärens betalningsvilja, eftersom gäldenären inte kunde vara säker på om borgenären skulle välja att avräkning först skulle ske mot ränta och biförpliktelse. Sammantaget skulle en sådan ny huvudregel, enligt utredningen, innebära en bättre balans mellan gäldenärens

¹¹ Se 4 kap. 5 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

och borgenärens intressen. Den nya huvudregeln föreslogs gälla för ansökningar om verkställighet som gjordes efter ikraftträdandet. Att låta pågående verkställighetsärenden omfattas av ändringen ansågs medföra stora kostnader för Kronofogdemyndigheten, antingen i form av arbetskostnader eller kostnader för att utveckla ett it-system. (Se SOU 2023:38 s. 528 ff.)

Regeringen, liksom flertalet remissinstanser, ansåg att förslaget med en ändrad huvudregel för avräkning enligt utsökningsbalken kunde förväntas bli verkningslöst, eftersom de flesta borgenärer sannolikt skulle välja den avräkningsordning som för närvarande gäller. En omkastad huvudregel i utsökningsbalken skulle därför riskera att leda till ökad administration och kostnader för Kronofogdemyndigheten utan någon större nytta för konsumenterna. Frågan krävde enligt regeringen också en mer genomgripande analys, bland annat om förhållandet till reglerna i 9 kap. 5 § handelsbalken. Regeringen gick därför inte vidare med förslaget men framhöll att det utvidgade kostnadstak som regeringen föreslog i propositionen effektivt skulle motverka växande skulder. (Se prop. 2024/25:17 s. 27 ff.)

5.4 Skälen för och emot att ändra avräkningsordningen

5.4.1 Inledning

Vi kommer i detta avsnitt (avsnitt 5.4) att diskutera skälen för och emot en sådan ändring av avräkningsordningen som innebär att avbetalningar i högre grad än i dag ska kunna avräknas på kapitalskulden. En ändrad avräkningsordning kan utformas på flera olika sätt. I avsnitt 5.7 kommer vi att diskutera hur en ändring av avräkningsordningen skulle kunna utformas, t.ex. vilka slag av fordringar som den bör omfatta och huruvida den bör gälla såväl vid verkställighet enligt utsökningsbalken som vid frivillig betalning. I anslutning till det redovisar vi också hur en lämplig ny reglering skulle kunna utformas och avgränsas. Ett slutligt ställningstagande till frågan om avräkningsordningen bör ändras förutsätter emellertid också att behovet av en ändring av avräkningsordningen bedöms i ljuset av effekterna av andra genomförda eller tänkbara lagstiftningsåtgärder. Våra överväganden i den delen redovisas i avsnitt 7.3.

Redan här ska sägas att vi har tolkat våra direktiv på det sättet att våra överväganden och förslag bör begränsas till att gälla konsumentfordringar. Den följande framställningen tar därför, om inte annat sägs, sikte enbart på det slaget av fordringar.

5.4.2 Värdet av en ändrad avräkningsordning från gäldenärens perspektiv

Tidigare bedömningar

Tidigare utredningar har konstaterat att en ändring av avräkningsordningen som innebär att avräkning av betalning i första hand sker mot kapital skulle underlätta för i synnerhet mycket svårt skuldsatta gäldenärer att på egen hand ta sig ur sin skuldsättning. I den senaste utredningen har dock uttalats att en fullt genomförd ändring av avräkningsordningen bör anstå till dess att de nya reglerna om kostnadstak har utvärderats.

Betydelsen av det nyligen utvidgade kostnadstaket

En stor andel av de skulder som leder till överskuldsättning avser krediter och berörs därför av den nyligen utvidgade regleringen av kostnadstak för konsumentkrediter (19 b § konsumentkreditlagen¹²). Vårt uppdrag avser visserligen *konsumentfordringar*, vilket är ett vidare begrepp än *konsumentkrediter*. Krediter framstår emellertid som den viktigaste orsaken, bland konsumentfordringar, till överskuldssättning. Den nya regleringen av kostnadstak måste därför beaktas när man tar ställning till om avräkningsordningen bör ändras. Kostnadstaket syftar till att bromsa skuldutväxten och kan på så sätt minska risken för att en gäldenär, trots avbetalningar, aldrig förmår att betala av sin skuld.

Kostnadstaket innebär att kostnaderna för en kredit inte får överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet. Med kostnader avses dröjsmålsränta, inkassokostnader samt kreditkostnader, dvs. krediträntor, avgifter och andra kostnader som konsumenten ska betala med anledning av krediten (se prop. 2017/18:72 s. 66). Det innebär att en konsument som exempelvis har lånat 2 000 kronor inte behöver

¹² Se 4 kap. 5 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

betala kreditgivaren mer än totalt 4 000 kronor. Kostnadstaket utgör på så sätt ett definitivt stopp för skuldtillväxten. När krediten når detta tak spelar det inte längre någon roll i vilken ordning en betalning avräknas på skulden, eftersom skulden ändå inte längre kan växa genom ränta.

Före den 1 mars 2025 gällde kostnadstaket enbart för högkostnads krediter (se närmare om detta begrepp i avsnitt 5.4.3 om kreditränta nedan). Numera är utgångspunkten att kostnadstaket är generellt och ska tillämpas på alla konsumentkreditavtal. Kostnadstaket gäller dock inte för bostadskrediter, kontokrediter som huvudsakligen avser kreditköp och krediter som avser kreditköp där kreditbeloppet inte överstiger två procent av det prisbasbelopp som gällde när avtalet ingicks (f.n. 1 200 kronor, se 4 § fjärde stycket och 19 b § fjärde stycket konsumentkreditlagen¹³). Kostnadstaket gäller inte heller i fråga om kreditavtal som har ingåtts före ikraftträdandet av de nya reglerna.

I den utsträckning som reglerna om kostnadstak är tillämpliga minskar de behovet av att ändra avräkningsordningen. Som nyss har berörts gäller emellertid inte reglerna alla krediter och givetvis inte heller sådana konsumentfordringar som inte utgör krediter. Av särskild betydelse i detta sammanhang är att reglerna inte gäller för krediter som har tagits innan reglerna kom till.

Eftersom de nya kostnadstaksreglerna trädde i kraft i mars 2025, har reglerna vanligen ännu inte fått genomslag på de fordringar som f.n. hanteras av Kronofogdemyndigheten.

År 2022, när reglerna om kostnadstak gällde för högkostnads krediter, införde Kronofogdemyndigheten en funktion som bevakar om kostnaderna för en kredit som omfattas av kostnadstaket har nått upp till kreditbeloppet. Sedan dess har det i 28 000 mål¹⁴ fallit ut en bevakning om att kostnadstaket uppnåtts och att den löpande ränteberäkningen i målet därför ska tas bort. Denna siffra ger dock inte någon heltäckande bild av i vilken utsträckning det hos Kronofogdemyndigheten förekommer krediter som omfattas av kostnadstaket. Det är nämligen inte möjligt för Kronofogdemyndigheten att klarlägga i hur många mål det finns en bevakning för kostnadstaket utan att denna bevakning har fallit ut. Fordringar kan också omfattas

¹³ Se 1 kap. 7 § första stycket (jfr 8 kap.) och 4 kap. 5 § fjärde stycket konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

¹⁴ Detta motsvarar drygt en procent av de mål (exklusive mål om skadestånd och mål mot juridiska personer) som inkommit sedan reglerna trädde i kraft.

av kostnadstaket utan att myndigheten har kännedom om detta, t.ex. på grund av att kostnadstaket har uppnåtts innan fordran överlämnats till myndigheten.

Det kommer att dröja ytterligare innan en beaktansvärd del av de fordringar som Kronofogdemyndigheten hanterar härrör från tiden efter reglernas ikraftträdande. För krediter som omfattas av kostnadstaket tar det dessutom flera år innan kostnadstaket får genomslag. För en kredit med en ränta om 20 procent tar det cirka åtta år att nå upp till kostnadstaket, medan det för en kredit med en ränta om sju procent tar cirka 23 år (se SOU 2023:38 s. 637). Detta innebär att det kommer att dröja avsevärd tid innan reglerna om kostnadstak får ett mer påtagligt genomslag i fråga om de fordringar som f.n. hanteras av Kronofogdemyndigheten. Det kan också framhållas att kostnadstaket nästan helt saknar betydelse för de gäldenärer som av Kronofogdemyndigheten benämns som evighetsgäldenärer, eftersom merparten av dessa gäldenärsers skuldbörda består av äldre fordringar.

När det gäller mindre krediter som omfattas av reglerna om kostnadstak får reglerna dock vanligen anses innebära ett i huvudsak tillfredsställande skydd. Det medför att skälen för att ändra avräkningsordningen, när det gäller sådana krediter, i motsvarande grad blir mindre starka. För en skuld om exempelvis 2 000 kronor kan de tillkommande sammanlagda kostnaderna, med hänsyn till kostnadstaket, ändå inte överstiga 2 000 kronor. En ändrad avräkningsordning skulle i ett sådant fall innebära enbart en förhållandevis begränsad lättnad för den enskilda gäldenären. Däremot kan ändringar i avräkningsordningen regelmässigt få stor betydelse om krediten avser mera betydande belopp. För en gäldenär med en skuld om 800 000 kronor och ett begränsat betalningsutrymme innebär uppenbarligen de nya kostnadstaksreglerna enbart ett ganska begränsat skydd. Detsamma gäller givetvis för gäldenärer med äldre skulder som överhuvudtaget inte omfattas av reglerna.

Statistiska uppgifter

Att avräkningsordningen har stor betydelse för gäldenärsers möjlighet att ta sig ur skuldsättning framgår tydligt av statistik över hur medel som inflyter vid verkställighet fördelar sig mellan olika poster. En stor andel avräknas mot ränta och andra kostnader och endast

en mindre del mot fordrans kapitalbelopp. Särskilt framträdande är denna effekt i fråga om äldre fordringar.

Tabell 5.1 Andelen av influtna medel som avräknas mot kapitalbelopp respektive ränta, andra kostnader och grundavgift

Exekutionstitel utfärdad före	Antal mål	Krediterat i målen totalt kr	Kapital	Ränta	Kostnader	Grundavgifter
2025	914 775	14 609 895 143	17,94 %	68,03 %	4,28 %	9,75 %
2020	359 001	6 720 432 366	13,09 %	72,37 %	2,72 %	11,82 %
2015	199 439	3 619 347 848	9,42 %	75,63 %	2,16 %	12,78 %
2010	112 595	2 072 072 511	7,06 %	78,29 %	1,76 %	12,88 %
2005	63 269	1 243 977 004	5,60 %	80,58 %	1,35 %	12,48 %
2000	37 049	828 409 024	4,82 %	82,55 %	0,91 %	11,71 %
1995	20 413	528 452 956	4,21 %	83,91 %	0,64 %	11,24 %
1990	5 378	138 048 636	3,42 %	83,59 %	0,34 %	12,65 %
1985	860	16 037 685	4,01 %	80,15 %	0,32 %	15,52 %
1980	89	716 582	2,09 %	69,69 %	0,76 %	27,46 %

Källa: Siffror från Kronofogdemyndigheten. Avser pågående enskilda mål i oktober 2025 med fysiska gäldenärer som inte är registrerade som näringsidkare. I underlaget ingår inte underhållsbidrag, skadeståndsfordringar eller fordringar som grundar sig på löpande skuldebrev. År 2016 skedde dock ett byte av it-system som innebär att tidigare registrerade betalningar inte fullt ut är tillgängliga.

Av siffrorna framgår sålunda att utmäta medel i huvudsak går till räntekostnader (vilka kan utgöras av såväl kreditränte- som dröjsmålsräntekostnader). En inte obetydlig andel går också till grundavgiften hos Kronofogdemyndigheten. Grundavgiften uppgår som utgångspunkt till 600 kronor för varje år som handläggningen i ett verkställighetsmål pågår (se 5 och 6 §§ förordningen [1992:1094] om avgifter vid Kronofogdemyndigheten). I äldre mål har alltså grundavgiften tagits ut många gånger. Eftersom grundavgiften har företräde framför de fordringar som ingår i utmätningen, kan grundavgifterna, i äldre mål, få påtagligt genomslag.

Även siffror från Svensk Inkasso visar att en stor andel av gäldenärens betalningar avräknas mot ränta. I fråga om fordringar som är äldre än fem år avräknas upp till hälften av gäldenärens inbetalda medel mot ränteskuld.

Avräkningsordningens betydelse framgår också tydligt av att många utmätningar inte räcker till för att minska gäldenärens kapital-

skuld. Bland de nästan 450 000 personer som har skulder hos Kronofogdemyndigheten fanns det år 2025 cirka 100 000 gäldenärer för vilka influtna medel avräknades endast mot ränta och andra kostnader.

Tabell 5.2 Gäldenärer (fysiska personer) hos Kronofogdemyndigheten för vilka de medel som hade influtit till borgenären täckte endast ränta och övriga kostnader (år 2025)

Antal utmätningstillfällen	Antal gäldenärer
1	46 212
2	8 807
3	4 761
4	3 563
5	2 886
6	2 674
7	2 539
8	2 516
9	2 691
10	2 753
11	2 757
12	4 751
13	9 517
Över 13	3 015
Totalt	99 442

Källa: Kronofogdemyndigheten. Avser endast skulder i enskilda mål men är inte begränsat till konsumentfordringar.

För nästan en tredjedel av dessa gäldenärer översteg det totala belopp som inflöt 20 000 kronor men beloppet räckte ändå inte till för att minska kapitalskulden.

Tabell 5.3 Totalt belopp som influtit för gäldenärer (fysiska personer) hos Kronofogdemyndigheten där influtna medel täckt endast ränta och övriga kostnader (år 2025)

Antal utmätnings- tillfällen	Under 1 500 kr	1 500–5 000 kr	5 000–20 000 kr	Över 20 000 kr
1	16 313	14 238	12 659	3 002
2	1 210	2 311	3 657	1 629
3	394	860	2 180	1 327
4	191	505	1 516	1 351
5	122	350	1 093	1 321
6	77	252	1 015	1 330
7	47	197	857	1 438
8	28	145	698	1 645
9	35	128	740	1 788
10	26	123	618	1 986
11	31	111	564	2 051
12	49	222	1 085	3 395
13	13	139	1 571	7 794
Över 13	18	59	331	2 607
Totalt	18 554	19 640	28 584	32 664

Källa: Kronofogdemyndigheten. Avser endast skulder i enskilda mål men är inte begränsat till konsumentfordringar.

För att illustrera vilken effekt en ändrad avräkningsordning skulle ha för en gäldenärs möjlighet att ta sig ur skuldsättning har Kronofogdemyndigheten tagit fram ett snitt på hur skuldsättning och betalningsutrymme i regel ser ut för en gäldenär med pågående löneutmätning. Vid ett urval av 517 gäldenärer med skulder enbart i enskilda mål hade gäldenärerna i snitt åtta pågående mål, löneutmätning med ett belopp om cirka 6 650 kronor per månad, en kapitalskuld om cirka 305 000 kronor, upplupen ränta om cirka 140 000 kronor och en löpande dröjsmålsränta om cirka 17 procent. Tabellen nedan visar hur lång tid det skulle ta för en sådan ”snittgäldenär” att bli skuldfri enligt olika avräkningsordningar.

Såsom framgår av tabellen tas det i några av alternativen hänsyn till de nyligen införda reglerna om kostnadstak. Några av alternativen utgår från olika avräkningsalternativ, beskrivna i avsnitt 5.5.

Tabell 5.4 Hur olika avräkningsordningar påverkar snittgäldenärens möjlighet att betala av skulden

Förutsättningar för avräkning	Antal månader till skulden betalats	Totalbelopp som gäldenären betalar (kr)
Nuvarande avräkningsordning utan kostnadstak	151	1 000 000
Nuvarande avräkningsordning med kostnadstak	98	650 000
Avräkning med hälften mot kapital, hälften mot ränta, utan kostnadstak	104	690 000
Avräkning med hälften mot kapital, hälften mot ränta, med kostnadstak	98	650 000
Avräkning mot i första hand räntebärande fordran, utan kostnadstak	88	585 000
Avräkning mot i första hand räntebärande fordran, med kostnadstak	88	585 000
Första året enligt nuvarande avräkningsordning, från och med år två – i första hand på kapital, utan kostnadstak	95	630 000
Första året enligt nuvarande avräkningsordning, från och med år två – i första hand på kapital, med kostnadstak	95	630 000

Källa: Egna beräkningar och beräkningar från Kronofogdemyndigheten.

De ovan angivna beräkningarna av hur lång tid som det skulle ta att bli skuldfri med kostnadstak har utgått från att hela skulden avser en kredit för vilket kostnadstaket gäller (se vidare ovan). De har vidare gjorts utifrån antagandet att kapitalbeloppet i ansökan om verkställighet avser kreditens ursprungliga kapitalbelopp och att den upplupna ränta som har angetts utgör de enda kostnader som gäldenären har haft för krediten. Eftersom gäldenärer ofta har gjort någon avbetalning på upplupen ränta innan skulden begärs verkställd hos Kronofogdemyndigheten, kan det antas att antalet månader till dess att skulden betalas är något färre i fråga om avräkningsordningar med kostnadstak än vad som anges i tabellen. Vid beräkningen har hänsyn även tagits till grundavgiften om 600 kronor per mål och år.¹⁵

Av beräkningarna framgår att kostnadstaket utgör ett bättre konsumentskydd för snittgäldenären än en avräkning som sker mot hälft-

¹⁵ Grundavgiften ingår inte i kostnadstaket. Detta får till följd att det belopp som gäldenären betalar genom utmätning för en skuld som omfattas av kostnadstaket ändå kan vara mer än dubbelt så stort som kapitalbeloppet (jfr rad två i tabellen ovan där gäldenären skulle ha reglerat skulden först efter 98 månader trots en månatlig löneutmätning om 6 650 kronor och en kapitalskuld om 305 000 kronor).

ten kapital och hälften ränta men att det är likvärdigt med en omvänd avräkningsordning (dvs. en ordning där influtna medel i första hand avräknas mot kapitalet) som inträder först efter ett års verkställighet. Däremot är en ändrad avräkningsordning, där avräkning alltid i första hand sker mot räntebärande fordringar, ett bättre konsumentskydd för snittgäldenären än kostnadstaket. En ändrad avräkningsordning enligt de angivna varianterna skulle också i samtliga fall innebära stora lättnader för gäldenärer vilkas skulder inte omfattas av kostnadstaket, främst för de s.k. evighetsgäldenärerna men också för andra gäldenärer med stora skulder med grund i t.ex. bostadskrediter eller andra äldre krediter.

Det ska tilläggas att borgenärerna kan komma att kompensera sig för en ändrad avräkningsordning genom en generell höjning av krediträntorna. Med högre krediträntor kommer kostnadstaket att uppnås i ett tidigare skede, vilket medför att den ändrade avräkningsordningen får mindre betydelse.

Några exempel

Betydelsen av ändringar i avräkningsordningen synes dock variera avsevärt beroende på skuldens kapitalbelopp, räntesats och gäldenärens betalningsutrymme. Exempelen nedan utgår från att fordringarna inte omfattas av reglerna om kostnadstak.

För gäldenärer med ett relativt bra betalningsutrymme och en skuld med ett lägre belopp eller med låg ränta får en ändrad avräkningsordning endast en mer begränsad effekt.

Exempel 1

- En gäldenär som förekommer hos Kronofogdemyndigheten har en pågående löneutmätning om cirka 7 700 kronor i månaden, en kapitalskuld om cirka 30 000 kronor, en upplupen ränta om nästan 75 000 kronor och en räntesats om cirka 23 procent. Med nuvarande avräkningsordning skulle det ta gäldenären 15 månader att reglera skulden, medan det med en avräkningsordning där dröjsmålsräntan avräknas sist skulle ta cirka 13 månader. För en annan gäldenär med en pågående löneutmätning om cirka 8 800 kronor i månaden, en kapitalskuld om cirka 180 000 kronor, upplupen ränta om cirka 460 000 kronor och en räntesats om åtta procent

hade det med nuvarande avräkningsordning tagit cirka sju år att betala av skulden. Om dröjsmålsräntan avräknas sist, hade det i stället tagit drygt sex år.

Däremot får ändringar i avräkningsordningen stor betydelse för gäldenärer med mer betydande skulder med högre ränta, oavsett om deras betalningsutrymme är stort.

Exempel 2

- En gäldenär som ingick i Kronofogdemyndighetens urval hade en skuld med ett kapitalbelopp om cirka 905 000 kronor, en upplupen ränta om cirka 135 000 kronor och en räntesats om 16 procent samt en pågående löneutmätning om cirka 9 500 kronor per månad. Under förutsättning att skulderna inte omfattas av kostnadstaket för krediter, skulle löneutmätningen med nuvarande avräkningsordning bli evig. Om hälften av de influtna medlen i stället avräknades mot kapitalskulden och hälften mot ränta, skulle det i stället ta drygt 20 år för gäldenären att bli skuldfri, och med en avräkningsordning där hela det influtna beloppet i första hand avräknades mot kapitalskulden drygt 15 år. Under sådana förhållanden skulle alltså en ändring av avräkningsordningen få mycket stor betydelse.

Även gäldenärer med förhållandevis små skulder skulle, i de fall deras betalningsutrymme är begränsat, påverkas betydligt av en ändrad avräkningsordning.

Exempel 3

- En gäldenär som ingick i Kronofogdemyndighetens urval hade en kapitalskuld om cirka 120 000 kronor, en skuld för upplupen ränta om cirka 8 500 kronor och en löpande räntesats om 15 procent. Gäldenären hade en pågående löneutmätning med cirka 1 900 kronor per månad. Under förutsättning att skulderna inte omfattas av kostnadstaket skulle det med den nuvarande avräkningsordningen ta gäldenären drygt 21 år att bli skuldfri. Om hälften av de influtna medlen i stället avräknades mot kapital och hälften mot ränta skulle det ta knappt 13 år att bli skuldfri. Med en avräkningsordning där hela inbetalningen i första hand avräk-

nades mot kapitalskulden skulle gäldenären bli skuldfri efter drygt 9,5 år.

Exempel 4

- I ett ytterligare exempel har en gäldenär en pågående löneutmätning om drygt 1 200 kronor i månaden, en kapitalskuld om cirka 80 000 kronor, upplupen ränta om nästan 70 000 kronor och en löpande ränta om drygt 18 procent. Med nuvarande avräkningsordning skulle gäldenären inte kunna betala skulden. Om avräkningsordningen ändrades, så att dröjsmålsräntan avräknades sist, skulle gäldenären bli skuldfri efter drygt tio år.

Slutsatser

Statistiken och exemplen visar att avräkningsordningen kan ha stor betydelse för en gäldenärs möjlighet att betala av sin skuld. Särskilt framträdande är effekten för gäldenärer med djupgående skuldproblem. För en gäldenär med stora skulder kan en ändrad avräkningsordning innebära att gäldenären inom 15 år kan betala av en skuld som han eller hon enligt dagens ordning aldrig skulle ha förmåga att betala av. Betydelsen av en ändrad avräkningsordning varierar dock utifrån skuldernas storlek och räntesats samt gäldenärens betalningsförmåga. Effekten är därför inte lika stor för gäldenärer med lindrigare skuldproblem.

Andra fördelar med en ändrad avräkningsordning

I tidigare utredningsarbeten har framhållits betydelsen av att en ändrad avräkningsordning skulle ge gäldenärer incitament att komma till rätta med sin situation på egen hand. Vi kan konstatera att betydelsen av detta argument är svår att mäta. Vår bedömning är emellertid – grundad framför allt på de erfarenheter som Kronofogdemyndigheten har tillfört utredningen – att det alldeles övervägande antalet gäldenärer med långvarig skuldsättning har en verklig vilja att göra rätt för sig, fastän de i många fall uppfattar situationen som så hopplös att alla försök att uppnå skuldfrihet genom betalning framstår

som lönlösa.¹⁶ Det talar för att en ändrad avräkningsordning kan underlätta för ett stort antal gäldenärer att ta itu med sin prekära situation.

Givetvis måste det också antas att en ändrad avräkningsordning som blir gällande redan vid gäldenärens frivilliga betalning skulle kunna ha en betydande förebyggande effekt, i så måtto att den skulle göra det lättare för gäldenärer som är på väg in i en långvarig skuldsättning att bryta denna utveckling på ett tidigt stadium. Just kombinationen av höga eller relativt höga dröjsmålsräntor och den nuvarande avräkningsordningen måste antas vara en bidragande orsak till att överskuldssättningen har blivit så utbredd.

5.4.3 Effekterna av en ändrad avräkningsordning från borgenärernas perspektiv

Något om kreditränta och dröjsmålsränta

Innan vi går in på vilka följder som en ändrad avräkningsordning skulle få för borgenärerna och kreditmarknaden, finns det skäl att beröra vilken funktion och betydelse som räntan har.

Räntan är avsedd att vara en ekonomisk kompensation för den tid som den berättigade får vara utan sina pengar. Skälen till att ränta ska utgå kan dock skifta. Vid lån av pengar löper i regel ränta på kapitalbeloppet. En sådan avtalsenlig rätt till ränta, som utgår under kreditavtalets löptid, brukar kallas kreditränta. Krediträntan syftar i huvudsak till att kompensera borgenären för inflation och kreditrisk samt för att denne under avtalstiden inte kan nyttja sina pengar. Krediträntan kan sägas motsvara pengarnas bruksvärde.

Ränta kan också ha sin grund i ett avtalsbrott från gäldenärens sida. Om gäldenären inte betalar enligt avtalet, kan borgenären ha rätt till dröjsmålsränta. I de fall fordran löper med ränta (kreditränta) när den förfaller till betalning, ersätts krediträntan av dröjsmålsräntan (jfr 7 § räntelagen). Dröjsmålsränta kan utgå även när det inte har utgått någon kreditränta. Dröjsmålsräntan syftar inte enbart till att kompensera borgenären för pengarnas bruksvärde utan ska även utgöra en sanktion; den kan sägas vara ett schabloniserat skadestånd för gäldenärens betalningsdröjsmål. Den utgör därutöver ett påtryck-

¹⁶ Jfr även *Ung och skuldtyngd – Överskuldssättningens sammanhang och konsekvenser*, Eriksson och Davidsson, Socialhögskolan, Lunds universitet, 2025, t.ex. s. 95 ff. och 172.

ningsmedel som ska verka handlingsdirigerande och förmå gäldenären att fullgöra sina åtaganden i tid.

Under avtalstiden uppstår gäldenärens räntekostnad i huvudsak på grund av krediträntan, medan gäldenärens räntekostnad efter det att löptiden för krediten har gått ut uppstår på grund av dröjsmålsräntan. Detta innebär att den ränta som är av intresse vid diskussionen om en ändrad avräkningsordning för tvångsvis betalning främst utgörs av dröjsmålsränta, eftersom eventuell kreditränta då har slutat löpa. Vid frivillig betalning kan däremot även krediträntan vara av betydelse för skuld tillväxten.

Närmare om kreditränta

Vid kreditgivning innebär parternas avtal i regel att gäldenären ska betala en kreditränta till kreditgivaren. Räntan är det pris som gäldenären får betala för att låna pengar och ska förutom pengarnas bruksvärde spegla den risk som kreditgivaren är villig att ta för att bevilja krediten. Risker bedöms bland annat med hänsyn till gäldenärens betalningsförmåga, kreditens storlek och löptid samt förekomsten av pant eller annan kreditsäkerhet. Förutom att räntan ska täcka eventuella kreditförluster genererar den vinst för kreditgivaren. Räntan kan på detta sätt vara avgörande för en näringsidkares lönsamhet, inte minst vad gäller kreditinstituts verksamhet. Regleringar som begränsar kreditgivarens möjlighet att bli kompenserad genom ränta anses därför ofta leda till att kreditgivarna blir mer restriktiva i sin utlåning, vilket i sin tur leder till ett minskat utbud av krediter för konsumenter med små marginaler. Det kan även leda till att krediter generellt blir dyrare (se vidare t.ex. prop. 2024/25:17 s. 15 ff.).

För att gäldenären ska vara skyldig att betala ränta under parternas avtalstid förutsätts att detta framgår av parternas avtal. Kreditgivaren har alltså ingen lagstadgad rätt till kreditränta (jfr 2 § räntelagen). Däremot finns det vissa lagstadgade begränsningar vad gäller den ränta som kreditgivaren har möjlighet att ta ut efter avtal.

Fram till år 2018 begränsades parternas avtalsfrihet endast av de generella bestämmelserna om ocker och oskäligen avtalsvillkor i 31 och 36 §§ lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen). Sedan år 2018 innehåller konsumentkreditlagen emellertid särskilda regler om räntetak. Dessa

begränsar kreditgivarens möjlighet att ta ut ränta. Reglerna gäller såväl kreditränta som dröjsmålsränta. Krediträntan definieras som räntekostnaden per år för den vid varje tid obetalda delen av skulden angiven som en ränta (2 §¹⁷). Inledningsvis var reglerna begränsade till krediter med en effektiv ränta som minst uppgick till referensräntan enligt 9 § räntelagen med ett tillägg av 30 procentenheter och som inte huvudsakligen avsåg kreditköp eller bostadskredit, s.k. högkostnadskrediter. För sådana krediter fick inte krediträntan eller dröjsmålsräntan vara mer än 40 procent högre än den vid var tid gällande referensräntan. Det övergripande syftet med regleringen var att minska risken för att konsumentkrediter ledde till överskuld-sättning (se prop. 2017/18:72 s. 20). Den 1 mars 2025 ändrades bestämmelserna om räntetak. Bestämmelserna omfattar numera alla krediter enligt konsumentkreditlagen utom bostadskrediter (4 § fjärde stycket¹⁸). Dessutom har räntetaket sänkts från 40 till 20 procentenheter utöver den vid varje tid gällande referensräntan (19 a § konsumentkreditlagen¹⁹). Ändringarna har motiverats med intresset av att motverka riskfylld kreditgivning och överskuld-sättning (se prop. 2024/25:17 s. 15).

Närmare om dröjsmålsränta

Dröjsmålsräntan har i första hand en preventiv funktion. Den ska fungera som ett påtryckningsmedel som motiverar gäldenären att fullfölja sina skyldigheter enligt avtalet. Rätten till dröjsmålsränta kan vara en följd av parternas avtal men dröjsmålsränta kan också utgå enligt lag. Om parterna inte har reglerat frågan, följer borgenärens rätt till dröjsmålsränta i många fall av den, i huvudsak, dispositiva räntelagen (1975:635).

Innan räntelagen trädde i kraft reglerades borgenärens rätt till dröjsmålsränta i 9 kap. 10 § handelsbalken och en rad specialregler. Regleringen ansågs inkonsekvent och komplicerad och de centrala bestämmelserna om ränta togs därför in i den nu gällande räntelagen. Vid tillkomsten av lagen förutsattes dock att de flesta avtal avseende krediter innehöll villkor om ränta. För de fall att sådana villkor sak-

¹⁷ Se 1 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

¹⁸ Se 1 kap. 7 § (jfr 8 kap.) konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

¹⁹ Se 4 kap. 4 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

nades ansågs det lämpligt att regler om dröjsmålsränta framgick av lag. (Se prop. 1975:102 s. 105 f.)

När dröjsmålsränta ska betalas enligt räntelagen, ska räntan i huvudsak beräknas för år enligt räntefot som motsvarar referensräntan²⁰ med tillägg av åtta procentenheter (6 §). Om fordran löper med ränta när den förfaller till betalning, såsom ofta är fallet med krediter, ska dröjsmålsräntans storlek dock som utgångspunkt motsvara den avtalsenliga räntan (7 §). Om denna ränta är lägre än den legala dröjsmålsräntan, ska dock ränta utgå enligt 6 §.

Dröjsmålsräntans storlek har huvudsakligen bestämts utifrån tre faktorer. För det första har det ansetts lämpligt att dröjsmålsräntan inte bestäms till en så låg nivå att det för gäldenären framstår som lönsammare att betala efter än på förfallodagen. Räntan ska alltså vara högre än placeringsränta eller upplåningsränta på samma risknivå. Denna del av räntenivån kan sägas ha sitt ursprung i pengarnas bruksvärde. För det andra ska den legala dröjsmålsräntan inte vara så låg att en gäldenär prioriterar en annan fordran med avtalad dröjsmålsränta framför fordringar vars dröjsmålsränta har bestämts enligt räntelagen. Dröjsmålsräntan ska slutligen vara tillräckligt hög för att ge borgenären viss kompensation för de särskilda olägenheter som orsakas av att betalning inte sker i rätt tid. (Se prop. 1975:102 s. 88 f.)

Räntelagen innehåller ingen bestämmelse om när ränta slutar att löpa. I allmänhet upphör emellertid ränta att löpa när borgenären har fått en sådan tillgång till betalningsmedlen att medlen kan göras räntebärande.²¹

Vid tillkomsten av räntelagen övervägdes om det fanns skäl att göra fler bestämmelser tvingande. Bland annat med hänsyn till att krediträntan ansågs mer betydelsefull för den enskilde konsumenten infördes det dock inte några regler till skydd för konsumenter mot oskäligen räntor (se prop. 1975:102 s. 82 f.). Parternas avtalsrätt är dock inte ovillkorlig utan begränsas numera av tvingande regler om räntetak i 19 a § konsumentkreditlagen²² samt av 31 och 36 §§ avtalslagen (se ovan om räntetaket).

²⁰ Referensräntan, som fastställs av Riksbanken, uppgår för närvarande (första kalenderhalvåret 2026) till två procent.

²¹ Lindskog, s. 618.

²² Se 4 kap. 4 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

Sambandet mellan räntereglerna och den nuvarande avräkningsordningen

Den nuvarande avräkningsordningen kan motiveras med att en borgenär enligt svensk rätt i princip inte har rätt till ränta på dröjsmålsränta (en närmare genomgång av rättsläget i denna fråga finns i avsnitt 5.7.5). Vid betalningsdröjsmål kompenseras borgenären genom att han eller hon kan ta ut dröjsmålsränta. Om inte heller dröjsmålsräntan betalas, uteblir emellertid i praktiken denna compensation. Avräkningsordningen garanterar att borgenären i vart fall får viss betalning av dröjsmålsräntan.

En ändrad avräkningsordning innebär därför att borgenären inte får compensation för betalningsdröjsmålet i samma utsträckning som i dag. Och när kapitalfordran väl har erlagts, kan borgenären visserligen fortfarande kräva gäldenären på upplupen dröjsmålsränta men har inte – genom ränta på ränta – någon lagstadgad rätt till compensation för att betalningen av denna har dröjt.

I praktiken medför det nuvarande systemet för dröjsmålsränta, tillsammans med den nuvarande avräkningsordningen, att borgenären ofta tillgodoräknas vad som kan vara betydande belopp för dröjsmålsränta (jfr exempel i anslutning till tabell 5.4 ovan). En ändring av avräkningsordningen, så att inlutna medel i första hand avräknas mot kapital, medför att borgenären inte kommer att kunna tillgoda göra sig lika mycket ytterligare dröjsmålsränta som annars hade varit fallet. Någon förmögenhetsförlust i vanlig mening är det dock inte fråga om, eftersom borgenären aldrig har varit garanterad någon ”intäkt” i form av dröjsmålsränta. Borgenären kommer dessutom även efter en ändring av avräkningsordningen att vara bibehållen sin rätt till redan upplupen dröjsmålsränta.

En ändrad avräkningsordning framstår trots detta som tydligt mindre förmånlig för borgenären än den nuvarande avräkningsordningen, eftersom det samlade ränteinflödet från gäldenärskollektivet till borgenärerna måste antas komma att minska.

Effekterna för borgenärerna; ett exempel

I avsnitt 5.4.2 har vi gett exempel på vad en ändrad avräkningsordning skulle innebära för en gäldenär. Ett exempel (i anslutning till tabell 5.4) utgår från ett fall där löneutmätning sker med 6 650 kronor

i månaden. Här diskuterar vi de motsvarande effekterna för borgenären.

För en borgenär innebär skulden i det angivna exemplet en månatlig intäkt om 6 650 kronor, så länge löneutmätning pågår. Det betyder att en avräkningsordning som kortar tiden till att skulden har betalats från 151 månader till 88 månader minskar borgenärens sammanlagda *förväntade* betalningsinflöde med cirka 415 000 kronor (med utgångspunkt i att gäldenären inte avbetalar med mer än 6 650 kronor i månaden). Borgenärens fordran uppgår, oavsett avräkningsordning, till 445 000 kronor (305 000 kronor i kapitalbelopp och 140 000 kronor i upplupen ränta). Om gäldenären reglerar hela skulden omedelbart, blir borgenärens betalningsinflöde betydligt mindre än om gäldenären betalar av skulden över tid. Den angivna månatliga intäkten om 6 650 kronor är m.a.o. inte något som borgenären har blivit garanterad genom kreditavtalet utan utgör närmast en av lagstiftaren tillhandahållen kompensation till borgenären för det fall att dennes fordran inte betalas i tid.

Effekterna av en ändrad avräkningsordning på kreditgivningen

Rent generellt kan sägas att regleringar som begränsar kreditgivarens möjlighet att bli kompenserad genom ränta ofta anses leda till att kreditgivarna blir mer restriktiva i sin utlåning, vilket i sin tur leder till ett minskat utbud av krediter för konsumenter med små marginaler. Det kan även leda till att krediter generellt blir dyrare (jfr t.ex. prop. 2024/25:17 s. 15 ff.).

I vilken omfattning avräkningsordningen påverkar kreditmarknaden är dock i hög grad beroende av hur avräkningsordningen utformas (se vidare avsnitt 10.6.2).

5.5 Problemet med två skilda avräkningsordningar

5.5.1 Allmänt

Den diskussion som har förts i tidigare utredningar har uteslutande avsett ändringar i 13 kap. 13 § utsökningsbalken. Reglerna om avräkning i utsökningsbalken har emellertid ett nära samband med bestämmelserna i 9 kap. 5 § handelsbalken. Det behöver därför göras en

analys av om det inte vid en eventuell ändring av utsökningsbalkens regler även bör göras en ändring i den civilrättsliga lagstiftningen.

Handelsbalken reglerar det civilrättsliga förhållandet mellan borgenären och gäldenären, medan utsökningsbalken innehåller i huvudsak processuella regler som syftar till verkställighet av olika slag av förpliktelser. Det är inte givet att de åtgärder som Kronofogdemyndigheten vidtar inom ramen för verkställigheten påverkar eller korresponderar med det bakomliggande rättsförhållandet. Exempelvis finns det avseende utmätning av lös egendom vissa regler om vem som ska anses vara ägare av egendom som kan bli föremål för utmätning (se vidare 4 kap. 17–23 §§ utsökningsbalken). Kronofogdemyndighetens ställningstagande i detta avseende hindrar inte att det civilrättsligt kvarstår en tvist om äganderätten till den utmäta egendomen (se prop. 1980/81:8 s. 421).

På samma sätt finns det anledning att göra viss skillnad mellan utsökningsbalkens och handelsbalkens regler om avräkning. Utsökningsbalkens bestämmelser ingår som ett led i fördelningen och utbetalningen av influtna medel. Fördelningsbeslut blir inte bindande i andra hänseenden än för de frågor som Kronofogdemyndigheten, inom ramen för sin kompetens, prövar genom beslutet. Fördelningen syftar till att reglera verkningarna av den rättsändring som har skett genom det exekutiva ingripandet och inte till att exempelvis avgöra tvister om vem som är ägare till den sålda egendomen. (Se prop. 1980/81:8 s. 673 ff.) Handelsbalkens regler i denna del är däremot av rent civilrättsligt slag.

Enligt gällande rätt ska avräkning ske på samma sätt enligt handelsbalken som enligt utsökningsbalken. Det finns därför inget behov av att problematisera hur den avräkning som sker av influtna medel vid utmätning påverkar det bakomliggande civilrättsliga förhållandet mellan borgenären och gäldenären.

Läget blir dock ett annat om avräkningsreglerna i utsökningsbalken inte längre skulle korrespondera med avräkningsreglerna i handelsbalken. Om avräkningsreglerna skulle ändras enbart i utsökningsbalken, uppkommer ju frågan om vilken inverkan som verkställigheten får på parternas bakomliggande civilrättsliga förhållande. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.5.2.

En annan nackdel med att ha skilda avräkningsregler i utsökningsbalken respektive den civilrättsliga lagstiftningen är att det kan styra parternas ageranden på ett icke önskvärt sätt. Om utsökningsbalkens

avräkningsordning är mera förmånlig för gäldenären än handelsbalkens, riskerar detta att minska gäldenärens benägenhet att presteras frivilligt. En gäldenär som inte har förmåga att betala hela den utestående skulden kan ju föredra att inte betala överhuvudtaget, för att på så sätt förmå borgenären att ansöka om verkställighet och därigenom få till stånd en, från gäldenärens perspektiv, mer ändamålsenlig avräkningsordning.²³ Det kan inte heller uteslutas att en diskrepans mellan utsökningsbalkens och handelsbalkens avräkningsregler skulle kunna påverka borgenärernas agerande. Från en borgenärs perspektiv skulle det i det enskilda fallet kunna vara mer fördelaktigt om avräkning skedde enligt reglerna för frivillig betalning. Det kan medföra att borgenären väljer att avvakta med verkställighet på ett sätt som i det enskilda fallet inte är förmånligt vare sig för denne eller för gäldenären. Vi återkommer även till dessa frågor i avsnitt 5.5.2.

Om utsökningsbalkens regler inte längre korresponderar med vad som gäller vid frivillig betalning, ger det alltså upphov till flera frågor och problem. Det talar med viss styrka för att avräkningsordningen bör vara densamma i såväl utsökningsbalken som den civilrättsliga lagstiftningen. Samtidigt kan det givetvis hävdas att de skyddsintressen som påkallar en ändring av avräkningsordningen inte gör sig gällande på samma sätt vid frivillig betalning. Vi har därför övervägt om en ändring av avräkningsordningen skulle kunna begränsas till utsökningsbalken men utformas så att den inte ger upphov till oönskade effekter.

5.5.2 En ändrad avräkningsordning enbart i utsökningsbalken?

Det minst ingripande alternativet kan synas vara att ändra avräkningsordningen i utsökningsbalken – den lag som tillämpas när gäldenären inte betalar en förfallen fordran – men låta de civilrättsliga reglerna kvarstå oförändrade. De problem som vi vill komma till rätta med gör sig ju tydligast gällande i samband med utmätning. I tidigare utredningsarbeten har också framhållits att det är i de fall då fordran drivs in med hjälp av statliga tvångsmedel som skälen för ändring gör sig starkast gällande. Vidare skulle sannolikt en ändring av avräk-

²³ Detta givetvis under förutsättning att Kronofogdemyndighetens avräkning även påverkar det civilrättsliga förhållandet mellan parterna, något som – enligt vad som ovan har sagts – inte är helt givet.

ningsordningen enbart i utsökningsbalken ha en mindre påverkan på kreditmarknaden, eftersom de flesta fordringar betalas på frivillig väg.

Att ändra enbart avräkningsordningen i utsökningsbalken är dock, som redan har berörts, förknippat med flera nackdelar.

Den rättsliga verkan av två skilda avräkningsordningar

En nackdel är att det inte är givet hur den civilrättsliga fordran påverkas av att avräkning sker i annan ordning vid verkställighet. Kommer den civilrättsliga fordran att vara av annan art och storlek än den som Kronofogdemyndigheten kan driva in och hur påverkar det i så fall borgenärens möjlighet att få hela den civilrättsliga fordran verkställd? Vad skulle gälla mellan parterna beträffande den del av fordran som inte anses betalad enligt handelsbalkens regler men väl enligt utsökningsbalkens?

Frågorna har inget givet svar. Möjligen skulle kvarstående belopp, beräknat enligt handelsbalkens regler, få karaktär av s.k. naturlig fordran som borgenären inte har möjlighet att kräva ut (motsvarande det som gäller för en preskriberad fordran). Det kan dock antas att en sådan ordning skulle kunna innebära komplikationer vid Kronofogdemyndighetens hantering av verkställighetsärenden. Till detta kommer att det knappast är tillfredsställande om rättsordningen på en och samma gång erkänner existensen av en fordran (enligt handelsbalkens regler) men samtidigt förmenar borgenären möjligheten att göra fordran gällande.

Det torde i och för sig vara möjligt att i huvudsak komma till rätta med de nu angivna oklarheterna genom en uttrycklig bestämmelse i utsökningsbalken om att avräkningen vid utmätningen ska ha civilrättslig verkan, t.ex. genom att där anges att gäldenären är fri från betalningsansvar i den utsträckning utmäta medel har avräknats på skulden (jfr 47 § skuldsaneringslagen och se bilaga 2).²⁴ Problemen med att ha två skilda avräkningsordningar kan dock i skilda sammanhang ändå kvarstå, särskilt om en fordran växelvis är föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten och växelvis betalas på frivillig väg. Det förekommer också att gäldenärer i nära anslutning till en begärd verkställighet betalar direkt till borgenären. Att då

²⁴ En sådan lagregel framstår inte som särskilt dramatisk, i ljuset av att en avräkning enligt utsökningsbalken i dag alltid leder till motsvarande minskning av den civilrättsliga fordran.

växelvis tillämpa skilda avräkningsordningar framstår som mindre lämpligt.

Påverkan på gäldenärens och borgenärens beteenden

En för gäldenären mer förmånlig avräkningsordning enbart enligt utsökningsbalken skulle, som vi redan har berört, även kunna få oönskade effekter för gäldenärens benägenhet att betala på frivillig väg. Det skulle skapa incitament för honom eller henne att vara passiv när fordran förfaller till betalning eller avböja ett erbjudande om avbetalningsplan i syfte att förmå borgenären att i stället ansöka om verkställighet och därmed möjliggöra en avräkning på kapitalfordran som annars inte hade varit möjlig. Det kan visserligen antas att de flesta gäldenärer ändå föredrar frivillig betalning, eftersom de av flera skäl vill undvika verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Risken för att gäldenärer i ökad utsträckning låter ärendet gå till Kronofogdemyndigheten är emellertid enligt vår mening likväl värd att beakta.

Att enbart ändra utsökningsbalkens regler skulle också kunna få oönskade effekter för borgenärens incitament att vända sig till Kronofogdemyndigheten för att driva in skulden. Att borgenären väljer att avvakta med verkställighet kan i det enskilda fallet vara mindre förmånligt för såväl borgenären som för gäldenären.

Ett alternativ; ändrad avräkningsordning efter viss tid

Ett sätt att motverka negativa effekter av dessa slag skulle kunna vara att införa en tröskel för när den för gäldenären mera förmånliga avräkningsordningen ska börja tillämpas. Ett sådant alternativ är att den nya avräkningsordningen ska tillämpas först med viss fördröjning. På så sätt skulle gäldenärens incitament att förhålla sig passiv kunna minskas. En sådan reglering skulle också vara mer förmånlig för borgenärerna.

Rent konkret skulle en sådan tröskel kunna vara att avräkningsordningen ändras först efter det att verkställighet har pågått en viss tid, exempelvis först ett år efter det att ansökan om verkställighet kom in till Kronofogdemyndigheten (jfr övervägandena i SOU 2008:82).

En reglering av detta slag torde dock få enbart begränsad betydelse för fordringar som utgör krediter med kostnadstak (se beräkningar i avsnitt 5.4.2 ovan). Beroende på kreditens storlek, kreditränta, dröjsmålsränta, avgifter och andra kostnader kan det ta enbart några år för krediten att nå upp till kostnadstaket. Och beroende på kreditavtalets löptid kan kostnadstaket komma att uppnås kort tid efter det att krediten har förfallit till betalning.²⁵ När kostnadstaket uppnås slutar skulden att växa, vilket innebär att avräkningsordningen blir irrelevant och inte ger gäldenären något skydd utöver det som kostnadstaket ger.²⁶

Enligt vår mening framstår det under alla förhållanden som en principiellt märklig ordning om det som i grunden rör ett civilrättsligt förhållande mellan enskilda görs beroende av hur länge handläggningen har pågått hos den verkställande myndigheten.

En ytterligare komplikation är att det inte är ovanligt att borgenärer efter en tid återkallar sin ansökan om verkställighet, t.ex. därför att gäldenärens betalningsförmåga är så begränsad att det saknas möjlighet att ens få grundavgiften för verkställighetsansökan ersatt, men senare återkommer med en ny ansökan. Med den nu diskuterade regleringen – ändrad avräkningsordning först viss tid efter ansökan om verkställighet – skulle den för gäldenären mer förmånliga avräkningsordningen då skjutas framåt i tiden. Regleringen skulle därmed öppna för kringgåenden. För att undvika detta skulle regleringen i och för sig kunna utformas så att fristen i stället beräknas på den totala tid som fordran har varit föremål för verkställighet. Inte heller en sådan reglering skulle emellertid vara invändningsfri, framför allt på grund av de praktiska komplikationer som den skulle ge upphov till, inte minst i samband med borgenärsbyten.

Ett bättre alternativ skulle därför kunna vara att beräkna fristen från tiden för exekutionstiteln eller fordrans förfallodag. För att detta alternativ skulle minska gäldenärens incitament att förhålla sig passiv skulle fristen behöva vara lång. En lång frist riskerar dock att göra ändringen verkningslös.

Oavsett vilken av de nu skisserade ”fördröjningsalternativen” som väljs, är det uppenbart att avräkningsordningen därmed skulle

²⁵ Jfr SOU 2023:38 s. 638.

²⁶ Det nu sagda gäller givetvis enbart i fråga om skulder som omfattas av ett kostnadstak, vilket inte är fallet i fråga om äldre skulder.

bli mera komplicerad och att gäldenärens möjligheter att överblicka sin situation skulle minska.

Ett annat alternativ; enbart partiell avräkning från kapital

Ett annat sätt att minska risken för oönskade effekter av en till utsökingsbalken begränsad ändring av avräkningsordningen skulle vara att dela upp den betalning som inflyter genom verkställigheten så att viss avräkning sker mot ränta och viss avräkning mot kapital (t.ex. hälften mot kapital och hälften mot ränta). Beroende på hur stor andel som omedelbart räknas av på kapitalet skulle ett sådant alternativ kunna underlätta för gäldenären att ta sig ur skuldsättningen men inte i samma utsträckning ge honom eller henne incitament att undvika frivilliga betalningar. Alternativet är dessutom mera förmånligt för borgenären.

Även med detta alternativ kvarstår dock en viss risk för att gäldenären väljer att vara passiv i syfte att förmå borgenären att ansöka om verkställighet. På samma sätt som en avräkningsordning som börjar gälla först efter en viss tid skulle en reglering av detta slag också riskera att ha en marginell betydelse för krediter som omfattas av kostnadstaket (se beräkningar i avsnitt 5.4.2). Och särskilt för de allra värst skuldsatta kommer det med en avräkningsordning av detta slag fortfarande att vara mycket svårt att ta sig ur skuldsättningen.

Ett tredje alternativ; ändrad avräkningsordning först när skulden har nått viss nivå

Ytterligare ett alternativ är att tillämpa en ändrad avräkningsordning först när gäldenärens kostnader för skulden når upp till ett visst belopp. På så sätt skulle reglernas konkurrens med kostnadstaket minska och reglerna ändå få effekt i fall där gäldenärens situation, trots kostnadstaket, är särskilt besvärlig. En ändrad avräkningsordning av detta slag skulle sannolikt många gånger få begränsad betydelse i fråga om mindre krediter. En ändrad avräkningsordning skulle däremot kunna vara ett fungerande komplement till kostnadstaket för de krediter som avser högre belopp. För sådana krediter kan ju gäldenärens kostnader, trots kostnadstaket, bli betydande. Om reglerna

skulle göras tillämpliga enbart på krediter som avser högre belopp, skulle också påverkan på kreditmarknaden bli mindre.

En ordning av det angivna slaget skulle emellertid bli komplicerad. Den skulle sannolikt också öppna för kringgåenden, t.ex. genom att borgenärer delar upp skulden på flera kreditbelopp som understiger den av lagstiftaren angivna gränsen.

Slutsatser

Om en ändring av avräkningsordningen begränsas till att gälla vid utmätning, kommer det att ge upphov till vissa rättsliga oklarheter vad gäller verkan av avräkningen på det civilrättsliga rättsförhållandet mellan parterna. Dessa torde dock delvis kunna undanröjas genom förtydliganden i lagstiftningen.

Att ändra avräkningsordningen enbart i utsökningsbalken skulle ge gäldenärer incitament att låta skulden gå till indrivning i stället för att betala den frivilligt, medan borgenären skulle få incitament att dröja med verkställighet. Sådana incitament skulle i och för sig kunna minskas genom att det i avräkningsordningen byggs in den ena eller andra typen av begränsningar (se ovan). Incitamenten kommer dock inte att kunna undvikas helt. Begränsningar av de angivna slagen skulle dessutom göra regleringen komplicerad och svåröverskådlig.

5.5.3 En sammanhållen reglering för frivillig och tvångsvis betalning

Att avräkningsordningen vid frivillig betalning korresponderar med den som gäller vid verkställighet enligt utsökningsbalken har flera fördelar. Det upprätthåller systematiken i lagstiftningen, eftersom den civilrättsliga fordran då tveklöst kommer att överensstämma med den fordran som Kronofogdemyndigheten har att hantera för verkställighet. Den relativa enkelheten i regleringen bibehålls. Och framför allt skapas det inte några incitament för vare sig borgenären eller gäldenären att välja den ena ordningen framför den andra.

Mot detta ska ställas att en mera generell ändring av avräkningsordningen även i handelsbalken – dvs. i praktiken vid frivillig betalning – är ägnad att få en större påverkan på kreditmarknaden. Effekter kan uppkomma även i fråga om krediter där betalningssvårigheter

inte har uppkommit eller förväntas uppkomma. Under utredningsarbetet har sålunda hävdats att regleringen skulle få verkningar på områden där den inte behövs.

Styrkan i det sistnämnda argumentet blir beroende av hur avräkningsregleringen utformas. Regleringen bör utformas så att den försätter gäldenärer med betalningssvårigheter i ett bättre läge än i dag. Den bör däremot inte beröva borgenärer möjligheten till avtalad eller lagstadgad ränta.

I avsnitt 5.6 diskuterar vi bl.a. en avräkningsordning som innebär att vid betalning av *förfallna fordringar* ska influtna medel respektive betalning i första hand avräknas mot räntebärande skuld (med vilket vi avser dels räntebärande ränteskuld, dels räntebärande kapitalskuld) och slutligen mot den övriga ränteskulden. En på det sättet utformad avräkningsordning kommer enligt vår uppfattning främst att få betydelse i fråga om gäldenärer som har fått betalningssvårigheter. Den kommer – vid en jämförelse med dagens ordning – inte att få någon betydelse när det gäller välfungerande avtalsförhållanden där gäldenären betalar i tid. En ordning av detta slag skulle inte heller påverka borgenärens rätt till kreditränta. Vi bedömer därför att verkningarna för kreditmarknaden inte kommer att bli särskilt betydande.

En särskild fördel med att tillämpa en ändrad avräkningsordning av detta slag även vid frivillig betalning är att det kommer att ge gäldenärerna bättre förutsättningar att ta sig ur betalningssvårigheter på ett tidigt stadium, innan skulderna har gått till indrivning. Därmed minskar också risken för att betalningssvårigheter som från början har varit förhållandevis begränsade utvecklas till evighetsskuldssättning.

Under utredningsarbetet har dock framhållits att en ändrad avräkningsordning även vid frivillig betalning kan få särskilt negativa effekter för borgenärskollektivet om den tillämpas även på fordringar som har uppkommit före ikraftträdandet. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.7.4.

5.6 En modell för en ändrad avräkningsordning

En ändrad avräkningsordning bör, som vi redan har varit inne på, utformas så att den framför allt får betydelse när en gäldenär har hamnat i betalningssvårigheter (så är givetvis regelmässigt fallet vid verkställighet enligt utsökningsbalken men inte nödvändigtvis vid

frivillig betalning). Den ändrade avräkningsordningen bör därför få genomslag först när kapitalfordran har förfallit till betalning. Fram till dess bör betalning på vanligt sätt avräknas mot kreditränteskuld innan avräkning görs mot kapital. Det bör i sammanhanget noteras att fram till förfallotidpunkten föreligger definitionsmässigt ingen dröjsmålsränteskuld.

I linje med det sagda har vi övervägt en ny avräkningsordning som innebär att influtna eller inbetalda medel i första hand avräknas mot kreditränteskuld, därefter mot kapitalskuld och sist mot skuld avseende upplupen dröjsmålsränta. Därmed kommer borgenärerna fortfarande att få kompensation för utlånade medel, såvitt gäller avtalets löptid; gäldenärens betalning kommer ju att påverka kapitalbeloppet först sedan kreditränteskulden har erlagts. När fordran har förfallit till betalning är det – med den nu gällande avräkningsordningen där avräkning först sker mot ränta – dröjsmålsräntan som kan få skulden att växa på ett för gäldenären många gånger ohanterligt sätt. Om gäldenären i stället först får avräkna betalningen mot kreditränteskuld och kapital (de då räntebärande posterna) och avräkning först därefter sker mot dröjsmålsränteskuld, kan skuld tillväxten bromsas. För den del av kreditmarknaden som i dag är ”välfungerande” torde en ordning av detta slag få mindre betydelse. Det stora flertalet gäldenärer betalar ju i tid, eller med enbart något mindre dröjsmål, och någon dröjsmålsränta av betydelse aktualiseras därför aldrig.

Mot en modell av det nu angivna slaget kan emellertid invändas – särskilt vad gäller avräkning i samband med verkställighet – att det i meddelade exekutionstitlar sällan görs någon åtskillnad på kreditränta och dröjsmålsränta. Kronofogdemyndigheten kan då inte skilja på den ena eller andra typen av ränta. En på detta sätt ändrad avräkningsordning skulle därför kunna bli svår att tillämpa i fråga om befintliga exekutionstitlar, där en sådan åtskillnad inte görs. På längre sikt skulle tillämpningssvårigheterna kunna minskas genom författningskrav på att det i framtida exekutionstitlar görs skillnad på kreditränta och dröjsmålsränta. Detta skulle dock enligt vår bedömning innebära inte helt obetydligt merarbete i tvistemål och mål om betalningsföreläggande, vilket givetvis inte är önskvärt.

Vi har i det sammanhanget också övervägt en ordning som innebär att avräkning i första hand sker mot den del av fordran som löper med högst räntefot. Eftersom den avtalade räntesatsen för en fordran kan variera över tid och dessutom kan beräknas på olika sätt, är det

dock förknippat med stora svårigheter att tillämpa en sådan ordning i praktiken. Inte heller denna lösning framstår därför som en väg framåt.

Ett liknande resultat skulle emellertid kunna uppnås genom en reglering som innebär att inbetalda eller inbetalda medel först avräknas mot alla räntebärande poster (dvs. i huvudsak kapitalbelopp och kreditränteskuld), innan avräkning sker mot icke-räntebärande fordran på dröjsmålsränta.²⁷ Om regleringen begränsas till att gälla förfallna fordringar – och därmed inte träffar fordringar där krediträntan fortfarande löper – skulle en sådan avräkningsordning i praktiken påverka endast den skuldtillväxt som dröjsmålsräntan orsakar. I praktiken skulle effekten i regel vara att jämställa med att avräkning sker i ordningen kreditränta – kapitalbelopp – dröjsmålsränta. Tillämpningssvårigheterna skulle bli mindre än i det förra alternativet. Lösningen förutsätter att Kronofogdemyndigheten kan skilja på sådan ränteskuld som är räntebärande och sådan som inte är det. Detta torde emellertid redan i dag vara möjligt.

5.7 Överväganden om utformningen av en ändrad avräkningsordning

5.7.1 Inledning

Oavsett utredningens ställningstagande till frågan om avräkningsordningen för konsumentfordringar bör ändras, ska nödvändiga författningsförslag lämnas. Det behöver därför övervägas hur sådana regler lämpligen bör utformas. Reglernas möjliga utformning kan också vara av betydelse för att bedöma styrkan i argumenten för och emot en ändrad avräkningsordning. Reglernas utformning kan med andra ord också ha betydelse för utredningens ställningstagande till om reglerna överhuvudtaget bör ändras. Nedan följer därför en bedömning av hur en ändrad avräkningsordning bör utformas, om en sådan införs.

²⁷ Som har berörts i avsnitt 5.4.3 löper vanligtvis inte ränta på dröjsmålsränteskuld.

5.7.2 Vilka fordringar bör omfattas av en ändrad avräkningsordning?

Bedömning

En ändrad avräkningsordning, om en sådan införs, bör gälla för samtliga konsumentfordringar.

Den nuvarande principen om avräkning i 9 kap. 5 § handelsbalken är generellt tillämplig och är således tillämplig på alla typer av privaträttsliga fordringar. Det gäller även avräkningsordningen i 13 kap. 13 § utsökningsbalken, dock att denna inte är tillämplig i sådana mål där fordran tillkommer staten. Enligt våra direktiv ska emellertid våra överväganden om en ändrad avräkningsordning ta sikte enbart på *konsumentfordringar*. Ett regelverk med en ändrad avräkningsordning behöver därför begränsas i förhållande till vad som i dag gäller enligt handelsbalken respektive utsökningsbalken.

Även begreppet konsumentfordran rymmer olika slag av fordringar. Det finns mot denna bakgrund anledning att belysa vilka typer av konsumentfordringar som bör omfattas av en ändrad avräkningsordning.

Konsumentfordringar

Begreppet konsumentfordran förekommer inte i de särskilda lagarna på konsumentskyddets område, t.ex. konsumentkreditlagen.

En reglering vars tillämpningsområde är begränsad till konsumentfordringar finns däremot i preskriptionslagen (1981:1130). Den lagen innehåller bestämmelser om en särskild, treårig preskriptionsfrist som gäller för fordran mot en konsument, om fordringen avser en vara, tjänst eller annan nytthet som en näringsidkare i sin yrkesutövning har tillhandahållit konsumenten för huvudsakligen enskilt bruk.

Begreppen konsument och näringsidkare har här samma innebörd som i annan konsumenträttslig lagstiftning (se prop. 1979/80:119 s. 90). Detta innebär att med konsument avses en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet och med näringsidkare avses en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna närings-

verksamheten (se t.ex. 1 kap. 2 § konsumentköplagen och 2 § konsumentkreditlagen²⁸).

Att bestämmelsen om treårig preskription i preskriptionslagen är tillämplig på fordringar som avser en vara, tjänst eller annan nytthet innebär att den har en bred tillämplighet. Bestämmelsen träffar såväl fordringar som avser varor eller annan lös egendom som fordringar som avser fast egendom. Fordringarna kan grunda sig på en rad skilda slag av avtal, såsom försäljning, överlåtelse och upplåtelse av olika slags rättigheter. Som exempel på fordringar som avser upplåtelse av rättighet kan nämnas uthyrning av lösöre, lån av pengar eller upplåtelse av nyttjande till hus (däribland hyra). Fordringar avseende tjänster kan exempelvis avse ersättning för arbete på lös sak (t.ex. reparation av bil) eller fast egendom (t.ex. ombyggnad av hus), sjuk- eller tandvård, undervisning och juridisk rådgivning. Inom tillämpningsområdet faller vidare leverans av vatten, gas och elektricitet. Leverantören kan vara såväl en privat aktör som ett statligt eller kommunalt organ, under förutsättning att aktören respektive organet har handlat i egenskap av näringsidkare. Utanför tillämpningsområdet faller däremot sådana fordringar som har sin grund i ren myndighetsutövning, såsom återbetalningskrav avseende studiemedel eller bostadsbidrag. Detsamma gäller fordringar där borgenären är en privatperson, och detta även om fordran har uppkommit i samband med en transaktion som har förmedlats av en näringsidkare. (Se prop. 1979/80:119 s. 91 f.).

Också olika slag av brottsrelaterade fordringar, t.ex. skadestånd på grund av brott, faller givetvis utanför begreppet konsumentfordran.

Det kan alltså konstateras att preskriptionslagens definition av konsumentfordringar är vid. Om en ändrad avräkningsordning tillämpas på konsumentfordringar, med den innebörd som begreppet har i preskriptionslagen, kommer reglerna att få en bred tillämplighet. De kommer framför allt att träffa olika typer av konsumentkrediter, såväl lånekrediter som fordringar som uppkommer genom kreditköp. Men de kommer också att träffa fordringar som grundar sig på avtal där betalning ska erläggas i förskott (t.ex. vissa avtal om hyra eller abonnemang).

Det är mot den angivna bakgrunden uppenbart att konsumentfordringar, i preskriptionslagens mening, kan vara av mycket olika slag och grunda sig på en mängd olika slag av avtal. Till detta kommer

²⁸ Se 1 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

att fordringarnas storlek också kan skilja sig avsevärt. Våra överväganden behöver därför ta höjd för att skälen för en ändrad avräkningsordning och styrkan i dessa kan variera beroende på fordringarnas typ och storlek.

Närmare om olika slag av konsumentfordringar

Ett sätt att bedöma vilka konsumentfordringar som en reglering bör träffa är att titta på vilka fordringar som oftast leder till verkställighet hos Kronofogdemyndigheten, eftersom det i huvudsak torde vara dessa typer av fordringar som driver överskuldssättningen.

En stor andel av de fordringar som leder till verkställighet avser fordringar från finansiella branscher som banker och andra kreditgivare. Dessa fordringar uppgår ofta till höga belopp. Fordringarna går också ofta vidare från utslag till verkställighet vilket tyder på att gäldenären saknar förmåga att betala fordran. Fordringar som är hänförliga till andra branscher, såsom uthyrning, telekommunikation, el- och energiförsörjning samt vatten, avlopp och avfall, ger upphov till en lägre andel mål som går från utslag till verkställighet, trots att de står för en relativt stor andel av målen. Detta kan bero på att borgenärerna i dessa fall har andra sanktionsmöjligheter, såsom att stänga av tjänster vid utebliven betalning. Dessutom uppgår många av dessa fordringar till lägre belopp som gäldenären lättare kan betala.²⁹

Siffrorna från Kronofogdemyndigheten tyder alltså på att det är krediter som driver överskuldssättningen.³⁰ Behovet av en ändrad avräkningsordning är därmed som störst för sådana konsumentfordringar som utgör konsumentkrediter, eftersom de både är vanliga i mål för verkställighet och avser höga belopp. Systematiska skäl kan också anses tala för att regleringen bör avgränsas till att gälla enbart konsumentkrediter. Det är enbart i fråga om sådana fordringar som det förekommer kreditränta. För sådana fordringar utgör konsumentkreditlagen en lämpligt avgränsad lag som reglerar liknande frågor och dessutom är tvingande till konsumentens förmån. Vidare skulle det bli tydligt för tillämparen i vilka fall regleringen aktualiseras.

²⁹ *Krav hos Kronofogden per bransch*, Korta analyser, nr 2, 2025.

³⁰ Pressmeddelande från Kronofogdemyndigheten, 21 maj 2025, *Snabblån och bankskulder vanligaste kraven hos Kronofogden*.

Det nu anförda talar för att begränsa tillämpningsområdet för en ändrad avräkningsordning till konsumentkrediter. Det för emellertid över till frågan om vad som avses med en konsumentkredit.

En ändrad avräkningsordning bör omfatta alla konsumentkrediter ...

Regler om konsumentkrediter återfinns huvudsakligen i konsumentkreditlagen. Lagen tillämpas som utgångspunkt på en kredit som en näringsidkare lämnar eller erbjuder en konsument (1 §³¹). Begreppet kredit är inte definierat men lagen innehåller en definition av begreppet kreditavtal. Med detta avses ett avtal om lån, kontokredit, betalningsanstånd eller liknande (2 §³²).

Det finns en stor variation bland de kreditprodukter som faller in under lagens tillämpningsområde. En vanlig produkt är fristående krediter. Med dessa avses lån utan direkt samband med köp av en vara eller en tjänst. Fristående krediter kan i sin tur utgöras av lån med säkerhet, såsom det stora flertalet bostadskrediter, eller av lån utan säkerhet, s.k. blancolån. En annan typ av kredit är kontokrediter, vilka ger kredittagaren en fortlöpande rätt att utnyttja ett visst kreditutrymme (2 §³³). Ytterligare en ofta förekommande kredittyp är fakturakrediter, dvs. betalningsanstånd som ges i samband med köp av en vara eller en tjänst. Ett exempel på en sådan kredit är det som brukar kallas ”Köp nu, betala senare” eller ”buy now pay later” (BNPL). Med detta avses ofta det betalningsalternativ som erbjuds inom e-handeln där konsumenten får en faktura med en kostnadsfri kredit, under förutsättning att betalning sker inom 14–30 dagar efter det att varan skickades. Även hantverksfakturer utgör fakturakrediter, eftersom de innebär ett betalningsanstånd för den tjänst som hantverkaren har utfört. Vidare kan vissa fortlöpande avtal, såsom tillhandahållande av el och vatten, utgöra kreditavtal eftersom betalning ofta sker i efterskott. (Se vidare SOU 2023:38 s. 154 f. och SOU 2024:69 s. 159 f.)

Begreppet kredit i konsumentkreditlagen har alltså en vidsträckt innebörd och träffar, såvitt vi kan bedöma, flertalet av de fordrings typer som driver överskuldssättningen.

³¹ Se 1 kap. 4 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

³² Se 1 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011).

³³ Se 1 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011).

... men även andra konsumentfordringar

Trots det nyss sagda anser vi att det inte finns tillräckliga skäl för att undanta konsumentfordringar som inte utgör konsumentkrediter från tillämpningsområdet för en ändrad avräkningsordning. Statistik från Kronofogdemyndigheten visar att äldre fordringar till en del avser hyror, mobilabonnemang och leasingavgifter. Långvariga betalningsproblem kan alltså uppstå även i relation till fordringar som endast under vissa förutsättningar utgör krediter (se vidare SOU 2024:69 s. 187). Det har framhållits att mobilabonnemang och leasingavgifter under perioder bidragit till skuldsättning. Vilka typer av fordringar som leder till betalningsproblem kan dessutom förändras över tid.

Syftet med en ändrad avräkningsordning gör sig alltså gällande även i fråga om andra konsumentfordringar än konsumentkrediter.

Genom att göra reglerna tillämpliga på samtliga konsumentfordringar minskar också risken för gränsdragnings- och tillämpningsproblem. Det kan inte uteslutas att en förvärvare av en fordran, som ibland överlåtits i flera led, saknar kännedom om huruvida fordringen grundas på en konsumentkredit eller inte. Om den ändrade avräkningsordningen tillämpas på samtliga slag av konsumentfordringar, bör emellertid borgenären kunna presumera att en fordran som avser en fysisk person ska avräknas enligt den särskilda avräkningsordningen för konsumentfordringar (se vidare avsnitt 5.7.5).

Särskilt om bostadskrediter

En konsumentfordran som särskilt bör beröras är bostadskrediter, dvs. krediter med säkerhet i fast egendom eller egendom med anknytning till fast egendom samt krediter som har tagits i syfte att förvärva eller behålla sådan egendom, även om ingen säkerhet ställs (2 § konsumentkreditlagen³⁴). Frågan är om fordringens särskilda karaktär motiverar att denna undantas från den ändrade avräkningsordningen. Bostadskrediter har ofta en lägre ränta, eftersom kreditgivaren har säkerhet i bostaden. Kreditgivarna gör också i regel mer omfattande kreditprövningar, vilket leder till att bolånetagare ofta har hög återbetalningsförmåga. Detta innebär i sin tur att en låg andel av bostads-

³⁴ Se 1 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011).

krediterna leder till betalningsproblem.³⁵ Att bostadskrediter sällan leder till betalningsproblem talar i viss mån mot att ändra avräkningsordningen för sådana krediter. Vidare är en välfungerande bolåne-marknad av stor betydelse för samhällsekonomin i stort, vilket talar för att särskild försiktighet bör iakttas i förhållande till sådana krediter.

För många människor är samtidigt bostadsköpet den ekonomiskt mest betydande transaktionen som de gör under livet. Bostadskrediter avser ofta höga belopp med långa löptider och för en gäldenär som kommer efter med amorteringar och räntebetalningar kan effekterna bli förödande, inte minst vid kraftiga förändringar på bostadsmarknaden av det slag som inträffade på 1990-talet. Även om det fortfarande är få bolånetagare som får allvarliga betalningsproblem, har antalet fyrdubblats mellan åren 2021 och 2024 i samband med att prisnivån i samhället och räntan har ökat.³⁶

Det har under utredningens arbete uttryckts farhågor för att en ändrad avräkningsordning för bostadskrediter skulle kunna leda till att fler sådana krediter sägs upp i förtid när gäldenären är i väsentligt dröjsmål med betalningen (jfr 33 § första stycket 3 konsumentkreditlagen³⁷). Detta skulle givetvis inte vara önskvärt.

Bedömningen om gäldenären är i väsentligt dröjsmål ska främst göras utifrån beloppets storlek och dröjsmålets varaktighet (se prop. 1991/92:83 s. 131). Det kan i och för sig inte uteslutas att en ändrad avräkningsordning leder till att ränteskulder blir äldre än vad de normalt blir enligt den nuvarande avräkningsordningen (eftersom betalning av ränteskulden kan komma att prioriteras ned till förmån för betalning av kapitalskulden). Det finns dock enligt vår mening inte anledning att befara att den samlade skulden kommer att avbetalas i mindre utsträckning än tidigare. Risken för att fler bostadskrediter sägs upp i förtid bedömer vi därför som försumbar.

Vi anser därför att en ändrad avräkningsordning bör gälla även för bostadskrediter.

Därmed bör den ändrade avräkningsordningen gälla även när en fastighet har utmätts för en konsumentfordran. När en fastighet har

³⁵ *Få bolån leder till skulder hos Kronofogden*, Korta analyser, Nr 4 2025, *Långgivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogden*, FI-analys nr 35, s. 11 och 19 f.

³⁶ *Se Få bolån leder till skulder hos Kronofogden*, Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, Nr 4, 2025.

³⁷ Se 6 kap. 2 § första stycket 3 konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

utmäts, finns det särskilda regler om avräkning i 12 kap. 26 § utsökningsbalken. Dessa har dock i fråga om ordningen mellan ränta, biförpliktelse och kapitalbelopp samma innebörd som den allmänna bestämmelsen i 13 kap. 13 § utsökningsbalken. Ränta och annan biförpliktelse ska alltså tas upp före fordringens kapitalbelopp, om inte borgenären yrkar annat. Det krävs därför ett tillägg i 12 kap. 26 § utsökningsbalken, om att konsumentfordringar ska tas upp i den särskilda ordning som gäller för avräkning av konsumentfordringar. Samma ändring bör göras i de motsvarande särbestämmelserna om avräkning vid utmätning av registrerat skepp, registrerat luftfartyg och in-tecknade reservdelar till luftfartyg (se 10 kap. 11 § och 11 kap. 1 § utsökningsbalken).

5.7.3 Utformningen av en ändrad avräkningsordning

Bedömning

En ändrad avräkningsordning bör utformas så att avräkning i första hand sker mot vissa kostnader, i andra hand mot kapitalfordran och annan räntebärande fordran och slutligen mot dröjsmålsränta. Den omvända avräkningsordningen bör gälla vid såväl frivillig som tvångsvis betalning men endast i fråga om betalning av förfallna skulder.

Avräkning bör göras mot kapitalfordran och annan räntebärande fordran innan avräkning sker mot dröjsmålsränta

En ny avräkningsordning bör utformas så att den tillgodoser gäldenärens intresse av att genom betalning nedbringa den del av skulden på vilken det löper ränta. Gäldenärens intresse måste samtidigt vägas mot borgenärens intresse av att bli kompenserad för att under viss tid inte ha kunnat förfoga över sitt kapital. I avsnitt 5.6 har vi diskuterat ett par skilda avräkningsordningar som enligt vår mening innebär en godtagbar balans mellan de båda motstående intressena. Den från ett teoretiskt perspektiv mest tilltalande modellen är den där avräkning först sker mot kreditränteskuld, därefter mot kapital-skuld och sist mot dröjsmålsränteskuld. Den modellen kan emellertid bli svår att tillämpa i praktiken. Vi bedömer därför att den modell

som i stället bör väljas är den där avräkning för en förfallen skuld först sker mot kapitalskuld och annan räntebärande skuld (i praktiken kreditränteskuld) och sist mot övrig ränteskuld.

*En ändrad avräkningsordning bör gälla
såväl vid utmätning som vid frivillig betalning*

Behovet av att ändra avräkningsordningen är tveklöst störst när det gäller skulder som har gått till indrivning hos Kronofogdemyndigheten. Det kan synas tala för att ändra enbart avräkningsordningen i utsökningsbalken men inte den motsvarande civilrättsliga avräkningsordningen. Därmed skulle också – kan det hävdas – den ändrade avräkningsordningen bli tillämplig enbart där det är tydligt att gäldenären har betalningsproblem.

Mot detta ska emellertid vägas att det förekommer ett mycket stort antal gamla skulder för gäldenärerna trots att dessa skulder ännu inte har föranlett någon ansökan om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Detta visar sig bl.a. genom att endast en begränsad andel av de fordringar som hanteras av inkassobolagen har blivit fastställda i en exekutionstitel. Exempelvis har endast drygt 30 procent av de fordringar som är tio år eller äldre blivit fastställda. Det finns därför anledning att anta att många svårt skuldsatta gäldenärer med skulder som är föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten också har andra gamla skulder som fortlöpande ger upphov till ny dröjsmålsränteskuld. Behovet av en ändrad avräkningsordning finns alltså även utanför utsökningsreglernas tillämpningsområde.³⁸ Till detta kommer att tillämpningen av en ändrad avräkningsordning även vid frivilliga betalningar är ägnad att ge positiva effekter på ett tidigare stadium, innan gäldenärens skuldsättning har blivit ohanterlig för honom eller henne. Därmed minskar också risken för att ytterligare gäldenärer i framtiden hamnar i en mycket svår skuldsättning.

Ett ytterligare argument för att ändra avräkningsordningen även i den civilrättsliga lagstiftningen är de negativa effekter som två skilda men parallella avräkningsordningar skulle ge upphov till och som vi har redogjort för i avsnitt 5.5.

³⁸ Jfr *Ung och skuldtyngd – Överskuldsättningens sammanhang och konsekvenser*, Eriksson och Davidsson, Socialhögskolan, Lunds universitet, 2025, s. 20.

Vi bedömer därför att övervägande skäl talar för att vid ett införande av en ändrad avräkningsordning i utsökningsbalken ändra även den civilrättsliga regleringen på motsvarande sätt.

Det kan tilläggas att om den ändrade avräkningsordningen görs tillämplig även vid frivilliga betalningar ökar också dess betydelse vid sidan av reglerna om kostnadstak; effekterna kommer regelmässigt att inträda innan skulden har slagit i kostnadstaket.

Den ändrade avräkningsordningen bör gälla enbart i fråga om skulder som har förfallit till betalning

För att en ändrad avräkningsordning inte ska få mera långtgående effekter än vad som är motiverat anser vi dock att den nya ordningen bör tillämpas endast på skulder vars kapitalbelopp har förfallit till betalning. Därmed kommer den ändrade avräkningsordningen inte att påverka en betalning som konsumenten gör innan en kredit, eller en del av denna, har förfallit till betalning (se vidare 32 och 36 §§ konsumentkreditlagen³⁹). På så sätt får den ändrade avräkningsordningen inte heller annat än en marginell betydelse vid frivillig betalning; flertalet fordringar betalas ju enligt avtal eller i nära anslutning till förfallotidpunkten. I fråga om dessa fordringar kommer en ändrad avräkningsordning därmed att sakna all betydelse. En ändrad avräkningsordning skulle också sakna betydelse för borgenären i de fall ett betalningsdröjsmål uppstår men gäldenären sedan – genom frivillig betalning – förmår att vid ett och samma tillfälle betala hela det förfallna beloppet (inklusive upplupen kredit- och dröjsmålsränta).

En ändrad avräkningsordning även vid frivillig betalning får däremot betydelse när en gäldenär inte har betalningsutrymme för att i ett enda sammanhang betala både kapitalskulden och upplupen ränta.

Exempel

- Gäldenären A har en kapitalskuld om 100 000 kronor som inte betalas i tid. Vid en viss tidpunkt utestår, förutom kapitalskulden, en kreditränteskuld (räntebärande) om 5 000 kronor och en dröjsmålsränteskuld om 20 000 kronor. A betalar 50 000 kronor. Betalningen avräknas på kreditränte- och kapitalskulden. Därefter kvar-

³⁹ Se 6 kap. 1 och 5 §§ konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

står en kreditränte- och kapitalskuld på sammanlagt 55 000 kronor och en dröjsmålsränteskuld om 20 000 kronor. Dröjsmålsränta fortsätter att utgå på den kvarstående kreditränte- och kapitalskulden.

