



Kommittédirektiv

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 överskuldsetta 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

Överskuldsättning 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 överskuldsättning 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 överskuldsättning som inte registrerats i databasen. Överskuldsättningen 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 överskuldsättning 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 överskuldsättning. Några av åtgärderna redovisas i propositionen Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning (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 blancolån. 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 biförpliktelse 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 biförpliktelse 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 Överskuldsättning i creditsamhället? (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 fordringen. 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 borte 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 överskuldsatta (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 överskuldsättningsutredning bedömde i sitt betänkande Överskuldsättning 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 överskuldsättningsutredning konstaterade i sitt betänkande Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning (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 överskuldsättning. 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 överskuldsatta 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 överskuldsatta 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 överskuldssättning, 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 uppdragen 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)