

Professor dr. juris Tore Bråthen, førsteamanuensis Ole Skalpe, førstelektor Monica Viken
Handelshøyskolen BI

UTREDNING OM GJELDSREGISTER I NORGE

Avgitt til
Barne- og likestillingsdepartementet
1. april 2008

INNHOLD

I.	INNLEDNING.....	3
II.	SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	6
III.	POLITISK ØNSKE OM EN UTREDNING AV GJELDSREGISTER I NORGE.....	9
IV.	MARKEDET FOR LÅN I FINANSINSTITUSJONER	14
V.	DAGENS SYSTEM FOR KREDITTVURDERING I NORGE	18
	1. Kredittvurdering.....	18
	2. Innhenting og kontroll av relevante opplysninger	19
VI.	REGISTER OVER GJELD M.V. I ANDRE LAND.....	21
	1. Innledning	21
	2. De nordiske land	22
	3. Andre europeiske land	24
VII.	PERSONVERNHENSYNET	28
	1. Personvernbegrepet.....	28
	2. Interessemodellen	29
	2.1 Utgangspunktet for vurderingen etter interessemodellen	29
	2.2 Interessen i innsyn.....	30
	2.3 Interessen i diskresjon.....	30
	2.4 Interessen i fullstendighet	31
	2.5 De kollektive interesser.....	31
	2.6 Interesseavveining mellom personvernet og andre interesser	32
VIII.	BEHOVET FOR LOVHJEMMEL OG KONSESJONSPLIKT FOR GJELDSREGISTER I NORGE.....	33
	1. Innledning	33
	2. Personopplysningslovens virkeområde.....	33
	3. Vilkår for behandling av personopplysninger.....	35
	4. Konesjonsplikt.....	37
IX.	GRUNNLEGGENDE KRAV TIL ET GJELDSREGISTER OG REGELVERKET OM GJELDSREGISTERET	39
	1. Nødvendigheten av å fastslå premisser for vurderingen.....	39
	2. Organisering, plassering og finansiering av et gjeldsregister	39
	3. Pålitelighet og tilgjengelighet	40
	4. Hvilke opplysninger skal registeret inneholde?	40
	5. Plikt til å melde inn gjeld.....	42
	6. Løpende oppdatering av opplysninger.....	43
	7. Ansvar for feilføring og manglende oppdatering.....	43
	8. Hvem skal ha tilgang til registeret?	44
X.	FORDELER OG ULEMPER VED ET GJELDSREGISTER.....	46
	1. Innledning	46
	2. Registeret kan stride mot personverninteresser	46
	2.1 Innledning	46
	2.2 Et gjeldsregister vil ikke kunne bli fullstendig	47
	2.3 Den enkeltes behov for kunnskap om registrert informasjon	47
	2.4 Opplysninger om gjeld kan misbrukes	48
	3. Kredittvurderingen blir mer effektiv og rimelig	50

3.1	Innledning	50
3.2	Forholdet til frarådingsplikten	51
4.	Er etablering av et gjeldsregister et sosialpolitisk treffsikkert virkemiddel?...53	
4.1	Innledning	53
4.2	Gjeldsinformasjon er ikke tilstrekkelig for en kredittvurdering	53
4.3	Vil gjeldsregisteret redusere antall gjeldsofre?.....	54
4.4	Gjeldsregisteret gir kredittselskapene bedre forretningsmuligheter	55
4.5	Vil et gjeldsregister bidra til å redusere fattigdomsproblemet?	55

Professor dr. juris Tore Bråthen, Handelshøyskolen BI
Førsteamanuensis Ole Skalpe, Handelshøyskolen BI
Førstelektor Monica Viken, Handelshøyskolen BI

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Oslo, 1. april 2008

UTREDNING OM GJELDSREGISTER I NORGE

I. INNLEDNING

Mandatet for denne utredningen er gitt i brev av 14. mai 2007 fra Barne- og likestillingsdepartementet. I brevet heter det blant annet:

”Stortinget har bedt Regjeringen utrede om det bør opprettes et sentralt gjeldsregister for privatpersoner i Norge, jf. Innst. S nr 120 (2006-2007) punkt 4 I hvor det heter:

”Stortinget ber Regjeringen utrede om et register over privatpersoners lånesaldi (”gjeldsregister”) er et hensiktsmessig virkemiddel for å begrense gjeldsproblemene blant privatpersoner. Det skal særlig vurderes om et slikt register kan komme i konflikt med hensynet til personvern. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget i egnet form om saken”.

Barne- og likestillingsdepartementet ønsker på denne bakgrunn å få utredet spørsmålet om et gjeldsregister bør etableres i Norge. Med gjeldsregister skal forstås en landsdekkende fortegnelse over myndige privatpersoners lånesaldi slik de er til enhver tid.

Det er mye som tyder på at mange låntakere ikke oppgir sine allerede eksisterende gjeldsforpliktelser til långivere. I slike tilfeller fører manglende informasjon på tidspunktet for opptak av nye lån til senere gjeldsproblemer. Formålet med et register er å gi finansinstitusjoner et bedre grunnlag for kredittvurdering, og dermed unngå at kundene tar opp lån de ikke har evne til å bære.

Utredningen skal inneholde en vurdering av følgende hovedspørsmål:

- *Om et gjeldsregister er et egnet virkemiddel for å bedre grunnlaget for kredittvurdering. Herunder skal det vurderes om omfanget av*

mislighold av gjeldsforpliktelser kan bli redusert dersom et slikt register opprettes

- *Om et gjeldsregister vil ha konsekvenser for personvernet, og i så fall hvilke*

Utredningen skal beskrive hvordan den generelle situasjonen er når det gjelder gjeldsproblemer i det norske samfunnet per i dag. Dernest skal det søkes kartlagt hvor stor del av misligholdet overfor finansinstitusjonene som kan tilbakeføres til uoppgitte låneforpliktelser. Det må samtidig vurderes i hvilken grad de aktuelle lånesøknadene må antas å ville ha blitt avslått dersom finansinstitusjonen hadde hatt korrekt informasjon om eksisterende forpliktelser.

Det skal også pekes på mulige tiltak, men disse skal ikke utredes nærmere. Det samme gjelder enkelthetene rundt den rettslige forankringen til et slikt gjeldsregister.

Administrative forhold, som organisering, plassering og finansiering av et eventuelt register skal utredes, herunder hvilke administrative forpliktelser som eventuelt vil måtte pålegges finansinstitusjonene. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes. Dette gjelder blant annet organisering, plassering og finansiering av et register og eventuelle konsekvenser for finansinstitusjonene.

Det skal også vurderes hvilke opplysninger registeret skal inneholde, samt hvordan og hvor hyppig oppdateringen av opplysningene skal skje. Utredningen skal inneholde forslag om hvem som skal gis tilgang til registeret og i hvilke forbindelser.

Utredningen skal gjøre særlig rede for de personvernmessige konsekvensene et gjeldsregister kan få. Sentralt i denne vurderingen vil være å peke på mulige farer for misbruk av opplysningene, og hvordan dette kan motvirkes, for eksempel ved å begrense adgangen til registeret.

Det skal redegjøres for erfaringene fra liknende ordninger i nordiske land og i enkelte EU land.

Utredningen skal oversendes departementet innen 28.02.2008.”

Oppdraget om å utrede gjeldsregister i Norge ble gitt til professor Tore Bråthen, Handelshøyskolen BI, men slik at også førsteamanuensis Ole Skalpe, Handelshøyskolen BI og førstelektor Monica Viken, Handelshøyskolen BI skulle forestå sentrale deler av utredningsarbeidet. Vi har skrevet utredningen sammen, men slik at Ole Skalpe har hatt hovedansvaret for de økonomiske aspektene og Tore Bråthen og Monica Viken har hatt hovedansvaret for de juridiske. Siviløkonom og stud.jur. Sanaz Ferdowsi, Handelshøyskolen BI, har gitt verdifull bistand til utredningens kapittel VI.

Utredningen tar utgangspunkt i definisjonen i mandatet om at gjeldsregister i denne sammenheng betyr en landsdekkende fortegnelse over myndige privatpersoners lånesaldi slik de er til enhver tid.

Et utkast til utredning ble oversendt Barne- og likestillingsdepartementet den 28. februar. Tidspunktet for overleveringen av den endelige utredningen er av Barne- og likestillingsdepartementet fastsatt til 1. april 2008. Bortsett fra at enkelte korrekturfeil er rettet, er den endelige utredningen i det alt vesentlige lik utkastet som tidligere er oversendt.

II. SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Spørsmålet om det burde etableres et gjeldsregister i Norge har vært reist i forskjellige sammenhenger i de senere år, både i den offentlige debatt og i Stortinget. I kapittel III nedenfor omtales behandlingen i Stortinget av spørsmålet om det burde etableres et gjeldsregister. Forslaget i Innst.S. nr. 120 (2006-2007) om at spørsmålet om etablering av et gjeldsregister skulle utredes, resulterte i Stortingets vedtak den 16. februar 2007, som ligger til grunn for denne utredningen.

Vår gjennomgang i kapittel IV nedenfor av det norske finansmarkedet generelt og utlånsmarkedet spesielt, særlig med vekt på markedet for usikrede lån, viser at forbrukslån utgjør en liten, men meget lønnsom del av utlånsmarkedet. Mislighold og tapsavsetningene er lave i forhold til prisene på lånene som tilbyderne oppnår i markedet. Den gunstige situasjonen har gitt sterk markedsvekst de siste årene. De store og tradisjonelle bankene er også viktige aktører i markedet for usikrede forbrukslån. Samlet volum på misligholdte lån i norske banker er 6-7 ganger større enn misligholdet på rene forbrukslån, mens misligholdsprosenten er nesten 8 ganger høyere på forbrukslån. Tapsprosentene i det norske finansmarkedet har imidlertid vært beskjedne i forhold til totalmarkedet, men gjeldsproblemene er viktige for dem som rammes.

Dagens system for kredittvurdering i Norge behandles i kapittel V. Kredittvurdering ved søknader om kreditt til fysiske personer baseres vanligvis på lånsøkerens betalingsvilje, betalingsevne og sikkerheter. For små lån skjer det gjerne en mer sjablongpreget kredittvurdering, hvor særlig betalingsvilje, betalingsevne og inntekt er sentrale faktorer. Kredittvurdering gjøres normalt med utgangspunkt i en kredittsøknad hvor kundens opplysninger sjekkes mot offentlige registre. Videre har kredittopplysningsforetakene konsesjon til å registrere betalingsanmerkninger på selskaper og privatpersoner som har utestående misligholdt gjeld. Det er forholdsvis uproblematisk å sjekke gjeld som kundene oppgir, mens det er vanskelig å kontrollere gjeldsposter som *ikke* er oppgitt. Gjeldsopplysninger representerer på denne måten en spesiell utfordring i dagens system ved at kredittgiver i stor grad er avhengig av at kundene selv gir riktige opplysninger om gjeld. Opplysningene om gjeldsforhold representerer imidlertid en liten del av kredittvurderingen. Ifølge straffeloven kan det medføre straffeansvar dersom forbrukere eller bedrifter gir uriktige opplysninger i forbindelse med en kredittsjekkanalyse, herunder uriktige opplysninger om gjeld.

Hvordan andre europeiske land tilrettelegger systemer for innhenting av informasjon om enkeltpersoners samlede lånesaldi utredes i kapittel VI. Her redegjøres det for et utvalg av alternative løsninger i forhold til organisering, finansiering, lovgivning og behandling av informasjon om den enkelte. Etter å ha gjennomgått Danmark, Sverige, Storbritannia, Tyskland, Belgia, Østerrike, Frankrike, Spania og Portugal, har vi ikke funnet noe land som har et gjeldsregister lik det registeret som er gjenstand for denne utredningen. De registrene som finnes, har mer eller mindre til felles med det norske systemet for kredittopplysning, men med noe større tilfang av opplysninger om gjeld. Det kan derfor være grunn til å vurdere om slike alternative løsninger kan passe for norske forhold. De europeiske kredittopplysningsregistrene bygger normalt på et prinsipp om gjensidighet, der potensielle brukere av dette systemet –

finansinstitusjonene – kun har tilgang til informasjon når de selv avgir informasjon til registeret.

Etablering av et gjeldsregister kan skape ulike interessekonflikter, spesielt i tilknytning til personvernspørsmål. I kapittel VII vurderes hvordan etablering av et gjeldsregister kan slå ut i forhold til den teoretiske forankring av personvernet, først og fremst belyst gjennom interessemodellen. Både i forhold til interessen i innsyn, interessen i diskresjon og interessen i fullstendighet kan opprettelse av et gjeldsregister være problematisk. Det må i hvert fall stilles krav til at ordningen utformes slik at disse interessene ivaretas på en tilfredsstillende måte. Kapitlet danner bakgrunnen for omtalen av personvernspørsmål som finnes en rekke andre steder i utredningen.

Forholdet til legalitetsprinsippet og spørsmålet om eventuell konsesjonsplikt ved etablering av gjeldsregister drøftes i kapittel VIII. Personopplysningsloven med forarbeider og forskrift om personopplysninger er sentrale rettskilder. Et gjeldsregister kan ikke opprettes uten at dette vedtas i form av lov. Det er i forskrift oppstilt en konsesjonsplikt for behandling av personopplysninger. En liknende konsesjonsplikt bør gjelde i forhold til et gjeldsregister. Konsesjonsplikten bør etableres ved lov.

I kapittel IX gjennomgås forskjellige grunnleggende krav til gjeldsregister og regelverk. Ifølge mandatet skal det med gjeldsregister forstås en landsdekkende fortegnelse over myndige privatpersoners lånesaldi slik de er til enhver tid. Gjeldsregisteret skal i tilfelle være et hensiktsmessig virkemiddel for å begrense gjeldsproblemer blant privatpersoner. Det skal imidlertid være et gjeldsregister og ikke et "gjeldsofferregister". Mandatet gir for øvrig nokså beskjedne føringer for hvordan et gjeldsregister og regelverket om gjeldsregisteret skal være. Et gjeldsregister kan drives som et privat selskap eller i offentlig regi. Uansett er det behov for offentlig tilsyn. Det vil påløpe kostnader til oppdatering av opplysninger, herunder kvalitetskontroll av opplysninger som meldes inn til registeret, innsynsrett og varslingsplikt, samt mer alminnelige drifts- og vedlikeholdskostnader m.v. Det er grunn til å anta at kostnadene vil bli betydelige. Finansiering av et gjeldsregister kan være privat eller offentlig, eventuelt en kombinasjon. Det er trolig mest aktuelt at det blir finansinstitusjonene og eventuelle andre brukere som skal finansiere gjeldsregisteret, for eksempel gjennom en innbetalingsmodell for de aktørene som er aktive i utlånsmarkedet, avhengig av deres aktivitet i det aktuelle utlånsmarked. For at et gjeldsregister skal kunne fungere effektivt, må det være pålitelig og tilgjengelig for dem som trenger informasjon om gjeldsforhold. For at gjeldsregisteret skal gi et dekkende bilde av lånsøkeres gjeldsforhold, må registeret inneholde en oversikt over relevant gjeld. Typisk relevant gjeld er vanlig lånegjeld i bank, forsikringsselskap m.v., men det også tenkes registrering av gjeld til private långivere, gjeld etablert gjennom kredittkort, kausjonsforpliktelser, gjeld tilknyttet avanserte spareprodukter, samt restansvar og forpliktelser i forbindelse med investeringer, og skatte- og avgiftsgjeld til det offentlige. Jo mer gjeld som ikke er registrert, desto mindre troverdighet får gjeldsregisteret. Noen gjeldsforpliktelser representerer en særlig utfordring. Det må etableres en plikt til å melde inn gjeld til gjeldsregisteret. Brudd på plikten må sanksjoneres, noe som mest nærliggende kan gjøres gjennom et straffansvar. Det må klargjøres hvilke opplysninger registeret skal inneholde, hvordan og hvor hyppig oppdateringen av opplysningene skal skje, samt hvem som skal gi tilgang til registeret og i hvilke forbindelser. Et register som ikke er gjenstand for

løpende oppdatering, har en stor svakhet i forhold til registerets troverdighet. Feilføring og manglende oppdatering av opplysninger i registeret kan gi opphav til en rekke juridiske spørsmål.

