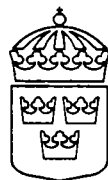


# Lagutskottets betänkande

1989/90:LU4

Konsumentkreditfrågor



1989/90  
LU4

---

## Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet fyra motioner som tar upp olika konsumentkreditfrågor. Utskottet avstyrker bifall till samtliga motionsyrkanden.

## Motionerna

1987/88:Fi25 av Marianne Andersson (c) vari yrkas att riksdagen beslutar begära att regeringen återkommer till riksdagen med förslag om ångervecka på lån i enlighet med vad som framförts i motionen.

Motion Fi25, som väckts våren 1988 med anledning av proposition 1987/88:150 (kompletteringspropositionen), har av finansutskottet överlämnats till lagutskottet.

1988/89:L701 av Birthe Sörestedt och Bengt Silfverstrand (båda s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder för att förebygga skuldproblem för enskilda.

1988/89:L706 av Martin Olsson m.fl. (c) vari — såvitt nu är i fråga — yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om konsumentskyddet och kreditkortsmarknaden.

1988/89:L714 av Anita Modin m.fl. (s) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kontokortsregister,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förbättrad legitimationskontroll i samband med nyttjande av kontokort.

Regler om kontokort och andra former av konsumentkrediter finns i konsumentkreditlagen (1977:981), som trädde i kraft den 1 juli 1979. Syftet med lagen, vars regler är tvingande till konsumentens förmån, är att stärka konsumenternas ställning i kreditsammanhang. Lagen gäller kredit (betalningsanstånd eller lån) som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds konsument av näringsidkare i dennes yrkesmässiga näringsverksamhet. Lagen är också tillämplig på kredit som lämnas av någon annan än en näringsidkare om krediten förmedlas av näringsidkaren som ombud för kreditgivaren.

Bestämmelserna i konsumentkreditlagen är av både näringsrättslig och civilrättslig natur och omfattar såväl krediter som lämnas utan direkt samband med köp av varor, dvs. fristående krediter, som kreditköp. Med kreditköp förstås enligt lagen köp av vara då säljaren lämnar köparen anstånd med någon del av betalningen. Kreditköp föreligger också då betalningen helt eller delvis erläggs med belopp som köparen får låna av säljaren eller av annan kreditgivare på grund av en överenskommelse mellan kreditgivaren och säljaren. Som kreditköp räknas vidare vissa avtal om uthyrning m.m. Vid kreditköp gäller som huvudregel enligt 8 § konsumentkreditlagen att minst 20 % av varans kontantpris skall betalas kontant (kontantinsats). Av 9 § följer att en näringsidkare som underlåter att ta ut kontantinsats kan meddelas ett vitesförbud av marknadsdomstolen att fortsätta härmed. Enligt 30 § gäller dock reglerna om kontantinsats och ingripande av marknadsdomstolen inte sådana kreditköp för vilka regeringen meddelat föreskrifter med stöd av lagen (1986:1202) med bemyndigande att meddela föreskrifter om betalningsvillkor vid kreditköp. Våren 1988 utnyttjade regeringen bemyndigandet som finns i den lagen och föreskrev genom förordningen (1988:160) om betalningsvillkor vid kreditköp krav på viss minsta kontantinsats eller motsvarande vid kreditköp samt en viss längsta kredittid. Kravet på kontantinsats sattes till 50 % för bilar och 40 % för övriga varor. Även våren 1989 utnyttjade regeringen nämnda bemyndigande och föreskrev genom förordningen (1989:217) om ändring i förordningen (1988:160) om betalningsvillkor vid kreditköp att kontantinsatsen skulle vara minst 60 % för kreditköp.

Konsumentkreditlagen innehåller vidare (5 §) bestämmelser om att en näringsidkare vid annonsering, skyltning och liknande marknadsföring beträffande kredit skall lämna information om den effektiva räntan för krediten. Är det fråga om kredit för förvärv av särskild vara, tjänst eller annan nytthet måste på samma sätt information lämnas angående den totala kreditkostnaden samt kontantpriset. Innan kreditavtal ingås skall den näringsidkare som lämnar eller förmedlar krediten lämna konsumenten skriftlig information i de hänseenden som

nyss sagts. Konsumentkreditlagens bestämmelser om marknadsföring av kredit anknyter till marknadsföringslagens (1975:1418) regelsystem. Underlåtelse att vid marknadsföring av kredit lämna erforderlig information kan sålunda föranleda åläggande från marknadsdomstolen enligt 3 § marknadsföringslagen.

I 24 § konsumentkreditlagen regleras kontoinnehavarens betalningsansvar för belopp, som påförts kontot genom att kontokort har använts av obehörig. Sådant ansvar kan utkrävas endast om kontohavaren eller annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda kontokortet antingen lämnat ifrån sig kortet till annan, eller genom grov oaktsamhet förlorat kortet eller på annat sätt förlorat besittningen av kortet och inte snarast efter upptäckten anmält förlusten hos kreditgivaren. För belopp som har påförts kontot, sedan kreditgivaren mottagit anmälan att kontohavaren eller annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda kontokortet ej längre har detta i sin besittning, är kontohavaren betalningsskyldig endast om han förfarit svikligt.

Konsumentverket utövar enligt 25 § tillsynen över efterlevnaden av konsumentkreditlagen. Tillsynen omfattar dock inte Sveriges riksbank, Sveriges investeringsbank aktiebolag, verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen eller verksamhet hos exekutiv myndighet. I tillsynsuppgiften ligger bl. a. att meddela de råd och anvisningar som i samband med tillsynen finnes påkallade. I förarbetena till konsumentkreditlagen (prop. 1976/77:123 och LU 1977/78:5) har slagits fast att bl.a. bestämmelserna om marknadsföring av kredit och kontantinsats skall närmare preciseras genom att konsumentverket utfärdar riktlinjer. Sådana riktlinjer har också utfärdats. De senaste (KOVFS 1985:7), som gäller från den 1 april 1986, innebär utökade krav på information från företagen om effektiv ränta, kreditkostnad och kredittid. Det föreskrivs bl.a. en utformning av informationen om den effektiva räntan som gör det lättare för konsumenterna att jämföra kreditformerna och välja den mest fördelaktiga krediten. Vidare gäller att kreditkostnaden skall anges i kronor för det fall reklam görs för kredit som gäller viss vara eller tjänst eller annan nyttighet.