Just detta – gäldenären kan inte betala hela sin skuld – är emellertid en situation, där gäldenären typiskt sett har påtagliga betalningssvårigheter som kan utvecklas till långvarig skuldsättning och en ändrad avräkningsordning därför framstår som befogad och ändamålsenlig.

En avräkningsordning av detta slag innebär inte heller att borgenären berövas rätten till kompensation för utlånade medel. Rätten till kreditränta kvarstår oförändrad. Också rätten till dröjsmålsränta består, låt vara att gäldenärens avbetalningar kommer att påverka storleken av den dröjsmålsräntefordran som kan uppkomma. Att borgenären tillräknas ränta endast på kvarstående kreditränte- och kapitalskuld framstår inte heller som oskäligt, eftersom borgenären kan tillgodogöra sig bruksvärdet av de medel som gäldenären betalar, och normalt kan göra dessa räntebärande på annat sätt.

Den viktigaste praktiska skillnaden mellan att (1) ändra i båda avräkningsordningarna och (2) ändra enbart i utsökningsbalken torde därför vara att de positiva effekterna av den ändrade avräkningsordningen i det förra fallet inträder något tidigare, dvs. så snart gäldenären har kommit i betalningssvårigheter (och borgenären ännu inte har hunnit begära verkställighet).

Särskilt om successivt förfallande fordringar

Det är mycket vanligt att en kredit förfaller till betalning successivt, framför allt på så sätt att gäldenären är skyldig att löpande betala amorteringar på kapitalskulden. Detta kan i någon mån komplicera tillämpningen av den nyss förordade avräkningsordningen, eftersom det då kommer att gälla olika avräkningsregler för den del av fordran som är respektive inte är förfallen till betalning. Denna problematik minskas dock av att gäldenären måste betala en förfallen fordran före en fordran som inte har förfallit till betalning.

De eventuella komplikationer som trots detta skulle kunna uppstå skulle sannolikt minska om den ändrade avräkningsordningen började tillämpas först när kapitalskulden har förfallit till betalning i sin

helhet. Inte heller en sådan ordning skulle emellertid vara utan komplikationer. Den skulle dessutom kunna användas för kringgående av den ändrade avräkningsordningen.

Vi bedömer att en ändrad avräkningsordning, tillämpad på successivt förfallande belopp, är att föredra och att den går att hantera, även om det kan innebära ökade kostnader för borgenärernas hantering av sådana fordringar.

Särskilt om exekutionstitlar med flera fristående fordringar

En och samma exekutionstitel kan ibland innehålla flera fristående fordringar. Det är därför tänkbart att en och samma exekutionstitel kan innehålla såväl en konsumentfordran som en fordran av annan karaktär. Vårt förslag synes leda till att Kronofogdemyndigheten då tvingas tillämpa skilda avräkningsordningar i ett och samma mål, något som framstår som problematiskt. Vi bedömer dock att problemet kommer att uppkomma ytterst sällan och att det då får bli en tillämpningsfråga hur situationen ska hanteras.

Biförpliktelser

En särskild fråga är vad som ska gälla i fråga om biförpliktelser, såsom inkassokostnader.

Av betydelse i detta sammanhang är att ett inkassoföretags faktiska inkomster, om borgenären är någon annan än inkassoföretaget, oftast består av ersättningar enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. och ombudsarvoden enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Det är angeläget att en ändrad avräkningsordning inte går ut över inkassoföretagens möjligheter att bedriva en sund inkassoverksamhet och att de får rimlig betalning för att exempelvis upprätta amorteringsplaner och träffa andra slag av uppgörelser med gäldenärerna. Inkasso- och förrättningskostnaderna uppgår dessutom till förhållandevis begränsade belopp.

Mot den bakgrunden bör influen betalning avräknas mot motpartens fordran för inkassokostnader innan avräkning sker mot övriga delar av den sammanlagda fordran. Detsamma bör gälla i fråga om ansökningsavgift och ersättning för eget arbete och arvode i mål om

betalningsföreläggande. Dessutom bör borgenären vid gäldenärens frivilliga betalning också inledningsvis få avräkna betalningen mot sådana förrättningskostnader som har uppkommit genom att borgenären tidigare ansökt om verkställighet av fordran men som borgenären inte har fått täckning för inom ramen för verkställighetsärendet, i den utsträckning gäldenären godtar betalningsskyldighet för dessa kostnader. Kostnaderna kan t.ex. avse grundavgiften (jfr 2 § förordningen [1992:1094] om avgifter vid Kronofogdemyndigheten).

Rättegångskostnader

Rättegångskostnader har inte samma direkta koppling till skuldindrivningen som de nyss berörda inkassokostnaderna utan har i regel uppkommit på grund av att fordran har varit tvistig. Rättegångskostnadsskulden kan dessutom uppgå till betydligt högre belopp än inkassokostnaderna. Att avräkna influten betalning mot rättegångskostnadsskuld innan avräkning sker mot räntebärande ränteskuld och räntebärande kapitalskuld innebär därför att gäldenärens möjligheter att nedbringa kapitalskulden minskas. Det får emellertid anses principiellt och systematiskt lämpligast att låta avräkning ske mot rättegångskostnader innan avräkning sker mot övriga räntebärande skuldposter. Rättegångskostnaderna löper dessutom ofta med dröjsmålsränta, låt vara med en förhållandevis låg räntefot (se 18 kap. 8 § andra stycket och 8 a § rättegångsbalken), vilket innebär att också betalningen av en sådan kostnad i viss mån kommer att bromsa skuld tillväxten.

Sammanfattning

Vi anser alltså att den ändrade avräkningsordningen bör tillämpas i fråga om samtliga förfallna konsumentfordringar och att den bör gälla såväl vid utmätning som vid frivillig betalning. Avräkningen bör ske i ordningen

1. Fordran som avser kostnader enligt
 - lagen om ersättning för inkassokostnader m.m.,
 - lagen om betalningsföreläggande och handräckning, eller

2. fordran på ersättning för rättegångskostnader och ränta på sådan fordran,
3. kapitalfordran och annan fordran på vilken det löper ränta, och
4. fordran som avser dröjsmålsränta eller annan förpliktelse.

Vid frivillig betalning bör punkten 1 även omfatta kostnader enligt 17 kap. 1 § utsökningsbalken.

För att regleringen ska få genomslag bör den vara tvingande till gäldenärens förmån.

Lagteknisk lösning

Eftersom regleringen ska begränsas till konsumentfordringar, bör bestämmelserna i utsökningsbalken göras tillämpliga enbart i enskilda mål, och placeras i nära anslutning till nuvarande bestämmelser om avräkning i 13 kap. 13 §. När det gäller regler som ska tillämpas vid frivillig betalning saknas det en lämpligt avgränsad lag för en avräkningsordning som gäller för samtliga konsumentfordringar. Särskilda civilrättsliga regler om avräkning bör därför tas in i en ny lag där frågan regleras.

5.7.4 Retroaktiv tillämpning

Bedömning

Den ändrade avräkningsordningen bör tillämpas även på befintliga konsumentfordringar.

Utgångspunkt; i ett gäldenärsperspektiv är det angeläget att den ändrade avräkningsordningen kan tillämpas på äldre skulder

Som vi redan har varit inne på finns det från ett gäldenärsperspektiv mycket starka skäl att införa en ändrad avräkningsordning. De skälen är givetvis inte mindre starka när det gäller gamla skulder. Det kan t.o.m. hävdas att skälen för en ändrad avräkningsordning är särskilt starka när det gäller skulder som har uppkommit före år 2025, efter-

som de nya reglerna om kostnadstak – som annars ger gäldenärerna ett inte oväsentligt skydd – inte omfattar äldre skulder. Om man vill att regleringen ska få ett snabbt genomslag, framstår det därför som nödvändigt att tillämpa den ändrade avräkningsordningen även på skulder som har uppkommit innan de nya reglerna har trätt i kraft. I annat fall skulle det ta mycket lång tid, kanske årtionden, innan den ändrade avräkningsordningen får en mera påtaglig effekt på över-skuldsättningen. Ett mycket stort antal gäldenärer skulle överhuvudtaget inte få någon hjälp av de nya reglerna.

En retroaktiv tillämpning är dock ägnad att inge vissa betänkligheter i och med att den påverkar bestående avtalsförhållanden.

Något om principerna för retroaktiv lagtillämpning

Regeringsformen innehåller ett uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning när det gäller straff och skatter (se 2 kap. 10 § regeringsformen). Även om förbudet inte är generellt får det anses vara en grundläggande princip även inom svensk förmögenhetsrätt, att ny lag inte ska ges retroaktiv verkan (se t.ex. prop. 2021/22:174 s. 141). Det har ansetts finnas ett starkt intresse av att medborgarna kan lita på att de förutsättningar som gällde när en viss åtgärd vidtogs – i detta fall när ett avtal ingicks – inte ändras i efterhand. Med andra ord ska det finnas en förutsebarhet i lagstiftningen. Utgångspunkten är därför att retroaktiv lagstiftning ska undvikas.

När det gäller *civilrättslig lagstiftning* med inverkan på avtal, såsom regler om avräkningsordningen för frivillig betalning, regler om absolut preskription och till viss del reglerna om skuldsanering, är huvudprincipen inom svensk rätt alltså att ny lagstiftning ska tillämpas endast på avtal som har ingåtts efter ikraftträdandet. En retroaktiv lagstiftning kan annars innebära att en part i ett avtalsförhållande ges en fördel eller en nackdel som inte beaktades när avtalsvillkoren förhandlades. Om det görs avsteg från denna princip, så att ny lagstiftning innebär ingrepp i äldre avtal, bör det finnas skäl av särskild vikt.

I en svensk kontext har ingrepp i äldre avtal ansetts berättigade när de har varit av särskild vikt från konsumentsynpunkt. Frågan om de nya reglerna kan anses rubba viktiga förutsättningar för avtalet får vägas mot betydelsen av att konsumenten genast får det skydd som

reglerna är avsedda att ge. Vid bedömningen kan hänsyn även tas till samhällsintresset av det skydd som reglerna ska tillgodose (se prop. 2022/23:142 s. 59, prop. 2003/04:150 s. 358 f., prop. 2012/13:168 s. 45 ff. och prop. 2021/22:74 s. 16 ff.).

Principen om att lagstiftning inte bör gälla retroaktivt gör sig inte gällande på samma sätt på *utsökningsrättens* område, dit reglerna om avräkningsordningen vid tvångsvis betalning hör. Utsökningsrätten är till övervägande del av processuell natur, även om den också till viss del innehåller bestämmelser av materiell betydelse. Huvudprincipen för processuella bestämmelser är att ny processuell lagstiftning tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet – dock vanligen inte på redan pågående förfaranden – och detta även om det bakomliggande förhållande som har gett upphov till processen har inträffat före ikraftträdandet. När det gäller materiella bestämmelser tillämpas dock dessa som utgångspunkt endast på förhållanden som har inträffat efter den nya lagstiftningens ikraftträdande. (Se prop. 1980/ 81:84 s. 117 f.)

Frågan om tillåtligheten av retroaktiv lagstiftning har också ett nära samband med *egendomsskyddet i regeringsformen* som bl.a. innebär att ingen ska tvingas avstå från sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande (se 2 kap. 15 § första stycket). Sådana ingrepp är enligt bestämmelsen tillåtna endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen och de förutsätter då också att den som utsätts för ingreppet ersätts för sin förlust.

Även *Europakonventionens egendomsskydd* får betydelse. Att lagar och andra föreskrifter inte får meddelas i strid med konventionen följer av regeringsformen (se 2 kap. 19 §). Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet i konventionen framgår att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelsen ger dock staten viss rätt att genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresset.

Hur bör retroaktivt verkande regler om avräkning bedömas?

Bestämmelserna om avräkning i handelsbalken respektive utsökningsbalken har, som vi redan har varit inne på, olika karaktär; de förra är av civilrättslig karaktär, medan de senare är verkställighetsregler av närmast processuell natur. Det gäller därmed skilda utgångspunkter för när lagändringar ska börja tillämpas.⁴⁰

När det gäller ändringar i verkställighetsförfarandet är huvudprincipen att sådana kan tillämpas på ansökningar om verkställighet som har gjorts efter ikraftträdandet. Det finns dock inte något principiellt hinder mot att lagstiftaren bestämmer att nya förfaranderegler ska tillämpas även på vid ikraftträdandetidpunkten pågående förfaranden.

Detta torde innebära att det inte finns något principiellt hinder mot att låta nya avräkningsregler gälla också vid verkställighet som avser äldre fordringar. Vid införandet av bestämmelsen om avräkning i 13 kap. 13 § utsökningsbalken uttalades att bestämmelsen inte i särskilt stor utsträckning skilde sig från vad som redan gällde. Eftersom reglerna i 13 kap. hade ett nära samband med reglerna om exekutiv försäljning och indrivning, ansågs det dock lämpligast att de nya reglerna tillämpades endast om försäljning eller utmätning hade ägt rum efter ikraftträdandet av utsökningsbalken. (Se 30 § lagen [1981:775] om införande av utsökningsbalken och prop. 1980/81:84 s. 143.)

Vid tillkomsten av utsökningsbalkens regler om avräkning förefaller det alltså inte ha tillmätts någon betydelse att det bakomliggande rättsförhållandet hade uppstått före ikraftträdandet.

För ändringar i den civilrättsliga regleringen är utgångspunkten i stället att dessa bör tillämpas enbart i fråga om förhållanden som har inträtt efter ikraftträdandet. Därför brukar regelmässigt nya avtalsrättsliga regler inte göras tillämpliga på avtal som har träffats före reglernas ikraftträdande.

Om dessa två skilda huvudprinciper upprätthålls, kommer dock lagstiftningens logik att brista när det gäller fordringar som har uppkommit före ikraftträdandet. I fråga om sådana fordringar skulle den äldre avräkningsordningen komma att gälla vid frivillig betalning,

⁴⁰ Den nu angivna åtskillnaden mellan de civilrättsliga reglerna och regleringen i utsökningsbalken är dock inte självklar. Om avsikten är att regleringen i utsökningsbalken ska ha verkan på fordringsförhållandet mellan borgenären och gäldenären, får den ju civilrättsliga implikationer som medför att den borde – vad gäller möjligheten till retroaktiv tillämpning – bedömas på samma sätt som den rent civilrättsliga regleringen.

medan den nya ordningen skulle gälla vid verkställighet enligt ut-sökningsbalken.

Vi har ovan berört de problem som två skilda, men parallella avräkningsordningar skulle föra med sig. Detta har ovan, i avsnitt 5.7.3, lett oss till slutsatsen att en och samma avräkningsordning bör gälla för en och samma fordran. Problemen med skilda avräkningsordningar skulle – om den ändrade avräkningsordningen inte tillämpades retroaktivt – kunna komma att bestå under lång tid.

Ett sätt att undvika de problem som parallellt tillämpliga avräkningsordningar ger upphov till är givetvis att låta den ändrade avräkningsordningen gälla enbart sådana fordringar som har uppkommit efter reglernas ikraftträdande (såväl vid utmätning som vid frivillig betalning). Samtidigt framstår detta – av skäl som vi nyss har angett – inte som tillfredsställande, eftersom det skulle innebära att reglerna får mera påtaglig effekt först efter flera år och överhuvudtaget inte blir till hjälp för många mycket svårt skuldsatta gäldenärer.

Något praktiskt hinder mot att tillämpa en ändrad avräkningsordning även retroaktivt synes inte föreligga. En ändring av avräkningsordningen som innebär att avräkning ska ske i ordningen kapital/annan räntebärande fordran – övrig ränta bör kunna tillämpas också i fråga om befintliga exekutionstitlar. Enligt Kronofogdemyndigheten har myndigheten också praktiska möjligheter att tillämpa en ändrad avräkningsordning även i pågående verkställighetsmål.

Retroaktivitet i ljuset av svenska lagstiftningsprinciper

Skälen för att göra en ny avräkningsordning tillämplig även på äldre fordringar är enligt vår mening av det slag som i svensk lagstiftningspraxis kan motivera en retroaktivt verkande lagstiftning.

I sammanhanget kan följande tilläggas.

Ansvar för kreditprövningen har sedan länge legat på kreditgivarna; alltsedan tillkomsten av 1992 års konsumentkreditlag har de rentav varit förhindrade att ingå kreditavtal, om de har bedömt att konsumenten inte har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina åtaganden (12 § konsumentkreditlagen⁴¹ samt 5 och 5 a §§ i konsumentkreditlagen [1992:830]). Utgångspunkten för krediten

⁴¹ Se 3 kap. 13–15 §§ konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

har alltså varit att borgenären inte skulle behöva utöva sin rätt till dröjsmålsränta. Kreditgivarna har dessutom inte kunnat räkna in några framtida betalningsflöden avseende just dröjsmålsränta. En ändrad avräkningsordning, som försämrar borgenärernas möjligheter att ta ut dröjsmålsränta, kan därför inte i någon mera betydande mån anses rubba förutsättningarna för ingångna kreditavtal.

Det ansvar som kreditgivarna har och har haft för kreditprövningen bör tillmätas betydelse även på annat sätt. Att en gäldenär visar sig inte ha betalningsförmåga kan i och för sig bero på omständigheter som inte varit synbara för kreditgivarna vid tidpunkten för krediten. Likväl framstår det som rimligt att en del av ansvaret för det havererade kreditavtalet läggs på kreditgivaren. Ju mer omsorgsfull kreditprövningen har varit, desto mindre är ju risken för att gäldenären sedermera, på grund av tillstötande omständigheter, inte kommer att kunna betala skulden. Effekterna av en ändrad avräkningsordning på ett bestående avtalsförhållande framstår därför inte som orimliga.

Retroaktivitet i ljuset av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen

Vi kommer nu till frågan om det finns något absolut rättsligt hinder mot retroaktiv lagstiftning på detta område.

Enligt vår uppfattning kan en ändrad avräkningsordning på skuldförhållanden som har uppkommit före de nya reglernas ikraftträdande inte anses utgöra ett ingrepp i det egendomsskydd som 2 kap. 15 § regeringsformen ger.⁴² En ändrad lagstiftning av det slag som det här är fråga om innebär ju inte att den enskilde tvingas avstå från sin egendom.

Däremot skulle en sådan lagstiftning möjligen kunna aktualisera egendomsskyddet enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Egendomsskyddet i Europakonventionen omfattar även legitima förväntningar (se t.ex. Europadomstolens dom den 24 februari 2005, Vasilinski mot Makedonien och Europadomstolens dom den 11 februari 2010, Sud Parisienne de Construction mot Frankrike). Om avräkningsordningen ges retroaktiv verkan,

⁴² Se närmare Bertil Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 1, Egendomsskyddet enligt regeringsformen (1986), särskilt s. 143 f.

skulle det kunna innebära att borgenärens förväntade värde av fordran försämras.

En ändrad avräkningsordning har dock till syfte att komma till rätta med de problem som överskudsättning innebär för ett stort antal gäldenärer och, i förlängningen, för samhället. Med hänsyn till detta syfte får det anses föreligga ett i förhållande till Europakonventionen i och för sig giltigt skäl att göra ingrepp i egendomsskyddet (jfr Europadomstolens dom den 20 juli 2004, Bäck mot Finland).

Den ovan berörda principen att lagstiftaren inte utan starka skäl bör ändra i förutsättningarna för ingångna avtal kommer emellertid till uttryck även i europarättslig praxis. Det bör alltså föreligga skäl av särskild vikt för att genom ny lagstiftning göra ingrepp i äldre avtal (jfr Europadomstolens dom den 20 juli 2004, Bäck mot Finland). Och det måste finnas en balans mellan det allmänintresse som föranleder lagstiftningen och det berörda enskilda intresset.

Vid bedömningen av om en sådan balans föreligger får givetvis tyngden av allmänintresset betydelse, i detta fall det starka intresset av att komma till rätta med förekommande överskudsättning. Även konsumentskyddsskäl, gäldenärens starka intresse av att bli skuldfri och den omständighet att reglerna annars inte skulle få effekt ännu på flera årtionden kan också anses utgöra skäl av särskild vikt (jfr t.ex. prop. 2022/23:142 s. 59 och prop. 2021/22:74 s. 16 f). I sammanhanget bör också understrykas att en ändrad avräkningsordning inte berövar borgenären dennes rätt att få hela sin aktuella fordran betald, inklusive upplupen ränta.

Vi bedömer därför att en retroaktiv verkan av en ändrad avräkningsordning innebär en rimlig balans mellan borgenärens intressen och det allmänna intresset av att förhindra, motverka och komma till rätta med överskudsättning.

Särskilt om överlättna fordringar

Det är vanligt att förfallna fordringar överläts. Den nya borgenären är då någon annan än den som ursprungligen träffade fordringsavtalet och som det ålåg att göra en kreditprövning. Vi har övervägt om en ändrad avräkningsordning med retroaktiv tillämpning skulle slå orimligt hårt mot en sådan ny borgenär.

När förfallna fordringar förvärvas, har förvärvaren särskild anledning att räkna med att gäldenären har begränsade betalningsmöjligheter. Det kan därför antas att den nuvarande ”borgenärsvänliga” avräkningsordningen har spelat en inte oväsentlig roll vid prissättningen av en sådan fordran; förvärvaren hade förmodligen inte varit beredd att betala samma pris om avräkningsordningen hade varit en annan. Detta kan användas som argument för att retroaktiva avräkningsregler rubbar förutsättningarna för ingångna avtal.

Samtidigt är det givet att varje förvärvare av en förfallen, obetald fordran vid förvärvet har accepterat en risk för en ekonomisk förlust, däribland risken för att omvärldshändelser, inbegripet ändringar i konsumentlagstiftningen, påverkar värdet av den förvärvade egendomen. Principiellt är situationen därför inte annorlunda än vid förvärv av egendom i allmänhet, vars värde kan påverkas av framtida lagstiftning. Frågan är därför närmast om de effekter som lagstiftningen ger upphov till är oskäliga gentemot förvärvaren.

Detta är sist och slutligen en rättspolitisk fråga. Eftersom det fortfarande kommer att finnas rätt till dröjsmålsränta, bedömer vi dock att en retroaktivt verkande lagstiftning inte innebär att förvärvaren drabbas oskäligt hårt.

Inte heller i fråga om överlåtna konsumentfordringar framstår därför en retroaktiv lagstiftning som utesluten (jfr Europadomstolens dom den 20 juli 2004, Bäck mot Finland p. 62).

Slutsats

Avvägningen mellan å ena sidan de ovan angivna skälen för en retroaktivt verkande lagstiftning och å andra sidan de principiella skälen mot att lagstiftningen ges retroaktiv tillämpning är inte helt självklar. De samhälleliga skälen för att låta en ändrad avräkningsordning få retroaktiv verkan är dock enligt vår mening så starka att en sådan lagstiftning får anses stå i överensstämmelse med såväl den svenska principen om att ny förmögenhetsrättslig lagstiftning inte bör ges retroaktiv verkan som regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd.

Det finns alltså utrymme för att tillämpa den ändrade avräkningsordningen även på befintliga avtalsförhållanden och i redan pågående verkställighetsärenden.

5.7.5 Övriga ändringar som krävs för att den nya avräkningsordningen ska få effekt

Förbud mot avtalsvillkor om dröjsmålsränta på dröjsmålsränta

Bedömning

Om avräkningsordningen ändras, bör också möjligheten att avtala om ränta på dröjsmålsränta begränsas såvitt avser konsumentfordringar. Avtalsvillkor som innebär att konsumenten är skyldig att betala ränta på sådan ränta som utgår på grund av att betalningstiden har försuttits bör vara utan verkan mot konsumenten.

Möjligheten att avtala om ränta på ränta

Det som en ändrad avräkningsordning framför allt kan åstadkomma är att gäldenärens avbetalningar på ett mer effektivt sätt kommer att bidra till att hans eller hennes totala skuld minskar. Detta sammanhänger med att avbetalningar på kapitalbeloppet leder till minskade räntekostnader, vilket en avbetalning på upplupen dröjsmålsränta inte gör.

Det sagda gäller dock endast om ränta inte utgår på dröjsmålsränta. Om samma räntesats löper på både kapitalbelopp och upplupen dröjsmålsränteskuld, spelar det mindre roll vilken del av skulden som gäldenärens betalning ska avräknas mot. En förutsättning för att en ändrad avräkningsordning ska få avsedd effekt är därför att det inte är möjligt att avtala om ränta på dröjsmålsränta. Om sådana avtal är möjliga, kommer ändringar i avräkningsordningen att ge kreditgivarna ökade incitament att ställa kreditvillkor av detta slag. Effekten av en ändrad avräkningsordning riskerar då att utebli och i en del fall skulle gäldenärerna rentav kunna hamna i ett sämre läge.

Rättsläget i denna fråga behöver därför analyseras.

I svensk rätt är det en hävdvunnen princip att dröjsmålsränta som utgångspunkt inte utgår som ränta på ränta. Detta återspeglas också i räntelagens regler (se 3 och 4 §§ räntelagen, prop. 1975:102 s. 128 och NJA 2008 s. 392). Om förfallen dröjsmålsränta inte betalas, ska denna alltså, vid tillämpningen av räntelagen, inte läggas till kapitalet. Detta gäller oavsett om kapitalbeloppet har reglerats eller inte (se NJA 1994 s. 3). Något mera oklart är vad som gäller avseende

rätten till dröjsmålsränta på förfallen och obetald kreditränta. Om krediträntan förfaller till betalning samtidigt som kapitalbeloppet, utgår i regel inte dröjsmålsränta på krediträntan (se 7 § räntelagen och NJA 1994 s. 3). Om krediträntan förfaller till betalning före kapitalbeloppet, är det mera tveksamt vad som gäller avseende rätten till dröjsmålsränta på krediträntan (se vidare NJA 1994 s. 3 och NJA 2008 s. 392, jfr dock Lindskog s. 642 f.).

Vad som nu redogjorts för är emellertid endast vad som gäller enligt dispositiv rätt. Det står parterna fritt att avtala att dröjsmålsränta ska utgå på förfallen och obetald kreditränta eller dröjsmålsränta (se prop. 1975:102 s. 128, NJA 1994 s. 3 och Lindskog s. 648).

När det gäller möjligheten att ta ut kreditränta på kreditränta finns det som ovan konstaterats ingen lagstadgad rätt till kreditränta och därför inte heller några bestämmelser som uttryckligen tar sikte på denna fråga. EU-domstolen har emellertid nyligen i dom C-744/24 från den 23 april 2026 ansett att 2008 års konsumentkreditdirektiv⁴³ utgör hinder för att i konsumentkreditavtal inkludera villkor som föreskriver att ränta ska tas ut på belopp som används för att betala kostnader som är kopplade till krediten och som därför ingår i konsumentens sammanlagda kreditkostnad. Domstolen uttalar vidare att detta inte innebär att de typer av kostnader eller avgifter som kreditgivaren kan ålägga konsumenten begränsas och att kreditgivaren kan undvika en gradvis minskning av pengarnas värde genom att tillämpa en proportionellt högre kreditkostnad som motsvarar kostnaden för att inte uppbära kreditränta på kreditkostnad (se p. 57–60).

Eftersom kreditränta ingår i konsumentens sammanlagda kreditkostnad torde avgörandet hindra avtalsvillkor som innebär att kreditränta utgår på kreditränta.⁴⁴

Det vanligaste avtalsvillkoret på konsumentkreditmarknaden i detta avseende är, såvitt vi har erfarit, att dröjsmålsränta utgår på förfallen och obetald kreditränta. Däremot förekommer det i princip inte avtalsvillkor som medför att dröjsmålsränta ska utgå på förfallen och obetald dröjsmålsränta. Parternas avtalsfrihet i denna del synes dock begränsas enbart av de generella reglerna om ocker och oskäliga

⁴³ Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG. Direktivet har ersatts av Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2023/2225 av den 18 oktober 2023 om konsumentkreditavtal och om upphävande av direktiv 2008/48/EG. De artiklar som EU-domstolen hänvisar till är i sak oförändrade i det nya direktivet och vad EU-domstolen anför bör därför även gälla när det nya direktivet träder i kraft den 20 november 2026.

⁴⁴ Jfr Konsumentverkets skrivelse av den 21 maj 2026, dnr 2026/189.

avtalsvillkor (se 31 och 36 §§ avtalslagen) och av att de sammanlagda kostnaderna för krediten inte får överstiga kostnadstaket (se 19 b § konsumentkreditlagen⁴⁵).

Det bör, i fråga om konsumentfordringar, införas ett förbud mot avtalsvillkor om dröjsmålsränta på dröjsmålsränta

Ett sätt för borgenärerna att kompensera sig för en avräkningsordning som innebär att influtna medel eller betalning först i sista hand ska avräknas mot dröjsmålsränteskuld är alltså att avtala om att ränta ska löpa på förfallen dröjsmålsränta. Den typen av avtalsvillkor torde inte förekomma i dag i någon omfattning. Om den ändrade avräkningsordningen får till effekt att avtal om dröjsmålsränta på dröjsmålsränta blir vanliga, riskerar det att ointetgöra, helt eller delvis, de avsedda effekterna av den ändrade avräkningsordningen. Detta ger anledning att överväga ett förbud mot den typen av avtalsvillkor.

Först kan konstateras att ett avtalsvillkor om att borgenären har rätt till dröjsmålsränta på dröjsmålsränta kan medföra att fordringsförhållandet, trots en ändrad avräkningsordning, blir mindre förmånligt för gäldenären än vad det annars hade varit. Effekten av ett sådant avtalsvillkor blir ju att gäldenären, om han eller hon kommer efter med betalningen av upplupen dröjsmålsränta, kommer att debiteras ytterligare dröjsmålsränta. Skulden kan då komma att öka även om gäldenärens avbetalningar – i enlighet med förslaget om ändrad avräkningsordning – i första hand avräknas mot kapital- och kreditränteskulden; så blir fallet även om gäldenären avbetalar hela kapital- och kreditränteskulden. Ett förbud mot detta slag av avtalsvillkor framstår därför som motiverat.

Mot ett sådant förbud kan möjligen invändas att det riskerar att påverka dröjsmålsräntans huvudsakliga syfte, nämligen att verka som påtryckningsmedel och sanktion. Den risken framstår dock enligt vår mening som i sammanhanget försumbar. Det kommer ju fortfarande att löpa dröjsmålsränta på kreditränteskulden och kapitalbeloppet och den upplupna dröjsmålsräntan måste i slutänden alltid betalas; gäldenären kommer därför fortfarande att ha ett starkt incitament att betala sin skuld.

⁴⁵ Se 4 kap. 5 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

En reglering som förhindrar avtalsvillkor om dröjsmålsränta på dröjsmålsränta skulle i och för sig innebära ett ingrepp i avtalsfriheten. Vi bedömer dock att verkningarna av detta inte är större än att de bör accepteras. Vi väger då in det förhållandet att detta slag av avtalsvillkor för närvarande synes vara sällsynta, något som talar för att det praktiska behovet av denna typ av avtalsvillkor i dag är mycket begränsat.

En annan fråga är om samma slag av förbud bör gälla inte bara avtalsvillkor om dröjsmålsränta på dröjsmålsränta utan även avtalsvillkor om dröjsmålsränta på kreditränta. Vad som talar för det är främst den ovan berörda risken för att en borgenär försöker kompensera sig för den ändrade avräkningsordningen genom att ta ut dröjsmålsränta på kreditränta. Villkor om att dröjsmålsränta ska utgå på förfallen kreditränta synes dock redan i dag vara vanliga på marknaden. Vi bedömer också att ett förbud mot dröjsmålsränta på kreditränta skulle få stor negativ påverkan på kreditmarknaden genom ett minskat utbud och generellt dyrare krediter. Ett sådant förbud skulle heller inte vara motiverat för att den avräkningsordning som vi föreslår ska få effekt.

Vi förordar därför inte att det införs ett förbud mot att avtala om dröjsmålsränta på kreditränta.

Retroaktiv verkan?

Även om avtalsvillkor om dröjsmålsränta på dröjsmålsränta i princip inte förekommer för närvarande kan det anföras skäl för att ge förbudet retroaktiv verkan. Om förbudet mot dröjsmålsränta på dröjsmålsränta ska gälla endast avtal som ingås efter ikraftträdandet, finns det en risk att sådana avtalsvillkor tas in i de nya avtal som kommer till under tiden fram till reglernas ikraftträdande. Det skulle i praktiken innebära ett slags kringgående av den ändrade avräkningsordningen. Dessa omständigheter talar, kan det hävdas, för att förbudet mot dröjsmålsränta på dröjsmålsränta bör ges retroaktiv verkan, så att befintliga avtalsvillkor inte kan göras gällande i tiden efter ikraftträdandet.

Vi bedömer dock att det inte finns tillräckligt starka skäl för att göra avsteg från den ovan angivna utgångspunkten om att ny civil-

rättslig lagstiftning inte ska ges retroaktiv verkan (jfr avsnitt 5.7.4 ovan).

Lagteknisk utformning

Vårt förslag om ändrad avräkningsordning avser endast konsumentfordringar. Det är bara i förhållande till sådana avtal som en begränsning av möjligheten att avtala om dröjsmålsränta på dröjsmålsränta är motiverad. Frågan är var en sådan reglering bör placeras.

Ett alternativ är att placera den i lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Lagens tillämpningsområde är nämligen begränsat till avtalsvillkor som näringsidkare använder när de erbjuder varor, tjänster eller andra nyttigheter till konsumenter. Därtill innehåller lagen civilrättsliga bestämmelser om att vissa avtalsvillkor ska vara utan verkan mot konsumenten. Lagens bestämmelser är dock av mer generell karaktär.

Ett annat alternativ är att införa regleringen i räntelagen. Lagen innehåller främst generella regler om ränta men också därtill anknyttande bestämmelser om vissa avtalsvillkor som är utan verkan (se 1 § andra stycket andra meningen och t.ex. 4 a §). Från systematisk synpunkt framstår det som naturligt att placera ett förbud mot dröjsmålsränta på dröjsmålsränta i räntelagen. Visserligen avser i dag de flesta av räntelagens bestämmelser om att avtalsvillkor ska vara utan verkan förhållanden mellan näringsidkare i deras yrkesmässiga verksamhet eller mellan en näringsidkare och en myndighet eller ett annat offentligt organ. Räntelagen innehåller alltså inga uttryckliga konsumentskyddande bestämmelser. Vi bedömer trots det att den lämpligaste lösningen är att införa förbudet i räntelagen. På så vis kommer de centrala bestämmelserna om ränta att i huvudsak finnas samlade i en och samma lag.

En borgenär ska inte ha möjlighet att begränsa sitt yrkande om verkställighet på sätt som innebär att den ändrade avräkningsordningen kringgås

Bedömning

Om avräkningsordningen ändras, bör det i utsökningsbalken tas in en bestämmelse om att borgenärens yrkande avseende en konsumentfordran inte får begränsas på sätt som hindrar att avräkning kan ske på föreskrivet sätt.

En nackdel med att ändra avräkningsordningen i utsökningsbalken är att det skulle kunna påverka hur borgenären väljer att framställa sina yrkanden i en ansökan om verkställighet. För närvarande torde borgenären vanligtvis sakna skäl att begränsa sitt yrkande så att det avser enbart räntefordran. Dessutom är en ansökan om verkställighet förenad med en grundavgift om 600 kronor för varje år som handläggningen pågår (6 § förordningen [1992:1094] om avgifter vid Kronofogdemyndigheten). Det kan därför antas att en ansökan om verkställighet som regel omfattar hela den förpliktelse som framgår av exekutionstiteln.

Med en ändrad avräkningsordning i verkställighetsförfarandet skapas det emellertid incitament för borgenären att begränsa sitt yrkande. Borgenären kan nämligen genom att begränsa sitt yrkande i målet styra i vilken ordning som influtna medel ska avräknas på fordran (jfr prop. 1980/81:8 s. 696 f.). En borgenär som vill ha en, från borgenärssynpunkt, mer förmånlig avräkning genom att få betalt för dröjsmålsräntan först, kan alltså ha intresse av att begränsa sitt yrkande till den delen av exekutionstiteln. Den betalning som inflyter vid verkställigheten kommer då – även om avräkningsordningen har ändrats – att avräknas enbart på dröjsmålsränteskulden, medan kapitalskulden kvarstår (och ger upphov till ytterligare ränta).

För att en ändrad avräkningsordning ska få genomslag är det därför angeläget att verkställighetsansökan inte kan ta sikte på endast dröjsmålsränta, om det avseende ett och samma kreditavtal också finns upplupen kreditränta eller kapitalbelopp.

Ett första alternativ är att införa en bestämmelse som uttryckligen anger att ansökan om verkställighet av en konsumentfordran måste avse hela exekutionstiteln, till den del fordran är obetald. Eftersom

exekutionstiteln alltid finns tillgänglig för Kronofogdemyndigheten, är detta något som skulle kunna beaktas av Kronofogdemyndigheten ex officio. Utsökningsbalken innehåller dock inte några andra liknande regler som begränsar borgenärens möjlighet att genom sitt yrkande styra processen. Vidare finns det inga absoluta hinder mot att en borgenär erhåller skilda exekutionstitlar avseende kapital, kreditränta och dröjsmålsränta (jfr om domars och utslags rättskraft NJA 1929 s. 160 och 64 § lagen [1990:746] om betalningsföreläggande och handräckning samt t.ex. Ekelöf m.fl., Tredje häftet, 8 uppl., Stockholm, 2018, s. 182 f.).

Möjligen skulle det, som ett andra alternativ, i en ny reglering i stället kunna anges att en ansökan om verkställighet ska avse hela konsumentfordran, till den del fordran är obetald, samt att Kronofogdemyndigheten ska beakta detta självmant. En liknande reglering finns när det gäller underhållsbidrag. Utmätning på grund av att gäldenären enligt lag på särskilda tider ska betala underhållsbidrag ska avse samtliga bidrag som är förfallna till betalning vid verkställighetstillfället (se 4 kap. 1 a § utsökningsbalken). Exekutionstitlar avseende underhållsbidrag innebär dock i regel att betalningsskyldigheten fastställs att utges löpande. Utmätning för bidrag som har förfallit efter det att ansökan om verkställighet har gjorts kan alltså ske med stöd av en och samma exekutionstitel. Med konsumentfordringar, såsom krediter, förhåller det sig annorlunda (jfr exempelvis amorteringar som löpande förfaller till betalning eller hyresbetalningar som förfaller till betalning månadsvis). För sådana fordringar gäller att en borgenär måste skaffa sig en ny exekutionstitel när nya belopp förfaller till betalning.

Ett ytterligare, tredje alternativ är en reglering som i princip hindrar borgenären att begränsa sitt yrkande men hänvisar gäldenären till att anföra hinder mot verkställighet för det fall att borgenären ändå begär att endast fordran på dröjsmålsränta ska verkställas. Hinder mot verkställighet kan i dag föreligga om svaranden visar att betalningsskyldigheten har fullgjorts eller att det finns en kvittningsskild fordran (se 3 kap. 21 § första stycket utsökningsbalken). Verkställighet får inte heller ske om svaranden gör gällande att annat förhållande som rör parternas mellanhavanden utgör hinder mot verkställighet och invändningen inte kan lämnas utan avseende (se 3 kap. 21 § andra stycket utsökningsbalken). Det kan synas som att den bestämmelsen utan vidare går att tillämpa i den nu aktuella situationen, eftersom

verkställigheten i annat fall skulle strida mot tvingande konsumenträttslig reglering. Gälldenärens möjlighet att anföra hinder mot verkställighet är emellertid främst avsedd för invändningar hänförliga till tiden efter exekutionstiteln. Detta talar för att 3 kap. 21 § andra stycket inte utan vidare blir tillämplig. Om exekutionstiteln utvisar att fordran även består av kreditränta och kapitalbelopp, kan det också anses otillfredsställande att göra Kronofogdemyndighetens handläggning beroende av gälldenärens invändning.

Ett fjärde alternativ är att införa en bestämmelse om att borgenärens yrkande inte får begränsas på sätt som hindrar att avräkning kan ske i enlighet med den särskilda avräkningsordningen för konsumentfordringar. På så sätt kan det förhindras att yrkandet begränsas till dröjsmålsränta, oavsett exekutionstitelns utformning, samtidigt som det är möjligt för borgenären att begära verkställighet för en amortering som förfallit till betalning.

Enligt vår mening är en reglering enligt detta fjärde alternativ den mest ändamålsenliga.

En särskild fråga är hur det kan säkerställas att en reglering av detta slag får praktiskt genomslag. Vi bedömer att regleringen utan vidare skulle få betydelse för bedömningen av vilka yrkanden som är förenliga med god inkassosed (jfr 4 § inkassolagen [1974:182]), vilket skulle kunna motverka att det överhuvudtaget framställs yrkanden i strid med bestämmelsen. Om ett sådant yrkande likväl framställs, bör dessutom gälldenären ha möjlighet att förhindra att ansökan leder till verkställighet genom att uppmärksamma Kronofogdemyndigheten på förhållandet. I uppenbara fall bör det också vara möjligt för Kronofogdemyndigheten att självmant ta upp frågan och, som en sista åtgärd, avvisa ansökan.

I enskilda mål ska en juridisk persons fordran mot en fysisk person presumeras utgöra en konsumentfordran

Bedömning

Om borgenären är en juridisk person och gäldenären en fysisk person, ska fordran, om annat inte framgår, anses vara en sådan konsumentfordran som omfattas av den ändrade avräkningsordningen. Om borgenären är en fysisk person, ska den ändrade avräkningsordningen tillämpas enbart om det framgår att fordran är en konsumentfordran.

Om avräkningsordningen ändras men enbart i fråga om konsumentfordringar, uppkommer frågan vem som ansvarar för att det i verkställighetsärendet uppmärksammas att fordran utgör en konsumentfordran.

En möjlighet är att lägga ansvaret på gäldenären som normalt får antas vara den som bäst kan bedöma fordrans karaktär. Samtidigt kan det inte anses tillfredsställande att genomslaget i en ny reglering görs beroende av gäldenärens agerande, särskilt inte mot bakgrund av att indrivningen sker tvångsvis. Det kan vidare antas att många gäldenärer saknar kunskap om de närmare reglerna för verkställighet. Forskning visar också att många gäldenärer som är föremål för långvarig skuldsättning passiviseras, något som kan medföra att de inte är tillräckligt aktiva i verkställighetsärendet. En reglering där det ankommer på gäldenären att uppmärksamma Kronofogdemyndigheten på fordrans karaktär riskerar därmed att få alltför begränsad verkan.

Ett alternativ är att ålägga borgenären att vid ansökan om verkställighet ange huruvida fordran utgör en konsumentfordran. Det får i och för sig antas att det stora flertalet borgenärer skulle fullgöra en sådan skyldighet lojalt. Det går dock inte att bortse från att borgenären har ett annat intresse än gäldenären i saken. Det får därför anses mindre ändamålsenligt att lägga ansvaret på borgenären.

Vi bedömer därför att den mest ändamålsenliga ordningen är att Kronofogdemyndigheten självmant bevakar frågan.

För att underlätta detta bör det gälla vissa presumtioner för när en fordran utgör en konsumentfordran. De flesta enskilda mål där borgenären är en juridisk person och gäldenären en fysisk person

avser konsumentfordringar. Sådana fordringar bör presumeras vara konsumentfordringar som den särskilda avräkningsordningen är tillämplig på. Borgenären bör dock ges möjlighet att bryta presumptionen. Ett sådant behov kan finnas exempelvis i de fall då gäldenären bedriver enskild näringsverksamhet. Om borgenären är en fysisk person bör den motsatta presumptionen gälla. Utgångspunkten bör då vara att fordran inte är en konsumentfordran. Gäldenären bör dock ha möjlighet att bryta presumptionen genom att visa att fordran likväl är en konsumentfordran.

6 Preskription av konsumentfordringar

6.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi analysera och ta ställning till om det bör införas bestämmelser om absolut preskription av konsumentfordringar. Såsom anförs i utredningsdirektiven skulle sådana bestämmelser sätta en borte gräns för hur länge en konsumentfordran kan göras gällande, och detta även om s.k. preskriptionsavbrott sker eller ej. Oavsett ställningstagande i sak ska vi lämna nödvändiga författningsförslag.

Enligt gällande rätt kan en borgenär genom upprepade preskriptionsbrott se till att en konsumentfordran i princip aldrig preskriberas. Svensk rätt saknar alltså regler om det som i våra utredningsdirektiv benämns absolut preskription, dvs. en yttersta tidsgräns bortom vilken preskriptionstiden inte kan förlängas. Flera statliga utredningar har dock framhållit att sådana regler skulle ha stor potential att åstadkomma en förändring för evighetsgäldenärer, eftersom de skulle kunna bidra till att fler kommer ur svår skuldsättning.

Regler av detta slag skulle, kan det hävdas, kunna komplettera reglerna om skuldsanering. Trots att skuldsaneringsinstitutet har funnits i svensk rätt i över 30 år finns det fortfarande ett stort antal evighetsgäldenärer. Sannolikt skulle de i flertalet fall kunna få skuldsanering men de avstår av olika skäl från att ansöka. För dessa gäldenärer skulle regler om absolut preskription kunna innebära en enklare väg ut ur överskuldsättningen. Till skillnad från skuldsanering förutsätter regler om absolut preskription inte att gäldenären aktivt medverkar till förfarandet eller att en myndighet vidtar någon åtgärd för att reglerna ska få verkan. Regler om absolut preskription skulle därmed minska överskuldsättningen bland personer för vilka skulds-

nering av en eller annan anledning inte är ett alternativ. Regler om absolut preskription skulle dessutom inte medföra den administration som skuldsanering förutsätter.

Det starkaste motstående intresset är givetvis borgenärernas berättigade intresse av att få sin fordran betald. En annan viktig aspekt är att ändrade regler om preskription kan få negativ inverkan på kreditmarknaden och inkassobranschen.

6.2 Gällande rätt

6.2.1 Innebörden av preskription

Svensk rätt innehåller sedan länge bestämmelser om preskription. De nuvarande bestämmelserna om preskription av civilrättsliga fordringar finns i preskriptionslagen (1981:130). Annan lagstiftning innehåller bestämmelser om andra slag av preskription, specialpreskription. Den följande framställningen behandlar dock, om inte annat sägs, endast preskription av fordringar.

Preskription innebär att en fordran, efter en viss i lagstiftningen angiven tidpunkt, inte längre kan göras gällande. Borgenären förlorar, med lagens ord, rätten att kräva ut sin fordran och kan alltså efter preskriptionstidpunkten inte längre göra gällande denna i domstol eller begära verkställighet för den hos Kronofogdemyndigheten, i vart fall inte om gäldenären invänder att fordran är preskriberad (se 8 § preskriptionslagen). Borgenären kan inte heller göra gällande anspråk på utdelning i ett konkursförfarande. Det innebär i och för sig inte att fordran upphör.¹ Även om fordran inte längre kan utkrävas kan borgenären åberopa den kvittningsvis gentemot ett anspråk från gäldenären (se 10 §). Preskription inskränker inte heller borgenärens rätt att ta ut sin fordran ur egendom i vilken han eller hon har pant rätt (se 11 §). Och gäldenären är givetvis oförhindrad att avstå från att åberopa preskription och i stället betala; gör gäldenären det kan han eller hon inte därefter återkräva betalningen.

Preskription är också av betydelse för en borgensman och en solidariskt medansvarig gäldenär. När det gäller borgen omfattar preskription av en huvudfordran även fordran på grund av borgen (se 8 § andra stycket preskriptionslagen). Borgen är alltså föremål för s.k.

¹ Det brukar sägas att den preskriberade fordran kvarstår som en naturlig fordran.

accessorisk preskription, vilket innebär att borgensåtagandet preskriberas tillsammans med huvudfordringen, även om preskriptionstiden inte har löpt ut för borgensåtagandet. Detta beror på att borgensåtagandets funktion är att garantera huvudgäldenärens betalningsansvar. Ett borgensåtagande skiljer sig på detta sätt från ett solidariskt betalningsansvar. Om preskription inträffar för en av flera solidariskt ansvariga gäldenärer kvarstår medgäldenärernas betalningsansvar. Medgäldenärerna svarar dock endast för sina andelar, vilka som utgångspunkt ska beräknas enligt huvudtalet (se 9 § första stycket). Detta innebär att det är borgenären som får bära konsekvenserna av att preskription inträder för en solidariskt betalningsansvarig gäldenär.

6.2.2 Syftet med bestämmelserna om preskription

Bestämmelserna om preskription ska ses mot bakgrund av den principiella utgångspunkten att uppkomna civilrättsliga rättigheter gäller utan tidsbegränsning, såvida inte annat har avtalats eller följer av lag. Ett anspråk på äganderätt till viss egendom består alltså utan tidsbegränsning. Som utgångspunkt gäller samma teoretiska princip för rättigheter i form av fordringsanspråk; fordran består till dess att den har avvecklats genom betalning eller genom att borgenären har eftergett sin rätt. När det gäller just fordringar har det emellertid utvecklats vissa tidsbegränsningar och det är dessa tidsbegränsningar som nu kommer till uttryck i preskriptionslagen.

Ett motiv bakom preskriptionsreglerna kan beskrivas som bevisrättsligt. Genom preskriptionsbestämmelser vill man förhindra att tvister om fordringsförhållanden skjuts fram till en tidpunkt då det typiskt sett inte längre finns bevisning om fordringens tillkomst och gäldenärens eventuella betalning. Preskriptionsbestämmelserna minskar därmed också behovet av att spara dokumentation som rör äldre förhållanden (t.ex. kvitton).

Preskriptionsbestämmelser kan också motiveras med att man efter en viss tid ”ska låta det förflutna vara”. Detta är, kan det hävdas, bra för samhället i stort och kan givetvis också spara kostnader för exempelvis domstolarna och Kronofogdemyndigheten.

Ett tredje motiv, delvis sammanhängande med det andra, är att människor inrättar sig efter tidens gång. Om en gäldenär inte krävs på betalning, tenderar han eller hon att anpassa sig efter detta och

spenderar kanske sina pengar på annat. Med detta sätt att resonera inträder det någon gång en tidpunkt då gäldenärens intresse av ”planeringssäkerhet” väger över borgenärens intresse av att få sin fordran betalad.

6.2.3 Preskriptionstid och preskriptionsavbrott

Preskriptionslagens bestämmelser har utformats så att en fordran preskriberas viss tid efter fordrans tillkomst. Denna preskriptionstid är, som huvudregel, tio år från fordrans tillkomst (se 2 § första stycket). Särskilda regler gäller dock för konsumentfordringar. Om en fordran mot en konsument avser en vara, tjänst eller annan nyttinghet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten för huvudsakligen enskilt bruk, är preskriptionstiden tre år, i stället för tio, från fordrans tillkomst; detta gäller dock inte om fordran grundar sig på ett löpande skuldebrev (se 2 § andra stycket). Särskilda regler gäller för fordringar i anledning av brott (se 3 §).

När preskriptionstiden har löpt ut kan – något förenklat uttryckt – fordringen inte längre göras gällande (se ovan). Preskriptionstiden kan emellertid förlängas. Det sker genom att det före preskriptionstidens slut sker ett s.k. preskriptionsavbrott. I och med preskriptionsavbrottet inleds en ny preskriptionstid. Också den nya preskriptionstiden kan, efter nytt preskriptionsavbrott, förlängas. Upprepade preskriptionsavbrott kan få till följd att fordran i princip aldrig preskriberas. Svensk rätt saknar alltså regler om det som i våra utredningsdirektiv benämns absolut preskription, dvs. en yttersta tidsgräns bortom vilken preskriptionstiden inte kan förlängas.

Preskriptionsavbrott kan ske på i princip tre skilda sätt (se 5 §). Dels avbryts preskription genom att gäldenären utfäster betalning, erlägger ränta eller amortering eller erkänner fordringen på annat sätt gentemot borgenären (erkännandefallen). Vidare avbryts preskriptionen genom att gäldenären erhåller ett skriftligt krav eller en skriftlig erinran om fordringen från borgenären (kravfallen). Slutligen avbryts preskriptionen genom att borgenären väcker talan mot gäldenären eller annars åberopar fordringen gentemot gäldenären vid domstol, hos Kronofogdemyndigheten eller i skiljeförfarande,

konkursförfarande eller planförhandling under företagsrekonstruktion (talefällen).

Den nya preskriptionstid som börjar löpa till följd av preskriptionsavbrottet är lika lång som den ursprungliga preskriptionstiden, alltså tio eller – såvitt gäller konsumentfordringar – tre år.

Bestämmelserna om preskriptionsavbrott innebär att en aktiv borgenär normalt inte behöver riskera att förlora sin rätt att kräva ut fordran. Någon gång skulle detta dock kunna inträffa, t.ex. när gäldenären flyttar utomlands utan att meddela borgenären eller myndigheterna sin nya adress eller när han eller hon på annat sätt håller sig undan. Till skillnad från vad som gäller i fråga om preskription av skattefordringar (se nedan) ger preskriptionslagen inget utrymme för att i sådana fall genom särskilt beslut förlänga preskriptionstiden.

6.2.4 Några regler om specialpreskription

Preskription av skattefordringar och andra allmänna fordringar

Särskilda preskriptionsregler gäller för skatt och andra allmänna fordringar som det allmänna har rätt till (se närmare lagen [1982:188] om preskription av skattefordringar m.m.). Reglerna skiljer sig från preskriptionslagens regler bl.a. på så sätt att preskriptionstiden inte beräknas från fordrans uppkomst och genom att preskriptionstiden inte kan förlängas bortom en viss tidpunkt.

Huvudregeln är att fordringar av detta slag preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då de förföll till betalning (3 § första stycket). I vissa fall kan dock preskriptionsfristen börja löpa vid en annan tidpunkt (se närmare 3 § andra-fjärde styckena). Som en följd av den korta preskriptionsfristen har allmänna fordringar företräde framför vissa andra fordringsanspråk när verkställighet sker genom löneutmätning (se 7 kap. 14 § första stycket 3 utsökningsbalken).

Medges den som svarar för betalning av en fordran helt eller delvis anstånd med betalningen, preskriberas – som huvudregel – fordringen i motsvarande mån tidigast två år efter utgången av det kalenderår då anståndet upphörde att gälla (4 §), dvs. anståndet leder till en förskjutning av preskriptionstiden.

Särskilda preskriptionsregler gäller vid företagsrekonstruktion. Om ett beslut om företagsrekonstruktion har meddelats på grund av en ansökan som gjorts innan fordran har preskriberats, preskri-

beras fordran tidigast två år efter utgången av det kalenderår då företagsrekonstruktionen upphörde eller en skulduppställning i en fastställd rekonstruktionsplan ska vara fullgjord. Även vid skuldsanering kan preskriptionstiden förlängas. Om ett inledande beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering har meddelats innan fordringen har preskriberats, preskriberas den tidigast två år efter utgången av det kalenderår då inledande beslutet meddelades eller, om ett beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering har meddelats, då återstående skuldbelopp skulle ha betalats (5 § första stycket).

En gäldenär som vill göra rätt för sig men behöver en amorteringstid som är längre än den ordinarie preskriptionstiden kan under vissa förutsättningar få en utsträckt möjlighet att fullgöra sina förpliktelser. Medger Kronofogdemyndigheten skriftligen uppskov med betalningen, preskriberas fordringen tidigast vid utgången av det kalenderår då betalningen ska vara fullgjord enligt medgivandet. Uppskovet med betalningen kan dock endast medföra en förlängning av preskriptionstiden med tio år (räknat från den ordinarie preskriptionstidens utgång enligt 3 §) (se 6 §).

Under vissa omständigheter kan förvaltningsrätten på ansökan av Skatteverket besluta om preskriptionsförlängning (7 §). Syftet med regleringen är att kunna komma till rätta med s.k. indrivnings-sabotage och de fall när gäldenären av olika anledningar inte kan nås. Genom beslut om preskriptionsförlängning förlängs preskriptionstiden till utgången av det femte kalenderåret efter det då preskription enligt grundregeln skulle inträda. Tiden får efter ännu en ansökan förlängas med ytterligare fem år, om det är påkallat från allmän synpunkt (8 §). Den totala förlängningen kan således bli tio år från den ordinarie preskriptionstidens utgång.

Preskription av underhållsbidrag

Föräldrabalken och äktenskapsbalken innehåller särskilda preskriptionsregler för föräldrars respektive makars skyldigheter att betala underhållsbidrag. Reglerna, som är indispositiva, innebär att preskriptionsfristen inte kan förlängas.

Föräldrars skyldighet att betala underhållsbidrag framgår av föräldrabalken. Om en förälder inte varaktigt bor tillsammans med sitt barn, ska föräldern som utgångspunkt betala underhållsbidrag till

barnet (se 7 kap. 2 § första stycket). Sådant underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal (se 7 kap. 2 § andra stycket). Rätten att kräva ut ett fastställt underhållsbidrag till ett barn går förlorad fem år efter den ursprungligen gällande förfallodagen (se 7 kap. 9 § första stycket).

För makar regleras skyldigheten att betala underhållsbidrag i 6 kap. äktenskapsbalken. En make kan under vissa förutsättningar ha rätt till underhållsbidrag av den andra maken (se 5–7 §§). Rätten att kräva ut ett fastställt underhållsbidrag mellan makar upphör tre år efter den förfallodag som ursprungligen gällde (se 10 § första stycket).

Som en följd av den korta preskriptionsfristen har fordringar på underhållsbidrag företräde framför andra fordringsanspråk när verkställighet sker genom löneutmätning (se 7 kap. 14 § första stycket 1 utsökningsbalken).

Även om de nu nämnda regelverken inte ger någon möjlighet att vidta preskriptionsbrytande åtgärder kan preskriptionsfristerna ändå i viss mån förlängas om den bidragsskyldige är i konkurs eller omfattas av en rekonstruktionsplan (se 7 kap. 9 § andra och tredje styckena föräldrabalken samt 6 kap. 10 § andra och tredje styckena äktenskapsbalken). Att det inte finns någon motsvarande möjlighet till förlängning vid skuldsanering beror på att fordringar på underhållsbidrag inte omfattas av en skuldsanering (se 31 § första stycket 1 skuldsaneringslagen).

Skälet till att preskriptionsfristerna för underhållsbidrag inte kan förlängas är underhållsbidragens särskilda karaktär. Ett underhållsbidrag ska tillgodose den underhållsberättigades löpande försörjningsbehov och det finns därför inte ett lika stort behov av att kunna kräva ut bidraget i efterhand. Detta gäller särskilt i fråga om underhåll till barn, eftersom det allmänna tillförsäkrar barnet pengar genom underhållsstöd. I förarbetena hänvisades också till undersökningar om att en enskilds växande underhållsskuld medför betydande sociala påfrestningar och bidrar till att den enskilde passiviseras. Genom en yttersta preskriptionsgräns kan, sades det, också undvikas att myndigheter vidtar tidskrävande och ofta resultatlösa indrivningsåtgärder och att tvister kring äldre rättsförhållanden uppstår. Samtidigt ansågs det viktigt att fristen inte bestäms så kort att den gynnar en gäldenär som avsiktligt försöker undgå betalning. En frist om tre år bedömdes vara väl avvägd. (Se prop. 1978/79:12 s. 127 f. och 144.)

Andra regler om specialpreskription

För fullständighetens skull bör nämnas att det även finns andra bestämmelser om preskription för vissa slag av fordringar. Så är bl.a. fallet med fordringar som grundar sig i hyresförhållanden (12 kap. 61 § jordabalken). För sådana gäller att preskription inträder, om hyresvärden inte har väckt talan mot hyresgästen inom två år från det att hyresgästen lämnade lägenheten eller lokalen. Ett annat exempel finns i lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering. Talan om att få ut en sådan kontrollavgift får inte väckas senare än två år från den dag då den olovliga parkeringen upphörde (se 9 § första stycket). Tidsmässiga begränsningar i möjligheterna att kräva in olika slag av fordringar finns också i bl.a. 6 kap. studiestödslagen (1999:1395) och, såvitt gäller böter, i 35 kap. brottsbalken. Vi har inte sett något behov av att här gå in närmare på dessa bestämmelser.

6.2.5 Kronofogdemyndighetens prövning av preskription

I förarbetena till utsökningsbalken uttalade lagberedningen att frågan om preskription borde tas upp endast efter gäldenärens invändning. Departementschefen ansåg dock att Kronofogdemyndigheten borde beakta fordringspreskription självmant och avvisa en begäran om verkställighet om borgenären inte kunde styrka preskriptionsavbrott. Som skäl angavs utsökningsmålens särskilda karaktär och att Kronofogdemyndigheten inte borde medverka till indrivning av preskriberade fordringar om detta kunde undvikas. Lagrådet framhöll dock att en och samma ordning borde gälla vid handläggningen i domstol och hos Kronofogdemyndigheten och att preskription borde beaktas endast efter invändning även under Kronofogdemyndighetens handläggning. Departementschefen godtog vad Lagrådet hade anfört. (Se prop. 1980/81:8 s. 330 ff. och 1202 f.)

I enskilda mål ska alltså Kronofogdemyndigheten som huvudregel inte självmant pröva om en fordran är preskriberad. För att verkställighet ska vägras krävs det att gäldenären gör en invändning om preskription. Innan Kronofogdemyndigheten tar ställning till frågan, ska borgenären få möjlighet att visa att preskriptionsavbrott skett.

I allmänna mål ska Kronofogdemyndigheten däremot självmant beakta preskriptionstiden (se Wallin m.fl., Utsökningsbalken [7 de-

cember 2023, JUNO], kommentaren till 3 kap. 21 § samt Kronofogdemyndighetens handbok om utmätning, 2025-04-30, s. 86). Gälldenären behöver alltså i allmänna mål inte göra någon invändning om preskription för att detta ska beaktas. För sådana mål gäller i allmänhet lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar, som innehåller en femårig preskriptionstid som inte kan avbrytas.

Även när det gäller enskilda mål finns det dock vissa särskilda preskriptionsbestämmelser som Kronofogdemyndigheten ska beakta självmant. Gemensamt för dem är att de avser fordringar där preskriptionsfristen inte kan avbrytas. I enskilda mål ska Kronofogdemyndigheten självmant beakta preskriptionsfristen för underhållsbidrag enligt föräldrabalken och äktenskapsbalken (se prop. 1978/79:12 s. 170 och 185). För sådana bidrag gäller preskriptionsfrister om fem respektive tre år, frister som inte kan avbrytas (se ovan samt 6 kap. 10 § äktenskapsbalken och 7 kap. 9 § föräldrabalken).

6.3 Tidigare överväganden om absolut preskription

6.3.1 Inledning

Redan i de diskussioner som fördes i början av 2000-talet om vad som kunde göras för att motverka överskuldsättning framfördes tankar om att införa regler om absolut preskription även i fråga om civilrättsliga fordringar. Bland annat Skatteverket pekade på denna möjlighet. Frågan kom därefter att behandlas av 2007 års insolvensutredning i delbetänkandet Vägen tillbaka för överskuldssatta (SOU 2008:82) och har därefter berörts i ytterligare tre statliga utredningar (se betänkandena SOU 2013:78, SOU 2020:46 och SOU 2023:38).

6.3.2 Övervägandena i SOU 2008:82

I SOU 2008:82 s. 172 ff. gjorde utredaren förhållandevis ingående överväganden om huruvida regler om absolut preskription borde införas.

Utredaren anförde bl.a.

Tanken bakom den svenska preskriptionslagstiftningen är visserligen inte att gälldenärer sedan viss tid gått ska undslippa skyldigheten att efter krav betala en klar och förfallen fordran till en rättmätig borge-

när, i syfte att de av rimlighets skull någon gång ska komma ur ett tyngande fordringsförhållande (jfr prop. 1976/77:5 och 1979/80:119). De gällande preskriptionsreglerna tillkom emellertid före den tid då automatisk databehandling gjorde sitt inträde och förenklade bevakningen av fordringar. Numera kan en fordran utan någon större svårighet hållas vid liv under en obegränsad framtid. En skuld som på detta sätt lever vidare kan lätt fördubblas och det är inte svårt att inse att en gäldenär som haft problem med att betala det ursprungligen förfallna beloppet efter hand ställs inför ett läge då betalning framstår som helt omöjlig. En regel om att fordringar under alla omständigheter preskriberas efter ett visst antal år skulle sätta stopp för en accelererande och alltmer omöjlig situation.

För en regel om absolut preskription talar även den växande handeln med förfallna fordringar, i vilken uppköpare av fordringar med hjälp av intensiv marknadsföring köper kontinuerligt förfallande fordringar av olika borgenärer, men också större ”stockar” av förfallna fordringar. Det är således sällan som den ursprungliga borgenären gör anspråk på betalning för en äldre fordran. Handeln fyller på flera sätt en viktig funktion i en marknadsekonomi och medger att den ursprungliga borgenären, som kanske varken har kraft eller tid att lägga på att driva saken vidare, snabbt kan omsätta sin fordran till betalning, om än avseende ett mindre belopp än vad som från början framstår som troligt. Köparna av sådana fordringar saknar emellertid en ”relation” till skuldförhållandet som sådant, vilket kan visa sig i de fall då rättsförhållandet blir föremål för rättslig prövning. Ofta lär det vara svårt att – åtskilliga år efter tillkomsten – förebringa bevisning om relevanta omständigheter i de ursprungliga parternas relation. Detta kan vara en stor nackdel för såväl gäldenären som den borgenär som inträtt i skuldförhållandet genom cession. / ... /

Utredaren pekade på vissa särskilda fördelar med regler om absolut preskription. En sådan var att regler om absolut preskription inte förutsätter något särskilt beslutsförfarande, dvs. varken Kronofogdemyndigheten eller domstol behöver ta ställning till skuldnedsättningen. En annan fördel kunde vara att sådana regler skulle gynna även sådana personer som av något skäl inte kan eller vill beviljas skuldsanering. Utredaren framhöll samtidigt att detta också har sina avigsidor, eftersom resultatet – både för borgenären och i viss mån för allmänheten – kan framstå som stötande.

Utredaren påpekade vidare att om preskriptionsfristen är tillräckligt lång är det lättare att motivera att rätten att kräva ut fordran förloras. Förutsatt att gäldenären också har varit skyldig att erlægga räntor kan man nämligen ofta utgå från att gäldenären har ersatt borgenären med hela det nominella värdet av fordringen och mer därtill, om än inte helt i enlighet med vad som gällt i fråga om avtalad eller lagstadgad

ränta. Borgenären har alltså inte nödvändigtvis blivit lottlös i alla situationer då en yttersta preskriptionsfrist slår till.

Utredaren menade att införandet av en absolut preskriptionsfrist också skulle kunna bidra till att fler underhandsöverenskommelser kan träffas mellan gäldenärer och borgenärer.

Utredaren övervägde i första hand om ett regelverk om absolut preskription borde gälla för sådana fordringar mot konsumenter som träffas av den treåriga preskriptionstiden enligt 2 § andra stycket preskriptionslagen. Beroende på hur regelverket konstrueras torde därigenom, enligt utredaren, effekterna på t.ex. kreditlivet bli relativt begränsade. Samtidigt framhöll utredaren att lejonparten av evighetsgäldenärernas skuldbörda härrörde från annat än regelrätt konsumtion, t.ex. från husaffärer eller näringsverksamhet, och att ett regelverk som riktar in sig på ”klassiska” konsumentfordringar alltså skulle riskera att ha en relativt måttlig effekt på många evighetsgäldenärers totala skuldbörda.

Vad gäller den tekniska utformningen av regler om absolut preskription övervägdes flera olika modeller. Den modell som låg till grund för utredarens fortsatta överväganden innebar att en absolut preskriptionsfrist skulle löpa först från den dag då borgenären har erhållit en exekutionstitel. Den mest realistiska fristen var, enligt utredaren, i vart fall 15 år från den tidpunkt då en exekutionstitel hade erhållits. Utredaren konstaterade i det sammanhanget att störningarna på kreditlivet torde bli mindre ju längre frister som är aktuella. Han erinrade också om att det i de finländska förarbetena (se vidare avsnitt 6.4) hade betonats, med hänvisning till de långa tidsfristerna, att den finländska reformen inte torde ge upphov till någon försvagning för betalningsmoralen och att den därmed inte borde ha några nämnvärda negativa verkningar på räntenivån eller andra kreditkostnader. En lång preskriptionsfrist skulle också, menade utredaren, minska risken för att gäldenärer föredrar att avvakta preskriptionsfristens inträde framför att söka en samlad skuldavveckling genom skuldsanering liksom risken för att preskriptionsinstitutet skulle utnyttjas på ett otillbörligt sätt.

Utredaren diskuterade också om det borde finnas möjligheter till preskriptionsförlängning, t.ex. vid ”indrivningssabotage”. Han besvarade den frågan jakande; preskriptionstiden borde kunna förlängas, i vart fall om inte den yttersta, absoluta preskriptionsfristen görs väsentligt längre än den som gäller för skattefordringar (dvs.

fem år). Regelverket skulle i annat fall omgärdas av misstro från borgenärssidan och möjligen leda till att vissa grupper helt utesluts från kreditmarknaden.

När det gäller de skäl som skulle kunna motivera en preskriptionsförlängning hämtade utredaren inspiration i 7 § lagen om preskription av skattefordringar m.m. (se ovan). Frågan om förlängning borde i så fall prövas av domstol.

Utredaren tog också upp möjliga nackdelar med absolut preskription, däribland att regler om absolut preskription kan påverka marknaden för vissa typer av krediter, i och med att en yttre preskriptionsfrist innebär en ökad risk för borgenären. Det framhölls att utbudet på krediter skulle kunna minska, framför allt för gäldenärer med små marginaler, liksom priset på krediter generellt. En annan effekt skulle kunna vara att borgenärerna skulle kunna ta till tuffare metoder för indrivning av fordringar som är av äldre datum. Samtidigt bedömdes reglernas rehabiliterande effekt för gäldenären som förhållandevis små, bl.a. därför att regler om absolut preskription inte förutsätter att gäldenären åstadkommer några ändringar i sina levnadsmönster. I den delen uttalade utredaren bl.a.

Risken för att gäldenären försätter sig i motsvarande situationer på nytt är då uppenbar, inte minst om gäldenären har fått uppfattningen att han eller hon har blivit av med sin skuld relativt lättvindigt (jfr Hemmo, JFT 1/2002 s. 44 f.). Framför allt torde scenariot kunna upprepas för det fall fristen slår till relativt kort tid efter en fordrans tillkomst.

I något hänseende skulle ett regelverk som möjliggör absolut preskription alltså närmast kunna ses som en signal till ökat – eller fortsatt – ekonomiskt risktagande.

Utredaren menade också att regler om absolut preskription med all säkerhet har förutsättningar att påverka gäldenärers inställning till att ansöka om skuldsanering. Om gäldenären ser att en äldre skuld är på väg att bli föremål för preskription, kan det, enligt utredaren, tänkas att han eller hon avstår från att ansöka om skuldsanering, eftersom preskription är en smidigare väg ut ur skuldsättningen.

Utredarens slutsats i SOU 2008:82 var, mot denna bakgrund, att resultatet av föreslagna ändringar i skuldsaneringslagen borde avvakta innan det kunde bli aktuellt att ytterligare överväga ett regelverk för absolut preskription av civilrättsliga fordringar.

6.3.3 Övervägandena i SOU 2013:78

Utredningen om överskuldssättning hade i uppdrag att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka överskuldssättning. Även om inga författningsförslag lämnades innehöll betänkandet ett förslag om hur regler om absolut preskription (i betänkandet benämnt slutlig preskription) borde utformas.

Utredningen framhöll att utgångspunkten är att skulder ska betalas. På grund av de stora påfrestningar som betalningsproblem orsakar ansågs det dock inte rimligt att personer tvingas leva på existensminimum under lång tid, utan möjlighet att ta sig ur skuldsituationen. De befintliga möjligheterna till skuldsanering och frivilliga överenskommelser bedömdes inte vara tillräckliga för att komma till rätta med långvarig överskuldssättning.

Enligt utredarens bedömning skulle regler om slutlig preskription medföra att kreditgivare blev mer selektiva i sin kreditgivning på så sätt att endast personer som hade möjlighet att betala tillbaka beviljades krediter. Det ansågs dock inte otänkbart att även övrig kreditgivning skulle påverkas. En sådan effekt bedömdes möjlig att begränsa genom att slutlig preskription endast skulle gälla för sådana fordringar som under flera år varit föremål för insatser hos Kronofogdemyndigheten. Bland andra fördelar framhölls att slutlig preskription var en avsevärt enklare process än skuldsanering, eftersom effekten uppstår automatiskt.

Preskriptionsreglerna föreslogs gälla för samtliga civilrättsliga skulder. Preskriptionsfristen föreslogs börja löpa i samband med beslut om fastställelse av fordran, antingen genom dom eller utslag. Eftersom flertalet gäldenärer betalar av sina skulder kort efter det att fordran fastställts, föreslogs det att preskriptionstiden skulle börja löpa tre månader efter datum för dom eller utslag. Vidare föreslogs motsvarande regler som gäller enligt den finska utsökningsbalken (se avsnitt 6.4); för fysiska personer föreslogs fristen som utgångspunkt vara 15 år eller, om borgenären är en fysisk person eller fordran grundar sig på brott för vilket gäldenären har dömts till fängelse eller samhällstjänst, 20 år. Det skulle dock i likhet med vad som gäller för skattefordringar finnas möjlighet att förlänga fristen, om gäldenären hade undanhållit tillgångar eller försvårat verkställigheten.

För att preskriptionen inte skulle bli beroende av borgenärens agerande föreslog utredningen att gäldenären skulle ges rätt att via

Kronofogdemyndigheten aktualisera samtliga skulder. På så sätt skulle gäldenären själv kunna initiera att den slutliga preskriptionsfristen började löpa.

Vidare föreslogs att reglerna skulle ges retroaktiv verkan, dvs. gälla även äldre fordringar. Fordringar som vid tidpunkten för ikraftträdandet hade varit fastställda i tolv år eller mer föreslogs dock vara verkställbara ytterligare tre år. (Se SOU 2013:78 s. 250 ff.)

6.3.4 Övervägandena i SOU 2020:46

Jämlikhetskommissionen hade i uppdrag att lämna förslag i syfte att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten. Kommissionen redovisade sina överväganden i SOU 2020:46. I betänkandet lämnades förslag på ett mycket stort antal områden. Bland annat föreslog kommissionen att regler om absolut preskription skulle införas genom en ny paragraf i preskriptionslagen. Enligt förslaget skulle alla fordringar enligt lagen preskriberas tio år efter det att borgenären hade erhållit en exekutionstitel. Om gäldenären hade försvårat borgenärens möjlighet att få betalt, om det inte hade kunnat klarläggas var gäldenären uppehöll sig eller om gäldenären hade vistats utomlands, skulle det dock vara möjligt att efter talan i domstol få fristen förlängd.

Kommissionen motiverade införandet av regler om absolut preskription på följande sätt.

Jämlikhetskommissionen bedömer att skuldsanering är ett bra verktyg men att det är motiverat att pröva andra alternativ för en grupp av överskuldssatta. Det som talar för en absolut preskription är att det kan bidra till att fler överenskommelser mellan gäldenär och borgenärer ingås, när det finns en slutpunkt för när borgenären inte längre kan få betalt av gäldenären. Det bidrar sannolikt till en minskning av gäldenärens totala skuldbörda utan ansökan om skuldsanering.

Invändningar mot ett förslag om absolut preskription som har framförts i tidigare utredningar är dels den moraliska aspekten att gäldenären ska betala sina skulder, dels att det skulle kunna ha en negativ inverkan på den allmänna betalningsmoralen. Beträffande den moraliska aspekten i kritiken mot regler om absolut preskription bör enligt kommissionens mening ett proportionalitetskriterium tillämpas. Den skuldbörda som gäldenären har att hantera ska stå i rimlig proportion till det lån som ursprungligen togs. I ett betydande antal fall av överskuldssättning krävs betalning för skulder som främst består av kostnader i form av avgifter och i vissa fall höga dröjsmålsräntor. Eftersom det råder avtalsfrihet i Sverige, kan de höga dröjsmålsräntorna vara överenskomna i det ursprungliga kreditavtalet. Vid avtalstidpunkten kan gäldenärens

ekonomiska situation ha varit bättre än vid den tidpunkt då skulden ska regleras.

I bedömningen av den effekt som regler om absolut preskription skulle kunna få på den allmänna betalningsmoralen illustrerar erfarenheterna från Finland att sådana regler inte behöver leda till en urholkning av ett samhälles betalningsmoral. Finland har till och med en högre betalningsmoral än Sverige, enligt tillgängliga statistiska data. Det är helt enkelt inte troligt att det är lockande för de flesta medborgare att vara aktuella hos Kronofogden under en längre tid för att kunna få en skuld preskriberad.

En annan invändning mot absolut preskription är att det skulle kunna leda till negativa effekter i kreditgivningen, på så sätt att kreditgivare skulle bli mer återhållsamma och att det också skulle komma att drabba även andra kredittagare i form av sämre kreditvillkor. Det skulle då kunna påverka handeln negativt. I den mån en absolut preskription gör att kreditgivare blir mer selektiva och ger krediter enbart till personer som har möjlighet och intention att återbetala dem är detta en positiv effekt som talar för en preskriptionsregel.

Kommissionens förslag att preskriptionsfristen skulle börja löpa när borgenären hade erhållit en exekutionstitel ansågs innebära en tydlig startpunkt som beaktade borgenärsintresset. Risken för att borgenären skulle avvakta med att erhålla en exekutionstitel till dess att gäldenärens betalningsförmåga förbättrats ansågs låg. Att preskriptionstiden bestämdes till tio år motiverades med att statistik indikerade att gäldenärer som hade haft betalningsproblem i minst tio år har svårare att ta sig ur skuldsättningen.

Kommissionen noterade att förslaget att borgenärer skulle kunna vända sig till domstol för att få preskriptionsfristen förlängd kunde leda till en stor belastning för domstolarna om inte mål mot samma gäldenär samlades. Detta problem ansågs dock kunna lösas genom att skulder förses med ID-nummer. Det framhölls vidare att en borgenär som ansöker om en exekutionstitel bör ha ett intresse av att samla ihop samtliga fordringar som den har mot en och samma gäldenär, så att dessa preskriberas vid samma tidpunkt. Trots att preskriptionsregler inte leder till en samlad skuldavveckling borde därför en del skulder preskriberas samtidigt.

6.3.5 Övervägandena i SOU 2023:38

Överskudsättningsutredningen berörde frågan om absolut preskription mycket kort i betänkandet SOU 2023:38. Det framhölls att det både inom ramen för utredningen och vid tidigare överväganden hade framförts starka invändningar mot en sådan reglering. Utredningen konstaterade att frågan var svår och krävde en allsidig analys av hur en sådan reglering skulle förhålla sig till övriga preskriptionsregler samt vilka konsekvenser regleringen skulle få för skuldsaneringsinstitutet och den allmänna betalningsmoralen. Eftersom frågan inte uttryckligen ingick i utredningens uppdrag och det saknades utrymme för sådana analyser, lämnades inget förslag.

6.4 Den finska regleringen om absolut preskription

6.4.1 Inledning

Finland är det enda av våra grannländer som har regler om absolut preskription (eller slutlig preskription som reglerna benämns i den finska lagstiftningen). I Norge och Danmark är den allmänna preskriptionstiden som utgångspunkt tre år från den dag då borgenären kan kräva fullgörelse men preskriptionen kan avbrytas, bl.a. genom att gäldenären erkänner fordran eller genom att borgenären vidtar rättsliga åtgärder (se den norska lov om foreldelse av fordringar och den danska lov om forældelse af fordringer). I Norge och Danmark saknas det alltså en yttersta tidsgräns bortom vilken preskriptionstiden inte kan avbrytas och frågan har heller inte varit föremål för diskussion i lagstiftningssammanhang.

6.4.2 Utformningen av den finska regleringen

De finska reglerna om absolut preskription har införts successivt. Först har införts en reglering om en yttersta tidsfrist för verkställighet. Därefter har det tillkommit regler om att fordringar preskriberas i samband med att tidsfristen löper ut. Slutligen har det införts en civilrättslig preskriptionsregel i den finska preskriptionslagen.

Den finska lagstiftningen har samma utgångspunkt som den svenska regleringen; det finns en kortare preskriptionstid men denna kan avbrytas genom att borgenären t.ex. sänder en påminnelse till gäldenä-

ren eller inleder ett utsökningsärende (se 4, 10 och 11 §§ preskriptionslagen [728/2003]). Preskriptionsfristen är som huvudregel tre år men om en fordran har fastställts genom en dom eller liknande är fristen fem år (se 4 och 13 §§ andra stycket preskriptionslagen).