I kapittel X drøftes fordeler og ulemper ved et sentralt gjeldsregister. Registeret kan stride mot personverninteresser. Det kan blant annet knytte seg utfordringer til om et gjeldsregister vil være fullstendig. I forhold til personvern hensynet kan det også stilles spørsmål ved om den enkeltes behov for kontroll med registrert informasjon kan ivaretas. Videre vil det kunne være en fare for at opplysningene i gjeldsregisteret kan misbrukes. På den annen side kan kredittvurderingen bli mer effektiv og rimelig. Et gjeldsregister kan bidra til å effektivisere frarådingsplikten, men det er usikkert om og i hvilken grad dette kan motvirke gjeldsoffer-problematikken. Et register over lånsøkeres gjeld er ikke tilstrekkelig for en kredittvurdering, men det kan være nyttig i kredittvurderingen av personer hvor aktiviteten er uvesentlig, dvs. for personer med forholdsvis svak økonomi. Registeret vil kunne fange opp lånsøkere som har alt for mye gjeld fra før, som ikke har registrert betalingsanmerkning på tidspunktet, som bevisst ønsker ytterligere kreditt, som unngår å informere korrekt om egen gjeldssituasjon, og som ikke blir avvist med bakgrunn i opplysninger om personalia, arbeidssituasjon, boforhold eller manuell kredittsjekk. Et gjeldsregister vil bare påvirke en svært liten andel kredittsøkere og det er derfor et lite treffsikkert sosialpolitisk tiltak. Det vil kunne bli ressurskrevende å definere, verdivurdere, registrere og oppdatere alle gjeldsforpliktelser til hele befolkningen. Et gjeldsregister vil uansett forenkle kredittopplysningsarbeidet og representere et nyttig verktøy for finansinstitusjoner. Dermed reduseres forretningsrisikoen i markedet, og tilbudet og mangfoldet av usikrede forbrukslån vil kunne øke. Dette kan bety at flere personer opptar lån, noe som igjen kan være negativt sett i lys av den sosialpolitiske målsettingen som er utgangspunktet for gjeldsregisteret. Det er således usikkert om etableringen av et gjeldsregister samlet sett gir de sosialpolitiske gevinstene som forventes.

III. POLITISK ØNSKE OM EN UTREDNING AV GJELDSREGISTER I NORGE

Spørsmålet om det burde etableres et gjeldsregister i Norge har vært reist i forskjellige sammenhenger i de senere år, både i den alminnelige offentlige debatt og i Stortinget.

Det ble blant annet i 2002 fremmet et konkret forslag fra stortingsrepresentant Siv Jensen på vegne av Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kystpartiet om at Stortinget skulle be Regjeringen om å utrede konsekvensene av å opprette et sentralt gjeldsregister. Brevet ble oversendt Odelstinget 3. desember 2002 og baseres på kommentarer gitt i Innst.O. nr. 15 (2002-2003). Kommentarene knyttet seg til innstilling fra Finanskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner mv. (gjeldsordningsloven) der det heter:

”Sentralt gjeldsregister

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kystpartiet henviser til at det i dag ikke eksisterer noen form for oversikt over de enkelte låntageres samlede gjeldsportefølje. Dette kan medføre at enkelte låntagere kan få innvilget mer lån enn de strengt tatt har evne til å betjene. Så langt disse medlemmer har klart å bringe på det rene, er eneste virkemiddel kreditor i dag har som kontrollfunksjon, kredittopplysningsinstituttet. Men etter disse medlemmers oppfatning trenger ikke dette være et fullgodt virkemiddel, da betalingsvansker først kan komme til å oppstå etter at låneporteføljen er utvidet, eller som en konsekvens av endret rente eller andre omstendigheter.

Disse medlemmer har registrert at det fra enkelte hold har vært tatt til orde for opprettelsen av et sentralt gjeldsregister. Disse medlemmer ser at et slikt register kan avhjelpe mulige problemer både for kreditorer og låntakere, men ser samtidig at det kan oppstå konflikter blant annet i forhold til personvern hensyn. Videre vil det være naturlig å stille spørsmålstegn ved hvordan et slikt register skal finansieres.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen utrede konsekvensene av å opprette et sentralt gjeldsregister, og på egnet måte komme tilbake til Stortinget med dette.»

Forslaget ble fremmet i et møte i Stortinget 13. desember 2002, men ble etter votering ikke bifalt (76 mot 23 stemmer).

I Dok 8:95 (2005-2006), som inneholder et privat forslag fra stortingsrepresentantene Åse Gunhild Woie Duesund, Dagfinn Høybråten, May-Helen Molvær Grimstad og Bjørg Tørresdal om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer, heter det blant annet (s. 2):

”Det bør dessuten innføres en plikt for kredittkjøpselskapene til å fraråde kundene om å ta opp lån dersom de ser at tilbakebetaling vil bli vanskelig. Tilsvarende bestemmelse finnes i finansavtaleloven § 47.

Dersom en frarådingsplikt for kredittinstitusjonene skal bli reell, må kredittyter ha mulighet for å skaffe tilstrekkelig informasjon til å vurdere kundens kredittverdighet. Det bør utredes om man bør lage et nytt og mer omfattende register hvor gjeldsbyrde og andre relevante opplysninger gjøres tilgjengelig for kredittytere på en bedre og mer helhetlig måte enn i dag.”

På denne bakgrunn fremmes det følgende forslag (s. 3):

”9. Stortinget ber Regjeringen vurdere om det bør lages et nytt og mer omfattende register hvor gjeldsbyrde og andre relevante opplysninger gjøres tilgjengelig for kredittytere på en bedre og mer helhetlig måte enn i dag.”

Barne- og likestillingsdepartementet v/statsråden ga sin vurdering av forslaget i brev av 25. oktober 2006 til Familie- og kulturkomiteen, se Innst.S. nr. 120 (2006-2007) vedlegg 1. Når det gjelder anmodningen om at Regjeringen skulle vurdere om det burde lages et nytt og mer omfattende register, hvor gjeldsbyrde og andre relevante opplysninger gjøres tilgjengelig for kredittytere på en bedre og mer helhetlig måte enn i dag, skrev departementet (Innst.S. nr. 120 (2006-2007) s. 16):

”Konklusjon:

Innføring av et register hvor samtlige nordmenns gjeldsforpliktelser skal registreres, vil være betenkelig ut fra personvern hensyn. Departementet er på dette grunnlag skeptisk til forslaget.

Begrunnelse:

Et gjeldsregister kan bidra til bedre kredittvurdering og gjøre det vanskeligere å oppta lån og kreditter uten å opplyse om eksisterende gjeldsforpliktelser. På den annen side vil et slikt register kunne svekke personvernet. Selv om man skulle etablere gode systemer for å hindre at uvedkommende får tilgang til opplysningene som registreres, vil det alltid være en viss mulighet for at opplysningene kommer på avveie. Et annet hensyn er at et slikt register kan skape unødige problemer for folk flest ved at opplysninger om gjeldsforhold kan bli avkrevd i tilfeller hvor det ikke er god nok grunn til det, eller at det i ulike sammenhenger blir lagt for stor vekt på opplysningene. Dette kan lede til at mange kan få problemer på andre områder enn kredittmarkedet, for eksempel ved tegning av forsikring, leie av bolig, etablering av telefon- og strømabonnement osv. Hvorvidt slike problemer vil oppstå avhenger selvfølgelig av hvordan registeret organiseres og hvem som skal få tilgang til det. Et gjeldsregister kan også føles stigmatiserende for personer som har en velordnet økonomi.”

Innstillingen fra Familie- og kulturkomiteén for å bekjempe fattigdom og gjeldsproblemer, Innst.S. nr. 120 (2006-2007), inneholder en vurdering av flere forslag som gjaldt offentlig forvaltning av enkeltpersoners økonomi. I forhold til spørsmålet om etableringen av et gjeldsregister, heter det (s. 5-6):

”2.5 Frarådingsplikt for kredittkjøp og opprettelse av et gjeldsregister

Forslag 8 i dokumentet gjelder en frarådingsplikt for kredittkjøpselskaper. Komiteen viser til at slik plikt gjelder i finansavtaleloven § 47, men kapittelet i finansavtaleloven hvor denne bestemmelsen står, gjelder ikke for kreditt som omfattes av kredittkjøpsloven.

Komiteen ser i utgangspunktet ingen grunn til at slik plikt ikke skal gjelde i kredittkjøp. Komiteen har merket seg at Banklovkommisjonen for tiden utreder spørsmålet om en frarådingsplikt i kredittkjøpsloven. Komiteen legger til grunn at utredningen fra Banklovkommisjonen følges opp ved at spørsmålet om frarådingsplikt presenteres for Stortinget på en egnet måte.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser videre til forslaget om at det bør lages et nytt og mer omfattende register hvor gjeldsbyrde og andre relevante opplysninger gjøres tilgjengelig for kredittyttere på en bedre og mer helhetlig måte enn i dag. Flertallet viser til at et lignende forslag tidligere er vurdert og forkastet på grunn av personvern hensyn. Personvernemnda kom i 2003 til at et slikt register vil være i strid med personvernlovgivningen, og flertallet viser til at et slikt register vil kreve en ny hjemmel og endring i personopplysningsloven. Før et slikt register opprettes, mener flertallet det er viktig å se på om et slikt register vil være til hjelp for å unngå gjeldsproblemer.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener videre det er viktig å se om de personvernmessige problemene kan løses. Dersom frarådingsplikten skal være reell, må kredittyster ha mulighet for å skaffe tilstrekkelig informasjon til å vurdere kundens kredittverdighet. Dette flertallet viser også til at Sverige har gode erfaringer med et slikt register.

Et tredje flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, merker seg at erfaringer fra tidligere gjeldskriser viser at gjeldsproblemer i liten grad oppstår i oppgangstider. Tall fra de senere årene har derfor relativt liten informasjonsverdi i forhold til faren for gjeldsproblemene.

Et fjerde flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, fremmer ut fra denne bakgrunn følgende forslag:

« Stortinget ber Regjeringen utrede om et register over privatpersoners lånesaldi (« gjeldsregister ») er et hensiktsmessig virkemiddel for å begrense gjeldsproblemer blant privatpersoner. Det skal særlig vurderes om et slikt register kan komme i konflikt med hensynet til personvernet. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget i egnet form med saken. »

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at forslagsstillerne begrunner forslaget med at dersom frarådingsplikten skal være reell, må kredittyster ha mulighet for å skaffe tilstrekkelig informasjon til å vurdere kundens kredittverdighet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre er enige i at frarådingsplikten vanskeligere overholdes siden det ikke stilles krav til sikkerhet ved forbruksgjeld.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, vil imidlertid vise til brevet fra barne- og likestillingsministeren 25. oktober 2006 som understreker at det ikke er dekning for en påstand om at banker og andre kredittinstitusjoner i stor grad gir usikret kreditt uten å undersøke kundens reelle tilbakebetalingsevne.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at det nok forekommer mangelfull kredittvurdering, men neppe i et slikt omfang forslagsstillerne synes å legge til grunn.

Komiteens flertall, *alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, viser i denne sammenheng til Kredittilsynets tall fra 2005 om tap på forbrukslån. Tallene er lave og ikke særlig større enn for nystiftede boliglån.*

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener dette kan tyde på at mangelfull kredittvurdering ikke er et stort problem.

Disse medlemmer mener det er grunn til å tro at mange av dem som misligholder sine forbrukslån, kommer i en vanskelig situasjon etter at gjelden er stiftet, for eksempel ved at vedkommende mister jobben, rammes av sykdom, samlivsbrudd med mer. Slike forhold kan ikke unngås ved en grundig kredittvurdering. Når det gjelder personvern hensyn, mener disse medlemmer at et effektivt register må omfatte så mange mennesker med så mange opplysninger at det vil utgjøre et press på personvernet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til at man alltid må avveie behovet i forhold til den ulempen det vil medføre å la personvernet vike. Disse medlemmer kan ikke se at det i dette tilfellet er et så stort behov for å opprette et slikt register at det forsvarer et register der alle innbyggernes gjeldsforpliktelser registreres. Disse medlemmer vil også peke på at et slikt gjeldsregister både vil være kostbart å utvikle, etablere og drive.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er ikke sikre på at et gjeldsregister vil resultere i mindre gjeldsproblematikk. Men disse medlemmer mener at både kostnadene og konsekvensene ved et slikt register bør utredes og fremmer derfor følgende forslag:

« Stortinget ber Regjeringen utrede kostnader og konsekvenser for personvernet ved et gjeldsregister. »

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti er kjent med at en eventuell oppretting av et gjeldsregister byr på visse utfordringer sett i et personvern perspektiv. Et slikt register finnes imidlertid allerede i Sverige, og der har man funnet gode løsninger for å ivareta personvern hensyn. Tilsvarende vil etter dette medlems mening være mulig i Norge.

Et gjeldsregister vil utvilsomt gjøre kredittinstitusjonenes mulighet til praktisering av frarådingsplikten mer reell. Behovet for styrket kvalitet på bankenes og andre finansinstitusjoners økonomiske veiledning er særlig påtrengende i økonomiske nedgangstider. Selv om vi pr. februar 2007 er inne i en høykonjunktur, mener dette medlem at det er viktig å tilrettelegge for generell sunnhet i økonomien. Oppretting av et gjeldsregister vil i den forbindelse være viktig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener at et sterkt personvern er avgjørende både for den enkeltes frihet og for demokratiet. Vernet om den private sfæren er en forutsetning for et fritt samfunn. Friheten forutsetter at hvert menneske vernes mot utilbørlig registrering, overvåking og inngripen i privatlivet. Disse medlemmer vil peke på at vi stadig ser et økt press mot personvernet. Den teknologiske utviklingen og ulike krav til kontroll og sikkerhet stiller oss overfor store utfordringer knyttet til en prinsipiell personvernpolitikk.

Disse medlemmer innser at det i mange sammenhenger er krevende å innta et prinsipielt standpunkt når det gjelder personvern. De aller fleste saker og initiativ hvor andre hensyn enn personvern hensyn blir tillagt størst vekt, springer ut fra gode hensikter. Isolert sett er det mulig å forsvare det meste, og som regel er hver enkelt sak tilsynelatende bra. For disse medlemmer er det imidlertid viktig at det føres en konsekvent personvernpolitikk. Disse

medlemmer vil også advare mot generelle løsninger på utfordringer som kun gjelder noen.

På denne bakgrunn mener komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre at vi bør være varsomme med å opprette nye registre med personopplysninger. Disse medlemmer viser til at dersom et gjeldsregister skal tjene sitt formål, må det være så omfattende at det uten tvil vil utgjøre en trussel mot den enkeltes personvern.”

På bakgrunn av Innst.S. nr. 120 (2006-2007) traff Stortinget den 16. februar 2007 blant annet følgende vedtak (St.tid. 2006-2007 s. 1997):

”Stortinget ber Regjeringen utrede om et register over privatpersoners lånesaldi (« gjeldsregister ») er et hensiktsmessig virkemiddel for å begrense gjeldsproblemer blant privatpersoner. Det skal særlig vurderes om et slikt register kan komme i konflikt med hensynet til personvernet. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget i egnet form med saken.”

IV. MARKEDET FOR LÅN I FINANSINSTITUSJONER

En vurdering av om et gjeldsregister vil være et hensiktsmessig virkemiddel for å begrense gjeldsproblemene blant privatpersoner, må skje i lys av situasjonen i finans- og kredittmarkedet. Vi vil derfor gi en kort beskrivelse av det norske finansmarkedet generelt og utlånsmarkedet spesielt. Vi vil legge vekt på markedet for usikrede lån og sammenligne karakteristika i dette markedet mot totalmarkedet.

Opplysningene bygger på perioden 2002-2007. Vi antar imidlertid at våre funn og argumenter ikke påvirkes i nevneverdig grad av konjunktursituasjonen. I gode tider er det lettere å få lån, mens finansinstitusjonene¹ er langt mer forsiktige med utlån i lavkonjunkturer. Gjeldsoffer- og fattigdomsproblematikk er derfor like relevant i høykonjunkturer som når den økonomiske veksten avtar.

Tabell 1 viser en oversikt over strukturen i det norske finansmarkedet målt i prosent av gjennomsnittlig forvaltningskapital (GFK). Oversikten dokumenterer en utvikling hvor finansinstitusjonene opererer innenfor alle segmentene i finansmarkedene samtidig. Et gjeldsregister vil kunne brukes til å registrere gjeld innenfor alle segmentene. Etter mandatet er intensjonen imidlertid at registeret først og fremst skal brukes i forbindelse med tradisjonelle bolig- og forbrukslån til privatpersoner. Videre er det spesielt innenfor segmentet "usikrede forbrukslån" at politikere og interesseorganisasjoner mener at et gjeldsregister kan være mest hensiktsmessig. Det er i dette segmentet at det samlede misligholdet er størst og gjeldsofferproblematikken således er mest aktuell.

Usikrede forbrukslån ligger under hovedgruppen "Finansieringsforetak".² Tabellen viser at både DnB NOR og Nordea er store aktører i dette markedet. Markedet for finansieringsforetak er imidlertid langt mer fragmentert enn det tradisjonelle bankmarkedet. Brorparten av markedet for finansieringsforetak domineres av andre aktører enn de store tradisjonelle bankene. Det er spesielt i markedet for forbrukslån at et gjeldsregister kan forhindre at personer pådrar seg for mye gjeld. Et gjeldsregister vil for øvrig også være hensiktsmessig i kredittvurderingen av lånekunder innenfor tradisjonell bankvirksomhet.