Vid sidan av riktlinjerna finns sedan våren 1986 särskilda överenskommelser mellan konsumentverket samt kontokreditföretagens och handels branschorganisationer om förbättrad budget- och kreditrådgivning gentemot konsumenterna. Dessa innebär bl.a. att konsumentverket på grundval av uppgifter från kreditföretagen skall ge ut marknadsöversikter över förekommande krediter. Branschen har även åtagit sig att iaktta vissa etiska regler vid marknadsföring av krediter och kreditgivning.

När det gäller kreditgivning från företag som står under bankinspektionens tillsyn har konsumentverket i samråd med bankinspektionen kommit överens med bankerna och vissa andra kreditinstitut om att de vid kreditgivning till privatpersoner skall tillämpa samma beräkningsgrund för effektiv ränta som angivits i riktlinjerna. Bestämmelserna,

som gäller från den 1 april 1988, finns intagna i bankinspektionens allmänna råd (BFFS 1987:15). Bankerna har också åtagit sig att tillämpa vissa etiska regler vid marknadsföring av krediter. Förhandlingarna har också resulterat i en modell för marknadsöversikter för konsumentkrediter på bankområdet, vilka skall ges ut av konsumentverket.

Sedan den 1 juli 1988 gäller att finansieringsverksamhet inte får bedrivas utan särskilt tillstånd. Bestämmelserna härom finns i lagen (1988:606) om finansbolag. Lagen är tillämplig på bl.a. alla företag som bedriver sådan verksamhet riktad mot konsumenter eller som ägs av bank. Med finansieringsverksamhet riktad mot konsument avses inte bara kreditgivning som omfattas av konsumentkreditlagen utan också ställande av garanti för kredit och förmedling av kredit. Rena handelskrediter undantas dock. För auktorisation krävs att vissa formella och kvalitativa krav uppfylls. Företagen skall vidare stå under bankinspektionens tillsyn och kontroll, och inspektionen har rätt att återkalla en auktorisation (prop. 1987/88:149, NU 37).

## Motionsmotiveringar

I motion 1987/88:Fi25 av Marianne Andersson (c) framhålls att det i och för sig är positivt att många hushåll på grund av avregleringarna på den svenska kreditmarknaden har fått det lättare att låna pengar direkt i bank eller i kreditinstitut. Samtidigt har, menar motionären, många kreditgivare på marknaden intensifierat sin marknadsföring av krediter på ett uppseendeväckande sätt. Många hushåll har "lurats" av olika erbjudanden om "snabbkrediter", vars villkor i efterhand visat sig vara klart oskäliga. Hushållen har härigenom utsatts för svåra sociala påfrestningar. Enligt motionären ökar risken för svårlösta ekonomiska problem när tillgången av krediter ökar. Vissa långgivare utnyttjar konsumenternas dåliga kunskaper och ovana vid att jämföra t.ex. priser och andra villkor för långivningen. Många lånebeslut tas också i en pressad situation i samband med vissa köp.

Mot denna bakgrund anser motionären att det finns anledning att utsträcka konsumentlagstiftningens bestämmelser om s.k. ångervecka till att också gälla kreditavtal.

Enligt motionären skulle möjligheten för konsumenten att ångra ett lånebeslut kunna knytas antingen till att lånet givits under vissa omständigheter — t.ex. per postorder eller i samband med köp av en vara — eller till att lånet givits med ovanligt hög ränta eller till att lånet har andra villkor som inte är förenliga med seriös långivning. Motionären anser att ett lämpligt sätt att komma till rätta med uppenbart oskäliga räntevillkor är att regeringen eller konsumentverket anger den effektiva räntenivå som bör utlösa rätt till ångervecka. En lagstiftning därom skulle enligt motionären göra det företagsekonomiskt alltför kostsamt för "grå" finansföretag att ägna sig åt kreditgivning till konsumenterna.

I motion 1988/89:L701 av Birthe Sörestedt och Bengt Silfverstrand (båda s) framhålls att många hushåll numera i högre grad än tidigare lånefinansierar delar av sin konsumtion och ofta hamnar i betalnings-svårigheter med ett ökat behov av budgetrådgivning hos de kommunala konsumentsekreterarna som följd. För att bryta en sådan negativ utveckling krävs enligt motionärerna förutom spärstimulerande åtgärder av skilda slag även insatser för att hindra en ökning av hushållens kreditproblem. I det avseendet anser motionärerna att den kommunala budgetrådgivningen till hushållen bör utvidgas. För ändamålet bör fler tjänster inrättas inom konsumentvägledningen och socialtjänsten. Motionärerna anser vidare att ett större ansvar för saklig information bör läggas på kreditgivarna. Motionärerna begär tillkännagivande om angivna åtgärder för att förebygga skuldproblem hos enskilda.

Även i motion 1988/89:L706 av Martin Olsson m.fl. (c) framhålls att utvecklingen på kreditmarknaden fört med sig att många enskilda råkat i en svår ekonomisk situation. Enligt motionärerna råder knappast något tvivel om att det behövs bättre kontroll och större ansvarstagande vid beviljande av kredit för att undvika att människor med hänsyn till sin ekonomi får för många kreditkort och för stora kredit-möjligheter. Motionärerna framhåller också vikten av att marknadsföringsåtgärder och information om krediter utformas på ett sådant sätt att människor erhåller sådana klara uppgifter om kreditkostnader m.m. så att de inte förleds att skaffa sig och utnyttja kreditkort på ett sätt som inte är förenligt med deras ekonomi.