Vid sidan av denna reglering finns regler om preskriptionsfrister utan möjlighet till preskriptionsavbrott. Beroende på om fordran har fastställts genom en exekutionstitel eller inte kan olika bestämmelser, med olika långa frister, komma att bli tillämpliga.

Om fordran fastställts i en utsökningsgrund, såsom en dom eller utsökningsmannens uppgörelseprotokoll (se 2 kap. 2 §), bestäms den yttersta preskriptionsfristen som utgångspunkt av utsökningsbalkens (705/2007) bestämmelser om tidsfrister för verkställighet. Dessa bestämmelser infördes år 2004. När en fysisk person genom en utsökningsgrund förelagts en betalningsskyldighet, är utsökningsgrunden som utgångspunkt verkställbar i 15 år (se 2 kap. 24 § första meningen). Om borgenären är en fysisk person eller om fordran grundar sig på ett brott för vilket gäldenären har dömts till fängelse, är dock tidsfristen 20 år (se 24 § andra meningen). Tidsfristen beräknas som utgångspunkt från det att utsökningsgrunden meddelades (se 2 kap. 25 §).

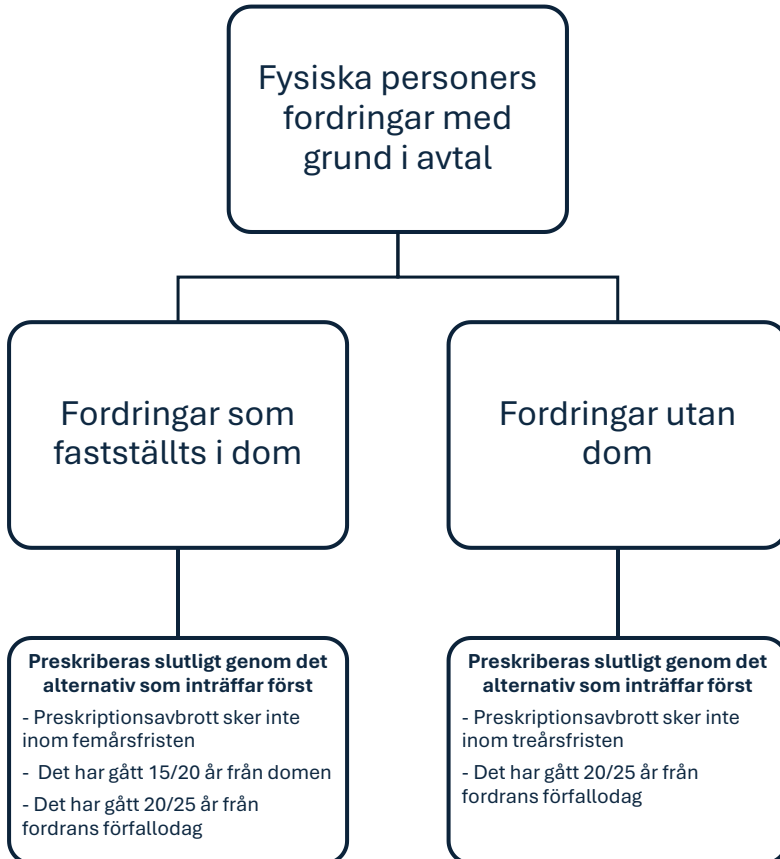
Sedan år 2008 gäller också att när utsökningsgrunden inte längre kan verkställas så är också fordran preskriberad (se 2 kap. 27 §). Om gäldenären försvårar borgenärens möjlighet till betalning genom ett agerande som i hög grad är klandervärt, kan dock tidsfristen i vissa fall förlängas (se 2 kap. 26 § och grundlagsutskottets utlåtande LaUB 34/2002 rd samt propositionen RP 83/2006 rd s. 102).

Om fordran inte har fastställts i en utsökningsgrund, kan den yttersta preskriptionsfristen i stället framgå av preskriptionslagens bestämmelser om slutlig preskription. Dessa bestämmelser infördes år 2015 och har ett snävare tillämpningsområde än utsökningsbalkens regler om verkställbarhet, eftersom de omfattar endast fysiska personers skulder som grundar sig på avtal. Den fysiska personen kan dock ha ingått avtalet såväl som konsument som enskild näringsidkare. Sådana fordringar preskriberas senast när det har gått 20 år sedan skulden förföll till betalning (se 13 a § första meningen). Preskriptionslagens bestämmelser är också tillämpliga när skulden grundar sig på ett avtal mellan två fysiska personer. När borgenären är en fysisk person är fristen dock 25 år (se 13 a § andra meningen). Reglerna hindrar inte att utsökningsgrundens tidsfrist kan förlängas enligt utsökningsbalken (se 13 a § tredje stycket).

Om det finns en utsökningsgrund, löper utsökningsbalkens och preskriptionslagens frister parallellt. Preskriptionsfristen i preskriptionslagen blir tillämplig endast i de fall då utsökningsgrundens tidsfrist ännu inte har löpt ut. Om utsökningsgrundens tidsfrist löper ut först, ska alltså preskriptionslagens regler inte tillämpas.

De finska preskriptionsreglerna kan illustreras enligt följande.

Figur 6.1 De finska preskriptionsreglerna



6.4.3 Överväganden och syften bakom regleringen

Den finska utsökningsbalkens begränsningar i möjligheten att göra äldre fordringar gällande tillkom, som redan har framgått, före reglerna om slutlig preskription. Syftet med bestämmelserna var att förhindra att utsökningen blev livslång eller oskäligt utdragen. Genom reglerna ville man minska överskuldssättningens effekter i form av sociala kostnader, marginalisering och mänskligt lidande. Målet var också att så många gäldenärer som möjligt skulle kunna återgå till den ekonomiska verksamheten och återigen bli nyttiga samhällsmedlemmar. Regleringen bedömdes även kunna bidra till att kredittagares betalningsförmåga bedömdes mer noggrant innan krediten beviljades och att det skulle krävas säkerhet för större krediter. När tidsfristerna för utsökning infördes var avsikten att vid ett senare tillfälle ta ställning till om lösningen skulle bli bestående eller om det även borde införas regler om preskription. Det framhölls att det också i ett senare skede skulle bli aktuellt att ta ställning till om en sekundär preskriptionstid borde gälla från fordringens förfallodag, i syfte att förhindra att inhämtandet av utsökningsgrunden sköts upp. Redan införandet av en tidsfrist för verkställbarhet utgjorde dock en reglering vars verkan i stora delar var att jämställa med preskription. (Se propositionen RP 216/2001 rd s. 18 ff. och 87.)

När det senare infördes en bestämmelse om att tidsfristens utgång även innebar att fordran preskriberades slutligt, var syftet att tydliggöra gäldenärens ställning. Genom preskriptionen skulle skuldansvaret upphöra och gäldenären stödjas i att bli en aktiv samhällsmedlem. Bland annat mot bakgrund av att skuldsaneringslagen hade varit i kraft i över tio år utan att detta hade lett till en försvagad betalningsmoral, ansåg den finska lagstiftaren att inte heller preskriptionsbestämmelsen skulle påverka betalningsmoralen. (Se propositionen RP 83/2006 rd s. 22.)

Innan reglerna om slutlig preskription i preskriptionslagen infördes år 2015 fanns det alltså ingen bestämmelse om slutlig preskription som kunde tillämpas på fordringar för vilka det inte fanns någon utsökningsgrund. Samtidigt var det redan i förarbetena till reglerna om tidsfrister för verkställbarhet förutsatt att en sådan skulle övervägas när det hade gått en tid. Den då gällande regleringen innebar att borgenären löpande kunde avbryta preskriptionsfristen för att tiotals år efter det att fordran hade förfallit till betalning ansöka om en utsök-

ningsgrund. På så sätt var det möjligt för borgenären att avvakta till en tidpunkt när möjligheten att få fordran indriven var som störst, exempelvis därför att andra fordringar hade preskriberats. Ett sådant agerande var, konstaterades det, befogat ur ett borgenärsperspektiv men kunde samtidigt innebära att gäldenären var föremål för indrivning under årtionden.

Utsökningsbalkens regler om tidsfrist för utsökningsgrunder bedömdes därför inte uppnå sitt syfte. Eftersom det enligt finsk rätt, precis som i Sverige, endast är borgenären som kan ansöka om verkställighet var en eventuell slutlig preskription av en fordran beroende av borgenärens agerande. Det ansågs därför finnas skäl för att fordringar skulle preskriberas oavsett vid vilken tidpunkt borgenären ansökte om en utsökningsgrund. En fördel med en frist som löpte från förfallotidpunkten var att en sådan kunde minska de stora kostnader som uppstod genom att fordran tilläts drivas in under årtionden. Vidare kunde det vara svårt att långt senare kontrollera fordringens riktighet om denna blev tvistig. Regler om slutlig preskription av fordringar utan utsökningsgrund kunde visserligen resultera i att frivilliga betalningsuppgörelser skulle minska och att de rättsliga indrivningsförsöken skulle öka. Skälen för slutlig preskription ansågs emellertid väga tyngre.

Fristen för slutlig preskription borde, ansågs det, löpa från fordrans förfalldag. För att det även i fortsättningen skulle finnas gott om tid för frivilliga betalningsuppgörelser borde fristen dock vara klart längre än den som löpte enligt utsökningsbalken. En frist som var fem år längre än utsökningsbalkens regler ansågs kunna uppfylla detta syfte. Att preskriptionsfristen var förhållandevis lång bedömdes också vara av vikt för att regleringen inte skulle försämra betalningsmoralen, försvåra affärlivet eller inverka störande på finansmarknaden. Det framhölls också att preskription är avsett att användas i sista hand, som en väg ut ur överskuldssättning. Preskriptionsfristen bestämdes därför till 20 år från det att skulden hade förfallit till betalning. Om borgenären var en fysisk person, är fristen ännu längre, 25 år.

Tidsfristen för utsökningsgrundens verkställbarhet beaktas ex officio i utsökningsärendet. Enligt Utsökningsverket, den myndighet som ansvarar för utsökningsverksamheten i Finland, har möjligheten att beakta preskription självmant stor praktisk betydelse och leder till att verkställigheten avbryts i ett stort antal fall. Preskription enligt preskriptionslagen beaktas däremot endast efter invändning. Detta

beror på att preskriptionstiden är knuten till förfallotidpunkten och det inte alltid är tydligt när en skuld har förfallit till betalning. Borgenärerna har dock en skyldighet att upplysa om att fordringar under verkställighet har preskriberats. Utsökningsverkets erfarenhet är att borgenärer i allmänhet uppfyller denna skyldighet och i princip i realtid rapporterar in att skulder preskriberats. I ett fåtal fall avbryts verkställigheten för att gäldenären invänder att preskription skett.

Ett syfte med bestämmelserna om slutlig preskription i preskriptionslagen var att de gäldenärer vilkas skuldsättning hade sin grund i 90-talskrisen skulle befrias från betalningsansvar. Det förutsattes därför att bestämmelserna gavs retroaktiv verkan. Det framhölls dock att borgenärerna hade ett intresse av att driva in sina fordringar, samtidigt som gäldenärerna kunde varit föremål för indrivning i årtionden. Ikraftträdandebestämmelserna utformades så att det vid ikraftträdandet skulle anses ha gått högst 15 år av preskriptionsfristen. Därigenom tillförsäkrades borgenärerna en tid om åtminstone fem år för att driva in sina fordringar. Om borgenären var en fysisk person, skulle den återstående indrivningstiden alltid vara åtminstone tio år. (Se vidare propositionen RP 83/2014 rd s. 24 ff. och 36 f.)

Enligt Utsökningsverket fick den retroaktiva verkan inte någon större påverkan på inkassobranchen. Svensk Inkasso har å sin sida uppgett att den retroaktiva verkan, enligt den finska inkassobranchen, fick stora ekonomiska konsekvenser.

6.5 Skälen för och emot att införa regler om absolut preskription

6.5.1 Inledning

Vi kommer i detta avsnitt (avsnitt 6.5) att diskutera skälen för och emot att införa regler om absolut preskription. Sådana regler kan utformas på flera olika sätt och i avsnitt 6.6 kommer vi därför att diskutera hur regler om absolut preskription skulle kunna utformas, t.ex. hur lång preskriptionstid som bör gälla och hur preskriptionsfristen bör beräknas. I anslutning till det redovisar vi också vår bedömning av hur en reglering, om det anses att en sådan bör införas, bör utformas och avgränsas. Ett slutligt ställningstagande till frågan om regler om absolut preskription bör införas förutsätter, liksom frågan om att ändra avräkningsordningen, att behovet av sådana regler också

bedöms i ljuset av effekterna av andra genomförda eller tänkbara lagstiftningsåtgärder. Våra överväganden i den delen redovisas först i avsnitt 7.4.

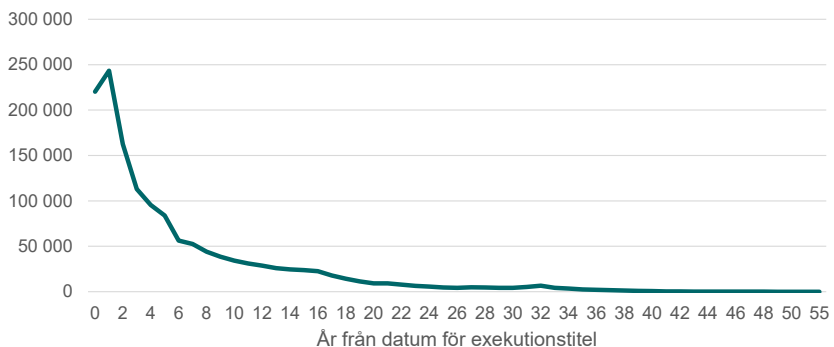
Redan här kan framhållas att våra direktiv är begränsade till att föreslå regler om absolut preskription för konsumentfordringar. Den följande framställningen tar därför, om inte annat sägs, sikte enbart på det slaget av fordringar.

6.5.2 Förekomsten av äldre skulder

Skulder hos Kronofogdemyndigheten

För att kunna bedöma styrkan i argumenten för och emot regler om absolut preskription är det av intresse att veta hur vanligt det är att äldre skulder drivs in, vilka skuldbelopp fordringarna avser och skuldernas närmare karaktär. Kronofogdemyndigheten har statistik som visar åldern hos sådana skulder som hanteras av myndigheten (se vidare nedan om äldre skulder som inte är föremål för verkställighet). Statistiken visar skuldernas ålder i förhållande till datum för exekutionstitel samt datum för ansökan om verkställighet.

Figur 6.2 Antal mål under verkställighet, sorterat efter ålder på exekutionstitel

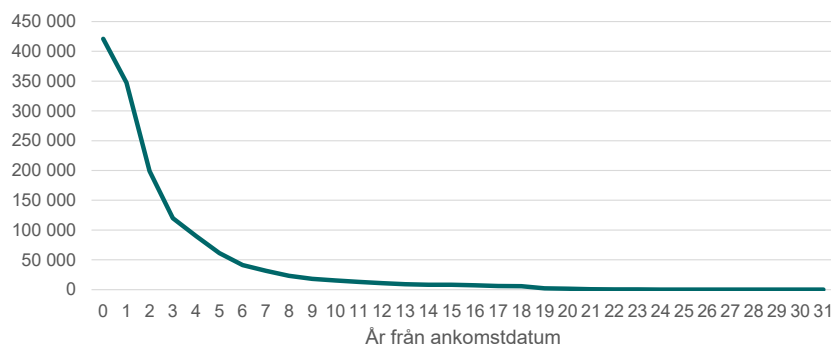


Källa: Kronofogdemyndigheten. Statistiken avser mål under verkställighet i oktober 2025, enskilda mål där gäldenären är en fysisk person. Siffrorna kan därför även avse annat än konsumentfordringar (såsom skulder mellan enskilda och brottsrelaterade skulder).

Av statistiken framgår att cirka 87 procent av det totala antalet ärenden (1 438 538) har sin grund i en exekutionstitel som inte är äldre än 14 år. I totalt 184 327 ärenden finns det en exekutionstitel som är 15 år eller äldre (antalet gäldenärer är dock betydligt färre). Stickprov i ärenden med äldre exekutionstitlar tyder på att den absoluta majoriteten av fordringarna utgörs av konsumentfordringar som har varit föremål för fordringsöverlåtelse, ofta i flera led. I ärenden där exekutionstiteln meddelades för 15–40 år sedan bedömdes konsumentkrediter vara den vanligaste fordringstypen. Även hyresskulder och fastighetslån förekommer i flera fall.

Värt att notera är att det i oktober 2025 fanns 95 ärenden med exekutionstitlar från 1970-talet. De ärenden som omfattades av stickprovet och i vilka det fanns en exekutionstitel från 1970-talet bedömdes, med två undantag, avse konsumentköp via postorderföretag. Inte i något fall översteg kapitalbeloppet 5 000 kronor. Däremot uppgick räntan i flera fall till tiotusentals kronor.

Figur 6.3 Antal mål under verkställighet, sorterat efter ålder på målet



Källa: Kronofogdemyndigheten. Statistiken avser mål under verkställighet i oktober 2025, enskilda mål där gäldenären är en fysisk person. Siffrorna kan därför även avse annat än konsumentfordringar (såsom skulder mellan enskilda eller brottsrelaterade skulder).

Av figuren ovan framgår att merparten av ärendena hos Kronofogdemyndigheten är förhållandevis nya, vilket givetvis till stor del beror på att skulder vanligen blir betalda genom Kronofogdemyndighetens verkställighetsåtgärder. Det framgår vidare att det är ovanligt att skulder ligger kvar för indrivning i mer än 15 år i sträck. I oktober 2025 var det äldsta ärendet ett mål där ansökan om verkställighet gjordes

för 31 år sedan. En faktor som har framhållits vara av betydelse för att skulder ligger kvar för indrivning under lång tid är att borgenärer numera inte behöver göra en förnyelseansökan (jfr tidigare lydelse av 4 kap. 9 a § utsökningsbalken [1995:298]). Så länge borgenären inte återkallar ansökan om verkställighet ligger fordran alltså kvar hos Kronofogdemyndigheten.

Att fordringarna begärs verkställda lång tid efter förfallodagen tyder på att fordringen fortfarande bedöms ha ett indrivningsvärde, inte nödvändigtvis för att borgenären förväntar sig att fordrans kapitalbelopp till fullo ska bli betalt (se vidare om avräkningsordningen i avsnitt 5), utan för att de medel som inflyter genom verkställigheten bedöms komma att överstiga ansökningsavgiften om 600 kronor². Att också äldre fordringar kan ha ett visst indrivningsvärde sammanhänger, enligt Kronofogdemyndigheten, sannolikt med att myndighetens indrivningsverksamhet är, i ett internationellt perspektiv, effektiv och sker till en förhållandevis låg avgift.

Vid en jämförelse mellan de båda figurerna kan det konstateras att äldre skulder inte ligger kvar konstant för indrivning. Sannolikt lönar det sig inte alltid för borgenären att ha ett pågående verkställighetsärende, denne väljer i stället att ansöka om indrivning vid den eller de tidpunkter då gäldenären bedöms ha betalningsförmåga.

I relation till det totala antalet verkställighetsärenden hos Kronofogdemyndigheten är antalet äldre skulder förhållandevis få. Trots det representerar de äldre fordringarna stora nominella värden. Det bör samtidigt framhållas att gäldenärernas betalningssvårigheter får till följd att fordringarnas faktiska värde inte alltid motsvarar det nominella värdet och att borgenären därför ofta har anledning att i sin bokföring skriva ned värdet till en avsevärt lägre nivå.

² Borgenären svarar som utgångspunkt för förrättningskostnaderna i målet men kostnaderna tas sedan ut ur de medel som flutit in genom verkställigheten, se 17 kap. utsökningsbalken.

Tabell 6.1 Totalt skuldbelopp för ärenden under verkställighet utifrån datum för ansökan

Ankomstdatum	Skuld i miljoner kronor
15 år eller mer	4 111
20 år eller mer	599
25 år eller mer	87

Källa: Kronofogdemyndigheten. Statistiken avser mål under verkställighet i oktober 2025, enskilda mål där gäldenären är en fysisk person. Siffrorna kan därför avse även annat än konsumentfordringar (såsom skulder mellan enskilda). Siffrorna avser skuldbelopp för samtliga ärenden där ansökan gjorts för 15 år sedan eller tidigare, respektive 20 eller 25 år sedan eller tidigare.

Tabell 6.2 Totalt skuldbelopp för ärenden under verkställighet utifrån datum för exekutionstitel

Exekutionstiteldatum	Skuld i miljoner kronor
15 år eller mer	18 147
20 år eller mer	11 659
25 år eller mer	9 005

Källa: Kronofogdemyndigheten. Statistiken avser mål under verkställighet i oktober 2025, enskilda mål där gäldenären är en fysisk person. Siffrorna kan därför även avse annat än konsumentfordringar (såsom skulder mellan enskilda). Siffrorna avser skuldbelopp för samtliga ärenden där ansökan grundar sig i en exekutionstitel som är 15 år eller äldre, respektive 20 eller 25 år eller äldre.

En bidragande orsak till att äldre skulder representerar stora värden är att avräkning i första hand sker på ränta och andra kostnader. Endast cirka tio procent av de medel som drivs in genom verkställighet räknas av mot kapitalfordran. Resterande medel avräknas mot räntefordran och andra kostnader. I mål med äldre exekutionstitlar, tillkomna före år 2010, får detta till följd att det totala belopp som har influtit genom verkställigheten överstiger det kapitalbelopp som angetts i ansökan om verkställighet.³ I mål med exekutionstitlar, tillkomna före år 1990, är det krediterade beloppet mer än dubbelt så stort som kapitalskulden i ansökan.

³ Kapitalskulden i tabellen utgår alltså från det belopp som har begärts verkställt. Den ursprungliga fordran som fastställs i exekutionstiteln kan dock uppgå till ett högre belopp.

Tabell 6.3 Influtna medel i förhållande till kapitalsskuld i ansökan

Exekutionstitel utfärdad före	Antal mål	Kapitalsskuld vid ansökan (kr)	Krediterat i målen totalt (kr)
2025	914 775	36 101 285 968	14 609 895 143
2020	359 001	8 771 279 788	6 720 432 366
2015	199 439	3 905 003 285	3 619 347 848
2010	112 595	1 989 077 667	2 072 072 511
2005	63 269	1 039 785 565	1 243 977 004
2000	37 049	665 504 992	828 409 024
1995	20 413	371 158 563	528 452 956
1990	5 378	66 094 476	138 048 636
1985	860	7 089 999	16 037 685
1980	89	275 362	716 582
1975	1	1 600	2 221

Källa: Siffror från Kronofogdemyndigheten. Avser pågående mål i oktober 2025 med fysiska gäldenärer som inte är registrerade som näringsidkare. I underlaget ingår inte underhållsbidrag, skadeståndsfordringar eller fordringar som grundar sig på löpande skuldebrev. År 2016 skedde dock ett byte av it-system som innebär att tidigare registrerade betalningar inte fullt ut är tillgängliga.

En stor del av de medel som har influtit genom verkställighet har alltså räknats av mot ränta och andra kostnader. För mål med exekutionstitlar som har utfärdats före år 2000 överstiger den krediterade räntan det kapitalbelopp som angavs i ansökan.

Tabell 6.4 Influtna medel – fördelade på ränta, kapital, kostnader och grundavgift

Ex. titel utfärdad före	Kapitalsskuld i ansökan	Krediterad ränta	Krediterat kapital	Krediterad kostnad	Krediterad grundavgift
2025	36 101 285 968	9 939 101 885	2 620 939 139	624 926 188	1 424 927 931
2020	8 771 279 788	4 863 483 233	879 849 127	182 790 965	794 309 041
2015	3 905 003 285	2 737 338 289	341 107 144	78 205 754	462 696 661
2010	1 989 077 667	1 622 275 278	146 318 030	36 497 871	266 933 542
2005	1 039 785 565	1 002 405 853	69 638 923	16 732 575	155 199 653
2000	665 504 992	683 883 541	39 960 138	7 522 900	97 042 445
1995	371 158 563	443 425 937	22 261 270	3 383 672	59 382 077
1990	66 094 476	115 394 376	4 719 257	470 541	17 464 462
1985	7 089 999	12 854 411	642 839	50 589	2 489 846
1980	275 362	499 378	14 946	5 459	196 799
1975	1 600	1 021	0	0	1 200

Källa: Siffror från Kronofogdemyndigheten. Avser samma mål som tabell 6.2 ovan.

Av Kronofogdemyndighetens statistik framgår vidare att det är vanligt att gäldenärer med äldre skulder har mer än en skuld för indrivning men att dessa gäldenärer i genomsnitt har färre pågående mål än alla skuldsatta. Sett till alla skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten har den genomsnittliga gäldenären nio pågående mål.⁴ För de gäldenärer som har en skuld för indrivning för vilken exekutionstiteln är minst 15 år gammal är motsvarande siffra 2,33 skulder. Bland dessa gäldenärer var den nyaste exekutionstiteln från år 2010 och den genomsnittliga ansökan från år 2008. Siffrorna indikerar att gäldenärer som är föremål för indrivning på grund av äldre exekutionstitlar skuldsätter sig på nytt i mindre utsträckning än övriga gäldenärer som är föremål för verkställighet. Detta gäller även i förhållande till de gäldenärer som Kronofogdemyndigheten definierar som evighetsgäldenärer (gäldenärer som har varit registrerade hos myndigheten i minst 20 år). Evighetsgäldenärerna har i genomsnitt något fler mål för indrivning (3,48) och den genomsnittliga ansökan registrerades år 2019.

Skulder hos inkassobolag

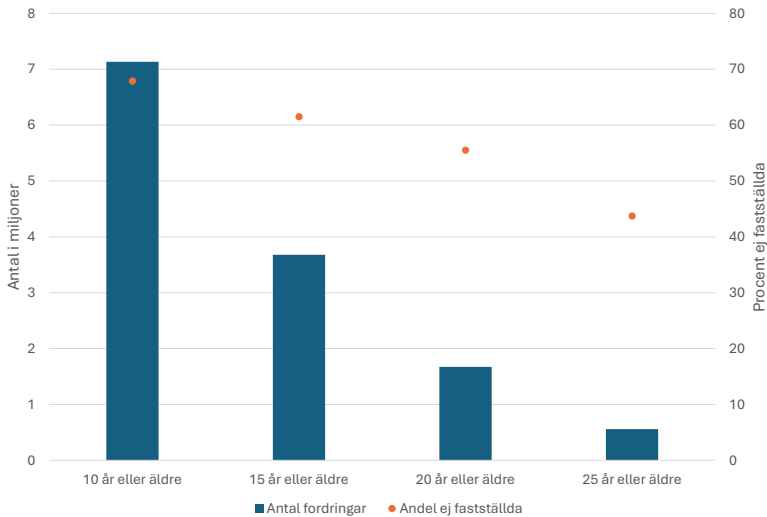
Utöver de fordringar som hanteras av Kronofogdemyndigheten finns det ett stort antal äldre fordringar som inte är föremål för verkställighet eller inte ens har blivit fastställda i en dom eller ett utslag. Eftersom det saknas skuldregister, är det inte möjligt att ge en heltäckande bild av dessa fordringar. Många av dem hanteras dock av inkassobolagen, antingen som ombud för borgenären eller i egenskap av borgenär (efter överlåtelse från den ursprungliga borgenären till inkassobolaget).⁵

I inkassobolagens statistik ingår såväl fordringar som är föremål för verkställighet (och som därför syns även i Kronofogdemyndighetens statistik) som fordringar som inte förekommer hos Kronofogdemyndigheten, oftast på grund av att de för tillfället inte anses ha någon indrivningspotential. Av statistik från åtta inkassobolag, som år 2024 tillsammans stod för drygt 70 procent av antalet avsända inkassokrav, framgår att de hanterar en stor mängd äldre fordringar.

⁴ *De mest skuldsatta*, Korta analyser, nr 1, 2025, Kronofogdemyndigheten.

⁵ I de senare fallen innehas fordran ofta av ett annat bolag inom samma koncern som inkassobolaget.

Figur 6.4 Äldre fordringar hos inkassobolag



Källa: Siffror från Svensk Inkasso. Fordringarna avser alla fordringar och alltså inte enbart konsumentfordringar. Den absoluta majoriteten utgör dock fordringar på fysiska personer. Äldre fordringar mot bolag regleras oftast genom att bolagen så småningom går i konkurs. Det kan dock finnas fordringar mot fysiska gäldenärer som har sin grund i näringsverksamhet. Fordrans ålder avser i huvudsak tiden från faktura.

Enligt uppgifter från Svensk Inkasso är anledningen till att en stor andel äldre fordringar inte har fastställts i dom eller utslag att gäldenärens betalningsförmåga har bedömts vara låg och att det därför inte har ansetts vara ekonomiskt lönsamt att driva in skulden genom Kronofogdemyndigheten. För många sådana fordringar finns det dock enligt Svensk Inkasso frivilliga avbetalningsplaner. Det förekommer emellertid också att fordringarna enbart bevakas löpande, i syfte att avvakta en eventuell framtida betalningsförmåga. I de fall borgenären är någon annan än inkassobolaget kan det ändå vara ekonomiskt rationellt att låta inkassobolaget bevaka fordran, eftersom ersättningen till inkassobolaget i många fall utgår som provision på indrivet kapital. Knappt 40 procent av de äldre fordringarna har förvärvats av inkassobolagen eller av något annat bolag i samma koncern. Det är vanligt att gäldenärer med äldre skulder har flera skulder hos inkassobolagen. Av de gäldenärer som har en skuld som är 10 år eller äldre har cirka 70 procent också en skuld där tiden från fordrans förfallodag är kortare.

Också hos inkassobolagen representerar de äldre fordringarna stora nominella värden.

Tabell 6.5 Totalt skuldbelopp för ärenden hos inkassobolag

Ålder på fordran	Skuld i miljoner
10 år eller mer	59 498,42
15 år eller mer	39 236,11
20 år eller mer	28 828,94
25 år eller mer	19 275,23

Källa: Svensk Inkasso. Statistiken avser ärenden hos åtta stora inkassobolag, i augusti/september år 2025. Fordringarna avser alla fordringar och alltså inte enbart konsumentfordringar. Den absoluta majoriteten utgör dock fordringar mot fysiska personer. Äldre fordringar mot bolag regleras oftast genom att bolagen så småningom går i konkurs. Det kan dock finnas fordringar mot fysiska gäldenärer som har sin grund i näringsverksamhet. Fordrans ålder avser i huvudsak tiden från faktura.

Svensk Inkasso har uppgett att upp emot hälften av det som betalas in med anledning av fordringar som är äldre än fem år avräknas mot ränteskuld. Det saknas i övrigt närmare uppgifter om hur gäldenärernas betalningar fördelar sig mellan fordringarnas kapitalbelopp och ränta. Det är dock rimligt att anta att förhållandena här är desamma som i fråga om fordringar som är föremål för verkställighet.

6.5.3 Effekterna av regler om absolut preskription från gäldenärernas perspektiv

Det är enligt vår mening angeläget att det fordringsrättsliga regelverket ger människor med svår skuldsättning möjlighet till en ekonomisk omstart och en framtid utan skulder. Det gäller särskilt som skuldbefrielse enligt forskning även innebär stora hälsomässiga vinster för de berörda.

Som konstaterats i avsnitt 4 framstår skuldsaneringsinstitutet på flera sätt som det mest ändamålsenliga och mest träffsäkra sättet att komma till rätta med problemen med svår överskuldsättning. Samtidigt är det, oavsett förbättringar i regelverket, inte realistiskt att förvänta sig att skuldsanering kommer att lösa problemen för samtliga gäldenärer med långvarig skuldsättning. Det gäller särskilt som en skuldsanering kan vara så krävande för den enskilde att en del gäldenärer, särskilt de med sociala eller psykiatriska problem, inte kommer att ha kraft att genomföra skuldsaneringen. Om avräkningsordningen ändras på det sätt som har diskuterats i avsnitt 5, skulle de förändrade avräkningsreglerna kunna komplettera skuldsaneringsinstitutet, dels genom att förhindra att gäldenärer hamnar i svår skuldsättning, dels

genom att förbättra gäldenärens möjlighet att ta sig ur svår skuldsättning. Det skulle emellertid fortfarande finnas ett antal gäldenärer som – exempelvis på grund av skuldernas storlek – saknar praktiska möjligheter att av egen kraft ta sig ur sin skuldsättning.

I sammanhanget bör framhållas att långvarigt skuldsätta gäldenärer ofta passiviseras av den, som de upplever det, hopplösa situation som skuldsättningen innebär. Det har framhållits att det bland evighetsgäldenärerna hos Kronofogdemyndigheten inte sällan är just förekomsten av en mycket gammal skuld som har medfört att gäldenären har ”gett upp”. Det talar för att regler om absolut preskription skulle kunna motivera dessa gäldenärer till att ta itu med sin situation.

Det finns samtidigt ett antal faktorer som från den enskildes perspektiv minskar värdet av absolut preskription. Regler om absolut preskription måste balansera borgenärens och gäldenärens intressen. Som en följd av borgenärens berättigade intresse av att fordran betalas är det inte är rimligt att absolut preskription inträder förrän efter förhållandevis lång tid (se vidare avsnitt 6.6.4). Den ekonomiska omstarten kommer därför att inträda förhållandevis sent, vid en tidpunkt då gäldenären redan har levt många år med svår skuldsättning.

Till detta kommer att absolut preskription inte alltid heller skulle garantera en ekonomisk omstart, eftersom många gäldenärer har, utöver den gamla skuld som preskriberas, också nyare skulder som fortfarande kan drivas in (se avsnitt 6.5.2). Den lättnad som den absoluta preskriptionen ger kommer då att bli enbart partiell.

Ett annat argument mot absolut preskription – svårt att värdera men inte betydelselöst – är att skuldbefrielse kommer att inträda utan någon aktivitet från gäldenärens sida. Det innebär att gäldenärens vilja och förmåga att betala återstående skulder och att därefter hålla sig skuldfri aldrig har prövats. Prognosen för att gäldenären även i fortsättningen kommer att vara skuldfri är därför osäker.

I vilken utsträckning regler om absolut preskription skulle lösa problemet med långvarig skuldsättning är mot denna bakgrund svårt att bedöma. Det torde dock inte råda något tvivel om att det finns ett antal gäldenärer som i praktiken saknar möjligheter att komma till rätta med sin situation genom skuldsanering eller en ändrad avräkningsordning. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.4.

6.5.4 Effekterna av regler om absolut preskription från borgenärens perspektiv

En borgenär har ett befogat intresse av att få betalt för sina fordringar. Absolut preskription innebär att fordran utsläcks utan att borgenären kan göra något för att hindra det. Preskriptionen kan därför framstå som ett ingrepp i borgenärens rättigheter.

Det sagda gäller i vart fall om reglerna skulle ges retroaktiv verkan (se vidare avsnitt 6.6.6). Borgenären har då inte i förväg kunnat skydda sig mot risken för att fordran längre fram utsläcks genom absolut preskription.

Om absolut preskription införs enbart för framtida fordringsförhållanden, skulle borgenären däremot kunna beakta risken för absolut preskription redan när han eller hon tar ställning till om en kredit ska lämnas och till utformningen av avtalsvillkoren. Regler om absolut preskription som enbart gäller framtida fordringar framstår därför som mindre ingripande.

I båda fallen kan hävdas att regler om absolut preskription med en mycket lång preskriptionstid inte i någon nämnvärd mån påverkar borgenärens ställning (men kan tvinga dem att agera tidigare och mer aktivt för att driva in förfallna fordringar). Det sammanhänger med att preskription kommer att inträda vid en tidpunkt när fordrans reella värde normalt är obefintligt eller mycket begränsat. Borgenären har, till följd av gäldenärens betalningsoförmåga, i praktiken redan gjort en kreditförlust och har ofta även inrättat sig efter detta, t.ex. genom att skriva ned fordrans värde till noll i sin balansräkning.

Det bör dock tilläggas att det sagda sannolikt bara gäller i normalfallet. Det kan alltså finnas ett inte obetydligt antal gamla fordringar som i vart fall borgenären fortfarande bedömer har ett värde. Under utredningsarbetet har också från inkassobolagen redovisats siffror som visar på att det finns ett betydande antal gamla fordringar som fortfarande bevakas (se avsnitt 6.5.2). Också hos Kronofogdemyndigheten "lever" ett inte obetydligt antal gamla fordringar.

I ett borgenärsperspektiv framstår det inte heller som uteslutet att regler om absolut preskription skulle kunna medföra att gäldenärer med skulder som inom en överskådlig framtid kommer att preskriberas frestas att förhålla sig passiva, och detta även i sådana fall då en viss betalningsförmåga finns. Sådana regler skulle även kunna få betydelse för vilka fordringar som gäldenären väljer att prioritera.

Fordringsrätten skulle då kunna komma att släckas ut inte bara i de fall gäldenären saknar betalningsförmåga utan också då viss betalningsförmåga finns men betalningsvilja saknas.

Ett snarlikt, och ofta framfört, argument mot regler om absolut preskription är att reglerna skulle kunna försämra den allmänna betalningsmoralen. De skulle också, har det hävdats, kunna uppmuntra till ökat risktagande hos gäldenären, eftersom han eller hon skulle kunna uppleva att preskriptionen innebär att det går att komma ur skuldsättningen relativt lätt. I forskningen är stödet för att skuldbefrielsesystem leder till ett sådant beteende blandat. Medan vissa studier betonar effekter av detta slag, tyder senare forskning på att hushållen främst söker skuldlättnad på grund av akuta betalningssvårigheter och brist på likvida medel snarare än på grund av strategiska överväganden.⁶ Det talar för att betalningsmoralargumentet bör tillmätas förhållandevis liten vikt.

6.5.5 Påverkan på skuldsaneringsinstitutet

En särskild fråga är vilken inverkan ett införande av regler om absolut preskription skulle ha på gäldenärens benägenhet att ansöka om skuldsanering. Som redan har framgått anser vi att skuldsanering är ett avsevärt bättre sätt än absolut preskription att lösa långvariga gäldenärens problem. Om det finns en risk för att regler om absolut preskription skulle avhålla gäldenärer från att ansöka om skuldsanering, utgör detta ett starkt argument mot att införa sådana regler.

Risken är dock svår att kvantifiera. Vid våra kontakter med det finska Utsökningsverket och det finska Justitieministeriet har vi inte fått några rapporter om att möjligheten till absolut preskription har minskat antalet skuldsaneringar, men frågan har inte heller särskilt utretts. Det är därför inte uteslutet att den effekten skulle kunna uppkomma.

⁶ Se *The Household Bankruptcy Decision*, Fay, Hurst och White, *American Economic Review*, 2002, s. 706–718 och *Household Bankruptcy: Liquidity Constraints versus Strategic Default*, Indarte, 2023. Medan Fay, Hurst och White betonar betydelsen av ekonomiska incitament, finner Indarte, med hjälp av kvasi-experimentella metoder, att likviditetsbrist är en betydligt viktigare förklaring till varför hushåll söker skuldlättnad.

6.5.6 Påverkan för det allmänna

Införandet av regler om absolut preskription skulle kunna få vissa positiva effekter för domstolar och andra myndigheter, som inte längre skulle belastas med mycket gamla konsumentfordringar.

Givetvis skulle regler om absolut preskription också, i den utsträckning de kan hjälpa enskilda att komma ur långvarig och passiviserande skuldsättning, innebära att det allmännas kostnader för överskuldsättningen minskar. Dessa kostnader måste, som vi har berört i avsnitt 3.2, antas vara mycket betydande. Hur mycket dessa kostnader skulle påverkas är dock givetvis beroende av hur många gäldenärer som skulle vara hjälpta av preskriptionsreglerna.

I sammanhanget bör nämnas att om reglerna om absolut preskription ges retroaktiv verkan torde staten också komma att drabbas av kostnader som är svåra att beräkna men kan antas bli inte obetydliga. Det sammanhänger med att retroaktivt verkande regler om absolut preskription torde behöva förenas med regler som ger borgenärer möjlighet att begära ersättning av staten (se vidare avsnitt 6.6.6).

6.5.7 Påverkan på näringslivet

Regler om absolut preskription skulle innebära ett inte obetydligt avsteg från hittills etablerade principer inom svensk förmögenhetsrätt. Detta skulle påverka näringslivet, främst kreditmarknaden och marknaden för fordringsöverlåtelse.

Regler om absolut preskription tvingar kreditgivarna att ta hänsyn till ytterligare en kreditrisk vid utlåningstillfället, eftersom det kommer att finnas en yttre gräns bortom vilken kreditgivaren inte längre kan göra fordran gällande. I formella kreditmarknadsmodeller har detta visats kunna leda till en mer riskdifferentierad prissättning av krediter och färre lån till personer där skuldsättning med hög sannolikhet skulle bli permanent.⁷ Det finns alltså en risk för att absolut preskription försämrar kreditutbudet för personer med små ekonomiska marginaler. Studier visar dock på ett blandat resultat, i vissa

⁷ Se *Credit Bureau Policy and Sustainable Reputation Effects in Credit Markets*, Vercammen, *Economica* 1995, s. 461–478 samt *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, Stiglitz och Weiss, *American Economic Review* 1981, s. 393–410.

länder har strängare konsumentskyddsregler sammanfallit med ökat snarare än minskat kreditutbud.⁸

Eftersom regler om absolut preskription skulle minska värdet av obetalda fordringar, skulle reglerna också påverka marknaden för fordringsöverlåtelse. Handeln med förfallna fordringar fyller en viktig funktion. Fordringsöverlåtelser kan t.ex. bidra till att ett mindre företag får bättre likviditet genom att obetalda fordringar överlåts och på så sätt genererar viss intäkt. Även för banker kan det finnas ett betydande värde av att förfallna fordringar kan överlåtas. Om bankerna överbelastas med förfallna fordringar, minskar bankernas möjlighet att bevilja nya krediter, vilket i förlängningen hämmar den ekonomiska tillväxten (jfr lagen [2023:714] om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal och kredithanteringsdirektivet⁹). Bland fordringar hos Kronofogdemyndigheten som har sitt ursprung i bankbranschen utgör hela 32 procent överlåtna fordringar.

6.6 Överväganden om utformningen av regler om absolut preskription

6.6.1 Inledning

Oavsett utredningens ställningstagande till frågan om regler om absolut preskription bör införas, ska nödvändiga författningsförslag lämnas. Det behöver därför övervägas hur sådana regler lämpligen bör utformas. Reglernas möjliga utformning kan också vara av betydelse för att bedöma styrkan i argumenten för och emot införandet av regler om absolut preskription. Reglernas utformning kan med andra ord också ha betydelse för utredningens ställningstagande till om regler över huvud taget bör införas. Nedan följer därför en bedömning av hur regler om absolut preskription lämpligen bör utformas, om sådana införs.

⁸ Se *Personal Bankruptcy and Credit Supply and Demand*, Gropp, Scholz och White, Quarterly Journal of Economics, 1997, s. 217–251.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/2167 av den 24 november 2021 om kreditförvaltare och kreditförvärvare och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU.

6.6.2 Tillämpningsområde

Bedömning

Absolut preskription bör, om regler om absolut preskription införs, omfatta samtliga konsumentfordringar enligt 2 § andra stycket preskriptionslagen. Konsumentfordringar med grund i löpande skuldebrev bör inte undantas.

Enligt våra direktiv ska överväganden om absolut preskription avse konsumentfordringar. Preskriptionslagen innehåller redan en reglering som är begränsad till konsumentfordringar – den treåriga preskriptionsfristen i 2 § andra stycket. Det framstår därför som i och för sig naturligt att låta en reglering om absolut preskription omfatta de fordringar som avses i denna bestämmelse. Först bör dock belysas vilka fordringar som utgör, i preskriptionslagens mening, konsumentfordringar.

Reglerna om absolut preskription bör omfatta samtliga fordringar som utgör konsumentfordringar i preskriptionslagens mening

Preskriptionsfristen i 2 § andra stycket preskriptionslagen är tillämplig på en fordran mot en konsument, om fordringen avser en vara, tjänst eller annan nytthet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten för huvudsakligen enskilt bruk. Begreppen konsument och näringsidkare har samma innebörd som i annan konsumenträttslig lagstiftning (se prop. 1979/80:119 s. 90). Detta innebär att med konsument avses en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet och med näringsidkare avses en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten (se t.ex. 1 kap. 2 § konsumentköplagen och 2 § konsumentkreditlagen¹⁰). Även om ett dödsbo är en juridisk person och därmed inte att betrakta som en konsument anses fordringar mot ett dödsbo som har uppkommit före dödsfallet som fordringar mot en konsument (se prop. 1979/80:119 s. 90).¹¹

¹⁰ Se kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

¹¹ För sådana fordringar skulle regler om absolut preskription kunna få stor betydelse eftersom det enligt Kronofogdemyndigheten finns ett stort antal skuldsatta dödsbon hos myndigheten.

Att den treåriga preskriptionsfristen är tillämplig på fordringar som avser en vara, tjänst eller annan nyttinghet innebär att bestämmelsen har en bred tillämplighet. Den är sålunda tillämplig såväl på fordringar som avser varor eller annan lös egendom som på fordringar som avser fast egendom. Den är vidare tillämplig vid olika typer av avtal, såsom försäljning, tillhandahållandet av tjänster och upplåtelse av olika slag av rättigheter. Som exempel på fordringar som avser upplåtelse av rättighet kan nämnas uthyrning av lösöre, lån av pengar och upplåtelse av nyttjande till hus. Fordringar avseende tjänster kan exempelvis avse ersättning för arbete på lös sak (t.ex. reparation av bil) eller fast egendom (t.ex. ombyggnad av hus) och ersättning för sjuk- eller tandvård, undervisning eller juridisk rådgivning. Inom bestämmelsens tillämpningsområde faller vidare leverans av vatten, gas och elektricitet. Utanför tillämpningsområdet faller däremot fordringar där borgenären är en privatperson; så är fallet även om fordran har uppkommit i samband med en transaktion som har förmedlats av en näringsidkare. (Se prop. 1979/80:119 s. 91 f.)

En särskild fråga är i vilken utsträckning offentligrättsliga fordringar utgör konsumentfordringar. För vissa offentligrättsliga fordringar finns särbestämmelser som ska tillämpas i stället för preskriptionslagens bestämmelser (se t.ex. lagen om preskription av skattefordringar m.m.). När preskriptionslagen tillämpas, kan den treåriga fristen vara tillämplig på fordringar där borgenären är ett statligt eller kommunalt organ, under förutsättning att organet har handlat i egenkap av näringsidkare. Utanför tillämpningsområdet faller däremot sådana fordringar som har sin grund i ren myndighetsutövning, exempelvis krav på återbetalning av bostadsbidrag (se prop. 1979/80:119 s. 91 f.). Reglerna har gett upphov till gränsdragningsproblem och det kan därför finnas skäl att närmare redogöra för den praxis som utvecklats (se främst NJA 1988 s. 503, NJA 1993 s. 724, NJA 2012 s. 414, NJA 2013 s. 700 och NJA 2013 s. 980).

Högsta domstolen har uttalat att den treåriga preskriptionsfristen ska ges en vidsträckt tillämpning och att det avgörande är hur rättsförhållandet uppfattas ur en konsuments perspektiv. Fristen omfattar dock inte fordringar där rättsförhållandet uppvisar så påtagliga moment av offentlig maktutövning att det helt skiljer sig från en privaträttslig relation. Detta innebär att fordringar som inte kopplas till någon motprestation utan mer har karaktär av en sanktion, såsom trafikförsäkringsavgifter, inte omfattas av treårsfristen. De offentligrättsliga in-

slagen vid fastighetsbildning har också ansetts så påtagliga att kostnaderna för fastighetsbildningsförrättningen inte anses som en konsumenträttslig fordran. Av samma anledning anses inte heller av kommunen beslutade gatukostnader enligt plan- och bygglagen utgöra konsumentfordringar.

Inslag av myndighetsutövning utesluter dock inte att fordran kan vara att betrakta som en konsumentfordran. Även om arbetslöshetskassors verksamhet innefattar myndighetsutövning, såsom vid beslut om ersättning och medlemskap, är det frivilligt att vara med i kassan, vilket innebär att medlemsavgiften har karaktären av en avgift i ett privaträttsligt förhållande. Sådana avgifter utgör därför konsumentfordringar i preskriptionslagens mening.

Det krävs inte att det föreligger ett avtalsförhållande. Att betalningsskyldigheten är fastställd i lag eller i annan författning eller ska betalas i enlighet med en i offentligrättslig ordning fastställd taxa utesluter alltså inte att den är att betrakta som en konsumentfordran. Kommunens va-avgifter har därför ansetts utgöra konsumentfordringar, eftersom fordringarna har sin grund i verksamhet som inte rymmer påtagliga moment av offentlig maktutövning.

Om tillämpningsområdet för bestämmelserna om absolut preskription knyts till konsumentfordringar i den mening som avses i 2 § andra stycket preskriptionslagen, blir alltså reglernas tillämpningsområde relativt brett.

Vi har inte funnit några skäl att i detta sammanhang – absolut preskription – undanta några av de fordringstyper som omfattas av reglerna om treårspreskription. Statistiken från Kronofogdemyndigheten visar att äldre skulder kan ha sin grund i flera olika typer av konsumentfordringar och att det kan variera över tid vilka avtals typer som genererar långvariga skuldproblem (se vidare avsnitt 6.5.2). Utgångspunkten bör därför vara att reglerna om absolut preskription omfattar samma slag av fordringar som omfattas av den treåriga preskriptionsfristen.

Det kan i sammanhanget nämnas att absolut preskription i så fall inte bara kommer att bli tillämplig på huvudfordran. När en huvudfordran preskriberas omfattar preskriptionen nämligen även fordran på ränta och annan tilläggförpliktelse, såsom provision (jfr 8 § andra stycket samt prop. 1979/80:119 s. 100). Kostnaderna för utmätningsförrättningen utgör visserligen inte en tilläggförpliktelse men preskriberas enligt 17 kap. 6 § utsökningsbalken tillsammans med huvud-

fordran. Det innebär att regler om absolut preskription även kommer att träffa sådana förrättningskostnader. Däremot kommer absolut preskription inte vara tillämplig på rättegångskostnader. En fordran på ersättning för sådana kostnader utgör i detta sammanhang inte en konsumentfordran, även om kostnaderna har uppkommit i anslutning till en tvist eller en utsökningsåtgärd som avser en konsumentfordran. En fordran som avser sådana kostnader preskriberas tio år efter det att fordran på ersättning för kostnader uppkom (se prop. 1979/80:119 s. 100 och NJA 1988 s. 503 [II]).

Fordringar som grundas på löpande skuldebrev bör inte undantas

Den treåriga preskriptionsfristen i 2 § andra stycket preskriptionslagen gäller inte för fordringar som har sin grund i löpande skuldebrev (2 § andra stycket tredje meningen). Ett skuldebrev är en ensidig, till det yttre fristående skriftlig utfästelse om att erlægga penningbelopp eller ett förbehållslöst skriftligt erkännande av en penningsskuld (se NJA II 1936 s. 15). Ett skuldebrev anses vara ett löpande skuldebrev om det är ställt till innehavaren eller till viss man eller order (11 § skuldebrevslagen, 1936:81). Att skuldebrevet är löpande innebär att det är bärare av själva rätten att kräva gäldenären på betalning. En betydelsefull fordringstyp för vilka det förekommer löpande skuldebrev är olika typer av krediter, såsom bostadskrediter (se dock 30 § konsumentkreditlagen¹²).

I förarbetena till preskriptionslagen framhölls att en treårig preskriptionstid i de flesta fall är tillräckligt lång för att tillgodose borgenärens intressen också för fordringar på grund av löpande skuldebrev. För sådana fordringar sker normalt löpande preskriptionsavbrott genom att gäldenären betalar ränta och amorteringar. Samtidigt kan, sades det, en tioårig preskriptionstid inte anses utgöra någon större belastning för konsumenterna, framför allt inte för bankfordringar. För sådana skulder, som oftast avser större belopp och löper under längre tid, kan det antas att kvitton och andra handlingar sparas under längre tid. Det finns inte heller, sades det, någon nämnvärd risk för att gäldenärer som har tagit banklån blir utsatta för dubbla krav.

I förarbetena framhölls också betydelsen av skuldebrevslagens bestämmelser om vilka invändningar som en gäldenär kan göra gäl-

¹² Se 4 kap. 8 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

lande mot en förvärvare av ett löpande skuldebrev. Innehavaren av ett löpande skuldebrev känner ofta inte till om fordran är en konsumentfordran eller inte. Eftersom preskription är en invändning som kan göras gällande även mot en godtroende förvärvare, kan, sades det, en kortare frist leda till rättsförluster för innehavare av sådana skuldebrev (jfr 17 § tredje stycket skuldebrevslagen).

Det ansågs därför mest ändamålsenligt att undanta löpande skuldebrev från den treåriga preskriptionsfristen, så att samtliga löpande skuldebrev omfattas av en tioårig preskriptionsfrist. (Se prop. 1979/80:119 s. 32 f.)

Frågan är då om regler om absolut preskription på motsvarande sätt bör göra undantag för fordringar som grundas på löpande skuldebrev.

En del av de argument som anfördes för att undanta löpande skuldebrev från reglerna om treårspreskription gör sig gällande också i fråga om absolut preskription. Samtidigt talar det allmänna intresset av att konsumentfordringar avvecklas inom rimlig tid starkt för att preskriptionsfristen bör gälla även för löpande skuldebrev. I fråga om löpande skuldebrev har det visserligen ansetts – vad gäller tillämpningen av regler om treårspreskription – att konsumentintresset i viss mån bör träda tillbaka till förmån för borgenärsintresset. Men syftet med regleringen om treårspreskription var ett annat än det som i dag kan motivera regler om absolut preskription. Det handlade framför allt om intresset av att gäldenären inte ska behöva spara bevisning om fordringsförhållandet under någon längre tid, inte om att komma till rätta med överskultsättning.

Det främsta argumentet för att man även i detta sammanhang ska göra undantag för fordringar som grundas på löpande skuldebrev är i stället, enligt vår mening, risken för att en förvärvare av ett löpande skuldebrev lider rättsförlust.

En viss sådan risk måste antas uppkomma. För förvärvaren av ett löpande skuldebrev kommer det sannolikt ibland att vara svårt att långt efter fordrans tillkomst bedöma om fordran är sådan att den kan bli föremål för absolut preskription. Samtidigt bör beaktas att tidpunkten för absolut preskription kommer att ligga långt fram i tiden, vilket minskar risken för kreditförlust. Det bör också vägas in att en förvärvare av ett skuldebrev under alla förhållanden måste skaffa sig viss närmare information om fordran (bl.a. för att försäkra sig om att den inte har preskriberats enligt sedvanliga preskriptionsregler).

Det framstår inte som orimligt att kräva att en förvärvare av en mycket gammal fordran skaffar sig relevant information om fordrans karaktär.

Till saken hör att löpande skuldebrev numera inte används i någon större omfattning. Det sammanhänger med att reglerna om löpande skuldebrev inte är anpassade till digital affärsverksamhet. Huruvida löpande skuldebrev undantas eller ej torde därför sakna större betydelse i fråga om framtida fordringar. Däremot kan ett sådant undantag ha stor betydelse i fråga om äldre fordringsförhållanden; enligt vad vi har erfarit förekommer det löpande skuldebrev i nästan en femtedel av de ärenden där fordringarna är mellan 15 och 20 år gamla. Det kan möjligen tala för att löpande skuldebrev – i vart fall sådana som avser äldre fordringsförhållanden – undantas. Om reglerna ges retroaktiv verkan (se avsnitt 6.6.6) men samtidigt inte omfattar löpande skuldebrev, skulle det emellertid sannolikt innebära att ett inte obetydligt antal gäldenärer – exempelvis gäldenärer med stora bostadskreditkulder från 1990-talet – inte kommer att få del av den skuldlettad som är reglernas syfte.

Vid en samlad bedömning talar övervägande skäl för att regler om absolut preskription, om sådana införs, även bör omfatta konsumentfordringar i form av löpande skuldebrev.

6.6.3 Preskriptionsfristens utgångspunkt

Bedömning

Om regler om absolut preskription införs, bör preskriptionsfristens utgångspunkt bestämmas på följande sätt.

Det ska löpa två preskriptionsfrister. Den ena av dessa ska börja löpa vid utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning. Den andra ska börja löpa vid tiden för exekutionstitelns tillkomst.

Inledning

En betydelsefull fråga för regler om absolut preskription är hur preskriptionsfristen ska beräknas – vid vilken tidpunkt ska fristen börja löpa? Utgångspunkten i preskriptionslagen är att fristen börjar löpa i samband med fordrans tillkomst (se 2 §). Det innebär att en fordran som förfaller till betalning senare än tio år efter dess tillkomst kan preskriberas innan förfallodagen inträtt (se prop. 1979/80:119 s. 22 f.). Eftersom gäldenären i sådana fall oftast erlägger ränta eller amortering löpande, är detta i praktiken inget problem, eftersom betalningar innebär att preskriptionsavbrott sker. För regler om absolut preskription är dock läget ett annat, eftersom det är förutsatt att en sådan frist inte ska kunna avbrytas.

Om fristen för absolut preskription börjar löpa vid fordrans tillkomst, skulle det i praktiken innebära att det inte är möjligt att träffa kreditavtal med mycket långa löptider, eftersom fordran då med säkerhet skulle preskriberas innan gäldenärens betalningsskyldighet inträder. Även om fordran förfaller till betalning innan preskriptionstiden löper ut, skulle långa löptider generellt innebära större risker för borgenärer. Detta skulle påverka prissättningen och utbudet av krediter med långa löptider. Preskriptionsfristen för absolut preskription bör därför ha en annan utgångspunkt. De tidpunkter som ligger närmast till hands – och som motsvarar vad som gäller enligt finsk rätt och vad som övervägts av tidigare utredningar – är fordrans förfallodag respektive den dag då fordran fastställs i en exekutionstitel.

Närmare om förfallotidpunkten för konsumentfordringar

Absolut preskription är en ingripande rättsföljd. Det kan därför på goda grunder hävdas att preskriptionsfristen bör ha en otvetydig och lätt kontrollerbar startpunkt, så att det inte råder någon tvekan om när fordran kommer att preskriberas.

Datum för dom eller utslag i mål om betalningsföreläggande, dvs. datum för exekutionstiteln, får alltid anses utgöra en tydlig utgångspunkt.

Frågan är om även fordrans förfallodag skulle kunna innebära en tillräckligt tydlig startpunkt. Eftersom konsumentfordringar i huvud-

sak har sin grund i avtal,¹³ kommer det som sägs i det följande att begränsas till vad som gäller i fråga om förfallotidpunkt för avtalsfordringar.

Förfallotidpunkten har en central roll i ett fordringsavtal, vilket innebär att det redan enligt nuvarande ordning finns goda skäl för parterna att klargöra när denna inträffar. Förfallotidpunktens främsta funktion är att klargöra när gäldenären är i dröjsmål med att fullgöra sin förpliktelse. Till förfallotidpunkten knyts även andra rättsverkningar, såsom skyldigheten att betala dröjsmålsränta. Det är också, som utgångspunkt, först från förfalldagen som betalningsskyldighet kan fastställas genom dom eller utslag.

En självklar utgångspunkt är givetvis att förfallotidpunkten vanligen framgår av parternas avtal. För flertalet konsumentkrediter finns det till och med en skyldighet för näringsidkaren att ange förfallotidpunkten i dokumentationen av avtalet (se 8 § första stycket 4 och 8 samt 13 a § och 14 § andra stycket konsumentkreditlagen¹⁴). I sådana fall bör det inte råda någon tvekan om vid vilken tidpunkt en absolut preskriptionsfrist skulle börja löpa. När preskriptionstiden lång tid senare löper ut bör det även i de flesta fall, när avtalet är skriftligt, finnas goda förutsättningar att lägga fram bevisning om förfallotidpunkten.

När parterna inte har avtalat om förfalldag, kan det dock uppkomma situationer där det är mer tveksamt när förfallotidpunkten inträdde. Det har framhållits att det är förhållandevis vanligt att förfallotidpunkten inte avtalats för vissa fakturakrediter och att förfalldagen inte alltid med tydlighet framgår av avtal om kontokrediter. Tveksamheterna kring fordrans förfalldag, när sådan inte är avtalad, kan bero på rättsliga oklarheter men kan också sammanhålla med att det saknas utredning om relevanta sakförhållanden.

När förfalldagen inte har avtalats är gäldenären som utgångspunkt skyldig att betala på borgenärens uppmaning (se 5 § skuldebrevslagen).¹⁵ I denna situation är de rättsliga förutsättningarna för att fordran har förfallit till betalning klara. Däremot kan det vara svårare

¹³ Även fordringar utan grund i avtal kan vara konsumentfordringar, se NJA 1988 s. 503, där en va-avgift ansågs vara en konsumentfordran trots avsaknad av avtal.

¹⁴ Se 3 kap. 1 § första stycket 4 och 8 samt 4 kap. 2 § andra stycket och 8 kap. 16 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

¹⁵ Det finns också särskilda bestämmelser om att gäldenären har rätt att betala när denne vill (se 5 § skuldebrevslagen och 32 § konsumentkreditlagen). Eftersom sådan betalning innebär att regler om preskription saknar betydelse, kommer reglerna inte närmare beröras.

att lång tid i efterhand presentera bevisning om att sådan uppmaning har skett.

För vissa avtalstyper finns särbestämmelser om tidpunkten för betalning, vilka innebär att förfallotidpunkten är beroende av en viss prestation. Ett sådant i sammanhanget betydelsefullt exempel är avtal enligt konsumentköplagen (2022:260). Utgångspunkten är densamma som i skuldebrevslagen, nämligen att konsumenten, i de fall tidpunkten inte följer av avtalet, ska betala när näringsidkaren kräver det (se 7 kap. 2 §). Denna utgångspunkt gäller dock bara under förutsättning att varan har kommit konsumenten till handa. Konsumenten är alltså inte skyldig att betala på uppmaning av näringsidkaren, om konsumenten inte har fått varan. Det innebär att en preskriptionsfrist, som tar sin utgångspunkt i förfalldagen och avser fordringar som har uppkommit genom konsumentköp, tidigast kan räknas från tidpunkten för varans avlämnande.

Även när det gäller avtal enligt konsumenttjänstlagen (1985:716) är utgångspunkten att konsumenten är skyldig att betala på näringsidkarens uppmaning, om inte annat har avtalats (se 41 §). Detta gäller dock endast under förutsättning att näringsidkaren har utfört tjänsten eller, om konsumenten i tid har begärt en specificerad räkning, en sådan räkning kommit konsumenten till handa. För fordringar som har uppkommit genom konsumenttjänster skulle därmed en preskriptionsfrist som tar sin utgångspunkt i förfalldagen tidigast kunna räknas från tidpunkten för tjänstens utförande eller från överlämnandet av en specificerad räkning.

När det gäller fordringar av de sist angivna slagen kan alltså tveksamheter uppkomma kring fordrans förfalldag. Sannolikt skulle det också kunna vara utmanande för parterna att lång tid efteråt presentera bevisning om samtliga relevanta förhållanden. Detta gäller särskilt som det måste antas att parterna vid förfallotidpunkten vanligen har förutsatt att betalning kommer att ske och därför inte har funnit anledning att säkra bevisning om förfallotidpunkten.

Ytterligare ett exempel på särlagstiftning är förfallotidpunkten för hyra. Om inget annat har avtalats, ska hyra betalas senast sista vardagen före kalendermånadens början (se 2 kap. 20 § jordabalken).¹⁶

¹⁶ I 12 kap. 61 § jordabalken finns en särbestämmelse om preskription av innebörd att preskription inträder om inte hyresvärden har väckt talan mot hyresgästen inom två år från det att hyresgästen lämnade lägenheten eller lokalen. Om preskriptionsavbrott sker inom tvåårsfristen, torde en ny preskriptionstid börja löpa.

Sammanfattningsvis kan sägas att förfallotidpunkten i de flesta fall torde framgå av avtalet och att gäldenären i annat fall är skyldig att betala på borgenärens uppmaning. Det finns dock för vissa konsumentfordringar särreglering som kan innebära att förfallotidpunkten ska anses vara en annan. Även om det för parterna ändå oftast bör vara klart vad som utgör förfallotidpunkten kan det finnas tveksamma fall. Framför allt kan de olika utgångspunkterna innebära att det någon gång kan vara svårt att långt i efterhand avgöra vilken dag som fordran förföll till betalning.

Överväganden i samband med preskriptionslagens tillkomst

Vid införandet av preskriptionslagens särskilda preskriptionsfrist för konsumentfordringar övervägdes om utgångspunkten för preskriptionsfristen borde ändras. Enligt dåvarande regler började fristen löpa vid fordringens tillkomst.

Enligt förarbetena fanns det tre alternativ för vilken tidpunkt som kunde bilda utgångspunkt för preskriptionsfristen: fordringens tillkomst, förfalldagen och den dag som fordringen tidigast kunde göras gällande.

Det hade tidigare föreslagits att förfalldagen skulle bilda utgångspunkt. Det förslaget hade dock utsatts för omfattande kritik. En sådan reglering hade framför allt ansetts vara problematisk för fordringar som förfaller till betalning vid anfordran eller viss tid efter uppsägning. En köpare av en vara, för vilken betalning ska ske på anfordran, skulle behöva behålla kvittot under lång tid. I annat fall skulle säljaren 45 år senare kunna påstå att köparen inte har betalat, att anfordran inte har skett tidigare och att preskriptionsfristen därför inte har börjat löpa. Och tvärtom; en säljare som inte hade fått betalt, och som av någon anledning har väntat med att kräva betalning i 45 år, skulle kunna mötas av påståendet att anfordran skedde direkt efter köpet och att fordran därför har preskriberats. Det framhölls också att fordringar som omfattas av den treåriga preskriptionsfristen i förhållandevis stor utsträckning är sådana som förfaller vid anfordran.

Av liknande skäl ansågs det inte heller lämpligt att beräkna preskriptionstiden från den dag då fordran tidigast kunde göras gällande. Den tidpunkten skulle motsvara förfalldagen om en sådan var be-

stämmd på förväg och annars den dag då anfordran eller uppsägning tidigast kunde ske.

I stället ansågs det lämpligast att, liksom tidigare, låta preskriptionsfristen börja löpa vid fordringens tillkomst. Att låta fordrans tillkomstdag bilda utgångspunkt skulle också tillgodose konsumentens intresse av en kort preskriptionsfrist. (Se prop. 1979/80:119 s. 28 ff.)

*Preskriptionstidens början enligt lagen (1982:188)
om preskription av skattefordringar m.m.*

Huvudregeln enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m. är att preskriptionsfristen beräknas med utgångspunkt i förfallotidpunkten på så vis att den löper ut fem år efter utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning (se 3 § första stycket).¹⁷ Vid lagens tillkomst framhölls att det inte var möjligt att låta det allmännas anspråk preskriberas efter samma regler som gällde inom civilrätten. Om preskriptionsfristen skulle beräknas efter fordringens uppkomst, skulle det förutsätta att borgenären hade vetskap om fordringen och att denne vid behov kunde avbryta preskriptionsfristen. Med hänsyn till fordringarnas karaktär kunde det förekomma att det allmänna inte direkt fick kännedom om fordringsförhållandet eller fordringens storlek. Det ansågs därför finnas starka skäl för att beräkna preskriptionsfristen från förfallodagen. (Se prop. 1981/82:96 s. 24 och 30.)

*Preskriptionstidens början enligt de finska
reglerna om slutlig preskription*

Enligt den finska lagen om preskription av skulder börjar den ordinarie preskriptionstiden löpa vid olika tidpunkter, beroende på fordringens karaktär. Är förfallodagen bestämd i förväg, räknas fristen från förfallodagen alternativt från när skulden har förfallit till betalning på grund av borgenärens uppsägning (se 5 §). Om fordran avser ett köp och förfallodagen inte har bestämts i förväg, börjar fristen löpa när köpeobjektet har överlämnats (se 6 §). För fordringar på grund av skadegörelse och liknande fordringar finns särskilda bestämmelser om när fristen börjar löpa (se 7 §).

¹⁷ De olika undantagen till denna utgångspunkt beror på de allmänna fordringarnas särskilda karaktär och berörs därför inte.

Till att börja med innehöll de finska reglerna endast en preskriptionsfrist i *utsökningsbalken*. Denna frist började löpa från datumet för exekutionstiteln (se vidare avsnitt 6.4). Redan vid tidpunkten för införandet var det dock förutsatt att lagstiftaren senare skulle ta ställning till om en sekundär preskriptionstid borde gälla från fordringens förfallodag. Sedermera konstaterades att gäldenären, trots preskriptionsfristen i *utsökningsbalken*, kunde bli föremål för indrivning under årtionden. Detta sammanhänge med att borgenärens agerande helt styrde när preskriptionsfristen började löpa. (Se propositionen RP 83/2014 rd s. 24 f.)

Preskriptionsfristen i *utsökningsbalken* kompletteras numera med en preskriptionsfrist i preskriptionslagen. Enligt preskriptionslagens regler om slutlig preskription börjar preskriptionsfristen alltid att löpa på fordrans förfallodag (se 13 a §). Om det inte har avtalats någon förfallodag, förfaller fordran till betalning när borgenären fordrar betalning. Preskriptionsfristen för slutlig preskription börjar alltså löpa när borgenären yrkar betalning, inte vid de tidpunkter som avses i 6 eller 7 §. (Se propositionen RP 83/2014 rd s. 80.)

Övervägandena i tidigare betänkanden

I SOU 2008:82 övervägdes olika modeller för beräkningen av preskriptionsfristen vid absolut preskription.

Ett alternativ utgjordes av en frist, uppdelad i två led. Modellen innebar att borgenären skulle vara tvungen att inom preskriptionsfristen få betalningsskyldigheten fastställd genom en dom eller ett betalningsföreläggande. Efter datumet för exekutionstiteln skulle borgenären ges ytterligare viss tid för att kunna få betalningsskyldigheten verkställd. En sådan modell ansågs svara relativt väl mot preskriptionsinstitutets avvecklingsfunktion. Samtidigt framhölls att den kunde bli svårtillämpad. Ytterligare en nackdel var att en borgenär skulle se sig tvingad att ansöka om betalningsföreläggande vid minsta betalningsdröjsmål i stället för att ge gäldenären möjlighet att göra rätt för sig genom en avbetalningsplan.

I betänkandet förespråkades i stället en modell som liknar den reglering som finns i den finska *utsökningsbalken* och innebär att preskriptionstiden börjar att löpa vid tidpunkten för exekutionstiteln. Det finns, sades det, starka skäl för en borgenär som har erhållit en exe-

kutionstitel att snarast möjligt söka verkställighet. (Se SOU 2008:82 s. 184 ff.)

Även i SOU 2013:78 och SOU 2020:46 förordades en preskriptionstid som börjar löpa vid tidpunkten för fastställelse av fordran genom dom eller utslag. Att exekutionstiteln bildar utgångspunkt skulle innebära en tydlig startpunkt. Risken för att borgenärerna avvaktar med att erhålla en exekutionstitel bedömdes vara låg, eftersom gäldenärernas förmåga att betala förmodades bli sämre med tiden. (Se SOU 2013:78 s. 254 och SOU 2020:46 s. 795 f.)

Kronofogdemyndighetens möjlighet att beakta reglerna självmant

När det gäller andra fordringar vars preskriptionsfrist inte kan avbrytas, såsom underhållsbidrag, beaktar Kronofogdemyndigheten självmant om preskription har inträtt. Frågan om Kronofogdemyndigheten ska beakta absolut preskription självmant hänger nära samman med preskriptionsfristens utgångspunkt. Vilka praktiska möjligheter Kronofogdemyndigheten har att efterleva en sådan skyldighet styrs nämligen till stor del av vilken denna utgångspunkt är.

Om preskriptionsfristen ska beräknas med utgångspunkt i *datum för exekutionstitel*, får Kronofogdemyndigheten anses ha goda möjligheter att beakta preskriptionen självmant, eftersom exekutionstiteln alltid finns tillgänglig vid verkställighet. Däremot är det inte givet att myndigheten med lätthet kan konstatera *förfallodagen* för en fordran som begärs verkställd. För utslag i samband med mål om betalningsföreläggande har Kronofogdemyndigheten tillgång till fordrans förfallodag, eftersom denna alltid ska anges vid ansökan om betalningsföreläggande (se 11 § första stycket lagen [1990:746] om betalningsföreläggande och handräckning). Däremot går det inte alltid att av en dom utläsa när den utdömda fordran förföll till betalning, låt vara att förfallodagen många gånger framgår indirekt av kändens ränteyrkande eller grunder.

I vart fall när ansökan om verkställighet grundar sig på en dom kan det alltså vara oklart för Kronofogdemyndigheten när fordran förföll till betalning. Samtidigt talar erfarenheter från Finland för att detta problem skulle vara övergående, eftersom införandet av slutlig preskription – vid vilken preskriptionsfristen utgår från för-

fallodagen – har lett till att domar numera regelmässigt innehåller uppgift om fordrans förfallodag.

Preskriptionsfristen bör i första hand utgå från förfallodagen och beaktas efter invändning från gäldenären

Det finns för- och nackdelar både med en ordning där preskriptionsfristen för absolut preskription börja löpa vid förfallotidpunkten och en ordning där fristen börjar löpa från dagen för exekutionstiteln.

En klar fördel med att låta fristen börja löpa vid tidpunkten för exekutionstiteln är att det innebär en förutsägbar och tydlig reglering. Det skulle även ge goda förutsättningar att lång tid i efterhand presentera bevisning om huruvida preskription har inträtt. Eftersom exekutionstiteln alltid finns tillgänglig vid verkställighet, skulle det dessutom vara enkelt för Kronofogdemyndigheten att konstatera om preskription har inträtt och det skulle därmed också vara möjligt för myndigheten att beakta detta självmant. Dessa omständigheter talar för att en sådan reglering skulle bli effektiv.

Samtidigt skulle en sådan reglering ge borgenären möjlighet att styra över när preskriptionsfristen ska börja löpa. Borgenären skulle kunna vänta med att skaffa sig en exekutionstitel i förhoppningen att gäldenären kommer att ha bättre betalningsförmåga längre fram, kanske därför att andra fordringar då har hunnit att preskriberas. Detta skulle motverka en effektiv och ändamålsenlig avveckling av konsumentfordringar inom en rimlig tid. Erfarenheter av den finska regleringen, liksom uppgifter om att borgenärer även utifrån nuvarande svenska lagstiftning ofta avvaktar med att vidta åtgärder till en tidpunkt när gäldenärens betalningsförmåga bedöms vara som högst, talar för att denna effekt inte bör underskattas. Som exempel finns det hos inkassobolagen ett stort antal fordringar som är 15–20 år gamla, men som ändå inte har fastställts genom en dom eller ett utslag. Fordringar som inte har fastställts i en exekutionstitel skulle stå helt utanför regleringen, trots att skälen för att sådana fordringar bör avvecklas är lika starka som för fastställda fordringar.

Den främsta fördelen med att låta preskriptionsfristen utgå från fordrans förfallodag är att fristen då börjar löpa automatiskt, oberoende av parternas agerande. Det innebär att en sådan reglering skulle träffa lika för alla konsumentfordringar. Den främsta nackdelen är att det i vissa fall kan råda osäkerhet om vid vilken tidpunkt som pre-

skriptionsfristen började löpa (jfr ovan). Och om fordran förfaller successivt, kan det vara svårt att avgöra i vilken utsträckning en fordran har preskriberats när en av fristerna löper ut. Det förekommer vidare att en och samma exekutionstitel innehåller flera fordringar med olika förfallotidpunkter. Osäkerheten kan vara besvärande för parterna och ge upphov till tvister som måste hanteras av Kronofogdemyndigheten och domstolarna. Det kan också medföra att Kronofogdemyndigheten behöver anpassa sina system så att flera preskriptionsfrister kan hanteras i ett och samma ärende.

Problemen ska dock inte överskattas; det får antas att det stora flertalet avtal om konsumentfordringar innehåller villkor om när fordran förfaller till betalning. Erfarenheter från indrivningsverksamheten vid det finska Utsökningsverket talar dessutom för att successivt förfallande fordringar kan hanteras inom ramen för förfarandet och att problemet med att exekutionstitlar som inte anger fordrans förfalldag är övergående. Vidare skulle de osäkerheter som kan uppstå kunna begränsas av en preskriptionsfrist som räknas – i stället för från förfalldagen – från utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning (jfr 3 § lagen om preskription av skattefordringar m.m.). På så sätt skulle det inte vara nödvändigt att klarlägga den exakta förfalldagen utan det skulle räcka att fastställa det relevanta året. En ordning av det sistnämnda slaget skulle dessutom underlätta hanteringen av successivt förfallande fordringar samt göra det lättare för borgenären att bevaka preskriptionsfrister och vid behov begära preskriptionsförlängning (se vidare avsnitt 6.6.5).

Vi föreslår därför en preskriptionsfrist som tar sin utgångspunkt i förfalldagen men börjar löpa först vid utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning.

En särskild fråga är dock om det med en sådan konstruktion av preskriptionsfristen kommer att vara möjligt för Kronofogdemyndigheten att självmant beakta huruvida absolut preskription har inträtt. Vi bedömer att så inte alltid kommer att vara fallet. Kronofogdemyndigheten bör därför inte vara skyldig att självmant beakta huruvida absolut preskription, beräknad med utgångspunkt från tidpunkten för fordrans förfalldag, har inträtt. Vi har övervägt en ordning som innebär att Kronofogdemyndigheten *får* beakta en utifrån fordrans förfallotidpunkt inträdd preskription. Även en sådan bestämmelse kan dock leda till besvärande merarbete för myndigheten. Vi föreslår därför i stället att preskription, beräknad med utgångspunkt

i fordrans förfallotidpunkt enbart ska beaktas efter invändning från gäldenären.

Det bör också löpa en preskriptionsfrist från dagen för exekutionstiteln och denna bör Kronofogdemyndigheten beakta självmant

Vi har nyss förordat att en reglering om absolut preskription, om en sådan införs, bör bygga på att preskription inträder efter en preskriptionstid som utgår från fordrans förfallotidpunkt samt att Kronofogdemyndigheten inte ska vara skyldig att beakta en på detta sätt beräknad preskriptionsfrist annat än efter invändning av gäldenären.

Om Kronofogdemyndigheten kan beakta preskription endast efter invändning, finns det emellertid en risk för att regleringen inte får det genomslag som är önskvärt. Visserligen anges i Svensk Inkassos branschkod om god inkassosed att inkassoåtgärder inte ska vidtas för en preskriberad fordran, något som talar för att den angivna risken inte är så stor. Något lagstadgat förbud mot att driva in preskriberade fordringar finns emellertid inte, lika lite som det finns någon skyldighet för borgenären att upplysa om att en fordran under verkställighet har preskriberats.

Det innebär att i ett enskilt fall kan gäldenärens egna kunskaper om regelverket och hans eller hennes egen förmåga att agera bli avgörande för reglernas genomslag.

Det är gäldenärer med långvariga skuldproblem som har skulder som kan bli föremål för absolut preskription. Forskning visar att sådana gäldenärer riskerar att passiviseras och anpassa sig efter situationen. Till detta kommer att fordringsöverlåtelse kan försvåra för gäldenären att förstå vilka transaktioner som olika fordringar går tillbaka på. Därmed blir det också svårt för honom eller henne att avgöra om preskription, beräknad med utgångspunkt från fordrans förfalldag, har inträtt. Det finns därmed en risk för att en del gäldenärer inte skulle framställa någon invändning om preskription.

Ett sätt att komma till rätta med denna risk är att införa, utöver den nyss föreslagna preskriptionsfristen beräknad med utgångspunkt i fordrans förfallotidpunkt, en särskild preskriptionsfrist som utgår från dagen för exekutionstiteln. En sådan preskriptionsfrist skulle Kronofogdemyndigheten alltid kunna beakta, eftersom dagen för exekutionstiteln ju alltid är känd. Att på detta sätt ha två preskriptionsfrister kan möjligen synas komplicerat. Om regleringen utformas så

att företräde alltid ges åt den preskriptionsfrist som löper ut först, bör komplikationerna bli begränsade (jfr den finska regleringen som av allt att döma har fungerat väl).

Samspelet mellan de tänkta preskriptionsfristerna kan belysas genom följande exempel.