¹ Som finansinstitusjon regnes "selskap, foretak eller annen institusjon som driver finansieringsvirksomhet" med visse unntak som er angitt i LOV 1988-06-10 nr 40: Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) § 1-3. Også "selskap eller annen institusjon som er morselskap i finanskonsern eller morselskap i en del av dette", regnes som finansinstitusjon, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2-1.

² Med finansieringsforetak forstås "finansinstitusjon som ikke er 1. sparebank eller forretningsbank, 2. selskap eller annen institusjon som omfattes av forsikringsloven, 3. låneformidlingsforetak", jf. finansieringsvirksomhetsloven § 3-1.

Tabell 1 Strukturen i det norske finansmarkedet målt i prosent av forvaltningskapital*

Prosent	Bank	Finansieringsforetak	Kredittforetak	Verdipapirfond	Skadeforsikring	Livs-forsikring	Sum konsern
DnB NOR**	39	23	9	23	0	33	32
Nordea	14	8	4	7	0	6	10
Spbank 1-alliansen***	12	6	2	13	31	0	10
Storebrand	1	0	0	11	1	25	5
Terra-gruppen***	5	1	1	1	5	0	4
Sum finansgrupper	72	37	17	55	37	64	61
Øvrige selskaper	28	63	83	45	63	36	39
Totalt marked****	100	100	100	100	100	100	100

*Sum gruppe er sum av forvaltningskapital i de ulike bransjer og vil avvike fra konsernens egne konsernregnskap.

**Inkl. Nordlandsbanken

*** For Sparebank 1-gruppen og Terra-gruppen er eierbankene inkludert i markedsandelene

****I sum total marked inngår utenlandske institusjoners filialer i Norge.

Lånemarkedet med fokus på forbrukslån

En analyse fra NOVA viser at antall nordmenn med forbrukslån er nesten femdoblet siden 1997.³ Lånebeløpet har imidlertid vært stabilt og ligger fremdeles på 30 000 kroner i gjennomsnitt. Undersøkelsen fra NOVA bygger på et nettbasert spørreskjema fra TNS-Gallup fra juni 2006 med drøyt 3000 svar. Studien dokumenterer at halvparten av alle nordmenn mellom 20 og 60 år hadde forbrukslån i en eller annen form i 2006, mens det bare var 10 prosent som oppga at de hadde tilsvarende usikret forbrukskreditt i 1997. Studien fremhever imidlertid at folk flest har god kontroll over privatøkonomien, og at kortsiktige forbrukslån er en fleksibel og god måte å finansiere ulike former for innkjøp på. Den sterke veksten skyldes først og fremst veksten i tilbudet av kredittkort som er gebyrfrie i bruk og gir en standard kreditttramme på 30.000 kroner.

Kredittilsynet foretar en kvartalsvis kartlegging av et utvalg foretak som hovedsakelig driver med forbruksfinansiering eller har forbrukslån som en del av sin virksomhet. Forbrukslån omfatter både kortbaserte utlån og andre forbrukslån uten sikkerhet. Foretakene i dette utvalget tilbyr forskjellige produkter, som for eksempel kredittkort med fast kreditttramme og lån uten sikkerhet i fra 10 000 til 200 000 kroner. Den effektive renten på disse produktene varierer fra ned mot 8 prosent til over 30 prosent, avhengig av lånets størrelse og tilbakebetalingstid.

Utvalget til Kredittilsynet består av til sammen 14 foretak. I utvalget er det 6 finansieringsselskaper som hovedsakelig driver med forbrukslån. Disse har ca. 22 prosent av finansieringsselskapenes utlån til lønnsstakere og i overkant av 6 prosent av finansieringsselskapenes totale utlån. I tillegg inngår 8 banker og enheter i banker og finansieringsselskaper i utvalget.

³ Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd, og aldring. Rapport nr. 11. 2007: Gjeld til å bære? Norske husholdningers gjeld og lånelyst sommeren 2006.

Tabell 2 viser en oversikt over utlån til kunder fra banker, finansieringsforetak og kredittforetak.⁴ Videre angir tabellen rentemarginer, tapsavsetninger og brutto mislighold. Vi har skilt ut rene forbrukslån fra finansieringsforetakene på siste linje.

Tabell 2:

<i>Tall fra 2. halvår 2007</i>	<i>Brt utlån kunder</i>	<i>andel i %</i>	<i>Nettorente</i>	<i>Taps- avsetning</i>	<i>Brutto mislighold</i>
BANKER	1 847 389	82,5 %	1,4 %	0,4 %	0,6 %
KREDITTFORETAK	293 588	13,1 %	0,3 %	0,02 %	N/A
FINANSIERINGSSELSKAPER	98 480	4,4 %	3,7 %	1,0 %	1,9 %
hvorav forbrukslån:	34 022	1,5 %	10,4 %	1,2 %	4,4 %
Sum	2 239 456	100,0 %			

Tabell 2 viser at usikrede forbrukslån bare utgjør 1,5 prosent av brutto utlån til kunder i denne sammenstillingen. Selskapene som opererer på markedet for forbrukslån, hadde 34 milliarder kroner utestående 1. halvår 2007. Rentemarginen er beregnet til 10,4 prosent, mens tapsavsetningene og brutto mislighold er henholdsvis 1,2 prosent og 4,4 prosent. Dette bekrefter at forbrukslån utgjør en liten, men meget lønnsom del av utlånsmarkedet. Mislighold og tapsavsetningene er lave i forhold til prisen som tilbyderne oppnår i markedet.

Den gode lønnsomheten i dette kredittproduktet har stimulert til en sterk vekst de siste årene.

Tabell 3 viser utvalgsundersøkelsene fra Kredittilsynet i perioden 2002 til 2. kvartal 2007. Tabellen antyder en gjennomsnittlig nominell årsvekst på rundt 14 prosent. Oversikten viser videre at tapsprosentene er lave og at de avtar. Siden 2005 har tapsprosentene ligget i overkant av én prosent av utlånsmassen. Dersom vi ser på perioden 2002 til 2005, ligger gjennomsnittlig utlån på rundt 25 milliarder kroner, mens under 400 millioner kroner bokføres som tap hvert år.

Tabell 3: *Utviklingen i forbrukslån i et utvalg selskaper*

	2002	2003	2004	2005	2006	per 2. kv.	per 2. kv.
Forbrukslån (mill. kr)	19 381	20 816	22 823	26 276	31 073	28 903	34 022
Vekst % (12 mnd.)*	15,7	7,4	9,6	15,1	15,9	14,7	17,7
Bokførte tap (mill. kr)	511	574	398	382	255	186	200
Tap i % av forbrukslån	2,6	2,8	1,7	1,5	0,8	1,3	1,2
Nettorente i % av GFK	8,4	10,1	12,0	11,6	11,3	11,3	10,4
Resultat ord. drift i % av GFK	4,0	4,9	7,7	7,6	7,7	7,4	5,6
Brutto misligholdte lån (mill. kr)	1 540	1 758	1 552	1 471	1 525	1 333	1 491
Brutto mislighold i % av	7,9	8,4	6,8	5,5	4,9	4,6	4,4

GE Money Bank (NUF), Enter Card, Finaref, Ikano Finans, Citibank (NUF), Europay Norge, Diners Club Norge, Santander Consumer Bank, DnB NOR Kort (Cresco), SEB Privatbanken, Nordea Finans, Skandiabanken (NUF), yA Bank og Svea Finans (NUF).

**Vekstraten i 2003 og 2004 var påvirket av at ett selskap reduserte utlånene.*

Prosentvis vekst er justert for nye selskaper i utvalget ved utgangen av 2006.

⁴ Som kredittforetak regnes kredittinstitusjon som ikke er bank, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 1-5 nr. 1. Som kredittinstitusjon regnes "foretak hvis virksomhet består i å motta innskudd eller andre tilbakebetalingspliktige midler fra allmennheten og å yte lån for egen regning", jf. finansieringsvirksomhetsloven § 1-5 nr. 3.

Hvis vi videre antar at gjennomsnittslånet for problemkundene ligger på 100.000 kroner, vil det være 4.000 personer som hvert år får så store gjeldsproblemer at kredittselskapene velger å tapsavskrive engasjementet. Dersom vi gjør den samme øvelsen for alle forbrukslån som av en eller annen grunn misligholdes, faller 15.000 låntakere i gruppen av misligholdere. På denne måten antyder tallene at 2/3 av de som misligholder, til slutt er i stand til å gjøre opp for seg. Fra Kredittilsynets oversikt over norske banker blir det antydnet at brutto misligholdte lån utgjør omlag 10 milliarder kroner eller omlag 0,6 prosent av gjennomsnittlig forvaltningskapital (GFK). Samlet volum på misligholdte lån i norske banker er såles 6-7 ganger større enn misligholdet på rene forbrukslån, mens misligholdsprosenten er nesten 8 ganger høyere på forbrukslån.

Tallene viser tydelig at tapsprosentene i det norske finansmarkedet har vært beskjedne i forhold til totalmarkedet. Gjeldsproblemene er likevel viktige for dem som rammes.

V. DAGENS SYSTEM FOR KREDITTVURDERING I NORGE

1. Kredittvurdering

Behovet for å etablere et sentralt gjeldsregister må vurderes opp mot dagens system for kredittvurdering. Dersom dagens system fungerer tilfredsstillende, vil ikke forholdet til kredittvurderingen, isolert sett, være et argument for å etablere et gjeldsregister.

Kredittvurdering ved søknader om kreditt til fysiske personer baseres vanligvis på tre sentrale forhold, jf. Harald Moen: Kredittvurdering i bank, BI Bankakademiet, Oslo 1997, s. 197:

- (1) Betalingsvilje
- (2) Betalingsevne, og
- (3) Sikkerheter.

Enkelte kredittgivere gjør en samlet vurdering hvor kreditten vurderes på basis av disse faktorene sett under ett. Ifølge Moen: Kredittvurdering i bank s. 197 anses det imidlertid som rasjonelt å gjøre en separat vurdering av de forhold som påvirker sannsynligheten for mislighold, nemlig betalingsvilje og betalingsevne. De fleste kredittgivere stiller særskilte krav til disse faktorene, og aksepterer ikke at en svak betalingsevne eller -vilje kan kompenseres av gode sikkerheter.

Når det gjelder betalingsviljen, vurderes den blant annet med utgangspunkt i kredittgivers egen erfaring med kundens betalingsvilje og andres betalings erfaringer, jf. Moen: Kredittvurdering i bank s. 212 flg.

Informasjon om andres betalings erfaringer gis av kredittopplysningsbyråene, som har spesialisert seg på innhenting, bearbeidelse og salg av informasjon om bedrifters og fysiske personers kredittverdighet. Betalingsanmerkninger av nyere dato antas å øke sannsynligheten for mislighold. En person som har utestående gjeld en rekke steder ("klattegjeld"), anses ofte for å ha svak styring på sin økonomi og dermed svakere betalingsvilje. Klattegjeld som ikke fremgår av kundens selvangivelse, lar seg ofte ikke avdekke på annen måte enn gjennom kundens egne opplysninger. De viktigste faktorene ved vurderingen av kundens betalingsevne anses å være:

- Inntekt
- Faste utbetalinger, herunder blant annet avdrag og renter på samlet gjeld, boustgifter, bilutgifter, skatt
- Likviditet
- Egenkapital eller netto formue

Som dokumentasjon på inntekten er det vanlig å be om selvangivelse og eventuelt ligningsoppgave. De opplysninger som fremgår av dette materialet, viser imidlertid ikke nødvendigvis situasjonen på tidspunktet når det er aktuelt å innvilge lån. Som dokumentasjon på det aktuelle lønnsnivået anses lønnslipp eller bekreftelse fra arbeidsgiver på inntekt eller ansettelse ofte som mer relevant.

Faste utbetalinger i form av avdrag og renter på samlet gjeld kan et stykke på vei dokumenteres gjennom kundens selvangivelse og eventuell ligningsoppgave. Renteutgifter som det er krevd skattemessig fradrag for, vil fremgå av skattyters selvangivelse.

Ved søknader om små lån skjer det gjerne en mer sjablongpreget kredittvurdering, hvor særlig betalingsvilje, betalingsevne og inntekt er sentrale faktorer.

2. Innhenting og kontroll av relevante opplysninger

For foretak som på en eller annen måte yter kreditt til kunder, vil det være ønskelig å få en kredittvurdering av den aktuelle kunden. Slike vurderinger leveres i dag av kredittopplysningsforetak som blant annet Lindorff, Dun & Bradstreet og CreditInform. Disse foretakene sjekker opplysninger fra følgende kilder:

- Folkeregisteret
- Brønnøysundregistrene
- elektronisk grunnbok
- inkassosaker
- dommer i saker om pengekrav.

En kredittvurdering i dag vil inneholde følgende opplysninger:

1. Navn, fullstendig adresse, telefonnummer og fødselsdato.
2. Jobbsituasjon
3. Skatteligging
4. Næringsinteresser / roller
5. Fast eiendom
6. Betalingserfaring
7. Gjeld

Under alle de seks første punktene har finansinstitusjonene i dag enkle muligheter til å kontrollere eller på egen hånd innhente opplysningene. Personalia finnes i Folkeregisteret, mens jobbsituasjonen lett kan sjekkes mot oppgitt arbeidsgiver. Skatteopplysninger og personlige næringsinteresser og roller har kredittopplysningsforetakene ofte samlet i egne databaser. Videre har finansinstitusjonene tilgang til eiendomsregistrene og ofte utviklet egne databaser som gir informasjon om betalingserfaring generelt og betalingsanmerkninger spesielt.⁵

Utfordringen for mange finansinstitusjoner og kredittopplysningsforetak er kundenes gjeldssituasjon. Her har kredittkunder incentiver til å underslå opplysninger om

⁵ Det er fremdeles selve betalingsanmerkningen som kan skape de største vanskeligheter for flest personers hverdag. Loven krever at et krav skal gå igjennom minst tre trinn før en person kan gis en betalingsanmerknning hos et kredittopplysningsforetak: 1. Inkassovarsel. 2. Betalingsoppfordring. 3. Rettslig inndrivning (kreditor har tatt ut forliksklage). Dun & Bradstreet skriver på sine hjemmesider at det i gjennomsnitt tar 130 dager etter første forfall til saken blir til en betalingsanmerknning. Etter en lovendring i 2005 ble det bestemt at dersom debitor betaler sitt utestående, skal betalingsanmerkningen slettes umiddelbart. Hvis de derimot ikke gjør opp, vil betalingsanmerkningen bli stående i tre år.

gjeldsposter som de mener reduserer kredittverdigheten. Det kan også tenkes at kundene selv mangler oversikt over sine gjeldsforpliktelser.

Det er forholdsvis uproblematisk å sjekke gjeld som kundene oppgir, mens det vanskelig for kredittopplysningsforetakene å kontrollere gjeldsposter som *ikke* er oppgitt. Gjeldsopplysninger representerer på denne måten en spesiell utfordring i dagens system. Kredittgiver er i stor grad avhengig av at kundene selv gir riktige opplysninger om gjeld.

Et gjeldsregister vil bare kunne hindre at en andel av gruppen som misligholder påtar seg for mye gjeld, se nærmere kapittel X punkt 4 nedenfor. Gjeldsregisteret vil ikke være ønskelig for det store flertallet av forbrukere uten gjeldsproblematikk. Registeret vil derimot kunne oppfattes som et lite ønskelig brudd på den enkeltes personvern. Personvern hensynet må vurderes opp mot gjeldsregisterets evne og mulighet til å redusere antall gjeldsofre. Tapstallene på forbrukslån fra Kredittilsynet viser at et gjeldsregister bare vil kunne hjelpe en svært liten gruppe, men ramme alle. Spørsmålet er om tiltaket er tilstrekkelig treffsikkert.

Opplysningene om gjeldsforhold representerer videre en liten del av kredittvurderingen, se nærmere kapittel X punkt 4.2 nedenfor.