I motionen framhålls att utnyttjandet av kontokort har både för- och nackdelar för konsumenterna och handeln. Motionärerna anser det väsentligt att konsumenterna i framtiden inte fräntas möjligheten att betala kontant, och att detta är speciellt betydelsefullt för åldringar, handikappade och andra som måste uppdra åt främmande personer att göra erforderliga inköp.

Motionärerna påpekar också att utvecklingen mot nya kortbetalningssystem med elektronisk överföring för med sig särskilda problem. Motionärerna hänvisar härvidlag till att — enligt vad konsumentverket uttalat — en av de största nackdelarna för konsumenterna med kort av denna nya art är avsaknaden av lagregler som skyddar konsumenterna i de fall där korten utnyttjas av obehöriga eller när elektroniken inte fungerar med följd att inbetalningar inte registreras. Bankernas och kreditföretagens regler i dessa hänseenden uppges vara stränga och till konsumenternas nackdel. En annan betydelsefull fråga som enligt motionärerna måste övervägas vid utvecklingen av nya betalningssystem gäller skyddet för den enskildes integritet.

Enligt motionärernas mening är det av stor vikt att utvecklingen mot en ökad kreditkortsmarknad och övergången till elektroniska betalningssystem noga följs av samhällets organ och att erforderliga lagstiftnings- och andra åtgärder vidtas för att konsumentskyddet skall bli tillfredsställande. Vikten av att regeringen följer dessa frågor och tar erforderliga initiativ anser motionärerna bör ges regeringen till känna (yrkande 2).

I motion 1988/89:L714 av Anita Modin m.fl. (s) hävdas att det för närvarande inte finns någon samordning mellan de olika kontokortsföretagen. En person kan samtidigt få ett flertal kontokortskrediter. Motionärerna erinrar om att skuldkommittén i betänkandet (SOU 1988:55) Hushållens skuldsättning i syfte att minska risken för missbruk av kontokortskrediter föreslagit att regeringen inrättar ett register hos statistiska centralbyrån eller bankinspektionen med information om det antal kreditkort som en person innehar. Motionärerna anser att detta förslag bör genomföras (yrkande 1). Vidare hävdar motionärerna att många anställda i butiker, hotell, restauranger, m.m. har svårt att på ett tillfredsställande sätt kontrollera kortinnehavares identitet och eventuell spärrning av kort. Med hänsyn härtill förordar motionärerna en förbättrad legitimationskontroll vid användandet av kontokort (yrkande 2).

## Tidigare behandling

Motioner rörande den ökade användningen av kontokortskrediter behandlades av riksdagen våren 1988. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet (LU 1987/88:31) anslöt utskottet sig till motionärernas uppfattning att de senaste årens utveckling på konsumentkreditområdet ingav stark oro. Karaktäristiskt för utvecklingen ansåg utskottet vara bl.a. att allt fler konsumenter genom att sätta sig i skuld — ibland till ett flertal kreditgivare — hamnat i en ekonomisk situation där de inte ens inom en överskådlig framtid kan fullgöra alla sina förpliktelser och därmed råkar i en allvarlig ekonomisk kris. Utskottet framhöll att då rådande förhållanden på konsumentkreditområdet hade flera, delvis samverkande orsaker. Sålunda kunde utvecklingen till en del förklaras med att många konsumenter saknar möjlighet att överblicka de ekonomiska konsekvenserna av skuldsättningen, exempelvis vilken inverkan kreditkostnaderna har för deras totala ekonomiska situation. En annan orsak ansåg utskottet vara att det blivit lättare för privatpersoner att få lån av olika kreditgivare. Vidare påpekade utskottet att det vid sidan av bankernas och finansbolagens utlåningsverksamhet hade vuxit fram en kreditmarknad där ett stort antal andra finansieringsföretag som inte stod under bankinspektionens tillsyn lämnade lån till konsumenterna. För att man skulle

komma till rätta med förhållandena ansåg utskottet att det krävdes flera olika åtgärder. Utskottet konstaterade att man från statsmakternas sida uppmärksammat problemen och att ett flertal initiativ tagits i syfte att lösa dem. Enligt utskottet borde resultatet härav avvaktas, och motionerna avstyrktes därför.

Också frågan om vad den väntade kontokortsökningen och den i samband därmed ökade kontrollen kommer att innebära för medborgarna när det gäller den personliga integriteten behandlades av riksdagen våren 1988 med anledning av en motion i ämnet. I sitt ovan nämnda betänkande framhöll lagutskottet att den ökade handeln på kontokort för med sig högre krav än tidigare på en effektiv kontroll av att kontokort inte missbrukas och att det ligger i konsumenternas intresse att en sådan kontroll sker. Utskottet ansåg det angeläget att innehavare av kontokort som redan är hårt ekonomiskt ansträngda inte förvärrar sin situation genom att trots att krediten utnyttjats fullt ut fortsätta att använda kontokortet för inköp. Samtidigt framhöll utskottet vikten av att kontrollen inte sker på ett sådant sätt att den enskildes integritet träds för när. Enligt vad utskottet hade inhämtat följde man utvecklingen inom såväl justitiedepartementet som finansdepartementet. Frågan hade också behandlats vid ett möte mellan de nordiska konsumentministrarna. Från svensk sida hade konsumentverket tagit initiativ till ett av Nordiska ministerrådet finansierat nordiskt projekt angående integritetsskydd vid elektronisk betalningsförmedling. Utskottet ansåg med hänsyn till det anförda något särskilt uttalande från riksdagens sida inte erforderligt och avstyrkte motionen.

