

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Amorteringskrav

Ert dnr Fi2015/4235

Sammanfattning

Kammarrätten avstyrker förslaget att delegera rätten att meddela föreskrifter om amorteringskrav till Finansinspektionen. Kammarrätten anser att det är tveksamt om Regeringsformens regler om delegation av föreskriftsrätt tillåter en delegation i enlighet med förslaget i promemorian. Oavsett om en delegationsrätt föreligger eller inte anser kammarrätten att amorteringskrav innebär en för enskilda så ingripande åtgärd att regleringen om de närmare kraven för detta ändå bör ges i lagform. Promemorians förslag om att Finansinspektionen ska inhämta regeringens godkännande av föreskrifterna om amorteringskrav är en i sammanhanget udda konstruktion som inte leder till ökad legitimitet för de tilltänkta föreskrifterna. Från kammarrättens utgångspunkter bör normgivningsmakten behållas hos Riksdagen och amorteringskrav regleras i form av lag. För det fall amorteringskrav riktat mot enskilda ska genomföras bör därför ett nytt förslag med den innebörden utredas och remitteras.

Om regeringen väljer att gå vidare med det remitterade förslaget utan någon ytterligare utredning förutsätter kammarrätten att amorteringskravens förhållande till grundlagen blir föremål för Lagrådets granskning. För att det överhuvudtaget ska vara möjligt att ge en myndighet mandat att meddela föreskrifter måste det finnas stöd för det i grundlagen. I promemorian görs bedömningen att det finns ett sådant stöd. Den bedömningen behöver inte vara felaktig men den är inte heller självklar. Mot bakgrund av de mycket starka intressen som grundlagen syftar till att skydda bör det ske en grundligare genomlysning av dessa aspekter. Det får inte råda någon osäkerhet om att en delegering är grundlagsenlig, i synnerhet inte när det gäller en fråga av denna karaktär.

Kammarrätten efterlyser också en bredare genomlysning av amorteringskravens konsekvenser. I det kommande arbetet finns det även ett behov av att titta närmare på Finansinspektionens mandat, inte bara när det gäller en specifik åtgärd utan i ett bredare perspektiv.

Förslagets förhållande till grundlagen

För att det överhuvudtaget ska vara möjligt att ge en myndighet mandat att meddela föreskrifter måste det finnas stöd för det i grundlagen. Delegation får inte ske för frågor som faller inom det s.k. obligatoriska lagområdet. Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) ska föreskrifter om enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes regleras genom lag. Kravet på lagform är undantagslöst när det gäller föreskrifter av detta slag. Om ett förhållande däremot bedöms röra förhållandet mellan enskilda och det allmänna finns det enligt 8 kap. 3 § RF möjlighet för Riksdagen att delegera normgivningsmakten.

I promemorian görs bedömningen att tvingande amorteringskrav rör sig om förhållandet mellan enskilda och det allmänna eftersom föreskrifterna kommer att rikta sig till kreditinstitut som står under Finansinspektionens tillsyn och att ett eventuellt ingripande från inspektionen inte kommer att påverka bolåneavtalet mellan kreditgivare och låntagare. Kammarrätten pekade redan i sitt yttrande till Finansinspektionen på att en sådan tolkning har visst stöd i praxis (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ 1980 2:69). Frågan är dock inte okomplicerad. Amorteringskraven kommer i praktiken att ha en direkt och detaljerad påverkan på det civilrättsliga avtalet mellan kreditgivare och låntagare, dvs. mellan enskilda. Det är därför svårt att dra någon tydlig gräns mellan vad som hör till det rent privaträttsliga och det offentlighetsrättsliga området i fråga om föreskrifter om amorteringskrav.

Lagrådet har tidigare uttalat att till föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes bör räknas sådana föreskrifter som en enskild med framgång direkt kan åberopa mot andra enskilda i domstol och som kan leda till att enskilda förpliktas att erlagga exempelvis skadestånd. Den omständigheten att föreskrifter dessutom kan ha påtagliga offentlighetsrättsliga inslag innebär dock inte att föreskriftens privaträttsliga del bortfaller. Lagrådet tog avstånd från tanken att ett system för offentlig tillsyn av tillämpningen av privaträttsliga föreskrifter eller en kriminalisering av dessa får till konsekvens att föreskrifterna förlorar sin privaträttsliga karaktär och förvandlas till offentlighetsrättsliga. En sådan tolkning skulle innebära en väsentlig och godtycklig urholkning av det i 8 kap. 2 § RF stadgade obligatoriska lagområdet (se Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:44 s. 237).

Den bedömning som görs i promemorian avseende grundlagsenligheten av en delegation av rätten att meddela föreskrifter om amorteringskrav behöver alltså inte vara felaktig men den är inte heller självklar. Denna fråga borde, med tanke på de starka intressen som grundlagen syftar till att skydda, ha utretts grundligare än vad som har skett. När regeringen nu överväger ett konkret lagförslag får det inte råda någon osäkerhet om att en eventuell delegering är grundlagsenlig. För det fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget utan någon ytterligare utredning förutsätter kammarrätten därför att amorteringskravens förhållande till grundlagen blir föremål för Lagrådets granskning.

Lag eller föreskrifter

Även om det trots regleringen i 8 kap. 2 § RF anses vara möjligt att ge Finansinspektionen mandat att meddela föreskrifter om amorteringskrav måste frågan ställas om det är lämpligt att göra det.