Allerede ut fra bestemmelsene i straffeloven kan det dessuten medføre straffeansvar dersom forbrukere eller bedrifter gir uriktige opplysninger i forbindelse med en kredittsjekkanalyse, herunder uriktige opplysninger om gjeld, jf. lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven) § 270, § 271 a og § 294 første ledd nr. 1. Straffeloven § 270 omhandler bedrageri og rammer den lånsøker som ved å unnlate å oppgi eksisterende gjeld rettsstridig forleder långiver til å utbetale lån som gir fare for tap. Dersom lånsøker utnytter långivers uvitenhet om eksisterende gjeld til å skaffe seg lån, rammes det av bedrageribestemmelsen. Det subjektive vilkåret i straffeloven § 270 er forsett og vinnings hensikt, mens grov uaktsomhet rammes av straffeloven § 271 a. En lånsøker som ikke selv er klar over sin gjeldsbelastning, vil ikke kunne rammes av bedrageribestemmelsene. Bedrageri kan også rammes av straffeloven § 294 første ledd nr. 1. Gjerningsinnholdet etter denne bestemmelsen er tilnærmet lik gjerningsinnholdet ved straffeloven § 270. Straffeloven § 294 første ledd nr. 1 har imidlertid ikke spilt noen viktig rolle i praksis.

VI. REGISTER OVER GJELD M.V. I ANDRE LAND

1. Innledning

Det er vanlig at europeiske land gjennom ulike systemer forsøker å tilrettelegge låneinstitusjoners informasjonsinnhenting om potensielle låntakere. Vi kjenner imidlertid ingen land med et gjeldsregister helt likt det som utredes her. Derimot har de land som vi har undersøkt, systemer for kredittopplysning som i større eller mindre grad likner det som finnes i Norge.

En ordning med et fullstendig gjeldsregister i offentlig regi, der alle låneinstitusjoner fritt kan hente finansielle opplysninger om potensielle kunder, synes således ikke å være realiteten i de europeiske land som har forsøkt å hindre store låneopptak fra låntakere med stor gjeldsbyrde. Tvert i mot bygger flere av kredittopplysningsregistrene på gjensidighet, der potensielle brukere av dette systemet – finansinstitusjonene – kun har adgang til informasjon når de selv avgir informasjon til registeret.

Det opereres gjerne med et skille mellom registrering av positiv og negativ informasjon. Negativ informasjon omfatter blant annet opplysninger om betalingsanmerkninger, rettsavgjørelser og konkurs, mens positiv informasjon omfatter blant annet opplysninger om den totale gjeldsbelastning, kontantuttak, detaljer knyttet til bruk av kredittkort og kredittrammer. Gjensidighetsforholdet gjenspeiles også i forhold til den informasjon som gis til registeret og avgis fra dette, idet foretak som kun bidrar med negativ informasjon, kun får tilgang til negativ informasjon i systemet.

Enkelte land har valgt statlig administrasjon av sine registre over gjeld, mens gjeldsopplysningene i andre land samles og administreres av private aktører. Videre finnes det eksempler på hybridløsninger der offentlige og privat institusjoner samarbeider om innhenting og lagring av kredittopplysninger om enkeltindivider og foretak.⁶

Informasjonen fra kredittopplysningsregistre er ofte gebyrbelagt, særlig de registrene som drives i privat regi.⁷

Vi vil nedenfor gi en kort redegjørelse for situasjonen i en del europeiske land. For å bekjempe gjeldsoffer-problematikken, kan de omtalte alternative løsninger for innhenting av positiv informasjon vurderes også for norske forhold.

⁶ http://www.oxera.com/cmsDocuments/Agenda_Dec%2005/Accentuating%20the%20positive.pdf.

⁷ <http://www.caslon.com.au/reportingprofile2.htm>.

2. De nordiske land

Verken Sverige, Danmark eller Finland har et sentralt gjeldsregister av den type som utredes i denne rapporten. I Danmark og Finland har det visstnok heller ikke vært noe særlig diskusjon om opprettelse av et register over enkeltpersoners samlede lånesaldi.

I Sverige er det derimot etablert en form for lånerregister i regi av et privateid kredittopplysningsforetak; Opplysningscentralen. Foretaket har konsesjon fra Datainspektionen til å behandle både positiv og negativ informasjon.⁸ I tillegg til generelle kredittopplysninger innehar registeret positiv informasjon om kausjonskreditter, avbetalingslån, misbrukt bankkonto, misligholdte kreditter og misbrukte kontokort fra banker og kredittgivere. Opplysninger om gjeld inngår dermed som en del av et kredittregister.

Opplysningscentralen ble etablert i 1977 og eies av de største bankene i Sverige. Foretaket har 230 ansatte og en omsetning på ca €40 millioner. Medlemskap i registeret er frivillig, men nesten alle banker og kredittinstitusjoner er tilknyttet registeret. Dette innebærer at over 90 prosent av Sveriges befolkning er registrert i Opplysningscentralen. En grunn til at så mange banker og kredittinstitusjoner velger å delta er gjensidighetsvirkningen; det er kun de institusjoner som selv rapporterer inn positiv informasjon (eksempelvis gjeld), som kan hente ut denne type informasjon. Begrensningen ligger i at det skal dokumenteres et legitimt behov for å hente ut informasjon fra registeret, jf. Kredittopplysningslagen (SFS 1973: 1173) § 9.

Opplysningscentralen skriver følgende om sin virksomhet:

”Kreditengagemang

De krediter som ingår i registret är blanco, borgens, avbetalnings- och kortkrediter samt lån avseende fastighet och bostadsrätt som lämnats av banker och kreditmarknadsbolag. Däremot ingår inte borgensåtaganden. UC redovisar utnyttjade och beviljade krediter samt antal krediter och kreditgivare. Uppdatering sker varannan månad. Helt nya krediter kan därför saknas i registret.

Jämför med de uppgifter som lämnats i kreditansökan och kontrollera att de stämmer. De ger en god bild av hur väl den sökande har grepp om sin ekonomiska situation. OBS! Uppgifterna i registret är endast tillgängliga för banker och kreditmarknadsbolag som själva rapporterar in dessa uppgifter.”

Datainspektionen er konsesjons- og tilsynsmyndighet for kredittopplysningsvirksomheter i Sverige. Det stilles krav, både i konsesjonsvilkår og i lovgivningen, til hvordan kredittopplysningsvirksomheten skal utøves. Kredittopplysningslagen § 4 setter som vilkår at virksomheten må drives på en sakkyndig og ”omdømesgillt” måte, mens bestemmelsen i § 5 stiller krav om at virksomheten ikke må lede til utilbørlig inngrep i den personlige integritet. Personvernet søkes ivaretatt også gjennom Personoppgiftslagen (SFS 1998:204), der det blant annet stilles krav om at behandling

⁸ <https://www.uc.se/frameset.php>. Vi har også hatt stor nytte en rapport utarbeidet av Juss Buss: ”Studietur til Stockholm”, november 2005.

av opplysningene skal være lovlige, korrekte, adekvate, aktuelle og i samsvar med god skikk. Opplysninger i kredittregistrene som er uriktige eller misvisende, skal rettes, jf. kredittupplysningslagen § 12 og personoppgiftslagen § 28. Den enkelte er videre sikret innsynsrett i registrerte opplysninger, jf. kredittupplysningslagen § 10 og personoppgiftslagen § 26. I tillegg stilles det krav om at fysiske personer kostnadsfritt skal tilsendes et gjenpartsbrief når det utleveres kredittopplysninger om vedkommende, jf. kredittupplysningslagen § 11.

Sammenlignet med norske forhold har imidlertid det svenske rettssystemet en sterkere forankring i offentlighetsprinsippet, jf. Yttrandefrihetsgrundlagen (SFS 1991:1469) § 2. Kredittregistrene vil derfor inneholde flere opplysninger knyttet til enkeltpersoner enn det vi kjenner fra det norske systemet. Generelt inndeles opplysningene i (1) identitetsopplysninger, (2) opplysninger om inntekt, fast eiendom og formue, og (3) betalingsanmerkninger. Disse opplysningene innhentes fra offentlige myndigheter og innlemmes i kredittregistrene. Opplysningscentralen har altså i tillegg et lånerregister, basert på informasjon fra medlemmer av registeret.

I følge en oversikt fra Opplysningscentralen skal kreditengagemangsuppgifter (bevilgede lån og kreditter) oppdateres hver måned.

I *Danmark* er Experian AS markedsledende på kredittopplysning og kredittvurdering av personer og virksomheter. Experian AS er et datterselskap av det børsnoterte selskapet Experian.⁹ Experian AS tilbyr kredittvurdering, salg og markedsføring, gjeldsinndrivelse, overvåkning samt data og analyse.

I forbindelse med kredittopplysning og kredittvurdering driver Experian RKI-registeret. Databasen gir stort sett objektive opplysninger om misligholdt gjeld og gjeldens størrelse. Experian er underlagt persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000).

Alle virksomheter som har inngått avtale med Experian, kan registrere sine skyldnere. Registrering kan også skje på grunnlag av opplysninger fra Statstidende.¹⁰ Statstidende er den danske statens offisielle medium for meddelelser til borgere, virksomheter og myndigheter. Med bakgrunn i Statstidene registreres gjeldssanering, konkurs, tvangsakkord og tvangsauksjoner. Registrering som skjer ut fra opplysningene i Statstidene, representerer alle kreditorer som har penger til gode hos skyldneren, uansett om det dreier seg om pantavere i en fast eiendom eller kreditorene i et konkursbo.

Registrering i RKI-registeret kan som utgangspunkt skje på grunnlag av skyldnerens erkjennelse, rettslige skritt eller dersom følgende fire vilkår alle er oppfylt:

1. Virksomheten har sendt tre skriftlige påkrav til skyldneren,
2. I siste påkrav må skyldneren være advart om inkasso og innberetning til RKI-registeret,
3. Beløpet må være på mer enn 200 d.kr., og
4. Kravet må ikke være omstridt.

⁹ <http://www.experian.dk/Home/Experian/RKI.aspx>.

¹⁰ <http://www.statstidende.dk/default.aspx?pg=41.1.-1.-1#64>.

For offentlige myndigheter som kan registrere skyldnere for å inndrive offentlig gjeld, for eksempel kommuner og toll- og skatteregionene, gjelder det visse særregler. Den skyldige forfalte gjeld må da være på minst 7.500 d.kr. og det skal gå fire uker fra advarselen om innberetning til RKI-registeret og til registrering må skje. Også for forsikringsselskaper og penge- og realkreditinstitutter gjelder det særregler. Slike virksomheter er underlagt Finanstilsynets regler, noe som betyr at de først kan innberette til RKI-registeret "når saken kommer til offentlig kendskab". Dette innebærer at saken skal være behandlet i civilretten eller fogedretten, før de kan innberette skyldnere til RKI-registeret. Det skyldige forfalte beløp må være på mer end 1.000 d.kr.

Alle Experians kunder har mulighet for å søke en kredittopplysning på person i RKI-registeret. Kundene leverer altså opplysninger om egne dårlige betalere til RKI-registeret og får tilbake opplysninger om andre virksomheters dårlige betalere, som de benytter seg av når de søker kreditt.

Den som blir registrert i RKI-registeret, får automatisk beskjed. Experian sender direkte beskjed til privatpersoner og virksomheter ved hver ny registrering. Enhver har krav på å få vite om de er registrert i RKI-registeret. Det skal også gis opplysning om hvem som har innberettet skyldneren, og om når og hvordan registreringen slettes.

Sletting skjer når skyldneren betaler det fulle beløp til rette kreditor. Den som mottar betaling, skal da melde dette til Experian, som straks sletter registreringen. Det gjelder visse særregler for sletting av registreringer som har skjedd på grunnlag av opplysninger fra Statstidende. For skyldnere som ikke betaler, blir registreringen slettet etter fem år. Dette har imidlertid ingen innflytelse i forhold til det underliggende kravet som løper videre i tråd med vanlige regler. Samme forpliktelse kan ikke registreres på nytt når den er slettet etter fem år.

3. Andre europeiske land

I *Storbritannia* er markedet dominert av tre kredittopplysningsforetak: Equifax, Experian og Callcredit. Informasjon om enkeltindivider blir først og fremst innsendt fra banker og kredittkortutstedere, men også fra forhandlere, telefonioperatører og andre kommersielle virksomheter som yter kreditt i forbindelse med kjøp. Finansinstitusjonene kan innhente informasjon om blant annet enkeltpersoners lånesøknader (uavhengig av om lånesøknaden er innvilget), faktiske mislighold og risiko for fremtidig mislighold, betalingsutsettelse, åpning av gjeldsforhandlinger, akkord og konkurs. Registrene tilbyr altså både positiv og negativ informasjon, distribuert med bakgrunn i et gjensidig avhengighetsforhold mellom finansinstitusjonene. Ethvert registrert enkeltindivid har krav på å få innsyn i de finansielle opplysninger som er oppført på vedkommende. En kopi kan bestilles fra de ovennevnte foretakene mot et gebyr som er avhengig av omfanget av anmodet informasjon.¹¹

¹¹ <http://uk.biz.yahoo.com/dealwithdebt/facts.html>.

Tyskland har et register over gjeld i Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung (SCHUFA Holding AG), som er et privat non-profit selskap eiet av banker og finansieringsforetak.¹² SCHUFA har siden etableringen i 1927 innsamlet data om 64 millioner personer, noe som tilsvarer nesten hele den myndige befolkningen i landet. Positiv og negativ informasjon om enkeltpersoner frembringes av selskapets 4.500 samarbeidspartnere, bestående av banker, finansieringsselskaper, telefonioperatører, postordreselskaper og andre næringsdrivende. Informasjonsutvekslingen er også her basert på et prinsipp om *ytelse mot ytelse*; SCHUFAs samarbeidspartnere supplerer registeret med data for å kunne innhente informasjon og risikoestimer om potensielle låntakeres finansielle situasjon. Organisasjoner og institusjoner som kun bidrar med negativ informasjon, får kun tilgang til negativ informasjon fra registret. Samarbeidspartenes omkostninger vil igjen gjenspeile deres bidrag til registeret samt rekkevidden av anmodet informasjon. Enkeltindivider har full innsynsrett i det av opplysninger som er registrert på vedkommende.

Belgia har et hybrid system der finansiell informasjon samles inn av både en statlig institusjon, Banque Nationale de Belgique¹³, og et finansielt konsortium opprettet i privat regi av Union Professionnelle du Crédit (UPC).¹⁴ Det sistnevnte registeret er en nasjonalt opprettet forening som skal ivareta kredittselskapenes interesser. UPC-registeret kan dateres tilbake til 1930 og har mer enn 60 finansinstitusjoner som medlemmer. Samarbeidsforholdet omfatter anslagsvis 96 prosent av konsumkredittsektoren, 78 prosent av professional/SME leasing og 90 prosent av husholdningkredittsektoren. Belgisk lovverk oppstiller strenge rammebetingelser for bruken av registeropplysninger. Registrene skal ikke benyttes til noe annet formål enn til kredittvurdering av potensielle låntakere, credit management eller verifisering av finansielle instrumenter. Negativ informasjon – eksempelvis betalingsanmerkninger og mislighold av forpliktelser – oppbevares i UPC-registeret i en periode mellom ett til ti år.¹⁵ Videre består Banque Nationale de Belgique av to ulike gjeldsregistre, herunder Central Corporate Credit Register (CCCR) og Central Individual Credit Register (CICR). Førstnevnte register omfatter fysiske og juridiske personers totale gjeldsopptak tilknyttet *forretningsevne*. Alle belgisk etablerte banker, kredittinstitusjoner og forsikringsselskaper godkjent av bank-, finans- og forsikringskommisjonen har siden 1993 vært lovpålagt å melde inn fysiske og juridiske personers totale låneopptak som overskrider €25.000, hver eneste måned. Låneopptakene som oppfyller kravet for registrering, gjelder enkeltindivider og selskaper bosatt/registrert både i Belgia og i utlandet. Andre rettslige forhold som for eksempel åpning av gjeldsforhandlinger, akkord og konkurser, blir også inntatt i registeret. Debitor har kostnadsfritt rett til fullt innsyn i opplysninger registrert på vedkommende i CCCR-registeret. Privatpersoner skal dessuten få skriftlig melding om forhold som anføres om vedkommende i registeret. På den andre siden har deltakere i CCCR-registeret, bank-, finans- og forsikringskommisjonen og andre kredittinstitusjoner i utlandet full adgang til dokumentene. I 1987 opprettet Banque Nationale de Belgique et register – Central Register – som kun registrerte privatpersoners negative opplysninger; typisk betalingsanmerkninger og mislighold

¹² https://www.meineschufa.de/downloads/13_service/SCHUFA_Imagebroschuere-englisch.pdf.

¹³ <http://www.nbb.be/pub/Home.htm?l=en&t=ho>.

¹⁴ http://www.oxera.com/cmsDocuments/Agenda_Dec%2005/Accentuating%20the%20positive.pdf.