## Pågående arbete

Konsumentverket fick år 1985 i uppdrag av regeringen att i samråd med bankinspektionen och berörda kreditkortsföretag åstadkomma åtgärder som skulle förbättra budget- och kreditrådgivningen. I uppdraget ingick bl.a. att söka åstadkomma ett samordnat och aktivt bistånd till konsumenter som fått betalningsproblem. Förhandlingar i frågan ledde till att Finansbolagens förening tog initiativ till bildandet av en kontonämnd. Kontonämnden, som inledde sin verksamhet den 1 februari 1987, är en organisation som har tillskapats i syfte att hjälpa betalningssvaga konsumenter att nedbringa sina låneskulder — i första hand krediter på kontokort — genom av- eller nedskrivning av skulderna. Uppgörelserna tar sig främst formen av underhandsackord. Kontonämndens inledande verksamhet, som tills vidare bedrivs på försök, kopplades till ett samtidigt pågående projekt med skuldsanering av ett stort antal hushåll i fem socialdistrikt, varav fyra i Stockholm och ett i Trollhättan. Kontonämndens verksamhet startade den 1 februari 1987 och pågick t.o.m. juni 1988. Därefter har beslut fattats om en fortsatt försöksverksamhet fram till årsskiftet 1989-1990. Försöket har också utvidgats till att omfatta ytterligare två socialdistrikt utanför Stockholmsområdet.

Frågan om sanering av privatpersoners skuldförhållanden aktualiserades hösten 1987 i riksdagen med anledning av motioner i ämnet. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1987/88:12) konstaterade utskottet att det ligger i sakens natur att en person som ådragit sig så stora skulder att han rimligen inte kan betala dem är föga motiverad att genom eget arbete skaffa sig inkomster och att han allmänt sett befinner sig i en svår social situation. Av hänsyn till både gäldenären och hans familj ansåg utskottet att det finns skäl för att han i ömmande fall borde kunna få till stånd en sanering av skuldförhållandena. Enligt utskottets mening var tiden mogen för att spörsmålet om införandet i Sverige av en möjlighet till skuldsanering blev föremål för en samlad bedömning. Vad utskottet anfört gavs regeringen till känna (rskr. 57).

Med anledning av riksdagens begäran tillkallade regeringen hösten 1988 utredningen av vissa konkursrättsliga frågor, numera kallad insolvensutredningen, (Ju 1988:02) för att utreda bl.a. frågan om skuldsanering. Enligt direktiven (dir. 1988:52) skall ett sådant institut, som redan finns i många länder, göra det möjligt för fysiska personer att under vissa bestämda förutsättningar bli av med sina skulder eller del av dem. I direktiven framhålls att skuldsaneringen tillgodoser det från social synpunkt välmotiverade intresset av att en person som vill men inte till fullo förmår göra rätt för sig i ömmande fall skall kunna befrias från sina skulder helt eller delvis. Enligt direktiven bör utredningen lägga fram förslag till en ändamålsenlig reglering av ett sådant institut.

Mot bakgrund av de betalningsproblem som kan uppkomma för enskilda vid stora kreditåtaganden har i samarbete med socialstyrelsen och konsumentverket vid fyra socialdistrikt i Stockholm och i Trollhättan bedrivits en försöksverksamhet under 1986 och 1987 med budgetrådgivning till enskilda hushåll. Erfarenheterna från försöksverksamheten har redovisats i socialstyrelsens PM 1988:9 Mer för pengarna, om hushållsekonomisk rådgivning. Försöksverksamheten har därefter följts upp och resultatet härav presenterats i konsumentverkets rapport 1988/89:9 Ett och ett halvt år senare. Det är en uppföljning av 231 hushåll i ekonomisk rådgivning inom socialtjänsten i Stockholm och i Trollhättan. På grundval av utvärderingen i de båda rapporterna har Kommunförbundet, konsumentverket och socialstyrelsen i en gemensam skrivelse i maj i år till socialdepartementet begärt 2,3 milj. kr. för att utveckla budget- och skuldrådgivningen inom socialtjänsten.

Våren 1987 höll justitiedepartementet en hearing angående erfarenheterna från tillämpningen av konsumentkreditlagen. De olika synpunkter som därvid framfördes övervägs nu inom justitiedepartementet i samband med en pågående översyn av konsumentkreditlagen. Översynen beräknas resultera i en departementspromemoria till våren 1990.

Med anledning av en framställning från konsumentverket har inom justitiedepartementet också påbörjats en kartläggning av de juridiska och tekniska spörsmål som kan tänkas uppkomma från konsumentskyddssynpunkt i samband med användandet av elektroniska betalningsformer. Arbetet beräknas pågå till årsskiftet 1989-1990.

Frågan om behovet av förstärkt konsumentskydd i samband med elektronisk betalningsförmedling har även behandlats av Nordiska ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor, bl.a. i rapporten (NÄK 1986:1) "Forbrukningsrättsliga aspekter på datateknologi og betalingskort i varuhandeln" och vid ett nordiskt seminarium i Köpenhamn i maj 1988. Seminariet har redovisats i en rapport (NÄK 1989:44). Vidare är både personskydd och kontraktsvillkor i samband med elektronisk betalningsförmedling teman som tagits upp inom Nordiska ministerrådets verksamhet under år 1988, ett arbete som fortsatt under år 1989 och då särskilt med hänsyn till utvecklingen inom EG. EG-kommissionen har under åren 1987 och 1988 utfärdat två rekommendationer rörande elektronisk betalningsförmedling. Vidare kan nämnas att under Nordiska ämbetsmannakommittén har fr.o.m. år 1986 fungerat en arbetsgrupp "Hushållen och datorerna". Utgångspunkten för gruppens arbete som avslutas med en rapport under år 1989 är att konsumentmyndigheterna i Norden ser datorer både som ett instrument i den egna verksamheten och som en möjlighet alternativt risk för de enskilda konsumenterna. I projektet vill man bl.a. utveckla och samordna de nationella konsumentorganens agerande och ställningstagande i datateknologiska frågor. Inom ramen för gruppens arbete pågår utveckling av system för konsumentrådgivning med hjälp av ny teknik.