Promemorian argumenterar för att regleringen bör ske på lägre nivå än lag huvudsakligen eftersom det följer systematiken i övriga lagar på finansmarknadsområdet där det ofta är fråga om detaljerade och tekniskt komplicerade bestämmelser som återkommande kan behöva ändras. Frågan om lag eller föreskrifter ska tillämpas kan dock inte enbart avgöras av vad som är praktiskt gångbart på finansmarknadsområdet

Kammarrätten vill här peka på att amorteringskrav riktat mot enskilda låntagare skiljer sig från den typ av föreskrifter som Finansinspektionen hittills haft mandat att meddela. Amorteringskrav får en direkt och påtaglig påverkan på många människors ekonomi. Övriga bestämmelser i 6 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse handlar t.ex. om kreditinstitutens soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning samt system för uppgifter om insättare och deras insättningar. Den omständigheten att inspektionen får meddela föreskrifter inom dessa områden leder därför inte till några självklara slutsatser om vad som ska gälla för amorteringskrav riktat mot enskilda. Kammarrätten ifrågasätter också att föreskrifter som har till syfte att långsiktigt skapa en bättre amorteringskultur vare sig ska ändras och justeras ofta eller behöver vara särskilt tekniskt komplicerade. Det bör inte innebära några tekniska svårigheter att i lag reglera amorteringskravet och de undantagsmöjligheter som nämns i promemorian.

Det är alltså tveksamt om de argument som förs fram i promemorian motiverar en reglering i form av myndighetsföreskrifter. Samtidigt presenteras i promemorian en konstruktion där regeringens medgivande ska inhämtas innan föreskrifterna meddelas. Detta eftersom amorteringskrav beskrivs som ett kraftfullt instrument med stor potentiell påverkan på svensk ekonomi och de offentliga finanserna samt därtill ett ingripande i enskildas ekonomi. Kammarrätten tolkar den föreslagna konstruktionen med ett obligatoriskt medgivande från regeringen som ett försök att ge ökad legitimitet och tyngd till de föreslagna amorteringskraven. Ett förtida godkännande av regeringen framstår som en i sammanhanget udda konstruktion. Enligt förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter ska regeringens medgivande visserligen inhämtas innan en förvaltningsmyndighet beslutar om föreskrifter som kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner och landsting som inte är oväsentliga. Det är emellertid svårt att se att amorteringskraven skulle innebära några direkta kostnader på det sättet även om både enskildas ekonomi och samhällsekonomin i stort kan komma att påverkas i ett större sammanhang. Det kan också ifrågasättas hur denna ordning skulle påverka synen på Finansinspektionen

och förtroendet för inspektionen som självständig myndighet. Den föreslagna konstruktionen ger enligt kammarrättens bedömning inte på något sätt ökad legitimitet till de tilltänkta myndighetsföreskrifterna. Snarare pekar argumenten som framförs i denna del på att tvingande amorteringskrav bör regleras i lag och att det inte är lämpligt att ge Finansinspektionen det föreslagna mandatet.

Kammarrättens bedömning utifrån det underlag som nu har presenterats är att det mest lämpliga är att avstå från den föreslagna delegationsbestämmelsen och, om amorteringskrav ska införas, bör det i stället ske i form av lag. Om det av andra skäl anses olämpligt med amorteringskrav i den formen måste det övervägas om en sund amorteringskultur skulle kunna uppnås på något annat sätt. Regeringen bör därför återkomma med ett nytt förslag där amorteringskraven ges i lag. Ett sådant arbete bör samordnas med den pågående beredningen av Bolåneutredningens betänkande som bl.a. innehåller förslag på individuellt anpassade amorteringsplaner (SOU 2015:40).

Konsekvenser av ett amorteringskrav

Frågan om amorteringskrav är komplex och rymmer många aspekter även utanför Finansinspektionens tillsynsområden. Kammarrätten har i sak inget att invända mot den konsekvensanalys som görs i promemorian men förordar att frågan bör utredas ytterligare och ur ett bredare perspektiv.

Förtydligande av Finansinspektionens uppdrag

Promemorian tar upp de händelser som utspelade sig under våren 2015 då Finansinspektionen beslutade att dra tillbaka sitt förslag om amorteringskrav. Inspektionen aviserade då att myndigheten behöver ett tydligare mandat. Det är anledningen till att nu aktuell promemoria har arbetats fram.

Även om kammarrätten inte anser att amorteringskrav riktat mot enskilda lämpar sig för myndighetsföreskrifter kvarstår behovet av att ge Finansinspektionen ett tydligare mandat inom ett tillsynsområde som myndigheten tidigare inte har haft ansvar för. Finansinspektionen har från och med januari 2014 ansvar för den så kallade makrotillsynen. Det innebär att myndigheten ska motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen. Detta framgår av 1 § 3 förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen. Frågan om amorteringskrav bedöms falla in under detta nya tillsynsområde.

Såvitt kammarrätten har funnit har det inte skett några regelförändringar med anledning av detta. Frågan om amorteringskrav belyser problemet att det regel-

verk som Finansinspektionen tidigare har haft att tillämpa kanske inte helt motsvarar det nya område som myndigheten nu också ansvarar för. Som kammarrätten har nämnt både i detta yttrande och i tidigare remissyttrande till Finansinspektionen reglerar t.ex. lagen om bank- och finansieringsrörelse helt andra områden än amorteringskrav riktat mot enskilda. Rimligen är amorteringskrav inte heller det enda verktyget att tillämpa inom den s.k. makrotillsynen. Kammarrätten förordar därför att regeringen i det kommande arbetet tittar närmare på Finansinspektionens mandat, inte bara när det gäller en begränsad åtgärd utan i ett bredare perspektiv.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Stefan Holgersson och tf. kammarrättsassessorn Jenny Forslund.


Stefan Holgersson


Jenny Forslund