¹⁵ <http://www.caslon.com.au/reportingprofile2.htm>

av forpliktelser. Gjennom årene ble lovverket gradvis utvidet i retning av å tillate registre med mer omfattende opplysninger om enkeltpersoner. Sentralbanken opprettet tilslutt CICR i 2003 – et register som besitter positive og negative data om *privatpersoners finansielle situasjon*; lån til private formål, forbrukerkreditt, betalingsanmerkninger, mislighold av forpliktelser, betalingsutsettelse og lignende. Data blir oversendt fra institusjoner som innvilger pantelån og forbrukerkreditt, samt leasingselskaper, postordreselskaper, finansielle selskaper og finansieringsforetak. Kredittinstitusjoner er forpliktet etter belgisk lovverk å foreta en undersøkelse i det offentlige registeret *før* kreditt innvilges til potensielle låntakere, og de er samtidig forpliktet til å oversende opplysninger til registrene.

I *Østerrike* er det etablert et finansielt konsortium, KSV, som har bakgrunn helt tilbake til 1870, med omtrent 20.000 frivillige medlemmer.¹⁶ KSV er en privateid kredittopplysningsvirksomhet, men medlemskap er ikke nødvendig for å få tilgang til deres produkter. All innhenting av kredittinformasjon fra registeret er imidlertid gebyrbelagt. Registeret opererer som et interessentskap der negative og positive kredittopplysninger utveksles mellom banker, finansinstitusjoner, forsikrings- og leasingselskaper. Finansieringsforetak og næringsdrivende medvirker kun i utvekslingen av negativ informasjon. Låntakers tilbakebetalingshistorikk blir stående i registeret i tre år, mens eventuelle mislighold kan bli stående opptil 30 år.

Frankrikes kredittregister – Fichier National des Incidents de Remboursement des Crédit aux Particuliers (FICP) – er et statlig forvaltet organ under Banque de France. Registeret innsamler data fra låne- og kredittinstitusjoner og innehar kun negative kredittopplysninger. Det er obligatorisk for alle kredittinstitusjoner å konsultere registeret f r lån eller kreditt innvilges.¹⁷

Spania har valgt et blandet regime med registre som både er i privat eierskap og under statlig forvaltning. Det offentlige kredittregisteret – Centro de informacion sobre el riesgo – er administrert av den spanske sentralbanken. Databasen registrerer kun lån som overskrider  6.000, og alle banker og andre finansinstitusjoner er forpliktet til å meddele slik informasjon som oppfyller vilkårene for registrering.¹⁸ Videre har kredittregisteret også opplysninger om lånets nedbetalingsplan, låntakers historikk tilknyttet lånet og eventuelle mislighold. Mindre lån og konsumrelatert kreditt blir dermed utelatt fra registeret. Det private registeret er organisert som et joint venture mellom det internasjonale kredittopplysningsselskapet – Equifax – og Asociacion Nacional de entidades de Financiacion (ASNEF) – det spanske forbundet etablert av nasjonale finansselskaper. Registeret innsamler både positiv og negativ data fra samarbeidende finansinstitusjoner og enkelte næringsdrivende.

Portugal har tilsvarende system som Spania, der sentralbanken på samme måte overvåker større lån fra banker og finansinstitusjoner til enkeltpersoner og selskaper. Det dominerende kredittregisteret i Portugal er imidlertid organisert som et joint venture mellom Equifax og ASFAC – forbund etablert av nasjonale låne- og kredittinstitusjoner. Registrene innehar både positiv og negativ informasjon, men

¹⁶ <http://userpage.fu-berlin.de/~jentszsch/eu-vs-us.pdf>.

¹⁷ <http://www.caslon.com.au/reportingprofile2.htm>, <http://userpage.fu-berlin.de/~jentszsch/eu-vs-us.pdf>.

¹⁸ http://www.cepr.org/bulletin/bulletin_jan_2008/2008_january_bulletin.pdf.

portugisisk lovverk forhindrer utveksling av informasjon mellom finansielle og ikke-finansielle institusjoner.

VII. PERSONVERNHESENSYNET

1. Personvernbegrepet

Flere har påpekt at hensynet til personvernet er et hovedargument mot etablering av et sentralt gjeldsregister. Personverndebatten tas opp jevnlig, og den 25. mai 2007 opprettet Regjeringen den såkalte Personvernkommisjonen. I følge mandatet skal Personvernkommisjonen gi en helhetlig status over utfordringene knyttet til personvernet og komme med forslag til nye prinsipper og virkemidler, samtidig som andre hensyn også skal ivaretas. Rapporten forventes ferdigstilt i desember 2008.

I denne utredningen vurderer vi hensynet til personvernet, slik det formuleres i dag.

Begrepet "personvern" ble drøftet av utvalget ("personvernutvalget") som fremla utredningen i NOU 1997:19 Et bedre personvern. Det innledes i NOU 1997:19 pkt 3.3.1 med følgende:

"På et helt generelt plan kan personvernet sies å gjelde krav til behandling av personopplysninger når kravene er begrunnet ut i fra visse ideelle (ikke-økonomiske) interesser som en tillegger fysiske (og eventuelt juridiske) personer. Når det gjelder varetakelse av den enkeltes økonomiske interesser knyttet til behandling av personopplysninger, er det altså ikke personverntilnærmingen som er den mest aktuelle."

Personvernutvalget presenterer deretter tre ulike fokus på personvernbegrepet som skal gjøre det lettere å formidle hva det sammensatte begrepet handler om. De tre fokus er (1) det integritetsfokuserte personvern, (2) det maktfokuserte personvern og (3) det beslutningsfokuserte personvern. Det er sammenhenger mellom disse tre perspektiver, og de kan settes sammen til ett perspektiv, der alle tre deler vil ha betydning.

Personvernutvalget tar utgangspunkt i det integritetsfokuserte personvern og viser til at enkeltindivider har et grunnleggende ønske om å ha kontroll over opplysninger om seg selv, særlig om opplysninger som oppleves som personlige. Også retten til å være i fred fra andre kan sies å høre med under en slik synsvinkel. Dette innebærer også at opplysninger ikke skal bringes videre uten samtykke fra den enkelte. Regler om taushetsplikt er begrunnet i det integritetsfokuserte personvern. Ved vurdering av om den enkeltes samlede lånesaldi skal registreres i et felles register, må det ut fra det integritetsfokuserte personvern tas høyde for at dette kan oppleves som et inngrep i enkeltes private sfære. Det maktfokuserte personvern viser at kunnskap om andre mennesker kan gi makt. Man vil unngå at noen styrker sin posisjon ved å ha tilgang til mye og betydningsfull informasjon ("Storebror ser deg!"). Til sist nevnes det beslutningsfokuserte personvern som viser til at avgjørelser treffes på basis av et sett av personopplysninger, og ut fra dette stiller krav til behandlingen av opplysningene. Dersom opplysningene skal kunne anvendes som beslutningsgrunnlag en gang i fremtiden, må det stilles krav til at opplysningene er korrekte. At beslutninger skal være korrekte, vektlegges også ut fra rettssikkerhetstradisjonen. Et sentralt register over opplysninger om enkeltpersoners gjeld kan danne grunnlag for beslutninger

knyttet til kredittvurderinger og lånesøknader. Ut fra det beslutningsfokuserte personvern og rettssikkerhetstradisjonen er det viktig at jo større vekt det legges på opplysninger fra registeret, desto større betydning vil feil kunne ha for den enkelte.

Som det fremgår, vil alle tre perspektiver være aktuelle for spørsmålet om etablering av et gjeldsregister, og de må følgelig trekkes inn i vurderingen.

Selv om personvernet kan begrunnes i de ideelle interessene som tillegges enkeltindividet, er det i teorien lagt vekt på at den enkelte også kan ha mer spesifikke interesser – blant annet økonomiske interesser – i bruken av personopplysninger, jf. Michal Wiik Johansen, Knut-Brede Kaspersen, Åste Marie Bergseng Skullerud: Personopplysningsloven Kommentarutgave, Oslo 2001, s. 21 flg. Et register med opplysninger om privatpersoners gjeld kan begrunnes i økonomiske interesser og personvernbegrepet må da avveies mot andre interesser av økonomisk eller ikke-økonomisk art.

2. Interessemodellen

2.1 Utgangspunktet for vurderingen etter interessemodellen

Etablering av et gjeldsregister kan skape ulike interessekonflikter. Det vil være lovgivers oppgave å vurdere hvordan de ulike interesser skal avveies mot hverandre. Vi har derfor her valgt å vurdere etablering og drift av et gjeldsregister opp mot interessemodellen, jf. Dag Blekeli og Knut S. Selmer, Antologi Data og personvern, Universitetsforlaget 1977. Modellen var aktuell også i arbeidet med lov 14. april nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), jf. NOU 1997:19 pkt 3.4.2 og Ot.prp. nr. 92 (1998-99) pkt 3.1.

Interessemodellen beskriver hvilke interesser personvernet ivaretar. Modellen tar utgangspunkt i hensynet til enkeltindividets interesse i å ha kontroll over opplysninger om seg selv, sett i forhold til fellesskapets interesse og behov for kontroll med samfunnets medlemmer. De individuelle interesser knyttes til interessen i innsyn, diskresjon, fullstendighet og privatlivets fred. De kollektive interessene kan angis som interessene i en borgervennlig forvaltning, et robust samfunn og et begrenset overvåkningsnivå.

I forarbeidene til personopplysningsloven peker personvernutvalget på at de forskjellige interessene, og kanskje spesielt vektleggingen av dem, er gradvis utviklet i tråd med den teknologiske, kulturelle, sosiologiske og politiske utviklingen i samfunnet, jf. NOU 1997:19 pkt 3.4.1. Interessemodellen er i følge personvern-utvalget relevant enten en velger et integritets-, makt- eller beslutningsfokus på personvernet, men *vektleggingen* av interessene vil variere noe avhengig av det fokuset som velges.

2.2 Interessen i innsyn

En grunnleggende interesse for den enkelte vil være å holde seg orientert om den informasjonsbruk som kan få konsekvenser for en selv, jf. Michal Wiik Johansen, Knut-Brede Kaspersen, Åste Marie Bergsens Skullerud: Personopplysningsloven Kommentartutgave, Oslo 2001, s. 23. Formålet med innsynsretten som personopplysningsloven §§ 18 flg. gir, er å legge til rette for at den registrerte kan ivareta sine interesser overfor den som behandler personopplysninger. For å kunne ha noen reell mulighet til å påvirke behandlingen, må den enkelte ha kunnskap om registreringen. Retten til innsyn er dermed også en forutsetning for å kunne forfølge sin interesse i diskresjon og fullstendighet. En høy grad av automatisering i beslutningsprosesser knyttet til lånesøknader må avveies mot den enkeltes mulighet for å påvirke beslutningsgrunnlaget, jf. det beslutningsfokuserede personvern. Den enkelte må gis mulighet til å kontrollere opplysninger gjennom en innsynsrett som gir full tilgang til informasjon om registrert gjeld.

2.3 Interessen i diskresjon

Det må videre legges opp til at enkelte kan kontrollere at opplysningene blir behandlet med den nødvendige diskresjon. Dette innebærer en interesse i kontroll av når og til hvem opplysninger avgis, til hvilke formål opplysningene brukes og til hvem opplysninger videreformidles, jf. Jon Bing: Personvern i faresonen, Oslo 1991. Det integritetsfokuserede personvern tilsier at det må være klare regler som sikrer diskresjon.

I forhold til behandling av opplysninger om privatpersoners gjeld vil det her ligge noen usikkerhetsmomenter som bør avklares før et slikt register etableres. For det første vil det være et spørsmål om hvem som skal kunne hente ut informasjon fra gjeldsregisteret, se kapittel IX punkt 8 nedenfor. Dersom retten til å hente ut informasjon begrenses til finansinstitusjoner, blir det igjen et spørsmål om alle ansatte i finansinstitusjonen skal ha tilgang til opplysningene. Selv med klare regler om hvem som skal kunne hente ut informasjon fra gjeldsregisteret, vil faren for misbruk være til stede. Dernest blir det et spørsmål om etablering av konkrete tiltak for å sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet, jf. personopplysningsloven § 13. Det stilles der krav til at den behandlingsansvarlige gjennom systematisk tiltak skal sørge for konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Faren for lekkasjer kan likevel ikke elimineres.

Interessen for diskresjon tilsier videre at innsamling og bruk av opplysninger om gjeld krever en begrunnelse. En begrunnelse kan være at registrering og senere bruk av opplysninger om den samlede gjeld skal sikre at personer som allerede har for mye gjeld, ikke får sjansen til å oppta nye lån. Innsamling og bruk av opplysninger om gjeld skal altså gi beskyttelse mot at personer med svak økonomi skal havne i gjeldsproblemer. Interessen for diskresjon tilsier imidlertid at den enkelte må kunne stole på at opplysningene kun behandles når det er et reelt behov for det. En annen begrunnelse kan være at finansinstitusjonenes tilgang til pålitelige opplysninger om

gjeld fører til at den samlede andel av misligholdte lån reduseres. Interessen i diskresjon veier da ikke like tungt.

2.4 Interessen i fullstendighet

I et beslutningsorientert personvern vil en interesse i fullstendighet være sentral. Fullstendige og korrekte opplysninger kan sies å være en forutsetning for å kunne treffe korrekte avgjørelser. Den som behandler personopplysninger, må dermed sørge for å etablere rutiner som skal redusere risikoen for at feilaktige og ufullstendige opplysninger blir registrert.

For å oppfylle interessen i fullstendighet, må det sikres at all gjeld registreres, se kapittel IX punkt 5 nedenfor. Dette vil innebære at finansinstitusjoner og andre kredittgivere må ha plikt til å innrapportere all gjeld fortløpende, se kapittel IX punkt 6 nedenfor. Opplysningene om gjeld i registeret må til enhver tid være oppdatert. Dette stiller store krav til rutiner for ajourføring av opplysninger. Nedbetaling av gjeld må oppdateres fortløpende og ny gjeld må registreres raskt. Det må vurderes hvilke plikter offentlige myndigheter, finansinstitusjoner og andre kredittgivere skal ha i forhold til oppdatering. Det må klargjøres hvem som skal ha ansvaret for å sørge for oppdatering og hvilke konsekvenser manglende oppdatering skal ha, se kapittel IX punkt 7 nedenfor. Skal plikten til oppdatering ligge hos den som driver registeret, vil dette kreve store ressurser i form av utstrakt undersøkende virksomhet. Dersom ansvaret skal hvile på de enkelte institusjoner som skal innrapportere gjeld, må det etableres klare retningslinjer for innrapportering, samtidig som konsekvenser av manglende oppdatering klargjøres. Personopplysningslovens regler om sletting og retting av uriktige opplysninger er også begrunnet i interessen i fullstendighet, jf. NOU 1997:19 pkt 3.4.2.

2.5 De kollektive interesser

I interessemodellen drøftes også de kollektive interesser. Det er et behov for tillitsforhold mellom samfunnet og den enkelte som tilsier at kontrollen ikke må være for omfattende, jf. det maktfokuserte personvern. Denne interessen kan gi seg utslag i et krav om en borgervennlig forvaltning, uten for høy grad av automatisering. Jo større grad av automatisering, desto mindre mulighet er det for den enkelte til å påvirke og korrigere opplysninger. Det må da tas høyde for at den gruppen av enkeltindivider som et gjeldsregister er ment å beskytte, i liten grad har mulighet for å korrigere opplysninger i registeret. Rent generelt vises det også til at det er en kollektiv interesse å sikre samfunnsviktig informasjonsbehandling i et robust samfunn.

2.6 Interesseavveining mellom personvernet og andre interesser

Til slutt blir det en avveining av de ulike interesser ved at personvern hensynet vurderes opp mot interessen i å etablere et sentralt gjeldsregister. Det er liten tvil om at et slikt gjeldsregister vil få konsekvenser for personvernet.

Spørsmålet er om det likevel kan forsvares ut fra andre tungtveiende hensyn. Satt på spissen kan vurderingstemaet formuleres slik: Dersom hensynet til enkeltpersoner som opptar nye lån på basis av manglende informasjon om eksisterende gjeld, veier tyngre enn hensynet til personvernet generelt, kan et gjeldsregister forsvares.

Et annet aspekt er at et gjeldsregister skal beskytte personer mot egne – presumptivt – ufornuftige handlinger, mens lånsøkeren egentlig ikke vil beskyttes; lånsøkeren ønsker jo å få et nytt lån fordi dette anses å løse problemer eller vurderes som positivt av andre grunner. På den annen side kan det også være i långivers interesse at lånsøkeren får innvilget lån selv om gjeldsbelastningen dermed blir stor, dersom de samlede misligholdene likevel ikke blir uakseptabelt store. For så vidt har både låntaker og långiver interesse i at lånet gis. Dersom låntakeren med stor gjeldsbelastning bruker det nye lånet til å komme ut av et økonomisk uføre, er det også i samfunnets interesse at lånet opptas. Den tradisjonelle konflikten mellom hensynet til fellesskapet og hensynet til den enkeltes integritet er dermed ikke alltid til stede på dette området.