Konsumentskyddsfrågor vid elektronisk betalningsöverföring har vidare aktualiserats inom OECD, och en rapport i ämnet (Electronic Funds Transfer. Plastic Cards and the Consumer) godkändes i maj 1988 av OECD:s konsumentpolitiska kommitté. I rapporten analyseras de olika konsumentskyddsfrågor som kan uppkomma vid elektroniska betalningssystem och läggs fram förslag till åtgärder i syfte att åstadkomma balans mellan finansinstitutens och konsumenternas rättigheter och skyldigheter.

Den 1 juli 1988 tillsatte regeringen en kommitté, som tog namnet skuldkommittén (Fi 1988:07), med uppgift att kartlägga omfattningen och utbredningen av hushållens skuldsättning samt föreslå åtgärder i syfte att begränsa denna skuldsättning och så långt möjligt undanröja de sociala skadeverkningar som skuldsättningen i vissa fall medför. Skuldkommittén avgav i december 1988 sitt betänkande (SOU 1988:55) Hushållens skuldsättning. I betänkandet läggs fram flera förslag som syftar till att bl.a. förebygga skuldproblem. Sålunda föreslås att särskilda medel avsätts för en brett upplagd informationskampanj om skuldsättningens hushållsekonomiska konsekvenser som skall genomföras under ledning av spardelegationen i samverkan med konsumentverket och kronofogdemyndigheterna. Enligt kommittén är det

vidare angeläget att den ekonomiska rådgivning som lämnas av socialtjänsten och den kommunala konsumentvägledningen byggs ut. Det föreslås att socialstyrelsen får i uppdrag att genomföra ett projekt som skall påskynda en sådan utveckling. Kommittén anser också att konsumentverket årligen bör tillföras extra resurser för att bl.a. kunna bättre övervaka efterlevnaden av konsumentkreditlagen. I betänkandet framhålls att den mest angelägna åtgärden av alla dock är en förbättring av kreditinstitutens kreditprövning, och kommittén lägger fram flera förslag med detta syfte. Man föreslår bl.a. förbud mot att ansökningshandlingar bifogas direktreklam för kredit. Vidare föreslår man att hushållen ges rätt att inom en månad utan särskild kostnad få ångra ett ingått lån samt att blancokrediter till nya låntagare skall föregås av ett regelbundet kvalifikationssparande. För att risken för missbruk av kontokortskrediter skall minskas föreslår kommittén att ett särskilt register inrättas hos statistiska centralbyrån eller bankinspektionen med information om det antal kreditkort som en person innehar. Upplysningen om antalet kort kan enligt kommittén också vara en indikator på att en utvidgad kreditprövning behövs. En ytterligare åtgärd som kommittén föreslår är en begränsning av kreditinstitutens möjligheter att erhålla samhällets eller inkassoföretagens hjälp att driva in fordringar på privatpersoner i de fall då antingen kreditprövningen varit ofullständig eller pris och övriga villkor är oskäliga. Enligt kommittén bör frågorna om ett förbättrat lagskydd för hushållen överföras till justitiedepartementet för skyndsamt vidare beredning i samband med den pågående översynen av konsumentkreditlagen.

I betänkandet tas också upp frågan om behovet av åtgärder vid konstaterade betalningssvårigheter. Skuldkommittén anser, att de erfarenheter som hittills vunnits av gäldsanering genom kontonämndens verksamhet har varit goda och därför bör utvidgas. Samtidigt bör hanteringen enligt kommitténs mening bli mer effektiv, vilket förutsätter ett bättre författningsmässigt stöd att genomdriva ackord. Kommittén föreslår därför, att regeringen prövar möjligheten att institutionalisera ackordsförfarandet för enskilda antingen i ett centraliserat system som bygger vidare på nuvarande kontonämnds arbete eller i ett decentraliserat system kopplat till kronofogdemyndigheternas verksamhet. För att kunna genomföra ackord även när parterna inte frivilligt vill bidra till en lösning krävs författningsmässigt stöd. För att gäldsanering skall få en bestående effekt förutsätts i båda fallen, menar kommittén, att kommunala konsumentvägledare och socialtjänsten deltar i arbetet genom att göra utredningar och förmedla kontakter. Kommittén anser att utredningen för vissa konkursrättsliga frågor av regeringen bör få i uppdrag att med förtur bereda spörsmålet vidare.

Skuldkommitténs betänkande har varit föremål för remissbehandling. Mot bakgrund av den under senare år kraftigt ökade skuldsättningen hos svenska hushåll har regeringen i maj 1989 offentliggjort vilka åtgärder man anser bör vidtas i syfte att skärpa kraven på banker och finansinstitut vid kreditgivning till hushåll och därmed begränsa

hushållens konsumtionskrediter. Enligt regeringen bör kreditinstituten påta sig ett ökat ansvar för den "överskuldssättning" som för närvarande förekommer. Det bör ske genom att banker och andra kreditinstitut själva helt eller delvis får stå för kostnaden vid skuldsanering av särskilt drabbade hushåll. Ett särskilt skuldsaneringsinstitut bör därför införas, och insolvensutredningen bör behandla spörsmålet med förtur.

En viktig del i arbetet med att förebygga skuldsvårigheter för hushållen anser regeringen vara att kreditprövningen blir mer ändamålsenlig än i dag. För att säkerställa att en korrekt och effektiv kreditprövning verkligen görs bör det enligt regeringen finnas möjligheter att jämka ett fordringsbelopp om kreditgivaren har gjort en otillräcklig kontroll av kredittagarens betalningsförmåga. Förslag till bestämmelser kommer enligt regeringen att behandlas i samband med den översyn av konsumentkreditlagen som för närvarande görs på justitiedepartementet. Vidare anser regeringen att det i konsumentkreditlagen bör införas regler om rätt för kredittagare att lösa lån i förtid. En sådan rätt skulle innebära en harmonisering till EG:s direktiv för konsumentkrediter. I fråga om marknadsföring av krediter förordar regeringen att skuldkommitténs förslag om förbud mot att ansökningshandlingar bifogas vid direktreklam för kredit blir genomfört.