Exempel

- Fordran A förföll till betalning år 1995 och fastställdes i en exekutionstitel den 1 september 2004. Det löper därmed dels en preskriptionstid (om x år) fr.o.m. utgången av år 1995, dels en preskriptionstid (om y år) från den 1 september 2004. Ansökan om verkställighet görs den 30 januari 2027. Kronofogdemyndigheten ska då beakta den första preskriptionstiden, om gäldenären gör invändning om preskription (och styrker att fordran förföll till betalning före utgången av år 1995). Om gäldenären inte gör invändning om preskription, ska Kronofogdemyndigheten självständigt beakta den andra preskriptionsfristen.

Vi återkommer i nästa avsnitt till frågan hur långa båda preskriptionsfristerna (x respektive y i det angivna exemplet) bör vara.

6.6.4 Preskriptionsfristernas längd

Bedömning

Om regler om absolut preskription införs, bör den preskriptionsfrist som börjar vid utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning vara 20 år och den preskriptionsfrist som börjar vid tidpunkten för exekutionstiteln vara 15 år.

Inledning

Preskriptionsfristens längd bör bestämmas genom en avvägning mellan å ena sidan borgenärens intresse av att få betalt och å andra sidan gäldenärens intresse av att inte belastas av skulden under obegränsad tid. Borgenärens rätt till betalning gör sig starkast gällande under de första åren efter förfallodagen. Allt eftersom åren går, och borgenären

utan framgång har försökt att få gäldenären att betala sin skuld, inrättar sig de flesta borgenärer troligen efter gäldenärens betalningssvårigheter och inser att fordran har förlorat sitt reella värde eller att detta värde i vart fall har minskat betydligt. Ju längre tid som har gått sedan fordrans förfallodag, desto starkare framstår gäldenärens intresse av att bli fri från skulden. Preskriptionsfristen bör ta sikte på den tidpunkt då gäldenärens intresse av att fordringsförhållandet upphör typiskt sett väger väsentligt tyngre än borgenärens intresse av att fortfarande kunna göra fordran gällande.

Vid bestämmandet av fristens längd måste också beaktas vilka konsekvenser som regleringen kan förväntas få för kreditmarknaden. En lång preskriptionsfrist får i detta avseende antas ha enbart en mindre påverkan på marknaden. Därmed skulle regleringen också få mindre påverkan på näringslivet, inbegripet utbudet och prissättningen av krediter.

Med en lång preskriptionsfrist torde absolut preskription också i de flesta fall få en enbart begränsad praktisk betydelse för den enskilda borgenären, eftersom preskriptionen då vanligen endast kommer att bekräfta en förlust som borgenären redan har lidit. Om preskriptionsfristen sätts förhållandevis lång, torde dessutom regleringens betydelse för gäldenärens vilja att göra rätt för sig bli mindre, särskilt som han eller hon ändå kommer att kunna bli föremål för indrivningsförsök under avsevärd tid. Gäldenären skulle därmed också ha ett fortsatt incitament att ansöka om skuldsanering (under förutsättning att detta kan göras i ett betydligt tidigare skede än när skulderna preskriberas).

Samtidigt bör det beaktas att om preskriptionstiden görs förhållandevis lång, t.ex. 25 år, riskerar reglerna om absolut preskription att få en ganska begränsad betydelse för gäldenärens möjlighet att uppnå ekonomisk stabilitet. Som tidigare påpekats tyder forskning på att gäldenärer som har levt med svår skuldsättning under lång tid tenderar att passiviseras. Med en lång preskriptionstid finns det en klar risk för att de negativa sociala effekterna av den svåra skuldsättningen hinner uppkomma innan preskription inträder. Det talar för att preskription bör inträda innan sådana effekter har hunnit uppkomma. Med det synsättet borde preskriptionsfristen i stället vara förhållandevis kort, i spannet 5–10 år.

Vilken längd som preskriptionsfristen bör ha kan också vara beroende av vilka andra alternativ som står till buds för att avveckla en långvarig och svår skuldsättning.

Tidigare överväganden om preskriptionstidens längd

I SOU 2008:82 ansågs det mest realistiskt att låta fristen uppgå till i vart fall 15 år efter datumet för exekutionstiteln. En så lång preskriptionsfrist ansågs minska störningarna på kreditlivet och risken för att gäldenären otillbörligt skulle utnyttja preskriptionsinstitutet eller föredrog att invänta preskription framför att ansöka om skuldsanering. Samtidigt framhölls det att forskning pekade på att det fanns starka skäl att bestämma en synnerligen kort preskriptionsfrist, kanske så kort som fem år efter datum för exekutionstitel. (Se SOU 2008:82 s. 186.)

I SOU 2013:78 bedömde utredningen att preskriptionsfristen borde motsvara den som gällde enligt den finska utsökningsbalken. När gäldenären var en fysisk person och borgenären en juridisk person skulle preskriptionstiden därför vara 15 år (och börja löpa tre månader efter det att betalningsfastställelse hade beslutats). Men om såväl gäldenären som borgenären var en fysisk person eller om skulden grundade sig på ett brott för vilken gäldenären hade dömts till fängelse eller samhällstjänst skulle preskriptionsfristen vara 20 år. (Se SOU 2013:78 s. 254 f.)

I det förslag som lämnades i SOU 2020:46 var preskriptionsfristen tio år (räknat från datumet för exekutionstiteln). Eftersom statistik indikerade att skulder som inte betalats inom denna tid ofta förblir obetalda, bedömdes förslaget inte få någon negativ inverkan på betalningsmoralen. Att skulder förblev obetalda efter denna tid ansågs bero på gäldenärens oförmåga att betala. Mot bakgrund av kreditmarknadens utveckling bedömdes en tioårig preskriptionstid vara en lång frist. (Se SOU 2020:46 s. 795.)

Preskriptionsfristens längd enligt den finska regleringen

Vid införandet av tidsfristerna för verkställighet i den finska utsökningsbalken var avsikten att utforma fristerna på ett sätt som inte skulle försvaga betalningsmoralen, försvåra affärlivet eller störa finansmarknaden. Fristerna blev därför långa; 15 år om gäldenären är en fysisk person och borgenären en juridisk person respektive 20 år om borgenären är en fysisk person eller i vissa fall när fordran har sin grund i gäldenärens brott.

Med så långa frister bedömdes reglerna inte locka till medveten och lättsinnig skuldsättning. Det uppskattades att den 15-åriga fristen skulle tillämpas på cirka 95 procent av fordringarna som var föremål för verkställighet. Samtidigt ansågs en längre frist motiverad för sådana fordringar som omfattas av den 20-åriga preskriptionsfristen, eftersom dessa fordringar var av en annan karaktär. Längden skulle ge uttryck för att preskription var en rättsfigur som skulle tillgripas i sista hand. (Se propositionen RP 216/2001 rd s. 19 ff.)

När tidsfristen för verkställighet senare gavs preskriptionsrättslig verkan, framhölls att detta inte kunde antas få någon negativ påverkan på betalningsmoralen, eftersom tidsfristerna var så långa. Även möjligheten att förlänga fristen om gäldenären försvårade borgenärens möjlighet att få betalt ansågs bidra till att betalningsmoralen inte påverkades. (Se propositionen RP 83/2006 rd s. 22.)

Preskriptionsfristen i den finska preskriptionslagen är fem år längre än utsökningsbalkens regler, dvs. 20 respektive 25 år (men gäller i stället från fordringens förfallodag). Denna preskriptionslängd bestämdes med hänsyn till att det skulle återstå tillräckligt med tid för frivilliga betalningsarrangemang. En längre tid än så bedömdes dock bli oskäligt lång för gäldenären och ansågs inte motiverad utifrån lagens syfte. (Se propositionen RP 83/2014 rd s. 25.)

De båda preskriptionsfristerna bör vara 15 respektive 20 år

Det är enligt vår mening naturligt att regler om absolut preskription utformas så att de fungerar som en sista väg ut ur överskuldsättning. Absolut preskription bör därför inträda först i ett skede när det, typiskt sett, kan antas att andra metoder för att komma till rätta med överskuldsättning inte har fungerat.

En lång preskriptionsfrist, t.ex. 20 år från förfallotidpunkten, skulle i de flesta fall tillgodose borgenärernas intresse av att få betalt. Borgenärerna har då haft gott om tid på sig att driva in sina fordringar. När fordringarna efter så lång tid fortfarande är obetalda, beror det vanligen på att gäldenären inte har någon betalningsförmåga; fordrans reella värde är därmed mycket lågt eller rentav obefintligt.

Statistik från Kronofogdemyndigheten och inkassobolagen visar visserligen att det fortfarande finns ett betydande antal äldre fordringar – sammantaget representerande ett mycket högt nominellt värde – som fortfarande är föremål för verkställighet eller som borgenären fortfarande bevakar. Vad som är anledningen till detta är inte alldeles lätt att bedöma. Till någon del torde det bero på effektiviteten i det svenska indrivningsväsendet, vilken gör att fordringar kan bevakas under mycket lång tid till mycket begränsade kostnader. Det medför i sin tur att borgenärerna fortsätter att bevaka fordringarna, trots att utsikten till betalning är liten, i förhoppningen att gäldenärernas förhållanden ska förbättras, t.ex. genom ett arv. Stora stockar av sådana fordringar kan fortfarande betinga ett sammanlagt värde som kan tas upp i borgenärens balansräkning. Värdet av den enskilda fordran lär trots detta dock regelmässigt vara mycket lågt, eftersom utsikterna till betalning är så små.

Borgenärsintresset talar alltså för att preskriptionsfristen görs så lång att absolut preskription inträder enbart i fråga om fordringar som har ett mycket begränsat reellt värde för borgenären. En sådan ordning är också ägnad att undvika att regleringen upplevs som stötande från allmän synpunkt. Med en kortare preskriptionsfrist, t.ex. tio år, ökar risken för att preskriptionen leder till reella förmögenhetsförluster för borgenären.

Hur långa preskriptionsfristerna lämpligen bör vara beror givetvis till stor del på hur man värderar de motstående intressena. Av särskilt intresse är dock vilken betydelse som det ena eller andra alternativet skulle få på näringslivet liksom på gäldenärens incitament att söka andra lösningar på sin skuldproblematik.

En viktig aspekt är hur en längre respektive kortare preskriptionsfrist skulle påverka gäldenärens incitament att ansöka om skuldsanering. Som vi redan har framhållit bör en reglering om absolut preskription utformas så att den utgör en sista väg ut ur överskuldsättning. Fristen innan absolut preskription inträder bör därför vara så lång att gäldenären inte avstår från att ansöka om skuldsanering i förhopp-

ningen om att hans eller hennes skuldproblem i stället ska lösas genom absolut preskription. Redan detta talar för att fristen bör vara längre än tio år.

Eftersom fristen för absolut preskription, till skillnad från vad som gäller vid vanlig preskription, inte kommer att bli föremål för preskriptionsavbrott, är det också naturligt att fristen sätts betydligt längre än vid vanlig preskription. Även detta talar för att fristen bör överstiga tio år.

Av intresse är också vilken påverkan som en kortare eller längre frist kan tänkas ha på betalningsmoralen. Klart är att det stora flertalet gäldenärer i dag försöker betala sina skulder efter bästa förmåga¹⁸. Det kan dock inte uteslutas att en förhållandevis kort preskriptionsfrist skulle kunna få en viss negativ påverkan på betalningsmoralen. Det måste antas att en gäldenär som vet att borgenären efter en viss tidpunkt inte längre kan göra fordran gällande kan frestas att låta bli att betala i avvaktan på preskription. Det är svårt att bedöma hur stor den risken är.¹⁹ Sannolikt skulle den dock vara ganska liten om preskriptionstiden med marginal översteg tio år.

Vid en samlad bedömning anser vi att den preskriptionsfrist som ska löpa från fordrans förfallotidpunkt bör vara 20 år. Normalt löper det viss tid mellan fordrans förfalldag och det att den fastställs i en exekutionstitel, särskilt i de fall gäldenärens betalningsförmåga bedöms vara begränsad. Den preskriptionsfrist som ska löpa från dagen för exekutionstiteln bör därför vara något kortare och bestämmas till 15 år.

6.6.5 Preskriptionsförlängning

Bedömning

Om det införs regler om absolut preskription, bör det finnas en möjlighet att förlänga preskriptionsfristen. Reglerna bör utformas enligt följande.

Preskriptionsförlängning ska kunna ske *dels* i de fall gäldenären har överlåtit, undanskaffat eller upplåtit särskild rätt till egendom och det kan antas att han eller hon gjort detta för att försvåra

¹⁸ Jfr *Ung och skuldtyngd – Överskultsättningens sammanhang och konsekvenser*, Eriksson och Davidsson, Socialhögskolan, Lunds universitet, 2025, s. 54, 96 f. och 137 ff.

¹⁹ Se *The household Bankruptcy Decision*, American Economic Review, Fay m.fl., 2002, s. 706–718.

borgenärens möjlighet att få betalt för fordringen, *dels* i de fall gäldenären inte har kunnat nå för utkrävandet av fordran. Fristen ska förlängas med fem år från utgången av den preskriptionstid som löper ut först; 15 år från datum för exekutionstitel eller 20 år från utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning. Om det finns särskilda skäl, ska fristen på förnyad ansökan kunna förlängas med ytterligare fem år.

En talan om preskriptionsförlängning ska väckas i allmän domstol och handläggas som tvistemål. En ansökan ska ha kommit in till domstolen före utgången av den preskriptionsfrist som löper ut först.

Om ansökan har gjorts i tid, ska fordran preskriberas tidigast när beslut på grund av ansökningen har fått laga kraft. Under tiden som målet pågår ska någon åtgärd för att kräva in fordran inte få vidtas utöver vad som krävs för att säkerställa den.

Inledning

Ett argument mot regler om absolut preskription är att de kan bidra till att gäldenärer agerar illojalt eller förhåller sig passiva i avvaktan på preskription. Risken för sådana ageranden skulle kunna motverkas genom att det införs en möjlighet till förlängning av preskriptionstiden. En sådan möjlighet till förlängning finns i lagen om indrivning av skattefordringar m.m. och i den finska lagstiftningen.

Preskriptionsförlängning enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m.

De särskilda preskriptionsregler som gäller för skatt och andra allmänna fordringar innehåller inte några regler som ger möjlighet att avbryta preskriptionsfristen (se närmare lagen om preskription av skattefordringar m.m. och avsnitt 6.2.4). Däremot är det under vissa omständigheter möjligt att besluta om preskriptionsförlängning. Det är förvaltningsrätten som, på ansökan av Skatteverket, beslutar om preskriptionsförlängning i förhållande till den som svarar för betalning av fordran (se 7 §).

Preskriptionsförlängning kan komma i fråga vid s.k. indrivnings-sabotage, i lagen definierat så att den betalningsskyldige har överlåtit,

undanskaffat eller upplåtit särskild rätt till egendom och det kan antas att detta har gjorts för att försvåra det allmännas möjligheter att få betalt för fordringen (se 7 § första stycket 1). Dispositioner som omfattas av bestämmelsen är försäljning, gåva, uthyrning och pantsättning av lös eller fast egendom. Undanskaffande av egendom kan också ske genom att egendomen förstörs, göms undan eller på annat sätt undanröjs så att den inte kan bli föremål för indrivning. Vid bedömningen av om åtgärden har vidtagits i syfte att försvåra det allmännas möjlighet att få betalt är fordringens storlek och egendomens värde av betydelse. För att förlängning ska ske är det tillräckligt att övervägande skäl talar för att åtgärden har vidtagits för att försvåra indrivningen. (Se prop. 1981/82:96 s. 62 f.)

Förlängning får även beslutas i vissa andra fall när gäldenären inte har kunnat nås för indrivning men enbart under förutsättning att förhållandena har förelegat sedan fordringen överlämnats för indrivning och särskilda skäl inte talar mot en förlängning (se 7 § första stycket 2–4 och andra stycket, de s.k. utevaro-fallen). Av rekvisiten i bestämmelserna följer att förhållandena ska ha förelegat under så lång tid att indrivningen har försvårats eller omöjliggjorts (se prop. 1981/82:96 s. 63).

Förlängning kan för det första ske om den betalningsskyldige har saknat känt hemvist och det inte har kunnat klarläggas var han uppehållit sig (se 7 § första stycket 2). I sådana fall krävs det inte att det kan antas att personen håller sig undan. Om Kronofogdemyndigheten genom sina normala rutiner inte kunnat få fram uppgifter om vistelseorten, anses villkoret i princip vara uppfyllt. Bestämmelsen kan bli tillämplig även när bostadsadressen är känd men den sökta har bytt bostad så ofta att det inte varit möjligt att komma i kontakt med honom eller henne. (Se prop. 1981/82:96 s. 63 f.)

Vidare kan förlängning beslutas om den betalningsskyldige inte har kunnat anträffas på känt hemvist inom riket och det inte har kunnat klarläggas var han eller hon uppehållit sig (se 7 § första stycket 3). Det förutsätter dock att det kan antas att personen håller sig undan. Den omständighet att personen inte går att nå i sin bostad eller på sin arbetsplats och det heller inte har gått att få reda på var han eller hon befinner sig anses, enligt förarbetena, tyda på att personen undviker att komma i kontakt med myndigheter (se prop. 1981/82:96 s. 64).

Preskriptionsförlängning kan slutligen också ske om den betalningsskyldige stadigvarande har vistats utomlands (se 7 § första stycket 4). Denna möjlighet bör dock, enligt förarbetena, inte utnyttjas generellt. Det bör först undersökas om det ändå är möjligt att driva in skulden, exempelvis genom utnyttjandet av internationella regelverk eller överenskommelser (se prop. 1981/82:96 s. 35).

Vid bedömningen av om det finns skäl till förlängning i utevarofallen ska omständigheter i det enskilda fallet beaktas (se prop. 1981/82:96 s. 35). Detta kommer till uttryck i en bestämmelse om att förlängning inte ska ske i de fall särskilda skäl talar mot (se 7 § andra stycket). Något som talar mot förlängning är att det först efter viss tid har kunnat klarläggas var den betalningsskyldige uppehåller sig men den återstående preskriptionsfristen ändå bedöms vara tillräcklig för ytterligare indrivningsmöjligheter (se prop. 1981/82:96 s. 63).

Ett förlängningsbeslut kan fattas redan i början av preskriptionsfristen men det är oftast först i slutet som det går att bedöma om ett sådant beslut är nödvändigt (se prop. 1981/82:96 s. 65). Genom beslut enligt 7 § förlängs preskriptionstiden till utgången av det femte kalenderåret efter det då preskription enligt grundregeln skulle inträda (se 8 § första stycket). Tiden får efter ännu en ansökan förlängas med ytterligare fem år om det är påkallat från allmän synpunkt (se 8 § andra stycket).

I det utredningsbetänkande som låg till grund för lagstiftningen hade föreslagits en tioårig förlängning men regeringen ansåg att det var tillräckligt med fem år. Regeringens förslag motsvarar bestämmelsen i 8 § första stycket. (Se prop. 1981/82:96 s. 32 f.)

Med anledning av propositionen väcktes en motion i vilken det yrkades att tiden för förlängning skulle bestämmas till tio år. Det fanns enligt motionen skäl att förlänga fristen ytterligare i särskilt utstuderade och grova fall av indrivningssabotage. (Se mot. 1981/82:2158.)

Skatteutskottet fann att en tioårig förlängningsperiod innebar en skälig avvägning. Det ansågs rimligt att staten i uppenbara sabotagefall och i andra situationer, där en gäldenär genom att hålla sig undan påtagligt försvårar det allmännas förutsättningar att bevaka sin fordran, får möjlighet att under en längre tid verka för att det allmännas intressen så långt som möjligt tillgodoses. Förlängningsmöjligheten kom därför att kompletteras med den bestämmelse som återfinns i 8 § andra stycket; en möjlighet att förlänga fristen i ytterligare fem år i de fall det bedöms påkallat ur allmän synpunkt. (SkU 1981/82:38 s. 22 f.)

Enligt Skatteverket lämnar verket årligen in cirka 45 ansökningar om preskriptionsförlängning. I de flesta fall bifalls ansökan. Få mål överklagas. Förvaltningsrättens handläggning av målen är skriftlig och processen är ofta av begränsad omfattning.

Den vanligaste orsaken till att förlängning begärs är att den betalningsskyldige stadigvarande vistas utomlands. En anledning till detta är att de största utestående skulderna oftast finns bland utomlands bosatta gäldenärer. Övriga grunder för preskriptionsförlängning, t.ex. att gäldenären har saboterat indrivningen, förekommer endast sällan. Det sammanhänger med att det är svårt för Skatteverket att få kännedom om sådana omständigheter som, vid sidan av utlandsvistelse, skulle kunna utgöra grund för preskriptionsförlängning. Det gäller särskilt sådana omständigheter som utgör indrivnings-sabotage. Skatteverkets kännedom om eventuellt indrivningssabotage grundar sig normalt på uppgifter från verkets egna register. Förlängning har exempelvis begärts när bodelning skett och pensionsförsäkring därefter överlåtits till gäldenärens hustru samt vid arvsavstående och avbrutet uttag av allmän pension.

Av betydelse för möjligheten till förlängning i de fall gäldenären stadigvarande vistas utomlands är att indrivningsdirektivet²⁰ ger det allmänna möjlighet att begära handräckning inom EU. Direktivet är tillämpligt på skatter och avgifter till det allmänna. Möjligheten nyttjas i begränsad utsträckning och innebär i de fall handräckning inte begärts i regel hinder för preskriptionsförlängning (jfr 7 § andra stycket). Samtidigt innebär Skatteverkets internationella samarbeten att myndigheten har goda förutsättningar att få del av information, t.ex. om utländska konton som gäldenären har. Sådan information är av stor betydelse för att förnyade indrivningsförsök ska ge faktiska resultat. I sällsynta fall, såsom när Skatteverket fått ny information om att den betalningsskyldige har vidtagit åtgärder och det rör stora belopp, begärs ytterligare fem års preskriptionsförlängning (jfr 8 § andra stycket).

²⁰ Rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder.

Preskriptionsförlängning enligt den finska regleringen

Enligt den finska utsökningsbalken kan en borgenär väcka talan i domstol och yrka att utsökningsgrundens tidsfrist ska förlängas (se 2 kap. 26 § utsökningsbalken 705/2007). Den ursprungliga propositionen innehöll inga regler om preskriptionsförlängning utan dessa tillkom på grundlagsutskottets initiativ (se grundlagsutskottets utlåtande LaUB 34/2002 rd). Tidsfristen kan förlängas med tio år om gäldenären har missbrukat fristen i syfte att undgå sitt skuldansvar. Tiden räknas från det av två möjliga alternativ som infaller först; att utsökningsgrundens ursprungliga tidsfrist löper ut eller att fordran preskriberas enligt den slutliga preskriptionstiden i 13 a § preskriptionslagen.

Det finns i och för sig inte någon möjlighet att förlänga den slutliga preskriptionsfristen i 13 a § lagen om preskription av skulder (728/2003). Reglerna om slutlig preskription hindrar emellertid inte att utsökningsgrundens tidsfrist förlängs i de fall gäldenären agerar otillbörligt (se 13 a § tredje stycket lagen om preskription av skulder). Utsökningsgrundens tidsfrist kan alltså förlängas, trots att slutlig preskription har inträtt enligt preskriptionslagen (se propositionen RP 83/2014 rd s. 26), och utsökningsgrunden kan då fortfarande verkställas. Inom de tider som anges i utsökningsbalken kan en borgenär väcka talan om förlängning av utsökningsgrundens tidsfrist och tidsfristen kan då förlängas med tio år utan hinder av slutlig preskription. Preskriptionsbestämmelsen i 31 a § lagen om preskription av skulder kan dock ha betydelse vid beräkningen av preskriptionsförlängningen (se 2 kap. 26 § första stycket andra meningen utsökningsbalken).

För att förlängning ska ske enligt 2 kap. 26 § utsökningsbalken krävs det att gäldenären väsentligt har försvårat borgenärens möjlighet till betalning genom att (1) gömma undan eller skänka bort egendom, (2) obefogat öka beloppet av sina skulder, (3) hemlighålla eller ge felaktig eller vilseledande information om sin ekonomiska ställning vid konkurs, utsökning, skuldsaneringsförfarande för privatpersoner eller saneringsförfarande för företag, eller (4) på något annat liknande och uppenbart olämpligt sätt ordna sin ekonomiska ställning till borgenärernas nackdel. Förlängning ska dock inte ske om det kan anses oskäligt mot gäldenären.

För att fristen ska förlängas måste gäldenärens agerande bedömas som i hög grad klandervärt. Förlängning förutsätts kunna ske endast i exceptionella fall. Bedömningen av om åtgärden har inneburit ett

väsentligt försvårande ska göras dels utifrån graden av klandervärdhet i åtgärderna, dels utifrån det belopp som har undandragits. Det ska göras en helhetsbedömning utifrån gäldenärens situation för att bedöma om en förlängning skulle vara oskäligen. (Se grundlagsutskottets utlåtande LaUB 34/2002 rd och propositionen RP 83/2006 rd s. 40 f.)

Talan ska väckas senast två år efter utgången av den frist som löper ut först, utsökningsgrundens tidsfrist respektive den slutliga preskriptionsfristen i preskriptionslagen (se 2 kap. 26 § tredje stycket). Saken hanteras som ett särskilt slag av tvistemål som påminner om ett mål om fastställelse (LaUB 34/2002 rd). Andra gäldenärer som svarar för samma skuld påverkas inte av den förlängda tidsfristen (2 kap. 27 § fjärde stycket).

Förlängning är förhållandevis ovanligt. År 2013 kom det in sju ansökningar om förlängning, år 2012 en ansökan och år 2011 sju ansökningar (se propositionen RP 83/2014 rd s. 26). Enligt finska Utsökningsverket ligger antalet preskriptionsförlängningar fortfarande på en mycket låg nivå.

Tilläggsfrist enligt den danska preskriptionslagen

I Danmark finns det, såsom har angetts i avsnitt 7.4.1, ingen yttersta tidsgräns bortom vilken preskriptionstiden inte kan förlängas. Där emot innehåller den danska preskriptionslagen en möjlighet till en tilläggsfrist i förhållande till den ordinära preskriptionsfristen. Preskription inträder nämligen inte om borgenären har hindrats från att avbryta preskriptionsfristen på grund av att gäldenärens vistelseort är okänd eller på grund av ett annat hinder som inte har berott på ett förhållande hänförligt till borgenären (14 § första stycket lov om forældelse af fordringer). I sådana fall ska preskriptionsfristen börja löpa tidigast ett år efter det att borgenären fick eller borde ha fått kännedom om gäldenärens vistelseort, eller ett år efter det att hindret upphört. Preskriptionsfristen pausas alltså under den tid gäldenären inte kan anträffas. Fristen kan dock högst förlängas med 10 år (14 § andra stycket lov om forældelse af fordringer).

I vilket skede preskriptionsförlängning kan begäras

En ansökan om preskriptionsförlängning enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m. ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom den ordinära preskriptionsfristen (se 13 § fjärde stycket). Det betyder att den som huvudregel ska ha gjorts inom fem år från utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning (se 3 § första stycket). En preskriberad fordran kan alltså inte återuppväckas genom lagens bestämmelser om preskriptionsförlängning (se prop. 1981/82:96 s. 37).

Den finska regleringen ser annorlunda ut. Talan om förlängning av utskökningsgrundens tidsfrist kan nämligen göras upp till två år efter utgången av den tidpunkt som inträffar först; utgången av den ursprungliga tidsfristen i utskökningsbalken respektive utgången av fristen för slutlig preskription enligt preskriptionslagen (se 2 kap. 26 § tredje stycket utskökningsbalken). Om tidsfristen förlängs efter det att den ursprungliga fristen har löpt ut, ska gäldenären åläggas den betalningsskyldighet som gällde vid tidsfristens slut eller när slutlig preskription inträffade, beroende på vilket som inträffade först (se 2 kap. 27 § andra stycket). Avsikten är att domstolen i domen uttryckligen ska fastställa gäldenärens betalningsskyldighet. Genom domslutet fastställs fordrans belopp och det vid den tidpunkten upplupna räntebeloppet. På kapitalet fastställs dröjsmålsränta från och med datum för domen i enlighet med den finska räntelagen. (Se propositionen RP 83/2006 rd s. 42.)

Vad gäller för tiden mellan ansökan respektive beslut om preskriptionsförlängning?

Såväl de svenska reglerna om preskriptionsförlängning i fråga om skattefordringar som de finska preskriptionsförlängningsreglerna förutsätter att frågan om förlängning prövas av domstol. Det kan då förlöpa en beaktansvärd tid mellan den tidpunkt då talan om preskriptionsförlängning väcktes och den tidpunkt då det finns ett laga-kraftvunnet avgörande. Domstolens avgörande kan komma först sedan den ordinarie preskriptionsfristen har löpt ut. Det finns därför ett behov av att klargöra vad som ska gälla under tiden för domstolens prövning.

Enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m. gäller – förutsatt att en ansökan om förlängning har getts in i tid – att fordran preskriberas tidigast när det finns ett lagakraftvunnet beslut (se 9 §). Genom bestämmelsen säkerställs borgenärens intresse av att preskription inte inträder medan målet pågår. Under denna tid får dock borgenären inte vidta åtgärder för att få betalt för fordringen utöver vad som krävs för att säkerställa den (se 10 § andra stycket första meningen). Detta innebär att betalningsanmaning eller kvittning inte får ske (se prop. 1981/82:96 s. 66). Vidare innebär det att införsel och utmätning får ske men att det som utgångspunkt inte får vidtas åtgärder som redovisning av medel och försäljning av utmätt egendom (se prop. 1981/82:96 s. 43). Undantag görs dock för egendom som hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård. Sådan egendom får säljas (se 10 § andra stycket andra meningen samt prop. 1981/82:96 s. 43). Reglerna innebär alltså att borgenärens intresse av att säkerställa fordringen beaktas samtidigt som gäldenären behåller sin rätt till egendomen för det fall att ansökan återkallas eller avslås. När ett sådant beslut har fått laga kraft, ska nämligen säkerställd egendom såvitt möjligt återgå (se 10 § tredje stycket och prop. 1981/82:96 s. 66).

Enligt den finska lagstiftningen kan, som ovan har framgått, talan om förlängning väckas även när fordran redan är preskriberad. Det saknas därför regler om att fordran inte ska preskriberas under den tid då målet pågår eller särskilda regler om vad som gäller om verkställighet.

Regler om absolut preskription bör förenas med möjligheter till preskriptionsförlängning

Vi har ovan redovisat vår bedömning att preskriptionsfristen vid absolut preskription bör vara 15 respektive 20 år. Detta bör normalt ge borgenärerna tillräckligt lång tid att driva in sina fordringar mot de gäldenärer som har betalningsförmåga. Det kan emellertid inte uteslutas att enstaka gäldenärer med betalningsförmåga försöker hålla sig undan eller på annat sätt sabotera borgenärernas indrivningsförsök i förhoppningen att absolut preskription ska inträda. Det är svårt att bedöma hur stor den risken är men den framstår i vart fall som beaktansvärd. Det talar för att regler om absolut preskription bör förenas

med regler som ger borgenärerna möjlighet att i dylika fall få till stånd en förlängning av preskriptionstiden.

Den faktiska nyttan av sådana regler torde i och för sig inte vara så stor. För det talar bl.a. det förhållandet att de preskriptionsfrister som vi föreslår är förhållandevis långa, vilket givetvis begränsar gäldenärens möjligheter att hålla sig undan under hela preskriptionstiden. Till detta kommer att borgenärerna vanligen har begränsade kunskaper om gäldenärerna och att de faktiska möjligheterna att åberopa reglerna därför kommer att vara begränsade. Företrädare för Skatteverket har sålunda framhållit att myndigheten, trots information i egna register och internationella informationsutbyten, sällan får kännedom om att gäldenärer vidtar åtgärder som försvårar indrivningen av fordran. För enskilda borgenärer kommer det att vara ännu svårare att få tillgång till sådan information och de kommer inte heller att ha samma möjligheter som Skatteverket att med hänvisning till internationella överenskommelser söka bistånd utomlands. Särskilt i de fall då gäldenären vistas utomlands kan det därför finnas en risk för att en förlängning blir resultatlös.

Utöver erfarenheterna av den svenska regleringen i lagen om preskription av skattefordringar m.m. talar också erfarenheter av den finska regleringen för att behovet av att införa regler om preskriptionsförlängning inte är särskilt stort.

Vi bedömer, trots det nu sagda, att regler om absolut preskription bör förenas med regler om preskriptionsförlängning. För det första torde blotta möjligheten att preskriptionstiden kan förlängas kunna bidra till att avhålla gäldenärer från illojala beteenden. För det andra kan man, med regler om preskriptionsförlängning, i högre grad undvika att reglerna om absolut preskription ger effekter som upplevs som allmänt stötande.

Preskriptionsförlängningens utformning

I linje med vad som gäller enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m. bör reglerna om preskriptionsförlängning enligt vår mening utformas så att preskriptionstiden kan förlängas med fem år. Det bör dessutom finnas en möjlighet att, i särskilt kvalificerade fall, förlänga fristen med ytterligare fem år.

Också förutsättningarna för att preskriptionsförlängning ska komma till stånd bör lämpligen vara desamma som i lagen om preskription av skattefordringar m.m. Det innebär att förlängning bör kunna aktualiseras när gäldenären har överlåtit, undanskaffat eller upplåtit särskild rätt till egendom och det kan antas att han eller hon gjort detta för att försvåra borgenärens möjlighet att få betalt för fordringen. Därtill bör det i likhet med vad som gäller enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m. finnas möjlighet att förlänga preskriptionsfristen när gäldenären inte har kunnat nås. Med hänsyn till den fria rörligheten på EU:s inre marknad bör dock bestämmelsen, som till skillnad från lagen om preskription av skattefordringar m.m. ska tillämpas i fråga om fordringar mellan enskilda, utformas något annorlunda (jfr 7 § första stycket 2–4 och andra stycket samt Kammarrätten i Stockholms dom den 31 januari 2018 i mål nr 3572–17). Vid reglernas utformning bör det därtill beaktas att konsumentfordringar, till skillnad från allmänna fordringar, i stor utsträckning drivs in genom inkassoåtgärder. Att gäldenären inte har kunnat nås vid sådana indrivningsförsök bör därför också kunna tala för preskriptionsförlängning.

Hur ska preskriptionsförlängning komma till stånd?

Såväl den svenska regleringen enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m. som den finska regleringen förutsätter att saken prövas vid ett särskilt förfarande i domstol. Det var också den lösning som förordades i SOU 2020:46.

Detta är i och för sig inte den enda tänkbara lösningen. Vid verkställighet i mål mellan enskilda, eller mellan enskilda och det allmänna i egenskap av näringsidkare, krävs det alltid en exekutionstitel för att verkställighet ska ske. Det framstår inte som otänkbart att integrera prövningen om preskriptionsförlängning i den prövning som sker inför domen respektive utslaget. Och om borgenären påstår att det finns grund för preskriptionsförlängning på grund av omständigheter som inträffat i tiden efter exekutionstiteln, skulle frågan om preskriptionsförlängning kunna prövas av Kronofogdemyndigheten inom ramen för verkställighetsärendet; det skulle då förutsätta att gäldenären först gör preskriptionsinvändning och att borgenären därefter, som motfaktum, gör gällande att det finns förutsättningar

för preskriptionsförlängning (se 3 kap. 21 § utsökningsbalken). Detta skulle ganska nära motsvara hur frågan om preskriptionsavbrott hanteras i dag. Fördelen med en sådan ordning är att saken blir avgjord i ett sammanhang, utan särskild rättegång och utan att parterna riskerar att dra på sig särskilda rättegångskostnader.

Vi bedömer dock att den nu skisserade ordningen kommer att vara svår att hantera såväl inom ramen för den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten som inom ramen för verkställighetsärendet. De ovan angivna kriterierna för när preskriptionsförlängning kan ske skulle i det enskilda fallet kunna förutsätta ingående överväganden som inte passar inom ramen för ett summariskt förfarande.

Vi har därför kommit till slutsatsen att en fråga om preskriptionsförlängning bör prövas av domstol i ett särskilt förfarande. Eftersom frågan rör rättsförhållandet mellan enskilda, bör prövningen ske i allmän domstol och i enlighet med vad som gäller för tvistemål.²¹

När ska ansökan om preskriptionsförlängning senast göras?

I lagen om preskription av skattefordringar m.m. förutsätts att ansökan om preskriptionsförlängning görs före utgången av den ordinarie preskriptionsfristen. Bestämmelsen kompletteras med ytterligare bestämmelser som får betydelse för det fall att domstolens avgörande ännu inte har fått laga kraft när preskriptionstiden går ut. I den finska regleringen finns ingen motsvarande tidsbegränsning. Ansökan kan alltså göras även efter preskriptionsfristens utgång och ett bifall till ansökan får då till följd att den preskriberade fordran återuppväcks.

Enligt vår mening bör regleringen i lagen om preskription av skattefordringar m.m. tjäna som förebild för den nu aktuella regleringen. Vi förordar därför en ordning som innebär att ansökan om preskriptionsförlängning ska ha kommit in till domstolen innan den absoluta preskriptionsfristen har löpt ut. Om ett mål om preskriptionsförlängning har anhängiggjorts i tid, bör det leda till att preskription inte kan inträda under den tid då målet pågår. Under tiden som målet pågår bör det dock inte vara möjligt att vidta några verkställighetsåtgärder utöver åtgärder för att säkerställa fordran.

²¹ Det framstår i och för sig inte som uteslutet att låta frågan hanteras enligt vad som gäller om handläggning av domstolsärenden.

6.6.6 Retroaktiv tillämpning

Bedömning

Om regler om absolut preskription införs, bör reglerna tillämpas också på fordringar som har uppkommit före lagens ikraftträdande. I så fall bör dock följande gälla.

Absolut preskription ska inträda tidigast fem år efter lagens ikraftträdande.

Borgenärer med fordringar som har uppkommit före de nya reglernas ikraftträdande ska ha rätt till ersättning av staten för visad förlust.

Det finns ett behov av att regler om absolut preskription tillämpas retroaktivt

I ett gäldenärsperspektiv är behovet av regler om absolut preskription som störst i fråga om befintliga skulder. Under senare år har flera åtgärder vidtagits för att minska risken för att gäldenärer fastnar i långvarig överskuldssättning. Genomförda åtgärder, exempelvis kostnads- och räntefria krediterna för vissa konsumentkrediter, är ägnade att minska risken för att gäldenärer i framtiden hamnar i svår och långvarig skuldssättning. De beslutade lagändringarna gäller emellertid inte retroaktivt och innebär därför ingen lättnad för de gäldenärer som redan sitter fast i gammal skuldssättning.

Vi bedömer därför att gäldenärers behov av regler om absolut preskription är som störst i fråga om befintliga skulder, dvs. sådana som redan existerar när nya regler om preskription träder i kraft. Statistik från Kronofogdemyndigheten visar också att det förekommer att mycket gamla fordringar – till och med sådana som har sin grund i exekutionstitlar från 1970-talet – begärs verkställda. Det står också klart att inkassobolagen bevakar ett stort antal äldre fordringar. För att komma till rätta med den problematik som har föranlett vårt uppdrag är det därför i sig önskvärt att regler om absolut preskription kan tillämpas även i fråga om äldre skulder.

Regler av nu aktuellt slag bör enbart under särskilda förhållanden ges retroaktiv verkan ...

I avsnitt 5.7.4. har vi redogjort för principerna för retroaktiv lagtillämpning. De där angivna principerna får också stor betydelse för frågan om regler om absolut preskription kan och bör ges retroaktiv verkan. Frågan om regler om absolut preskription kan ges retroaktiv tillämpning måste alltså bedömas i ljuset av dels vad som allmänt anses gälla i fråga om civilrättslig lagstiftning, dels Europakonventionen och regeringsformen. Av särskild betydelse blir då att retroaktiv preskriptionslagstiftning skulle innebära att enskilda berövas sina fordringsrätter genom åtgärder från statens sida. Även om dessa fordringsrätter ofta torde ha ett enbart helt obetydligt förmögenhetsvärde – eller inget förmögenhetsvärde alls – kan en retroaktiv lagstiftning på detta område beskrivas som ett ingrepp i den enskildes äganderätt.

Den allmänna principen om att lag inte ska ges retroaktiv verkan

Som vi har redogjort för i avsnitt 5.7.4 är huvudprincipen i svensk rätt att ny civilrättslig reglering inte bör tillämpas retroaktivt. Detta kan bl.a. motiveras med att det ska gå att lita på att det som gällde när ett visst avtal ingicks inte ändras i efterhand och att en ny lagstiftning annars kan få till följd att en part i ett avtalsförhållande ges en fördel eller en nackdel som inte beaktades när avtalsvillkoren förhandlades. Om det görs avsteg från denna princip, bör det normalt föreligga skäl av särskild vikt. Sådana skäl har ibland ansetts föreligga i konsumentskyddssammanhang. Nackdelen av att nya regler rubbar viktiga förutsättningar för tidigare avtal har då vägts mot betydelsen av att konsumenten genast får det skydd som reglerna är avsedda att ge. Vid bedömningen kan hänsyn även tas till samhällsintresset av det skydd som reglerna ska tillgodose (se i avsnitt 5.7.4 angivna förarbeten).

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen kan ingen tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Även om ett intrång i egendomsrätten anses tjäna ett angeläget allmänt intresse har, enligt regeringsformen, den som tvingas avstå egendom rätt till full ersättning för förlusten (2 kap. 15 § andra stycket första meningen). Ersättningen ska utgå enligt grunder som anges i lag. Bestämmelsen förutsätter enligt sin ordalydelse att ingreppet sker genom något slag av förmögenhetsöverföring. Det innebär bl.a. att bestämmelsen inte kan åberopas mot sådant intrång som drabbar den enskilde när det allmänna förstör hans eller hennes egendom för att förhindra smitta.

Det är inte givet att en lagstiftning som innebär att en fordringsrätt annulleras – utan att rätten förs över på någon annan – över huvud taget berörs av egendomsskyddet i regeringsformen.

Frågan om i vilka fall regeringsformens egendomsskydd aktualiseras har berörts av bl.a. Bertil Bengtsson.²² Han framhåller i en år 1986 utgiven framställning bl.a. att den aktuella paragrafen – vid den tiden 2 kap. 18 § – åtminstone i princip tar sikte på tvångsöverföring av egendom. ”Tanken synes i alla händelser vara den, att det väsentliga är inte den skada ingreppet medför för den enskilde utan att skadan skall motsvaras av viss vinning på motsidan – en ståndpunkt som stämmer väl med uttalanden från tiden före den nuvarande regeringsformens tillkomst.” Han konstaterar också att det skulle vara oförenligt med grundtanken med bestämmelsen att exempelvis bankfordringar eller fordringar enligt skuldebrev skulle kunna tas i anspråk utan kompensation. I linje med detta uttalar han vidare att tvångsövertaganden av fordringsrätter, utsläckande eller begränsning av fordringar och återupplivning av krav skulle kunna underkännas med stöd av regeringsformen ”i vissa flagranta fall”. Han diskuterar i sammanhanget även civilrättslig lagstiftning som har detta slag av effekter, inbegripet lagstiftning som är omedelbart tillämplig och lagstiftning som innebär att fordringsrätter utsläcks, och uttalar bl.a.

²² Se närmare Bertil Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp 1, Egendomsskyddet enligt regeringsformen* (1986), särskilt s. 76 ff.

Vid tillkomsten av jordabalkens panträttsregler har däremot en förändring av skulden i ett par fall ansetts innebära en oacceptabel materiell rättsförändring. Därmed är emellertid inte sagt att en lagstiftning av detta slag skulle strida mot 2:18 ens under helt ordinära samhällsförhållanden. Särskilt när regleringen är ett led i en mera ingripande omvandling av rättsförhållandet mellan parterna, kan det vara svårt att bedöma den isolerat som en förmögenhetsöverföring av det slag som grundlagsbestämmelsen avser. Bara i helt renodlade fall, där de nya regler som skall gälla mera konsekvent går ut på att gynna ena parten och därvid denne befrias från en existerande skuld eller tilläggs en ny fordringsrätt, kan man över huvud taget tänka sig att anse regleringen grundlagsstridig.

I senare lagstiftningsarbete har det konstaterats att begreppet egendom i regeringsformen inte är definierat men att det är helt klart att det omfattar fordringsrätter. Det har också konstaterats, vad gäller medel som sparats i premiepensionssystemet, att en ändring utanför försäkringsgivarens försäkringsmässiga hantering som innebär att rätten till premiepension minskas till förmån för den statliga försäkringsgivaren eller annan utomstående kommer i direkt konflikt med grundlagens egendomsskydd (se prop. 1997/98:151 s. 400 f.).

Det nu sagda talar för att regler om absolut preskription avseende redan uppkomna fordringar utgör ett sådant intrång som omfattas av 2 kap. 15 § första och andra styckena regeringsformen.

Regeringsformens egendomsskydd hindrar inte ingrepp som krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Med angelägna allmänna intressen avses vanligen främst naturvårds- och miljöskyddsintressen, totalförsvarets behov liksom samhällets behov av mark för bostäder och trafikleder m.m. men uttrycket är inte begränsat till just dessa intressen. Uttrycket anknyter också till vad som gäller om egendomsskydd enligt Europakonventionen. Vilka ingrepp som i detta sammanhang är godtagbara får – enligt uttalanden i förarbetena – avgöras i enlighet med vad som kan anses acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Så har exempelvis företagsrekonstruktion, som innebär rekonstruktion av en i grunden livskraftig verksamhet, ansetts utgöra ett angeläget allmänt intresse som berättigar till vissa ingrepp mot ägarna. Rekonstruktionsplanen kan nämligen i vissa fall fastställas mot företagets ägares vilja trots att planen exempelvis kan innebära att en borgenärsskuld konverteras till aktieäggande på sätt som medför att befintliga aktieägares aktieinnehav ”späds ut”. (Se prop. 1993/94:117 s. 48, prop. 2009/10:80 s. 164 och prop. 2021/22:215 s. 176 och 178.)

Europakonventionen

Även Europakonventionen innehåller bestämmelser om egendoms-skydd för egendom. Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet i konventionen framgår sålunda att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Intrång i egendomsrätten kan dock under vissa förutsättningar godtas om intrånget tillgodoser ett allmänt intresse (se t.ex. Europadomstolens dom den 20 juli 2004, Bäck mot Finland).²³

Konventionen inskränker emellertid inte medlemsstaternas rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Av Europadomstolens praxis framgår dock att sådan lagstiftning måste utformas så att den ger en rättvis balans mellan allmän-intresset och den enskildes intresse; intrånget måste alltså vara proportionerligt ("proportionalitetsprincipen", se prop. 1993/94:117 s. 39 f. och t.ex. Europadomstolens dom den 18 februari 1991, Fredin mot Sverige).

²³ Domstolen uttalade bl.a. följande.

58. The Court observes that the adjustment of N.'s debts under the 1993 Act almost extinguished the applicant's claim. The facts of this case bear resemblance both to deprivation and to control of property, but they cannot easily be classified as a matter to be examined solely under the second or the third rule contained in Article 1 of Protocol No. 1. Moreover, the situations envisaged in the second sentence of the first paragraph of Article 1 and in its second paragraph are only particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property as guaranteed by the general rule set forth in the first sentence of the first paragraph. The Court will therefore examine whether the alleged interference with the applicant's property rights was compatible with the general rule in the first sentence of the first paragraph of Article 1.

59. Turning to the question whether the interference with the applicant's property rights could be considered justified by a public or general interest, the Court notes that a legislative framework for permitting the adjustment of private individuals' debts on certain conditions has been put in place in a number of Contracting States. It has no reason to doubt the Finnish legislature's judgment that there was, at the relevant time, an urgent and compelling public interest in affording debtors the possibility of seeking a debt adjustment in certain circumscribed situations. The Court can likewise accept that there was, in principle, a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.

60. The Court agrees with the applicant that a transfer of property effected for no reason other than to confer a benefit on a private party cannot be "in the public interest". Nonetheless, it is settled case-law that the compulsory transfer of property from one individual to another may, depending upon the circumstances, constitute a legitimate means of promoting the public interest. Thus, a transfer of property effected in pursuance of legitimate social, economic or other policies may be "in the public interest", even if the community at large has no direct use or enjoyment of the property transferred (see *James and Others*, cited above, pp. 30–32, § 40–45). The debt-adjustment legislation clearly serves legitimate social and economic policies and is not *ipso facto* an infringement of Article 1 of Protocol No. 1.

Sammanfattning

Det som nu har sagts om synen på retroaktiv civilrättslig lagstiftning i svensk rätt, om regeringsformen och om Europakonventionen innebär att en retroaktivt verkande lagstiftning om absolut preskription kan genomföras enbart om den kan motiveras av omständigheter av särskild vikt (i regeringsformen beskrivna som angelägna allmänna intressen). Av regeringsformen följer dessutom att lagstiftningen kan behöva kompletteras med särskilda ersättningsregler.

Frågan om retroaktiv verkan vid preskriptionslagens införande

När preskriptionslagen trädde i kraft den 1 juli 1981 tillämpades lagen även på fordringar som hade tillkommit före ikraftträdandet och som inte hade preskriberats dessförinnan enligt de äldre bestämmelserna. Fordringar preskriberades dock som tidigast tre år efter ikraftträdandet, om inte preskription skulle ha inträtt dessförinnan även enligt äldre bestämmelser. (Se lagens ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.)

Syftet med den retroaktiva tillämpningen var att verkningarna av de äldre bestämmelserna, särskilt i förhållande till preskriptionsfristen för konsumentfordringar, inte skulle bestå under lång tid framåt. Övergångsbestämmelserna innebar att den kortare preskriptionstiden för konsumentfordringar, om tre i stället för tio år, också blev tillämplig på befintliga fordringsförhållanden. Men för att inte konsumentfordringar skulle preskriberas i och med ikraftträdandet och borgenären orsakas rättsförlust, föreskrevs det en övergångstid om tre år. Övergångstiden innebar att borgenärerna alltid hade möjlighet att, genom något slag av preskriptionsavbrott, vidmakthålla sin rätt gentemot gäldenären. (Se prop. 1979/80:119 s. 85 f.)

Retroaktiv verkan av bestämmelser om preskription av försäkringstagares rätt till försäkringsersättning

När preskriptionsfristen för ett anspråk på försäkringsersättning enligt försäkringsavtalslagen (2005:104) ändrades från tre till tio år, gavs reglerna till en del retroaktiv verkan. De nya reglerna var mer förmånliga för försäkringstagarna än de tidigare. I förarbetena konstaterades att det för försäkringstagarna var en betydande vinst om lagändring-

arna kunde slå igenom så snart som möjligt. Det fanns inget som tydde på att kalkyler om preskriptionsfristens längd dittills hade spelat någon större roll för premiernas storlek. Om inte reglerna tillämpades på befintliga avtal, skulle försäkringsavtalen under överskådlig framtid behöva tillämpa parallella system för preskription av försäkringsanspråk. Det ansågs vidare inte finnas några beaktansvärda problem med att låta reglerna gälla även för äldre avtal. De nya reglerna skulle därför tillämpas på förhållanden som enligt avtalet berättigade till försäkringskydd och som hade inträtt efter ikraftträdandet, oavsett när försäkringsavtalet hade ingåtts. (Se prop. 2012/13:168 s. 46 f.)

Den finska regleringen

När tidsfristen för utsökningsgrunder infördes, gavs reglerna viss retroaktiv verkan. Tidsfristen skulle enligt propositionen tillämpas retroaktivt under högst tio år före lagens ikraftträdande. Det innebar att det för en tidsfrist om 15 år alltid skulle kvarstå fem år av fristen vid reglernas ikraftträdande, och för en tidsfrist om 20 år alltid skulle kvarstå en frist om tio år, oavsett hur gammal exekutionstiteln var. Eftersom reglernas ikraftträdande sköts upp ett år kom den återstående indrivningstiden att bli minst fyra respektive nio år (se propositionen RP 83/2014 rd s. 85).

Syftet med att ge lagstiftningen retroaktiv verkan var att reglerna skulle få ett snabbare genomslag. Det bedömdes annars ta oskäligt lång tid innan överskuldssättningsproblemen kunde åtgärdas. Retroaktiviteten ansågs alltså nödvändig med hänsyn till ett vägande samhällligt intresse. De föreslagna tidsfristerna ansågs vidare så långa att de inte kunde anses ha någon betydande negativ påverkan på borgenärerna, kreditgivningen eller näringslivet. Det framhölls att den 15-åriga fristen i allmänhet skulle tillämpas på krediter och betalningskyldigheter där borgenären på förhand hade haft möjlighet att trygga sin ställning, bl.a. genom att granska kredituppgifterna, bedöma betalningsförmågan eller uppställa krav på säkerhet. Vidare hade borgenären minst ytterligare fem år på sig att driva in fordran. Vad gäller den 20-åriga fristen ansågs den vara synnerligen lång och att en retroaktiv tillämpning bl.a. därför inte kunde anses oskälig. Inte heller egendomskyddet ansågs hindra en retroaktiv lagstiftning, eftersom de fordringar som omfattades av fristen hade ett ringa värde. Av betydelse

var även att det samtidigt föreslogs viss annan reglering som skulle förbättra borgenärens ställning. (Se propositionen RP 216/2001 rd s. 22 och 225 f.)

När utsökningsbalkens preskriptionsbestämmelse – om att fordran preskriberas när utsökningsgrundens tidsfrist löper ut – infördes, gavs regleringen retroaktiv verkan. Preskriptionen tillämpades på de utsökningsgrunder som hade fastställts före lagens ikraftträdande och på de fordringar som avsågs i dem samt på utsökningsärenden som var anhängiga vid ikraftträdandet. Tidsfristen för verkställbarheten och den slutgiltiga preskriptionen av fordran räknades dock som tidigast från den 1 mars 1993 (motsvarande vad som gällde enligt övergångsbestämmelserna för införandet av utsökningsgrundens tidsfrist). Hela det bestånd av fordringar som fanns kvar, där utsökningsgrundens tidsfrist hade löpt ut, preskriberades vid införandet. Preskriptionen fick störst inverkan på skulder från 90-talskrisen. Enligt beräkningar fanns det 20 000–40 000 gäldenärer med sådana skulder och de fordringar som preskriberades genom införandet uppgick sammantaget till ett belopp om 1 068 miljoner euro. Som skäl för den retroaktiva tillämpningen hänvisades till det som hade anförts i propositionen till införandet av bestämmelserna om utsökningsgrundernas tidsfrist. Det hänvisades också till att behovet av att förhindra djup skuldsättning och minska dess olägenheter utgjorde ett godtagbart skäl för att inskränka egendomsskyddet. Grundlagsutskottet framhöll bl.a. att en livslång eller oskäligt utdragen utsökning i väsentlig grad kunde hindra gäldenären från att leva ett människovärdigt liv. (Se propositionen RP 83/2006 rd, s. 22 f., 101 f. och 192.)

Även bestämmelserna om slutlig preskription i preskriptionslagen gavs retroaktiv verkan. Dock skulle som högst 15 år av lagens 20- eller 25-åriga preskriptionsfrist ansetts ha passerat vid lagens ikraftträdande. Det innebar att skulderna alltid var indrivningsbara i fem–tio år efter ikraftträdandet. Retroaktiviteten bedömdes nödvändig för att de återstående gäldenärerna från 90-talskrisen skulle befrias från sina skulder. Vad gäller retroaktivitetens förhållande till egendomsskyddet hänvisades till vad som hade framförts i samband med de nyss återgivna lagstiftningsärendena. (Se propositionen RP 83/2014 rd s. 37 och 83 f.)

Tidigare svenska överväganden om retroaktiv verkan för regler om absolut preskription

I SOU 2008:82 gjordes inga uttryckliga överväganden i frågan om lagstiftningen borde ges retroaktiv verkan. Övervägandena ger dock intryck av att en retroaktiv lagstiftning var förutsatt. I SOU 2013:78 (se s. 255) förordades uttryckligen att lagstiftningen skulle vara retroaktiv. Det framhölls att det var viktigt att hitta en balans som tog hänsyn både till den grupp gäldenärer som hade varit skuldsatta under mycket lång tid, och som därför borde få möjlighet att relativt omgående få bukt med sina skuldproblem, och till borgenärernas intresse av att kräva in betalning och begära fordringar verkställda. Som en lösning föreslogs att grundprincipen skulle vara att fordringar som hade fastställts för tolv år sedan eller mer skulle vara indrivnings- och verkställbara i ytterligare tre år från det att regler om slutlig preskription trädde i kraft (preskriptionsfristen föreslogs vara 15-årig). På så sätt skulle borgenärer vid tidpunkten för ikraftträdandet fortfarande ha viss tid på sig att få betalt samtidigt som gäldenärerna skulle veta att deras skulder om tre år skulle passera tidsgränsen för slutlig preskription.

Även i SOU 2020:46 förutsattes att reglerna skulle ges retroaktiv verkan (se s. 795 f.). Det framhölls att syftet med absolut preskription var att underlätta för personer i långvarig överskuldssättning att bli fria från skuldsättningen samt att detta enligt Kronofogdemyndigheten rörde sig om cirka 250 000 gäldenärer, därav 100 000 evighetsgäldenärer. Borgenärsintresset ansågs bli beaktat genom att de föreslagna reglerna innebar att preskriptionsfristen skulle börja löpa i samband med att en exekutionstitel erhöles och inte per automatik från fordrans tillkomst. Utredningen redogjorde för Europadomstolens avgörande Bäck mot Finland men gjorde inte några överväganden om hur den föreslagna lagstiftningen förhöll sig till detta. Det föreslogs inte några övergångsbestämmelser. Detta kritiserades av flera remissinstanser (se bl.a. remissyttrandena från Svenska Bankföreningen och Svea hovrätt).

Skälen för att ge reglerna retroaktiv verkan väger enligt vår mening över

Goda argument kan framföras såväl för som mot att ge regler om absolut preskription retroaktiv verkan. Å ena sidan kan konstateras att behovet av absolut preskription är som störst just i fråga om äldre fordringar. Å andra sidan måste frågan bedömas dels utifrån principen om att förmögenhetsrättslig lagstiftning inte bör tillämpas på befintliga avtalsförhållanden, dels utifrån reglerna om egendoms-skydd i Europakonventionen och regeringsformen, principer och regler som sammantaget medför en presumtion mot retroaktivitet.

Enligt vår bedömning innebär *den allmänna principen om att lag inte ska ges retroaktiv verkan* inte något absolut hinder mot att införa retroaktivt tillämpliga regler om absolut preskription. De fordringar som skulle omfattas av en retroaktiv lagstiftning tillkom i ett sammanhang när konsumentskyddet inte var lika utvecklat och problemen med överskuldssättning mindre framträdande. Samhällsutvecklingen och intresset av att komma till rätta med de sociala problem som svår överskuldssättning innebär utgör därför, kan det hävdas, tillräckliga skäl att avvika från den principiella utgångspunkten. Det kan nog också hävdas att ett av motiven för att inte ge ny förmögenhetsrättslig lagstiftning retroaktiv verkan – att det skulle rubba förutsättningarna för ingångna avtal – gör sig mindre starkt gällande i den aktuella situationen. Just det förhållandet att en fordran ännu 15–20 år efter förfallotidpunkten inte har betalats visar ju tydligt att de ursprungliga förutsättningarna för avtalet redan har slagit fel och förlorat sin relevans och att avtalssituationen därmed är en helt annan än den som ursprungligen förutsattes. Också detta talar för att en retroaktivt verkande lagstiftning kan vara befogad.

Till detta kommer att retroaktiv lagstiftning i detta fall närmast framstår som en förutsättning för att syftet med lagstiftningen ska kunna uppnås inom överskådlig tid. Om lagstiftningen begränsades till att gälla enbart avtal som tillkommer efter ikraftträdandet, skulle det ta årtionden innan reglerna fick något genomslag. Och befintliga gäldenärer med svår skuldssättning skulle överhuvudtaget inte ha någon hjälp av reglerna.

Den i Sverige tillämpade huvudprincipen om att förmögenhetsrättslig lagstiftning inte ska ges retroaktiv verkan bör mot denna

bakgrund inte anses utgöra hinder mot att tillämpa nya regler om absolut preskription även på äldre fordringar.

Utrymmet för att anse en retroaktivt verkande lagstiftning som godtagbar enligt *Europakonventionen* torde vara snävare.

Som redan har berörts innehåller artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen regler om egendomsskydd (se avsnitt 5.7.4). Med egendom avses härvid även fordringar.²⁴ Preskription av fordringar omfattas därför av konventionens regler om egendomsskydd.

Europakonventionen godtar emellertid i viss utsträckning intrång i egendomsrätt om intrånget kan motiveras av allmänna intressen. Retroaktivt tillämpliga regler om absolut preskription har till syfte att komma till rätta med de problem som överskuldssättning innebär för ett stort antal gäldenärer och, i förlängningen, samhället. Med hänsyn till detta syfte får det anses föreligga ett i förhållande till Europakonventionen i sig giltigt skäl för retroaktivitet (jfr Europadomstolens dom den 20 juli 2004, Bäck mot Finland).

Detta skäl måste dock vägas mot övriga berörda intressen.

Vid denna avvägning beaktar vi på ena sidan de konsekvenser som överskuldssättningen har för samhället och för enskilda (jfr vad som ovan har anförts som argument för att över huvud taget införa regler om absolut preskription). Av betydelse är också att de fordringar som skulle beröras av reglerna vanligen saknar reellt värde eller har ett enbart marginellt värde samt att borgenärerna – genom de förhållandevis långa preskriptionstider som här föreslås – kommer att behålla goda möjligheter att driva in sina fordringar. Vi väger också in att det till reglerna kommer att knytas dels särskilda övergångsbestämmelser som förhindrar att preskription inträder omedelbart i samband med de nya reglernas ikraftträdandet, dels regler som ger borgenärer som lider en förmögenhetsförlust rätt till ersättning från staten (se under följande rubriker). Vi beaktar även att reglerna skulle vara till hjälp för en del gäldenärer som andra åtgärder inte kan nå.

På andra sidan beaktar vi att de fordringar som skulle annulleras genom en retroaktivt tillämplig lagstiftning sammanlagt uppgår till mycket höga nominella belopp (jfr tidigare återgiven statistik från Kronofogdemyndigheten och Svensk Inkasso). Vi väger också in att regler om absolut preskription – till skillnad från regler om skuld-

²⁴ Se Europadomstolens dom den 9 december 1994, Stran Greek Refineries och Stratis Andreadis mot Grekland där frågan var om egendomsskyddet hade kränkts genom annullering av fordringar, även Europadomstolens dom den 20 juli 2004, Bäck mot Finland.

sanering – innebär ett intrång i den enskildes rätt utan någon sådan prövning i det enskilda fallet där borgenärens intresse har kunnat vägas in (jfr Europadomstolens dom den 20 juli 2004, Bäck mot Finland). Av betydelse är också att reglerna bedöms vara av värde endast för ett relativt begränsat antal gäldenärer (se vidare avsnitt 7.4).

Vid en sammantagen bedömning framstår retroaktivt verkande regler om absolut preskription enligt vår mening som proportionerliga i Europakonventionens mening. Vi menar därför att konventionens regler om egendomsskydd inte utgör hinder mot att tillämpa nya regler om absolut preskription på befintliga fordringsförhållanden.

Vi har redan konstaterat att retroaktivt verkande regler om absolut preskription kan utgöra ett sådant ingrepp som avses i 2 kap. 15 § *regeringsformen*. Frågan är då om syftena bakom lagstiftningen utgör sådana ”angelägna allmänna intressen” som kan motivera ett sådant ingrepp. Vi anser att så är fallet och hänvisar här till – utöver det starka samhällsintresset av att minska antalet evighetsgäldenärer – samma avvägningar som vi nyss har gjort i fråga om Europakonventionen.

Regeringsformen förutsätter dock inte endast att det finns ett angeläget allmänt intresse som kan motivera ett intrång i den enskildes äganderätt. En ytterligare förutsättning är att den enskilde tillförsäkras ersättning för sin förlust. Som vi återkommer till nedan föreslår vi därför att en borgenär som kan visa sig ha gjort en förlust till följd av att absolut preskription har inträtt ska ha rätt till ersättning av staten.

Särskilda övergångsbestämmelser

Vi har redan konstaterat att de negativa verkningarna av en retroaktivt tillämplig lagstiftning för borgenärerna kan dämpas genom särskilda övergångsbestämmelser som förhindrar att preskription inträder omedelbart i samband med de nya reglernas ikraftträdande. Med sådana bestämmelser garanteras borgenärerna viss tid efter ikraftträdandet för att driva in äldre fordringar.

Liknande övergångsbestämmelser föreslogs av Utredningen om överskuldssättning (SOU 2013:78). Enligt utredningens förslag borde grundprincipen vara att fordringar som hade fastställts för tolv år sedan eller mer skulle vara indrivnings- och verkställbara i ytterligare tre år från det att regler om slutlig preskription trädde i kraft (pre-

skriptionsfristen föreslogs vara 15-årig). Även de finska reglerna om absolut preskription var vid ikraftträdandet förenade med övergångsbestämmelser som innebar att skulderna var indrivningsbara i ett antal år efter ikraftträdandet.

För att en retroaktivt verkande lagstiftning ska vara godtagbar och uppfylla proportionalitetskraven i regeringsformen och Europakonventionen bedömer vi att det är nödvändigt att den kompletteras med övergångsbestämmelser som ger borgenärerna möjlighet att under en begränsad period göra ett slutligt försök att driva in den återstående fordran. Vid en avvägning mellan gäldenärens intresse att komma ur långvarig skuldsättning och borgenärens intresse av att begränsa den förlust som reglernas retroaktiva verkan medför får det anses lämpligt att absolut preskription inträder tidigast fem år efter lagens ikraftträdande.

Borgenären bör ges möjlighet att begära ersättning från staten

Som framgår ovan har den som tvingas avstå egendom rätt till full ersättning för förlusten (2 kap. 15 § andra stycket). Ersättningen ska utgå enligt grunder som anges i lag.

Med stor sannolikhet kommer regler om absolut preskription att träffa även en del fordringar som fortfarande har ett visst reellt värde för borgenären. För detta talar bl.a. att det fortfarande finns en stor mängd mycket gamla fordringar som är föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Det kan antas att borgenärerna i dessa fall har bedömt att det fortfarande finns viss indrivningspotential, eftersom de i annat fall riskerar att själva få bära kostnaderna för grundavgiften hos Kronofogdemyndigheten. Också det förhållandet att borgenärerna fortsätter att bevaka ett stort antal gamla fordringar, som ännu inte är föremål för verkställighet, talar för att skulderna bedöms ha ett värde som i vart fall motsvarar bevakningskostnaden.

Om preskriptionsreglerna ska ges retroaktiv verkan, bedömer vi därför att det är nödvändigt att komplettera reglerna med särskilda bestämmelser som ger borgenärer rätt till ersättning från staten.

Det finns i och för sig flera omständigheter som talar mot införandet av sådana ersättningsregler. Dels kan sådana regler ge upphov till svårbedömda kostnader för staten, både i form av utbetalda ersättningsbelopp och kostnader för hanteringen av ersättningssystemet.

Dels torde reglerna, hur de än utformas, kunna ge upphov till tillämpningsproblem, främst förknippade med svårigheterna att fastställa vilken ersättning som ska utgå (se vidare nedan). Dels finns det anledning att räkna med att ett ersättningssystem av detta slag skulle kunna missbrukas, bl.a. genom olika slag av bedrägliga förfaranden.

Om man vill införa retroaktivt verkande regler om absolut preskription, synes emellertid ersättningsregler av detta slag inte kunna undvikas. Utan sådana regler skulle sannolikt en borgenär kunna rikta skadeståndsanspråk mot staten enligt 3 kap. 4 § första stycket 1 skadeståndslagen (1972:207), dvs. anspråk som grundas på att staten har överträtt den enskildes grundläggande rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen.

Det är inte självklart hur ersättningsregler av detta slag bör utformas. Utgångspunkten bör givetvis vara att borgenären ska ersättas för den skada som har uppkommit genom preskriptionen. Frågan är dock hur den skadan ska beräknas. Det är knappast rimligt att bestämma ersättningen till det nominella beloppet av skulden. Vid preskriptionstillfället – 15 eller 20 år efter förfallotidpunkten – torde ju fordrans reella värde vanligen vara mycket begränsat eller inget alls. Det finns knappast anledning för staten att ersätta annat än detta reella värde.

Frågan är då hur den preskriberade fordrans reella värde ska beräknas. Ett alternativ skulle kunna vara att bestämma ersättningen utifrån fordrans, eller fordringsstockarnas, marknadsvärde. Vi bedömer dock att allmänna principer för bestämmande av skadestånd bör tillämpas. Det innebär att skadan bör bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och att det, i händelse av tvist om skadans storlek, bör vara den som begär ersättning som har bevisbördan för existensen och storleken av den skada som preskriptionen av den enskilda fordran har gett upphov till.

Vi har nyss nämnt att regler av detta slag skulle kunna missbrukas. Det beror bl.a. på att det inte finns något register eller liknande som ger möjlighet att kontrollera om den fordran som begäran om ersättning grundar sig på verkligen existerar. Vi har därför övervägt om rätten till ersättning borde inskränkas till att gälla sådana fordringar som har fastställts i en exekutionstitel eller som har varit föremål för verkställighet.

Enligt Svensk Inkasso finns det emellertid ett inte obetydligt antal äldre fordringar som inte har fastställts i en exekutionstitel men som borgenären ändå bevakar i avvaktan på att gäldenärens ekonomiska förhållanden förbättras. Även sådana icke-fastställda fordringar skyddas av regeringsformens regler. Vi vill därför inte förorda att sådana fordringar undantas från ersättningsreglerna. En annan sak är att avsaknaden av en exekutionstitel ger anledning att i ersättningsärendet ställa särskilt höga beviskrav på den borgenär som gör gällande att det har förelegat en numera preskriberad fordran.

Frågan är därefter hur en borgenärs anspråk på ersättning ska prövas.

En möjlighet är att ge borgenären möjlighet att få saken prövad inom ramen för den frivilliga skadereglering som sker genom Justitiekanslern eller andra myndigheter. Statens frivilliga skadereglering innebär att den enskilde i ett formlöst och kostnadsfritt förfarande får besked om huruvida staten anser sig skadeståndsskyldig. Om den berörda myndigheten anser att staten är skadeståndsskyldig, kan den besluta om utbetalning av ersättningen. Om myndigheten anser att staten inte är skadeståndsskyldig eller att frågan inte är tillräckligt klar och någon ersättning därför inte betalas ut, kan den enskilde i stället vända sig till domstol för att få saken prövad inom ramen för ett tvistemål.

Systemet med frivillig skadereglering lämpar sig bäst för ersättningsfrågor som är förhållandevis okomplicerade. De ersättningsärenden som det här är fråga om torde inte sällan kunna bli förhållandevis komplicerade. Man måste därför räkna med att ganska många ersättningsärenden ändå kommer att hamna i domstol. Därmed minskar också värdet av att tillämpa ett system med frivillig skadereglering. Vi förordar trots det ett system av detta slag för denna typ av ersättningsärenden, eftersom det ger möjlighet att hantera okomplicerade fall på ett förhållandevis enkelt sätt.

Eftersom vi bedömer att reglerna om absolut preskription inte utgör något intrång i egendomsskyddet enligt Europakonventionen, har vi inte funnit anledning att uppställa några särskilda krav på det organ som ska pröva frågan (jfr prop. 2011/12:160 s. 31 f.). Samtidigt torde behovet av att hantera ersättningsärenden komma att kvarstå under flera årtionden efter reglernas ikraftträdande (se vidare avsnitt 12.4.8). Det bedöms därför mindre lämpligt att inrätta en särskild nämnd med uppgift att ansvara för prövningarna (jfr 4 § lagen

[2012:663] om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall samt 5 § lagen [1999:332] om ersättning till steriliserade i vissa fall). Därtill är Justitiekanslern en redan befintlig myndighet som får anses lämpad att pröva ansökningar om ersättning. Justitiekanslern har redan till en del ansvaret för den frivilliga skaderegleringen och handlägger bl.a. anspråk på ersättning för vissa skador som uppkommit till följd av att den skadelidandes grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen har överträtts (3 § förordningen [1995:1301] om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och 3 kap. 4 § första stycket 1 skadeståndslagen [1972:207]).

Vi föreslår därför att den frivilliga skaderegleringen ska skötas av Justitiekanslern.

6.6.7 Förhållandet mellan absolut preskription och skuldsanering

Bedömning

Om det införs regler om absolut preskription, bör följande gälla.

Har ett beslut att inleda skuldsanering eller F-skuldsanering meddelats innan absolut preskription inträder, ska fordran preskriberas tidigast två år efter utgången av det kalenderår då inledandebeslutet meddelades eller, om ett beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering har meddelats, då återstående skuldbelopp senast skulle ha betalats.

Framskjutet preskriptionsinträde för statliga fordringar som är föremål för skuldsanering

I lagen om preskription av skattefordringar m.m. finns bestämmelser om att tidpunkten för inträde av absolut preskription ska skjutas fram om det har meddelats ett inledandebeslut eller slutligt beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering (se 5 §). Bestämmelserna får betydelse för fordringar vars yttersta preskriptionsfrist löper ut under den tid då betalningsplanen löper. Innebörden är att, om ett skuldsaneringsbeslut meddelas innan fordran har preskriberats, så ska fordran preskriberas tidigast två år efter utgången av det kalen-

derår då inledandebeslutet meddelades eller, om ett slutligt beslut har meddelats, tidigast då återstående skuldbelopp senast skulle ha betalats. Följaktligen kan fordran inte preskriberas under den tid då betalningsplanen löper.

Vid införandet av 1994 års skuldsaneringslag gällde motsvarande regler om framskjutet preskriptionsinträde för de fall att god man hade förordnats enligt ackordslagen (1970:847) (numera om beslut om företagsrekonstruktion meddelats). Reglernas syfte var att förhindra att staten skulle mista ackordslikviden på grund av att kravet preskriberades före utgången av betalningstiden (se prop. 1970:136 s. 156). Eftersom skattefordringar omfattades av skuldsaneringslagen, gjordes reglerna tillämpliga även på ett sådant förfarande (se prop. 1993/94:123 s. 178).

Reglerna innebär alltså som utgångspunkt att preskriptionstidpunkten skjuts upp till efter det att skuldsaneringen har slutförts.

Förhållandet till skuldsanering och slutlig preskription i finsk rätt

I ett skuldsaneringsförfarande enligt finsk rätt beaktas preskriptionen på förhand, när det bestäms hur de belopp som inflyter ska fördelas mellan borgenärerna (se 31 § femte stycket i den finska lagen om skuldsanering för privatpersoner). En borgenär får då endast del av skuldsaneringsbetalningarna fram till dess att fordran preskriberas. Därefter fördelas det belopp som tidigare togs i anspråk av den preskriberade fordringen mellan övriga borgenärer. (Se propositionen RP 178/2007 rd s. 12 f. och 22 f.)

Konsumentfordringar som är föremål för skuldsanering bör inte preskriberas så länge betalningsplanen fortfarande löper

Systematiska skäl talar enligt vår mening för att konsumentfordringar som är föremål för absolut preskription bör behandlas på samma sätt som fordringar som preskriberas enligt lagen om preskription av skattefordringar m.m.

Detta innebär att om ett beslut att inleda skuldsanering eller F-skuldsanering har meddelats innan absolut preskription inträder, ska fordran preskriberas tidigast två år efter utgången av det kalenderår då inledandebeslutet meddelades. Och om ett beslut om skuldsanering

eller F-skuldsanering har meddelats, bör fordran preskriberas tidigast då återstående skuldbelopp senast skulle ha betalats. På så sätt kommer Kronofogdemyndigheten att hantera preskriptionsfrister för statliga och privata fordringar på samma sätt. Det får även anses ändamålsenligt att borgenären får ta del av gäldenärens betalningar under hela betalningsplanens längd, eftersom borgenären under skuldsaneringen inte kan få fordran verkställd på annat sätt.

7 Gemensamma överväganden om avräkningsordningen och absolut preskription

7.1 Inledning

Den diskussion som har förts inom utredningen visar klart att det finns anledning att göra ett flertal ändringar i skuldsaneringslagen. Det handlar bl.a. om att ge Kronofogdemyndigheten en mera proaktiv roll i arbetet med att förmå gäldenärer att ansöka om skuldsanering. Det handlar också om att jämka kraven för att få skuldsanering och att göra skuldsaneringen lättare att genomföra bl.a. genom en kortare betalningsplan. Vilka ändringar som enligt vår bedömning bör göras har vi redovisat i avsnitt 4.

I enlighet med våra direktiv har vi också tagit fram författningsförslag om en ändrad avräkningsordning för betalning av konsumentfordringar samt förslag om absolut preskription för konsumentfordringar. Våra överväganden om hur sådana regler skulle kunna utformas har vi redovisat i avsnitten 5 och 6.

I detta avsnitt redovisar vi vår uppfattning om huruvida de upprättade förslagen till ändrad avräkningsordning respektive absolut preskription bör genomföras.

7.2 Några inledande anmärkningar om behovet av ändringar i avräkningsordningen och regler om absolut preskription

Skuldsanering framstår på flera sätt som det mest ändamålsenliga och mest träffsäkra sättet att komma till rätta med problemen med svår överskuldssättning. Samtidigt är det inte sannolikt att förbättringar i

regelverket om skuldsanering löser problemen i fråga om samtliga gäldenärer. Med hänsyn till den komplicerade problematik som kan ligga bakom svår skuldsättning är det inte realistiskt att räkna med att alla gäldenärer som i och för sig skulle kunna få skuldsanering har förmåga och kraft att ansöka om skuldsanering och ta sig i genom denna. Såväl ändringar i avräkningsordningen som regler om absolut preskription skulle därför kunna bidra till att hjälpa de gäldenärer som av olika anledningar inte kan få ordning på sin situation genom reglerna om skuldsanering; ändringar i avräkningsordningen skulle därutöver kunna motverka att gäldenärer hamnar i svår skuldsättning. Till skillnad från vad som är fallet med skuldsanering skulle dessa positiva effekter dessutom kunna uppnås utan någon mera betydande administrativ omgång eller kostnad för det allmänna.

Att det likväl inte är självklart att ändra i avräkningsordningen och införa regler om absolut preskription sammanhänger med att åtgärderna också skulle påverka näringslivet, främst kreditmarknaden, på ett mera påtagligt sätt än ändringarna i skuldsaneringslagen skulle göra. Vid framtagandet av de förslag som behandlas i avsnitt 5 och 6 har vi i och för sig eftersträvat att åstadkomma en reglering som tar hänsyn även till borgenärernas intressen. Såväl en ändrad avräkningsordning som införandet av regler om absolut preskription kommer dock, oavsett förslagets utformning, att ha negativa verkningar för borgenärskollektivet. I vart fall regler om absolut preskription kan rentav innebära förmögenhetsförluster för enskilda borgenärer, om reglerna tillämpas retroaktivt.

Det bör inte heller bortses från att de diskuterade ändringarna i avräkningsordningen liksom regler om absolut preskription skulle innebära en påtaglig avvikelse från sedan länge etablerade principer inom förmögenhetsrätten. Även om nya regler begränsas till att gälla konsumentfordringar är det inte alldeles lätt att överblicka konsekvenserna av förändringarna (se avsnitten 10.6.2 och 12.4.7).

Det finns därför anledning att noga överväga vilket mervärde som ändringar i avräkningsordningen respektive regler om absolut preskription skulle ha. Dessa överväganden bör göras inte bara mot bakgrund av vad som kan åstadkommas genom en reformerad skuldsaneringslagstiftning utan också med beaktande av de nyligen genomförda ändringarna i konsumentkreditlagen om bl.a. kostnadstak för konsumentkrediter.

Vid bedömningen av om avräkningsordningen bör ändras eller regler om absolut preskription införs bör också dessa båda åtgärder ställas mot varandra. Ändringar i avräkningsordningen medför att fler gäldenärer på sikt kommer att kunna betala av sina skulder. Därmed kommer de inte heller att hamna i så långvarig skuldsättning att regler om absolut preskription skulle få någon större betydelse för dem. Med ändringar i avräkningsordningen skulle alltså behovet av regler om absolut preskription visserligen inte helt försvinna men det skulle minska betydligt.

På motsvarande sätt skulle, kan det hävdas, regler om absolut preskription kunna minska behovet av att ändra i avräkningsordningen, eftersom sådana regler skulle garantera en yttersta gräns för skuldsättningen. Enligt vår mening framstår dock absolut preskription i detta sammanhang inte i första hand som ett *alternativ* till ändringar i avräkningsordningen utan, möjligen, som ett *komplement* till skuld-sanering och ändringar i avräkningsordningen. Det sammanhänger bl.a. med att de positiva effekterna för den enskilde av absolut preskription inträder först vid preskriptionstidpunkten, dvs. i ett skede då han eller hon redan har levt med konsekvenserna av skuldsättningen under lång tid och därmed har svårare att dra fördel av en ekonomisk omstart. Värdet av att införa regler om absolut preskription torde därför huvudsakligen ligga i att sådana regler skulle erbjuda en yttersta ventil för ett mindre antal särpräglade fall.