VIII. BEHOVET FOR LOVHJEMMEL OG KONSESJONSPLIKT FOR GJELDSREGISTER I NORGE

1. Innledning

Enkelthetene rundt den rettslige forankringen for etablering av et gjeldsregister i Norge må vurderes mot gjeldende rett.

En slik behandling av personopplysninger som det i så fall blir tale om, må ses i forhold til den rettslige regulering av personvernet. De grunnleggende regler finnes i personopplysningsloven. Sentrale forarbeider til personopplysningsloven er NOU 1997:19, Ot.prp. nr. 92 (1998-99) og Innst.O. nr. 51 (1999-2000). Behandling av personopplysninger i EU er blant annet regulert i direktiv 95/46/EF av 24. oktober 1995. Direktivet omhandler beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og fri utveksling av slike opplysninger. Den norske personopplysningsloven gjennomfører EU-direktivet.

Formålet med personopplysningsloven fremgår av personopplysningsloven § 1, som lyder slik:

”§ 1 Lovens formål

Formålet med denne loven er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger.

Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.”

I følge forarbeidene til personopplysningsloven skal formålsbestemmelsen være et moment ved tolkingen av lovens øvrige regler, jf. merknader til de enkelte bestemmelser i Ot.prp. nr. 92 (1998-99) kap. 16. Det vises her til at det ved mer skjønnsmessige avveininger vil være naturlig å legge vekt på hovedsiktet om å verne mot krenkelse av den personlige integritet. I denne sammenheng skal det legges vekt på ”festnede rettsoppfatninger om personvern, slik disse blir nedfelt i praksis fra domstoler, rettsteori og administrative avgjørelser”.

Vi skal vurdere om personopplysningsloven, slik den er formulert i dag, er til hinder for at det innføres en ordning med et sentralt register over enkeltpersoners lånesaldi.

2. Personopplysningslovens virkeområde

I følge personopplysningsloven § 3 gjelder loven for

”behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler”

og annen

”behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister”.

Opplysninger om privatpersoners samlede gjeld må defineres som ”personopplysninger”, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1. Det er liten tvil om at et elektronisk register over privatpersoners gjeld vil inneholde ”opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson”. Opplysninger om gjeld i et gjeldsregister vil derimot ikke være omfattet av personopplysningslovens bestemmelser om sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8. Dersom registeret begrenses til opplysninger om gjeld, er terskelen for å behandle disse opplysningene derfor som utgangspunkt ikke høyere enn for andre ordinære personopplysninger. Det kan imidlertid bli spørsmål om det må defineres som sensitive personopplysninger dersom registeret skal inneholde andre opplysninger knyttet til person.

Statistisk sentralbyrå, Statens informasjonstjeneste og Datatilsynet foretok i 1997 en undersøkelse om publikums holdninger til personvern, gjengitt i SPOR 2/1998 – Spor magasin. Undersøkelsen viste at 34 prosent av befolkningen vurderte opplysninger om økonomi som følsomme, mens 39 prosent vurderte opplysninger om betalingsevne som følsomme. Ved vurdering av personvernets betydning for etablering av et gjeldsregister kan det være et spørsmål om det skal tas hensyn til publikums holdninger, uttrykt gjennom denne undersøkelsen.

Et sentralt gjeldsregister vil videre være et ”personregister” etter definisjonen i personopplysningsloven § 2 nr. 3. Loven definerer personregister som ”fortegnelser m.v. der personopplysninger er lagret systematisk slik at opplysninger om den enkelte kan finnes igjen”.¹⁹ Personregisterbegrepet ble drøftet i NOU 1997:19 s. 132 og Ot.prp. nr. 92 (1998-99) s. 102, og både personvernutvalget og departementet mente at betegnelsen ”behandling av personopplysninger” var mer dekkende enn ”personregister”. Behandling av personopplysninger er definert i personopplysningsloven § 2 nr. 2 som ”enhver bruk av personopplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter”. All behandling av opplysninger om enkeltpersoners gjeld ville falle inn under denne definisjonen.

Personopplysningslovens bestemmelser retter seg mot den ”behandlingsansvarlige”. Dette er definert som ”den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes”, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 4. Et slikt formål kan bestemmes av både den som driver registeret, og av den enkelte institusjon som henter opplysninger derfra, jf. NOU 1997:19 pkt 10.1.2.2. Bestemmelsene i personopplysningsloven vil rette seg mot begge grupper av behandlingsansvarlige.

¹⁹ Definisjonen av et ”register med personopplysninger” i EU-direktiv 95/46/EF artikkel 2 c) er (i norsk oversettelse) ”enhver strukturert samling av personopplysninger som er tilgjengelig etter særlige kriterier, enten samlingen er plassert sentralt, er desentralisert eller spredt på et funksjonelt eller geografisk grunnlag”.

I og med at personopplysningsloven pålegger den behandlingsansvarlige plikter, er det et spørsmål om det har betydning om registeret skal drives i offentlig eller privat regi. I forarbeidene til personopplysningsloven ble det drøftet om det skulle være likelydende regler for offentlig og privat sektor, jf. NOU 1997:19 pkt. 10.1.3. Personvernutvalget viste til at beslutninger foretatt av offentlige myndigheter tradisjonelt har blitt ansett som mer inngripende enn beslutninger truffet av private rettssubjekter, og at dette kunne tilsi at det i disse tilfeller er særskilt viktig å gi borgerne rettssikkerhetsgarantier. Utvalget påpekte også at det som oftest er opp til borgerne selv om de vil ha kontakt med private rettssubjekter, mens det ikke sjelden er en plikt å ha kontakt med offentlige myndighetsorganer. Men når oppgaver som tradisjonelt har blitt utført av det offentlige, i større grad blir overlatt til private virksomheter, blir det vanskelig å skille mellom offentlig og privat virksomhet i forhold til personvernspørsmål. Det ville da være uheldig om behandling av personopplysninger i privat virksomhet skulle være mindre betryggende enn for offentlig virksomhet. Som en hovedkonklusjon kom derfor personvernutvalget til at det ikke er grunn til å trekke et skille mellom offentlig og privat sektor i forhold til behandling av personopplysninger. Departementet sluttet seg til dette, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-99) pkt. 4.3.5.

3. Vilkår for behandling av personopplysninger

Personopplysningsloven § 8 oppstiller generelle og uttømmende vilkår for å kunne behandle personopplysninger, jf. Michal Wiik Johansen, Knut-Brede Kaspersen, Åste Marie Bergsen og Skullerud: Personopplysningsloven, Kommentartutgave, Oslo 2001, s. 97. Personopplysninger kan bare behandles ”dersom den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling”, eller der det er nødvendig for å oppfylle visse i loven angitte formål.

Det første vilkåret som kan gi grunnlag for å behandle personopplysninger, er at ”den registrerte har samtykket” i behandlingen. Personopplysningsloven § 2 nr. 7 definerer samtykke som ”en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrerte om at han eller hun godtar behandling av opplysninger om seg selv”. I forarbeidene til personopplysningsloven påpekes det at samtykke ikke må være avgitt under noen form for tvang fra den behandlingsansvarlige eller andre, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-99) s. 103-104.

Hvorvidt samtykke fra den enkelte kan godtas som grunnlag for innhenting av opplysninger om gjeld, ble vurdert av Personvernemnda i klagesak 2003/01. Datatilsynet hadde avslått en søknad fra et kredittopplysningsforetak om å opprette et sentralt register for låneporteføljen i landets kredittinstitusjoner. Formålet med registeret skulle være å sørge for at kredittinstitusjonene til enhver tid har oversikt over hva en lånesøker har av løpende lån, slik at de kan gi en riktig betjeningsvurdering av en lånekunde. I søknaden fra kredittopplysningsforetaket var det presisert at innhenting av opplysninger skulle baseres på samtykke fra den enkelte lånekunde. Datatilsynet mente at dersom innhenting av opplysninger skulle baseres på samtykke, ville registeret bli ufullstendig. Tilsynet var videre av den oppfatning at en slik plikt til registrering måtte skje med hjemmel i lov i henhold til legalitetsprinsippet. Avgjørelsen ble klaget inn til Personvernemnda. I forbindelse

med sin vurdering av sammenhengen mellom vilkår om samtykke og fullstendighet viste Personvernemnda til at det i den aktuelle saken sto

”to grunnleggende krav i personopplysningsloven mot hverandre. For det første krever personopplysningsloven § 11, 1.ledd litra d og e at opplysningene er tilstrekkelige, relevante for formålet, korrekte og oppdaterte. Hvis man baserer seg på samtykke fra låntaker, vil dette føre til at låntakere som ønsker å unndra sitt gjeldsforhold fra den oversikt som registeret skal gi, nekter å gi et slikt samtykke. Personvernemnda vurderer det derfor slik at man ikke kan tilfredsstille kravet til fullstendighet ved å bygge på samtykke fra låntaker.

Personvernemnda har ikke vurdert hvor realistisk det vil kunne være å etablere en slik plikt til bruk av et sentralt register som antydnet av klager. Nemnda finner det tilstrekkelig å understreke kravet til samtykke i personopplysningsloven § 2 nr 7 om at det skal være ”en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrerte om at han eller hun godtar behandling av opplysninger om seg selv”.

Personvernemnda så det slik at når samtykke stilles som betingelse for å få et gode av betydning for den registrerte, vil samtykke som hovedregel ikke kunne anses å være avgitt frivillig. De grunnleggende krav til persondatabelandling etter personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav a jf. § 8 kunne dermed ikke oppfylles. Personvernemnda var også enig med Datatilsynet i at etablering av et slikt register over lånesaldi ville kreve hjemmel i lov.

Dersom vilkåret i personopplysningsloven § 8 om lov som grunnlag for å behandle personopplysninger er oppfylt, er det i så fall uten betydning at behandlingen i det konkrete tilfelle strider mot andre vilkår i personopplysningsloven, jf. Michal Wiik Johansen, Knut-Brede Kaspersen, Åste Marie Bergseng Skullerud: Personopplysningsloven, Kommentartutgave, Oslo 2001, s. 99.

Dersom behandling av personopplysninger ikke kan baseres på lov eller samtykke, åpnes det for at behandling kan forankres i et av de alternative kriterier om at behandling av personopplysninger er nødvendige for å oppfylle visse lovbestemte formål (”nødvendighetskriteriene”). De aktuelle formålene er ifølge personopplysningsloven § 8:

- a) å oppfylle en avtale med den registrerte, eller for å utføre gjøremål etter den registrertes ønske før en slik avtale inngås,*
- b) at den behandlingsansvarlige skal kunne oppfylle en rettslig forpliktelse,*
- c) å vareta den registrertes vitale interesser,*
- d) å utføre en oppgave av allmenn interesse,*
- e) å utøve offentlig myndighet, eller*
- f) at den behandlingsansvarlige eller tredjepersoner som opplysningene utleveres til kan vareta en berettiget interesse, og hensynet til den registrertes personvern ikke overstiger denne interessen.*

I forarbeidene til personopplysningsloven nevnes eksempler på tilfeller der det er nødvendig å behandle opplysninger for å utføre oppgaver som den registrerte har uttrykt ønske om, før det inngås avtale mellom den registrerte og

behandlingsansvarlige, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) kap. 16. Ifølge proposisjonen kan en kredittinstitusjon innhente opplysninger fra et kredittopplysningsforetak for å foreta en kredittvurdering. Hjemmel finnes i personopplysningsloven § 8 bokstav a, og innhenting av slike opplysninger er i dag ansett som kurant. En plikt til kredittprøving følger også av god bankskikk. Det samme kan sies om innhenting av opplysninger om den enkelte lånsøkers eksisterende gjeldsforpliktelser, der disse er tilgjengelige (for eksempel eksisterende lån i den samme banken).

Om det med hjemmel i nødvendighetskriteriet også kan etableres et register over all gjeld, er tvilsomt. Det vil her være registreringen av opplysningene som skal vurderes, og hensynet til legalitetsprinsippet blir tydeligere. I teorien er det vist til at hjemmel i lov kan være påkrevd for innsamling og videre behandling av personopplysninger dersom innsamlingen må anses som inngripende, jf. Dag Wiese Schartum: Lov om behandling av personopplysninger, Lov og Rett 2000 nr. 9 s. 543. Legges dette til grunn, kan man ikke vise til nødvendighetsalternativene som rettslig grunnlag, idet det kreves eksplisitt lovhjemmel. Verken ordlyden i personopplysningsloven § 8 eller forarbeidene tar høyde for at legalitetsprinsippet kan tilsi at nødvendighetskriteriet ikke kan være et grunnlag for å behandle personopplysninger. Ved vurdering av om det skal etableres et gjeldsregister, må forholdet til legalitetsprinsippet avklares. Innsamling av opplysninger om enkeltpersoners samlede lånesaldi i forbindelse med en konkret lånesøknad eller kredittvurdering vil kunne hjemles i nødvendighetskriteriene i personopplysningsloven § 8. Men dersom slike opplysninger samles inn fra alle landets borgere uavhengig av om disse skal brukes som beslutningsgrunnlag ved en senere lånesøknad, må dette sies være et inngrep av en slik karakter som nevnes i juridisk teori. Innsamling og registrering krever lovhjemmel.

De eksisterende regler i personopplysningsloven gir ikke grunnlag for å registrere enkeltpersoners gjeld i et sentralt register. Det finnes heller ikke annen lovgivning som gir grunnlag for å etablere et gjeldsregister. Skal det etableres et gjeldsregister over privatpersoners gjeld, må det derfor vedtas en lovbestemmelse om dette.

4. Konesjonsplikt

Legalitetsprinsippet tilsier altså at registrering av opplysninger om enkeltpersoners lånesaldi krever hjemmel i lov. Det er videre et spørsmål om et register over gjeld er konesjonspliktig.

Som hovedregel har en virksomhet som skal behandle personopplysninger med elektroniske hjelpemidler, plikt til å melde dette til Datatilsynet, jf. personopplysningsloven § 31. Det er da opp til Datatilsynet å vurdere om behandlingen er i samsvar med reglene og eventuelt gripe inn dersom det motsatte er tilfelle. Etter personopplysningsloven § 33 er det imidlertid konesjonsplikt for behandling av personopplysninger i visse nærmere angitte tilfeller.

For det første er det konesjonsplikt for registre med sensitive opplysninger, jf. personopplysningsloven § 33 første ledd. Som nevnt i kapittel VIII punkt 2 foran, kan opplysninger om gjeld imidlertid ikke anses som sensitive opplysninger og konesjonsplikt følger derfor ikke av denne bestemmelsen. For det annet er

Datatilsynet gitt kompetanse til å underlegge behandling av personopplysninger konsesjonsplikt der dette tilsies av tungtveiende personverninteresser, jf. personopplysningsloven § 33 annet ledd.

Videre åpnes det for at departementet kan underlegge visse behandlingsmåter en konsesjonsplikt, jf. personopplysningsloven § 31 fjerde ledd. For kredittopplysningsvirksomhet er det med hjemmel i forskrift oppstilt en konsesjonsplikt, jf. personopplysningsforskriften § 4-5.

Det vil være naturlig å underlegge et gjeldsregister det samme krav som for kredittopplysningsvirksomhet. Det er imidlertid ingen grunn til at en konsesjonsplikt bare skal være forankret i forskrift. Fordi opprettelsen og bruken av et gjeldsregister berører nokså grunnleggende personvernspørsmål, bør konsesjonsplikten avklares av Stortinget i forbindelse med at Stortinget vedtar lovhjemmelen for etableringen av gjeldsregisteret. Dersom Stortinget vedtar en lovhjemmel for å etablere et gjeldsregister, bør det derfor samtidig oppstilles et krav om konsesjon.

IX. GRUNNLEGGENDE KRAV TIL ET GJELDSREGISTER OG REGELVERKET OM GJELDSREGISTERET

1. Nødvendigheten av å fastslå premisser for vurderingen

Ifølge mandatet skal det med gjeldsregister forstås en landsdekkende fortegnelse over myndige privatpersoners lånesaldi slik de er til enhver tid. Gjeldsregisteret skal i tilfelle være et hensiktsmessig virkemiddel for å begrense gjeldsproblemer blant privatpersoner. Det skal imidlertid være et gjeldsregister og ikke et "gjeldsofferregister". Mandatet gir for øvrig få føringer for utformingen av et gjeldsregister. Før det skal sies noe om fordeler og ulemper ved et gjeldsregister, må imidlertid noen grunnleggende premisser klarlegges.

Ifølge mandatet skal utredningen behandle organisering, plassering og finansiering av et eventuelt gjeldsregister, herunder hvilke administrative forpliktelser som eventuelt vil måtte pålegges finansinstitusjonene og eventuelle andre økonomiske, administrative og øvrige vesentlige konsekvenser av forslagene. Mandatet legger også opp til at det skal vurderes hvilke opplysninger registeret skal inneholde, samt hvordan og hvor hyppig oppdateringen av opplysningene skal skje, samt hvem som skal gis tilgang til registeret og i hvilke forbindelser.