För att kraven på kreditprövning skall få genomslagskraft är det enligt regeringen nödvändigt att kreditinstituten har tillgång till ett engagemangsregister med uppgifter om exempelvis en persons totala beviljade respektive utnyttjade krediter. Regeringen hänvisar till att Upplysningscentralen i december 1988 fick ett utvidgat tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet innebärande att uppgifter om beviljade krediter och kontokort får lämnas inom s.k. slutna användargrupper. Regeringen anser att förutsättningar därmed har skapats och menar att det är angeläget att ett system med kreditengagemangsregister omedelbart startas.

## Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet fyra motioner som tar upp olika konsumentkreditfrågor.

Regler om kontokort och andra former av konsumentkrediter finns i konsumentkreditlagen (1977:981), som tillkom i syfte att stärka konsumenternas ställning i kreditsammanhang. Lagen gäller kredit (betalningsansånd eller lån) som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds konsument av näringsidkare i dennes yrkesmässiga näringsverksamhet. Lagen är också tillämplig på kredit som lämnas av någon annan än en näringsidkare om krediten förmedlas av näringsidkaren som ombud för kreditgivaren.

Bestämmelserna i lagen är av både näringsrättslig och civilrättslig natur och omfattar såväl krediter som lämnas utan direkt samband med köp av varor, dvs. fristående krediter, som kreditköp. Med kreditköp förstås enligt lagen köp av vara då säljaren lämnar köparen anstånd med någon del av betalningen. Kreditköp föreligger också då betalningen helt eller delvis erläggs med belopp som köparen får låna av säljaren eller av annan kreditgivare på grund av en överenskommelse mellan kreditgivaren och säljaren. Som kreditköp räknas vidare vissa avtal om uthyrning m.m. Vid kreditköp gäller som huvudregel enligt 8 § konsumentkreditlagen att minst 20 % av varans kontantpris skall betalas kontant (kontantinsats). Av 9 § följer att en näringsidkare som underlåter att ta ut kontantinsats kan meddelas ett vitesförbud av marknadsdomstolen att fortsätta härmed. Enligt 30 § gäller dock reglerna om kontantinsats och ingripande av marknadsdomstolen inte sådana kreditköp för vilka regeringen meddelat föreskrifter med stöd av lagen (1986:1202) med bemyndigande att meddela föreskrifter om betalningsvillkor vid kreditköp. Regeringen har våren 1989 utnyttjat bemyndigandet som finns i den lagen och föreskrivit genom förordningen (1989:217) om ändring i förordningen (1988:160) om betalningsvillkor vid kreditköp att kontantinsatsen skall vara 60 % vid kreditköp.

Konsumentkreditlagen innehåller vidare (5 §) bestämmelser om att en näringsidkare vid annonsering, skyltning och liknande marknadsföring beträffande kredit i princip skall lämna information om den effektiva räntan för krediten samt om kreditkostnaden och kontantpriset. Innan kreditavtal ingås skall den näringsidkare som lämnar eller förmedlar krediten lämna konsumenten skriftlig information i de hänseenden som nyss sagts. Informationsskyldigheten sanktioneras genom regler i marknadsföringslagen.

I motion 1987/88:Fi25 av Marianne Andersson (c) framhålls att det i för sig är positivt att många hushåll på grund av avregleringarna på den svenska kreditmarknaden har fått det lättare att låna pengar direkt i bank eller i kreditinstitut. Samtidigt har, menar motionären, många kreditgivares intensifierade marknadsföring av krediter, lett till att många hushåll har "lurats" av olika erbjudanden om "snabbkrediter", vars villkor i efterhand visat sig vara klart oskäligen. Med hänsyn därtill anser motionären att det finns anledning att utsträcka konsumentlagstiftningens bestämmelser om s.k. ångervecka till att också gälla krediter, och motionären yrkar att regeringen lägger fram ett lagförslag därom. Möjligheten för konsumenten att ångra ett lånebeslut skulle enligt motionären kunna knytas till att lånet t.ex. givits med ovanligt hög ränta eller till att lånet har andra villkor som inte är förenliga med seriös långivning. Motionären anser att ett lämpligt sätt att komma till rätta med uppenbart oskäligen räntevillkor är att regeringen eller konsumentverket anger den effektiva räntenivå som bör utlösa rätt till ångervecka.

I motion 1988/89:L701 av Birthe Sörestedt och Bengt Silfverstrand (håda s) framhålls att många hushåll numera i högre grad än tidigare lånefinansierar delar av sin konsumtion och ofta hamnar i betalnings-svårigheter med ett ökat behov av budgetrådgivning hos de kommunala konsumentsekreterarna som följd. För att bryta en sådan negativ utveckling krävs enligt motionärerna förutom sparstimulerande åtgärder av skilda slag även en utvidgning av den kommunala budgetrådgivningen till hushållen. Motionärerna anser vidare att ett större ansvar för saklig information bör läggas på kreditgivarna. Motionärerna begär tillkännagivande om angivna åtgärder för att förebygga skuldproblem hos enskilda.