Frågan om det bör göras ändringar i avräkningsordningen bör därför behandlas före frågan om absolut preskription.

7.3 Bör avräkningsordningen ändras?

Förslag

Avräkningsordningen för förfallna konsumentfordringar ändras på det sätt som anges i avsnitt 5.7.

Det finns goda skäl för att ändra avräkningsordningen

En inte obetydlig andel av de gäldenärer som har fått betalningsproblem fastnar i långvarig skuldsättning (jfr avsnitt 5.4.2). Detta har betydande samhällsekonomiska konsekvenser och medför också

lidande för de berörda gäldenärerna och deras anhöriga (se vidare avsnitt 3).

Omfattningen av överskudsättningen liksom dess samhällsekonomiska konsekvenser utgör starka argument för att ändra i avräkningsordningen och därmed underlätta för gäldenärer med betalningsproblem.

Forskning visar också att personer som har varit överskudsatta under lång tid tenderar att passiviseras och att anpassa sig efter förhållandena.¹ Även med de ändringar som vi föreslår i skuldsaneringslagen kommer den fulla effekten av en skuldsanering att inträda först efter flera år. En betydande fördel med ändringar i avräkningsordningen är att den positiva effekten, eller en del av den positiva effekten, vanligen kommer att inträda i ett tidigare skede. Med den föreslagna ordningen kommer ju även en gäldenär med begränsad betalningsförmåga att relativt tidigt märka att hans eller hennes avbetalningar ”lönar sig”. Detta är ägnat att minska den känsla av hopplöshet som många långvarigt skuldsatta gäldenärer i dag har. I synnerhet i fråga om de gäldenärer som i dag ser sin skuld växa, trots att de fortlöpande betalar av på skulden torde en ändrad avräkningsordning därmed öka inte bara gäldenärens *förmåga* att komma till rätta med sin skuldsättning utan också hans eller hennes *vilja* att göra rätt för sig.

I många fall lär de tänkta ändringarna i avräkningsordningen rentav få till följd att gäldenären över huvud taget inte fastnar i en övermäktig skuldsättning. I förlängningen bidrar detta också till en fungerande kreditmarknad.

På konsumentområdet framstår de diskuterade ändringarna i avräkningsordningen också från ett principiellt perspektiv som befogade. Den nuvarande avräkningsordningen har förvisso mycket djupa rötter i svensk rätt och kan sannolikt fortfarande ha goda skäl för sig på det rent kommersiella området. Det måste emellertid ifrågasättas om den nuvarande regleringen ligger i linje med de principer för konsumentskydd som i övrigt kännetecknar modern svensk lagstiftning, i vart fall när den, som i dag, kombineras med ett system med förhållandevis höga dröjsmålsräntor.

¹ Se bl.a. *Varför ansöker inte fler överskudsatta om skuldsanering? – Rapport från ett forskningsprojekt om ansökningsbenägenhet*, Lisbeth Sandvall, 2016 och *Är skuldsanering rehabiliterande?* Rapport 2014:12, Konsumentverket. Jfr även *Ung och skuldtyngd – Överskudsättningens sammanhang och konsekvenser*, Eriksson och Davidsson, Socialhögskolan, Lunds universitet, 2025, s. 143 f.

Det nyss sagda illustreras av att, som vi har kunnat konstatera, det är förhållandevis vanligt att enskilda konsumenter hamnar i långvarig, och med tiden förvärrad, skuldsättning, trots att de fortlöpande försöker betala av skulden. Detta riskerar att leda till att gäldenären i stället väljer ett liv utanför systemet.²

Det får i och för sig antas att detta slag av problem till viss del kommer att minska i omfattning i och med de nyligen genomförda ändringarna i konsumentkreditlagen om ränte- och kostnadstak för konsumentkrediter. Vi bedömer dock att problemen kommer att kunna förekomma även i framtiden. Det beror bl.a. på följande.

- Ändringarna i konsumentkreditlagen är inte tillämpliga på äldre fordringar.
- Kostnadstaket gäller inte för alla konsumentkrediter. Det omfattar exempelvis inte bostadskrediter, något som vid stora svängningar på bostadsmarknaden kan innebära att gäldenärer hamnar i svår överskuldsättning. Det gäller inte heller skulder som understiger två procent av prisbasbeloppet (år 2025 motsvarade detta 1 176 kronor). I sammanhanget kan noteras att det av statistik från Kronofogdemyndigheten framgår att också skulder med låga kapitalbelopp kan bidra till långvarig skuldsättning.
- Vissa konsumentsskulder utgör över huvud taget inte krediter, t.ex. vissa leasingavgifter och abonnemang, men kan ändå bidra till överskuldsättning.
- En ändrad avräkningsordning kan få betydelse även i fråga om fordringar som omfattas av kostnadstaket. Det beror på att en ändrad avräkningsordning kan vara gynnsam för gäldenären på ett tidigt stadium – så snart fordran har förfallit till betalning – och därmed innan bestämmelserna om kostnadstak har fått någon verklig skuldbegränsande effekt.

² Jfr *Ung och skuldyngd – Överskuldsättningens sammanhang och konsekvenser*, Eriksson och Davidsson, Socialhögskolan, Lunds universitet, 2025, s. 163 f.

Vi bedömer mot denna bakgrund

- att en ändrad avräkningsordning (utformad på sätt som har redovisats i avsnitt 5) skulle ge överskuldssatta gäldenärer bättre förutsättningar att ta sig ur skuldsättningen, och
- att det också är, från ett allmänt perspektiv, rimligt att en förfallen konsumentfordran minskar i storlek när en gäldenär försöker göra rätt för sig genom att betala av på den.

Det finns skäl emot men dessa väger inte lika tungt

Mot intresset av att gäldenärer ska kunna komma ur svår skuldsättning står givetvis bl.a. kreditmarknadens intressen samt borgenärens intresse av att bli kompenserad för betalningsdröjsmål genom ränta.

I samband med tidigare överväganden om ändringar i avräkningsordningen har det, som ett argument mot sådana ändringar, sagts att de skulle ändra kreditgivningen i grunden till förmån för en liten grupp av gäldenärer med betalningsproblem.

Att en ändrad avräkningsordning får verkningar, rentav betydande verkningar, för vissa av kreditmarknadens aktörer står klart. Det gäller i synnerhet om regleringen görs tillämpning på äldre skuld-förhållanden men även i övrigt.

Vi bedömer dock inte att ändringar i avräkningsordningen, utformade på det sätt som föreslås i avsnitt 5, skulle ändra förutsättningarna för kreditgivning på något mera grundläggande sätt. I sammanhanget bör understrykas att förslaget inte påverkar kreditgivarnas rätt till kreditränta, eftersom avräkningsordningen under kreditens löptid skulle förbli densamma som i dag och borgenärernas rätt till dröjsmålsränta skulle finnas kvar (fastän den totala dröjsmålsräntefordran inte skulle bli så stor som den kan bli med nu gällande regler, se vidare nedan). Förslaget skulle huvudsakligen få betydelse i de fall då det förekommer betalningsproblem av någon omfattning (se vidare nedan). Ändringen påverkar alltså kreditgivarnas ställning men inte på ett sätt som – enligt utredarens mening – framstår som oskäligt betungande.

Mot förslaget har också invänts att det skulle kunna leda till högre räntor och en mera restriktiv kreditgivning. Enligt vår mening får man räkna med att detta i viss utsträckning kan bli fallet. Att den föreslagna avräkningsordningen påverkar endast borgenärens rätt

till dröjsmålsränta bedöms dock dämpa dessa effekter. Det utgör därför inte något avgörande skäl mot reformen. Att vissa konsumenter får något svårare att få krediter och att borgenärernas kreditprövningar blir mer omsorgsfulla anser vi vara rimliga och godtagbara effekter av att avräkningsordningen ändras. Till detta kommer att en reglering som underlättar för gäldenärer att av egen kraft bli skuld-fria i förlängningen bidrar till en sund kreditmarknad.

En annan invändning som framförts är att förslaget berövar borgenären dennes rätt till dröjsmålsränta i en omfattning som är oskälig.

Vi kan konstatera att en ändrad avräkningsordning kommer att minska inflödet av dröjsmålsräntor till borgenärerna. Förslaget innebär i så måtto en ekonomisk förskjutning till borgenärernas nackdel. I vilken utsträckning en sådan förskjutning är rimlig kan givetvis diskuteras. Det bör emellertid framhållas att förslaget, såsom det har utformats i avsnitt 5, inte skulle beröva borgenären rätten att få betalt för upplupen dröjsmålsränteskuld. Den faktiska innebörden i ändringen kan i stället snarast beskrivas så att borgenären inte längre kommer att kunna tillgodogöra sig dröjsmålsränta på belopp som motsvarar det som gäldenären faktiskt har betalat. Detta framstår inte som orimligt, eftersom borgenären normalt kan tillgodogöra sig medlen genom att göra dem räntebärande på annat sätt eller genom att minska sina egna lån.

Mot förslaget har också inväntats att det inte skulle vara något träffsäkert instrument för att komma till rätta med överskuldssättning.

Vi delar inte den uppfattningen.

Som vi redan har utvecklat anser vi att förslaget är ägnat att motverka och komma till rätta med överskuldssättning. Förslaget är i och för sig inte ”träffsäkert” i den bemärkelsen att det enbart är till gagn för dem som redan är svårt överskuldssatta. Såsom det har utformats får det emellertid praktisk betydelse enbart sedan gäldenärerna har kommit i betalningsdröjsmål och då inte kan betala hela skulden. Det innebär att förslaget inte får någon betydelse om – som är det normala – gäldenärerna betalar i tid. När det gäller de fall där gäldenärerna är i betalningsdröjsmål, är det i de flesta fall fråga om relativt begränsade dröjsmål och hela skulden betalas sedan i de flesta fall vid ett och samma tillfälle.³ Förslaget torde därmed inte heller i dessa situatio-

³ Cirka 75 procent av de gäldenärer som får inkassokrav har reglerat skulden inom tre månader och cirka hälften av de skulder som kommer in till Kronofogdemyndigheten betalas till fullo inom 30 dagar (Branschstatistik 2024, Svensk Inkasso, och *Förstagångsgäldenärer – en översikt*, Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, nr 3, 2023).

ner få annat än marginell betydelse för borgenärerna. Den i sammanhanget begränsade krets gäldenärer som återstår är de som ännu en tid efter förfallotidpunkten inte förmår betala hela den kvarstående skulden. Förslaget kommer därför att träffa framför allt gäldenärer som typiskt sett har betalningsproblem av någon betydelse och som därmed riskerar att fastna i långvarig skuldsättning om inte skuld tillväxten kan bromsas.

Sammanvägd bedömning

Vid en samlad bedömning väger skälen för att ändra avräkningsordningen över.

En sådan ändring kan vara mer eller mindre långtgående. De två frågor som har diskuterats särskilt under utredningsarbetet är om en ny avräkningsordning bör gälla både vid indrivning hos Kronofogdemyndigheten och vid frivillig betalning och om reglerna bör tillämpas i fråga om äldre fordringar (se närmare avsnitt 5). Beroende på hur man ser på dessa frågor framträder fyra alternativ:

1. En ändrad avräkningsordning vid såväl utmätning som vid frivillig betalning, tillämplig på såväl nya som äldre fordringar.
2. En ändrad avräkningsordning vid såväl utmätning som frivillig betalning, hos Kronofogdemyndigheten tillämplig på såväl nya som äldre fordringar och vid frivillig betalning enbart på nya fordringar.
3. En ändrad avräkningsordning vid enbart utmätning hos Kronofogdemyndigheten, tillämplig på såväl nya som äldre fordringar.
4. En ändrad avräkningsordning enbart hos Kronofogdemyndigheten, tillämplig enbart på nya fordringar.

I linje med våra överväganden i avsnitt 5 anser vi att en ändring av avräkningsordningen bör utformas enligt alternativ 1.

Vårt förslag

Det förslag om ändringar i avräkningsordningen som vi förordar redovisas i avsnitt 1 och omfattar

- a) förslag till en ny lag om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar
- b) förslag till lag om ändring i räntelagen (1975:635) och
- c) förslag till lag om ändring i utsökningsbalken.

Det kan anmärkas att de framlagda förslagen kan användas även vid mera begränsade lagändringar, motsvarande de ovan angivna alternativen 2–4. Ett genomförande av alternativet 2 förutsätter dock att övergångsbestämmelserna till förslaget a) justeras. Vid ett genomförande av alternativen 3 och 4 behöver förslaget a) helt utgå. Ett genomförande av alternativet 4 förutsätter att övergångsbestämmelserna till förslaget c) justeras. Lagstiftning enligt alternativen 2–4 torde därutöver behöva förenas med en särskild bestämmelse i utsökningsbalken om att gäldenären ska vara fri från betalningsansvar för fordran och därmed sammanhängande förpliktelser, i den utsträckning som utmätta medel har avräknats enligt utsökningsbalken (se bilaga 2).

7.4 Bör det införas regler om absolut preskription för konsumentfordringar?

Bedömning

Det bör inte införas regler om absolut preskription för konsumentfordringar.

En allmän översyn av preskriptionsbestämmelserna kan vara befogad men ingår inte i vårt uppdrag

I svensk rätt finns det sedan länge regler om preskription. Nuvarande preskriptionslagstiftning har dock inte utformats i syfte att komma till rätta med överskuldssättning. Reglerna har i stället motiverats bl.a. med den praktiska aspekten av att bevisning om äldre förhållanden

inte ska behöva sparas. De har också motiverats av intresset av att det efter en viss tidsrymd finns anledning att "låta det förflutna vara" och att domstolar och andra myndigheter inte ska belastas med tvister om mycket gamla rättsförhållanden.

Syftena bakom preskriptionsreglerna har hittills ansetts kunna tillgodoses genom regler om tioårig respektive treårig preskription. Dessa ger emellertid, genom möjligheten till preskriptionsavbrott, ett utrymme för att hålla fordringar vid liv under i princip obegränsad tid. Kostnaderna för få till stånd preskriptionsavbrott torde dock länge ha avhållit borgenärerna från att vidmakthålla fordringar under mycket lång tid. Numera är det emellertid genom modern teknik möjligt att till förhållandevis små kostnader vidta preskriptionsavbrytande åtgärder på ett automatiserat sätt.

De nuvarande preskriptionsreglerna synes mot den bakgrunden inte längre lika väl ägnade att tillgodose de bakomliggande syftena. Det kan därför hävdas att tiden är mogen att ompröva utformningen av preskriptionsreglerna och begränsa möjligheterna till preskriptionsavbrott. En sådan reform – något slag av allmänna regler om absolut preskription – skulle, kan det hävdas, ge enskilda incitament att ordna upp sina angelägenheter i närtid och befria domstolar och myndigheter från gamla och svårutredda ärenden.

Det ingår emellertid inte i vårt uppdrag att överväga en sådan bred reform. Vårt uppdrag handlar enbart om att överväga åtgärder som kan lösa de problem som finns i fråga om långvarig skuldsättning hos enskilda, i synnerhet sådana gäldenärer som är så svårt skuldsatta att det kan antas att de aldrig kommer att kunna bli skuldfria. Uppdraget gäller dessutom enbart preskription av konsumentfordringar.

Absolut preskription är i allmänhet inte något träffsäkert och effektivt instrument för att komma till rätta med överskuldsättning ...

Det står klart är att det i Sverige finns många gäldenärer med mycket gamla skulder. I en del fall bevakas runt 50 år gamla skulder. En del äldre skulder är förhållandevis stora; det finns exempelvis ett inte obetydligt antal gäldenärer med en betydande skuldbörda från 1990-talets bostadskris.

Det har inte varit möjligt att utreda omständigheterna kring dessa gamla skulder närmare, t.ex. vad det är som har gjort att skulderna blivit så gamla. Redan det förhållandet att skulderna är så gamla ger

emellertid anledning att anta att orsaken som regel är att gäldenären under lång tid har saknat betalningsförmåga. Regler om absolut preskription skulle utan tvivel kunna innebära en betydande lättnad för dessa gäldenärer.

Frågan måste dock ställas varför långvarigt skuldsatta gäldenärer inte har ansökt eller beviljats skuldsanering. Vår bedömning är i och för sig att detta i det alldeles övervägande antalet fall beror på att gäldenärerna av en eller annan anledning inte har haft förmåga eller kraft att ansöka om skuldsanering. Till någon del kan emellertid anledningen också vara att de inte skulle ha kunnat beviljas skuldsanering, t.ex. därför att det inte skulle ha ansetts skäligt med skuldsanering. Regler om absolut preskription innebär ju, till skillnad från skuldsanering, att skuldbefrielse inträder utan någon prövning i det enskilda fallet. Sådana regler skulle därför kunna leda till skuldbefrielse i en del fall där detta inte skulle vara skäligt utan tvärtom framstå som stötande, t.ex. när en gäldenär med betalningsförmåga under en lång följd av år har undandragit sig att betala. Även om de sistnämnda fallen förmodligen är få talar det sagda i någon mån mot att införa regler om absolut preskription för att lösa problemen med långvarig skuldsättning.

Om det införs regler om absolut preskription, måste med hänsyn till borgenärsintresset (se vidare nedan) preskriptionstiden vara förhållandevis lång, 15–20 år. Absolut preskription är alltså en åtgärd som ger effekt först efter lång tid, vanligen först sedan gäldenären har levt i svår skuldsättning under många år. Det är uppenbart att bl.a. skuldsanering – som bör kunna slutföras under mindre än tio år från skuldens uppkomst – är avsevärt bättre ägnat att hjälpa gäldenären att komma till rätta med sin ekonomiska situation och därmed förhindra att skuldsättningen leder till gäldenärens passivisering eller andra negativa sociala effekter.

Även av andra skäl framstår absolut preskription som ett mindre ändamålsenligt instrument för att avveckla en gäldenärs skuldbörda. Skuldsanering innebär en samlad avveckling av gäldenärens skuldbörda; gäldenären förväntas gå ut ur skuldsaneringen utan skulder. Så kommer inte att vara fallet med absolut preskription. Olika skulder kommer att preskriberas vid olika tidpunkter utan att gäldenären därmed nödvändigtvis uppnår skuldfrihet. Att en av flera skulder preskriberas behöver ju inte heller innebära någon påtaglig lättnad i total skuldbörda.

Det har ibland hävdats att regler om absolut preskription skulle vara skadliga för den allmänna betalningsmoralen (*moral hazard*-argumentet). Argumentets styrka är dock starkt beroende av preskriptionstidens längd. En gäldenär som avvaktar med betalning i förhoppningen om att absolut preskription ska inträda måste ju vara beredd att under hela preskriptionsperioden bära konsekvenserna av att vara registrerad som skuldsatt: löneutmätning, försämrad kreditvärdighet och begränsad rörlighet på arbets- och bostadsmarknaden. Med så långa preskriptionstider som 15–20 år torde därför preskriptionsreglernas inverkan på den enskildes betalningsmoral vara mycket begränsad.

Det sagda utesluter dock inte att preskriptionsreglerna ändå kan ha viss icke önskvärd inverkan på en gäldenärs agerande. I tidigare sammanhang har framför allt framhållits risken för att en gäldenär vars skulder börjar närma sig preskriptionstidpunkten avstår från att ansöka om skuldsanering. Enligt vår mening kan man inte bortse från den risken.

Till de fördelar som skuldsanering kan ha hör att förfarandet är ägnat att hjälpa den enskilde att själv ta itu med sin situation. Så ger t.ex. en flerårig betalningsplan gäldenären incitament att lära sig sköta sin ekonomi. Skuldbefrielse genom absolut preskription ger inte gäldenären samma incitament att åstadkomma en långsiktig lösning på situationen.

Sammanfattningsvis: Regler om absolut preskription skulle kunna bidra till att hjälpa svårt skuldsatta att komma tillrätta med sin situation. Införandet av sådana regler framstår emellertid, vid en jämförelse med skuldsanering, som ett mindre träffsäkert och mindre effektivt instrument för att lösa problemen kring långvarig skuldsättning.

... men sådana regler skulle ha ett värde i ett mindre antal fall

Det som har sagts under föregående rubrik utesluter emellertid inte att det ändå kan vara motiverat att införa regler om absolut preskription, regler som då skulle utgöra ett komplement till de föreslagna ändringarna i skuldsaneringslagen och i avräkningsordningen. Vi bedömer nämligen att det kommer att finnas ett antal fall där ändringarna i skuldsaneringslagen och avräkningsordningen inte kommer att räcka till för att hjälpa svårt skuldsatta gäldenärer. Några gälde-

närer – i synnerhet de med gamla skulder och en stor skuldbörda – kommer inte heller efter ändringarna i avräkningsordningen att kunna betala alla sina kapital- och ränteskulder. Några av dessa gäldenärer kommer inte heller att ha förmåga och kraft att ansöka om och genomgå en skuldsanering.

Regler om absolut preskription skulle alltså i åtminstone några fall fylla en funktion som andra åtgärder (skuldsanering m.m.) inte kan tillgodose, framför allt i skuldförhållanden som har uppkommit i äldre tid.

Kronofogdemyndigheten har identifierat att det i myndighetens register finns cirka 26 000 gäldenärer som skulle beröras av de i avsnitt 6 diskuterade reglerna om absolut preskription. Gruppen utgörs av gäldenärer i mål där det finns en minst 20 år gammal exekutionstitel avseende en fordringstyp som skulle omfattas av tillämpningsområdet för absolut preskription.⁴ Bland dessa har Kronofogdemyndigheten tittat närmare på 100 slumpmässigt utvalda gäldenärer. Om avräkningsordningen ändras på sätt som har föreslagits i avsnitt 5, skulle knappt 20 procent av dessa gäldenärer kunna betala av sina skulder inom tio år. Övriga gäldenärer som ingick i urvalet (drygt 20 000) hade alltså en skuldbörda som innebar att det skulle krävas mer än tio år för att bli skuldfri, och detta även om avräkningsordningen ändras. Samtidigt torde en stor andel av dessa gäldenärer uppfylla skuldsaneringslagens krav på kvalificerad insolvens och lagens krav på skälighet. En stor andel skulle med andra ord kunna få skuldsanering, om de ansökte om detta.

Frågan blir då hur många av dessa gäldenärer som skulle vara hjälpta av de åtgärder som vi har föreslagit i fråga om möjligheterna till skuldsanering, inte minst i vilken utsträckning som de skulle kunna förmas att ansöka om skuldsanering. Att bedöma detta är förknippat med stora svårigheter. Vår bedömning är dock att en stor andel av de gäldenärer som ingår i Kronofogdemyndighetens underlag på sikt kommer att kunna motiveras att ansöka om och genomgå en skuldsanering genom insatser från myndighetens sida (jfr avsnitten 4.7.1 och 10.3.1). Det innebär att absolut preskription skulle ha ett mervärde enbart i fråga om en mindre del av gäldenärerna, grovt uppskattat cirka 10 000.

⁴ I avsnitt 6 har dock gjorts bedömningen att preskriptionsfristen bör vara 15 år från datum för exekutionstiteln. Antalet gäldenärer med fordringar som skulle kunna bli föremål för absolut preskription enligt förslaget i avsnitt 6 bedöms därför vara något högre.

Bedömningen kompliceras i och för sig av att det vid sidan av de skulder som är registrerade hos Kronofogdemyndigheten även finns ett stort antal äldre fordringar som inte är registrerade där. Enligt uppgift från Svensk Inkasso finns det sålunda sammanlagt drygt 1,67 miljoner fordringar som är äldre än 20 år och 557 500 fordringar som är äldre än 25 år, varav cirka hälften inte har fastställts i dom eller utslag. Siffrorna säger i sig ingenting om antalet gäldenärer men de ger ändå anledning att anta att antalet gäldenärer med äldre skulder kan vara högre än det som Kronofogdemyndigheten har kunnat redovisa.⁵ Därmed skulle också antalet gäldenärer för vilka regler om absolut preskription skulle ha ett mervärde kunna vara högre än 10 000.

Det förhållandet att 10 000 gäldenärer – eller något fler – skulle kunna ha nytta av regler om absolut preskription innebär emellertid inte att reglerna skulle lösa deras problem. Cirka 60 av de 100 gäldenärer som omfattades av Kronofogdemyndighetens genomgång hade även nyare skulder. Bland dem bedömdes 17 sakna betalningsförmåga; dessa 17 skulle alltså behöva avvakta preskriptionen av de resterande skulderna innan de eventuellt skulle kunna få en ekonomisk omstart. Övriga gäldenärer med ytterligare skulder skulle, under förutsättning att de bibehöll sin betalningsförmåga, bli skuldfria först efter ytterligare år av avbetalningar. Cirka hälften skulle bli skuldfria inom fem år, resterande först efter längre tid. Bland gäldenärer med skulder som ingår i underlaget från Svensk Inkasso hade cirka 70 procent även nyare skulder.

Vad som nu har sagts innebär sammantaget att regler om absolut preskription skulle kunna erbjuda en önskvärd lättnad för ett inte obetydligt antal gäldenärer. I de flesta fall skulle reglerna dock inte möjliggöra den ekonomiska omstart som skuldsanering vanligen kan ge.

Det som nu har sagts utgår från i dag rådande förhållanden. Exempelvis framtida lågkonjunkturer och fastighetskriser skulle kunna medföra att människor som i dag har en stabil ekonomisk situation framöver hamnar i långvarig överskuldsättning. I så fall skulle detta givetvis också öka antalet personer som skulle ha nytta av regler om absolut preskription.

⁵ En del av skulderna i Svensk Inkassos statistik är föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten och är därför även synliga i siffrorna hos Kronofogdemyndigheten.

Verkan för kreditlivet och borgenärskollektivet

Vi har ovan berört vilken risk som regler om absolut preskription skulle kunna innebära för den allmänna betalningsmoralen men har bedömt att den risken är liten.

Det hindrar inte att regler om absolut preskription i en del fall skulle få negativa verkningar för borgenären, eftersom denne, när preskription inträder, förlorar sin fordringsrätt med det förmögensvärde som denna eventuellt har.

Vid en närmare diskussion av verkningarna för borgenärerna finns det emellertid anledning att göra åtskillnad mellan absolut preskription av nya fordringar (dvs. fordringar som kommer till efter de nya reglernas ikraftträdande) och preskription av äldre fordringar.

I det förra fallet kommer en borgenär att kunna beakta risken för absolut preskription redan när krediten lämnas. Detta är ägnat att ge incitament för en mer omsorgsfull kreditprövning, vilket i grunden är positivt. Risken för att detta leder till ett mer begränsat utbud av krediter bedömer vi inte som påtaglig (jfr avsnitten 6.5.7 och 12.4.7). Om borgenären vid sin kreditprövning anser att det finns en beaktansvärd risk för att gäldenären inte kommer att kunna betala krediten i enlighet med avtalet, ska kreditprövningen resultera i att krediten inte beviljas. Borgenären kommer därtill redan från början att veta att tiden för att driva in fordran är begränsad och kan anpassa avtalsvillkoren och sin bevakning av fordran till detta. Med en väl tilltagen preskriptionsfrist om 15–20 år kommer det dessutom – om borgenären driver in sina fordringar på ett ändamålsenligt sätt – att vara en endast ganska begränsad andel av fordringarna som blir föremål för absolut preskription. Och i de flesta fall kan det antas att fordringsrätten vid tidpunkten för preskription redan har förlorat sitt reella värde. Preskriptionen blir i dessa fall enbart en bekräftelse av en förlust som borgenären redan har lidit som en följd av den betalningsoförmåga som har drabbat gäldenären.

I rättsligt hänseende framstår dessutom preskriptionen av fordringar som har tillkommit efter lagstiftningens ikraftträdande enbart som en konsekvens av en i fordringsrättigheten inneboende begränsning, den som följer av den preskriptionslagstiftning som gällde vid tiden för fordrans tillkomst. I dessa fall är därför preskriptionen inte problematisk från egendomsskyddssynpunkt.

Annorlunda förhåller det sig med fordringar som har uppkommit före ikraftträdandet av regler om absolut preskription. Av naturliga skäl har borgenären då inte kunnat ta hänsyn till risken för kommande preskription när det avtal som fordran grundar sig på träffades, t.ex. genom särskilda betalningsvillkor. Risken för att borgenären i slutänden lider en förlust som det inte har gått att skydda sig mot blir därmed beaktansvärd.

Att tillämpa regler om absolut preskription på äldre fordringar blir uppenbarligen en form av retroaktiv lagstiftning. Vi har i avsnitt 6.6.6 diskuterat lämpligheten och tillåtligheten av en sådan lagstiftning, bl.a. i ljuset av det egendomsskydd som Europakonventionen och regeringsformen ger.

Vi har då funnit att en retroaktiv lagstiftning om absolut preskription går att förena med såväl Europakonventionen som med egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Vi har dock bedömt att detta förutsätter dels att reglerna förenas med särskilda övergångsbestämmelser som förhindrar att fordran preskriberas omedelbart vid de nya reglernas ikraftträdande, dels att en borgenär som får sin fordran preskriberad har en möjlighet att erhålla ersättning från staten.

De särskilda ersättningsregler som vi i avsnitt 6.6.6 har funnit utgöra en nödvändig förutsättning för retroaktivt verkande regler om absolut preskription innebär att en borgenär vars fordran har blivit preskriberad har rätt att av staten få ersättning för den skada som preskriptionen har orsakat (dvs. fordrans reella värde omedelbart före preskriptionstidpunkten). Vi har också funnit att lagstiftning av detta slag skulle innebära kostnader för staten avseende utbetald ersättning samt administrativa kostnader för alla berörda. Kostnadernas storlek är svåra att bedöma men de kommer sannolikt att bli långt ifrån försumbara. Regler om ersättning skulle också innebära vissa risker för skilda slag av bedrägeriförsök.

Vår sammanvägda bedömning

Regler om absolut preskription är i allmänhet inte något träffsäkert och effektivt instrument för att komma till rätta med överskuldsetting. Likväl skulle de i en del fall kunna ha ett visst mervärde för gäldenärer med långvarig och svår skuldsättning. Givet att de föreslagna ändringarna i skuldsaneringslagen och i avräkningsordningen genom-

förs framstår dock mervärdet av en sådan reglering som sammantaget ganska begränsat.

När det gäller skulder som uppkommer *efter* ett ikraftträdande av regler om absolut preskription bedömer vi att nyttan med reglerna skulle vara så pass liten att den inte motiverar införandet av sådana regler. Här kan problemen med långvarig skuldsättning mötas genom de föreslagna reglerna om skuldsanering och genom ändringarna i avräkningsordningen, tillsammans med de nyligen införda reglerna om räntetak och kostnadstak. Till detta kommer att absolut preskription inte skulle inträda förrän tidigast drygt 15 år efter lagändringarnas ikraftträdande. Dessutom finns det en viss risk för att en sådan reglering skulle avhålla en del gäldenärer från att ansöka om skuldsanering.

Behovet av regler om absolut preskription är mera påtagligt när det gäller skulder som har uppkommit *före* ikraftträdandet. Även här bör emellertid huvudspåret vara skuldsanering. Vi har inte kunnat identifiera några fall där det framstår som motiverat med skuldbefrielse men en sådan inte kan eller inte bör åstadkommas genom en skuldsanering. Den oförmåga som en del gäldenärer har att ansöka om skuldsanering bör mötas på annat sätt än genom absolut preskription av äldre fordringar, särskilt som sådan preskription innebär en risk för att borgenärerna lider rättsförluster. En retroaktiv verkande lagstiftning förutsätter dessutom enligt vår bedömning att det införs regler om rätt till ersättning från staten för borgenärer vars fordringar preskriberas. En sådan reglering riskerar emellertid att bli kostnadskrävande för staten och inbjuda till missbruk.

Mot denna bakgrund bedömer vi att skälen mot regler om absolut preskription väger över och att sådana regler alltså inte bör införas. Det bör dock understrykas att denna bedömning görs med utgångspunkt i att de föreslagna ändringarna i skuldsaneringsinstitutet och avräkningsordningen genomförs.

Våra förslag

Vi förordar alltså inte regler om absolut preskription. I enlighet med våra direktiv redovisar vi dock i avsnitt 12 förslag till hur regler om absolut preskription skulle kunna utformas.

I avsnitt 6 har vi bedömt att regler om absolut preskription, om sådana skulle införas, även bör gälla för fordringar som har uppkom-

mit före ikraftträdandet, dvs. regleringen ges retroaktiv verkan. Förslagen i avsnitt 12 tar sin utgångspunkt i denna bedömning. En del av de invändningar som kan riktas mot regler om absolut preskription avser dock i synnerhet retroaktivt verkande regler. I avsnittet om ikraftträdande och övergångsbestämmelser (avsnitt 12.3) redovisar vi därför även hur ett regelverk, tillämpligt enbart på nya skulder, skulle kunna se ut.

Också konsekvensanalysen (avsnitt 12.4) har gjorts med utgångspunkt i två alternativa lösningar.

8 Tidsfördröjning för beviljade krediter

8.1 Inledning

Av våra direktiv framgår att vi ska analysera för- och nackdelar med att införa tidsbegränsningar för utbetalning av kreditbelopp i samband med nyligen ingångna konsumentkreditavtal. Vi ska utifrån analysen ta ställning till om det bör införas någon sådan begränsning och, oavsett ställningstagande, lämna nödvändiga författningsförslag.

Vi har uppfattat direktiven så att de i denna del tar sikte enbart på sådana kreditavtal där ett kreditbelopp vid en beviljad kredit ställs till konsumentens förfogande. Uppdraget omfattar sålunda inte exempelvis betalningsanstånd (se vidare om tillämpningsområdet nedan).

Enligt våra direktiv är det inte ovanligt att lån utbetalas till låntagarens konto bara minuter efter det att låneansökan har gjorts. Förekomsten av konsumentkrediter där kredittagaren omedelbart kan disponera krediten är inte utan problem. Att kredittagaren i princip omedelbart får tillgång till det lånade beloppet ökar risken för oöverlagda beslut. Denna risk kan vara särskilt påtaglig i vissa fall, t.ex. när kredittagaren har en bristande impuls kontroll eller ett missbruk. Krediter med snabba utbetalningar är därtill ofta dyra och tillhandahålls ofta grupper av konsumenter som löper större risk än andra att få betalningssvårigheter (jfr prop. 2017/18:72 s. 1 och 9).

Att konsumenten får vänta viss tid på att få tillgång till ett beviljat kreditbelopp är ägnat att minska risken för sådana spontana lån. Det kan också innebära att konsumenter som väljer att ändå ta sådana lån hinner tänka över beslutet innan medlen betalas ut och innan dess nyttjar sin ångerrätt.

8.2 Förekomsten av krediter med snabba utbetalningar

8.2.1 Krediter av detta slag förekommer men omfattningen kan inte klarläggas

Numera kan tiden mellan kreditansökan och utbetalning vara mycket kort. Det beror på flera faktorer. En sådan är förekomsten av automatiserade kreditprövningar (se vidare nedan). Av betydelse är också hur överföringen av de utlånade medlen går till. Lånade medel kan t.ex. betalas ut via Swish, vilket innebär att kredittagaren får tillgång till medlen så snart kreditgivaren har genomfört överföringen. Om det krävs en banköverföring till ett konto i annan bank än kreditgivarens, tar det oftast någon bankdag innan medlen finns tillgängliga på kredittagarens konto. Men möjligheten till överföringar mellan konton i olika banker har förbättrats. Överföringar mellan banker förmedlas centralt via Riksbanken, som är knutpunkten i betalningssystemet, och Riksbanken har nyligen infört ett system för omedelbara betalningar, RIX-INST. Till skillnad från Riksbankens andra system är RIX-INST öppet dygnet runt, alla dagar på året. RIX-INST möjliggör alltså snabbare utbetalningar av lån, när mottagarens konto finns i en annan bank.

Det är svårt att få fram statistik om hur vanligt det är att konsumentkrediter utbetalas i mycket nära anslutning till kreditansökan. Finansinspektionen har inte tillgång till relevanta uppgifter. Inte heller Swedish FinTech Association har lämnat några uppgifter om förekomsten av krediter med snabba utbetalningar. Svenska Bankföreningen har uppgett att krediter med snabba utbetalningar förekommer men att föreningen inte har underlag för att kunna beskriva omfattningen.

Även om det alltså inte är möjligt att klarlägga omfattningen står det ändå klart att det förekommer att lånade medel utbetalas mycket kort tid efter det att kreditavtalet ingåtts. Sökningar på internet ger vid handen att ett flertal företag marknadsför krediter med uppgift om att sökanden kan få besked inom några minuter och att utbetalningar kan ske mer eller mindre direkt, oavsett dag i veckan eller tid på dygnet.

De flesta av de företag som marknadsför lån med snabba utbetalningar synes driva sin verksamhet som konsumentkreditinstitut enligt den numera upphävda lagen (2014:275) om viss verksamhet med kon-

summentkrediter. Krediter av detta slag marknadsförs dock även av kreditmarknadsbolag och banker. Konsumentkreditinstituten får fortsätta att driva verksamhet enligt den upphävda lagen till utgången av juli 2026 men måste därefter ansöka om tillstånd enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Det återstår att se om instituten därefter kommer att fortsätta med den aktuella verksamheten inom ramen för ett nytt tillstånd eller om verksamheten kommer att upphöra. Det kan samtidigt inte uteslutas att andra aktörer på marknaden, som redan har tillstånd för kreditgivning, i större utsträckning börjar erbjuda krediter med snabba utbetalningar. Den verksamhet där krediten erbjuds kommer emellertid alltid att stå under tillsyn av Finansinspektionen, en tillsyn som kommer att vara skärpt i förhållande till vad som har gällt för konsumentkreditinstitut.

8.2.2 De närmare omständigheterna kring kreditgivningen

Att det är snabbt och enkelt att ta ett blacolån är något som har lyfts fram i rapporten *Ung och skuldtyngd – Överskuldssättningens sammanhang och konsekvenser*. I rapporten sammanfattas ett femårigt forskningsprojekt där överskuldssatta i åldern mellan 18 och 25 år har följts under två års tid. Samtliga deltagare i studien beskrev att det var lätt och gick snabbt att få tillgång till lån. En deltagare i studien beskrev att kreditansökan tog tio minuter och att det lånade beloppet, som kunde uppgå till tiotusentals kronor, fanns på kontot inom en timme.¹

Från budget- och skuldrådgivarhåll har också framhållits att lån med snabba utbetalningar förvärrar en ofta redan svår ekonomisk situation. I arbetet med att kartlägga låntagarens skulder går rådgivarna visserligen sällan in på under vilka omständigheter som kreditavtalet har ingåtts eller vilket syfte som låntagaren har haft. De kan därför inte med säkerhet bedöma hur vanligt det är att kreditavtalet är ett resultat av ett oöverlagt beslut. Bilden är dock att sådana lån ofta tas av personer som redan har hamnat i svår skuldsättning och att lånen tas i ett sista försök att täcka utgifter. Budget- och skuldrådgivare upplever att krediterna beviljas personer som egentligen saknar förutsättningar att betala tillbaka lånen. I efterhand framstår

¹ *Ung och skuldtyngd – Överskuldssättningens sammanhang och konsekvenser*, Eriksson och Davidsson, Socialhögskolan Lunds universitet, 2025, s. 45, se även s. 72.

effekten av lånen som negativa för kredittagaren; omständigheterna har förmått denne att ingå ett kreditavtal som inte sällan är ogynnsamt och svårt att avsluta. Vidare finns det bland de låntagare som vänder sig till budget- och skuldrådgivare exempel på att möjligheten till snabba utbetalningar har haft en negativ inverkan på skuldsituationer där det finns en koppling till något slag av beroendeproblematik, såsom spel-, alkohol- eller shoppingberoende. Det finns också uppgifter från budget- och skuldrådgivarhåll om att de snabba utbetalningarna nyttjas vid bedrägerier, där kredittagarna i realtid får ”hjälp” med att ingå kreditavtal och med att överföra de utbetalade medlen till bedragarens konto. I dessa fall innebär snabbheten att det saknas tid för eftertanke eller för att kontrollera bedragarens uppgifter med banken eller anhöriga.

Det har samtidigt framhållits att nyttjandet av lån med snabba utbetalningar inte alltid behöver vara ett resultat av oöverlagda beslut. Enligt Svenska Bankföreningen finns det bland konsumenter en viss efterfrågan på krediter som kan erhållas vid akuta behov. Det kan exempelvis förekomma att en kredit tas upp för att täcka oförutsedda utgifter, såsom reparationskostnader för en bil som är nödvändig för att konsumenten ska kunna ta sig till arbetet. Ytterligare en situation som har lyfts fram är kostnader i samband med akuta tandläkarbesök. Det har också påpekats att processerna kan vara snabba vid vissa typer av köp som ofta finansieras med krediter, såsom bilköp. Det kan inte uteslutas att en reglering som påbjuder något slag av tidsfördröjning för utbetalning av krediter i viss mån skulle kunna påverka även sådana processer.

8.3 Annan reglering av intresse

8.3.1 God kreditgivningssed

Det finns för närvarande inga regler som begränsar hur snabbt en kredit får betalas ut. Av viss betydelse är dock att en näringsidkare enligt konsumentkreditlagen är skyldig att i förhållande till konsumenten iaktta god kreditgivningssed samt måttfullhet vid marknadsföring (se 6 och 6 a §§ konsumentkreditlagen²). Skyldigheten innebär bland annat att konsumenten inte får lockas till att fatta oöverlagda beslut

² Se 1 kap. 9 § och 2 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

(se prop. 1991/92:83 s. 107). Under vissa förutsättningar kan marknadsföring som framhåller möjligheten till en snabb kredit strida mot dessa regler. Bedömningarna utgår dock från omständigheterna i det enskilda fallet och det är inte givet var gränsen går för att marknadsföringen ska anses otillbörlig (jfr MD 2010:30, MD 2007:17, MD 2006:20 och MD 1991:8). Och oavsett om viss marknadsföring av krediter med snabba utbetalningar skulle strida mot konsumentkreditlagens krav på måttfullhet och god kreditgivningssed, har detta uppenbarligen inte hindrat att sådana krediter faktiskt förekommer på marknaden.

8.3.2 Kreditprövning

Innan en sökt kredit kan beviljas och kreditbeloppet ställas till gäldenärens förfogande, måste kreditgivaren ha gjort en kreditprövning. Vid kreditprövningen ska kreditgivaren pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Krediten får beviljas endast om konsumenten bedöms ha möjlighet att återbetala den. Kravet på kreditprövning kan ge sken av att det i varje creditsituation finns en inbyggd tröghet så att det alltid förlöper en viss tid mellan det att konsumenten ansöker om en kredit och beviljandet av krediten. Det finns dock inget som hindrar att en kreditprövning sker automatiserat, vilket möjliggör snabba kreditprövningar oavsett tid på dygnet eller veckodag.

Även en automatiserad kreditprövningsprocess måste dock uppfylla de krav som uppställs på kreditprövning. Näringsidkarens skyldighet att göra en kreditprövning kommer att skärpas när den nya konsumentkreditlagen (2026:1011) träder i kraft den 20 november 2026 (se 3 kap. 13–15 §§). Förslagen är ett resultat av genomförandet av 2023 års konsumentkreditdirektiv³. I den regleringen preciseras bl.a. att kreditprövningen alltid ska grundas på uppgifter om konsumentens inkomster, utgifter och skulder. Om det är nödvändigt och proportionerligt ska även andra finansiella och ekonomiska åtaganden ingå vid bedömningen. Den nya regleringen innebär att det skönsmässiga utrymmet för vilka uppgifter som ska ligga till grund för kreditprövningen begränsas. Där finns också ett nytt uttryckligt krav på att uppgifterna ska kontrolleras, vilket i normalfallet innebär att en

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2225 av den 18 oktober 2023 om konsumentkreditavtal och om upphävande av direktiv 2008/48/EG.

kreditupplysning ska inhämtas. (Se prop. 2025/26:223 s. 117 ff. och 215 ff.)

Den nya regleringen ställer alltså högre krav på kreditgivarnas kreditprövningar. Den förhindrar emellertid fortfarande inte att en sådan prövning görs med hjälp av automatiserad behandling (jfr 3 kap. 15 § konsumentkreditlagen [2026:1011] som innehåller bestämmelser om näringsidkarens skyldigheter gentemot konsumenten vid en prövning som innefattar automatiserad behandling av personuppgifter).

8.3.3 Konsumentens ångerrätt

Konsumenten har som utgångspunkt rätt att frånträda kreditavtalet inom 14 dagar från det att avtalet ingicks (se 21 och 22 §§ konsumentkreditlagen⁴). Detta innebär att konsumenten efter det att avtalet har ingåtts har viss tid på sig att överväga konsekvenserna av avtalet. En konsument som väljer att utöva sin ångerrätt ska inom 30 dagar betala tillbaka kreditbeloppet med tillägg för upplupen ränta (se 24 § konsumentkreditlagen⁵). Vissa betalningsanstånd och bostadskrediter är dock undantagna från bestämmelserna om ångerrätt (se 4 § första till fjärde styckena konsumentkreditlagen⁶).

En förutsättning för att ångerrätten ska kunna utövas är att gäldenären känner till sin rätt att ångra avtalet. Näringsidkaren har därför en skyldighet att i dokumentationen av avtalet informera om ångerrätten (se 14 § andra stycket 5 konsumentkreditlagen⁷). Enligt den nya konsumentkreditlagen gäller dessutom att ångerfristen kan förlängas, om konsumenten inte har fått föreskriven information (se 5 kap. 2 §). Om kreditavtalet är ett distansavtal som har ingåtts genom ett onlinegränssnitt, har näringsidkaren dessutom en skyldighet att tillhandahålla en funktion för utövande av ångerrätten (se 3 kap. 14 § lagen [2005:59] om distansavtal och avtal utanför affärslokaler). Funktionen innebär en teknisk lösning avsedd att möjliggöra att konsumenten kan utöva sin ångerrätt på ett lättillgängligt sätt (se prop. 2025/26:84 s. 47 f. och 57 f.).

⁴ Se 5 kap. 1 och 2 §§ konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

⁵ Se 5 kap. 4 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

⁶ Se 5 kap. 7 § och 1 kap. 7 § (jfr 8 kap.) konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

⁷ Se 4 kap. 2 § andra stycket 6 konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

Det kan hävdas att konsumentens ångerrätt minskar risken för att oöverlagda beslut får negativa verkningar. I praktiken kan det dock vara svårt för konsumenten att nyttja ångerrätten efter det att kreditbeloppet har ställts till hans eller hennes förfogande. Detta gäller särskilt i förhållande till sådana krediter som vårt uppdrag tar sikte på. Lånen ingås oftast just i syfte att täcka akuta behov, vilket i regel medför att kreditbeloppet förbrukas omedelbart.

8.3.4 Förbud mot spel på kredit

I våra direktiv anges att risken för oöverlagda beslut om att ta krediter med snabba utbetalningar kan vara extra påtaglig i samband med spel om pengar. Det finns därför anledning att beröra det nyligen utvidgade förbudet mot spel på kredit.

Sedan länge har det varit förbjudet för en licenshavare (den som har licens att tillhandahålla spel enligt spellagen) och ett spelombud (den som åt en licenshavare säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster) att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet (se 14 kap. 8 § spellagen [2018:1138]). Förbudet har syftat till att motverka riskerna för spelmissbruk och därmed följande sociala skadeverkningar (se prop. 1993/94:123/94:182 s. 37).

Den 1 april 2026 ersattes detta förbud av en mer heltäckande reglering. Enligt den nya regleringen får licenshavare och spelombud inte tillåta eller medverka till att spel finansieras med krediter. De är vidare skyldiga att vidta lämpliga åtgärder för att motverka att spel finansieras med krediter. Regleringen omfattar alla typer av krediter men det framhålls i förarbetena att riskabelt spelande ofta finansieras med blancolån och snabb lån (se prop. 2025/26:11 s. 18).

Som en bakgrund till de nya bestämmelserna anges i förarbetena att det förbud som hittills gällt har en begränsad räckvidd, eftersom det endast omfattat krediter som erbjuds eller lämnas av licenshavare eller spelombud. Förbudet har inte heller hindrat att aktörerna möjliggör för spelare att ta kredit hos tredje part, t.ex. genom att licenshavaren på sin webbplats länkar till en kreditgivare. Det har inte heller funnits något som hindrar att aktörerna medverkar till att köp genomförs med kontokrediter. (Se prop. 2025/26:11 s. 17 f.)

Regleringen i den nya lagstiftningen innebär dock inte att licenshavare och spelombud härnäst är skyldiga att med alla medel för-

hindra spel på kredit eller vidta omfattande utredningsåtgärder för att kunna bedöma om en spelare finansierar sina insatser med krediter. Det kan t.ex. saknas tekniska lösningar för att identifiera och spärra alla typer av krediter. Skyldigheten att vidta åtgärder omfattar därför endast sådana åtgärder som är lämpliga. En åtgärd ska anses lämplig om kostnaden för åtgärden för det enskilda spelet eller försäljningsstället kan anses försvarbar i förhållande till den förväntade effekten. (Se prop. 2025/26:11 s. 19 f. och 41 f.)

Om licenshavare eller spelombud har fått information om att spelaren betalar med krediter, t.ex. genom spelarens kontoutdrag eller genom visuella iakttagelser, är de enligt den nya regleringen skyldiga att neka köpet. Det är dock förväntat att licenshavare och spelombud sällan eller aldrig kommer att ha vetskap om att spelaren använder sig av vissa typer av krediter. Den nya regleringen bedöms därför inte fullt ut kunna hindra spelare från att betala spelinsatser med krediter. I förarbetena framhålls dock att spelproblem och överskuldssättning har ett mycket nära samband och att reglerna i förlängningen bedöms motverka överskuldssättningen i samhället. (Se prop. 2025/26:11 s. 16 och 20 ff.)

8.3.5 Förbud mot utbetalning av lån i finsk lagstiftning

I syfte att minska oöverlagd kredittagning införde den finska lagstiftaren år 2009 ett förbud mot att medel betalas ut sena kvällar och nätter. Om en konsumentkredit söks och beviljas mellan klockan 23.00 och 07.00, får de med stöd av kreditavtalet beviljade medlen betalas ut till konsumenten först efter klockan 07.00. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs det alltså att krediten både söks och beviljas under tidsgränsen, samma natt. Bestämmelsen tillämpas dock inte på en höjning av en kreditgräns för en fortlöpande kredit (se 7 kap. 19 § konsumentskyddslagen [38/1978]).

Reglerna infördes som en följd av snabblåneemarknadens kraftiga tillväxt och den skada som snabblånen bedömdes kunna orsaka konsumenterna. Den snabba tillgången till krediter hade särskilt lockat yngre konsumenter och det var också i denna målgrupp som betalningsproblemen hade kommit att bli som störst. En av de första åtgärder som vidtogs var införandet av förbudet mot utbetalningar av lån nattetid. Cirka 15 procent av snabblåneföretagen uppgav att de

beviljade krediter dygnet runt. Även om det inte var klarlagt att snabblånen var vanligare nattetid ansågs konsumenter generellt handla mindre genomtänkt under den delen av dygnet. Enligt det finska justitieministeriet har marknaden för konsumentkrediter förändrats betydligt sedan lagstiftningen infördes men regleringen anses fortfarande bidra till att minska risken för att konsumenter fattar oöverlagda kreditbeslut.

Vid reglernas tillkomst övervägdes om det borde införas – i stället för ett förbud mot utbetalning av krediter – ett förbud mot att ansöka om eller bevilja krediter nattetid. Så kraftiga begränsningar ansågs dock inte vara motiverade, bl.a. med hänsyn till variationen i konsumenternas arbetstider. Förbudet kom därför att begränsas till själva utbetalningen.

Förbudet träffar inte alla krediter. Det ansågs inte finnas skäl att låta förbudet omfatta köp av varor eller tjänster på kredit. Sådana krediter betalas i många fall ut direkt till säljaren och faller av den anledningen utanför regleringen. Tidsgränsen gäller inte heller en höjning av kreditgränsen för en kontokredit. Det bedömdes nämligen finnas ett behov av att kunna höja en sådan gräns utomlands, oberoende av tidsskillnaden. Att förbudet endast gäller om krediten både söks och beviljas under samma natt innebär dessutom att kontokrediter som används med kreditkort inte heller omfattas av förbudet. (Se lagens förarbeten RP 64/2009 s. 4, 17 f. och 25.)

Förbudet ansågs bidra till att konsumenternas ställning förbättrades samtidigt som affärsverksamheten i vissa snabblåneföretag bedömdes minska. Det bedömdes även medföra ett behov av att bankerna ändrade i sina informationssystem. (Se RP 64/2009 s. 21.)

Den finska konsumentombudsmannen utövar tillsyn över att regleringen efterföljs. Enligt det finska justitieministeriet har konsumentombudsmannen inte rapporterat om tillsynsåtgärder som berört regleringen. Justitieministeriets uppfattning är dock att näringsidkarna iakttar förbudet.

8.4 Överväganden

8.4.1 Inledning

Oavsett utredningens ställningstagande till frågan om det bör införas en tidsbegränsning för utbetalning av nyligen ingångna konsumentkreditavtal, ska nödvändiga författningsförslag lämnas. Nedan följer därför inledningsvis en bedömning av hur sådana regler skulle kunna utformas (vad vi i löptexten benämner en tidsfördröjningsreglering). Därefter följer vårt ställningstagande till om en sådan reglering bör införas.

8.4.2 Tillämpningsområde

Bedömning

Om en reglering av det aktuella slaget införs, bör den vara tillämplig på konsumentkreditavtal som innebär att ett belopp ställs till konsumentens förfogande. Regleringen bör omfatta enbart utbetalningar som sker i nära anslutning till kreditavtalet. Bostadskrediter, överbryggningskrediter och värdepapperskrediter bör undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Inledning

Det finns ett stort antal olika slag av konsumentkrediter. En kredit föreligger t.ex. när en hantverkare skickar en konsument en faktura och därvid lämnar ett kortare betalningsansånd eller när en näringsidkare tillämpar det inom e-handeln vanliga betalningsalternativet ”köp nu, betala senare”. Men en konsumentkredit föreligger naturligtvis också när en näringsidkare tillhandahåller en konsument ett kreditkort eller när konsumenten beviljas ett lån utan säkerhet på 250 000 kronor.

Behovet av en tidsbegränsning av utbetalningar av krediter torde vara begränsat till de fall där krediten lämnas utan samband med en tjänst eller ett köp och utan att kredittagaren behöver lämna någon säkerhet för lånet, dvs. behovet torde endast gälla det som brukar benämnas blancolån. Visserligen har senare års högre räntenivåer dämpat

efterfrågan på blancolån men de uppgår fortfarande till stora belopp. År 2024 uppgick de nya blancolånen till 5 miljarder kronor per månad. Den genomsnittliga kredittagaren lånade nästan 90 000 kronor. Lån av detta slag kan medföra betydande kostnader i form av räntor och avgifter. Med lånen följer därför en beaktansvärd risk för att konsumenten hamnar i betalningsdröjsmål.⁸

I förarbetena till det nya förbudet mot spel på kredit (se ovan) konstateras att riskabelt spelande ofta finansieras med blancolån. Även Spelberoendes riksförbund har uppgett att det är vanligt att blanco-lån med snabba utbetalningar nyttjas i samband med spel om pengar. Samtidigt kommer licenshavare och spelombud sällan eller aldrig att ha vetskap om att spelaren använder sig av sådana lån, vilket innebär att den nya regleringen i spellagen (förbudet mot att tillåta eller medverka till att spel finansieras genom krediter) kommer att ha en begränsad effekt i förhållande till sådana krediter.

Begränsningar som följer av utredningsdirektiven

Betalningsanstånd

Som ovan har anförts får vårt uppdrag anses begränsat till *utbetalningar*, dvs. krediter som innebär att ett belopp ställs till konsumentens förfogande (vare sig detta sker genom att lånade medel betalas ut till konsumenten eller att konsumenten får ett kreditutrymme till sitt förfogande). En ny lagreglering bör därför utformas så att den inte omfattar krediter som utgör enbart ett betalningsanstånd, eftersom krediter av det slaget inte innebär att några medel betalas ut till konsumenten. Följaktligen bör fakturakrediter, såsom ”köp nu, betala senare”, inte träffas av regleringen. Detsamma bör gälla även om betalningsanståndet inte ges direkt av säljaren, utan av en tredje part. I sådana fall betalar kreditgivaren direkt till säljaren och kreditgivningen innebär därför inte att några medel ställs till konsumentens förfogande.

⁸ Se vidare Finansinspektionens rapport *Svenska konsumtionslån*, 17 november 2025.

Kontokrediter

Som ovan har framgått är vårt uppdrag vidare begränsat till *nyligen ingångna kreditavtal*. Vi uppfattar detta så att uppdraget inte omfattar all kreditgivning som sker i form av kontokrediter, t.ex. kreditkort, och som ger kredittagaren en fortlöpande rätt att utnyttja visst betalningsutrymme (jfr 2 § konsumentkreditlagen⁹). I den delen torde våra direktiv i och för sig inte hindra oss att föreslå något slag av tidsgräns för när ett beviljat kreditutrymme kan börja utnyttjas. I vårt uppdrag ligger däremot inte att föreslå tidsgränser för utbetalningar inom ramen för det fortsatta och fortlöpande utnyttjandet av kontokrediten.

Utgångspunkten bör alltså vara att ett förslag till tidsbegränsning för utbetalningar av krediter inte ska omfatta det fortlöpande utnyttjandet av kontokrediter.

Samtidigt kan det konstateras att det förekommer kreditprodukter som är utformade som kontokrediter och ger konsumenten rätt att göra ”uttag” med valfritt belopp inom ett beviljat kreditutrymme. Sådana ”uttag” framstår i praktiken som ett slags blancholån. Det talar för att också sådana ”uttag” borde omfattas av tidsbegränsningsregler. Vi bedömer dock att det inte är möjligt att på ett ändamålsenligt sätt särskilja sådana kontokrediter från andra kontokrediter.

En tidsbegränsning avseende utbetalning av lån bör alltså inte omfatta ett fortlöpande nyttjande av ett tidigare beviljat kreditutrymme.

En särskild fråga är vad som bör gälla om en kontokredits betalningsutrymme utökas. Parterna kan, inom de ramar som konsumentkreditlagen uppställer, gemensamt komma överens om att ändra avtalet. Under vilka förutsättningar sådana ändringar innebär att ett nytt avtal har ingåtts får avgöras utifrån allmänna avtalsrättsliga principer. Det får utifrån sådana principer bedömas huruvida en höjning av kreditbeloppet innebär att ett nytt avtal har ingåtts (jfr prop. 2009/10:242 s. 56). Det skulle kunna medföra att, om en tidsbegränsning avseende utbetalning av lån införs, så kommer den att träffa även utbetalningar som sker i omedelbar anslutning till höjningar av kreditgränsen.

Frågan är dock om detta skulle vara ändamålsenligt.

När en kontokredits betalningsutrymme utökas, finns det redan en etablerad avtalsrelation mellan gäldenären och borgenären. Det talar möjligen mot att låta sådana utökningar av betalningsutrymmet

⁹ Se 1 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

omfattas av en tidsfördröjningsreglering. Det kan också konstateras att den finländska regleringen undantar höjningar av kreditgränsen för en kontokredit. Undantaget har motiverats med att en höjning kan kräva en åtgärd från utlandet och att en sådan bör vara möjlig att göra trots tidsskillnader (RP 64/2009 rd s. 18).

Vi bedömer dock nedan att en svensk tidsfördröjningsreglering, till skillnad från den finska, inte bör knytas till någon särskild del av dygnet och att den bör omfatta en längre period än den finska regleringen (se vidare avsnitt 8.4.3). Det innebär att motiven till det finska undantaget saknar relevans. Och, som redan har framhållits, också kontokrediter kan i praktiken vara att likställa med blacolån och på samma sätt inbjuda till oöverlagda beslut. Det saknas därför skäl att särbehandla höjningar av kreditgränser när höjningen innebär att ett nytt avtal har ingåtts.

En utökning av en kontokredits betalningsutrymme bör alltså inte undantas från den tänkta tidsfördröjningsregleringens tillämpningsområde.

Behovet av ytterligare begränsningar

Frågan är därefter om det utöver de begränsningar som följer av våra direktiv bör uppställas ytterligare begränsningar för vilka krediter som ska omfattas av en tidsbegränsning.

Denna fråga har uppenbarligen ett samband med hur tidsfördröjningen utformas. Skulle den svenska tidsfördröjningsregleringen, likt den finska, omfatta enbart utbetalningar nattetid, är det uppenbarligen mindre angeläget att göra undantag för sådana krediter som i praktiken förekommer endast under kontorstid, såsom bostadskrediter.

Vi bedömer dock att en svensk reglering av detta slag, om den införs, i stället bör utformas så att den gäller under 18 timmar efter det att konsumenten ansökte om krediten, oavsett när under dygnet som kreditansökan görs (se vidare avsnitt 8.4.3). Det behöver därför övervägas om det finns skäl att undanta vissa typer av krediter. Som ett led i denna bedömning bör hänsyn också tas till om den specifika kredittypen överhuvudtaget kommer att påverkas av en tidsfördröjning.

Bostads- och överbrygningskrediter

Först och främst kan det ifrågasättas om det finns behov av en tidsbegränsning i fråga om bostadskrediter. Bostadskrediter är, förenklat uttryckt, en kredit som är förenad med säkerhet i fast egendom, tomt-rätt, bostadsrätt eller byggnader som inte hör till fastighet eller en kredit som tas i syfte att förvärva eller behålla sådan egendom (se 2 § konsumentkreditlagen¹⁰). Bostadskrediter får anses ha en särskild karaktär. De präglas inte av snabba processer och är, i vart fall den närmaste tiden efter avtalets ingående, inte heller förknippade med några större risker för kredittagaren. Krediterna driver inte heller överskuldssättningen.

Det sagda gäller i vart fall bostadskrediter som är förenade med säkerhet. Sådana krediter bör därför undantas från tillämpningsområdet för en tidsfördröjningsreglering.

Möjligen förhåller det sig annorlunda med bostadskrediter utan säkerhet.

Att även krediter utan säkerhet kan vara att anse som bostadskrediter är ett resultat av genomförandet av EU:s bolånedirektiv¹¹. En kredit blir att anse som en bostadskredit så snart konsumenten har tagit den i syfte att förvärva eller behålla äganderätten till fast egendom, tomt-rätt, bostadsrätt eller byggnad som inte hör till fastighet. I denna del får alltså konsumentens syfte betydelse för vad som är en bostadskredit. Kreditgivaren är visserligen inte skyldig att undersöka vad syftet med en kredit är men om det av omständigheterna framgår att krediten tas för att konsumenten ska förvärva en bostad ska regelverket för bostadskrediter tillämpas. Kreditgivaren ska t.ex. betrakta en kredit som en bostadskredit om kreditgivaren i sin marknadsföring erbjuder krediter utan säkerhet för att finansiera förvärv av en bostad eller om konsumenten i kontakter med kreditgivaren lämnar sådana uppgifter att det framgår att syftet med krediten är att förvärva en bostad. (Se prop. 2015/16:197 s. 248.)

Ytterligare en kredittyp med samband till bostadskrediter är så kallad överbrygningskrediter. Överbrygningskrediter är krediter som har en obestämd löptid eller som ska återbetalas inom 12 månader och som tas av en konsument som en tillfällig finansieringslösning

¹⁰ Se 1 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010.

under övergången till ett annat finansiellt arrangemang, i syfte att förvärva eller behålla äganderätt till fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt eller motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet (se 1 kap. 7 § 10 i lag [2016:1024] om verksamhet med bostadskrediter). Under förutsättning att krediten inte är förenad med någon säkerhet utgör krediten inte en bostadskredit (se 2 § i konsumentkreditlagen¹²). (Se prop. 2015/16:197 s. 69 och 247 f.)

Under utredningsarbetet har framhållits att i regel betalas inte vare sig bostadskrediter eller överbrygningskrediter ut till konsumenten utan betalning sker till mäklaren eller säljaren. I så fall kommer en tidsfördröjningsreglering av det slag som vi nu diskuterar inte att bli tillämplig på krediten, eftersom konsumenten själv inte får vare sig någon utbetalning eller tillgång till ytterligare kreditutrymme. De negativa verkningarna av att låta också bostadskrediter utan säkerhet samt överbrygningskrediter omfattas av en tidsfördröjningsreglering skulle därmed i praktiken vara begränsade. Att undanta bostadskrediter utan säkerhet och överbrygningskrediter av det nu diskuterade slaget från en tidsfördröjningsreglering skulle dessutom kunna öppna för kringgåenden av reglerna. Syftet med krediten låter sig ju inte kontrolleras på samma sätt som den omständigheten att krediten är förenad med säkerhet.

Samtidigt står kreditgivarna under tillsyn (se avsnitt 8.4.4 nedan), vilket innebär att Finansinspektionen skulle kunna ingripa mot ett sådant kringgående. Att regleringen i praktiken sällan skulle bli tillämplig på bostadskrediter och överbrygningslån kan också användas som argument för att det saknas behov av en sådan reglering för de aktuella kredittyperna. Till detta kommer att det finns ett värde i att samtliga krediter med samband till bostäder hanteras enhetligt, eftersom det är ägnat att underlätta tillämpningen av regleringen.

Övervägande skäl talar därför för att också bostadskrediter utan säkerhet samt överbrygningskrediter bör undantas från tillämpningsområdet för en tidsfördröjningsreglering.

¹² Se 1 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

Värdepapperskrediter

En värdepapperskredit är en kredit som lämnas av ett kreditinstitut eller värdepappersbolag för finansiering av ett avtal med institutet eller bolaget om köp av finansiella instrument (se 4 § femte stycket konsumentkreditlagen¹³). Sådana krediter är alltså närmast att jämföra med ett betalningsansånd. För att undvika gränsdragningsproblem bör sådana krediter, om det införs en tidsfördröjningsreglering, undantas från regleringen.

8.4.3 Utformning

Bedömning

Om en tidsfördröjningsreglering införs, bör den utformas så att när en kredit har beviljats får kreditbeloppet ställas till konsumentens förfogande tidigast 18 timmar efter det att konsumenten har ansökt om krediten.

Inledning

En reglering som påbjuder att lån betalas ut först sedan viss tid har förflutit kan utformas på olika sätt. Ett alternativ är att med den finska regleringen som förebild införa ett förbud mot att betala ut medel nattetid med anledning av under natten ingångna kreditavtal. Ett annat alternativ är att införa en mera generell ”fördröjningsregel”, så att nyligen ingångna kreditavtal, oavsett tidpunkt på dygnet, inte får föranleda utbetalning förrän efter ett visst antal timmar.

Eftersom det inte har varit möjligt att närmare klarlägga i vilken omfattning och under vilka omständigheter som det förekommer kreditavtal med snabba utbetalningar, är det svårt att med säkerhet bedöma vilket alternativ som skulle vara mest träffsäkert. Nedan följer dock en bedömning som bygger på det begränsade underlag som utredning har haft tillgång till.

¹³ Se 1 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

Regleringen bör utformas som en allmän tidsfördröjning

En tidsfördröjningsreglering som träffar enbart utbetalningar som görs nattetid framstår som det enklaste alternativet och skulle, likt den finska regleringen, kunna utformas så att krediter, som söks och beviljas mellan klockan 23.00 och 07.00, får betalas ut först efter klockan 07.00. Det är också svårt att se att en sådan reglering skulle vara förknippat med några större nackdelar.

De uppgifter som har framkommit från budget- och skuldrådgivare och i forskningsrapporten *Ung och skuldtyngd* (se ovan) tyder dock på att snabba och oöverlagda kreditavtal inte sällan ingås i en desperat ekonomisk situation, i syfte att täcka redan uppkomna betalningsproblem. Samtidigt har det inte framkommit något stöd för att sådana oöverlagda och impulsiva kreditavtal ingås just nattetid.

Mot den bakgrunden finns det anledning att anta att en reglering, begränsad till utbetalningar under natten, skulle bli tandlös; de oöverlagda krediter som regleringen syftar till att förhindra skulle ändå komma till stånd, låt vara endast under dagtid. Vi bedömer därför att om en tidsfördröjningsreglering ska införas, bör den ges en mera generell utformning.

En sådan mera generell reglering kan utformas så att kreditbeloppet får ställas till konsumentens förfogande tidigast ett visst antal timmar efter det att krediten har sökts.

En sådan reglering är ägnad att minska risken för och konsekvenserna av oöverlagda beslut på flera sätt. *Dels* skulle den kunna göra krediten mindre lockande, eftersom konsumenten måste vänta på att få del av det som han eller hon uppfattar som positivt – möjligheten att nyttja kreditbeloppet. *Dels* skulle regleringen bereda konsumenten bättre möjligheter till eftertanke och öka hans eller hennes praktiska möjligheter att ångra avtalet.

Hur lång tidsfördröjning som skulle krävas för att hindra kredittagare från att fatta oöverlagda beslut är givetvis svårt att bedöma. Det kan antas att en kort fördröjning, t.ex. 12 timmar, skulle ha en ganska begränsad effekt och att en längre fördröjning, t.ex. 72 timmar, skulle ha avsevärt bättre effekt. Samtidigt skulle en sådan längre fördröjning riskera att få negativa effekter även för kreditverksamhet som i sig framstår som legitim och den skulle även i enskilda fall stå i strid med den enskilda gäldenärens intresse. En tidsbegränsning om

18 timmar bedöms utgöra en lämplig avvägning mellan de motstående intressena.

Det kan antas att en tidsfördröjningsreglering skulle få ännu bättre verkan om den kombinerades med en skyldighet för näringsidkaren att, efter det att tidsgränsen har löpt ut, fråga konsumenten om denne fortfarande vill att kreditbeloppet ställs till hans eller hennes förfogande. En sådan skyldighet skulle dock innebära en stor administrativ börda för borgenären. Framför allt skulle den påverka alla konsumentkrediter, också sådana där kreditbeloppet ställs till konsumentens förfogande först lång tid efteråt. Vi vill alltså inte förorda att näringsidkaren åläggs en sådan skyldighet.

Om det införs en reglering av det nu diskuterade slaget, bör den tas in i konsumentkreditlagen, som innehåller bestämmelser om skydd för konsumenter när det gäller krediter. Lagen är tvingande till konsumentens förmån (se 5 §¹⁴), vilket innebär att parterna exempelvis inte skulle kunna avtala om att konsumenten mot en avgift ska få snabbare tillgång till kreditbeloppet.

8.4.4 Tillsyn

Bedömning

Finansinspektionen har möjlighet att utreda och ingripa mot överträdelse av ett eventuellt förbud mot snabba utbetalningar.

Ansvaret för tillsynen över tillämpningen av konsumentkreditlagen är uppdelat mellan Konsumentverket och Finansinspektionen. Konsumentverket ansvarar för tillsynen över att lagen följs, med undantag för – såvitt nu är av intresse – sådan verksamhet som står under Finansinspektionens tillsyn (se 55 §¹⁵).

Om en tidsfördröjningsreglering utformas i enlighet med vad som har diskuterats ovan, så att regleringen inte omfattar kreditköp, kommer den att omfatta enbart krediter som lämnas av kreditgivare med tillstånd från Finansinspektionen. Finansinspektionen utövar tillsyn över att kreditgivaren driver verksamheten enligt den lag som verksamheten lyder under samt andra författningar som reglerar kredit-

¹⁴ Se 1 kap. 8 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

¹⁵ Se 9 kap. 1 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

givarens verksamhet, däribland näringsrättsliga bestämmelser i konsumentkreditlagen (se 13 kap. 2 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse samt 5 kap. 2 § lagen [2016:1024] om verksamhet med bostadskrediter och vissa andra konsumentkrediter). Finansinspektionen kan inom ramen för sin tillsynsverksamhet begära upplysningar och genomföra undersökningar (se t.ex. 13 kap. 3 och 4 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse). Om en kreditgivare åsidosätter sina skyldigheter genom att bryta mot tidsfördröjningsregleringen, kan inspektionen ingripa (se t.ex. 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse). Inspektionen har alltså redan de möjligheter som krävs för att kunna utreda och ingripa mot överträdelser av ett förbud mot snabba utbetalningar.

8.4.5 Bör en tidsfördröjningsreglering införas?

Bedömning

Det finns för närvarande inte tillräckliga skäl för att införa en tidsfördröjningsreglering.

Inledning

Vi har ovan konstaterat att det är svårt att klarlägga omfattningen och de närmare omständigheterna kring krediter med snabba utbetalningar. Därmed är det givetvis också svårt att bedöma nyttan av att införa en reglering som påbjuder att krediter betalas ut först med viss fördröjning. Också de negativa effekterna av en sådan reglering är svåra att bedöma.

Även om underlaget är begränsat förefaller snabbblån i en del fall ha bidragit till att människor har hamnat i överskuldsättning. I vilken grad snabbheten har orsakat en överskuldsättning som annars inte hade uppkommit är mera vanskligt att bedöma. Det samband mellan snabbblån och överskuldsättning som i en del fall har kunnat konstateras kan ju också förklaras med att snabblånen – ofta förknippade med villkor som är oförmånliga för konsumenten – är den enda kredit som konsumenter med dålig ekonomi har möjlighet att få.

Nedan redogörs dock för de tänkbara för- respektive nackdelar som införandet av en tidsfördröjning skulle kunna få.

Tänkbara fördelar med en tidsfördröjningsreglering av ovan angivet slag

Mycket talar för att snabblån ofta tas av personer som redan är i ekonomisk kris, att lånen i allmänhet är ekonomiskt ofördelaktiga och att de snarast är ägnade att förvärra situationen för låntagaren. En reglering som gör sådana lån mindre attraktiva och ger presumtiva låntagare bättre möjligheter till eftertanke skulle därför sannolikt ha en positiv effekt för gruppen gäldenärer och motverka olämplig kreditverksamhet.

Regleringen skulle också kunna vara av värde för andra konsumenter, utan mera påtagliga ekonomiska problem men med bristande impulskontroll. Människor som värderar omedelbara belöningar högre än framtida belöningar är nämligen mer belånade än andra.¹⁶ En tidsfördröjningsreglering skulle för sådana människor kunna dämpa upplevelsen av att en kredit ger omedelbar tillgång till något som (i det korta perspektivet) upplevs som positivt.

Tänkbara nackdelar med regleringen

Det kan inte uteslutas att en reglering av det diskuterade slaget skulle kunna få negativa konsekvenser för konkurrensen på kreditmarknaden. En konsument som behöver en snabb finansiering av sitt tilltänkta köp skulle inte kunna åstadkomma en sådan finansiering genom ett lån i bank, eftersom ett banklån inte skulle kunna betalas ut omedelbart; konsumenten skulle i stället tvingas ingå ett kreditavtal med säljaren till villkor som kanske är mindre förmånliga för konsumenten (kreditavtalet med säljaren är i rättsligt hänseende ett betalningsanstånd och skulle därför inte omfattas av tidsfördröjningsregleringen). En tidsfördröjningsreglering skulle möjligen också kunna öka förekomsten av kontokrediter, eftersom en tidsfördröjningsreglering inte skulle träffa det fortlöpande nyttjandet av en sådan kredit. Detta skulle i själva verket kunna leda till att konsumenten tar större krediter än han eller hon faktiskt behöver.

Till detta kommer att det kan finnas situationer då snabblån faktiskt kan vara den enda lösningen för den enskilde konsumenten, t.ex. när han eller hon har ett akut penningbehov för en bilreparation eller ett tandläkarbesök. Behovet av snabblån för att tillgodose sådana akuta

¹⁶ Se *Adhd och privatekonomi*, Konsumentverket, februari 2026, KOV 2025/1203.

behov ska kanske inte överdrivas, eftersom konsumenten i många fall torde kunna betala mot faktura som erbjuder betalning inom exempelvis 30 dagar. Likväl kan det inte uteslutas att det kan förekomma situationer där ett lån med snabb utbetalning tillgodoser ett legitimt intresse.

Ytterligare en nackdel är att en tidsfördröjningsreglering skulle kunna få en viss oönskad normerande effekt på kreditgivningen. Efter det att lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter har upphävts är de krav som ställs på konsumentkreditmarknadens olika aktörer i stort desamma. Under sådana förutsättningar kan det inte uteslutas att en reglering av det aktuella slaget skulle kunna få även näringsidkare som tidigare har haft längre kreditprocesser att tillämpa kortare, men tillåtna, utbetalningsrutiner. En sådan effekt kan inte anses önskvärd.

Slutsats

En lagstiftning som förhindrar lån med snabb utbetalning skulle således kunna ha såväl fördelar som nackdelar. Det praktiska värdet av lagstiftningen är dock svårt att belägga.

Av betydelse i sammanhanget är att kreditmarknaden i dag är under förändring. Möjligheten att bedriva kreditgivningsverksamhet inom ramen för ett tillstånd som konsumentkreditinstitut kommer snart att försvinna. Även om det får antas att en del av de nuvarande konsumentkreditinstituten kommer att fortsätta sin verksamhet med stöd av tillstånd enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse kommer kraven på verksamheten därigenom att skärpas. Detta ger anledning att räkna med att verksamhet av det nu aktuella slaget i framtiden kommer att bedrivas på ett mera ansvarsfullt sätt. I så fall kommer också de eventuella negativa verkningarna av snabblånen att minska. Det talar för att det i vart fall inte bör införas någon tidsfördröjningsreglering förrän effekterna av konsumentkreditinstitutens avskaffande har kunnat utvärderas.

Vid en samlad bedömning kommer vi till slutsatsen att det åtminstone tills vidare inte bör införas en reglering av det nu diskuterade slaget.

I enlighet med våra direktiv har vi ändå upprättat ett förslag till en sådan reglering. Detta behandlas i avsnitt 12.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Förslag

De föreslagna ändringarna i skuldsaneringsförfarandet och i räntelagen ska träda i kraft den 1 juli 2028. Förslagen till en ändrad avräkningsordning ska träda i kraft den 1 januari 2031.

De lagändringar som föreslås syftar till att färre gäldenärer ska bli långvarigt överskuldssatta. Förslagen ska även bidra till att fler gäldenärer kan ta sig ur svår skuldsättning. Det är därför angeläget att förslagen träder i kraft utan onödigt dröjsmål. Samtidigt måste Kronofogdemyndigheten och företagen få nödvändig tid på sig att anpassa sina verksamheter.

Avräkningsordningen

Av avsnitt 5.7.4 framgår vår bedömning att en ändrad avräkningsordning bör ges retroaktiv verkan. Att tillämpa den ändrade avräkningsordningen även på skuldförhållanden som har uppkommit innan riksdagen har beslutat om ändringarna bedöms inte utgöra ett ingrepp i regeringsformens eller Europakonventionens egendomsskydd. Retroaktivt verkande regler är emellertid ägnade att påverka det inflöde av intäkter som borgenärerna har förväntat sig. Vi bedömer det därför som närmast nödvändigt att reglerna får träda i kraft först med viss fördröjning så att borgenärerna får tid på sig att anpassa sig till den nya regleringen. Den ändrade avräkningsordningen bör därför inte träda i kraft förrän den 1 januari 2031.

Det sagda gäller i och för sig enbart fordringar som har tillkommit före riksdagens beslut om lagändringar ("äldre fordringar"). I den praktiska tillämpningen kommer det emellertid att bli svårt att skilja på äldre och nya fordringar. Förslagen bör därför, även såvitt gäller nyare fordringar, träda i kraft först den 1 januari 2031. – Det kan tilläggas att om lagstiftaren väljer att genomföra något av alternativen 2–4 angivna i avsnitt 7.2 bör ändringarna i avräkningsordningen kunna genomföras redan från den 1 juli 2028.

När det gäller det föreslagna förbudet mot avtalsvillkor om dröjsmålsränta på dröjsmålsränta saknas det skäl att skjuta fram ikraftträdandet. Tvärtom är det angeläget att reglerna träder i kraft så snart möjligt (se vidare avsnitt 5.7.5). Ändringarna i räntelagen bör därför träda i kraft den 1 juli 2028.

Skuldsaneringslagen

När det gäller ändringarna i skuldsaneringslagen finns det inte några lika tungt vägande borgenärsintressen som motiverar att ikraftträdandet skjuts fram. Tidpunkten för ikraftträdande måste dock ta hänsyn till den tid som behövs för remittering av detta betänkande, den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen. Det innebär att ändringarna i skuldsaneringslagen, och de därmed sammanhängande förslagen, inte bedöms kunna träda i kraft förrän tidigast den 1 juli 2028.