2. Organisering, plassering og finansiering av et gjeldsregister

I de fleste europeiske land er kredittopplysningsvirksomhet organisert som selskaper med private eiere, se kapittel VI foran. Kredittopplysningsvirksomhet i Norge skjer også gjennom selskaper med private eiere.

Skal et gjeldsregister være et privat selskap, er det et klart behov for offentlig kontroll med at gjeldsregisteret drives seriøst. Slik offentlig kontroll kan naturlig legges til Kredittilsynet. De nærmere rammene for den offentlige kontrollen med driften av et gjeldsregister er ikke utredet.

Et gjeldsregister kan også drives i offentlig regi. Også i slike tilfeller kan det være behov for tilsyn gjennom et eget tilsynsorgan, for eksempel Kredittilsynet.

Det kan selvfølgelig tenkes flere konkurrerende registreringsordninger for gjeld, slik situasjonen er for kredittopplysningsvirksomhet i Norge og andre land, se punkt VI foran. Blant annet av hensyn til brukerne og personvernet forutsetter dette en koordinering mellom gjeldsregistrene. Spørsmål som gjelder koordinering mellom flere gjeldsregistre, blir imidlertid ikke tatt opp i denne utredningen.

Blant annet for å oppfylle kravene i personopplysningsloven, vil det være kostnader tilknyttet drift av et gjeldsregister. Det vil påløpe kostnader til oppdatering av opplysninger, herunder kvalitetskontroll av opplysninger som meldes inn til registeret,

innsynsrett og varslingsplikt, samt mer alminnelige drifts- og vedlikeholdskostnader m.v. Vi har ikke regnet på kostnadene ved drift og vedlikehold av et gjeldsregister, men det er grunn til å anta at kostnadene vil bli betydelige.

Finansiering av et gjeldsregister kan være privat eller offentlig, eventuelt en kombinasjon.

Privat finansiering kan skje gjennom finansinstitusjonene eller brukerne. Det kan også tenkes at de som registreres, blir pålagt en "avgift" i forbindelse med inndrivelsen av gjeld, men dette er vel nokså uaktuelt.

Det er trolig mest aktuelt at det blir finansinstitusjonene og eventuelle andre brukere som skal finansiere gjeldsregisteret. Dette kan for eksempel gjøres ved en innbetalingsmodell for de aktørene som er aktive i utlånsmarkedet, avhengig av deres aktivitet i det aktuelle utlånsmarked.

Statlig finansiering over statsbudsjettet er også mulig, dersom dette skulle være politisk ønskelig.

3. Pålitelighet og tilgjengelighet

For at et gjeldsregister skal kunne effektivisere kredittvurderingen og finansinstitusjoners frarådingsplikt, må det ha høy grad av pålitelighet. Frarådingsplikten drøftes i kapittel X punkt 3.2 nedenfor. Kravet til pålitelighet er viktig også ut fra personvern hensyn, jf. kapittel VII punkt 2 foran. Skal gjeldsregisteret ha høy grad av pålitelighet, må det blant annet gi et dekkende bilde av lånsøkeres gjeldsforhold. Et gjeldsregister som bare inneholder en oversikt over gjeld hos finansinstitusjoner, vil ikke kunne gi et dekkende bilde av lånsøkeres gjeldsforhold. Gjeldsregisteret må derfor inneholde en oversikt over all relevant gjeld, samtidig som opplysningene må være korrekte. Gjeldsregisteret må dermed være à jour. Hva som nærmere ligger i kravet om pålitelighet, blir vurdert i punkt 4 flg. nedenfor.

For å kunne virke etter sin hensikt må informasjonen i gjeldsregisteret være tilgjengelig for dem som kan trenge informasjonen. Dette er de personer som har fullmakt til å innvilge og behandle søknader om kreditt til fysiske personer. Vi har ikke oversikt over hvor mange personer det kan være snakk om, men gjeldsregisteret må åpenbart være tilgjengelig for et stort antall personer. Dette kan gi opphav til spørsmål om personvernet er tilfredsstillende ivaretatt, se punkt 8 nedenfor.

4. Hvilke opplysninger skal registeret inneholde?

For at gjeldsregisteret skal gi et dekkende bilde av lånsøkeres gjeldsforhold, må registeret inneholde en oversikt over relevant gjeld. Dersom det finnes gjeld som ikke inngår i gjeldsregisteret, bidrar dette til å svekke registerets troverdighet. Jo mer gjeld som ikke er registrert, desto mindre troverdighet får gjeldsregisteret. For eksempel vil et gjeldsregister som bare omfatter gjeld i finansinstitusjoner, ha mindre troverdighet

enn et mer heldekkende gjeldsregister. Det kan videre tenkes at etablering av et gjeldsregister vil kunne medføre at lån ikke opptas i finansinstitusjoner men isteden hos långivere som ikke avgir informasjon til gjeldsregisteret eller kan hente slik informasjon, jf. kapittel X punkt 4.5 nedenfor.

Typisk relevant gjeld er vanlig lånegjeld i bank, forsikringsselskap m.v. En annen kategori er gjeld til private långivere, som familie og venner, arbeidsgiver m.v. For det tredje kan relevant gjeld være gjeld etablert gjennom kredittkort. En fjerde type gjeld er kausjonsforpliktelser, mens en femte kategori er gjeld tilknyttet avanserte spareprodukter, samt restansvar og forpliktelser i forbindelse med investeringer. Skatte- og avgiftsgjeld til det offentlige utgjør også en viktig gjeldspost for mange personer.

En del gjeld lar seg trolig vanskelig registrere i et sentralt gjeldsregister, uansett om dette skulle være ønskelig. Det gjelder typisk gjeld til strømleverandører, husleie m.v.

Registrering av enkelte av de ovennevnte kategoriene gjeldsforhold kan videre gi opphav til spesielle problemer. Blant annet ved betingede fordringer, herunder kausjonsforpliktelser, restansvar i forbindelse med selskapsdeltakelse og avanserte spareprodukter kan det være usikkerhet omkring hvordan forpliktelsene skal verdsettes. Gis det opplysninger om at det eksisterer kausjonsforpliktelser, kan kredittgivere imidlertid formentlig ta dette i betraktning. For restansvar i forbindelse med selskapsdeltakelse og avanserte spareprodukter kan det være vanskeligere å tenke seg hvordan kredittgivere skal gis et varsel gjennom et gjeldsregister. Men gjeldsregisteret tar formentlig ikke spesielt sikte på låntakere med slike gjeldsforpliktelser.

Er fordringene omtvistet, er det spørsmål om de skal registreres i gjeldsregisteret. For kredittopplysningsvirksomhet fastsettes det i konsesjonsvilkårene at krav som stammer fra omtvistede fordringer, ikke kan benyttes i kredittopplysningsvirksomhet. Regelen må muligens være tilsvarende for et gjeldsregister, selv om dette betyr at gjeldsregisteret ikke blir fullstendig.

Det kan også være spørsmål om andre opplysninger enn gjeldsforpliktelser skal inngå i gjeldsregisteret. Etter mandatet menes med gjeldsregister en landsdekkende fortegnelse over myndige privatpersoners lånesaldi. Forslaget i Dok 8:95 (2005-2006) s. 9 sml. omtalen i Innst.S. nr. 120 (2006-2007) s. 5-6 omtaler imidlertid et register over gjeldsbyrde og "andre relevante opplysninger", uten at det presiseres hva slags register man har hatt i tankene. Og enkelte andre forhold enn lånesaldi kan sies å ha nær sammenheng med gjeldsforholdene og kredittvurderinger. I Sverige omfatter registeret i Opplysningscentralen blant annet sivil status i tillegg til navn og adresse, skattepliktig inntekt, fast eiendom, betalingsanmerkninger, gjeld og eierforhold i selskaper. Begrensningen i bruk av opplysningene ligger i de grunnkrav som stilles til behandlingen, jf. personoppgiftslagen (SFS 1998:204) § 9. Etter norsk rett stiller personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav d krav om at personopplysninger som skal behandles, må være "tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen". I følge forarbeidene til personopplysningsloven vil ordet "relevant" danne en ytre grense for hvilke opplysninger som kan trekkes inn i behandlingen; behandling må ikke omfatte unødvendige opplysninger, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 114. Justisdepartementets lovavdeling har i brev av 27.09.2006 vurdert spørsmålet

om innhenting av opplysninger om arbeidsledighet, skilsmisse og sykdom i forbindelse med finansinstitusjoners frarådingsplikt i finansavtaleloven § 47. Lovavdelingen antok at relevansen av slike opplysninger ville avhenge av de konkrete omstendigheter. I noen tilfeller ville slike forhold være relevante for den enkeltes betalingsevne, mens de i andre tilfelle ikke ville være relevante.

Før etablering av et gjeldsregister, må det tas stilling til hvilke opplysninger som skal omfattes av registeret. På bakgrunn av dette må forholdet til personopplysningsloven avklares.

5. Plikt til å melde inn gjeld

En forutsetning for at gjeldsregisteret skal virke etter sin hensikt er at opplysningene om gjeld er korrekte. Dette kan ikke oppnås uten at det etableres en plikt til å melde inn gjeldsforpliktelser til registeret. Jo flere unntak som gjøres fra plikten til å innmelde all gjeld, desto lavere troverdighet vil gjeldsregisteret ha.

En plikt til å melde gjeld til gjeldsregisteret må uansett ha hjemmel i lov, jf. legalitetsprinsippet.

Et spørsmål er hvem som skal melde inn gjeld til gjeldsregisteret. Ut fra formålet med registeret kan det ikke være aktuelt å pålegge låntaker å melde inn gjeldsforpliktelser, og plikten må derfor pålegges kredittgiver. Låntaker bør imidlertid ha adgang til å melde inn gjeldsforpliktelser.

Det typiske vil være at profesjonelle långivere pålegges å melde inn gjeld til gjeldsregisteret. Profesjonelle långivere skal ha et betryggende system for håndtering av gjeld, og en plikt til å melde inn gjeld til gjeldsregisteret medfører neppe noen særlig ekstra belastning når rutiner først er innarbeidet.

Med hjemmel i lov kan det imidlertid etableres en plikt til å melde inn all gjeld uansett om långiver er profesjonell eller privat, og uansett om det er lån med kort eller lang løpetid.

Dersom gjeldsregisteret skal ha stor troverdighet, må også annet enn vanlig lånegjeld i bank, forsikringsselskap, kredittselskaper og private långivere meldes inn til gjeldsregisteret. Også gjeld etablert gjennom kausjonsforpliktelser, restansvar i forbindelse med investeringer, avanserte spareprodukter, og skatte- eller avgiftsgjeld, må meldes inn til registeret.

Plikten til å melde inn gjeld til registeret vil i så fall måtte bli meget omfattende.

Gjeld i utlandet representerer en spesiell utfordring ettersom utenlandske kreditorer ikke med hjemmel i norsk lov kan pålegges å melde inn gjeld til gjeldsregisteret. Det er derfor nærliggende å anta at gjeldsregisteret ikke vil kunne gi et dekkende bilde av gjeld til utenlandske kreditorer.

For at plikten til å melde inn gjeld til gjeldsregisteret skal bli effektiv, må brudd på plikten sanksjoneres. En mulighet kan være at det gjøres straffbart ikke å melde inn gjeld til gjeldsregisteret. En annen mulighet kan være at innmelding av gjeld er et vilkår for at långiver skal ha rett til å inndrive gjelden helt eller delvis; altså at innmelding av gjeld er en slags gyldighetsbetingelse for gjeldsforpliktelsen eller betalingsplikten. En slik sanksjon synes imidlertid svært dramatisk.

6. Løpende oppdatering av opplysninger

For at et gjeldsregister skal fungere, må det skje en løpende oppdatering av de registrerte opplysningene slik at registeret til en hver tid er mest mulig korrekt.

En illustrasjon på en situasjon som kan oppstå hvis registeret ikke er oppdatert, ble gitt i programmet "TV2 hjelper deg" i november 2007. Innslaget viste en reporter som ville forsøke å finne ut hvor mye gjeld han kunne pådra seg i løpet av en dag. I løpet av noen timer på telefon klarte vedkommende å skaffe seg kredittkortgjeld på nærmere 600.000 kroner, noe som ble sterkt kritisert i TV-programmet. Et poeng som ble utelatt, er imidlertid at lånsøker har en plikt til å oppgi all gjeld til den det søkes kreditt hos, og at brudd på denne plikten er straffesanksjonert, jf. straffeloven § 270. I den grad straffebestemmelsene ikke anses som tilstrekkelig, må det etableres et system for løpende online registrering for å sikre seg mot at slike låneopptak skal være mulige.

Et særlig spørsmål er om det også skal være en plikt til å melde inn nedbetalinger. Dette kan kanskje synes å være mindre viktig, fordi lånekunden selv eventuelt må kunne dokumentere nedbetalingene. Det vil likevel være av sentral betydning at registeret er oppdatert når lånsøker selv ikke er klar over sin samlede gjeldsbelastning. Personvern hensyn tilsier derfor at det bør være en plikt til å melde inn nedbetalinger.

Påløpte renter, renteendringer, misligholdsrenter utgjør særlige utfordringer i forhold til å holde gjeldsregisteret løpende oppdatert.

7. Ansvar for feilføring og manglende oppdatering

Etablering av et gjeldsregister kan gi opphav til vanskelige juridiske spørsmål vedrørende ansvaret for feilføringer og manglende oppdatering.

Dersom et gjeldsregister etableres, kan det oppstå konfliktsituasjoner med hensyn til feilføring og manglende oppdatering. Et spørsmål gjelder situasjonen dersom det ytes lån eller gis kreditt basert på at det ikke er registrert gjeld hos lånsøker eller dersom gjelden er høyere enn det som er registrert: Hva blir i så fall konsekvensen av denne feilinformasjonen? For en lånsøker som selv ikke er kjent med egen gjeldsbelastning, kan ikke-registrert gjeld gi et falskt positivt bilde av situasjonen. For långiver vil det medføre at lånebehandlingen blir basert på sviktende grunnlag og faren for betalingsmislighold øker. Sett i sammenheng med finansinstitusjonenes frarådingsplikt i finansavtaleloven § 47 vil dette medføre uklarheter med hensyn til

ansvarsfordeling. Det bør derfor klargjøres i hvilken grad et gjeldsregister skal ha både positiv og negativ troverdighet.

Dernest bør det avklares hvem som skal ha ansvar for feilføring. Også her vil løsningen kunne gi konsekvenser for den enkelte lånsøker og for långiver.

Den behandlingsansvarlige har plikt til å rette personopplysninger dersom disse er "uriktige" eller ufullstendige", jf. personopplysningsloven § 27. Dette skal gjøres av eget tiltak eller på begjæring av den registrerte. Det må avklares hvem som er behandlingsansvarlig i relasjon til denne plikten. Brudd på plikten til å korrigere opplysninger der det foreligger feilføring eller manglende oppdatering, medfører både et privatrettslig og et offentligrettslig ansvar, jf. personopplysningsloven § 48 og § 49.

Vi må begrense oss til å peke på disse spørsmålene, og går ikke inn på løsningen av dem. Det er imidlertid viktig å avklare spørsmålene det eventuelt etableres et gjeldsregister.

8. Hvem skal ha tilgang til registeret?

Før et gjeldsregister etableres, må det avklares hvem som skal ha tilgang til registeret. Eventuelle begrensninger i forhold til hvem som skal kunne hente ut informasjon, begrunnet i personvernet, må vurderes i denne sammenheng.

For kredittinstitusjoner og andre profesjonelle långivere er både behovet for og ønsket om tilgang til gjeldsregisteret åpenbart. Ettersom formålet med et gjeldsregister ifølge mandatet "er å gi finansinstitusjoner et bedre grunnlag for kredittvurdering, og dermed unngå at kundene tar opp lån de ikke har evne til å bære", er det åpenbart slike långivere gjeldsregisteret først og fremst tar sikte på.

Også private långivere kan ha behov for tilgang til opplysninger fra gjeldsregisteret. Skal gjeldsregisteret åpnes for private långivere, vil det imidlertid representere betydelige utfordringer i forhold til personvernet. Vi antar derfor at det ikke vil være aktuelt å gi privatpersoner tilgang til gjeldsregisteret.

For kredittinstitusjoner og andre profesjonelle långivere kan det vurderes om det skal innføres en plikt til å sjekke opplysningene i gjeldsregisteret før lån eller kreditt innvilges. Banklovkommisjonen vurderte en form for undersøkelsesplikt i sin utredning om frarådingsplikt i kredittkjøp, jf. NOU 2007:5 s. 57:

"Spørsmålet er om frarådingsplikten skal innebære at kredittyter skal ha plikt til å skaffe seg opplysninger om kredittsøkerens økonomiske evne fra andre kilder enn et søknadsskjema."