Även i motion 1988/89:L706 av Martin Olsson m.fl. (c) framhålls att utvecklingen på kreditmarknaden fört med sig att många enskilda råkat i en svår ekonomisk situation. Enligt motionärerna behövs det bättre kontroll och större ansvarstagande vid beviljande av kredit för att undvika att människor med hänsyn till sin ekonomi får för många kreditkort och för stora kreditmöjligheter. Motionärerna framhåller också vikten av att marknadsföringsåtgärder och information om krediter utformas på ett sådant sätt att människor erhåller sådana klara uppgifter om kreditkostnader m.m. så att de inte förleds att skaffa sig och utnyttja kreditkort på ett sätt som inte är förenligt med deras ekonomi.

I motionen anføres också att utnyttjandet av kontokort har både för- och nackdelar för konsumenterna och handeln. Enligt motionärerna är det väsentligt att konsumenterna i framtiden inte fråntas möjligheten att betala kontant, och detta är speciellt betydelsefullt för åldringar, handikappade och andra som måste uppdra åt främmande personer att göra erforderliga inköp.

Motionärerna påpekar vidare att utvecklingen mot nya kortbetalningssystem med elektronisk överföring för med sig särskilda problem. Motionärerna hänvisar härvidlag till att — enligt vad konsumentverket uttalat — en av de största nackdelarna för konsumenterna med kort av denna nya art är avsaknaden av lagregler som skyddar konsumenterna i de fall där korten utnyttjas av obehöriga eller när elektroniken inte fungerar med följd att inbetalningar inte registreras. Bankernas och kreditföretagens regler i dessa hänseenden uppges vara stränga och till konsumenternas nackdel. En annan betydelsefull fråga som enligt motionärerna måste övervägas vid utvecklingen av nya betalningssystem gäller skyddet för den enskildes integritet.

Enligt motionärernas mening är det av stor betydelse att utvecklingen mot en ökad kreditkortsmarknad och övergången till elektroniska betalningssystem noga följs av samhällets organ och att erforderliga lagstiftnings- och andra åtgärder vidtas för att konsumentskyddet skall bli tillfredsställande. Vikten av att regeringen följer dessa frågor och tar erforderliga initiativ anser motionärerna bör ges regeringen till känna (yrkande 2).

I motion 1988/89:L714 av Anita Modin m.fl. (s) hävdas att det för närvarande inte finns någon samordning mellan de olika kontokortsföretagen. En person kan samtidigt få ett flertal kontokortskrediter. Motionärerna erinrar om att skuldkommittén i betänkandet (SOU 1988:55) Hushållens skuldsättning i syfte att minska risken för missbruk av kontokortskrediter föreslagit att regeringen inrättar ett register hos statistiska centralbyrån eller bankinspektionen med information om det antal kreditkort som en person innehar. Motionärerna anser att detta förslag bör genomföras och yrkar tillkännagivande därom (yrkande 1).

Utskottet erinrar om att riksdagen våren 1988 behandlade flera motioner med önskemål om åtgärder mot den ökande användningen av kontokortskrediter. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet (LU 1987/88:31) framhöll utskottet att de senaste årens utveckling på konsumentkreditområdet ingav en stark oro. Karaktäristiskt för utvecklingen var bl.a. att allt fler konsumenter genom att sätta sig i skuld hamnar i en ekonomisk situation där de inte ens inom en överskådlig framtid kan fullgöra alla sina förpliktelser och därmed råkar i en allvarlig ekonomisk kris. Förhållandena på konsumentkreditområdet hade enligt utskottet flera delvis samverkande orsaker. Sålunda kunde utvecklingen till en del förklaras med att många konsumenter saknar möjlighet att överblicka de ekonomiska konsekvenserna av skuldsättningen, exempelvis vilken inverkan kreditkostnaderna har för deras totala ekonomiska situation. En annan orsak var att det blivit lättare för privatpersoner att få lån av olika kreditgivare. Vid sidan av den utlåningsverksamhet som banker och finansbolag bedriver hade det vuxit fram en kreditmarknad där ett stort antal andra finansieringsföretag som inte står under bankinspektionens tillsyn lämnar lån till konsumenterna. Enligt utskottet borde dock effekterna av de åtgärder som vid denna tidpunkt hade initierats avvaktas, och utskottet avstyrkte därför bifall till motionerna.

Sedan riksdagen senast behandlade frågor om konsumentkrediter har problemen inte avtagit utan snarare tilltagit i styrka. För många hushåll har den ökande skuldsättningen visat sig medföra inte bara svåra ekonomiska problem utan även allvarliga sociala problem. Utskottet anser det därför nödvändigt att det snarast vidtas ändamålsenliga åtgärder för att komma till rätta med förhållandena på kreditmarknaden. Som närmare framgår av redogörelsen ovan (s.7 ff.) har under den senaste tiden också vidtagits åtskilliga ytterligare åtgärder i syfte att lösa problemen. Utskottet vill härvidlag särskilt peka på att den av riksdagen begärda utredningen av vissa konkursrättsliga frågor numera kommit till stånd. Utredningen, benämnd insolvensutredningen (Ju 1988:02), skall enligt sina direktiv lägga fram förslag till bl.a. ett skuldsaneringsinstitut, som skall göra det möjligt för fysiska personer att under vissa bestämda förutsättningar bli av med sina skulder eller del av dem. Vidare har med verkan fr.o.m. den 1 juli 1988 införts krav på att finansieringsverksamhet inte får bedrivas utan särskilt tillstånd.

Bestämmelserna härom finns i lagen (1988:606) om finansbolag. Lagen är tillämplig på bl.a. alla företag som bedriver finansieringsverksamhet riktad mot konsumenter eller som ägs av bank. Vidare avlämnade skuldkommittén i december 1988 sitt betänkande (SOU 1988:55) Hushållens skuldsättning, vari framläggs flera förslag i syfte att bl.a. förebygga skuldproblem för hushållen. Enligt skuldkommittén är en förbättring av kreditinstitutens kreditprövning gentemot konsumenterna den mest angelägna åtgärden, och kommittén lägger fram flera förslag med detta syfte. I betänkandet föreslås bl.a. att hushållen skall ges rätt att inom en månad utan särskild kostnad få ångra ett ingått lån. Vidare föreslås förbud mot att ansökningshandlingar bifogas direktreklam för kredit. För att säkerställa en noggrann kreditprövning föreslår kommittén att kreditinstitutens möjligheter att erhålla samhällets eller inkassoföretagens hjälp att driva in fordringar på privatpersoner skall begränsas.