De föreslagna tidpunkterna för ikraftträdande innebär att det finns tid för att vidta informationsinsatser till de berörda företagen och utbilda personal hos Kronofogdemyndigheten.

9.2 Övergångsbestämmelser

Förslag

Den nya lagen om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar ska tillämpas även i fråga om fordringar som har tillkommit före ikraftträdandet. Den särskilda avräkningsordningen vid utmätning av konsumentfordringar ska tillämpas också i mål som har inletts före ikraftträdandet.

Om ett beslut om att inleda skuldsanering har meddelats före ikraftträdandet, ska 34, 38 och 51 §§ skuldsaneringslagen tillämpas i sin äldre lydelse.

Med undantag för 48 och 49 §§ skuldsaneringslagen ska äldre bestämmelser gälla vid skuldsanering som har beslutats före ikraftträdandet.

9.2.1 Avräkningsordningen

Av avsnitt 5.7.4 framgår våra överväganden om avräkningsordningens retroaktiva verkan vid såväl frivillig betalning som vid utmätning. Behovet av en övergångstid innan de nya reglerna börjar tillämpas tillgodoses väsentligen genom vårt förslag att reglerna ska börja tillämpas först den 1 januari 2031.

Vi föreslår en bestämmelse om att sökanden inte får begränsa sitt yrkande på sätt som hindrar att avräkning kan ske i enlighet med de nya bestämmelserna (se 2 kap. 2 a § utsökningsbalken i vårt förslag). En särskild fråga är om den bestämmelsen bör gälla i redan anhängiggjorda mål. Det är inte ovanligt att mål ligger kvar för verkställighet under flera års tid, vilket innebär att det inte har varit möjligt för borgenären att ta hänsyn till bestämmelsen när ansökan gjordes. Det kan tyckas mindre lämpligt att med hänvisning till nya bestämmelser avvisa en sådan ansökan. Samtidigt har borgenärerna hittills saknat skäl att begränsa sitt yrkande på ett sätt som skulle strida mot bestämmelsen. Dessutom kan en borgenär vars ansökan strider mot bestämmelsen ansöka om verkställighet på nytt. För att minska risken för att kringgåenden bör bestämmelsen därför gälla även i pågående verkställighetsmål.

9.2.2 Skuldsaneringslagen

Utgångspunkten bör vara att såväl processuella som materiella bestämmelser gäller direkt för alla skuldsaneringsärenden som inte slutligen har avgjorts. På så sätt säkerställs att regleringen blir klar och enkel och att de nya reglerna får ett snabbt genomslag. Det kan dock i vissa avseenden finnas behov av övergångsbestämmelser.

Detta gäller de ändringar som avser betalningsplanens utformning. Äldre bestämmelser om betalningsplanens längd (34 §) och om de betalningsfria månaderna (38 §) bör alltså fortsätta att gälla i de fall beslut om att inleda skuldsanering har meddelats. I sådana fall finns det alltid en betalningsplan på viss tid och med två betalningsfria månader per år som gäldenären får antas ha anpassat sig till. Det får därför anses lämpligast att gäldenären fortsätter att betala i enlighet med den beslutade betalningsplanen. Även om inledandebeslutet senare ersätts med ett beslut om att bevilja skuldsanering räknas den tid som inledandebeslutet har gällt av från betalningsplanens längd. När betalningsplanen i inledandebeslutet bygger på äldre bestämmelser, får det därför anses lämpligast att äldre bestämmelser tillämpas också efter det slutliga beslutet.

Om betalningsplanen har bestämts enligt äldre bestämmelser, bör det fortfarande vara möjligt att vid omprövning förlänga betalningsplanens längd (51 §). Äldre bestämmelser, som möjliggör att betalningsplanen förlängs till som mest sju år, bör därför gälla när ett beslut om att inleda skuldsanering har meddelats före ikraftträdandet. Där emot bör förutsättningarna för omprövning gälla även i skuldsaneringsärenden som har inletts före ikraftträdandet.

I övriga delar bedöms det inte finnas behov av särskilda övergångsbestämmelser.

10 Konsekvenser av förslagen

10.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas i betänkandet. I detta avsnitt återfinns en konsekvensanalys av de förslag som vi förordar; ändringar i skuldsaneringsinstitutet och en ändrad avräkningsordning för konsumentfordringar. Våra överväganden om hur reglerna bör utformas och vilka förslag som bedöms lämpligast för att lösa problemet med långvarig överkuldsättning har redovisats i avsnitten 4, 5 och 7. En analys av de förslag som vi är skyldiga att lämna enligt utredningsdirektiven, men som enligt vår mening inte bör genomföras, finns i avsnitt 12.

10.1.1 Inledande konsekvensutredning

I de inledande avsnitten återfinns den del av konsekvensutredningen som framgår av 6 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Enligt den bestämmelsen ska en sådan innehålla en redogörelse för

1. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
2. vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
3. de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, samt
4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

Utredningsuppdraget beskrivs i avsnitt 2 och i utredningsdirektiven (se bilaga 1). Hur skuldsättningen och antalet evighetsgäldenärer bedöms utvecklas om ingen åtgärd vidtas framgår av avsnitt 3.3. De närmare problem som vi har identifierat och vilka alternativ som vi

bedömer är lämpligast för att åtgärda dessa redovisas utförligt i respektive avsnitt. I avsnitten redogörs även för vilka alternativa lösningar som vi har övervägt och vilka för- respektive nackdelar som dessa alternativ har. I respektive avsnitt framgår också varför förslagen bedöms mest ändamålsenliga för att uppfylla kravet på att förslagen inte ska medföra mer långtgående konsekvenser än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå syftena med förslagen (jfr 7 § första stycket 3 förordningen om konsekvensutredningar).

10.1.2 Förhållandet till den kommunala självstyrelsen

Om ett utredningsförslag rör kommuner, ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen (se 8 § förordningen om konsekvensutredningar). Vi har diskuterat om budget- och skuldrådgivarnas roll i skuldsaneringsförfarandet bör utvecklas men har inte lämnat några förslag i den delen. Hur en sådan förändring skulle förhålla sig till det kommunala självstyret berörs i avsnitt 4.7.1.

10.1.3 Förhållandet till skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Den EU-reglering som ligger närmast de frågor som utredningen har att behandla utgörs av 2008 års konsumentkreditdirektiv och insolvensdirektivet. När det gäller konsumentkreditdirektivet reglerar detta inte hur en delbetalning av en förfallen kredit ska avräknas. Den föreslagna regleringen får dock anses ligga väl i linje med direktivets ändamål – att förbättra konsumentskyddet på kreditmarknaden.¹

Insolvensdirektivets tillämpningsområde omfattar inte skuldsanering för gäldenärer som inte är näringsidkare (se insolvensdirektivet artikel 1.1 och 1.2 h). De förslag som vi har lämnat om ändringar av skuldsaneringslagen faller alltså utanför direktivets tillämpningsområde. Hur de föreslagna ändringarna om gallring av uppgifter om skuldsanering och F-skuldsanering förhåller sig till insolvensförordningen framgår av avsnitt 4.7.3.

¹ Direktivet har ersatts av 2023 års konsumentkreditdirektiv som träder i kraft den 20 november 2026. Det nya direktivet reglerar inte heller frågor om hur en delbetalning av en förfallen kredit ska avräknas.

Vi bedömer vidare att de förslag som vi lämnar är förenliga med Sveriges övriga åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen (jfr 9 § förordningen om konsekvensutredningar).

10.2 Sammanfattande ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Den mest framträdande ekonomiska konsekvensen av utredningens förslag om en *ändrad avräkningsordning* är att gäldenären lättare kommer att, genom betalning, bromsa skuld tillväxten. Detta innebär samtidigt att borgenärens möjligheter till dröjsmålsränteintäkter dämpas i motsvarande mån. När gäldenären saknar förmåga att reglera sin skuld på förfallodagen, innebär ändringarna alltså att de ekonomiska verkningarna av gäldenärens betalningsoförmåga förskjuts något mellan avtalsparterna, till gäldenärens fördel.

Ändringarna i *skuldsaneringslagen* syftar till att fler gäldenärer ska beviljas skuldsanering och att förfarandet ska kunna genomföras snabbare. Skuldsanering kommer även efter de föreslagna ändringarna att framför allt avse sådana skuldförhållanden där borgenärens möjligheter till betalning redan är begränsade. Ändringarna kommer likväl att träffa en del skuldförhållanden där borgenärens fordran fortfarande har ett visst, om än begränsat, värde. Även i denna del innebär därför våra förslag en viss förskjutning till fördel för gäldenären.

Syftet med ändringarna är att färre gäldenärer ska fastna i långvarig överskuldssättning. Gäldenärerna ska i stället ges förutsättningar att betala av sina skulder och erbjudas en ekonomisk omstart, vilket i förlängningen kan komma samhället och näringslivet tillgodo genom en ökad köpkraft. Dessutom bedöms samhällets kostnader för överskuldssättningen minska.

10.3 Påverkan på antalet långvarigt överskuldssatta

Det huvudsakliga syftet med utredningen är att minska antalet s.k. evighetsgäldenärer, dvs. personer som har varit överskuldssatta en längre period. Hur många gäldenärer som framöver fastnar i långvarig överskuldssättning är i hög grad beroende av sådana faktorer som ligger utanför utredningens uppdrag, såsom den ekonomiska tillväxten, arbetslösheten, inflationen och styrräntan. De nyss redo-

visade faktorerna har dock inte någon direkt förklarande effekt på hur antalet evighetsgäldenärer förändras över tid, utan antalet evighetsgäldenärer synes främst följa en cyklisk process. Som exempel ökade antalet evighetsgäldenärer² under perioden 2011–2013 med 5 000 personer per år, vilket kan förklaras av finanskrisen som inträffade cirka 20 år tidigare. Det finns därtill flertalet faktorer som också i hög grad påverkar antalet sådana gäldenärer, såsom att en gäldenär får en förbättrad ekonomi och lyckas betala av skulderna, att skulder preskriberas eller att gäldenärer avlider.

Genom lagstiftningsåtgärder bedöms det ändå vara möjligt att påverka antalet evighetsgäldenärer. De föreslagna ändringarna i skuldsaneringslagen bedöms ha potential att minska antalet långvarigt överskuldssatta gäldenärer, medan de föreslagna ändringarna i avräkningsordningen kan antas ha potential att minska såväl antalet nya överskuldssatta gäldenärer som att hjälpa dem som redan är överskuldssatta att ta sig ur sin skuldsättning. I det ena fallet kan man tala om en ökning av utflödet av gäldenärer, i det andra om såväl en minskning av inflödet som en ökning av utflödet av gäldenärer.

Att inflödet och utflödet av evighetsgäldenärer är beroende av många, inte sällan oberäkneliga, faktorer innebär att det är svårt att med någon större precision uppskatta hur våra förslag kommer att påverka det faktiska antalet evighetsgäldenärer. Det är inte givet att lagstiftningsåtgärder som minskar inflödet och ökar utflödet av evighetsgäldenärer innebär att antalet evighetsgäldenärer minskar i absoluta tal. Nedan redogörs dock för våra ungefärliga bedömningar av vilken effekt som ändringarna kan förväntas få.

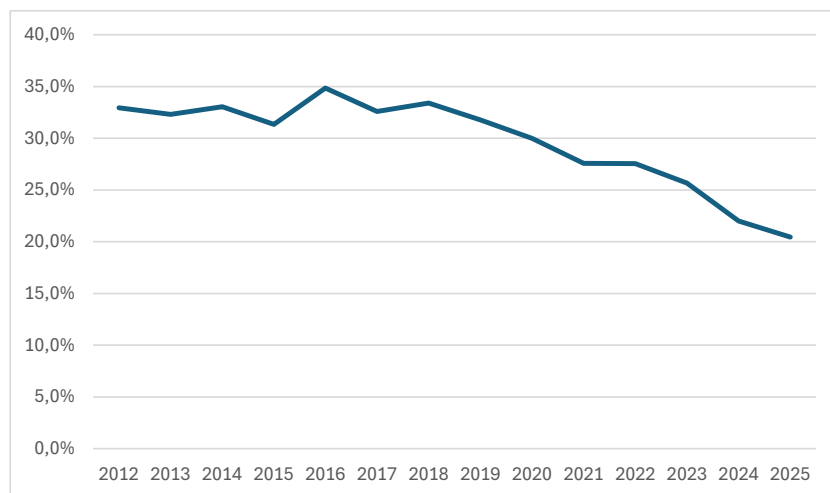
10.3.1 Skuldsanering

Bedömningen av vilken effekt de föreslagna ändringarna i skuldsaneringslagen kommer att få kan göras med utgångspunkt i hur den nuvarande skuldsaneringslagen påverkar antalet långvarigt skuldsatta. Av de gäldenärer som har beviljats skuldsanering har cirka 20 procent varit registrerade hos Kronofogdemyndigheten i minst 20 år (av Krono-

² Här avses personer som har varit registrerade hos Kronofogdemyndigheten i minst 20 år, se vidare avsnitt 3.3.1.

fogdemyndigheten benämnda evighetsgäldenärer)³. Andelen har minskat över tid.

Figur 10.1 Andelen evighetsgäldenärer bland samtliga gäldenärer som har fått skuldsanering beviljad



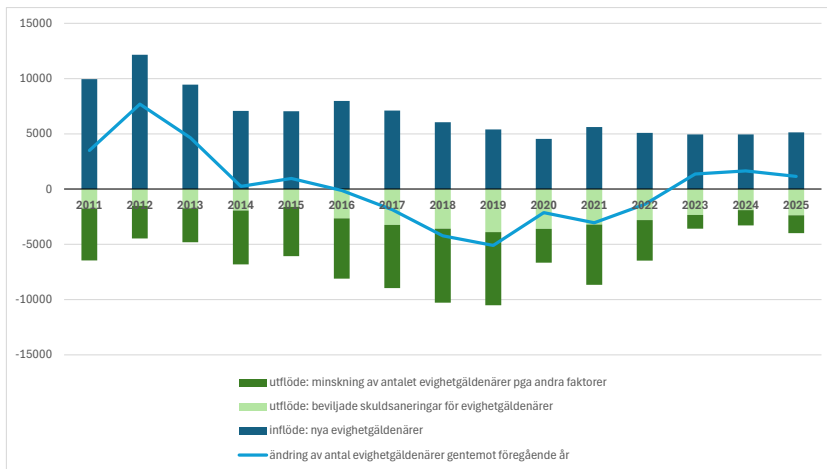
Källa: Kronofogdemyndigheten.

Hur många evighetsgäldenärer som beviljas skuldsanering har dock inget absolut samband med hur antalet evighetsgäldenärer förändras över tid, eftersom detta i hög grad även är beroende av andra faktorer (se ovan). Under perioden 2016–2022 minskade emellertid antalet evighetsgäldenärer⁴ i liknande takt som beslut om skuldsanering beviljades för denna grupp. Detta kan tolkas som en effekt av den nya skuldsaneringslagen (2016) som bl.a. syftade till att fler evighetsgäldenärer skulle genomgå en skuldsanering, något som bl.a. skulle ske genom åtgärder som förenklade ansökningsförfarandet, nyanserade kravet på kvalificerad insolvens och underlättade gäldenärens betalningar.

³ I den redovisade statistiken nedan avses med evighetsgäldenär sådana gäldenärer som har varit registrerade hos Kronofogdemyndigheten i minst 20 år.

⁴ Här avses personer som har varit registrerade hos Kronofogdemyndigheten i minst 20 år, se vidare avsnitt 3.3.1.

Figur 10.2 Inflöde av nya evighetsgäldenärer och utflöde på grund av beviljade skuldsanering samt på grund av andra faktorer



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Det ska dock framhållas att våra förslag även tar sikte på sådana gäldenärer som faller utanför Kronofogdemyndighetens definition av evighetsgäldenärer men som ändå är långvarigt överskuldssatta (jfr avsnitt 3.3.3). Det avgörande för om gäldenärer kommer att beröras av ändringarna i skuldsaneringslagen är inte hur länge de har varit registrerade hos Kronofogdemyndigheten utan hur deras skuldsituation ser ut.

Det bedöms främst vara förslaget om att Kronofogdemyndigheten ska ges en mer proaktiv roll som har potential att öka antalet skuldsaneringsansökningar från gäldenärer som finns i myndighetens register. Hur många av gäldenärerna i Kronofogdemyndighetens register som skulle kvalificera sig för skuldsanering är inte möjligt att precisera. I ett projekt som genomfördes av Kronofogdemyndigheten och som slutredovisades år 2013 identifierades cirka 25 000 möjliga skuldsaneringsgäldenärer som förekom hos myndigheten.⁵ Sedan dess har antalet gäldenärer i Kronofogdemyndighetens register stigit med drygt 40 000 medan antalet evighetsgäldenärer⁶ sjunkit med cirka 10 000 (se vidare avsnitt 3.3.1). Det kan mot denna bakgrund antas att det fortfarande finns ett mycket stort antal potentiella skuldsaner-

⁵ Se vidare SOU 2013:72 s. 78 ff.

⁶ Enligt Kronofogdemyndighetens definition, se ovan.

ingsgäldenärer i Kronofogdemyndighetens register. Hur många av dessa som kan förmås att ansöka om skuldsanering är i hög grad beroende av hur omfattande insatser som Kronofogdemyndigheten genomför. Uppskattningsvis bör Kronofogdemyndighetens mer proaktiva roll kunna bidra till att i vart fall ett par tusen potentiella skuldsaneringsgäldenärer per år förmås att ansöka om skuldsanering.⁷

För övriga långvarigt överskuldsatta gäldenärer bedöms det främst vara de jämkade kraven på skälighet och kvalificerad insolvens som kan innebära att antalet beviljade skuldsaneringar ökar.

För cirka 9 500 av de gäldenärer som år 2024 fick avslag på sin ansökan om skuldsanering var orsaken till avslaget att kravet på kvalificerad insolvens inte var uppfyllt. Samma år angav cirka 10 400 gäldenärer att orsaken till betalningsproblemen var överkonsumtion. Cirka 6 800 av dessa gäldenärer fick avslag på sin ansökan.

Det var alltså år 2024 drygt 16 000 ansökningar som resulterade i avslag där det i många fall kan antas ha funnits ett samband till de rekvisit som vi nu föreslår ska jämkas. Eftersom bedömningen av om skuldsanering ska beviljas utgår från en individuell prövning, är det inte möjligt att ange hur många av dessa gäldenärer som hade beviljats skuldsanering om bedömningen i stället hade skett enligt utredningens förslag. Det kan exempelvis ha funnits andra faktorer än överkonsumtion som orsakade avslagsbeslutet eller andra hinder för att bevilja ansökan.

Den åldersgrupp som lämnar in flest skuldsaneringsansökningar är gruppen unga personer. Just i denna grupp torde i dag finnas särskilt många som inte får skuldsanering därför att de inte uppfyller kravet på kvalificerad insolvens. Vi föreslår nu att kravet på kvalificerad insolvens justeras och bedömer att detta kommer att leda till att unga i högre utsträckning kommer att kunna beviljas skuldsaneringar. Särskilt detta bör leda till att de förändrade kraven på kvalificerad insolvens och skälighet kommer att öka antalet beviljade skuldsaneringar med – enligt vår bedömning – ett par tusen per år.

Även förslaget att korta betalningsplanens längd bedöms i någon mån kunna påverka gäldenärens benägenhet att ansöka om skuldsanering. Det är dock inte möjligt att ange hur många gäldenärer för vilka

⁷ Jfr forskningsprojektet *From Pilot to Scale: Experimental Evidence in Debt Relief Information in Sweden*, Dahlberg m.fl. (2026), Uppsala universitet, där Kronofogdemyndighetens informationsinsatser ökade beviljandegraden med 4,6 procent. Se vidare avsnitt 4.7.1 under rubriken *Kronofogdemyndighetens utvidgade uppgifter*.

en förkortning av betalningsplanens längd kommer att vara avgörande för deras beslut att ansöka om skuldsanering.

Sammanfattningsvis bedömer vi att de föreslagna ändringarna i skuldsaneringslagen kommer att öka antalet beviljade skuldsaneringar med, grovt uppskattat, i vart fall 4 000 per år.

Dessutom bedöms förslagen om en kortare betalningsplan och om att begränsa möjligheterna till omprövning till gäldenärens nackdel leda till att fler skuldsaneringsgäldenärer uppnår långsiktig ekonomisk stabilitet. Även det jämkade kravet på kvalificerad insolvens bedöms bidra till detta, eftersom skuldsanering kommer att kunna beviljas i ett tidigare skede, innan gäldenärens svåra ekonomiska situation lett till att gäldenären passiviserats.

10.3.2 Ändrad avräkningsordning

Vi räknar med att vårt förslag om ändrad avräkningsordning kommer att leda till att färre personer i framtiden kommer att hamna i överskuldsättning och att fler personer kommer att kunna ta sig ur överskuldssättning. Hur många personer det rör sig om är emellertid inte möjligt att beräkna, eftersom sådana beräkningar är beroende av många okända eller osäkra faktorer. Det finns exempelvis inte någon heltäckande bild av hur många överskuldssatta personer som det finns eller hur skuldsättningen ser ut för dessa. Det gäller särskilt som många skuldförhållanden fortfarande inte har föranlett någon hantering hos Kronofogdemyndigheten. Vilken effekt som en ändrad avräkningsordning skulle få är också beroende av gäldenärens långsiktiga betalningsförmåga, vilken ofta kan förändras över tid. Betalningsförmågan ska också sättas i relation till hur stor skuldbörda som den enskilde gäldenären har och vilken ränta som löper på skulderna.

Det kan dock konstateras att det finns nästan 450 000 personer som har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Det finns därtill ett stort antal skulder som inte är föremål för Kronofogdemyndighetens hantering. I båda fallen kommer – om fordringarna är konsumentfordringar och gäldenären har viss, men inte full, betalningsförmåga – den ändrade avräkningsordningen att påverka fordringsförhållandet. Eftersom förslaget är ägnat att bromsa skuld tillväxten väsentligt, kan det antas att många gäldenärer därmed skulle kunna reglera skulder som i annat fall hade lett till långvarig överskuldssättning. Förslaget bedöms

alltså ha potential att förhindra att gäldenärer hamnar i långvarig överskuldssättning. En ändrad avräkningsordning skulle också underlätta för en redan sedan lång tid överskuldssatt person att ta sig ur skuldsättningen.

Även om det inte är möjligt att beräkna effekten närmare är det vår bedömning att den föreslagna avräkningsordningen skulle få en betydande påverkan på antalet långvarigt överskuldssatta personer. Denna bedömning grundas särskilt på det förhållandet att en stor andel av de medel som inflyter vid verkställighet i dag räknas av mot räntefordran. Vidare finns det hos Kronofogdemyndigheten nästan 100 000 gäldenärer där medel influtit till borgenären (genom utmätning eller frivillig betalning via Kronofogdemyndigheten) utan att detta har medfört att kapitalskulden minskat. För sådana gäldenärer skulle en ändrad avräkningsordning vara avgörande för möjligheten att ta sig ur skuldsättningen. De exemplifierande beräkningar som visar hur en ändrad avräkningsordning kommer minska tiden för att bli skuldfri talar också tydligt i samma riktning (se vidare statistik och beräkningar i avsnitt 6.4.2).

Det kan i sammanhanget också noteras att den föreslagna avräkningsordningen torde kunna leda till att gäldenärer, som i dag skulle kunna få skuldsanering, i en del fall kommer att kunna avveckla sin skuldsättning utan skuldsanering.

10.3.3 Påverkan på kvinnor och män samt olika åldersgrupper

Även om de åtgärder som vi föreslår är könsneutrala kan de få olika stor påverkan på kvinnor och män eftersom skuldsättningen skiljer sig åt mellan grupperna. Det kan därför finnas skäl att redogöra för hur skuldsättningen och skuldsaneringar fördelar sig mellan kvinnor och män. I förekommande fall redovisas även om förslagen kan förväntas få större genomslag för en viss åldersgrupp.

Skuldsanering

Bland ansökningar om skuldsanering märks en viss skillnad mellan kvinnor och män. Cirka 57 procent av ansökningarna kommer från män och 43 procent från kvinnor. Sett till att hela två tredjedelar av gäldenärerna och evighetsgäldenärerna är män borde dock skillnaden

vara större (se nedan). Detta kan tyda på att män är mindre benägna att söka hjälp för sin skuldsituation.⁸ Förslaget om att Kronofogdemyndigheten ska ges en mer proaktiv roll för att förmå långvarigt skuldsatta att ansöka om skuldsanering kan medföra att skillnaden mellan män och kvinnors benägenhet att ansöka om skuldsanering jämnas ut något.

Sett till det totala antalet beviljade skuldsaneringar är endast 52 procent från män, vilket betyder att beviljandegraden är något högre bland kvinnor än män. Skillnaden kan bero på variabler som inte har kunnat undersökas, såsom skuldernas karaktär (exempelvis är brottsrelaterade skulder vanligare bland män) och sökandens medverkan under handläggningen.⁹ Det saknas skäl att tro att de förslag som syftar till att fler ska beviljas skuldsanering kommer att slå olika mellan kvinnor och män.

Vi har bl.a. föreslagit att det förhållandet att skuldsättningen har uppkommit genom konsumtion inte längre ska anses tala mot skuldsanering. Överkonsumtion anges som den vanligaste orsaken till betalningsproblem i ansökningar från såväl kvinnor som män.¹⁰ I den skuldökning som under senare år har skett bland unga vuxna¹¹, framför allt unga kvinnor, har konsumtionsskulden varit drivande och ändringen kan därför förväntas få en något högre genomslag för denna grupp.

Vi har också föreslagit att möjligheten till omprövning av skuldsanering ska begränsas. Andelen omprövningsärenden är proportionerligt fördelade mellan kvinnor och män och förväntas därför påverka kvinnor och män lika.

Som har redogjorts för ovan bedöms förändringarna av kravet på kvalificerad insolvens främst öka antalet beviljade skuldsaneringar hos unga personer, dvs. den åldersgrupp som flest skuldsaneringsansökningar kommer från. En sådan effekt anser vi vara önskvärd, eftersom en skuldsanering då kan underlätta personernas inträde i vuxenlivet. Dessutom kan den ekonomiska omstarten ge effekter över lång tid, eftersom unga vuxna har många år kvar i arbetslivet.

⁸ Jfr *Överskuld sättning i Sverige*, Molin och Roth, 2025, s. 11.

⁹ Se *Orsaken till betalningsproblemen viktigare än skuldernas storlek vid beslut om skuldsanering*, Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, nr 1, 2018.

¹⁰ Se *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025*, s. 39.

¹¹ Se *Skuldsättning bland unga vuxna*, Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, nr 1, 2022.

Avräkningsordningen

Den föreslagna avräkningsordningen kommer utan vidare att bli tillämplig på alla förfallna konsumentfordringar. Reglernas genomslag blir därför beroende av hur skuldsättningen ser ut för respektive gäldenärsgroup.

År 2024 var 65 procent av dem som Kronofogdemyndigheten klassificerade som evighetsgäldenärer män.¹² Fördelningen är ganska lika, om man ser till samtliga gäldenärer med skulder registrerade hos Kronofogdemyndigheten, dvs. ungefär två tredjedelar av gäldenärerna är män.¹³ Sett till den totala skuldbördan står dock männen för en betydligt större andel av skulderna, 75 procent av den totala skuldbördan.¹⁴ Också hos inkassobolagen utgör männen en majoritet av gäldenärerna (57 procent).¹⁵

Även när urvalet begränsas till fordringar som rör lån är det en större andel män som får betalningsföreläggande och skulder hos Kronofogdemyndigheten. Detta gäller dock enbart bland låntagare under 45 år. Bland låntagare över 45 år är i stället kvinnor överrepresenterade. En trolig orsak till detta är att kvinnor ofta har lägre inkomster och därmed drabbas hårdare av livshändelser, t.ex. en skilsmässa.¹⁶

Följaktligen kan förslaget antas få störst genomslag i gruppen män, eftersom män i dag är överrepresenterade bland skuldsatta.¹⁷ Förslaget bedöms även få något mer påtaglig påverkan för kvinnor över 45 år.

De flesta gäldenärer i den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten tillhör åldersgruppen 35–44 år (23 procent). Därefter följer åldersgruppen 26–34 år (20 procent) och 45–54 år (18,5 procent). Såväl åldersgruppen 55–64 som åldersgruppen 65 år och uppåt motsvarar var och en cirka 14 procent av det totala antalet gäldenärer. Lägst andel utgör åldersgruppen upp till 25 år, vilken utgör drygt 10 procent av gäldenärerna. De yngre gäldenärerna är inte bara färre till antalet utan har också en lägre skuldbörda. Av det totala skuldbeloppet hos

¹² Se *Överskuldssättning i Sverige*, Molin och Roth, 2025.

¹³ Se *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025*, s. 67.

¹⁴ Se *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025*, s. 65.

¹⁵ Se *Branschstatistik 2024*, Svensk Inkasso, 2024-03-26.

¹⁶ Se *Lån och betalningsproblem bland kvinnor och män*, FI-analys nr 38.

¹⁷ Att män är överrepresenterade har flera förklaringar. Forskning tyder på att män tar större ekonomiska risker än kvinnor (se t.ex. *Journal of Economic Behavior & Organization*, Charness och Gneezy, 2012). Män är därtill oftare verksamma inom yrken med konjunkturkänslighet och mera otrygga anställningsvillkor.

Kronofogdemyndigheten är drygt tre procent skulder där gäldenären är mellan 18 och 30 år.¹⁸

Statistiken från Kronofogdemyndighetens summariska process motsvarar mycket väl hur gäldenärerna fördelar sig åldersmässigt bland gäldenärer med skulder hos inkassobolagen.¹⁹

När det gäller påverkan på olika åldersgrupper kan följaktligen de föreslagna ändringarna förväntas få störst påverkan på personer som är mellan 26–45 år, eftersom det är vanligast med betalningsproblem i dessa åldersgrupper. Det innebär att reglerna har god potential att medföra en mycket betydande samhällsekonomisk nytta, eftersom dessa gäldenärer har många år kvar i arbetslivet.

10.4 Konsekvenser för gäldenären m.fl.

10.4.1 Positiva konsekvenser

Ett av de huvudsakliga motiven bakom de lämnade förslagen är att minska de negativa verkningar som överskuldsättning medför för gäldenären. Forskning visar tydligt att överskuldsättning ofta är förknippat med negativa konsekvenser för den enskildes hälsa, livskvalitet och arbetsförmåga. Skuldsättningen påverkar också gäldenärens anhöriga (se nedan om konsekvenserna för barn som lever i överskuldssatta familjer).

Som framgår i avsnitt 3 har psykisk och fysisk ohälsa ofta samband med överskuldsättning. Det innebär bl.a. att överskuldsättning medför en ökad risk för suicid. Överskuldsättningen får också sociala konsekvenser och kan leda till utanförskap och social exkludering.²⁰ Det minskar t.ex. möjligheterna att få hyra en bostad eller teckna ett mobilabonnemang. Långvarig skuldsättning innebär också ofta att gäldenären passiviseras, vilket bl.a. visar sig genom att finansiella problem är förknippade med lägre produktivitet. Vidare upplever många överskuldssatta känslor av skam och stigmatisering som är ägnade att förhindra ett normalt liv.

¹⁸ Se *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025*, s. 65 f.

¹⁹ Se *Branschstatistik 2024*, Svensk Inkasso, 2024-03-26.

²⁰ Se t.ex. *Ung och skuldtynad – Överskuldssättningens sammanhang och konsekvenser*, Eriksson och Davidsson, Socialhögskolan, Lunds universitet, 2025, särskilt s. 125 och 135 samt däri angivna referenser, *Överskuldssättning i Sverige*, april 2025, Molin och Roth och däri angivna referenser samt Kronofogdemyndighetens rapport *Kundresa Skuldsanering*, hösten 2025.

Förslagen kan förväntas minska de nu nämnda negativa konsekvenserna som överskuldssättningen kan ha för den enskilde.

Problembilden för överskuldssatta är dock komplex, vilket innebär att en minskad skuldbörda inte utan vidare medför att den enskilde får en god hälsa eller en bättre livskvalitet och arbetsförmåga. Att han eller hon får möjlighet att komma till rätta med sin skuldproblematik kan dock i många fall vara ett nödvändigt led för att ta sig ur eller förbättra hans eller hennes svåra situation.²¹

Förslaget om en ändrad avräkningsordning har därtill potential att förhindra att personer överhuvudtaget hamnar i överskuldssättning och därmed drabbas av de negativa konsekvenser som detta kan innebära.

10.4.2 Negativa konsekvenser

Även om konsekvenserna i huvudsak bedöms vara positiva för den enskilde gäldenären bedöms förslaget också kunna få vissa negativa konsekvenser.

Förslaget om en ändrad avräkningsordning begränsar kreditgivarnas möjlighet att tillgodogöra sig dröjsmålsränta vid betalningsdröjsmål. Det kan leda till att kreditgivare blir mer restriktiva i sin utlåning, vilket i sin tur kan innebära att konsumenter med små marginaler kan få svårare att erhålla krediter. Det kan även leda till att krediter generellt blir dyrare (se vidare avsnitt 10.6).

Förslagen om ändringar i skuldsaneringslagen förväntas få till följd att fler gäldenärer beviljas skuldsanering och att borgenärer vilkas fordringar ingår i en skuldsanering kan få mindre betalt. Detta kan påverka enskilda, eftersom även fordringar där fysiska personer är borgenärer kan ingå i en skuldsanering. Detta innebär t.ex. att en enskild borgenär vars fordran utgörs av skadestånd på grund av brott på samma sätt som enligt nuvarande regelverk kan få sin fordran ned-satt genom skuldsanering²² (låt vara att förekomsten av en sådan fordran ofta får till följd att det inte anses skäligt att bevilja skuldsanering, se vidare avsnitten 4.5.2 och 4.7.2).

²¹ Jfr *Varför ansöker inte fler överskuldssatta om skuldsanering? – Rapport från ett forskningsprojekt om ansökningsbenägenhet*, Lisbeth Sandvall, 2016.

²² En sådan fordran kan också ha övertagits av Brottsoffermyndigheten, se brottsskadelagen (2014:322). Det innebär att en skuldsanering inte alltid kommer att drabba den skadelidandes rätt till skadestånd.

10.4.3 Särskilt om konsekvenserna för barn som lever i överskuldssatta familjer

Som framgår av avsnitt 3 växer nästan 180 000 barn i Sverige, motsvarande var tolfte barn, upp i en familj där minst en förälder har skulder hos Kronofogdemyndigheten eller en pågående skuldsaner-
ing.²³ Därutöver finns det barnfamiljer som är överskuldssatta men där skulderna inte förekommer i Kronofogdemyndighetens register (jfr avsnitt 6.5.2).

Risken för skuldsättning bland barnfamiljer har ökat under de senaste åren. Enligt Rädda Barnens enkätundersökning *Barnfamiljers ekonomiska svårigheter 2026* har andelen ensamstående med låga inkomster som uppger att de har missat en räkning mer än fördubblats sedan år 2023, från 13 till 29 procent. Bland ensamstående föräldrar med låga inkomster är det dessutom vanligt att finansiera grundläggande utgifter med krediter. Cirka 15 procent av de ensamstående föräldrarna svarade ja på frågan om de hade behövt ta blancolån eller andra dyrare krediter.

Ekonomisk utsatthet påverkar inte bara barnens mående utan även deras möjlighet till en trygg och stabil uppväxt. Många av de samtal som kommer till Bris och som gäller ekonomisk utsatthet handlar om rädslan för att förlora sitt hem.²⁴ Att växa upp i överskuldssättning kan också göra det svårt att delta i fritidsaktiviteter och att umgås med vänner på lika villkor. Ekonomisk utsatthet medför alltså svårigheter att tillgodose barnens basala och sociala behov. Om fler föräldrar får möjlighet att komma ur skuldsättning, innebär detta att färre barn behöver växa upp i skuldssatta familjer och i stället får möjlighet att utvecklas och delta i vardagslivet på samma villkor som andra barn (jfr artikel 27 och 31 i barnkonventionen).

Att växa upp i en skuldssatt familj påverkar inte bara uppväxtförhållandena utan kan även påverka barnets förutsättningar på lång sikt. Forskning visar att uppväxtmiljön har en stark påverkan på sannolikheten för att en person själv utvecklar skuldproblematik. Detta kan bl.a. förklaras av att föräldrarnas ekonomiska vanor och kunskap förs över till barnen.²⁵ Samtidigt visar forskningen att även de positiva

²³ Se Kronofogdemyndighetens pressmeddelande den 28 april 2026, *Ett av tolv barn växer upp i en överskuldssatt familj*.

²⁴ Se Kronofogdemyndighetens pressmeddelande den 28 april 2026, *Ett av tolv barn växer upp i en överskuldssatt familj*.

²⁵ Se *The Intergenerational Transmission of Financial Distress*, Bos m.fl., 2025.

effekterna av den omstart en skuldsanering innebär kan spilla över på barnens framtidsutsikter. I USA har barn till föräldrar som har beviljats skuldsanering visat sig tjäna i genomsnitt 5,6 procent mer i vuxen ålder jämfört med barn vilkas föräldrar fått avslag på sin ansökan.²⁶

Att fler föräldrar erbjuds en väg ut ur skuldsättning skulle alltså få direkta positiva konsekvenser på barns uppväxtförhållande och samtidigt vara ägnat att förebygga att barnen i vuxen ålder själva hamnar i skuldsättning. Bland de gäldenärer som beviljades skuldsanering under åren 2020 och 2021 hade cirka 43 procent barn.²⁷ Förslagen som syftar till att fler gäldenärer ska beviljas skuldsanering får mot denna bakgrund anses ha stor potential att också få goda effekter för många barn som lever i överskuldsatta familjer.

I detta sammanhang kan även förslagen om en kortare betalningsplan vid skuldsanering och en begränsad möjlighet att ompröva skuldsaneringsbeslut beröras (se avsnitt 4.7.3). Dessa åtgärder föreslås främst för att effekten av skuldsanering ska kunna förbättras genom att fler gäldenärer snabbare ska uppnå långsiktig ekonomisk stabilitet. Ensamstående med barn är, tillsammans med sammanboende med barn, den grupp som löper störst risk att få nya skulder under skuldsaneringen.²⁸ Förslagen bedöms ge gäldenärer, och därmed också barnfamiljer, en kortare väg till en ekonomisk omstart och bättre förutsättningar att kunna förbättra sin ekonomi.

Utöver ändringarna i skuldsaneringslagen kan också förslagen om en ändrad avräkningsordning innebära stora lättnader för barn. Ändringarna förväntas nämligen få störst påverkan för den åldersgrupp (26–45 år) i vilken det är vanligt med minderåriga barn.

²⁶ Se *Intergenerational Effects of Debt Relief: Evidence From Bankruptcy Protection*, Hamdi m.fl., 2024.

²⁷ Se *Nya skulder under skuldsanering*, Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, nr 2, 2024.

²⁸ Se *Nya skulder under skuldsanering*, Kronofogdemyndigheten, Korta analyser, nr 2, 2024.

10.5 Konsekvenser för företagen

10.5.1 Branscher som påverkas

Ändringarna i *skuldsaneringslagen* kommer att kunna träffa alla borgenärer med utestående fordringar på fysiska personer, oavsett vilken bransch borgenären tillhör och oavsett storleken på borgenärens näringsverksamhet.

En *ändrad avräkningsordning* kommer att påverka alla företag som hanterar konsumentfordringar. Regleringen kommer alltså få betydelse för många olika branscher och för företag av olika storlekar, allt från kreditgivare till hantverkare och offentliga organ (se vidare avsnitt 5.7.2). Det är därför inte möjligt att i detalj beskriva antalet företag som påverkas av förslaget, vilken eller vilka branscher de tillhör och vilken storlek företagen har. För närvarande finns det cirka en miljon företag i Sverige. Under förutsättning att företaget vänder sig till konsumenter, kommer företagets fordringar att beröras av regleringen.

Det är dock viktigt att framhålla att ett företag påverkas endast om ersättningen för företagets vara, tjänst eller annan nyttinghet ska betalas i efterhand. Endast i sådana situationer kan gäldenären hamna i betalningsdröjsmål. Det innebär att många företag inom t.ex. dagligvaruhandeln inte kommer att påverkas av förslagen. Såsom redogörs för i avsnitt 4.7.2 är dock olika typer av betalningsanstånd ett vanligt inslag i konsumenters konsumtionsmönster. En konsumentfordran kan därför ha sin grund i många olika typer av avtal och branscher.

Ett sätt att bedöma vilken bransch som kommer att påverkas mest av förslaget om en ändrad avräkningsordning är att undersöka inom vilken bransch som flest gäldenärer hamnar i betalningsdröjsmål.²⁹

Den bransch där betalningsdröjsmål är vanligast är kreditgivningsbranschen. Detta har givetvis sin grund i att verksamheten består av utlåning av pengar till konsumenter och att det därför naturligt ingår en viss risk för att gäldenären inte kan betala tillbaka. Detta visar sig genom att kreditgivare står för nästan 30 procent av alla ansökningar om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten och omkring 65 procent av det totala skuldbeloppet. Cirka hälften av dessa mål går också vidare till verkställighet. Eftersom reglerna bedöms få

²⁹ Uppgifterna kommer från *Krav hos Kronofogden per bransch*, Korta analyser, nr 2, 2025. Uppgifterna avser mål som har avslutats under år 2024 och där svaranden har varit en privatperson. Även andra fordringar än konsumentfordringar kan dock ingå.

störst påverkan för kreditgivare, hanteras denna bransch i ett särskilt avsnitt nedan (se avsnitt 10.5.3).

Även inkassobranchen och bolag som förvärvar fordringar kommer i stor utsträckning att påverkas av förslagen, eftersom deras huvudsakliga verksamhet består i att driva in fordringar där gäldenären inte har betalat i tid. En stor intäktskälla för denna bransch är räntekostnaderna. Påverkan på dessa branscher hanteras därför också i ett särskilt avsnitt nedan (se avsnitt 10.5.4).

I övrigt fördelar sig kraven hos Kronofogdemyndigheten på branscher enligt vad som framgår nedan. Det bör dock noteras att siffrorna i figurerna 10.3 och 10.4 nedan inte är representativa för branschen ”inkasso”. De mål som har sorterats in under denna kategori är sådana där fordringar drivs in av inkassobolag men där det inte har varit möjligt att avgöra vilken bransch som kravet härrör från. Stickprov i dessa mål visar dock att mer än hälften av kraven avser krediter, och därmed egentligen hör till bank- eller kreditsektorn. Siffrorna i figurerna kan alltså inte användas för att utläsa antalet krav som drivs in av inkassobolag. I denna del hänvisas i stället till avsnitt 10.5.4.

Figur 10.3 Antal krav (ansökan om betalningsföreläggande) per bransch
Avser mål som avslutats år 2024 och där svaranden är privatperson



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Figur 10.4 Totalt kravbelopp per bransch (miljoner kronor)

Avser mål som avslutats år 2024 och där svaranden är privatperson



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Av uppgifterna framgår att telekommunikationssektorn är en bransch där en ändrad avräkningsordning kan få en mer påtaglig påverkan, eftersom ett förhållandevis stort antal förfallna krav inte betalas i tid av gäldenärerna. Kraven i den sektorn kan exempelvis bestå av abonnemangavgifter och fakturor för telefoni och bredband. Branschen är den tredje största sett till antalet krav och de totala kraven uppgår till cirka 611 miljoner kronor. Även övrig finans- och försäkringsverksamhet, där det bl.a. ingår företag som erbjuder leasing, factoring och andra specialiserade finansiella lösningar, kan påverkas i större utsträckning liksom företag som bedriver fastighets- och bostadsuthyrningsverksamhet. Dessa branscher har ett förhållandevis stort

antal mål som dessutom uppgår till höga belopp. Värt att notera är att även regioner och offentliga vårdgivare har ett stort antal ansökningar om betalningsföreläggande för krav såsom patientavgifter för vård och tandvård.

De redovisade siffrorna från Kronofogdemyndigheten ger dock inte någon heltäckande bild av hur olika branscher kommer att påverkas av en ändrad avräkningsordning, eftersom förslagen inte är begränsade till avräkning vid utmätning utan gäller även vid gäldenärens frivilliga betalning. Enligt uppgifter från Svensk Inkasso innehåller inkassoärendena ofta liknande fordringar som dem som redovisas i figur 10.3 och 10.4, nämligen förfallna konsumtions- och hushållsskulder såsom telefoni- och internetjänster, energi, hyra och fakturaköp. Det har dock inte varit möjligt att få fram några närmare uppgifter för sådana förfallna fordringar som inte är föremål för Kronofogdemyndighetens hantering.

De uppgifter som framgår av figurerna ovan kan därför, trots att de inte ger en fullständig bild av konsumenters betalningsdröjsmål, användas som en utgångspunkt vid en analys av förslagets konsekvenser för företagen.

10.5.2 Generella konsekvenser för borgenärer

Skuldsanering

Förslagen till ändringar i skuldsaneringslagen syftar bland annat till att fler gäldenärer ska kunna beviljas skuldsanering. Ändringarna kan påverka företagets intäkter, eftersom en skuldsanering innebär att borgenärernas fordringar sätts ned. Förslagen om att Kronofogdemyndigheten ska ges en mer proaktiv roll och att de grundläggande kraven för att beviljas skuldsanering ska jämkas kommer att innebära att fler gäldenärer beviljas skuldsanering (se vidare om detta i avsnitt 10.3.1). Det innebär i sin tur att fler företag får sina fordringar nedsatta genom skuldsanering.

Förslagen om att korta betalningsplanens längd från 5 år med 2 betalningsfria månader till 3 år utan betalningsfria månader innebär att borgenärer går miste om 14 månatliga betalningar. En borgenär vars fordran ingår i en skuldsanering får för närvarande i snitt cirka 19 procent av skulden betald genom betalningsplanen men skulle med förslaget om en förkortad betalningsplan i stället få cirka 12 pro-

cent av fordran betald. I avsnitt 4.7.3 har vi noterat att detta, för de skuldsaneringar som beviljades år 2024, skulle innebära att borgenärerna (som dock också kan vara andra än företag) tillsammans går från att vara berättigade till 1,5 miljarder kronor under betalningsplanens löptid till drygt 1 miljard kronor. För att komma i fråga för skuldsanering ska dock, även enligt den föreslagna ordningen, gäldenären vara kvalificerat insolvent. Det betyder att de fordringar som saneras redan från början har ett betydligt lägre värde för borgenären. Med god marginal understiger alltså fordrans faktiska värde redan innan skuldsanering beviljas dess nominella värde.

Också förslaget om att begränsa möjligheten till omprövning när gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats kommer att minska de intäkter som borgenärerna får genom en skuldsanering. Minskningen bedöms dock vara endast marginell. År 2024 hade 46 200 personer en pågående skuldsanering. Samma år ändrades eller upphävdes endast 760 beslut om skuldsanering på grund av att gäldenären hade fått en väsentligt förbättrad ekonomi. Även om förslaget syftar till att minska antalet sådana beslut bedöms det därför få en begränsad påverkan på borgenärernas totala intäkter.

Det ska emellertid understrykas att de utökade möjligheterna till skuldsanering syftar till att fler gäldenärer ska få möjlighet till en ekonomisk omstart. Den förkortade betalningsplanen och de begränsade möjligheterna till omprövning syftar till att effekten av den ekonomiska omstarten ska förbättras. Avsikten är alltså att gäldenärerna ska kunna leva ett mer samhällsnyttigt liv, vilket i ett längre perspektiv gynnar samhället i stort, även näringslivet.

Ändringarna i skuldsaneringslagen bedöms inte påverka företagens kostnader.

Avräkningsordningen

De föreslagna ändringarna i avräkningsordningen kommer att minska företagets intäkter i en del fall där företagen har fordringar mot konsumenter som inte betalar i tid.

Det bör först understrykas att i de allra flesta fall kommer inte företag som vänder sig till konsumenter att få sina intäkter minskade, eftersom konsumenter i en majoritet av fallen betalar enligt avtalet. Detta blir tydligt när en jämförelse görs mellan hur stor andel av kre-

diterna som leder till indrivning hos Kronofogdemyndigheten och hur stor andel av de totala kraven (antal och belopp) hos Kronofogdemyndigheten som lämnas in av kreditgivare. För storbanker och objektfinansieringsbolag leder 0,1–0,2 procent av krediterna till en skuld hos Kronofogdemyndigheten, medan motsvarande siffra från nischbankerna är 0,4 procent.³⁰ Även om många betalningsproblem inte leder till att skulden fastställs hos Kronofogdemyndigheten³¹ tyder siffrorna på att den absoluta majoriteten av låntagarna betalar sina skulder i tid. Trots det står kreditgivarna för nästan 30 procent av alla ansökningar om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten och omkring 65 procent av det totala skuldbeloppet (se avsnitt 10.5.1). Även för den bransch där betalningsproblem bedöms vara vanligast kommer alltså en ändrad avräkningsordning att påverka endast en liten andel av konsumentfordringarna och det är endast i förhållande till dessa konsumentfordringar som företagets intäkter kommer att påverkas.

Dessutom kommer inte alla konsumentfordringar som inte betalas i tid att påverkas. Den föreslagna avräkningsordningen är utformad just i syfte att den ska få en mer påtaglig effekt när betalningsproblemen är betydande och gäldenären har en betalningsförmåga som är begränsad. När en fordran betalas senare, men regleras till fullo vid ett och samma tillfälle, kommer avräkningsreglerna att sakna betydelse för företagets intäkter. När fordran betalas endast någon eller ett par månader för sent, får en ändrad avräkningsordning viss påverkan på företagets intäkt men denna kommer att vara marginell. Det bedöms vara endast när gäldenären har långvariga betalningsproblem, vilka leder till upprepade delbetalningar, som förslagen får någon mer påtaglig påverkan på företagen. Den påverkan som då kan uppkomma beror antingen på att företaget vid sin egen indrivning inte kommer att kunna tillgodogöra sig dröjsmålsränta i samma utsträckning som i dag eller på att fordran, när den överlåts till annan, kan komma att betinga ett lägre värde.

³⁰ Se *Långgivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogden*, FI-analys nr 35, 22 november 2021.

³¹ Exempelvis reglerar 45 procent av de gäldenärer som får inkassokrav skulden inom en månad och ytterligare nästan 30 procent har reglerat skulden inom tre månader. Av betydelse är också att de flesta inkassokrav avser mindre skuldbelopp, vilket i regel också begränsar avräkningsordningens effekt. Av det totala antalet nya inkassoärenden som inkom under år 2025 hade cirka 44 procent ett kapitalbelopp som understeg 500 kronor. Endast 14 procent av de nya ärendena hade ett kapitalbelopp om 5 000 kronor eller mer. Dessutom betalas över hälften av skulderna hos Kronofogdemyndigheten inom 30 dagar efter det att ansökan kommit in till myndigheten.

I förhållande till det totala betalningsinflödet som konsumentfordringar ger upphov till hos företagen bedömer vi att den nya avräkningsordningens påverkan blir liten (se dock vidare nedan om de branscher där påverkan bedöms bli störst). Hur företagen påverkas i det enskilda fallet är dock beroende av storleken på fordran, avtalad dröjsmålsränta och gäldenärens betalningsförmåga. Detta innebär att det inte är möjligt att närmare precisera hur företagens totala intäkter kommer att påverkas.

I avsnitt 5.4.2 finns dock exempel på beräkningar avseende enskilda fordringar. Nedan följer ytterligare ett par exemplifierande beräkningar. De avser fordringar som förekommer i de branscher där betalningsproblem är relativt vanligt och som därför kan påverkas i något större utsträckning.

Många avtal till grund för konsumentfordringar saknar villkor om dröjsmålsränta, vilket innebär att ränta utgår enligt 6 § räntelagen. En typ av fordran som är vanlig hos Kronofogdemyndigheten men sällan uppgår till stora belopp, är abonnemangsvgifter (se avsnitt 10.5.1). Det kan antas att företagets intäkter för sådana fordringar skulle påverkas marginellt, sett till den enskilda fordran. Om skulden avseende abonnemangsvgifter uppgår till exempelvis 1 000 kronor, ränta löper enligt 6 § räntelagen och gäldenärens betalningsförmåga är 100 kronor i månaden, kommer skillnaden för företaget mellan den nuvarande och den föreslagna avräkningsordningen att bli endast någon enstaka krona.

I de fall konsumentfordran uppgår till ett större belopp, exempelvis en fordran på leasingavgift om 80 000 kronor, kan den föreslagna avräkningsordningen få något större betydelse. Om ränta löper enligt 6 § räntelagen och gäldenärens betalningsförmåga uppgår till 5 000 kronor i månaden, skulle en ändrad avräkningsordning minska företagets totala ränteintäkt med drygt 500 kronor.

Förutom ett minskat inflöde av dröjsmålsbetalningar bedöms förslaget kunna medföra administrativa engångskostnader för att företagen ska anpassa mottagandet av betalningar till den nya avräkningsordningen. Hur stora kostnader som uppstår kommer dock i hög grad vara beroende av bl.a. vilken lösning som företaget för närvarande använder för hantering av konsumentfordringar. Det är därför inte möjligt att närmare precisera denna kostnad (jfr dock Kronofogdemyndighetens motsvarande kostnader som förväntas uppgå till 6–9 miljoner kronor, se avsnitt 10.7.1).

10.5.3 Särskilt om avräkningsordningens påverkan på kreditgivare

Antal kreditgivare

En beräkning av antalet kreditgivare som berörs av förslagen kan i huvudsak grundas på uppgifter från Finansinspektionens register, eftersom det i de flesta fall krävs tillstånd för att kunna bedriva verksamhet med konsumentkrediter.³² Många kreditgivare bedriver sin verksamhet som bank eller kreditmarknadsföretag. Det finns för närvarande (i slutet av maj 2026) 89 företag med tillstånd att bedriva bankrörelse och 38 företag med tillstånd att verka som kreditmarknadsföretag. Bostadskreditinstitut kan bedriva kreditgivningsverksamhet med samband till bostadskrediter. Det finns 11 företag som har tillstånd att verka som bostadskreditinstitut. Konsumentkreditinstitut kan fram till utgången av juli 2026³³, då lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter upphävs, också bedriva verksamhet som innefattar viss kreditgivning. Det finns för närvarande 48 företag som har tillstånd att verka som konsumentkreditinstitut. Finansinspektionen har nyligen initierat ett brevutskick till dessa företag och enligt de svar som myndigheten hittills har fått avser tretton företag att upphöra med sin verksamhet medan nio avser att ansöka om tillstånd enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse.³⁴ Finansinspektionen saknar direkt tillgänglig information om företagens storlek.

³² Mindre företag vilkas huvudsakliga verksamhet är något annat än kreditgivning är dock i vissa fall undantagna från tillståndsplikten, se 1 kap. 2 a § andra stycket lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter och vissa andra konsumentkrediter som träder i kraft den 20 november 2026, se vidare prop. 2025/26:223.

³³ Om företaget dessförinnan ansöker om tillstånd för bank- eller finansieringsrörelse, får företaget fortsätta bedriva verksamhet fram till dess att ansökan har prövats slutligt (se punkten 2 i ikraftträdande och övergångsbestämmelserna till lagen (2025:596) om upphävande av lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter).

³⁴ Därtill kan institut för elektroniska pengar, betalningsinstitut och värdepappersbolag lämna vissa typer av krediter (se 3 kap. 6 § lagen [2011:755] om elektroniska pengar, 1 kap. 2 § 4 lagen [2010:751] om betaltjänster och 2 kap. 2 § 2 lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). Från och med den 20 november 2026 krävs det också tillstånd för kreditgivare och kreditförmedlare som inte huvudsakligen ägnar sig åt kreditförmedling eller kreditgivning, se 3 a kap. 1 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter och vissa andra konsumentkrediter samt prop. 2025/26:223.

Förslagets påverkan på kreditgivarnas intäkter och kostnader

Kreditgivares beroende av ränteintäkter skiljer sig från övriga branscher på så sätt att det är räntan som ska generera vinst till kreditgivaren. I vilken utsträckning ränta kan tas ut kan därför vara avgörande för kreditgivarens lönsamhet. Detta gäller dock främst sådan ränta som utgår enligt avtalet, dvs. krediträntan. Den föreslagna avräkningsordningen har därför utformats i syfte att den inte ska påverka krediträntefordrans storlek.

Trots det kommer kreditgivarna att påverkas av förslagen i större utsträckning än andra branscher. Denna effekt anser vi är godtagbar, eftersom de betalningsproblem som driver överskuldssättningen till stor del utgörs av krediter.³⁵ Till saken hör också att Sverige, i ett internationellt perspektiv, har bedömts ha en av de mer långivarvänliga regleringarna där den större delen av risken vid utlåningen läggs på låntagaren.³⁶

Av betydelse för hur en ändrad avräkningsordning skulle påverka kreditinstituten (banker och kreditmarknadsföretag) är att instituten, bl.a. på grund av EU-rättslig reglering³⁷, har en skyldighet att ha sunda metoder för riskhantering. Enligt Europeiska bankmyndighetens riktlinjer för hantering av nödlidande exponeringar och exponeringar med anstånd³⁸ bör kreditinstitut upprätta strategier för att bl.a. reducera lån som antingen har förfallit till betalning för över 90 dagar sedan eller lån som institutet anser att det är osannolikt att kunden kommer att betala tillbaka.³⁹ Kreditinstitut som har en stor andel nödlidande exponeringar använder sig i många fall av någon form av aktiv portföljreducering, dvs. försäljning eller värdepapperisering i syfte att minska andelen nödlidande exponeringar.⁴⁰ Detta innebär att dessa kreditinstitut endast i begränsad omfattning kommer att tillämpa den föreslagna avräkningsordningen, eftersom de ofta en tid efter det att en förfallen kredit inte betalas av gäldenären säljer fordran vidare. Däremot kan det antas att dessa kreditinstitut kommer att

³⁵ Se pressmeddelande från Kronofogdemyndigheten, 21 maj 2025, *Snabblån och bankeskulder vanligaste kraven hos Kronofogden*. Se vidare avsnitt 5.7.2.

³⁶ Se vidare SOU 2024:71 s. 121.

³⁷ Se t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/2167 av den 24 november 2021 om kreditförvaltare och kreditförvärvare och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU.

³⁸ EBA/GL/2018/06.

³⁹ Se bilaga V till Kommissionens genomförandeförordning (EU), nr 680/2014.

⁴⁰ Se Finansinspektionens rapport *Kreditinstitut bör förbättra sina strategier för att hantera nödlidande lån*, 8 juli 2025 s. 3.

få mindre betalt vid sådana fordringsöverlåtelser, vilket innebär att kreditförlusternas storlek ökar. Kreditinstitut med en mindre andel nödlidande exponeringar och som själva hanterar förfallna och obetalda krediter, kommer i större utsträckning tillämpa den föreslagna avräkningsordningen.

Samtidigt ska det som ovan redogörs för framhållas att det även för kreditgivarna är en mycket begränsad andel av det totala betalningsflödet som skulle påverkas av den ändrade avräkningsordningen. Att beräkna förslagets närmare påverkan på kreditgivarnas betalningsinflöde är dock inte möjligt. En sådan beräkning skulle visserligen kunna ta sin utgångspunkt i att det för storbanker och objektfinansieringsbolag endast är 0,1–0,2 procent av krediterna som leder till en skuld hos Kronofogdemyndigheten. Avräkningsordningens påverkan beror dock därutöver på flera osäkra och okända faktorer, såsom skuldernas storlek och räntefot samt gäldenärens långsiktiga betalningsförmåga.⁴¹

Finansinspektionen har bedömt att den föreslagna avräkningsordningen kommer att få liten inverkan på kreditgivarna. Denna bedömning har gjorts mot bakgrund av att avräkningsordningen påverkar endast kreditgivarnas rätt till dröjsmålsränta. Därtill har från Finansinspektionens sida framhållits att obetalda krediter i många fall redan bör ha skrivits bort från kreditgivarnas balansräkningar. Finansinspektionen har dock förklarat sig inte kunna beräkna hur förslagen närmare kommer att påverka lönsamheten hos kreditgivarna. Förutom att en sådan beräkning är beroende av osäkra variabler har man uppgett sig sakna tillgång till information om hur stor andel av bankernas intjäning som kommer från dröjsmålsränteposter.

Kreditgivarna kan på samma sätt som övriga företag också få ökade kostnader av engångskaraktär, för att anpassa sina system för mottagande av konsumenters betalningar till den nya avräkningsordningen.

⁴¹ Svenska Bankföreningen har mot denna bakgrund uppgett att föreningen inte har möjlighet att beräkna vilken påverkan som förslagen skulle få på bankernas intäkter.

10.5.4 Särskilt om avräkningsordningens påverkan på inkassoföretag och andra företag som förvärvar fordringar

Antal företag

Förslagen om en ändrad avräkningsordning kommer att ha stor påverkan på företag vilkas huvudsakliga verksamhet består av indrivning av eller handel med andra företags fordringar. Bland dessa företag märks inkassoföretagen. Inkassoföretagen driver in fordringar dels i egenskap av ombud, dels såsom borgenär efter att ha förvärvat fordran från den ursprungliga borgenären. Hur många inkassoföretag som berörs av förslagen framgår av uppgifter från Finansinspektionen, eftersom det krävs tillstånd för att bedriva inkassoverksamhet. Det finns 104 inkassoföretag i Finansinspektionens företagsregister, varav 88 företag har inkasso som huvudverksamhet.⁴²

Ytterligare en sådan företagstyp är kreditförvaltare enligt lagen (2023:714) om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal⁴³. En kreditförvaltare kan för en kreditförvärvares räkning driva in betalning för ett nödlidande kreditavtal (se nyssnämnda lag 1 kap. 3 § 5). Även sådan verksamhet kräver tillstånd. Det finns 18 företag som har Finansinspektionens tillstånd att bedriva kreditförvaltning enligt lagen (2023:714) om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal.

Dessutom finns det företag vars verksamhet består av handel med fordringar. Det är också vanligt förekommande att förvärvare av fordringar tillhör koncerner där syster- eller dotterbolag ansvarar för indrivningen av de förvärvade fordringarna. För verksamhet av detta slag krävs det inget tillstånd. Ett företag som bedriver detta slag av verksamhet ingår i SCB:s statistik bland de företag som har SNI-koden 64.920 (Annan kreditgivning). Enligt statistik hos Statistiska centralbyrån finns det 270 företag med denna kod. Koden avser dock inte bara företag som ägnar sig åt handel med fordringar utan även verksamhet med konsumentkrediter, pantlåneverksamhet, utlåning av pengar utanför banksystemet m.m. Handel med fordringar utgör därtill i stor utsträckning en europeisk marknad. Det är därför svårt

⁴² Siffrorna avser företag som fanns i registret i slutet av maj 2026.

⁴³ Lagstiftningen är ett resultat av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/2167 av den 24 november 2021 om kreditförvaltare och kreditförvärvare och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU, jfr vad som framhålls i avsnitt 11.5.3 om kreditinstituts skyldighet att ha sunda metoder för riskhantering.

att precisera hur många sådana företag som kommer att påverkas av förslagen.

Finansinspektionen har inte kunnat lämna någon information om företagens storlek.

Förslagets påverkan på företagens intäkter och kostnader

Förslaget om en ändrad avräkningsordning innebär att indrivningspotentialen för en obetald fordran kommer att minska. Företag vilkas verksamhet består av handel med fordringar förvärvar ofta stora fordringsstockar, varvid priset bestäms på aggregerad nivå utifrån fordringarnas förmodade indrivningspotential. För framtida fordringsöverlåtelser kommer detta att medföra att priset sätts lägre. Den minskade indrivningspotentialen får i dessa fall bäras av det företag som överlåter fordringarna, t.ex. en bank (se avsnitt 10.5.3 ovan). Där emot kommer det betalningsinflöde som fordringsförvärvaren kan påräkna att påverkas av reglernas retroaktiva verkan. De värderingsmodeller som har lagts till grund för priset på fordringsportföljen har nämligen utgått från nuvarande avräkningsordning och därmed ett högre förväntat inflöde av dröjsmålsränta än vad som kan förväntas med den ändrade avräkningsordningen. Den retroaktiva verkan bedöms därför få en negativ påverkan för företagen. Det är dock inte möjligt att närmare precisera hur stor denna påverkan blir. Hur framtida intäkter kan förväntas minska beror på flera osäkra eller okända faktorer, däribland fordringsportföljernas sammansättning, fordringarnas storlek och räntefot och gäldenärernas betalningsförmåga över tid.

Inkassoföretagens intäkter påverkas på motsvarande sätt till den del deras verksamhet består av handel med fordringar. Statistik från Svensk Inkasso visar att strax under 40 procent av de fordringar som inkassoföretagen driver in och som är 10 år eller äldre utgörs av förvärvade fordringar. Bland yngre fordringar som inkassoföretagen driver in är andelen förvärvade fordringar lägre, cirka 10–15 procent. Det är dock numera ovanligt att inkassoföretagen själva förvärvar fordringarna utan detta görs i regel av ett annat koncernföretag.

I fråga om inkassoföretagens fordringar som är äldre än fem år avräknas upp till hälften av gäldenärens inbetalda medel mot räntekostnader. Om den förvärvade fordran är några år gammal, kan alltså

reglernas påverkan på betalningsinflödet till inkassoföretagen bli påtaglig.

Inkassoföretagens intäkter när företagen driver in fordringar åt den ursprungliga borgenären kan dock också komma att påverkas. Det är nämligen vanligt att inkassoföretagens ersättning bestäms som en provision på det belopp som drivs in. Även i denna del kommer därför inkassoföretagens intäkter att minska genom förslaget om en ändrad avräkningsordning, eftersom dröjsmålsränteskulden blir mindre om avräkning först sker på kapital. Inkassoföretagen kan dock komma att kompensera den minskade intäkten genom att ändra avtalsvillkoren om hur ersättningen ska bestämmas. Även i denna del kan det därför antas att det främst är den ursprungliga borgenären som kommer att få ett minskat betalningsinflöde.

Den faktiska påverkan på inkassoföretagens betalningsinflöde blir dock större vid en retroaktiv tillämpning av de föreslagna reglerna, eftersom ersättningsmodellen för indrivningen då redan är givna. I dessa delar blir det därför inkassoföretagen som får bära den ekonomiska effekten av den föreslagna ordningen.

Inte heller i fråga om inkassoföretagen eller andra fordringsförvärvare är det möjligt att närmare beräkna hur företagens intäkter kommer att påverkas av förslagen, eftersom en sådan beräkning är beroende av flera osäkra eller okända faktorer

Företagen kan på samma sätt som övriga företag också få ökade kostnader av engångskaraktär, nämligen vissa kostnader för att anpassa företagets system för mottagande av konsumenters betalningar till den nya avräkningsordningen.

10.5.5 Påverkan på konkurrensen

Förslagen om en ändrad avräkningsordning kommer att påverka samtliga företag som vänder sig till konsumenter. Detta innebär att alla branscher kommer att påverkas lika. Eftersom förslagen har ett så brett tillämpningsområde, bedöms de inte få någon påverkan på konkurrensen mellan företag. Inte heller förslagen om ändringar i skuldsaneringslagen bedöms påverka konkurrensen mellan företag.

Eftersom förslagen om en ändrad avräkningsordning är avsedda att öka konsumentskyddet, skapas inga incitament för konsumenterna

att vända sig till företag utanför Sverige. Förslagen bedöms därför inte påverka konkurrensen i ett internationellt perspektiv.

10.6 Påverkan på kreditmarknaden

10.6.1 Skuldsanering

De ändringar som föreslås i skuldsaneringslagen bedöms inte vara så omfattande att de kommer att påverka kreditgivningen i någon nämnvärd grad. Förslagen innebär visserligen att något fler gäldenärer kommer att nå upp till de grundläggande kraven för att beviljas skuldsanering och att borgenärerna generellt kommer att få en något mindre del av sina fordringar betalda under skuldsaneringen. Ändringarna bedöms dock inte vara så omfattande att de är ägnade att påverka villkoren på kreditmarknaden, exempelvis genom höjda räntor eller minskad kreditgivning gentemot vissa grupper av gäldenärer. Denna bedömning görs mot bakgrund av att varken införandet av möjligheten till skuldsanering respektive F-skuldsanering eller den successiva uppmjukning som därefter har skett av skuldsaneringsförfarandet fick sådana konsekvenser. (Jfr prop. 2015/16:125 s. 194 f.)

Förslaget om att uppgifter om skuldsanering hos kreditupplysningsföretag och i insolvensregistret ska gallras senast tre år efter inledandebeslutet innebär att uppgifter om skuldsanering inte blir synliga under lika lång tid som i dag. Det har hävdats att detta skulle försämra kreditgivarnas möjlighet att göra en grundlig kreditprövning. Vi konstaterar att förslaget i och för sig medför att borgenärer kommer att ha tillgång till mindre information än de har i dag. Riskerna med detta från ett borgenärsperspektiv framstår emellertid som begränsade, eftersom gäldenären genom den genomförda skuldsaneringen har visat vilja och förmåga att göra rätt för sig och efter skuldsaneringen i det stora flertalet fall är skuldfri.

10.6.2 Avräkningsordningen

Rent generellt kan sägas att regleringar som begränsar kreditgivarnas möjligheter att bli kompenserad genom ränta kan leda till att kreditgivarna blir mer restriktiva i sin utlåning och att detta i sin tur kan leda till ett minskat utbud av krediter för konsumenter med små margi-

naler. Det kan även leda till att krediter generellt blir dyrare (jfr t.ex. prop. 2024/25:17 s. 15 ff.).

Hur påtagliga sådana effekter kan bli är dock givetvis beroende på omfattningen av de begränsningar som införs. Vårt förslag innebär inte att borgenärerna betas rätten till kreditränta och de berövas inte heller rätten till dröjsmålsränta på obetalt kapital. Vår bedömning är därför att effekterna av förslaget, såvitt gäller seriösa kreditgivare, kommer att vara förhållandevis begränsade. Det är också den bild som vi har fått vid utredningens diskussioner med företrädare för Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten, låt vara att det vid dessa diskussioner också har framhållits att effekterna kan vara beroende av ett flertal olika variabler och därmed inte är möjliga att klarlägga med någon säkerhet.

10.7 Finansiella konsekvenser för det allmänna

10.7.1 Kronofogdemyndigheten

Förslagen är på lång sikt kostnadsneutrala ...

Förslagen förväntas medföra att antalet gäldenärer som förekommer hos Kronofogdemyndigheten med tiden minskar. När fler långvarigt skuldsatta gäldenärer beviljas skuldsanering, kommer det att vara något färre gäldenärer som är föremål för verkställighet. I genomsnitt uppgår den årliga kostnaden i verkställighetsärenden till 3 000 kronor per gäldenär och år. Under förutsättning att en genomgången skuldsanering får avsedd effekt och antalet beviljade skuldsaneringar ökar med 4 000 per år kommer detta att medföra kostnadsminskningar för Kronofogdemyndigheten med 12 miljoner kronor. De faktiska kostnadsminskningarna kan dock bli något mindre eftersom det kan antas att en mindre andel skuldsaneringsgäldenärer återkommer med nya skulder.

Även förslaget om att ändra avräkningsordningen bedöms komma att minska antalet gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten, eftersom förslaget ökar den enskilda gäldenärens möjligheter att betala av skulden när han eller hon har hamnat i betalningssvårigheter. Ändringarna förväntas också på sikt innebära att antalet gäldenärer som är i behov av skuldsanering minskar.

På längre sikt bedöms därför förslagen innebära kostnadsbesparingar för Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten bedömer att de föreslagna ändringarna efter cirka 15 år kommer att vara kostnadsneutrala för myndigheten.

... men medför inledningsvis ökade kostnader

Den närmaste tiden efter reglernas ikraftträdande kommer förslagen dock att öka Kronofogdemyndighetens kostnader. Kostnadsökningen beror främst av de föreslagna ändringarna i skuldsaneringslagen, men även till viss del av ändringarna i avräkningsordningen. Genomförandet av utredningens förslag i dessa delar kommer att medföra engångskostnader om cirka 10–17 miljoner kronor samt årliga kostnader om cirka 65–75 miljoner kronor. De årliga kostnaderna bedöms vara som högst i samband med reglernas ikraftträdande för att cirka fem år efter ikraftträdandet successivt minska.

Samtidigt kommer vissa kostnadsbesparingar uppkomma redan under de närmaste åren. Efter några fåtal år förväntas antalet gäldenärer under verkställighet minska, i vissa fall därför att gäldenärerna i stället är föremål för skuldsanering, och i andra fall därför att avräkningsordningen medför att fler gäldenärer kommer till rätta med sina skulder. Därtill bör antalet omprövningsärenden minska (se nedan).

Kronofogdemyndighetens proaktiva roll

En betydande del av kostnadsökningarna är hänförlig till förslaget om att Kronofogdemyndigheten ska ges en mer proaktiv roll i skuldsaneringsförfarandet (se avsnitt 4.7.1).

När Kronofogdemyndigheten genomförde de riktade informationsinsatserna som resulterade i att beviljandegraden ökade med 4,6 procent (se vidare avsnitt 4.7.1) uppskattade handläggarna att de i snitt hade lagt cirka 30 minuter på varje gäldenär.⁴⁴ Det kan antas att denna tid kommer att vara längre med den föreslagna ordningen, där handläggaren inte bara ska informera gäldenären om möjlighe-

⁴⁴ Statusrapport – Projekt/Pilot Kundresa överskuld satt januari 2020, Kronofogdemyndigheten, s. 12.

ten till skuldsanering utan även bistå honom eller henne med att upprätta ansökan.

Kronofogdemyndigheten bedömer att förslaget bör genomföras genom att det inrättas en ny organisatorisk del av myndigheten, som är fristående från övrig skuldsaneringshandläggning, och att denna bör bemannas med cirka 15 handläggare och en chef. Utöver personalkostnader tillkommer kostnader för it och drift. Sammantaget bedömer myndigheten att dess mer proaktiva roll kommer att medföra en kostnadsökning om 20–25 miljoner kronor per år.

Ökningen av antalet ansökningar och beviljade skuldsaneringar

Det kan förväntas att antalet ansökningar kommer att öka i samband med att de nya reglerna träder i kraft. Detta beror främst på Kronofogdemyndighetens mer proaktiva roll och på att en del gäldenärer som själva är i stånd att ansöka om skuldsanering kan förväntas avvakta de nya reglernas ikraftträdande. Det kan också förväntas att gäldenärer som tidigare har fått avslag kommer att ansöka på nytt. Antalet ansökningar förväntas därför minska något året före ikraftträdandet för att sedan i samband med ikraftträdandet öka kraftigt. Kronofogdemyndigheten bedömer att antalet ansökningar kommer att öka med 3 000 årligen.

Kronofogdemyndighetens kostnader bedöms också påverkas av att antalet beviljade skuldsaneringar bedöms öka med åtminstone 4 000 per år. En beviljad skuldsanering är mer resurskrävande än en ansökan som avslutas med ett avslags- eller avvisningsbeslut. En skuldsaneringshandläggare har för närvarande en kapacitet på knappt 190 avslutade skuldsaneringsärenden per år. Eftersom beviljandegraden bedöms öka, kommer kapaciteten sannolikt att bli något lägre. Med hänsyn till detta bedömer Kronofogdemyndigheten att myndigheten behöver anställa ytterligare cirka 30–35 årsarbetskrafter. Tillsammans med utgifter för it och lokaler bedöms kostnaden för detta uppgå till cirka 45–50 miljoner kronor per år.

Minskat antal omprövningsärenden och kortare betalningsplaner

Förslaget att begränsa möjligheten till omprövning under en pågående skuldsanering, när gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligt har förbättrats, kan antas minska Kronofogdemyndighetens administrativa börda av att hantera sådana ansökningar. År 2024 kom det in drygt 2 500 ansökningar om omprövning som motiverades med att gäldenärens ekonomiska förhållanden hade förbättrats väsentligt.⁴⁵ Förslaget att begränsa omprövningsmöjligheten bedöms minska inflödet av sådana ansökningar påtagligt, vilket frigör resurser till Kronofogdemyndighetens övriga handläggning av skuldsaneringsärenden.⁴⁶

Även förslaget om att korta betalningsplanens längd från fem till tre år kan förväntas innebära vissa kostnadsbesparingar. Totalt uppskattar Kronofogdemyndigheten besparingarna för det minskade antalet omprövningsärenden och den kortare betalningsplanen till 2–4 miljoner kronor årligen.

Anpassning av it-system

Utredningens förslag kräver förhållandevis omfattande förändringar i flertalet av Kronofogdemyndighetens it-system. För dessa anpassningar kommer det att uppstå engångskostnader.

De föreslagna ändringarna i skuldsaneringslagen kommer att kräva anpassningar i myndighetens handläggningssystem. Det pågår redan arbeten med att utveckla ett nytt handläggningssystem som förväntas kunna tas i drift under första halvåret 2028. Under förutsättning att anpassningar behöver göras endast i det nya handläggningssystemet bedömer myndigheten att ändringarna kommer att medföra en kostnad om 4–8 miljoner kronor. Om ändringar därtill krävs i det befintliga handläggningssystemet, kommer motsvarande kostnad uppstå också för sådana anpassningar.

Förslaget om en ändrad avräkningsordning föranleder ändringar i såväl mål- som medelhanteringssystem. Dessutom kräver förslagen ändringar i flera kringliggande system. Kostnaderna för dessa anpassningar bedöms uppgå till 6–9 miljoner kronor.

⁴⁵ Siffran avser ansökningar från såväl borgenären som gäldenären.

⁴⁶ Jfr *Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2025*, s. 41.

Ökad tid för handläggning vid verkställighet

Inledningsvis kan ändringarna i avräkningsordningen i viss mån öka Kronofogdemyndighetens administrativa börda vid handläggningen av mål med konsumentfordringar. Initialt bedöms ändringarna medföra ett ökat antal invändningar mot verkställighet och fler överklaganden av olika handläggningsbeslut. Kronofogdemyndigheten bedömer att dessa kostnader inte är större än att de rymms inom befintliga ramar.

10.7.2 Domstolar

Förslagen om ändringar i de grundläggande kriterierna för att beviljas skuldsanering – kvalificerad insolvens och skälighet – kan den närmaste tiden efter reglernas ikraftträdande förväntas medföra att Kronofogdemyndighetens beslut kommer att överklagas i något fler fall än i dag. Denna effekt kommer dock avta över tid och förslagen bedöms därför leda endast till marginella kostnadsökningar för domstolarna. Dessa bedöms rymmas inom befintliga ramar.

10.7.3 Finansiering av förslagen

Som redovisas i avsnitt 10.7.1 kommer förslagen att innebära initiala kostnadsökningar för Kronofogdemyndigheten. Kostnadsökningarna rymms inte inom myndighetens nuvarande anslag. Om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska en finansiering föreslås och denna ska i första hand ha anknytning till utredningens område (se 15 § kommittéförordningen [1998:1474]).

De mest kostnadsdrivande förslagen är de som gäller ändringar i skuldsaneringslagen. Det är uppenbarligen inte ändamålsenligt att söka finansiera dessa förslag genom att låta Kronofogdemyndigheten ta ut avgifter för sitt bistånd med upprättandet av en skuldsaneringsansökan (jfr 35 § skuldsaneringslagen). En sådan kontakt sker på myndighetens initiativ och det är i detta skede inte klarlagt om gäldenären kommer att beviljas skuldsanering. Dessutom kan en sådan avgift motverka syftet med bestämmelserna – att förmå fler långvarigt överskuldssatta att ansöka om skuldsanering.

Vi har i stället övervägt en finansiering inom ramen för systemet med förrättningskostnader vid Kronofogdemyndigheten. Grundavgiften för verkställighetsärenden är i dag som huvudregel 600 kronor. Avgiften tas i enskilda mål ut för varje år som handläggningen pågår (se 5 och 6 §§ förordningen [1992:1094] om avgifter vid Kronofogdemyndigheten). År 2025 kom det in nästan 2,1 miljoner mål om verkställighet, varav knappt 1,3 miljoner var allmänna mål och 0,8 miljoner enskilda mål. Grundavgiftens storlek har bestämts med utgångspunkt i att utmätning är en del av statens rättsvårdande verksamhet och avgiften är därför inte avsedd att täcka statens fulla kostnader (jfr t.ex. prop. 2006/07:34 s. 20 f.). Avgiften har varit densamma sedan år 2008. 600 kronor i 2008 års penningvärde motsvarar med dagens penningvärde cirka 835 kronor. Det framstår mot den bakgrunden inte som otänkbart att finansiera de nu aktuella ökade kostnaderna med en avgiftshöjning. Om avgiften höjs med exempelvis 50 kronor, skulle detta innebära ett tillskott till statskassan om 105 miljoner kronor, vilket med god marginal skulle finansiera de förslag som vi har lämnat.

Mot en sådan avgiftshöjning skulle det dock kunna framhållas att en beaktansvärd andel av utmätta medel redan räknas av mot grundavgiften. Även om avgiften endast uppgår till 600 kronor har den företrädare framför de fordringar som ingår i utmätningen och tas i enskilda mål ut årligen. Detta får till följd att cirka 10–12 procent av de medel som Kronofogdemyndigheten utmäter i enskilda mål avräknas mot grundavgifter (se tabell 5.1 i avsnitt 5.4.2). En sådan avgiftshöjning skulle därför vara kännbar för såväl gäldenärs- som borgenärskollektivet. Till saken hör att det allmännas kostnader för förslagen bedöms minska över tid, och bli kostnadsneutrala efter cirka 15 år.

En finansiering av de nu aktuella reformerna genom ökade grundavgifter vid verkställighet hos Kronofogdemyndigheten är alltså i och för sig en möjlig lösning men vi vill inte förorda den.

De ökade kostnaderna – i form av ytterligare anslag till Kronofogdemyndigheten – bör därför i stället finansieras inom ramen för reformutrymmet i statsbudgeten. På sikt framstår detta som mycket väl använda pengar. Överskuldssättningen bedöms i dag orsaka samhället kostnader om flera miljarder kronor per år, bl.a. i form av produktionsbortfall samt kostnader inom socialförsäkringsystem och

sjukvård.⁴⁷ Varje svårt överskuldssatt person beräknas kosta samhället cirka 300 000 kronor per år (se vidare nedan). En minskning av antalet långvarigt överskuldssatta personer kommer därför att medföra stora kostnadsbesparingar för samhället, som kan antas vida överstiga förslagets kostnader.

10.8 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen om en ändrad avräkningsordning och en mot gäldenären generösare skuldsaneringslag syftar till att fler gäldenärer ska få möjlighet att ta sig ur svår skuldsättning. Gäldenärerna ska i stället få chans till en omstart som ökar deras möjligheter att leva ett mer samhällsnyttigt liv. Åtgärderna har vidare potential att minska de hälso-relaterade verkningarna av överskuldssättning, underlätta unga skuldssattas inträde i vuxenlivet och leda till ökade förvärvsinkomster, inte bara för gäldenären utan även för dennes barn (se avsnitten 10.3.3, 10.4.1 och 10.4.3). Förslagen bedöms därför på flera sätt vara till nytta för samhällsekonomin.

De föreslagna åtgärderna bedöms också, som vi redan har berört, minska samhällets kostnader för överskuldssättningen, som uppgår till flera miljarder kronor årligen. Enligt beräkningar från år 2015 kostar varje svårt överskuldssatt person samhället cirka 300 000 kronor per år i form av produktionsbortfall och ersättning inom socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen.⁴⁸ I beräkningen ingår inte kommunernas kostnader för försörjningsstöd och eventuellt bortfall av skatteintäkter, vilket innebär att kostnaderna kan antas vara än högre.

I sammanhanget bör också framhållas att forskningen visar att överskuldssättningen får påverkan över generationer. Åtgärder som minskar överskuldssättningen kan därmed minska de samhällsekonomiska kostnaderna även i ett längre perspektiv.

Sammanfattningsvis bedöms förslagen kunna få mycket positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

⁴⁷ Riksrevisionens rapport *Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser*, RIR 2015:14.

⁴⁸ Se Riksrevisionens rapport *Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser*, RIR 2015:14. Det angivna beloppet utgår från att Riksrevisionen har beräknat den totala kostnaden för 28 015 överskuldssatta till 8,3 miljarder kronor, varav 3,3 miljarder avser sjukvårdskostnader, 2,8 miljarder avser produktionsbortfall och 2,2 miljarder avser ersättning inom socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen.

10.9 Informationsinsatser

Om ändringarna i skuldsaneringslagen genomförs, uppkommer det ett behov av information om de nya reglerna. Sådan information bör lämpligen lämnas genom Kronofogdemyndighetens informationskanaler samt av Konsumentverket och budget- och skuldrådgivare.

Kronofogdemyndigheten bör även informera såväl gäldenärer som borgenärer som förekommer hos myndigheten om ändringarna i avräkningsordningen. Eftersom reglerna är avsedda att även träffa fordringar utanför Kronofogdemyndighetens hantering kan det också finnas ett behov av bredare informationsinsatser. Sådana insatser kan lämpligen utföras av Konsumentverket och branschorganisationer.

Förslagen om när de olika reglerna ska träda i kraft (se avsnitt 9) har tagits fram med beaktande av behovet av informationsinsatser.

10.10 Utvärdering av förslagen

Utredningen ska inom ramen för konsekvensanalysen beskriva hur och när konsekvenserna av förslagen kan utvärderas (se 7 § 5 förordningen om konsekvensutredningar). Nedan följer vår bedömning av vem som kan ansvara för utvärderingen, vad som kan utvärderas och när utvärderingen kan ske. Förslagen om ändringar i skuldsaneringslagen syftar i huvudsak till att fler långvarigt överskuldsatta ska beviljas skuldsanering och till att en genomgången skuldsanering ska ge bättre effekt. Förslagen om ändringar i avräkningsordningen syftar i huvudsak till att färre gäldenärer ska hamna i långvarig överskuld-sättning och till att gäldenärers möjlighet att ta sig ur överskuld-sättning ska förbättras. Utvärderingsfrågorna nedan har formulerats med utgångspunkt i dessa syften.

10.10.1 Skuldsanering

Konsumentverket har uppgett att myndigheten, under förutsättning att det finns resurser, kan följa upp vilken effekt som ändringar i skuldsaneringslagen i olika avseenden har fått genom att intervjua budget- och skuldrådgivare. Eftersom det bedöms lämpligt att gäldenärer har slutfört skuldsaneringar enligt det nya regelverket innan reglerna ut-

värderas, bör Konsumentverkets utvärdering ske tidigast fem år efter reglernas ikraftträdande.

Kronofogdemyndigheten har uppgett att myndigheten ett år efter reglernas ikraftträdande kan följa upp

- hur många gäldenärer som ansökt om skuldsanering med stöd från Kronofogdemyndigheten,
- hur många av de beviljade skuldsaneringsgäldenärerna som tidigare har varit evighetsgäldenärer, och
- andelen ansökningar som har resulterat i att skuldsanering beviljats.

Denna del av utvärderingen syftar till att följa upp om fler långvarigt överskuldssatta beviljats skuldsanering.

Det bedöms även lämpligt att Kronofogdemyndigheten, tidigast fem år efter reglernas ikraftträdande, följer upp

- om det har skett en förändring av antalet omprövningar på grund av att gäldenären inte följer betalningsplanen,
- om det har skett en förändring av antalet ansökningar om omprövning eller beslutade ändringar eller upphävanden på grund av att gäldenärens ekonomiska förhållanden väsentligen har förbättrats, och
- andelen gäldenärer som återkommer med nya skulder efter en beviljad skuldsanering.

10.10.2 Avräkningsordningen

Svårigheterna med att beräkna avräkningsordningens effekter på kreditmarknaden och dess aktörer innebär att det är angeläget att regleringens effekter i detta avseende följas upp. En sådan övergripande utvärdering kan exempelvis utföras av berörda myndigheter eller överlämnas till ett forskningsprojekt.

I synnerhet den ändrade avräkningsordningens effekter på överskuldssättningen bör utvärderas. *Kronofogdemyndigheten* har uppgett att myndigheten kan utvärdera förslaget om en ändrad avräkningsordning genom att simulera hur evighetsgäldenärernas skulder skulle ha utvecklats med den nu gällande avräkningsordningen och jämföra

detta med den faktiska skuldtutvecklingen. En första utvärdering kan göras cirka sex månader efter ikraftträdandet och därefter följas upp regelbundet, exempelvis årsvis.

Därtill har *Konsumentverket* uppgett att myndigheten, under förutsättning att det finns resurser, kan följa upp vilken effekt den ändrade avräkningsordningen har fått för gäldenärers möjlighet att betala av sina skulder. En sådan utvärdering skulle kunna ske genom intervjuer med budget- och skuldrådgivare.

De nya reglerna behöver dock vara i kraft ett par år innan det är möjligt att bedöma reglernas effekter. Det bedöms därför lämpligt att en utvärdering sker tidigast fem år efter ikraftträdandet.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag (2027:000) om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar

1 § Denna lag tillämpas vid betalning av en förfallen fordran, om fordran avser en vara, tjänst eller annan nytting som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit en konsument för huvudsakligen enskilt bruk. Sådan betalning ska avräknas på borgenärens fordran och därmed sammanhängande förpliktelser i följande ordning:

1. fordran som avser kostnader enligt
 - lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m.,
 - lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, eller
 - 17 kap. 1 § utsökningsbalken,
2. fordran på ersättning för rättegångskostnader och ränta på sådan fordran,
3. kapitalfordran och annan fordran på vilken det löper ränta, och
4. fordran som avser dröjsmålsränta eller annan förpliktelse.

Ett avtalsvillkor som i jämförelse med första stycket är till nackdel för gäldenären är utan verkan mot denne.

I paragrafen regleras avräkningsordningen vid betalning av förfallna konsumentfordringar. För paragrafens tillämplighet har det ingen betydelse om fordran är fastställd i en exekutionstitel eller inte. Om fordran inte är fastställd, krävs det dock att parterna är ense om fordran och de därmed sammanhängande förpliktelsernas storlek.

Bestämmelserna får i praktiken betydelse enbart när gäldenären inte kan betala hela den förfallna fordran men frivilligt betalar en del av fordran. Avräkningsordningen för motsvarande fordringar vid utmätning regleras i stället i 13 kap. 13 a § utsökningsbalken. Skälen bakom förslaget har redovisats i avsnitt 5.7.

Första stycket

Regleringen i *första stycket* utgör en särreglering som gäller i stället för vad som föreskrivs i 9 kap. 5 § andra meningen handelsbalken.

En första förutsättning för att bestämmelserna ska vara tillämpliga är att fordran är förfallen till betalning. Fordrans förfallodag kan t.ex. framgå av parternas avtal. Om parterna inte har avtalat om förfallotidpunkten på förhand, är gäldenären som utgångspunkt skyldig att betala på borgenärens uppmaning (se 5 § lagen [1936:81] om skuldebrev). För vissa avtalstyper finns dock särbestämmelser, se t.ex. 7 kap. 2 § konsumentköplagen (2022:260) och 41 § andra stycket konsumenttjänstlagen (1985:716).

Kravet på att fordran måste vara förfallen till betalning innebär att regleringen inte är tillämplig när en konsument nyttjar sin rätt att betala en konsumentkredit innan den avtalade förfallotiden har inträtt (se 32 § konsumentkreditlagen¹). Om en konsument betalar en konsumentkredit före fordrans förfallodag, ska avräkning följaktligen ske i enlighet med 9 kap. 5 § handelsbalken, vilket innebär att betalningen ska avräknas mot ränta före kapital. En konsument kan alltså inte med stöd av förevarande paragraf destinera sin betalning till ett kapitalbelopp som inte har förfallit till betalning; först måste förfallen ränta betalas.

Regleringen är tillämplig även om inte hela fordran är förfallen till betalning. Den ska emellertid då tillämpas endast i fråga om det eller de belopp som har förfallit till betalning. Om gäldenären har en skuld på 20 000 kronor men det enda som har förfallit till betalning är vissa amorteringar på sammanlagt 5 000 kronor samt en räntefordran om 150 kronor, är bestämmelserna således tillämpliga enbart i förhållande till förfallna amorteringar och förfallen ränta.

Avräkningsordningen är inte bara tillämplig i fråga om kapitalfordran och fordran på upplupen ränta utan även på sådana sammanhängande betalningsförpliktelser som anknyter till kapital- eller räntefordran, t.ex. rättegångs- eller inkassokostnader. I den mån det förekommer sådana biförpliktelser kan dock den särskilda avräkningsordningen tillämpas enbart i fråga om den del av den sammanlagda fordran som har förfallit till betalning.

En ytterligare förutsättning för att bestämmelserna ska tillämpas är att huvudfordran är en konsumentfordran. Att paragrafen är tillämplig

¹ Se 6 kap. 1 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

enbart när huvudfordran är en konsumentfordran framgår i lagtexten av orden ”fordran avser en vara, tjänst eller annan nyttighet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit en konsument för huvudsakligen enskilt bruk”. Begreppen konsument och näringsidkare har i detta sammanhang samma betydelse som i annan konsumenträttslig lagstiftning, se t.ex. 1 kap. 2 § konsumentköplagen (2022:260) och 2 § konsumentkreditlagen². Den gjorda avgränsningen innebär att regleringen har en bred tillämplighet och omfattar samma fordringstyper som den treåriga preskriptionsfristen i 2 § andra stycket preskriptionslagen (1981:130) (se prop. 1979/80:119 s. 91 f. samt NJA 1988 s. 503, NJA 1993 s. 724, NJA 2012 s. 414, NJA 2013 s. 700 och NJA 2013 s. 980). – Regleringen är tillämplig även när kapitalbeloppet av konsumentfordran redan är reglerat men det kvarstår olika slag av räntefordringar, rättegångskostnader eller andra biförpliktelser som har uppkommit som en följd av konsumentfordran.

En borgenärs fordran mot den som har lämnat borgen till säkerhet för en konsumentfordran ska i detta sammanhang likställas med en konsumentfordran. Borgensmannen kan alltså påkalla avräkning på samma sätt som huvudgäldenären (konsumenten).

En konsumentfordran behåller sin karaktär av konsumentfordran även om näringsidkaren i konsumentförhållandet överläter fordran till annan; så är fallet även om den som tar över fordran själv inte är näringsidkare.

Avräkningsordningen anges i punkterna 1–4.

Enligt *punkten 1* ska avräkning i första hand ske mot vissa kostnader med samband till de åtgärder som borgenären har vidtagit för att få sin fordran betald. Sådana poster består av kostnader som borgenären har rätt att få ersätta enligt lagen om ersättning för inkassokostnader m.m., lagen om betalningsföreläggande och handräckning samt 17 kap. 1 § utsökningsbalken. Om en fordran innefattar ersättning för kostnader för betalningspåminnelse, inkassokrav och upprättande av amorteringsplan (jfr 4 § andra stycket lagen om ersättning för inkassokostnader m.m.), ska alltså betalning först avräknas mot dessa poster. Detsamma gäller ersättning för kostnader i samband med mål om betalningsföreläggande, däribland ansökningsavgift och ersättning för eget arbete och arvode (jfr 48 § lagen om betalningsföreläggande och handräckning). Om borgenären tidigare har ansökt

² Se 1 kap. 3 § konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

om verkställighet av fordran och Kronofogdemyndigheten inom ramen för det verkställighetsärendet inte har kunnat ta ut förrättningskostnaderna hos gäldenären, ska betalningen i första hand också avräknas mot anspråket på ersättning för sådana kostnader, t.ex. grundavgiften (jfr 2 § förordningen [1992:1094] om avgifter vid Kronofogdemyndigheten).

Därefter ska, enligt *punkten 2*, betalningen avräknas mot fordran på ersättning för rättegångskostnader. Med ersättning för rättegångskostnader avses här ersättning för kostnader som har uppkommit i rättegång som avsett fullgörelse eller fastställelse av huvudfordran och som gäldenären har ålagts att betala genom dom eller beslut. Med rättegångskostnadsersättning jämföras här ränta på rättegångskostnadsersättning (se 18 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken).

När rättegångskostnaderna är reglerade till fullo, ska betalningen – enligt *punkten 3* – avräknas mot huvudfordrans kapitalbelopp och mot annan fordran som löper med ränta. Med ”annan fordran som löper med ränta” avses främst upplupen kreditränta som löper med avtalad dröjsmålsränta. För det fall att såväl kapitalbelopp som annan räntebärande fordran kvarstår obetald avgör borgenären på vilken av dessa fordringar som betalningen ska avräknas.

I sista hand ska – enligt *punkten 4* – gjord betalning avräknas mot fordran på upplupen dröjsmålsränta och eventuella övriga förpliktelser. Det gäller såväl fordran på sådan dröjsmålsränta som utgår enligt lag som fordran på avtalad dröjsmålsränta. Övriga förpliktelser kan t.ex. avse avgifter som följer av parternas avtal.

Andra stycket

Av *andra stycket* framgår att avräkningsordningen är tvingande till konsumentens förmån. Det innebär att gäldenären inte är bunden av ett avtalsvillkor som i jämförelse med första stycket är till nackdel för honom eller henne. Parterna kan med andra ord inte med bindande verkan träffa avtal om att avräkning i första hand ska ske mot fordran som avser dröjsmålsränta. Bestämmelsen hindrar dock inte att gäldenären i samband med betalningen efterger sin rätt enligt paragrafen och medger att det belopp som betalas ska avräknas på annat sätt än vad som anges i lagen.

En näringsidkare som använder ett villkor som strider mot lagen kan förbjudas att i framtiden i liknande fall använda samma eller väsentligen samma villkor i enlighet med 3 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2031.
2. Lagen tillämpas också på fordringar som har tillkommit före lagens ikraftträdande.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2031. Skälen för detta har behandlats i avsnitt 9.

Av *punkten 2* framgår att lagen ska tillämpas också på sådana fordringar som har tillkommit före lagens ikraftträdande. Från och med lagens ikraftträdande gäller alltså den föreskrivna avräkningsordningen för samtliga förfallna konsumentfordringar och därmed sammanhängande förpliktelser, oavsett när fordran har tillkommit. Skälen för detta har behandlats i avsnitten 5.7.4 och 7.3.

11.2 Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

8 §

En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering eller F-skuldsanering, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Om uppgiften rör en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning, ska den dock gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes.

En uppgift om skuldsanering *eller F-skuldsanering* ska gallras senast *tre* år efter den dag då inledandebeslutet meddelades. Om en betalningsplan löper ut senare, ska dock uppgiften gallras senast den dag då planen löper ut.

En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 34 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 18 § kronofogdedatalagen (2026:128).

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en uppgift om en fysisk person ska gallras. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.3.

Ändringen i *tredje stycket* görs till följd av att betalningsplanens längd vid skuldsanering kortas från fem till tre år.

11.3 Förslaget till lag om ändring i räntelagen (1975:635)

4 b §

Ett avtalsvillkor som innebär att ränta ska betalas på sådan ränta som har utgått på grund av att betalningstiden för en fordran har försuttits är utan verkan mot gäldenären, om fordran avser en vara, tjänst eller annan nytthet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit en konsument för huvudsakligen enskilt bruk.

Paragrafen är ny. Den är enbart tillämplig på konsumentfordringar. Innebörden är att i ett konsumentförhållande är ett avtalsvillkor om att ränta ska utgå på dröjsmålsränta utan verkan. Bestämmelsen är indispositiv och avviker därmed från lagens i huvudsak dispositiva karaktär (jfr 1 § andra stycket). Skälen till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 5.7.5.

Bestämmelsen är alltså tillämplig enbart i fråga om konsumentfordringar. Beträffande innebörden i begreppet konsumentfordringar, se kommentaren till 1 § i förslaget till lag om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar.

Räntelagen ger inte borgenären någon rätt till ränta på förfallen ränta. Det har däremot hittills varit möjligt att avtala om att ränta ska utgå på ränta. Förevarande paragraf innebär att denna avtalsfrihet begränsas, såvitt gäller konsumentfordringar. Det kommer med den föreslagna regleringen fortfarande att vara möjligt att avtala om ränta på fordran som avser upplupen kreditränta men möjligheten att avtala om ränta på fordran som avser dröjsmålsränta (i lagtexten ”sådan ränta som har utgått på grund av att betalningstiden försuttits”) tas bort. För det fall att sådana avtalsvillkor ändå tas in i avtalet mellan parterna är de utan verkan, dvs. de kan inte göras gällande mot gäldenären. Det kommer inte heller att vara möjligt att i parternas fortsatta mellanhavanden, t.ex. vid upprättandet av en betalningsplan, ta in villkor om ränta på dröjsmålsränteskuld. Även om dröjsmålsränteskulden är det enda belopp som kvarstår för gäldenären att

betala får någon ränta på dröjsmålsröntan inte tas ut (jfr 1 § första stycket 4 lagen [2031:000] om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar).

Som redan har berörts påverkar paragrafen inte möjligheten att avtala om att dröjsmålsränta ska utgå på annan ränta än dröjsmålsränta. Utrymmet för sådana avtalsvillkor kan dock påverkas av andra konsumentskyddande regler (se t.ex. 19 a och 19 b §§ konsumentkreditlagen³).

En näringsidkare som använder ett villkor som strider mot bestämmelsen kan förbjudas att i framtiden i liknande fall använda samma eller väsentligen samma villkor i enlighet med 3 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

11.4 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

2 kap.

2 a §

Om sökandens anspråk grundas på en sådan fordran som avses i 13 kap. 13 a § första stycket, får sökanden inte begränsa sitt yrkande på ett sätt som hindrar att avräkning kan ske i enlighet med den bestämmelsen.

Kronofogdemyndigheten får förelägga sökanden att lämna sådana uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om yrkandet har begränsats i strid med första stycket.

Om yrkandet har begränsats i strid med första stycket, får ansökan avvisas.

Paragrafen, som är ny, innebär att en borgenärs yrkande avseende en konsumentfordran inte får begränsas på sätt som medför att den särskilda avräkningsordningen i 13 kap. 13 a § inte kan tillämpas fullt ut. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.5.

Första stycket

Enligt *första stycket* gäller bestämmelsen när sökandens anspråk grundar sig på en sådan fordran som avses i 13 kap. 13 a §, dvs. på en konsumentfordran (se vidare kommentaren till den paragrafen). I uttrycket ”anspråket grundas på en sådan fordran” ligger att bestämmelsen är tillämplig även när verkställighet begärs för annat än

³ Se 4 kap. 4 och 5 §§ konsumentkreditlagen (2026:1011) som träder i kraft den 20 november 2026.

själva konsumentfordran men anspråket har sitt ursprung i förekomsten av en konsumentfordran. Det innebär att bestämmelsen blir tillämplig även på t.ex. anspråk på upplupen ränta på kapitalfordran och på anknytande rättegångskostnader eller andra liknande biförpliktelser. Av särskild betydelse är att bestämmelsen är tillämplig även när ansökan avser enbart något annat än konsumentfordrans kapitalbelopp.

I den angivna situationen – dvs. när anspråket grundar sig på en konsumentfordran – får sökanden inte begränsa sitt yrkande på ett sätt som hindrar att avräkning sker enligt bestämmelserna i 13 kap. 13 a §. Sökanden får alltså inte fritt bestämma vilken del av fordran som ska verkställas. Det innebär framför allt att sökanden inte kan begränsa sitt yrkande till sådana obetalda fordringsposter som befinner sig längre ner i avräkningsordningen, t.ex. fordran på dröjsmålsränta. Självfallet är dock sådana begränsningar möjliga om samtliga fordringsposter högre upp i avräkningsordningen redan är betalade; i det fallet kommer ju begränsningen inte att få någon betydelse vid tillämpningen av avräkningsordningen i 13 kap. 13 a §. Lika självklart är att borgenären aldrig är skyldig att yrka verkställighet av mer än det som är verkställbart; bestämmelsen hindrar alltså aldrig att borgenären begränsar sitt yrkande till de belopp som är förfallna till betalning.

Andra stycket

Kronofogdemyndigheten får enligt *andra stycket* förelägga sökanden att lämna sådana uppgifter som krävs för myndighetens prövning av frågan. Om det är uppenbart att yrkandet kan strida mot bestämmelsen, såsom när yrkandet endast omfattar dröjsmålsränta, får Kronofogdemyndigheten självmant beakta bestämmelsen. Om Kronofogdemyndigheten själv har uppmärksammat frågan – eller om galdenären har invänt att yrkandet strider mot bestämmelsen och det inte är uppenbart att invändningen saknar grund – bör Kronofogdemyndigheten förelägga sökanden att förklara hur yrkandet förhåller sig till avräkningsordningen. Sökanden får då möjlighet att förklara saken för Kronofogdemyndigheten, t.ex. att poster som ska avräknas före det yrkade beloppet redan har betalats.

Tredje stycket

Enligt *tredje stycket* ska en ansökan som står i strid med första stycket avvisas. Avvisning förutsätter givetvis, som utgångspunkt, att Kronofogdemyndigheten har kunnat konstatera att ansökan är oförenlig med första stycket. Frågan om avvisning kan aktualiseras genom att gäldenären invänder att yrkandet har begränsats på ett sätt som hindrar att avräkning sker enligt 13 kap. 13 a § eller genom att Kronofogdemyndigheten på egen hand har uppmärksammat frågan (se kommentaren till andra stycket). Innan avvisning sker, bör sökanden ges tillfälle att förklara sig. Om sökanden inte svarar på förelägandet eller inte lämnar något relevant svar, hindrar det inte myndigheten från att pröva frågan om avvisning på tillgängligt material. Beträffande överklagande av ett sådant beslut, se 18 kap.

3 kap.

21 §

Verkställighet får inte äga rum om

1. svaranden visar att han eller hon har fullgjort betalningsskyldighet eller annan förpliktelse som ansökningen om verkställighet avser *eller att han eller hon genom ett beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering har befriats från ansvar för betalningen av skulden, eller*

2. svaranden till kvittning åberopar fordran, som har fastställts genom exekutionstitel vilken får verkställas eller som grundas på skuldebrev eller annat skriftligt fordringsbevis, och i övrigt förutsättningar för kvittning föreligger.

Verkställighet får inte heller äga rum om svaranden gör gällande att annat förhållande som rör parternas mellanhavande utgör hinder mot verkställighet och invändningen *inte* kan lämnas utan avseende.

Föreligger fall som avses i första eller andra stycket och har åtgärd för verkställighet redan vidtagits i målet, *ska* åtgärden *gå åter*, om det kan ske.

Kronofogdemyndighetens beslut med anledning av *en* invändning som avses i första eller andra stycket hindrar *inte* att saken prövas i rättegång.

Paragrafen reglerar i vilken utsträckning invändningar som görs mot verkställigheten påverkar förfarandet. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.4.

Första stycket har delats upp i två punkter. I *punkten 1* har gjorts ett tillägg om att verkställighet inte får äga rum om svaranden visar att han eller hon genom ett beslut om skuldsanering eller F-skuld-

sanering har befriats från ansvar för betalning av skulden. Av 47 § skuldsaneringslagen (2016:675) och 49 § lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare framgår att en gäldenär genom en skuldsanering och en F-skuldsanering befrias från ansvaret för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen, i den utsträckning som dessa sätts ned. Enligt samma bestämmelse befrias gäldenären även från ansvaret för betalning av skulder som inte är kända i ärendet. Det innebär att det föreligger hinder mot att begära verkställighet med stöd av en exekutionstitel som har erhållits före skuldsaneringsbeslutet, om denna avser en fordran som omfattas av skuldsaneringen (se prop. 1993/94:123 s. 105 f. och prop. 2015/16:125 s. 264). Genom tillägget i punkten 1 tydliggörs nu att det också föreligger hinder mot verkställighet i de fall exekutionstiteln har meddelats efter beslutet om skuldsanering eller F-skuldsanering. Att gäldenären redan vid domstolens eller Kronofogdemyndighetens prövning inför domen eller utslaget hade kunnat invända att fordran omfattas av en skuldsanering eller F-skuldsanering saknar betydelse. Bestämmelsen klargör alltså att det föreligger hinder mot verkställighet av en fordran som har satts ned eller prekluderats genom en skuldsanering eller F-skuldsanering, oavsett om exekutionstiteln har erhållits i tiden före eller efter skuldsaneringsbeslutet.

Ändringarna i övriga stycken är redaktionella.

10 kap.

11 §

Fordringarna *ska tas upp* efter det företräde som gäller enligt lag. Ränta och annan biförpliktelse *ska tas upp* före fordringens kapitalbelopp, om *inte* borgenären yrkar annat. *Om en fordran är sådan som avses i 13 kap. 13 a §, ska den dock tas upp i den ordning som anges i den paragrafen.*

Förrättningskostnaderna *ska tas upp* närmast före exekutionsfordringen.

En fordran ska tas upp även om den är beroende av villkor eller är tvistig. *Om panträtt för en fordran är beroende av att en sökt inteckning beviljas, ska fordringen tas upp* med det företräde som tillkommer den om inteckningen beviljas.

När försäljning har begärts av förvaltaren i konkurs, anses konkursboet som sökande utan förmånsrätt, om *inte* annat följer av 5 §.

Paragrafen reglerar i vilken ordning fordringar ska tas upp i sakägarförteckningen vid försäljning av registrerat skepp (se även 11 kap. 1 §). Övervägandena finns i avsnitt 5.7.2.

I *första stycket* införs en ny tredje mening med en särreglering för fordringar som avses i 13 kap. 13 a §, dvs. konsumentfordringar (se vidare om tillämpningsområdet i kommentaren till den bestämmelsen).

Bestämmelsen anger hur de olika posterna i en konsumentfordran ska tas upp i sakägarförteckningen. Hänvisningen till 13 kap. 13 a § innebär att kostnader enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. och lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning ska tas upp först. Därefter ska tas upp fordran på ersättning för rättegångskostnader och ränta på sådana kostnader, därefter kapitalfordran jämte annan fordran på vilken det löper ränta och slutligen fordran avseende dröjsmålsränta eller annan förpliktelse. Se vidare kommentaren till 13 kap. 13 a §.

I paragrafen har också gjorts mindre språkliga ändringar.

12 kap.

26 §

Fordringar och rättigheter *ska tas upp* efter det företräde som gäller enligt lag. Ränta och annan biförpliktelse *ska tas upp* före fordringens kapitalbelopp, om *inte* borgenären yrkar annat. *Om en fordran är sådan som avses i 13 kap. 13 a §, ska den dock tas upp i den ordning som anges i den paragrafen.*

Förrättningskostnaderna *ska tas upp* närmast före exekutionsfordringen.

Fordran eller rättighet *ska tas upp* även om den är beroende av villkor eller är tvistig. *Om* panträtt för *en* fordran är beroende av att *en* sökt in-teckning beviljas eller *om* inskrivning av rättighet är sökt men ännu *inte* beviljad, *ska* fordringen eller rättigheten *tas upp* med det företräde som tillkommer den om in-teckningen eller inskrivningen beviljas.

När försäljning har begärts av förvaltaren i konkurs, anses konkursboet som sökande utan förmånsrätt, om *inte* anslutning har skett enligt 13 §.

Paragrafen reglerar i vilken ordning som fordringar ska tas upp i sakägarförteckningen vid försäljning av fast egendom. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.2.

I *första stycket* införs en ny tredje mening med en särreglering för fordringar som avses i 13 kap. 13 a § (dvs. konsumentfordringar, se vidare om tillämpningsområdet i kommentaren till den paragrafen).

Genom den nya bestämmelsen klargörs hur de olika delarna av en konsumentfordran ska tas upp i sakägarförteckningen. Hänvisningen till 13 kap. 13 a § innebär att kostnader enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. och lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning ska tas upp först. Därefter ska tas upp fordran på ersättning för rättegångskostnader och ränta på sådana kostnader, därefter kapitalfordran jämte annan fordran på vilken det löper ränta och sist fordran som avser dröjsmålsränta eller annan förpliktelse. Se vidare kommentaren till 13 kap. 13 a §.

I paragrafen har också gjorts mindre språkliga ändringar.

13 kap.

Särskilda bestämmelser beträffande konsumentfordringar

13 a §

Om fordran avser en vara, tjänst eller annan nytthet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit en konsument för huvudsakligen enskilt bruk, ska medel som tillkommer en borgenär avräknas på fordran och därmed sammanhängande förpliktelser i följande ordning:

- 1. fordran som avser kostnader enligt*
 - lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m., eller*
 - lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning,*
- 2. fordran på ersättning för rättegångskostnader och ränta på sådan fordran,*
- 3. kapitalfordran och annan fordran på vilken det löper ränta, och*
- 4. fordran som avser dröjsmålsränta eller annan förpliktelse.*

Är borgenären en juridisk person och gäldenären en fysisk person ska fordran, om annat inte framgår, anses vara sådan som avses i första stycket.

Paragrafen är ny och reglerar i vilken ordning influtna medel ska avräknas när den aktuella fordran är, eller har anknytning till, en konsumentfordran. Den angivna avräkningsordningen överensstämmer i huvudsak med den som anges i förslaget till lag om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

Paragrafen gäller, inom sitt tillämpningsområde, i stället för det som sägs i 13 § första stycket. En förutsättning för att den ska tillämpas är att huvudfordran är en konsumentfordran. Detta framgår av att den ska tillämpas när den fordran för vilken utmätning har skett är en fordran som ”avser en vara, tjänst eller annan nytthet som en

näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit en konsument för huvudsakligen enskilt bruk”. Tillämpningsområdet är därmed detsamma som tillämpningsområdet för förslaget till lag om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar. Det kan därför i denna del hänvisas till vad som har sagts i författningskommentaren till det förslaget. Om fordran omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, saknas det utrymme för parterna att yrka att avräkning ska ske i annan ordning (jfr 13 §).

Avräkningsordningen, som anges i *första stycket*, överensstämmer i huvudsak med avräkningsordningen i förslaget till lag om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar. Uttagandet av förrättningskostnaderna i målet regleras dock helt av 17 kap. (jfr 1 § första stycket 1 tredje strecksatsen i nyss angiven lag). I övrigt är bestämmelsen avsedd att tillämpas på motsvarande sätt. Vad som sägs i författningskommentaren till den lagen gäller därmed också här.

Kronofogdemyndigheten ska självmant beakta om en fordran utgör en sådan fordran som avses i paragrafen, dvs. om den är eller går tillbaka på en konsumentfordran. I *andra stycket* finns en presumptionsregel som föreskriver att fordran ska anses vara en konsumentfordran om borgenären är en juridisk person och gäldenären en fysisk person. I sådana fall ska utmäta medel som utgångspunkt avräknas enligt första stycket. För att avräkning i stället ska ske enligt 13 § krävs att det föreligger omständigheter som visar att fordran inte utgör en konsumentfordran. Så kan exempelvis vara fallet om det framgår att gäldenären har ingått det avtal som fordran grundar sig på i samband med en näringsverksamhet som han eller hon har bedrivit eller om det framgår att fordran utgör skadestånd.

Om borgenären i stället är en fysisk person är presumptionen i stället att det inte är fråga om en konsumentfordran. Den presumptionen bryts emellertid om det står klart att borgenären har ingått det avtal som fordran går tillbaka på i egenskap av enskild näringsidkare. Detta kan exempelvis framgå av sökandens ansökan eller av andra uppgifter som framkommer i verkställighetsmålet.

21 §

Bestämmelserna i 1, 13, 13 a, 14 och 20 §§ gäller inte för sökanden i ett allmänt mål. För ett sådant mål gäller inte heller 4–6 §§, 7 § första–tredje styckena, 8 och 9 §§ annat än om fördelning ska ske med en enskild borgenär eller om det ska hållas ett fördelnings sammanträde. I ett sådant mål gäller inte 7 § tredje stycket, om sökandens fordran berörs av tvisten.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de bestämmelser som inte är tillämpliga i allmänna mål. I första meningen görs ett tillägg om att den nya paragrafen (13 a §) med särskilda bestämmelser beträffande konsumentfordringar inte ska tillämpas i allmänna mål. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028 i fråga om 3 kap. 21 § och i övrigt den 1 januari 2031.

2. Lagen ska tillämpas även i mål som har inletts före ikraftträdandet beträffande förhållanden som hänför sig till tiden därefter.

Punkten 1 föreskriver att ändringarna i 3 kap. 21 § träder i kraft den 1 juli 2028 och att övriga ändringar träder i kraft den 1 januari 2031.

Av *punkten 2* framgår att lagen ska tillämpas i samtliga pågående mål, även i sådana som har inletts före ikraftträdandet. Det innebär att även ansökan i ett mål som pågick vid ikraftträdandet kan avvisas om yrkandet är begränsat på ett sätt som hindrar att avräkning kan ske enligt 13 kap. 13 a §. De nya bestämmelserna ska dock tillämpas enbart i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet. Om fördelning och utbetalning av utmäta medel har skett före ikraftträdandet, ska alltså tidigare bestämmelser tillämpas, även om beslutet senare överklagas (jfr prop. 1994/95:49 s. 90).

11.5 Förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2016:675)

Information, stöd och rådgivning till skuldsatta

2 §

Kronofogdemyndigheten ska på lämpligt sätt lämna upplysningar om skuldsanering till svårt skuldsatta fysiska personer som är eller har varit föremål för verkställighet enligt utsökningsbalken. *Upplysningarna ska innehålla information om Kronofogdemyndighetens möjligheter att bistå den skuldsatta personen inför en ansökan om skuldsanering.*

Kronofogdemyndigheten ska också i lämplig omfattning bistå sådana svårt skuldsatta personer som avses i första stycket med att inhämta de uppgifter från myndighetens register som behövs för att upprätta en ansökan om skuldsanering. Om inte särskilda skäl talar mot det, får myndigheten också lämna hjälp vid upprättandet av ansökan.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om de åtgärder som Kronofogdemyndigheten ska eller får vidta enligt första och andra styckena.

I paragrafen regleras Kronofogdemyndighetens skyldighet att lämna information om skuldsanering och att bistå vid upprättandet av en ansökan om skuldsanering. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

Såsom framgår av första stycket första meningen ska Kronofogdemyndigheten lämna information till svårt skuldsatta gäldenärer som är eller har varit föremål för verkställighet om möjligheten till skuldsanering. Kronofogdemyndigheten kan även fortsättningsvis lämna information om skuldsanering också i andra sammanhang och till andra personer (jfr prop. 2015/16:125 s. 203).

Informationen ska lämnas ”på lämpligt sätt”. Det förutsätts att Kronofogdemyndigheten själv utarbetar lämpliga rutiner för hur informationen ska tillhandahållas. Utgångspunkten bör dock vara att myndigheten aktivt arbetar dels för att alla svårt skuldsatta personer som kan antas vara i behov av upplysningar om skuldsanering kan identifieras, dels för att dessa personer får del av den information som myndigheten kan tillhandahålla. I en del fall kan skriftlig information vara tillräcklig. Om den skriftliga informationen inte leder till att gäldenären på egen hand ansöker om skuldsanering, bör dock Kronofogdemyndigheten regelmässigt initiera en personlig kontakt. Ingenting hindrar att dessa inleds per telefon. Myndigheterna bör emellertid verka för att de fortsatta kontakterna sker på sätt som garanterar en bra dialog mellan myndigheten och den enskilde. I många fall

kan det finnas behov av att myndigheten på ett tidigt stadium erbjuder och rekommenderar gäldenären ett personligt möte. Vilket sätt som myndigheten använder för att förmedla upplysningar och stöd blir dock givetvis beroende av gäldenärens intresse; myndigheten har ingen möjlighet att förelägga gäldenären att delta vid ett sammanträffande. Det kan dock krävas flera kontaktförsök innan det kan utrönas om gäldenären är intresserad av ytterligare upplysningar och stöd.

I första stycket andra meningen införs en bestämmelse om att upplysningarna också ska innefatta information om den hjälp som myndigheten kan lämna i samband med ansökan. Vilken närmare information som i övrigt ska lämnas får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, inbegripet gäldenärens intresse. Det är givet att myndigheten bör förvissa sig om att gäldenären känner till vilken hjälp han eller hon kan få från den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

Det är naturligt att Kronofogdemyndigheten i sina kontakter med svårt skuldsatta gäldenärer framhåller fördelarna med skuldsanering. Samtidigt måste informationen vara rättvisande och neutral. Det måste klargöras att det sist och slutligen är gäldenären själv som avgör om en ansökan ska göras och att inga garantier kan lämnas för att en ansökan kommer att bifallas. Tjänstemannen bör alltså avstå från att göra en prognos om utfallet av en ansökan. Gäldenären bör också uppmärksammas på de svårigheter som ett skuldsaneringsförfarande kan innebära, inte minst att han eller hon under flera år måste följa en viss betalningsplan.

Om det framkommer att gäldenären har behov av stöd, utöver det som Kronofogdemyndigheten kan bistå med, bör myndigheten verka för att gäldenären tar kontakt med en budget- och skuldrådgivare. Ingenting hindrar att tjänstemannen vid myndigheten hjälper till att etablera en sådan kontakt. Detta kan vara lämpligt om det exempelvis framkommer att gäldenären inte är beredd att ansöka om skuldsanering men ändå har behov av stöd för att få ordning på sin ekonomi. Detsamma gäller om det står klart att gäldenären inte uppfyller de formella kraven för att beviljas skuldsanering (se 6 och 8 §§). Även i situationer där en ansökan om och ett beslut om skuldsanering kan förutses kan tjänstemannen i vissa fall ha anledning att verka för att gäldenären tar en kontakt med en budget- och skuldrådgivare. Det gäller särskilt när tjänstemannen bedömer att gälde-

nären är i behov av mer omfattande stödåtgärder för att långsiktigt hantera sin ekonomi.

Om det vid Kronofogdemyndighetens kontakter med en gäldenär visar sig att denne är intresserad av att ansöka om skuldsanering, aktualiseras bestämmelsen i det nya *andra stycket* första meningen, dvs. myndigheten ska då i lämplig omfattning bistå gäldenären med att inhämta de uppgifter från myndighetens register som behövs för att upprätta en ansökan om skuldsanering. Bestämmelsen gäller endast de gäldenärer som avses i första stycket, dvs. gäldenärer som är svårt skuldsatta och som är eller har varit föremål för verkställighet. I rekviritet ”i lämplig omfattning” ligger att myndigheten någon gång kan avstå från att bistå gäldenären, om det redan på ett tidigt stadium står klart att en ansökan om skuldsanering inte skulle kunna bifallas. Det förhållandet att bestämmelsen är avgränsad till de gäldenärer som avses i första stycket och att bistånd behöver lämnas enbart ”i lämplig omfattning” är dock inte avsett att hindra myndigheten från att, i den utsträckning myndigheten har resurser till det, lämna liknande hjälp även i andra fall. Det gäller givetvis även när en gäldenär på eget initiativ har vänt sig till Kronofogdemyndigheten och anmält intresse för att ansöka om skuldsanering.

Bestämmelsen innebär en skyldighet att ”bistå” gäldenären. I detta ligger att Kronofogdemyndigheten ska agera enbart när gäldenären själv har uttryckt intresse av att få myndighetens hjälp. Det bör t.ex. inte komma i fråga att myndighetens tjänstemän redan före den första kontakten med gäldenären upprättar ett utkast till ansökan i syfte att gäldenären senare ska förmås underteckna handlingen. Det hindrar dock givetvis inte att myndighetens tjänstemän förbereder sig för ett möte med gäldenären genom att ta fram viss information om gäldenären från myndighetens register. Gäldenärens inställning – som i och för sig kan inhämtas informellt – bör dokumenteras på lämpligt sätt (jfr 27 § förvaltningslagen [2017:900]).

Kronofogdemyndighetens skyldighet enligt andra stycket första meningen är begränsad till att inhämta sådana uppgifter som behöver lämnas i en ansökan om skuldsanering. Det är här fråga endast om sådana uppgifter som finns tillgängliga i myndighetens register. Det ankommer alltså inte på myndigheten att i detta skede inhämta externa uppgifter från borgenärerna eller att införskaffa sådana uppgifter om gäldenärens personliga förhållanden som inte framgår av myndighetens register.

Enligt andra stycket får Kronofogdemyndigheten också i lämplig omfattning lämna hjälp vid upprättandet av ansökan. Bestämmelsen är fakultativ och överlämnar till myndigheten att avgöra i vilken utsträckning och på vilket sätt som detta slag av hjälp ska lämnas. I lagtexten markeras dock, genom orden ”om inte särskilda skäl talar mot det”, att det kan förekomma situationer då myndigheten bör avstå från att bistå gäldenären med upprättandet av ansökan. Så kan exempelvis vara fallet om det redan på förhand är uppenbart att gäldenären inte uppfyller de formella kraven för att beviljas skuldsanering.

Det ankommer på Kronofogdemyndigheten att avgöra vilken hjälp som bör lämnas. Myndigheten bör normalt kunna hjälpa till med att fylla i ansökan med utgångspunkt i de uppgifter som myndigheten har tillgång till eller som gäldenären har lämnat. Myndigheten bör i det sammanhanget fästa gäldenärens uppmärksamhet på vilka ytterligare uppgifter som kan behöva lämnas och uppmana honom eller henne att införskaffa dessa. En del sådana uppgifter, t.ex. uppgifter om gäldenärens nuvarande personliga förhållanden eller andra uppgifter om anledningen till gäldenärens ekonomiska problem, bör kunna tas fram i dialog mellan myndighetens tjänstemän och gäldenären. Andra uppgifter måste hämtas från annat håll. Inhämtandet av uppgifter av det senare slaget bör myndigheten inte bistå med. Myndigheten bör alltså i detta skede inte själv ta kontakter med utomstående för att utreda sakförhållandena. I den mån gäldenären behöver hjälp med detta bör myndigheten hänvisa honom eller henne till den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

Det är självklart att det bistånd som myndighetens tjänstemän lämnar måste lämnas på ett neutralt och objektiva sätt. Biståndet ska alltså inte innefatta eventuella argumenterande avsnitt i ansökan.

Paragrafen reglerar inte hur Kronofogdemyndigheten ska organisera den verksamhet som beskrivs i paragrafen. Det ligger emellertid i sakens natur att verksamheten bara kan skötas av tjänstemän som saknar all aktuell koppling till de tjänstemän som handlägger och beslutar i skuldsaneringsärendena. Det måste med andra ord finnas vattentäta skott mellan verksamheten enligt denna paragraf och skuldsaneringsverksamheten. Samtidigt måste Kronofogdemyndigheten se till att de tjänstemän som lämnar biståndet har mycket goda kunskaper om skuldsaneringsförfarandet.

Tredje stycket är nytt och innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vilket bistånd som ska eller får lämnas enligt första och andra styckena.

7 §

Skuldsanering får beviljas om gäldenären är insolvent och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom *sex år*.

Bedömningen enligt första stycket ska göras med utgångspunkt i

1. gäldenärens skuldbörda, och

2. hans eller hennes nuvarande betalningsförmåga, om det inte finns skäl att också ta hänsyn till framtida förändringar.

Paragrafen anger villkoret om gäldenärens skuldsättningsgrad, dvs. kravet på kvalificerad insolvens. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.2.

Enligt paragrafens *första stycke* får skuldsanering beviljas om gäldenären är insolvent och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom sex år. Kravet på insolvens kvarstår oförändrat men tidsperspektivet för när denna insolvens är så kvalificerad att det motiverar skuldsanering – hittills ”inom överskådlig tid” – konkretiseras. Det nya tidsperspektivet torde i allmänhet innebära en förkortning i förhållande till vad som hittills har gällt.

Prognosen för hur länge insolvensen ska bedömas bestå för att skuldsanering ska kunna komma i fråga ska enligt paragrafens nya lydelse alltså göras utifrån ett sexårsperspektiv. Tidsperspektivet är detsamma för alla gäldenärer, oavsett den enskilda gäldenärens individuella förhållanden, såsom ålder och arbetsförmåga. Om gäldenären bedöms sakna förmåga att betala alla sina skulder inom sex år, är kravet på kvalificerad insolvens uppfyllt.

Hur bedömningen ska gå till preciseras i paragrafens *andra stycke*. Bedömningen ska utgå från (1) gäldenärens skuldbörda samt (2) hans eller hennes nuvarande betalningsförmåga. Vid fastställandet av skuldbördan (punkten 1) ska förväntade förändringar som gäldenären inte råder över beaktas, t.ex. att skulderna löper med dröjsmålsränta och att ränteskulden därför kan komma att öka.

Skuldernas storlek och deras förväntade ökning ska sedan sättas i relation till gäldenärens betalningsförmåga. Betalningsförmågan är bl.a. beroende av gäldenärens inkomster, familjeförhållanden och utgifter. Utgångspunkten är gäldenärens *nuvarande* betalningsförmåga. Om gäldenärens inkomster är oregelbundna, bör dock den genom-

snittliga inkomsten, sett i ett något längre tidsperspektiv, ligga till grund för bedömningen.

Utgångspunkten är alltså att det är gäldenärens ekonomiska förmåga vid tiden för prövningen av ansökan som ska ligga till grund för insolvensbedömningen. Kronofogdemyndigheten har emellertid enligt punkten 2 ett utrymme att beakta också framtida förändringar i gäldenärens betalningsförmåga, såväl förbättringar som försämringar, under sexårsperioden. Detta ska dock inte göras slentrianmässigt eller schablonmässigt utan förutsätter att omständigheterna i det enskilda fallet ger skäl för ett sådant beaktande.

Med uttrycket ”skäl” i lagtexten avses att förhållandevis konkreta omständigheter talar för att gäldenärens betalningsförmåga kommer att förändras. Vid den bedömningen får sådana omständigheter som gäldenärens ålder, hälsa, arbetsförmåga och utbildning betydelse. Om det t.ex. står klart att gäldenären inom sexårsperioden kommer att gå i pension och därmed få minskade inkomster, bör detta beaktas. I motsatt riktning kan det beaktas om en tillfälligt arbetslös gäldenär kan förväntas komma att inom något eller ett par år erhålla arbete och därmed ökad inkomst. Detsamma gäller om en gäldenär som ditills har levt enbart på studielån inom kort kommer att vara klar med sina studier och då kan förväntas få arbete. Ytterligare en omständighet som kan innebära att gäldenären inom perioden får ett större betalningsutrymme är att hans eller hennes underhållsskyldighet för ett eller flera barn upphör.

Det kan förekomma fall då gäldenärens faktiska inkomster understiger vad han eller hon rimligen skulle ha kunnat tjäna, t.ex. därför att gäldenären utan rimliga skäl har avstått från att ta ett arbete. I sådana situationer får Kronofogdemyndigheten överväga om gäldenärens nuvarande betalningsförmåga ska bedömas med hänsyn till den högre inkomst som han eller hon skulle kunna skaffa sig. För att myndigheten ska kunna utgå från en högre intjäningsförmåga än vad som motsvarar den faktiska inkomsten bör det dock krävas att omständigheterna ger ett konkret stöd för att gäldenären har möjlighet att skaffa sig en högre inkomst än den inkomst som han eller hon faktiskt har.

Lika lite som hittills krävs det att gäldenärens skulder överstiger någon viss nivå. Det är gäldenärens betalningsförmåga som avgör hur stor skuld som krävs i det enskilda fallet för att gäldenären ska anses var kvalificerat insolvent. Om gäldenären i anslutning till ansökan

om skuldsanering ökar sin skuldbörda eller anpassar sin inkomst, kan detta i och för sig medföra att han eller hon anses vara kvalificerat insolvent, trots att så annars inte skulle ha varit fallet. Att gäldenären i nära anslutning till ansökan har dragit på sig nya skulder kan emellertid beaktas – till gäldenärens nackdel – vid skälighetsprövningen enligt 9 §.

9 §

Skuldsanering får beviljas om det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.

Vid skälighetsbedömningen ska särskilt beaktas

1. *orsakerna till betalningsproblemen,*
2. *om skulderna har uppkommit genom gäldenärens brottslighet,*
3. *de ansträngningar som gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser, och*
4. *det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.*

I paragrafen uppställs det allmänna villkoret om att skuldsanering får beviljas endast om det är skäligt. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.2.

I *andra stycket* har de omständigheter som särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen formulerats om.

Lagtexten har hittills talat om omständigheterna vid skuldernas tillkomst. Enligt den nya lagtexten är det i stället orsakerna till betalningsproblemen som ska beaktas särskilt. Detta innebär att det inte längre ska tillmätas lika stor vikt hur eller varför en skuld har tillkommit. Det medför t.ex. att det förhållandet att en skuld har tillkommit genom att gäldenären har ingått ett kreditavtal som utgångspunkt inte talar vare sig för eller mot skuldsanering. Inte heller det förhållandet att skuldbördan har uppkommit genom en – som det i efterhand visat sig – onödigt hög konsumtion behöver i sig tala mot skuldsanering. Inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras enligt paragrafen kan det dock i flagranta fall finnas anledning att i negativ riktning beakta att skulderna har uppkommit på grund av utpräglad lyxkonsumtion, t.ex. exklusiva resor. Att gäldenären har tagit på sig vanliga typer av konsumtionsskulder, av de slag som numera är lätt-tillgängliga och naturliga inslag inom handeln, talar däremot inte mot att skuldsanering beviljas.

I stället bör större vikt läggas vid varför gäldenären inte har förmåga att betala de uppkomna skulderna (se andra stycket 1).

En del sådana omständigheter talar mot skuldsanering, t.ex. om gäldenären genomgående har bortsett från borgenärernas intressen och agerat illojalt mot dem eller har överlåtit värdefull egendom till underpris (jfr 11 kap. 3 § brottsbalken). En annan omständighet som kan tala mot – om än inte utesluta – skuldsanering är att gäldenären har ägnat sig åt vidlyftigt ekonomiskt risktagande, såsom värdepappershandel eller spekulativa investeringar. Detsamma gäller om orsaken till betalningsproblemen har varit ett missbruk eller ett spelberoende som gäldenären fortfarande inte har kommit till rätta med.

Andra orsaker till den uppkomna betalningsoförmågan talar i stället för att det kan anses skäligt att bevilja skuldsanering. Det gäller i synnerhet omständigheter som har legat utanför gäldenärens kontroll. Så kan vara fallet om betalningsproblemen har uppstått därför att gäldenärens inkomster har minskat som en följd av sjukdom eller arbetslöshet eller därför att gäldenärens utgifter har ökat till följd av en skilsmässa. Även det förhållandet att betalningsproblemen har uppstått på grund av att en seriöst bedriven näringsverksamhet har visat sig inte generera förväntade intäkter kan tala för skuldsanering. På liknande sätt kan betalningsproblem som har uppstått på grund av oförutsedda svängningar på bostadsmarknaden eller oförutsedda räntehöjningar beaktas till gäldenärens fördel vid skälighetsbedömningen.

Av andra stycket 2 framgår att det vid skälighetsbedömningen särskilt ska beaktas om skulderna har uppkommit genom gäldenärens brottslighet. Att skulderna har uppkommit genom brott är alltså en omständighet, hänförlig till skuldernas uppkomst, som alltså ska beaktas särskilt. Preciseringsen syftar dock inte till att tillmäta gäldenärens brottslighet ökad betydelse i förhållande till vad som hittills har gällt. Att en skuld utgör skadestånd på grund av brott talar alltså även i fortsättningen mot skuldsanering men det utgör inget absolut och slutligt hinder, i synnerhet inte om brottsligheten ligger långt tillbaka i tiden (se prop. 1993/94:123 s. 101 och NJA 2017 s. 741, jfr dock även 8 § andra stycket). Se vidare om skälighetsbedömningen i prop. 1993/94:123 s. 195 ff., prop. 2005/06:124 s. 74 och prop. 2015/16:125 s. 208.

Andra stycket 3 motsvarar gällande rätt, vilket innebär att gäldenären innan skuldsanering kan beviljas som utgångspunkt först

måste ha gjort försök att på egen hand reda ut situationen (se vidare prop. 2010/11:31 s. 15 f.). Även andra stycket 4 motsvarar gällande rätt, se vidare prop. 2015/16:125 s. 208.

12 §

Ansökan ska innehålla uppgifter om

1. gäldenären enligt 5 § första stycket lagen (1996:242) om domstols- ärenden och uppgifter som visar att gäldenären har sina huvudsakliga in- tressen i Sverige,
 2. gäldenärens inkomster, tillgångar och utgifter,
 3. de borgenärer som gäldenären känner till med angivande av varje borgenärs namn, adress och telefonnummer,
 4. en uppskattning av skulden till varje borgenär,
 5. *orsakerna till betalningsproblemen* och de ansträngningar som gälde- nären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser, och
 6. gäldenärens och dennes familjs personliga och ekonomiska förhåll- anden som i övrigt är av betydelse för prövningen av ärendet.
- Uppgifterna ska lämnas av gäldenären på heder och samvete.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en ansökan om skuld- sanering ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.2.

Första stycket 5 ändras som en följd av att det vid bedömningen enligt 9 § är orsakerna till betalningsproblemen, i stället för omstän- digheterna vid skuldernas tillkomst, som ska beaktas särskilt. Gälde- nären ska alltså lämna uppgifter om sådana förhållanden som är av särskild betydelse för skälighetsbedömningen (se vidare komment- aren till 9 § andra stycket ovan).

34 §

Betalningsplanens längd ska vara *tre* år, om det inte finns beaktansvärda skäl att bestämma en kortare tid.

Betalningsplanen börjar löpa från beslutet om skuldsanering.

Vid bestämmandet av tidpunkten för när betalningsplanen löper ut ska den tid som inledandebeslutet gällt räknas av från betalningsplanens längd, om det inte med hänsyn till gäldenärens agerande efter beslutet är motiverat att räkna av en kortare tid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur betalningsplanens längd ska bestämmas och hur avräkning ska ske för den tid som har löpt sedan inledandebeslutet meddelades. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.3.

I *första stycket* förkortas huvudregeln för betalningsplanens längd från fem till tre år. Det är fortfarande möjligt att avvika från denna huvudregel och bestämma en kortare betalningsplan om det finns beaktansvärda skäl för det. Bedömningen ska ske på samma sätt som enligt den hittillsvarande ordningen. Se vidare prop. 2015/16:125 s. 222 ff.

38 §

Gäldenären ska betala en gång i månaden.

Gäldenären ska betala till Kronofogdemyndigheten. Om det finns särskilda skäl, får det bestämmas att gäldenären i stället ska betala direkt till borgenärerna.

Betalningarna ska genomföras *även om* beslutet om skuldsanering inte har fått laga kraft.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när och hur gäldenärens betalningar enligt betalningsplanen ska ske.

I *första stycket* anges när gäldenären ska betala. Den hittillsvarande bestämmelsen om att juni och december ska vara betalningsfria har tagits bort. Skälen till detta har redovisats i avsnitt 4.7.3. Ändringen innebär att gäldenären ska betala tolv gånger per år.

Ändringen i *tredje stycket* är redaktionell.

48 §

På ansökan av en borgenär vars fordran omfattas av skuldsaneringen får beslutet om skuldsanering upphävas eller, i fall som avses i 6 och 7, ändras beträffande det som har bestämts i en fråga som avses i 29 § 2–6, om

1. gäldenären har gjort sig skyldig till oredlighet mot borgenärer,
2. gäldenären har gjort sig skyldig till uppsåtligt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning,
3. gäldenären i hemlighet har gynnat någon borgenär för att inverka på skuldsaneringsfrågans avgörande,
4. gäldenären i sin ansökan om skuldsanering eller annars under ärendets handläggning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter till men för borgenären,

5. gäldenären har lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift som omfattas av skuldsaneringen eller inte har lämnat uppgifter trots att han eller hon är uppgiftsskyldig och detta har medfört att ett beslut blivit felaktigt eller inte fattats,

6. gäldenären inte följer betalningsplanen och avvikelserna inte är ringa, eller

7. gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats *väsentligt* efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet.

Om den förbättring av gäldenärens ekonomiska förhållanden som avses i första stycket 7 beror på gäldenärens egna ansträngningar, får dock beslutet upphävas eller ändras enligt den bestämmelsen enbart om det finns synnerliga skäl.

I fall som avses i första stycket 7 ska ansökan enligt denna paragraf göras senast den dag då *betalningsplanen* löper ut.

Paragrafen innehåller bestämmelser om upphävande och ändring av ett beslut om skuldsanering, s.k. omprövning, på begäran av en borgenär. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.3.

Första stycket 7 innebär, liksom hittills, att en skuldsanering kan omprövas på grund av att gäldenärens ekonomiska förhållanden har förbättrats. Ändringen i punkten är enbart redaktionell. Liksom tidigare förutsätter alltså en ändring eller ett upphävande som huvudregel att det rör sig om en väsentlig förbättring (jfr NJA 2005 s. 303, NJA 2011 s. 957 och NJA 2018 s. 49) och att denna beror på omständigheter som inte har kunnat förutses vid beslutet. Bedömningen ska, på samma sätt som i dag, ske med utgångspunkt i hur gäldenärens betalningsutrymme påverkas. Det innebär att om betalningsutrymmet inte påverkas i någon väsentlig utsträckning, ska ändring eller upphävande inte ske. – Betydelsen av punkten 7 påverkas emellertid påtagligt av det nya andra stycket (se nedan).

I det nya *andra stycket* finns en bestämmelse som begränsar möjligheterna att ändra eller upphäva ett beslut om skuldsanering på grund av förbättringar i gäldenärens ekonomi. Om förbättringen har sin grund i gäldenärens egna ansträngningar, ska denna som utgångspunkt inte föranleda ändring eller upphävande av skuldsaneringsbeslutet. Detta betyder att en förbättrad förvärvsinkomst i regel inte ska medföra omprövning. En typsituation är när en arbetslös gäldenär erhåller arbete. En liknande situation, då omprövning inte heller ska ske, är när en deltidsanställd gäldenär ökar sina inkomster genom att gå upp i arbetstid eller ta ett kompletterande arbete. Inte heller löneökningar som beror på att gäldenären tar på sig mera kvalifice-

rade uppgifter på sin arbetsplats ska föranleda omprövning. Bestämmelsen ska tillämpas också på sådana förbättringar i gäldenärens ekonomi som beror på att gäldenären har minskat sina utgifter, t.ex. genom att byta till ett billigare boende. Bestämmelsen omfattar däremot inte förbättringar som beror enbart på normala löneökningar som inte särskilt kan tillskrivas förändringar i gäldenärens arbetsuppgifter. Sådana löneökningar torde emellertid normalt inte uppfylla kravet på väsentlighet i första stycket 7 och ska redan av det skälet inte föranleda omprövning.

Bestämmelsen i andra stycket innehåller en ventil; förbättringar i gäldenärens ekonomiska förhållanden som beror på hans eller hennes egna ansträngningar kan, trots bestämmelsens utgångspunkt, läggas till grund för omprövning om det finns synnerliga skäl. Undantagsbestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt och främst i sådana situationer där det skulle framstå som stötande om gäldenärens förbättrade ekonomi inte till någon del skulle komma borgenärerna till godo. Så kan vara fallet om förbättringen har ett samband med ett illojalt agerande från gäldenärens sida (utan att förutsättningarna för omprövning enligt första stycket 1–5 är uppfyllda), exempelvis om det står klart att han eller hon medvetet har sett till att ha särskilt låga inkomster vid tiden för skuldsaneringsbeslutet. Så kan också vara fallet när förbättringen av en gäldenärs ekonomi är synnerligen betydande, såsom när gäldenären tidigare haft en låg inkomst men denna efter förbättringen med bred marginal överstiger en normal förvärvsinkomst. Vid bedömningen bör även arten av gäldenärens skuldsättning kunna vägas in. Det gäller särskilt om skuldsättningen helt eller delvis utgörs av skadestånd till enskilda på grund av brott; i så fall bör även en förbättring av gäldenärens ekonomi som inte är så synnerligen betydande men som ändå ger denne ett påtagligt större betalningsutrymme i enskilda fall kunna föranleda att skuldsaneringsbeslutet upphävs eller ändras.

Förbättrade ekonomiska förhållanden som beror på annat än gäldenärens ansträngningar, t.ex. lotterivinster eller arv, berörs inte av bestämmelsen i andra stycket. Sådana förändringar ska alltså även fortsättningsvis bedömas enligt första stycket 7. Se vidare prop. 1993/94:123 s. 232, prop. 2005/06:124 s. 83 och prop. 2015/16:125 s. 231.

Det *tredje stycket* motsvarar det nuvarande andra stycket. Bestämmelsen ändras så att en ansökan om omprövning med stöd av första

stycket 7 alltid måste ske innan betalningsplanen löper ut. Även när betalningsplanen har bestämts till en kortare tid än tre år måste alltså ansökan om omprövning göras innan betalningsplanen löper ut.

49 §

På ansökan av gäldenären får beslutet om skuldsanering ändras beträffande det som har bestämts i en fråga som avses i 29 § 2–6, om

1. gäldenärens ekonomiska förhållanden har *förbättrats väsentligt* efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet,

2. *gäldenärens ekonomiska förhållanden har försämrats väsentligt efter beslutet om skuldsanering och detta beror på omständigheter som inte kunnat förutses vid beslutet, eller*

3. det finns synnerliga skäl.

I fall som avses i första stycket 1 gäller 48 § andra stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ändring av beslut om skuldsanering på begäran av en gäldenär. Den ändras som en följd av att möjligheterna att ompröva ett skuldsaneringsbeslut vid förbättringar i gäldenärens ekonomi inskränks, se 48 § första stycket 7 och andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.3.

Anpassningen till det som fortsättningsvis ska gälla enligt 48 § har föranlett att punkten 1, som hittills har behandlat såväl förbättringar som försämringar i gäldenärens ekonomi, har delats upp i två punkter och att paragrafen har tillförts ett nytt andra stycke. *Punkten 1 i första stycket* behandlar förbättringar i gäldenärens ekonomi. Såsom följer av det nya *andra stycket* ska, som huvudregel, omprövning inte ske när förbättringen beror på gäldenärens egna ansträngningar. Se vidare kommentaren till 48 §.

Förutsättningarna för att ändra ett beslut om skuldsanering när gäldenärens ekonomiska förhållanden har försämrats framgår av *punkten 2*. Förutsättningarna för omprövning till följd av en försämring är desamma som tidigare. Se vidare prop. 1993/94:123 s. 233 f. och prop. 2015/16:125 s. 232.

Punkten 3 motsvarar den hittillsvarande punkten 2.

51 §

Vid en ändring av ett beslut om skuldsanering får betalningsplanens längd bestämmas till som längst *fem* år.

Paragrafen behandlar Kronofogdemyndighetens möjlighet att i samband med en ändring enligt 48 eller 49 § förlänga betalningsplanens längd utöver den tid som har bestämts i beslutet om skuldsanering (se 29 § 2 och 34 §). Övervägandena finns i avsnitt 4.7.3.

Ändringen innebär att den tid som en betalningsplan kan bestämmas till vid en omprövning kortas från sju till fem år. Ändringen görs till följd av att betalningsplanen enligt förslaget i 34 § första stycket som huvudregel ska löpa under tre år i stället för fem.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.
2. Om ett beslut om att inleda skuldsanering har meddelats före ikraftträdandet, ska 34, 38 och 51 §§ skuldsaneringslagen tillämpas i sin äldre lydelse.
3. Med undantag för 48 och 49 §§ ska äldre bestämmelser gälla vid skuldsanering som har beslutats före ikraftträdandet.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2028.

Utgångspunkten är att de nya bestämmelserna ska gälla direkt för alla skuldsaneringsärenden som inte slutligen har avgjorts. Genom övergångsbestämmelserna görs dock två undantag från denna utgångspunkt.

Av *punkten 2* framgår att de nya bestämmelserna om betalningsplanens längd (se 34 §), när gäldenären ska betala (se 38 §) och möjligheten att förlänga betalningsplanen vid omprövning (se 51 §) inte ska tillämpas i ett ärende där ett beslut om att inleda skuldsanering har meddelats före ikraftträdandet. När ett inledandebeslut har meddelats före ikraftträdandet, har gäldenären påbörjat skuldsaneringsbetalningar som har bestämts enligt äldre bestämmelser. I sådana fall ska äldre bestämmelser också tillämpas när skuldsaneringsärendet slutligen avgörs genom ett beslut om skuldsanering som meddelas efter ikraftträdandet (se 27 §).

Enligt *punkten 3* ska de nya förutsättningarna för att ompröva en skuldsanering när gäldenärens ekonomiska förhållanden förbät-

trats väsentligt också gälla för redan beslutade skuldsaneringar. Om en borgenär eller en gäldenär efter lagens ikraftträdande begär att ett beslut om skuldsanering ska omprövas, ska alltså de nya bestämmelserna tillämpas, oavsett om skuldsaneringen beviljats före eller efter lagens ikraftträdande.

11.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning

18 §

En uppgift i insolvensregistret över skuldsaneringar och F-skuldsaneringar ska gallras *tre* år efter den dag då inledandebeslutet meddelades. Om en betalningsplan löper ut senare, ska dock uppgiften gallras den dag då planen löper ut.

Om ett beslut om att inleda skuldsanering eller F-skuldsanering upphävs eller om skuldsanering eller F-skuldsanering inte beviljas, ska uppgiften gallras redan när det beslut som avslutar ärendet får laga kraft. Det samma gäller om ett ärende om skuldsanering eller F-skuldsanering avskrivs eller om en beslutad skuldsanering eller F-skuldsanering upphävs efter omprövning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en uppgift om skuldsanering och F-skuldsanering ska gallras. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.3.

Ändringen i *första stycket* görs till följd av att betalningsplanens längd vid skuldsanering kortas från fem till tre år.

12 Förslag som inte följer av utredningens ställningstaganden

12.1 Inledning

I detta kapitel presenterar vi förslag till regler om absolut preskription och tidsfördröjning för utbetalning av lån. Det är fråga om förslag som enligt vår mening inte bör genomföras men som enligt våra direktiv ändå ska lämnas. I avsnitten 6–8 finns våra överväganden om hur reglerna skulle kunna utformas samt skälen för vår bedömning att de inte bör införas. Nedan följer författningsförslag, ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, konsekvensanalyser och författningskommentarer i de aktuella delarna.

12.2 Författningsförslag

12.2.1 Förslag till lag (2028:000) om ersättning vid retroaktiv preskription av konsumentfordran

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En borgenär vars fordran har preskriberats enligt 7 a § preskriptionslagen (1981:130) har rätt till ersättning av staten enligt denna lag, om fordran har tillkommit före den 1 juli 2028.

2 § Ersättningen enligt 1 § ska uppgå till ett belopp som motsvarar den del av fordran som kvarstod obetalad när fordran preskriberades, dock högst det belopp som gäldenären vid preskriptionstidpunkten hade förmåga att betala.

På ersättningen ska löpa ränta enligt 4 § tredje stycket och 6 § räntelagen (1975:635).

3 § Den som vill begära ersättning enligt lagen ska göra det inom två år från det att preskription enligt 7 a § preskriptionslagen (1981:130) inträdde med uppgift om storleken av den ersättning som begärs.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

12.2.2 Förslag till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130)

Härigenom föreskrivs i fråga om preskriptionslagen (1981:130)

dels att rubriken närmast före 2 § ska lyda ”Allmän preskription”,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 7 a–7 f §§, och närmast före 7 a § och 7 b § nya rubriker, av följande lydelse.

Absolut preskription

7 a §

Preskriptionsåvbrott enligt denna lag hindrar inte att en fordran som avses i 2 § andra stycket preskriberas vid den av följande tidpunkter som inträffar först:

1. 20 år efter utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning, eller

2. 15 år efter den tidpunkt då fordran fastställdes i en exekutionstitel.

Första stycket gäller även när en sådan fordran som där avses grundar sig på ett löpande skuldebrev.

Förlängning av den absoluta preskriptionstiden

7 b §

Om det har meddelats beslut om att inleda skuldsanering eller F-skuldsanering innan preskription har inträtt enligt 7 a §, preskriberas fordran tidigast två år efter utgången av det kalenderår då inledandebeslutet meddelades eller, om ett beslut om skuldsanering

eller F-skuldsanering har meddelats, då återstående skuldbelopp senast skulle ha betalats.

Första stycket gäller inte om beslutet att inleda skuldsanering eller F-skuldsanering meddelas under tid då preskriptionstiden är förlängd på grund av 7 f §.

7 c §

Den preskriptionstid som avses i 7 a § får på borgenärens ansökan förlängas av tingsrätten, om gäldenären

1. har överlätit, undanskaffat eller upplätit särskild rätt till egendom och det kan antas att han eller hon gjort detta för att försvåra borgenärens möjlighet att få betalt för fordran, eller

2. inte har kunnat nås för utkrävning av fordran.

7 d §

Vid tillämpningen av 7 c § ska fristen förlängas med fem år efter den tidpunkt då preskription annars skulle inträda enligt 7 a §.

Om det finns särskilda skäl, får den i första stycket angivna tiden på förnyad ansökan förlängas med ytterligare fem år.

7 e §

Mål om preskriptionsförlängning enligt 7 c § eller 7 d § andra stycket prövas av tingsrätt som är behörig enligt 10 kap. rättegångsbalken.

Ansökan ska ha kommit in till tingsrätten före utgången av den preskriptionstid som gäller enligt 7 a § eller, om ansökan avser förlängning enligt 7 d § andra stycket, före utgången av den löpande preskriptionstiden.

7 f §

Om talan om förlängning av preskriptionstiden har väckts inom den tid och i den ordning som föreskrivs i 7 e §, preskriberas fordringen tidigast när målet har avslutats genom dom eller beslut som har fått laga kraft.

Innan målet har avgjorts, får åtgärd för att kräva ut fordran inte vidtas utöver vad som krävs för att säkerställa den. Lös egendom som hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård får dock säljas.

Om talan om förlängning av preskriptionstiden har återkallats eller lämnats utan bifall enligt dom eller beslut, som har fått laga kraft, ska åtgärd som avses i andra stycket återgå, om det kan ske.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

2. Lagen tillämpas också på fordringar som har tillkommit före lagens ikraftträdande. I fråga om sådana fordringar inträder dock preskription enligt 7 a § tidigast den 1 juli 2033, om inte preskription enligt 2 § andra stycket har inträtt dessförinnan.

12.2.3 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2026:1011)

Härigenom föreskrivs i fråga om konsumentkreditlagen (2026:1011) dels att 4 kap. 21 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 8 a §, och närmast före denna paragraf en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2026:1011 *Föreslagen lydelse*

4 kap.

Tidsfördröjningsreglering

8 a §

När en konsument har beviljats en kredit som innebär att ett belopp ska ställas till hans eller hennes förfogande, får utbetalningen av beloppet eller motsvarande åtgärd inte genomföras förrän tidigast 18 timmar efter det att konsumenten ansökte om krediten.

21 §

För en särskild fakturakredit gäller inte 2 §.

För en värdepapperskredit gäller inte 2 § andra–fjärde styckena. För en värdepapperskredit gäller inte 8 a § och 2 § andra–fjärde styckena.

Bestämmelsen i 8 a § gäller inte heller för en sådan överbrygningskredit som avses i 1 kap. 7 § 10 lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter och vissa andra konsumentkrediter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

12.2.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Justitiekanslern handlägger anspråk på ersättning med stöd av

- 36 kap. 21 § brottsbalken,
- 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1, 2 eller 4 § skadeståndslagen (1972:207), om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut,
- 23 § datalagen (1973:289),
- artikel 82 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och 7 kap. 1 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning,
- 7 kap. 1 § brottsdatalagen (2018:1177),
- 8 kap. 1 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter,
- 7 kap. 1 § lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarmakten och 7 kap. 1 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt,
- lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, dock inte anspråk som avses i 8 § i den lagen,
- 5 kap. 3 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut,
- 26 § lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser,
- 46 kap. 20 § skatteförfarandelagen (2011:1244),
- 28 § kamerabevakningslagen (2018:1200),

¹ Senaste lydelse 2024:1024.

– artikel 84 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624, om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut, *eller*

– 19 kap. 4 § patentlagen (2024:945).

– artikel 84 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624, om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut,

– 19 kap. 4 § patentlagen (2024:945), *eller*

– *lagen (2027:000) om ersättning vid retroaktiv preskription av konsumentfordran.*

Justitiekanslern handlägger också andra anspråk på ersättning som grundas på ett påstående om överträdelse av unionsrätten.

Av 4 § följer att vissa anspråk på ersättning med stöd av 3 kap. 1, 2 eller 4 § skadeståndslagen handläggs av Kammarkollegiet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2028.

12.3 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

12.3.1 Ikraftträdande

Bedömning

Författningsändringarna i avsnitt 12.2 bör, om de genomförs, träda i kraft den 1 juli 2028.

Förslagen om absolut preskription är av sådan karaktär att tiden för beredning bör vara väl tilltagen. Tidpunkten för ikraftträdande måste alltså ta hänsyn till den tid som behövs för remissförfarandet, den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen. Samma syften ligger bakom förslagen om absolut preskription och förslagen om ändringar i skuldsaneringslagen och ändrad avräkningsordning. Förslagen bör därför beredas i ett sammanhang. Reglerna om absolut preskription, och de därmed sammanhängande ändringarna, bör därför träda i kraft den 1 juli 2028. Detta gäller oavsett om reglerna ges retroaktiv verkan eller inte.

Även reglerna om en tidsfördröjning för utbetalning av konsumentkrediter bör träda i kraft den 1 juli 2028.

12.3.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning

- Om reglerna om absolut preskription ska vara tillämpliga även på äldre fordringar, bör det i övergångsbestämmelserna anges att reglerna ska tillämpas också på fordringar som har tillkommit före ikraftträdandet. I fråga om sådana fordringar ska dock absolut preskription inträda tidigast den 1 juli 2033, dvs. fem år efter ikraftträdandet.
- Om reglerna om absolut preskription inte ska tillämpas på äldre fordringar, bör det i en övergångsbestämmelse klargöras att lagändringarna inte ska gälla i fråga om fordringar som har tillkommit före ikraftträdandet.
- Vid ett införande om regler om tidsfördröjning för utbetalning av krediter behövs inga övergångsbestämmelser.

Huvudprincipen i svensk rätt är att en ny lag på förmögenhetsrättens område ska tillämpas enbart på avtal ingångna efter lagens ikraftträdande. I avsnitt 6.6.6 redovisas vår bedömning att regler om absolut preskription, om sådana införs, bör tillämpas även på äldre fordringar men att preskription ska inträda tidigast fem år efter lagens ikraftträdande. För att reglerna ska få denna verkan krävs det särskilda övergångsbestämmelser med denna innebörd.

Om regler om absolut preskription däremot ska vara tillämpliga endast på fordringsförhållanden som har uppkommit efter reglernas ikraftträdande, kan övergångsregleringen begränsas till ett klagörande av att lagstiftningen inte ska tillämpas på avtal som har ingåtts före ikraftträdandet.

När det gäller regler om tidsfördröjning för utbetalning av krediter finns det, om sådana regler införs, inte anledning att tillämpa dem på annat än nya avtal.

12.4 Konsekvensanalys

12.4.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas i betänkandet. Detta gäller även för de förslag som utredningen är skyldig att lämna enligt utredningsdirektiven men som utredningen inte står bakom. Utredningens inledande konsekvensutredning om hur reglerna lämpligast bör utformas framgår av betänkandets inledande avsnitt (se även avsnitt 10.1.1). Nedan framgår utredningens analys av effekterna av ett genomförande av förslagen om absolut preskription och tidsfördröjning för utbetalning av krediter.

När det gäller absolut preskription har vi funnit det ändamålsenligt att redogöra för såväl konsekvenserna av en reglering som är tillämplig enbart på fordringar som har tillkommit efter reglernas ikraftträdande som konsekvenserna av en reglering som är tillämplig även på vid ikraftträdandet befintliga fordringsförhållanden.

12.4.2 Förhållandet till skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Den EU-reglering som ligger närmast frågan om en tidsfördröjningsreglering för krediter utgörs av 2008 års konsumentkreditdirektiv.¹ Direktivet reglerar inte hur en utbetalning av en kredit får ske.

Vi bedömer vidare att förslagen om absolut preskription och tidsfördröjning för krediter är förenliga med Sveriges övriga åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen (jfr 9 § förordningen om konsekvensutredningar, jfr även bedömningen av preskriptionsförlängningens utformning under avsnitt 6.6.5).

¹ Direktivet har numera ersatts av 2023 års konsumentkreditdirektiv som träder i kraft den 20 november 2026. Inte heller det nya direktivet reglerar frågor om hur en utbetalning av en kredit får ske.

12.4.3 Sammanfattande ekonomiska konsekvenser av förslagen om absolut preskription

Med regler om absolut preskription kommer det att finnas en yttersta tidsgräns bortom vilken borgenären inte längre kan göra sin fordran gällande, oavsett hur mycket av fordran som kvarstår oreglerad. Detta innebär att gäldenären får möjlighet att ta sig ur långvarig skuldsättning men också att borgenären förlorar sin rätt till betalning. De ekonomiska verkningarna av gäldenärens långvariga betalningsoförmåga förskjuts därför vid preskriptionsinträdet från gäldenären till borgenären, till gäldenärens förmån.