Från regeringens sida har man mot bakgrund av hushållens ökande skuldsättning våren 1989 offentliggjort vilka åtgärder som bör vidtas i syfte att skärpa kraven på kreditinstitutet vid kreditgivning till hushåll och därmed begränsa hushållens konsumtionskrediter. Enligt regeringen bör kreditinstitutet påta sig ett ökat ansvar för den "överskuldsättning" som för närvarande förekommer genom att kreditinstitutet själva helt eller delvis får stå för kostnaden vid skuldsanering av särskilt drabbade hushåll. Ett särskilt skuldsaneringsinstitut bör införas, och insolvensutredningen bör enligt regeringen behandla denna fråga med förtur. Ett viktigt led i arbetet med att förebygga skuldsvårigheter för hushållen anser regeringen vara att kreditprövningen förbättras. För att säkerställa att en korrekt kreditprövning verkligen görs anser regeringen att det bör finnas en möjlighet att jämka fordringsbelopp i de fall kreditgivaren har gjort en otillräcklig kontroll av kredittagarens betalningsförmåga. Förslag till sådana bestämmelser kommer enligt regeringen att behandlas i samband med den översyn av konsumentkreditlagen som pågår inom justitiedepartementet. Vidare anser regeringen att det i konsumentkreditlagen bör införas regler om rätt för kredittagare att lösa lån i förtid. I fråga om marknadsföring av krediter förordar regeringen i likhet med skuldkommittén ett förbud mot att ansökningshandlingar bifogas vid direktreklam för kredit. Regeringen anser slutligen att det är angeläget att ett system med kreditengagemangsregister, för vilket redan finns förutsättningar vid Upplysningscentralen, omedelbart startas. I anslutning till offentliggörandet av de planerade åtgärderna har regeringen beslutat om de ovan nämnda bestämmelserna i förordningen (1988:160) om betalningsvillkor vid kreditköp, varigenom införts skärpta krav på kontantinsats vid kreditköp.

Enligt utskottets mening får syftet med önskemålen i motionerna 1987/88:Fi25, 1988/89:L701, 1988/89:L706 i denna del och 1988/89:L714 i denna del anses tillgodosett genom de åtgärder på konsumentkreditområdet som enligt det ovan anförda avses bli genomförda. Några initiativ i frågorna från riksdagens sida kan därför inte anses erforderliga. Utskottet avstyrker följaktligen bifall till motionerna Fi25, L701, L706 yrkande 2 i denna del och L714 yrkande 1.

Vad härefter gäller det i motion L706 upptagna spørsmålet rörande elektroniska betalningssystem vill utskottet hänvisa till att det — sedan konsumentverket gjort en framställning härom — inom regeringskansliet för närvarande pågår en kartläggning av de juridiska och tekniska spørsmål som kan tänkas uppkomma från konsumentskyddssynpunkt i samband med användandet av olika elektroniska former för betalning. Kartläggningen beräknas enligt vad utskottet har inhämtat pågå till årsskiftet 1989-1990. Även inom det nordiska samarbetet samt inom EG och OECD pågår som ovan redovisats (s.9) arbete med olika frågor rörande elektronisk betalningsförmedling. Med hänsyn härtill anser utskottet att motionärernas önskemål också i denna del får anses tillgodosett, och något initiativ från riksdagens sida i saken är inte påkallat. Utskottet avstyrker därför bifall till motionsyrkandet i denna del.

I motion 1988/89:L714 av Anita Modin m.fl. (s) tas också upp frågan om legitimationskontroll av kortinnehavare. Motionärerna hävdar att många anställda i butiker, hotell, restauranger, m.m. har svårt att på ett tillfredsställande sätt kontrollera kortinnehavares identitet och eventuell spärrning av kort. Med hänsyn härtill förordar motionärerna en förbättrad legitimationskontroll vid användandet av kontokort och begär tillkännagivande därom (yrkande 2).

Som utskottet framhöll våren 1988 vid behandlingen av en motion om integritetsskydd vid kontroller i samband med kontokortsköp för den ökade användningen av kontokort med sig att högre krav än förr måste ställas på en effektiv kontroll av att kontokort inte missbrukas. Det ligger inte minst i konsumenternas eget intresse att obehöriga utnyttjanden av kontokort motverkas genom en sådan kontroll. Viktigt är också att innehavare av kontokort som redan är hårt ekonomiskt ansträngda inte förvärrar sin ekonomiska situation genom att — trots att krediten utnyttjats fullt ut — fortsätta att använda kortet för inköp. Samtidigt är det emellertid viktigt att kontrollen utövas på ett sådant sätt att den enskildes integritet inte träds för när. Med hänsyn till frågans betydelse utgår utskottet från att spørsmålet uppmärksammas i samband med den pågående översynen av konsumentkreditlagen. Något särskilt uttalande i saken från riksdagens sida med anledning av motion 1988/89:L714 yrkande 2 kan därför inte anses erforderligt, och utskottet avstyrker bifall till motionsyrkandet.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1987/88:Fi25, 1988/89:L701,  
1988/89:L706 yrkande 2 och 1988/89:L714.

Stockholm den 7 september 1989

På lagutskottets vägnar

*Rolf Dahlberg*

Närvarande: Rolf Dahlberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréas-  
son (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inger  
Hestvik (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Gunnar Thollan-  
der (s), Lena Boström (s), Ewy Möller (m), Bengt Harding Olson (fp),  
Stina Eliasson (c), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp) och  
Anita Jönsson (s).