För fordringsförhållanden som uppkommer efter reglernas ikraftträdande bedöms de ekonomiska konsekvenserna för borgenärerna inte bli särskilt påtagliga. I dessa fall har parterna, vid avtalets ingående och vid eventuella efterföljande fordringsöverlåtelser, kunnat ta hänsyn till risken för att fordran preskriberas innan den är till fullo betald.

Om bestämmelserna däremot ges retroaktiv verkan, kan det antas att de ekonomiska konsekvenserna för borgenärskollektivet kan bli ganska betydande. I befintliga fordringsförhållanden har borgenärerna nämligen inte – varken vid avtalets ingående eller vid eventuella efterföljande fordringsöverlåtelser – kunnat ta hänsyn till reglerna om absolut preskription. Borgenärerna har därför inte fått en korrekt bild av fordringarnas indrivningspotential. Detta kan innebära en viss förmögenhetsskada för enskilda borgenärer, en skada som dock kan vara svår att uppskatta i det enskilda fallet.

12.4.4 Påverkan på antalet långvarigt överskulsatta

Absolut preskription

Regler om absolut preskription skulle minska antalet långvarigt överskulsatta personer. Det har inte varit möjligt att under utredningsarbetet beräkna hur många gäldenärer som skulle kunna ta sig ur skuldsättning om reglerna ges retroaktiv verkan. För att få fram en sådan siffra behöver det först och främst klarläggas hur många konsumenter som har skulder som antingen förföll till betalning för 20 år sedan eller mer eller som har fastställts i en exekutionstitel för 15 år sedan eller mer. Någon heltäckande bild av hur det förhåller sig i detta

avseende har inte varit möjligt att inhämta (jfr avsnitt 6.5.2). Därefter behöver det uppskattas hur många av dessa gäldenärer som i stället skulle kunna ta sig ur skuldsättningen genom de ändringar som föreslås i skuldsaneringslagen och i avräkningsordningen (se avsnitten 10.3.1 och 10.3.2).

Att ange hur många gäldenärer som skulle vara hjälpta av retroaktivt verkande regler om absolut preskription är alltså förknippat med stor osäkerhet. Störst påverkan skulle reglerna dock få i samband med att den retroaktiva tillämpningen får effekt på äldre fordringar, fem år efter lagens ikraftträdande. Effekten bedöms därefter avta kraftigt. Antalet gäldenärer som kan ta sig ur långvarig överskuldsättning enbart om det införs retroaktivt verkande regler om absolut preskription kan grovt uppskattas till några tusen (se avsnitt 7.4). Detta gäller under förutsättning att förslagen om ändringar i skuldsaneringsförfarandet och avräkningsordningen genomförs. I annat fall bedöms denna siffra vara betydligt högre.

Det är inte heller möjligt att beräkna hur många gäldenärer som skulle kunna ta sig ur långvarig överskuldsättning om regler om absolut preskription görs tillämpliga endast på fordringsförhållanden som har tillkommit efter reglernas ikraftträdande. Reglerna får då inte effekt förrän ett par årtionden efter ikraftträdandet. Hur många gäldenärer som vid denna tidpunkt befinner sig i långvarig överskuldsättning är bl.a. beroende av tillväxt, arbetslöshet, inflation och styrränta. Sådana faktorer har dock inte någon förklarande effekt på antalet långvarigt skuldsatta (jfr avsnitt 3.3.1), vilket ytterligare försvårar sådana prognoser. Därtill kommer att andra redan vidtagna eller föreslagna lagstiftningsåtgärder, såsom kostnadstak och en ändrad avräkningsordning, också syftar till att minska antalet långvarigt överskuldsatta.

Vi har alltså haft svårt att precisera hur en reglering som endast är tillämplig på nya fordringsförhållanden skulle påverka antalet långvarigt överskuldsatta. En grov uppskattning är dock att antalet långvarigt överskuldsatta kan minskas med några hundra gäldenärer årligen.

Påverkan på kvinnor och män samt olika åldersgrupper

Även om regler om absolut preskription är könsneutrala kan de få olika stor påverkan på kvinnor och män, eftersom skuldsättningen skiljer sig åt mellan grupperna. I avsnitt 10.3.3 har vi redogjort för skuldsättningen hos kvinnor och män. Eftersom män är överrepresenterade bland de skuldsatta, skulle regler om absolut preskription få störst påverkan för denna grupp.²

Preskriptionsfristens längd innebär att det endast är gäldenärer i äldre åldersgrupper, uppskattningsvis från 50 år och uppåt, som reglerna skulle få en mer påtaglig effekt för (jfr uppgifter om skuldsättning i olika åldersgrupper i avsnitt 10.3.3). Detta innebär vidare att reglerna inte skulle innebära några mera betydande lättnader för yngre gäldenärer eller barn som lever i överskuldsatta familjer. Det nu sagda gäller oavsett om reglerna ges retroaktiv verkan eller inte.

Tidsfördröjningsreglering

I avsnitt 8.2 har redogjorts för de svårigheter som är förknippade med att klarlägga förekomsten av krediter med snabba utbetalningar. Avsaknaden av underlag innebär att det också är svårt att utreda krediternas samband till överskuldsättning och därmed bedöma hur effektiv den föreslagna regleringen skulle vara för att minska detta problem (jfr avsnitt 8.4.5). För att kunna bedöma vilken påverkan som reglerna skulle få för antalet långvarigt skuldsatta skulle det behöva bedömas hur många gäldenärer som skulle avhålla sig från att ta en kredit om de måste vänta viss tid innan de får tillgång till kreditbeloppet samt hur många gäldenärer som skulle nyttja sin ångerrätt innan kreditbeloppet betalades ut. Det skulle också behöva utredas i vilken utsträckning sådana krediter leder till betalningsproblem. Mot denna bakgrund är det inte möjligt att bedöma vilken påverkan en tidsfördröjningsreglering skulle få på antalet långvarigt överskuldsatta. Det har dock framhållits att lån med snabba utbetalningar ofta tas av personer som redan har hamnat i svår skuldsättning. Visserligen kan sådana lån leda till att problemen fördjupas men verkan av en tidsfördröjning på antalet långvarigt överskuldsatta kan bl.a. mot denna bakgrund antas bli endast marginell.

² Siffror från Kronofogdemyndigheten tyder på att skillnaden mellan kvinnor och män är än större när det gäller äldre skulder. Bland 100 slumpmässigt utvalda gäldenärer med exekutionstitlar som är 20 år eller äldre (se vidare avsnitt 7.4) är endast 31 gäldenärer kvinnor.

12.4.5 Konsekvenser för gäldenären

Det huvudsakliga syftet med de lämnade förslagen är att minska de negativa verkningarna av överskuldsättningen, inte minst för den enskilde gäldenären. I denna del hänvisas till vad som framgår av avsnitt 10.4.1, där det finns en redogörelse för de negativa konsekvenser som är förknippade med överskuldsättning och hur åtgärder mot överskuldsättning kan minska dessa negativa verkningar.

Det bör dock återigen framhållas att det inte är självklart att en gäldenär vars skulder preskriberas därmed också kommer till rätta med sin skuldproblematik, eftersom han eller hon också kan ha andra, nyare, skulder. Därtill inträffar skuldlettanden när gäldenären redan har levt med konsekvenserna av skuldsättningen under mycket lång tid, vilket minskar utsikten för att den ekonomiska omstarten ska leda till en reell förbättring. Trots dessa dämpande faktorer innebär det givetvis stora lättnader för gäldenären om äldre skulder inte längre kan göras gällande. Konsekvenserna för den enskilde gäldenären bedöms därför i huvudsak vara positiva.

Det kan dock också uppstå vissa konsekvenser som för den enskilde kan upplevas som negativa. Förslaget om absolut preskription minskar kreditgivarens möjlighet att driva in en fordran om gäldenären har långvariga betalningsproblem, vilket kan leda till att kreditgivarna blir mer restriktiva i sin utlåning. Det kan innebära ett minskat utbud av krediter för konsumenter med små marginaler (se vidare avsnitt 12.4.7). Vidare kan det medföra att borgenären agerar snabbare och mer aktivt när gäldenären hamnar i betalningsdröjsmål, i syfte att undvika att fordran vid preskriptionsinträdet fortsatt har ett värde.

Det kan heller inte uteslutas att reglerna i enstaka fall kan leda till att en gäldenär som enligt nuvarande ordning anses kvalificerat insolvent och därför berättigad till skuldsanering inte längre anses uppfylla skuldsaneringslagens insolvenskrav. Insolvensbedömningen kan nämligen påverkas av att en större fordran inom kort kommer att preskriberas. Gäldenärer skulle visserligen kunna föredra att skulder preskriberas, eftersom detta till skillnad från skuldsanering inte kräver någon aktivitet från gäldenärens sida. En skuldsanering innebär emellertid en samlad skuldavveckling, vilket många gånger ger gäldenären bättre förutsättningar än preskription för en ekonomisk omstart.

12.4.6 Konsekvenser för företagen

Branscher som påverkas

Absolut preskription

Liksom förslaget om en ändrad avräkningsordning kommer regler om absolut preskription att påverka alla företag som vänder sig till konsumenter, under förutsättning att ersättningen för det som företaget tillhandahåller ska betalas i efterhand. Endast i sådana situationer kan gäldenären hamna i betalningsdröjsmål, vilket i förlängningen kan resultera i en fordran som blir föremål för absolut preskription.

Regleringen kommer alltså att beröra borgenärer i många olika branscher och företag av olika storlekar; allt från kreditgivare till hantverkare och offentliga organ (se vidare avsnitt 6.6.2). Det är därför inte möjligt att i detalj beskriva antalet företag som påverkas av förslaget, vilken bransch de tillhör och vilken storlek företagen har. I denna del hänvisas dock till avsnitt 10.5.1, där det redogörs för inom vilka branscher flest gäldenärer hamnar i betalningsdröjsmål. Liksom förslaget om en ändrad avräkningsordning bedöms regler om absolut preskription få störst konsekvenser för inkassobolag och andra företag vilkas huvudsakliga verksamhet består av handel med fordringar.

Tidsfördröjningsreglering

Regler om tidsfördröjning vid utbetalning av nyligen ingångna kreditavtal kommer att påverka de företag som beviljar krediter som innebär att ett kreditbelopp ställs till konsumentens förfogande; banker, kreditmarknadsföretag och – under den allra närmaste tiden – konsumentkreditinstitut.

Som har redogjorts för i avsnitt 8.2.1 synes många snabblån erbjudas av konsumentkreditinstitut. Konsumentkreditinstitut kan bedriva kreditgivningsverksamhet fram till utgången av juli 2026, då lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter upphävs. Om företaget före utgången av juli 2026 ansöker om tillstånd för bank- eller finansieringsrörelse, får företaget fortsätta bedriva verksamhet fram till dess att ansökan ha prövats slutligt (se punkten 2 i ikraftträdande och övergångsbestämmelser till lag (2025:596) om upphävande av lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter). Som framgår av avsnitt 10.5.3 finns det f.n. 48 företag som har till-

stånd att verka som konsumentkreditinstitut, varav nio har uppgett att de avser att ansöka om tillstånd enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Det finns f.n. (i slutet av maj 2026) 89 företag med tillstånd att bedriva bankrörelse och 38 företag med tillstånd att verka som kreditmarknadsföretag. Som framgår av avsnitt 8.2.1 är det dock inte möjligt att ange hur många av dessa företag som erbjuder krediter som utbetalas inom 18 timmar. Mycket talar dock för att kredittypen, i vart fall bland andra företag än konsumentkreditinstitut, är en marginell företeelse och att förslaget därför skulle påverka företagens verksamheter enbart i begränsad utsträckning.

Finansinspektionen saknar direkt tillgänglig information om företagens storlek.

Förslagets påverkan på företagens intäkter

Absolut preskription

Regler om absolut preskription innebär att det skapas en yttersta gräns för hur länge borgenären kan göra en fordran gällande. I avtalsförhållanden som uppstår efter reglernas ikraftträdande kommer borgenärerna därför att redan vid avtalsslutandet behöva ta höjd för att fordran kan komma att preskriberas om gäldenären får långvariga betalningsproblem. Eftersom detta kan beaktas när villkoren för avtalet bestäms, bedöms reglerna inte få någon påtaglig påverkan på företagens intäkter.

Annorlunda förhåller det sig dock om reglerna ges retroaktiv verkan. I dessa fall har borgenären inte kunnat ta höjd för absolut preskription vid avtalsslutandet. Det finns som ovan nämns ingen heltäckande bild av förekomsten av äldre fordringar. I avsnitt 6.5.2 har det nominella värdet av fordringar, som är 20 år eller äldre, hos åtta stora inkassobolag uppskattats till uppemot 27 miljarder kronor. Gäldenärernas betalningssvårigheter får dock till följd att fordringarnas faktiska värde vida understiger deras nominella värde. Den faktiska förmögenhetsförlust som retroaktivt verkande regler om absolut preskription skulle ge upphov till måste därför antas vara betydligt mycket mindre och torde i det enskilda fordringsförhållandet ofta vara mer eller mindre obefintlig.

Att närmare beräkna denna påverkan har inte varit möjligt. En sådan beräkning skulle omfatta många osäkra variabler, såsom gäldenärernas långsiktiga betalningsförmåga. Därtill saknas det tillgång till väsentlig information, såsom hur stor andel av företagens betalningsinflöde som kommer från skulder som riskerar att preskriberas.

Svensk Inkasso har för sin del uppskattat att de fordringar som enligt ovan är 20 år eller äldre, och har ett nominellt värde om uppemot 27 miljarder kronor, representerar ett faktiskt värde om cirka 5,5 miljarder kronor. Drygt 40 procent av dessa fordringar har förvärvats av inkassoföretagen, eller ett koncernföretag. Detta innebär att fordringarnas faktiska värde hos inkassoföretagen enligt Svensk Inkasso uppskattas till cirka 2,25 miljarder kronor. Resterande värde återfinns hos de företag som inkassobolagen driver in fordringarna åt.

Utredningen har dock inte fått del av något närmare underlag för Svensk Inkassos beräkningar.

Även om reglernas retroaktiva verkan skulle innebära en förmögenshetsförlust för företagen kommer denna att dämpas genom möjligheten att begära ersättning av staten (se avsnitt 6.6.6). Detta innebär dock i sin tur att staten kommer att tvingas bära en del av konsekvenserna av den retroaktiva lagstiftningen (se vidare nedan avsnitt 12.4.8).

De retroaktiva reglerna om absolut preskription skulle, enligt Finansinspektionens bedömning, få liten inverkan på kreditgivarna.

Sammanfattningsvis bedöms reglerna om absolut preskription, tillämpade på avtal som träffas efter ikraftträdandet, inte innebära några intäktsförluster för företagen, eftersom företagen kommer att kunna ta höjd för reglerna när avtalsvillkoren bestäms. Tillämpade på äldre avtal kan reglerna däremot innebära förmögenshetsförluster för företagen, främst inkassobolagen och andra företag vars huvudsakliga verksamhet består av handel med fordringar. Företagen kommer dock att kunna övervältra en del av denna förmögenshetsförlust på staten.

Tidsfördröjningsreglering

Som framgår av avsnitt 8.4.3 innebär det knappa underlaget att det inte är möjligt att precisera effekten av en tidsfördröjningsregel närmare. Det kan dock antas att efterfrågan på krediter som marknadsförs som lättillgängliga kommer att minska, vilket kan påverka sådana kreditgivares intäkter.

Övriga konsekvenser för företagen

Absolut preskription

Regler om absolut preskription kan påverka hur företag agerar vid gäldenärens betalningsdröjsmål. Det kan antas att företag känner sig tvungna att agera tidigare och mer aktivt för att driva in en förfallen fordran. Än tydligare blir denna effekt om reglerna tillämpas även på äldre fordringar, eftersom det, trots övergångsbestämmelserna, kommer att återstå en kortare tid för borgenärerna att göra fordringarna gällande.

Förslagen bedöms inte medföra några påtagliga kostnader för företagen, eftersom företagen redan enligt nuvarande lagstiftning måste bevaka fordringars preskriptionsfrister.

Tidsfördröjningsreglering

En tidsfördröjningsreglering för konsumentkrediter skulle innebära att kreditgivare behöver anpassa sina kreditgivningsprocesser, så att dessa tar hänsyn till att kreditbeloppet får ställas till konsumentens förfogande tidigast efter 18 timmar. Detta bedöms medföra vissa kostnader av engångskaraktär, framför allt för anpassning av kreditgivarnas it-system.

Vidare kan en tidsfördröjning få indirekt påverkan på sådana företag i vilkas verksamhet kredittagaren avser att nyttja den beviljade krediten. En tidsfördröjning kan alltså innebära att inte bara kreditgivningsprocessen blir långsammare utan kan även skapa tröghet i andra avtalsrelationer.

Påverkan på konkurrensen

Införandet av de föreslagna reglerna om absolut preskription skulle påverka samtliga företag som vänder sig till konsumenter. Detta innebär att alla branscher kommer att påverkas lika. Eftersom förslagen har ett så vitt tillämpningsområde, bedöms de inte få någon påverkan på konkurrensen mellan företag. Eftersom reglerna är avsedda att öka konsumentskyddet, skapas inte heller några incitament för konsumenterna att vända sig till företag utanför Sverige. Förslagen bedöms därför inte påverka konkurrensen i ett internationellt perspektiv.

Regler om en tidsfördröjning kan i viss mån komma att påverka konkurrensen mellan kreditgivare. Reglerna ska träffa sådana krediter som innebär att gäldenären får ett belopp till sitt förfogande, vilket innebär att betalningsansånd inte kommer att omfattas. Detta kan innebära en konkurrens fördel för de företag som erbjuder finansiering i samband med försäljning. Det kan också innebära konkurrens fördelar för kreditgivare som erbjuder kontokrediter, eftersom det fortlöpande nyttjandet av ett kreditutrymme inte omfattas av tidsfördröjningen.

12.4.7 Påverkan på kreditmarknaden

Risken för absolut preskription är ägnad att leda till att kreditgivarna blir mer restriktiva i sin utlåning. Detta kan i sin tur medföra att utbudet av krediter minskar, i vart fall för konsumenter med små marginaler. Också kostnaden för krediter kan öka (jfr t.ex. prop. 2024/25:17 s. 15 ff.).

Av betydelse är dock att absolut preskription kan inträffa först om kredittagaren misslyckas med att fullfölja avtalet och dessutom under avsevärd tid därefter saknar betalningsförmåga. Den risk som borgenären löper att fordran preskriberas skiljer sig därför inte nämnvärt från den risk som denne redan i dag måste beakta, dvs. risken för att gäldenären inte förmår betala krediten. Regler om absolut preskription bedöms därför inte påverka kreditgivningen i någon större utsträckning. Vid våra diskussioner med företrädare för Finansinspektionen har det inte heller framkommit att de föreslagna reglerna skulle ge upphov till några mer betydande effekter för seriösa aktörers kreditgivning.

12.4.8 Finansiella konsekvenser för det allmänna

Om äldre fordringar inte längre kan göras gällande, innebär detta att dessa fordringar inte längre kommer att belasta vare sig Kronofogdemyndigheten eller domstolarna. Detta skulle medföra vissa kostnadsbesparingar.

I genomsnitt uppgår Kronofogdemyndighetens årliga kostnad för ett verkställighetsärende till 3 000 kronor per gäldenär och år. Mot den bakgrunden bedömer vi att det uppkommer förhållandevis betydande kostnadsbesparingar i samband med att reglerna får verkan på äldre fordringar (jfr avsnitten 12.4.4 och 7.4). Införandet av absolut preskription skulle visserligen också medföra vissa kostnader för Kronofogdemyndigheten. Det handlar dels om en mindre engångskostnad för anpassningar av it-system, dels om löpande kostnader i form av visst merarbete. På lång sikt bedöms dock kostnadsbesparingarna bli större än kostnaderna.

Förslaget om absolut preskription innebär att borgenärer med fordringar som har uppkommit före ikraftträdandet i viss utsträckning ska ha rätt till ersättning av staten. Detta kan leda till stora kostnader för staten. Det är dock inte möjligt att beräkna i vilken utsträckning borgenärer kommer begära och beviljas ersättning och vi har därför inte bedömt det som meningsfullt att beräkna storleken av kostnaderna närmare. Det nominella värdet av dessa äldre fordringar är mycket högt (se ovan) men det som enligt förslaget ska ersättas är enbart fordringarnas indrivningsvärde, vilket måste antas vara avsevärt mycket längre och ofta vara lika med noll. Likväl måste det antas bli fråga om betydande belopp.

I detta sammanhang bör också framhållas att man måste räkna med en inte obetydlig risk för att ersättningsreglerna kommer att missbrukas genom olika slag av bedrägliga förfaranden.

Till detta kommer att regleringen kommer att medföra ett ökat antal ersättningsärenden hos Justitiekanslern. De nya ärendena kommer att behöva hanteras med start fem år efter reglernas ikraftträdande, vilket är den tidpunkt då befintliga fordringar tidigast kan preskriberas (se övergångsbestämmelserna). Ärendeinflödet kommer att vara som störst inledningsvis, eftersom ett stort antal mycket gamla fordringar kommer att preskriberas fem år efter de nya reglernas ikraftträdande. Därefter kommer ärendeinflödet att avta kraftigt. Ärenden av detta slag kommer dock att behöva hanteras under åtskilliga decennier

framåt. Som exempel kan tas ett avtal om en bostadskredit som har ingåtts kort tid före reglernas ikraftträdande och som förfaller till betalning efter fem år. Ersättning kan då komma att kunna begäras upp till sammanlagt 27 år efter avtalstidpunkten.

Vi bedömer också att många ersättningsärenden kommer att behöva hanteras i domstol. Reglerna kan alltså även orsaka ett ökat ärendeflöde, och därmed kostnader, hos domstolarna.

12.4.9 Samhällsekonomiska konsekvenser

Syftet med förslagen om absolut preskription är att fler gäldenärer ska ges möjlighet att ta sig ur svår skuldsättning. Tanken är att gäldenärer ska ges en chans till en omstart som ökar deras möjligheter till att leva ett mer samhällsnyttigt liv. Reglerna är därmed ägnade att minska de mycket stora samhällsekonomiska kostnader som överskuldsättningen i Sverige är förenad med, kostnader som har skattats till flera miljarder kronor årligen (se avsnitt 10.8).

De positiva effekterna av absolut preskription bör dock inte överkattas. Det sammanhänger med att många gäldenärer kan antas bli hjälpta redan genom andra åtgärder, t.ex. skuldsanering och ändrad avräkningsordning. Det är dessutom inte givet att gäldenärerna kommer till rätta med sin skuldproblematik genom absolut preskription, eftersom de också kan ha andra, nyare, skulder. Till detta kommer att vid preskription inträder skuldlättnaden utan den enskilde gäldenärens medverkan och i ett skede när gäldenären redan har levt med konsekvenserna av skuldsättningen under mycket lång tid, vilket minskar utsikten för att den ekonomiska omstarten ska leda till en reell förbättring. Skuldlättnaden kommer i huvudsak endast att träffa gäldenärer som är äldre än 50 år. Även om också sådana gäldenärer har många år kvar i arbetslivet är påverkan på samhällsekonomin mer begränsad än om samma åtgärder hade träffat yngre gäldenärer.

Trots dessa reservationer bedöms reglerna om absolut preskription minska samhällets kostnader för överskuldsättningen.

Förslaget om att införa en tidsfördröjning för utbetalning av konsumentkrediter bedöms inte få några beaktansvärda samhällsekonomiska konsekvenser.

12.4.10 Informationsinsatser

Vid ett införande av regler om absolut preskription kommer det att finnas ett stort behov av att informera såväl gäldenärer som borgenärer om de nya reglerna. Sådana informationsinsatser kan lämpligen genomföras av Kronofogdemyndigheten. Eftersom reglerna är avsedda att även träffa fordringar utanför Kronofogdemyndighetens hantering, finns det också behov av bredare informationsinsatser. Sådana insatser kan lämpligen utföras av Konsumentverket och branschorganisationer.

Alla de företag som kommer att beröras av nya regler om tidsfördröjning vid utbetalning av krediter är sådana som har tillstånd av Finansinspektionen. Det får därför anses lämpligt att myndigheten inför reglernas ikraftträdande tillhandahåller information om reglerna.

Den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande (se avsnitt 12.3) har tagit hänsyn till behovet av informationsinsatser.

12.4.11 Utvärdering av förslagen

Det ankommer på utredningen att inom ramen för konsekvensanalysen beskriva hur och när konsekvenserna av förslagen kan utvärderas (se 7 § 5 förordningen om konsekvensutredningar). Nedan följer vår bedömning av vem som bör ansvara för utvärderingen, vad som bör utvärderas och när det bör ske.

Kronofogdemyndigheten har uppgett att myndigheten årligen kan följa hur många gäldenärer och hur stora belopp som faller bort genom absolut preskription. Om reglerna omfattar även äldre fordringar, bör denna utvärdering inledas fem år efter ikraftträdandet. I annat fall bör utvärderingen inledas först cirka 15 år efter reglernas ikraftträdande, eftersom det är först då som reglerna börjar få verkan.

Det främsta syftet med förslaget om en tidsfördröjning vid utbetalning av konsumentkrediter kan sägas vara att minska risken för att konsumenterna tar upp lån utan tillräcklig eftertanke. Huruvida förslaget kommer att ge den effekten kommer dock sannolikt inte att vara möjligt att mäta. *Finansinspektionen* har emellertid uppgett att myndigheten inom ramen för sitt tillsynsarbete kan följa upp hur väl regleringen följs.

12.5 Författningskommentar

12.5.1 Förslaget till lag (2028:000) om ersättning vid retroaktiv preskription av konsumentfordran

1 § En borgenär vars fordran har preskriberats enligt 7 a § preskriptionslagen (1981:130) har rätt till ersättning av staten enligt denna lag, om fordran har tillkommit före den 1 juli 2028.

Av paragrafen framgår att en borgenär vars fordran preskriberats genom absolut preskription har rätt till ersättning av staten enligt vad som föreskrivs i denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.6.

Lagen är tillämplig på fordringar som har preskriberats enligt 7 a § preskriptionslagen. Det innebär att den är tillämplig enbart vid absolut preskription av konsumentfordringar. Se närmare kommentaren till 7 a § preskriptionslagen.

Enligt bestämmelsen ska fordran ha tillkommit före den 1 juli 2028, dvs. den ska ha tillkommit innan 7 a § preskriptionslagen trädde i kraft. Det innebär att det endast är borgenärer med sådana äldre fordringar som är berättigade till ersättning av staten (se lagens ikraftträdande och övergångsbestämmelser punkten 2). Med fordrans tillkomst avses här detsamma som i 2 § preskriptionslagen.

En borgenär har möjlighet att vända sig till Justitiekanslern för att få saken prövad inom ramen för statens frivilliga skadereglering (se 3 § förordningen [1995:1301] om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten).

2 § Ersättningen enligt 1 § ska uppgå till ett belopp som motsvarar den del av fordran som kvarstod obetalad när fordran preskriberades, dock högst det belopp som gäldenären vid preskriptionstidpunkten hade förmåga att betala.

På ersättningen ska löpa ränta enligt 4 § tredje stycket och 6 § räntelagen (1975:635).

Paragrafen reglerar hur ersättningen ska bestämmas. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.6.

Utgångspunkten för beräkningen av ersättningen är den preskriberade fordrans nominella belopp. Med fordran avses här inte bara kapitalfordran, utan även räntefordran samt fordran på tilläggsförpliktelse som anknyter till kapitalfordran. Om borgenärens kapitalfordran uppgår till 200 000 kronor och dröjsmålsränteskulden till

50 000 kronor, har borgenären alltså, som utgångspunkt, rätt till ersättning med 250 000 kronor. Erlagd betalning ska alltid avräknas; om – i det nyss angivna exemplet – gäldenären har betalat av 30 000 kronor, så blir borgenärens rätt till ersättning av staten högst 220 000 kronor. Endast sådan ränta som är upplupen vid preskriptionstidpunkten ska beaktas.

Rätten till ersättning uppgår dock högst till det belopp som gäldenären vid preskriptionstidpunkten hade förmåga att betala. I den mån gäldenären vid den tidpunkten helt saknade betalningsförmåga, ska någon ersättning över huvud taget inte betalas. Om gäldenären hade viss, men begränsad, betalningsförmåga, kan ersättning betalas endast för det belopp som borgenären skulle ha kunnat driva in. Ersättningens storlek blir därmed beroende av gäldenärens ekonomiska förhållanden vid tidpunkten för preskription. Framtida förhållanden ska inte beaktas. Huruvida det kan antas gäldenären längre fram skulle kunna skaffa sig ytterligare inkomster eller framdeles kommer att erhålla ett förmögenhetstillskott genom exempelvis arv saknar alltså betydelse.

Ersättningen utgör i grunden en ersättning för den skada som borgenären lider till följd av preskriptionen. Ersättningen bör därför, vad gäller kraven på utredning, bestämmas på samma sätt som vid bestämmandet av skadestånd. Det innebär att åberops- och bevisbördan primärt ligger på borgenären och att beviskravet bör vara det som allmänt gäller som utgångspunkt i ett skadeståndsmål, dvs. skadan ska styrkas.

En grundläggande förutsättning är givetvis att borgenären styrker existensen av den påstådda fordran. Detta kan t.ex. göras genom en exekutionstitel eller ett kontoutdrag som visar att gäldenären över tid har gjort inbetalningar på borgenärens konto. Borgenären måste också styrka att det har skett preskriptionsavbrott som har förhindrat att sedvanlig treårspreskription inträtt.

Borgenären måste också styrka att fordran kvarstår obetalad. Med hänsyn till de svårigheter som är förenade med att styrka att betalning inte har skett bör beviskravet i denna del kunna sättas lägre. Borgenären måste emellertid på ett trovärdigt sätt kunna redogöra för varför en sedan länge förfallen fordran fortfarande är obetalad.

Vidare måste borgenären visa att gäldenären vid tidpunkten för preskription hade förmåga, helt eller delvis, att betala fordran. Detta kan styrkas genom handlingar som visar att gäldenären i nära anslut-

ning till preskriptionstidpunkten avbetalade på fordran eller genom utredning som visar att han eller hon hade inkomster eller förmögenhet av betydelse. Även i denna del måste dock beaktas de faktiska svårigheter som en borgenär kan ha att presentera utredning om gäldenärens ekonomiska förhållanden. Detta kan motivera att kravet på borgenärens bevisning sätts ned något.

Av betydelse är också att borgenären i egenskap av skadelidande enligt allmänna principer har en skyldighet att begränsa sin skada, vilket innebär att jämkning kan ske om borgenären har förhållit sig passiv och inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att driva in fordran. Huruvida denna möjlighet bör utnyttjas får dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Av *andra stycket* följer att borgenären har rätt till ränta på ersättningen enligt 6 § räntelagen och att räntan ska beräknas enligt 4 § tredje stycket räntelagen, dvs. från den dag som infaller trettio dagar efter det att borgenären framställde krav på ersättning och lade fram utredning som med hänsyn till omständigheterna skäligen kan begäras.

3 § Den som vill begära ersättning enligt lagen ska göra det inom två år från det att preskription enligt 7 a § preskriptionslagen (1981:130) inträdde med uppgift om storleken av den ersättning som begärs.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om när anspråk på ersättning enligt lagen senast ska framställas. Skälen bakom bestämmelsen har redovisats i avsnitt 6.6.6.

Bestämmelsen innebär att anspråket – preciserat till begärt belopp – ska framställas inom två år från preskriptionstidpunkten. Om anspråk inte framställs i tid, är rätten till ersättning prekluderad.

12.5.2 Förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130)

Absolut preskription

7 a §

Preskriptionsavbrott enligt denna lag hindrar inte att en fordran som avses i 2 § andra stycket preskriberas vid den av följande tidpunkter som inträffar först:

1. 20 år efter utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning, eller

2. 15 år efter den tidpunkt då fordran fastställdes i en exekutionstitel.

Första stycket gäller även när en sådan fordran som där avses grundar sig på ett löpande skuldebrev.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om när en konsumentfordran senast preskriberas. Övervägandena finns i avsnitten 6.2–6.4.

Av paragrafens *första stycke* följer att det för vissa fordringar löper en yttersta preskriptionstid, vilken borgenären inte kan förlänga genom preskriptionsavbrott. Paragrafen är tillämplig när fordran är en sådan konsumentfordran som avses i 2 § andra stycket (beträffande den paragrafen, se prop. 1979/80:119 s. 91 f. samt NJA 1988 s. 503 [I och II], NJA 1993 s. 724, NJA 2012 s. 414, NJA 2013 s. 700 och NJA 2013 s. 980).

Bedömningen av om en fordran utgör en konsumentfordran måste, liksom vid tillämpningen av 2 §, göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om exempelvis en gäldenär redan från början saknade avsikt att betala tillbaka krediten, kan kreditgivaren kräva tillbaka kreditbeloppet såsom skadestånd på grund av brott. En sådan fordran utgör inte konsumentfordran och preskriberas därför inte enligt förevarande paragraf.

Till skillnad från 2 § andra stycket gäller preskriptionsfristerna även i fråga om sådana konsumentfordringar som grundar sig på löpande skuldebrev, något som klargörs i *andra stycket*. Paragrafen kan åberopas även av den som har tagit över konsumentens betalningsansvar, t.ex. en borgensman. Med fordran avses inte bara den ursprungliga kapitalfordran utan även därtill anknyttande fordran på ränta och tilläggsförpliktelser såsom provision (se 8 § andra stycket samt prop. 1979/80:119 s. 100, jfr även 17 kap. 6 § utsökningsbalken om förrättningskostnader). Fordran på ersättning för rättegångskostnader utgör däremot inte en tilläggsförpliktelse utan för en sådan fordran

gäller enbart den tioåriga preskriptionsfristen (se prop. 1979/80:119 s. 100 och NJA 1988 s. 503 [II]).

Preskriptionsreglerna i denna paragraf gäller vid sidan av preskriptionsfristen i 2 § andra stycket. För en konsumentfordran måste preskriptionsavbrott alltså fortfarande ske vart tredje år, eller såvitt gäller en fordran som grundar sig på ett löpande skuldebrev, vart tionde år. Oavsett sådana preskriptionsavbrott kan fordran inte längre göras gällande när en preskriptionsfrist enligt förevarande paragraf har löpt ut.

Preskriptionsbestämmelserna i denna paragraf innehåller två preskriptionsfrister som delvis löper bredvid varandra. Preskription inträder när endera av dessa båda frister har gått ut. Den ena fristen löper under 20 år från utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning, den andra under 15 år från den dag då fordran fastställdes i en exekutionstitel.

Utgångspunkten för den första fristen (se *punkten 1*) är alltså fordrans förfalldag, dock att fristen börjar löpa först vid utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning. Fordrans förfalldag kan t.ex. framgå av parternas avtal. Om parterna inte har avtalat om förfallotidpunkten på förhand, är gäldenären som utgångspunkt skyldig att betala på borgenärens uppmaning (se 5 § lagen [1936:81] om skuldebrev) och förfalldagen blir då den dag då en sådan uppmaning kom gäldenären till del. För vissa avtalstyper finns dock särbestämmelser, se t.ex. 7 kap. 2 § konsumentköplagen (2022:260) och 41 § andra stycket konsumenttjänstlagen (1985:716). En fordran kan också förfalla successivt, vilket innebär att det kan löpa flera frister för olika delar av fordran. De delar av fordran som förfaller under ett och samma kalenderår kommer dock ha en och samma preskriptionsfrist, i och med att preskriptionsfristen börjar löpa först vid årets utgång.

Utgångspunkten för den andra fristen (*punkten 2*) är den dag då fordran fastställdes i en exekutionstitel, vanligen en dom eller ett utslag. Med detta avses datum för exekutionstiteln, inte datum för laga kraft. Om fordran har prövats i mer än en instans, ska fristen räknas från datumet för den exekutionstitel där fordran först fastställdes. Om tingsrätten bifaller borgenärens talan är det alltså datumet för tingsrättens dom som bildar utgångspunkt för preskriptionsfristen, även om hovrätten senare fastställer tingsrättens dom. Om tingsrätten däremot ogillar borgenärens talan och hovrätten efter borgenärens

överklagande förpliktar gäldenären att betala fordran, är det datumet från hovrättsdomen som är avgörande.

I 3 kap. 21 § utsökningsbalken finns bestämmelser om hinder mot verkställighet. Dessa innebär att Kronofogdemyndigheten efter invändning från gäldenären ska vägra verkställighet, om preskription har inträtt. Den bestämmelsen blir tillämplig även när preskription har inträtt enligt förevarande paragraf. Om preskription har inträtt enligt punkten 2, kan Kronofogdemyndigheten dock utan vidare konstatera detta. Myndigheten bör då självmant beakta att fordran är preskriberad och vägra verkställighet. Kronofogdemyndighetens beslut kan överklagas enligt 18 kap. 2 § utsökningsbalken.

Förlängning av den absoluta preskriptionsfristen

7 b §

Om det har meddelats beslut om att inleda skuldsanering eller F-skuldsanering innan preskription har inträtt enligt 7 a §, preskriberas fordran tidigast två år efter utgången av det kalenderår då inledandebeslutet meddelades eller, om ett beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering har meddelats, då återstående skuldbelopp senast skulle ha betalats.

Första stycket gäller inte om beslutet att inleda skuldsanering eller F-skuldsanering meddelas under tid då preskriptionstiden är förlängd på grund av 7 f §.

Paragrafen är ny och innebär att preskriptionstiden förlängs i de fall då fordran ingår i en beslutad skuldsanering. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.7.

Av *första stycket* följer att tidpunkten för absolut preskription i vissa fall automatiskt skjuts fram om ett förfarande enligt skuldsaneringslagen har inletts. När fordran ingår i ett beslut om att inleda skuldsanering (enligt 17 § skuldsaneringslagen) eller en F-skuldsanering (enligt 19 § lagen om skuldsanering för företagare), preskriberas den tidigast två år efter utgången av det kalenderår då inledandebeslutet meddelades. När fordran ingår i ett beslut om skuldsanering (enligt 27 § skuldsaneringslagen) eller F-skuldsanering (enligt 29 § lagen om skuldsanering för företagare) preskriberas den tidigast då det återstående skuldbeloppet senast skulle ha betalats. Det innebär att preskriptionen skjuts fram till dess skuldsaneringen har slutförts.

Enligt *andra stycket* skjuts preskriptionstidpunkten inte fram om preskriptionstiden är förlängd enligt 7 c §. Om ett skuldsanerings-

förfarande har inletts efter att den absoluta preskriptionsfristen har löpt ut men under tid då preskriptionsfristen är förlängd enligt 7 c §, flyttas preskriptionsinträdet inte fram enligt denna bestämmelse. I sådana fall kan alltså fordran preskriberas under ett pågående skuld-saneringsförfarande.

Paragrafen har utformats med 5 § lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. som förebild.

7 c §

Den preskriptionstid som avses i 7 a § får på borgenärens ansökan förlängas av tingsrätten, om gäldenären

1. har överlåtit, undanskaffat eller upplåtit särskild rätt till egendom och det kan antas att han eller hon gjort detta för att försvåra borgenärens möjlighet att få betalt för fordran, eller

2. inte har kunnat nås för utkrävning av fordran.

Paragrafen är ny och innebär att den absoluta preskriptionsfristen i vissa fall kan förlängas av domstol. Bestämmelsen har utformats med 7 § lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.5.

Av paragrafen följer att tingsrätten kan förlänga fristen för absolut preskription. Reglerna är avsedda att förhindra preskription i sådana undantagsfall där preskription skulle upplevas som stötande.

Preskriptionsförlängning kan enligt *punkten 1* ske vid s.k. indrivningssabotage. Bestämmelsen överensstämmer med utformningen av 7 § första stycket 1 lagen om preskription av skattefordringar m.m. (se vidare prop. 1981/82:96 s. 62 f.).

Enligt *punkten 2* kan preskriptionsförlängning även ske när gäldenären inte kunnat nås för krav på betalning av fordran. Bedömningen ska ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Förutsättningarna kan exempelvis vara uppfyllda om personen saknar känt hemvist och borgenären inte har kunnat klarlägga var han eller hon uppehåller sig. Om Kronofogdemyndigheten genom sina normala rutiner inte kunnat få fram vistelseorten, innebär detta regelmässigt att rekvisitet är uppfyllt. Förutsättningarna kan även vara uppfyllda om bostadsadressen är känd men det ändå trots upprepade försök inte har varit möjligt för borgenären att komma i kontakt med gäldenären. Den omständighet att gäldenären stadigvarande vistas utomlands kan också medföra att personen inte har kunnat nås.

Ett förlängningsbeslut kan i princip fattas så snart en preskriptionsfrist har börjat löpa. Det är dock regelmässigt först när tidpunkten för absolut preskription närmar sig som det kan bedömas om ett förlängningsbeslut är befogat.

7 d §

Vid tillämpningen av 7 c § ska fristen förlängas med fem år efter den tidpunkt då preskription annars skulle inträda enligt 7 a §.

Om det finns särskilda skäl, får den i första stycket angivna tiden på förnyad ansökan förlängas med ytterligare fem år.

Paragrafen är ny och reglerar längden på en preskriptionsförlängning. Paragrafen har utformats med 8 § lagen om preskription av skattefordringar m.m. som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.5.

Enligt *första stycket* ska preskriptionsfristen förlängas med fem år räknat från den absoluta preskriptionsfristens slut. Genom beslut förlängs alltså preskriptionstiden med fem år, räknat från den tidpunkt då preskription enligt grundregeln skulle inträda. Hänvisningen till 7 a § innebär att det är den tidpunkt som inträffar först som förlängs; 20 år efter utgången av det kalenderår fordran förföll till betalning eller 15 år efter det att fordran fastställdes i en exekutionstitel (se vidare kommentaren till den bestämmelsen).

Av *andra stycket* följer att fristen kan förlängas med ytterligare fem år om det finns särskilda skäl. En sådan förlängning kräver att det ges in en förnyad stämningsansökan till tingsrätten. Den totala förlängningen kan alltså bli tio år efter den ordinarie preskriptionstidens utgång. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl att förlänga fristen med ytterligare fem år ska omständigheter i det enskilda fallet beaktas. Skälen för förlängning ska dock vara av kvalificerat slag. Särskilda skäl kan finnas i uppenbara sabotagefall, såsom vid arvsavstående, eller om det är uppenbart att gäldenären håller sig undan i syfte att undkomma borgenärens verkställighetsförsök.

7 e §

Mål om preskriptionsförlängning enligt 7 c § eller 7 d § andra stycket prövas av tingsrätt som är behörig enligt 10 kap. rättegångsbalken.

Ansökan ska ha kommit in till tingsrätten före utgången av den preskriptionstid som gäller enligt 7 a § eller, om ansökan avser förlängning enligt 7 d § andra stycket, före utgången av den löpande preskriptionstiden.

Paragrafen är ny och reglerar hur talan om preskriptionsförlängning inleds. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.5.

Av första stycket framgår att forumreglerna i 10 kap. rättegångsbalken är tillämpliga, vilket innebär att talan om preskriptionsförlängning som utgångspunkt ska väckas i den ort där gäldenären har sin hemvist, jfr 10 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken. Talan utgör en fastställsetalan som handläggs enligt tvistemålsreglerna.

Andra stycket innehåller en frist för talans väckande. En ansökan om preskriptionsförlängning ska ha kommit in till tingsrätten innan absolut preskription har inträtt. Se närmare om denna tidpunkt i kommentaren till 7 a §. Vid en förnyad ansökan, när fristen begärs förlängd med ytterligare fem år, ska dock ansökan ha kommit in till tingsrätten före utgången av den förlängda fristen.

7 f §

Om talan om förlängning av preskriptionstiden har väckts inom den tid och i den ordning som föreskrivs i 7 e §, preskriberas fordringen tidigast när målet har avslutats genom dom eller beslut som har fått laga kraft.

Innan målet har avgjorts, får åtgärd för att kräva ut fordran inte vidtas utöver vad som krävs för att säkerställa den. Lös egendom som hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård får dock säljas.

Om talan om förlängning av preskriptionstiden har återkallats eller lämnats utan bifall enligt dom eller beslut, som har fått laga kraft, ska åtgärd som avses i andra stycket återgå, om det kan ske.

Paragrafen är ny och reglerar vad som gäller under tiden ett mål om preskriptionsförlängning pågår. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.5. Paragrafen har utformats med 9 § och 10 § andra och tredje stycket lagen om preskription av skattefordringar m.m. som förebild.

Om talan om preskriptionsförlängning har väckts på föreskrivet sätt, förlängs fristen för absolut preskription utan vidare till dess att målet har avslutats genom dom eller beslut som har fått laga kraft

(se första stycket). Preskription kan alltså inte inträda under tiden som frågan om preskriptionsförlängning är föremål för prövning. Om målet återkallas eller yrkandet lämnas utan bifall, inträder preskription i samband med att beslutet eller domen får laga kraft.

Andra och tredje styckena reglerar vilka åtgärder som borgenären har möjlighet att vidta under tiden målet om preskriptionsförlängning pågår och vad som gäller avseende sådana åtgärder när målet slutligt avgörs. Bestämmelserna motsvarar i sak vad som föreskrivs i 10 § andra och tredje stycket lagen om preskription av skattefordringar m.m. (se prop. 1981/82:96 s. 43 och 66). Det innebär bl.a. att betalningsanmaning och kvittning inte får ske under tiden målet pågår.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

2. Lagen tillämpas också på fordringar som har tillkommit före lagens ikraftträdande. I fråga om sådana fordringar inträder dock preskription enligt 7 a § tidigast den 1 juli 2033, om inte preskription enligt 2 § andra stycket har inträtt dessförinnan.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2028.

Av *punkten 2* framgår att lagen ska tillämpas också på sådana fordringar som har tillkommit före lagens ikraftträdande. Från och med lagens ikraftträdande gäller reglerna om absolut preskription alltså för samtliga konsumentfordringar, oavsett när fordringen har tillkommit. Den absoluta preskriptionsfristen löper från utgången av det kalenderår då fordran förföll till betalning och den tidpunkt då fordran fastställdes i en exekutionstitel även om dessa tidpunkter ligger före datumet för ikraftträdandet. Av andra meningen framgår dock att absolut preskription tidigast inträder fem år efter lagens ikraftträdande, om inte preskription enligt 2 § andra stycket har inträtt dessförinnan. För att fordran inte ska preskriberas tidigare än fem år efter ikraftträdandet måste den sedvanliga preskriptionsfristen om tre år avbrytas. Om sådana preskriptionsavbrott har skett, har borgenärer med fordringar som har uppkommit före ikraftträdandet alltid minst fem år från ikraftträdandet på sig för att driva in fordran. Borgenären kan också i dessa fall få ytterligare tid på sig, om borgenären före den 1 juli 2033 begär att preskriptionsfristen ska förlängas och det föreligger sådana förhållanden som anges i 7 c §.

12.5.3 Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2026:1011)³

4 kap.

Tidsfördröjningsreglering

8 a §

När en konsument har beviljats en kredit som innebär att ett belopp ska ställas till hans eller hennes förfogande, får utbetalningen av beloppet eller motsvarande åtgärd inte genomföras förrän tidigast 18 timmar efter det att konsumenten ansökte om krediten.

Paragrafen är ny och innehåller en tidsgräns för när kreditbeloppet får ställas till konsumentens förfogande. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Bestämmelsen är tillämplig på krediter som innebär att kreditbeloppet ställs till konsumentens förfogande. Kreditbeloppet kan ställas till konsumentens förfogande genom att medel betalas ut till konsumenten eller genom ”motsvarande åtgärd”. Det sistnämnda uttrycket syftar på den situationen då konsumenten har beviljats en kontokredit; näringsidkaren får då inte ge konsumenten rätt att nyttja kreditutrymmet förrän tidigast 18 timmar efter kreditansökan.

Bestämmelsen är däremot inte tillämplig vid betalningsanstånd, oavsett om ett sådant ges av säljaren eller av tredje man. Bestämmelsen är inte heller tillämplig när kreditbeloppet överförs direkt till någon annan än konsumenten, t.ex. en säljare som konsumenten har ingått ett köpeavtal med.

18-timmarsfristen börjar löpa när konsumentens kreditansökan kom kreditgivaren tillhanda. Innan krediten kan beviljas, och kreditbeloppet ställas till konsumentens förfogande, är kreditgivaren bl.a. skyldig att genomföra en kreditprövning (se 3 kap. 13–15 §§). Många gånger innebär detta att det inte är praktiskt möjligt att betala ut kreditbeloppet eller på annat sätt ge konsumenten möjlighet att disponera över det inom den angivna tiden. I sådana fall saknar bestämmelsen praktisk betydelse.

Att fristen börjar löpa när konsumenten ansöker om krediten innebär vidare att bestämmelsen är tillämplig endast på nyligen ingångna kreditavtal. Det innebär, såvitt gäller kontokrediter, att bestämmelsen

³ Lagen träder i kraft den 20 november 2026.

är tillämplig endast i samband med att avtalet om kontokredit ingås men inte i samband med det fortlöpande utnyttjandet av kontokrediten. Huruvida en höjning av en kontokredits betalningsutrymme innebär att ett nytt kreditavtal har ingåtts – och att en ny 18-timmarsfrist därmed börjar löpa – får avgöras utifrån allmänna avtalsrättsliga principer (jfr prop. 2009/10:242 s. 56).

Bestämmelsen är av näringsrättslig natur och är inte avsedd att ha någon påverkan på avtalsförhållandet mellan näringsidkaren och konsumenten.

21 §

För en särskild fakturakredit gäller inte 2 §.

För en värdepapperskredit gäller inte 8 a § och 2 § andra–fjärde styckena.

Bestämmelsen i 8 a § gäller inte heller för en sådan överbrygningskredit som avses i 1 kap. 7 § 10 lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter och vissa andra konsumentkrediter.

Paragrafen innehåller undantag från kapitlets bestämmelser. Den har nu tillförts ett par undantag från den nya föreslagna bestämmelsen om tidsfördröjning i 8 a §. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

I *andra stycket* görs ett tillägg om att 8 a § inte är tillämplig för en värdepapperskredit.

Enligt det nya *tredje stycket* ska 8 a § inte heller tillämpas för överbrygningskrediter. Vad som avses med en överbrygningskredit framgår av 1 kap. 7 § 10 lagen om verksamhet med bostadskrediter och vissa andra konsumentkrediter.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Hanna Wetter

Utredaren föreslår en ändrad avräkningsordning för konsumentfordringar. Förslaget innebär ett påtagligt avsteg från sedan länge etablerade principer inom den svenska förmögenhetsrätten. Frågan om att ändra avräkningsordningen är komplex, särskilt vad gäller frivilliga betalningar och i synnerhet om den ändrade avräkningsordningen ska gälla även för successivt förfallna betalningar.

Bankers kreditverksamhet bygger på att de får betalt i form av ränta. Det handlar bland annat om att få betalt för den produkt som tillhandahålls samt om kompensation för kreditrisk och inflation. Banker finansierar i huvudsak sin utlåning med egna lån som måste betalas. En bank behöver kunna täcka kostnaden för sin finansiering med gäldenärens räntebetalningar. Det är svårt att överblicka konsekvenserna på kreditmarknaden av en ändrad avräkningsordning. Utan en mer djupgående analys bör förslaget inte genomföras. Det har dessutom nyligen införts andra ändringar på kreditmarknaden, såsom ränte- och kostnadstak. Effekterna av de åtgärderna bör avvaktas innan det övervägs om en ändrad avräkningsordning bör införas.

Om det ska införas en ändrad avräkningsordning bör den gälla enbart hos Kronofogdemyndigheten. Förslaget om en ändrad avräkningsordning enligt utsökningsbalken går att förstå mot bakgrund av syftet med utredningen. Det är däremot svårt att se att en ändrad avräkningsordning för frivilliga betalningar är en tillräckligt träffsäker åtgärd för att komma åt problemet med överskuldssättning. En ändrad avräkningsordning för frivilliga betalningar träffar alla försenade betalningar. Det räcker att en konsument är en dag sen med sin betalning och att denne inte betalar hela det förfallna beloppet, för att en ändrad avräkningsordning ska tillämpas avseende den aktuella fordran. Långt

fler än de konsumenter som är överskuldsatta eller som riskerar att hamna i överskuldsättning bedöms komma att omfattas av en ändrad avräkningsordning. Det kan inte anses vara proportionerligt att ändra en etablerad princip och låta hela marknaden påverkas för att uppnå en effekt för en mindre grupp som är överskuldsatt eller riskerar att hamna i överskuldsättning.

Ett argument mot att ha skilda avräkningsordningar i utsökningsbalken respektive i den civilrättsliga lagstiftningen är den inverkan som verkställigheten får på parternas bakomliggande civilrättsliga förhållande. Som konstateras i betänkandet skulle dock problemet med att ha skilda avräkningsregler sannolikt kunna minskas genom att det i den civilrättsliga lagstiftningen tas in en särskild bestämmelse om att gäldenären befrias från ansvar för kapitalfordran i den utsträckning avräkning har skett vid verkställighet enligt utsökningsbalken.

Nuvarande kreditavtal bygger på dagens avräkningsordning. Det ska gå att lita på de förutsättningar som gällde när ett avtal ingicks. Under alla förhållanden finns det inte tillräckliga skäl för att ge en ändrad avräkningsordning retroaktiv verkan.

Särskilt yttrande av experten Cecilia Hegethorn Mogensen

Utredningen har haft ett viktigt uppdrag. Överskuldssättningen medför betydande kostnader för samhället och onödigt lidande. Behovet av verkningsfulla åtgärder för att minska överskuldssättningen och antalet överskuldssatta är stort. Mot den bakgrunden kan jag med glädje konstatera att utredaren har gjort ett gediget arbete och lämnar genomarbetade, ändamålsenliga och väl avvägda förslag. Jag står alltså bakom utredarens förslag i sin helhet och välkomnar de föreslagna ändringarna av avräkningsordningen för konsumentfordringar och av reglerna för skuldsanering.

Med det sagt är min bedömning att en ytterligare verkningsfull åtgärd skulle vara att införa regler om absolut preskription. Jag hade därför helst sett att utredaren även förespråkat att införa en ordning med absolut preskription, men har accepterat att så inte sker eftersom utredaren ändå föreslår en ändrad avräkningsordning för konsumentfordringar samt ändrade regler för skuldsanering.

En ordning där fordringar slutligt preskriberas efter viss tid skulle främst fylla en funktion som komplement till utredarens övriga förslag. Nyttan av ett sådant komplement ska inte underskattas givet omfattningen av förekomsten av gamla fordringar och av den problematik som utredningen har att adressera. I likhet med utredaren kan jag konstatera att regler om absolut preskription skulle ge störst effekt om de gavs retroaktiv verkan. Även framåtsyftande regler skulle dock vara berättigade och ha ett värde för nuvarande och presumtiva evighetsgäldenärer. Sådana regler skulle också kunna bidra till bättre kreditprövningar och en mer ändamålsenlig handel med förfallna fordringar. Den gällande ordningen där mycket gamla och osäkra fordringar överläts i stora volymer, i flera led och ofta med hög frekvens innebär risk för rättsförluster och bristande förutsebarhet för den enskilde gäldenären. Vidare ökar risken för fel i hanteringen, såväl hos borgenärerna som hos Kronofogdemyndigheten och domstolar. Det finns enligt mig alltså skäl att överväga att införa en ordning med absolut preskription för konsumentfordringar, vilken i första hand bör ges retroaktiv verkan och i andra hand enbart träffa fordringar som uppkommer efter ikraftträdandet. Utredarens förslag i dessa delar kan alltså genomföras och det finns ett fullgott beredningsunderlag för lagstiftaren att ta ställning till.

Det står dock helt klart att en ändrad avräkningsordning är den mest verkningsfulla och träffsäkra åtgärden för att komma till rätta med problematiken med evighetsgäldenärer och för att motverka överskuldsättning. Fokus bör följaktligen ligga på att genomföra utredarens förslag i den delen. Genomförs förslaget om en ändrad avräkningsordning kan ett alternativ till absolut preskription vara en allmän översyn av preskriptionslagstiftningen i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 7.4.

För det fall förslaget om en ändrad avräkningsordning inte genomförs behöver lagstiftaren enligt min mening vidta andra åtgärder för att komma till rätta med överskuldssättningen och det stora antalet evighetsgäldenärer. I en sådan situation är det svårt att tänka sig någon annan lösning än ett regelverk som innebär absolut preskription av konsumentfordringar, med retroaktiv verkan.

Särskilt yttrande av experten Fredrik Engström

Absolut preskription

Jag delar utredningens slutsats att absolut preskription inte är ett träffsäkert eller ändamålsenligt verktyg för att motverka överskuld-sättning. Jag delar också uppfattningen att en retroaktiv tillämpning av sådana bestämmelser träffas av reglerna om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Mot bakgrund av utredningens slutsats att absolut preskription inte utgör ett träffsäkert verktyg för att motverka överskuld-sättning anser jag dock inte heller att en retroaktiv tillämpning kan anses krävas för att tillgodose sådana angelägna allmänna intressen att fordrings-ägarnas egendomsskydd i grundlagen eller Europakonventionen får åsidosättas.

Oaktat denna fråga anser jag att förslaget till lagen om ersättning vid retroaktiv preskription av konsumentfordran inte har utformats på ett sätt som uppfyller de krav som uppställs i 2 kap. 15 § andra stycket i regeringsformen. Där anges att den som tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.

Begreppet ”full ersättning” har samma ekonomiska innebörd för fordringar och andra finansiella tillgångar som för annan egendom och innebär enligt min uppfattning att ägaren i ekonomiskt hänse-ende ska sättas i samma ställe som om tvångsavståendet av egendo-men inte skett. I praktiken måste detta innebära att utgångspunkten ska vara att ersättning ska lämnas med ett belopp som motsvarar till-gångens marknadsvärde vid expropriationstidpunkten, plus ersättning för övrig skada i den mån sådan föreligger.

Marknaden för förfallna fordringar är stor och välfungerande i såväl Sverige som EU. Marknadsvärdet är normalt det pris som en förvärvare av fordringar på armlängds avstånd skulle vara beredd att förvärva fordringen för. Marknadsvärdet bestäms inte endast med utgångspunkt i en momentan bedömning av en gäldenärs betalnings-förmåga vid en viss tidpunkt utan med beaktande av fordrans hela livslängd. I Sverige, där preskriptionsavbrott kan göras löpande, blir bedömningshorisonten såvitt gäller fordringar mot fysiska personer därför mycket lång. Detta innebär att även en fordran som är mycket gammal kan ha ett kvarvarande marknadsvärde som kan uppgå till en relativt hög procentuell andel av utestående belopp.

Vedertagna principer för att värdera fordringar finns i såväl internationella redovisningsstandarder (främst IFRS9) som i etablerat handelsbruk. Dessa utgår i många fall från komplexa sannolikhetsmodeller som bedömer sannolikheten för att betalning ska ske, helt eller delvis samt räntevillkor och andra villkor för fordran.

En ordning som innebär att ersättning endast lämnas med utgångspunkt i vilken betalningsförmåga en gäldenär hade vid preskriptionstidpunkten återspeglar således i många fall överhuvudtaget inte det verkliga marknadsvärdet för en fordran och därmed inte heller den förlust som fordringsägaren lider genom att nya regler om absolut preskription tillämpas retroaktivt. Hade fordran inte preskriberats hade ju fordringsägaren kunna sälja denna till marknadspris – oaktat om betalningsförmåga förelåg vid tidpunkten.

Om en ersättningsbestämmelse utformas på det sätt som föreslås i utredningen är min uppfattning att egendomsskyddet i regeringsformen inte upprätthålls. Detta innebär en betydande risk för skadeståndsskyldighet för staten enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen (grundlagsskadestånd) mot bakgrund av de mycket stora värden som Svensk Inkasso har uppskattat att de äldre fordringarna har.

Bestämmelsen i 2 § i förslaget till lagen om ersättning vid retroaktiv preskription av konsumentfordran bör därför, om regler om absolut preskription trots utredningens avrådan, skulle införas med retroaktiv verkan, i stället för vad som föreslås fastslå att ersättningen ska uppgå till marknadsvärdet för fordran. Det bör naturligtvis vara fordringsägaren som har bevisbördan för vad marknadsvärdet för en fordran uppgår till.

Avräkningsordningen

Genom förslaget att vända på avräkningsordningen avseende alla förfallna konsumentfordringar förändras systematiken rörande avräkning av betalningar på ett mycket ingripande vis och innebär ett avsteg från en ordning som varit gällande under flera hundra år.

Utredningen har enligt min mening inte i tillräcklig utsträckning utrett vilka konsekvenser en omvänd avräkningsordning skulle få. Det står dock klart att förändringen skulle innebära försämrade möjligheter för kreditgivare att få täckning för sina kreditförluster, vilket med nödvändighet skulle behöva medföra högre krediträntor för de

kredittagare som gör rätt för sig, om kreditgivarna inte skulle vara beredda att acceptera en lägre lönsamhet vid kreditgivningen, vilket är osannolikt.

Hur stora förändringar som skulle behöva göras i kreditmodellerna och hur detta skulle påverka kreditgivningen i stort i form av sämre utbud på krediter, lägre konkurrens, större utestängningseffekter och högre priser känner vi inte till. Det är mot den bakgrunden inte rimligt att genomföra förändringen.

Såvitt gäller avräkningsordningens retroaktiva verkan medför denna, på liknande sätt som vid absolut preskription, att de förfallna fordringarnas marknadsvärde sjunker. Detta innebär skada för fordringsägare såväl i första som andra led och kommer att medföra omedelbara förluster till följd av nödvändiga nedskrivningar av fordringarnas värde.

Det kan därför med fog hävdas att också en retroaktiv förändring av avräkningsordningen innebär ett sådant undandragande av egendom som omfattas av egendomsskyddet i Europakonventionen och i 2 kap. 15 § regeringsformen. Även om den ändrade avräkningsordningen skulle anses nödvändig för att tillgodose angelägna allmänna intressen, vilket i och för sig kan ifrågasättas, innebär detta då en skyldighet för staten att tillförsäkra fordringsägarna full ersättning för sin förlust. Avsaknaden av sådana ersättningsbestämmelser innebär enligt min uppfattning att den föreslagna nya lagen om avräkning vid betalning av förfallna konsumentfordringar inte skulle uppfylla grundlagsstadgade krav till den del den tillämpas på redan ingångna kreditavtal.

Det finns mot bakgrund av detta anledning att i stället föreskriva att den nya lagen och ändringarna i utsökningsbalken, om de alls ska införas, endast ska tillämpas avseende sådana konsumentfordringar som har uppkommit efter ikraftträdandet.

Kommittédirektiv 2025:37

Åtgärder mot överskuldsättning med fokus på evighetsgäldenärer

Beslut vid regeringssammanträde den 10 april 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta ställning till åtgärder för att minska problemet med överskuldsättning. Syftet är huvudsakligen att minska antalet s.k. evighetsgäldenärer, dvs. personer som varit överskuldssatta en längre period.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om det bör införas regler om en ändrad avräkningsordning för konsumentfordringar,
- analysera och ta ställning till om det bör införas regler om absolut preskription för konsumentfordringar,
- analysera och ta ställning till om det behövs åtgärder för att få fler evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering och om det finns ett behov av att ändra reglerna om skuldsanering,
- analysera och ta ställning till om det behövs tidsbegränsning för utbetalning av nyligen ingångna konsumentkreditavtal, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 juli 2026.

Problematiken med evighetsgäldenärer

Överskuldssättning innebär stora kostnader för enskilda och är ett stort samhällsproblem. När en konsument får ekonomiska svårigheter med sina kreditåtaganden beror det ofta på att skulderna är för stora och inkomsterna för låga. Det händer att situationen är sådan redan när krediten beviljas. Men svårigheterna kan också bero på försämrade ekonomiska förhållanden som den enskilde inte haft möjlighet att förutse, exempelvis sjukdom, arbetslöshet eller ökade levnadskostnader på grund av högre räntor eller högre inflation. När en konsument inte kan betala av på sina skulder växer de i regel med ytterligare räntor och avgifter, något som ökar risken för en mer långvarig och svårhanterlig skuldsättning. Konsumenter som dessutom tar ytterligare lån för att betala äldre krediter kan hamna i en skuldspiral som är mycket svår att ta sig ur, även om viss betalningsförmåga finns eller uppstår efter en tid. Skuldsättningen kan till slut bli så omfattande att konsumenten hamnar i överskuldssättning och inte kan betala tillbaka sina skulder, ens över lång tid. De personer som har varit överskuldssatta under en längre period kallas ibland för evighetsgäldenärer. Det saknas dock en enhetlig definition av begreppet.

Kronofogdemyndigheten har uppskattat antalet överskuldssatta till cirka 455 000 personer enligt kriteriet att de har skulder i myndighetens indrivningsdatabas eller pågående skuldsanering. Detta mått inkluderar individer som hamnat i indrivningsdatabasen på grund av slarv snarare än ekonomiska problem och exkluderar personer med svår överskuldssättning som inte registrerats i databasen. Överskuldssättningen medför årligen kostnader på flera miljarder kronor för samhället i stort, bl.a. inom socialförsäkringssystemen, rättsväsendet och sjukvården samt produktions- och skattebortfall. Skuldsättningen drabbar också den enskilde och dennes familj och medför att omkring 180 000 barn växer upp i familjer där minst en förälder har skulder hos Kronofogdemyndigheten, enligt uppgift från myndigheten. Det finns forskning som visar att överskuldssättning påverkar den enskildes fysiska och psykiska hälsa. Exempelvis visar en studie från Södertörns högskola att risken för självmordsförsök ökar kraftigt för dem med skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Enligt Kronofogdemyndigheten har cirka 90 000 personer som myndigheten bedömer vara överskuldssatta haft skulder för indrivning där i över 20 år. Det finns exempel på skulder som är 25–30 år gamla,

men de flesta äldre skulder är 5–10 år gamla. Uppgifter från Kronofogdemyndigheten visar att skulder som inte betalas inom 5–10 år ofta förblir obetalda.

På senare tid har det vidtagits flera åtgärder för att motverka överskuldssättning. Några av åtgärderna redovisas i propositionen Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning (prop. 2024/25:17). I den föreslog regeringen ändringar i konsumentkreditlagen, bl.a. skärpta regler för ränte- och kostnadstak, i syfte att motverka riskfylld kreditgivning och att enskilda blir överskuldssatta genom att beviljas lån som de inte kan betala tillbaka. Reglerna trädde i kraft den 1 mars i år. Sedan årsskiftet gäller vidare ett avtrappat ränteavdrag för lån utan säkerhet (prop. 2024/25:26). Det syftar till att ta bort skattesubventionen av blacolån. Dessutom har regeringen den 13 mars beslutat om proposition (2024/25:138) Stärkt konsumentskydd på kreditmarknaden där det föreslås att lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter (2014:275) ska upphävas och att det ska krävas tillstånd att driva bank- och finansieringsrörelse för att lämna eller förmedla lån till konsumenter. Slutligen föreslås i delbetänkandet Ett nytt konsumentkreditdirektiv (SOU 2024:69) bl.a. att fler konsumentkrediter omfattas av konsumentskyddande regler och strängare krav på kreditprövning. Betänkandet har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

Överskuldssättning är ett komplext problem där åtgärder behöver vidtas på olika områden. En del av problematiken är att det finns ett stort antal personer som har varit föremål för indrivning av skulder under lång tid men som trots det inte lyckas ta sig ur sin situation. Det är därför motiverat att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga ytterligare åtgärder för att motverka överskuldssättning, med fokus på åtgärder som syftar till att underlätta för evighetsgäldenärer, befintliga och framtida, att komma ur överskuldssättningen. En sådan utredning har också aviserats av regeringen i budgetpropositionen för 2025.

Utgångspunkter för att minska problematiken med evighetsgäldenärer

Det finns flera åtgärder som skulle kunna övervägas för att minska problematiken med evighetsgäldenärer. I denna utredning begränsas åtgärderna till tre huvudsakliga uppdrag som bedöms kunna vara

verkningsfulla: ändring av avräkningsordningen för konsumentfordringar, absolut preskription för konsumentfordringar och ändring av reglerna för skuldsanering. Åtgärderna har setts över var och en för sig i olika sammanhang men behöver analyseras samlat i ljuset av vidtagna och planerade åtgärder för att motverka överskuldsättning, inklusive vilka effekter dessa åtgärder haft eller väntas ha. I utredningens arbete bör de tre uppdragen både övervägas var för sig och i relation till varandra, och förslag lämnas utifrån en helhetsbedömning. Vidare bör i arbetet vikten av en välfungerande kreditmarknad beaktas, där åtgärder kan påverka både utbudet och efterfrågan på krediter, exempelvis genom att påverka kreditgivares incitament att göra noggranna kreditprövningar. Slutligen bör det tas hänsyn till såväl den enskildes intresse av att komma ur sin överskuldsättning och av konsumentskydd som näringsidkares berättigade intresse av att få sina fordringar betalda.

Uppdraget att överväga en ändrad avräkningsordning

För en del skuldsatta konsumenter som har ett visst betalningsutrymme kan det ändå vara svårt att inom rimlig tid betala sina skulder. Huvudregeln för avräkningsordningen vid utmätning är att influtet belopp i första hand räknas av mot ränta och andra biförpliktelser och först därefter på kapitalbeloppet (13 kap. 13 § utsökningsbalken). Den totala skulden kan öka om det influtna beloppet endast täcker en del av räntan eller andra biförpliktelser så att kapitalbeloppet inte minskar eller att dröjsmålsräntor, och i förekommande fall även ränta på ränta, genereras. Skulden kan på så sätt nå en storlek där den till slut inte är möjlig att betala.

Frågan om en ändrad avräkningsordning i utsökningsbalken har övervägts i flera statliga utredningar. 2007 års insolvensutredning adresserade frågan i betänkandet Vägen tillbaka för skuldsatta (SOU 2008:82) och bedömde att en eventuell ändring av avräkningsreglerna borde övervägas i ett annat sammanhang. I betänkandet Överskuldssättning i kreditsamhället? (SOU 2013:78) konstaterades att det fanns skäl att överväga en ändrad avräkningsordning men inget förslag lämnades. 2021 års överskuldssättningsutredning föreslog i sitt betänkande Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning (SOU 2023:38) en omvänd huvudregel

för avräkningsordning, men att borgenären fortfarande skulle ha rätt att begära en annan ordning. Regeringen valde att inte gå vidare med utredningens förslag och konstaterade i sammanhanget att en ändring av avräkningsordningen vid utmätning inte bör göras utan en mer genomgripande analys (prop. 2024/25:17 s. 30).

En förändrad avräkningsordning, där influtna medel i första hand avräknas helt eller delvis mot kapitalbeloppet, skulle kunna öka möjligheten för många gäldenärer att betala sina skulder inom rimlig tid. Frågan är komplex och kräver en allsidig och noggrann analys som det inte har varit möjligt att genomföra inom ramen för tidigare utredningar. Aspekter som behöver belysas är bl.a. förhållandet till den civilrättsliga ordning som gäller i fråga om avräkning vid betalning enligt 9 kap. 5 § handelsbalken, och om en ändrad avräkningsordning i utsökningsbalken motiverar ändringar även i handelsbalken för att åstadkomma en ändamålsenlig reglering. Andra frågor som behöver analyseras närmare är vilka de avtalsrättsliga konsekvenserna skulle bli för den del av en skuld som inte blir betald genom utmätning och gränserna för möjligheten att avtala om dröjsmålsränta på ränta för konsumentfordringar. Utredaren bör belysa förhållandet till andra relevanta regler på området och effekterna för kreditmarknaden och näringslivet i stort och ordningen för indrivning av fordringar.

Utredaren ska därför

- analysera och redovisa för- och nackdelar med ändrade regler för avräkningsordning för konsumentfordringar,
- utifrån analysen ta ställning till om det bör införas regler om en ändrad avräkningsordning för konsumentfordringar, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga absolut preskription

Enligt huvudregeln i preskriptionslagen (1981:130) preskriberas fordringar tio år efter deras tillkomst om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. För konsumentfordringar gäller en preskriptionstid om tre år. Preskriptionen kan avbrytas så att fristen börjar om, exempelvis genom att gäldenären betalar eller på annat sätt erkänner skulden eller att borgenären skickar ett skriftligt krav eller erinran om ford-

ringen. Det innebär att preskriptionstiden enkelt kan förlängas så att preskription inte infaller. Som jämförelse så preskriberas de flesta skulder till staten efter fem år. Skatteverket kan dock begära att preskriptionstiden förlängs när det gäller skatteskulder.

Införande av s.k. absolut preskription skulle sätta en bortre tidsgräns för hur gammal en fordran tillåts bli och att den således inte längre kan göras gällande efter en viss tidpunkt oavsett om preskriptionsavbrott skett eller inte. Finland har ett system där fordran preskriberas efter 15–20 år beroende på olika omständigheter.

Även frågan om absolut preskription har berörts av flera utredningar. I 2007 års Insolvensutrednings betänkande Vägen tillbaka för överskuldssatta (SOU 2008:82) analyserades frågan och utredningen bedömde att man först behövde avvakta de lättnader av skuldsaneringslagen som då föreslogs innan införande av absolut preskription övervägdes. 2012 års överskuldssättningsutredning bedömde i sitt betänkande Överskuldssättning i kreditsamhället? (SOU 2013:78) att slutlig preskription borde inträda 15 år efter att en skuld blivit fastställd hos Kronofogdemyndigheten. I Jämlikhetskommissionens betänkande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46) föreslogs att en konsumentfordran ska preskriberas tio år efter att borgenären fått en exekutionstitel och begärt verkställighet, men med möjlighet att väcka talan om förlängning med fem år om gäldenären t.ex. agerat illojalt. 2021 års överskuldssättningsutredning konstaterade i sitt betänkande Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning (SOU 2023:38) att frågan om absolut preskription är svår och kräver en genomgripande analys, något som utredningen varken hade utrymme till eller uppdrag att utreda.

Regler om absolut preskription skulle kunna bidra till att fler evighetsgäldenärer kommer ur överskuldssättning. Frågan är komplex och kräver en allsidig belysning som det inte har varit möjligt att genomföra inom ramen för tidigare utredningar. Några av de aspekter som behöver belysas är förhållandet till andra relevanta regler på området, som skuldsaneringsreglerna. Regler om absolut preskription bör t.ex. inte utformas på sådant sätt att de motverkar användningen av skuldsaneringsinstitutet. Andra aspekter som bör beaktas är vilka effekter som skulle kunna uppstå för kreditmarknaden och näringslivet i stort och ordningen för indrivning av fordringar.

Utredaren ska därför

- analysera och redovisa för- och nackdelar med regler om absolut preskription,
- utifrån analysen ta ställning till om det bör införas regler om absolut preskription av konsumentfordringar, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga ändringar i regelverket för skuldsanering

Skuldsanering är ett centralt verktyg för personer som är överskuld-satta att bli skuldfria och det är effektivt för en samlad avveckling av skulder. En ny skuldsaneringslag (2016:675) infördes 2016 med målsättningar som att förenkla och snabba upp processen och få fler att ansöka om och få skuldsanering (prop. 2015/16:125). Enligt lagen är de allmänna villkoren för skuldsanering att gäldenären inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom en överskådlig tid (kvalificerat insolvent) och att det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden (7 och 9 §§). Kronofogdemyndigheten beslutar om vilka fordringar som ska omfattas, vilket belopp som ska fördelas mellan borgenärerna, hur stor andel av varje fordran som ska betalas och när och hur borgenärerna ska få betalt. Från flera håll har det framförts att det troligen finns många överskuld-satta som skulle komma i fråga för skuldsanering, men som av olika skäl inte ansöker om det.

Det finns skäl att överväga åtgärder för att få fler evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering. Det kan röra sig om riktade informationsinsatser eller andra uppdrag till myndigheter. Det kan också finnas skäl att överväga om det finns ett behov av ändringar i skuldsaneringslagen för att minska antalet evighetsgäldenärer. Vid en sådan bedömning bör utredaren i sina förslag beakta de grunder som gäller för skuldsanering, som att det finns skäl för en viss restriktivitet, exempelvis för att inte uppmuntra oansvarigt låntagande, samtidigt som intresset av skuldfrihet hos de med långvarig betalningsoförmåga tillgodoses. Det är också viktigt att incitamentet för kreditgivare att göra erforderliga kreditprovningar upprätthålls.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det finns behov av åtgärder för att få fler evighetsgäldenärer att ansöka om skuldsanering,
- utifrån analysen ta ställning till om det finns ett behov av att anpassa reglerna om skuldsanering för att fler evighetsgäldenärer ska komma ur överskuldsättning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag till andra åtgärder.

Uppdraget att överväga förbud mot utbetalning av lån under vissa tider

I dag är det inte ovanligt att lån utbetalas till låntagarens konto bara minuter efter låneansökan. Snabbheten ökar risken för oöverlagda beslut, något som faktorer som påverkan av alkohol eller spel om pengar ytterligare kan bidra till. Dessutom kan det i praktiken vara svårt att utöva ångerrätten om lånet är förbrukat. I Finland finns ett förbud mot utbetalning av konsumtionslån mellan kl. 23 och 07 om lånet ingåtts under denna period.

Utöver de tre uppgifterna som fokuserar på evighetsgäldenärer finns det därför skäl att överväga tidsbegränsning även i ett svenskt perspektiv med avsikten att stärka konsumentskyddet och motverka överskuldsättning. Det skulle exempelvis kunna handla om ett förbud mot utbetalningar under vissa tider på dygnet eller fördröjningar av utbetalningar, t.ex. efter 24 timmar eller nästa bankdag.

Utredaren ska därför

- analysera och redovisa för- och nackdelar med att införa tidsbegränsning för utbetalning av nyligen ingångna konsumentkreditavtal,
- utifrån analysen ta ställning till om det bör införas någon sådan begränsning, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för hushåll, företag och det allmänna. Utredaren ska också beskriva och beräkna eventuella offentligfinansiella konsekvenser, inbegripet eventuella konsekvenser för berörda myndigheter. Arbetet med konsekvensbeskrivningar ska ske löpande under utredningstiden. Om de förslag som lämnas innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Utredaren ska även i övrigt tillämpa riktlinjerna i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren i den utsträckning som bedöms lämpligt ha dialog med och inhämta upplysningar från relevanta myndigheter och intresseorganisationer såsom Finansinspektionen, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Svenskt Näringsliv, Svenska Bankföreningen, Sveriges konsumenter och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare. Utredaren ska också, där det bedöms relevant, jämföra motsvarande regelverk i andra länder.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår i Regeringskansliet och utredningsväsendet. Det gäller bl.a. arbetet med de förslag till genomförande av ett nytt EU-direktiv om konsumentkrediter som lämnats av Konsumentkreditutredningen (SOU 2024:69).

Utredaren ska även i övrigt förhålla sig till Sveriges internationella åtaganden på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 juli 2026.

(Finansdepartementet)

Förslag till bestämmelse om att avräkningen vid utmätning ska ges civilrättslig verkan

Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken (1981:774)

Härigenom föreskrivs att det i fråga om utsökningsbalken (1981:774) ska införas en ny paragraf, 13 kap. 13 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

13 b §

Gäldenären är fri från betalningsansvar för fordran och därmed sammanhängande förpliktelser i den utsträckning som utmätta medel har avräknats enligt 13 a §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

Författningskommentar

Paragrafen är ny och reglerar rättsverkningarna av den avräkning som sker enligt 13 a §. Bestämmelsen sammanhänger med att avräkningen sker i annan ordning vid gäldenärens frivilliga betalning (se 9 kap. 5 § handelsbalken).

När utmäta medel avräknas mot en konsumentfordran, får avräkningen civilrättslig verkan. Den civilrättsliga fordran sätts alltså ned på det sätt som motsvarar avräkningen vid utmätningen. Om det i samband med utmätningen har skett en avräkning mot kapital, innebär detta alltså även i civilrättsligt hänseende att kapitalfordran minskar.

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingsturv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige
– moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid
– nuläge och vägar framåt.
Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter.
Volym 1 och 2. Ju.
43. Åtgärder mot överskuldssättning. Fi.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Tolkavgift och förbud mot barntolkning.
[23]

Jämställdhet i en föränderlig tid
– nuläge och vägar framåt.
Volym 1 & 2. [41]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m.
[5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingsturv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunal-skattesatser. [20]

Mervärdesskatt vid utyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Åtgärder mot överskuldssättning. [43]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar.
[13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap.
[21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten.
Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2.
[34]

Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter.
Volym 1 och 2. [42]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten.
[14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna.

Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Behovsstyrd vård. [38]

Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]