Et spørsmålet er dermed om det bør innføres en plikt for institusjonen/kredittyter til å kontrollere gjeldsregisteret. For større beløp kan dette eventuelt innføres som en rutinesjekk hos finansinstitusjonene, men ved mindre beløp som ytes på kreditt, vil ikke en slik kontroll være like naturlig. Ved vurderingen av hvem som skal ha tilgang til gjeldsregisteret, bør også spørsmålet om en eventuell undersøkelsesplikt avklares.

Det er i debatten om gjeldsregister pekt på at også andre institusjoner og organer kan ha et ønske om å få tilgang til et slikt register; politi og trygdeetat er da nevnt. Hvis det ikke klart defineres hvem som skal ha tilgang til gjeldsregisteret, vil det bli et spørsmål om behandling av opplysningene følger grunnkravene i personopplysningsloven § 11. Både politi og trygdeetat kan ha behov for opplysninger om gjeld i sitt arbeid og vil kunne begrunne innhenting av opplysninger med at disse er relevante for det angitte formål og saklig begrunnet i virksomheten.

I andre europeiske land har man valgt en løsning der innhenting av informasjon er avhengig av at den enkelte institusjon selv har innrapportert opplysninger til registeret, jf. kapittel VI punkt 2 og 3 foran.

Når det er avklart hvilke institusjoner som skal ha tilgang til gjeldsregisteret, må det vurderes om det også skal være begrensninger med hensyn til hvilke personer innen institusjonene som skal ha tilgang til opplysninger fra gjeldsregisteret. En begrensning helt nede på personnivå kan være effektivt i forhold til faren for misbruk, men kan vanskeliggjøre den enkelte lånebehandling og kredittvurdering.

X. FORDELER OG ULEMPER VED ET GJELDSREGISTER

1. Innledning

Det er både fordeler og ulemper forbundet med etablering av et sentralt gjeldsregister. Ulempene handler stort sett om personvern hensyn, administrasjonskostnader og misbruksmuligheter. Fordelene knytter seg til økt effektivitet i kredittmarkedet: Registeret kan gi tilbyderne mer pålitelig informasjon om kundene. Det er også mulig at et gjeldsregister vil kunne gi kredittgivere noe mer pålitelig informasjon, og dermed motvirke at kreditt gis på feil grunnlag. Det er også sannsynlig at slik informasjon kan forhindre at noen personer havner i en gjeldskrise.

De grunnleggende hensyn ved vurderingen av om det bør etableres et gjeldsregister i Norge er hensynet til forbrukerne, hensynet til finansnæringen og bredere samfunnshensyn.

Hensynet til forbrukere kan tilsi at kredittvurderinger blir så gode at ingen får sjansen til å påta seg gjeld de ikke burde fått. Som det fremgår av kapittel III foran, anses dette hensynet som tungtveiende, og det ligger til grunn for ønsket om å utrede spørsmålet om det bør opprettes et gjeldsregister i Norge.

Hensynet til finansnæringen innebærer at beslutninger om å yte lån bør kunne treffes på riktigst mulig grunnlag. Som det fremgår av punkt 3 nedenfor, vil et gjeldsregister imidlertid også kunne gi aktørene en bedre mulighet for direkte kommunikasjon med kundene og dessuten et bedre grunnlag for målrettet markedsføring.

Personvernet representerer tungtveiende argumenter mot opprettelse av et gjeldsregister. Hvordan hensynet til personvern spiller inn, har allerede vært berørt en rekke steder foran i utredningen. Noen andre sider ved problemstillingen behandles nedenfor.

2. Registeret kan stride mot personverninteresser

2.1 Innledning

I mandatet bes det om at det særlig skal gjøres rede for de personvernmessige konsekvenser et gjeldsregister kan få.

Personvern hensynet er drøftet ut fra en mer teoretisk synsvinkel i kapittel VII foran. I forhold til de grunnleggende krav som kan stilles til et gjeldsregister, inngår hensynet til personvernet som et sentralt moment, jf. kapittel IX foran. Vi vil her mer konkret redegjøre for de motargumenter som kan anføres med grunnlag i personvern hensynet, i forhold etablering av et gjeldsregister.

2.2 Et gjeldsregister vil ikke kunne bli fullstendig

Viktigheten av at et gjeldsregister gir et pålitelig bilde av lånsøkers gjeld er omtalt i kapittel VII punkt 2.4 og kapittel IX punkt 4 foran. I debatten rundt etablering av et sentralt gjeldsregister er det imidlertid blitt pekt på at fullstendige opplysninger om privat gjeld og utenlandsk gjeld vanskelig kan registreres.

Utenlandske banker, finansinstitusjoner og kredittforetak får stadig enklere tilgang til norske potensielle låntakere via markedsføring over internett. Dette kan medføre at andelen av låneopptak i utlandet vil øke. For å sikre et fullstendig register, måtte utenlandske låneinstitusjoner pålegges en plikt til å innrapportere alle lån til registeret. Dette vil ikke være gjennomførbart, jf. kapittel IX punkt 5 foran. Det vil altså knytte seg usikkerhet til denne type gjeld, og dette vil i seg selv medføre at registeret ikke vil være fullstendig.

Når det gjelder privat gjeld, vil det i praksis være vanskelig å sikre at all gjeld blir registrert.

Det er videre tvilsomt om registeret vil kunne være oppdatert til enhver tid, jf. drøftelsen i kapittel IX punkt 6 foran.

Det følger av personopplysningsloven § 27 at opplysninger som er uriktige eller ufullstendige, skal slettes eller rettes av den behandlingsansvarlige. Dette skal gjøres på begjæring av den registrerte eller av den behandlingsansvarliges eget tiltak. I forhold til at retting/sletting skal gjøres av "eget tiltak", må det vurderes hvilke plikter offentlige myndigheter, finansinstitusjoner, kredittforetak og andre långivere skal ha i tilknytning til disse reglene. Dette vil kreve ressurser.

2.3 Den enkeltes behov for kunnskap om registrert informasjon

Som nevnt i kapittel VII punkt 2.2 foran, vil den enkeltes behov for innsyn i informasjon om seg selv være en grunnleggende personverninteresse. I forarbeidene til personopplysningsloven drøftes både den enkeltes rett til innsyn i opplysninger som angår en selv, og den behandlingsansvarliges informasjonsplikt overfor den enkelte, jf. NOU 1997:19 kap. 11 og Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) pkt 5.2 og 5.3. Personverndirektivet har utførlige regler om innsynsrett og varslingsplikt, jf. 95/46/EF av 24. oktober 1995 art 10 til 13.

Etter personopplysningsloven § 18 har den enkelte rett til å få informasjon om hva som er registrert om seg selv. Informasjonen kan kreves skriftlig, jf. personopplysningsloven § 24. Loven presiserer at den "som ber om det", skal få oppgitt informasjon, jf. personopplysningsloven § 18. I og med at formålet med innsynsretten er en tilrettelegging for at den enkelte kan ivareta sine personverninteresser, har det betydning om innsynsretten faktisk benyttes.

En undersøkelse fra 1997 om publikums holdninger til personvern viste at kun ni prosent av de spurte hadde benyttet seg av innsynsretten, jf. SPOR 2/1998 – Spor

magasin.²⁰ En nyere undersøkelse ble foretatt i 2005 av Transportøkonomisk institutt på oppdrag av det daværende Moderniseringsdepartementet og Datatilsynet.²¹ Denne undersøkelsen viste at 17 prosent av de spurte hadde benyttet seg av innsynsretten. Hele 70 prosent av dem som ikke hadde benyttet innsynsretten, hadde enten ikke reflektert over muligheten for innsyn eller brød seg om den. Videre sa 16 prosent av de spurte at de kunne tenke seg å ha innsyn i opplysninger registrert om seg selv, men de visste ikke hvordan de skulle gå frem. I og med at innsynsretten skal sikre at opplysninger om enkeltpersoners gjeld i et gjeldsregister kontrolleres, må det tas høyde for at publikum ikke benytter innsynsretten i særlig grad.

Som nevnt i kapittel VI punkt 3 foran, har man i en del europeiske land åpnet for at den enkelte kan få informasjon om seg selv, men da mot å betale et gebyr. En slik avgiftsordning bør ikke innføres i Norge da den vil begrense innsynsretten.

Den behandlingsansvarliges informasjonsplikt når det samles inn opplysninger fra den registrerte selv er lovfestet i personopplysningsloven § 19. Disse varslingsreglene var nye i personopplysningsloven av 2000. Når det samles inn opplysninger om den registrerte, skal den behandlingsansvarlige av eget tiltak gi informasjon, jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) pkt 5.2. Informasjonen skal omfatte navn og adresse på den behandlingsansvarlige, formålet med behandlingen, eventuell utlevering av opplysninger, informasjon om hvem som kan få utlevert opplysninger, om det er frivillig å gi fra seg opplysninger og annen relevant informasjon om den registrertes rettigheter (blant annet innsynsretten). Når det samles inn opplysninger fra andre enn den registrerte selv, skal den behandlingsansvarlige av eget tiltak varsle den registrerte, jf. personopplysningsloven § 20. Bestemmelsen er i praksis en tvungen innsynsrett. Reglene vil sikre at den enkelte blir informert når finansinstitusjoner, kredittforetak og andre långivere henter ut opplysninger om gjeld. Den behandlingsansvarliges plikt til å informere om hvem som samler inn opplysninger, er ifølge undersøkelsen fra 2005 minst kjent i befolkningen.

I forhold til innhenting av kredittopplysninger er varslingsplikten sikret gjennom en gjenpartsplikt, jf. personopplysningsforskriften § 4-4. Kredittopplysningsvirksomheter plikter å varsle om utlevering av opplysninger vederlagsfritt ved å sende en gjenpart til registrerte enkeltpersoner. I denne forbindelse skal den registrerte oppfordres til å be om at eventuelle feil rettes. Det vil være naturlig at disse reglene også legges til grunn for behandling av opplysninger om gjeld. En innføring av gjenpartsplikt vil imidlertid påføre den behandlingsansvarlige kostnader.

2.4 Opplysninger om gjeld kan misbrukes

Dersom gjeldsregisteret skal være effektivt i forbindelse med en kredittvurdering, vil det være behov for at mange personer har tilgang til registeret. Jo flere som har tilgang til registeret, desto større er imidlertid faren for misbruk.

²⁰ Undersøkelsen var et samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå, Statens informasjonstjeneste og Datatilsynet.

²¹ Jf. Transportøkonomisk institutt, Rapport nr. 789/2005: "Setter vår lit til Storebror ... og alle småbrødre med".

Faren for misbruk av opplysninger i gjeldsregisteret er et argument mot å etablere et register over privatpersoners gjeld. Dagspressen har de senere år påvist flere tilfeller der opplysninger fra kredittopplysningsvirksomheter har havnet på avveie, og blant annet tabloidpressen har vist en sterk interesse for kjendisers betalingsevne.

Det må i alle fall tas høyde for at misbruk av opplysninger kan forekomme. For å redusere faren for misbruk, vil det være naturlig å begrense den krets av personer som skal ha tilgang til registeret, jf. kapittel IX punkt 8 foran. Dette vil igjen reise spørsmål om hvordan tilgangen skal styres og kontrolleres. Datatilsynet har blant annet i sine konsesjonsvilkår overfor banker inntatt krav om loggføring av personer som henter ut opplysninger. Dette kan være med på redusere faren for misbruk innad i den enkelte institusjon.

Det vil videre kunne ligge en begrensning i at det i hvert enkelt tilfelle foretas en behovsprøving før informasjon utgis, jf. blant annet det svenske systemet og vilkårene i Kredittopplysningslagen (SFS 1973:1173) § 5 og § 9. For kredittopplysningsvirksomhet i Norge reguleres tilgangen til opplysninger ved at kredittopplysninger bare kan gis til den som har "saklig behov" for det, jf. personopplysningsforskriften § 4-3. Den samme begrensningen bør gjelde også for tilgang til opplysninger i et gjeldsregister.

Selv om faren for misbruk kan reduseres gjennom bestemmelser som begrenser hvem som skal ha tilgang til registeret og ved en behovsprøving i hvert enkelt tilfelle, vil det være en risiko for lekkasjer. Dette blir et spørsmål informasjonssikkerhet, jf. personopplysningsloven § 13. Det heter her at den som behandler personopplysninger "gjennom planlagte og systematiske tiltak [skal] sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandling av personopplysninger". Denne lovfestede plikten til å sørge for sikkerhet ble innført i personopplysningsloven av 2000, jf. NOU 1997:19 s. 142 og Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) kap. 9 sml. Michal Wiik Johansen, Knut-Brede Kaspersen, Åste Marie Bergseng Skullerud: Personopplysningsloven, Kommentartutgave, Oslo 2001, s. 129.

Kravet om informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet skal sikre at opplysninger ikke havner på avveie. Den behandlingsansvarlige skal sørge for tilfredsstillende sikkerhet som hindrer at uvedkommende får tilgang til opplysninger. Dernest vil kravet til integritet innebære at den behandlingsansvarlige skal sørge for at informasjon ikke skal kunne endres eller ødelegges utilsiktet eller av uvedkommende. Et krav om tilgjengelighet skal sikre at personopplysninger er tilgjengelige for autoriserte brukere når disse har behov for opplysninger.

I og med at opplysninger om gjeld kan oppleves som følsomme, må det etterstrebtes at informasjonssikkerheten ivaretas på best mulig måte.

3. Kredittvurderingen blir mer effektiv og rimelig

3.1 Innledning

Dersom det antas at et gjeldsregister i hvert fall en viss grad bidrar til å øke informasjonskvaliteten i kredittmarkedet, kan det bety at kredittmarkedet kommer til å fungere bedre og mer effektivt. Isolert sett kan et gjeldsregister dermed gi økt aktivitet i kredittmarkedet. Videre vil bedre kredittinformasjon bidra til riktigere priser og gi større mulighet for prisdifferensiering i markedet. Dette kan medføre at kredittgiverne er i stand til å få mer av konsumentoverskuddet.

Gjeldsregisteret kan også redusere kredittgivernes administrasjonskostnader fordi de lettere får tilgang til pålitelige gjeldsinformasjon. Kredittvurderingen blir enklere, og samtidig mer effektiv og pålitelig. Hvor mye et gjeldsregister for øvrig vil kunne bety for kredittvurderingen, diskuteres i punkt 4.2 nedenfor.

Spørsmålet om fordeler og ulemper ved et gjeldsregister er mer sammensatt for etterspørselsiden. Gjeldsregisteret kan gjøre det raskere og mer effektivt for kundene å få innvilget kreditt. Noe av denne effektivitetsgevinsten vil kunne tilfalle låntagerne i form av lavere rentemarginer. For etterspørselsiden vil økt prisdifferensiering være en fordel for solide lånekunder, mens rentemarginene på utlån til mer utsatte kundegrupper derimot vil kunne øke.

I dagens system blir kredittsøkere blant annet spurt om selv å gi opplysninger om samlet gjeld. På dette punktet er kredittgiverne avhengige av at kundene er ærlige og ikke unnlater å opplyse om viktige gjeldsposter når de svarer. Det er vanskelig for en kreditttilbyder å finne ut om en kredittsøker har flere gjeldsforpliktelser enn det som oppgis i lånesøknaden. Slike opplysninger fremgår imidlertid i privatpersoners selvangivelser og mange av disse gjeldspostene innsamles i dag elektronisk og løpende av ligningsmyndighetene. I praksis er det således mulig å lage et forholdsvis komplett register med opplysninger om privatpersoners gjeld til banker og finansieringsselskap. Et register over gjeld basert på opplysninger fra selvangivelsen vil imidlertid ikke innholde opplysninger om gjeld av mer privat karakter, som gjeld til venner, bekjente, familie og arbeidsgiver. Som nevnt foran representerer også leie- og leasingavtaler, kausjonsforpliktelser og avanserte finansielle plasseringer en utfordring. Dessuten kan opplysningene være gamle og ikke gjenspeile opptak av gjeld som har skjedd etter at den siste selvangivelsen ble skrevet. En slik form for gjeldsregister ville således ikke bli fullstendig, og opplysningene kan være misvisende med hensyn til kredittverdighet. Kredittgivere vil uansett måtte akseptere noe risiko for at privat gjeld og andre forpliktelser ikke oppgis. Et elektronisk gjeldsregister vil likevel kunne redusere forretningsrisikoen til kredittgiverne fordi det vil fjerne noe av usikkerheten ved vurderingen av gjeldsforpliktelsene til kunder med en liten og ukomplisert økonomi. Med dette mener vi kunder som ligger i gråsonene for ytterligere kreditt, og som samtidig har en enkel økonomi uten avanserte finansielle plasseringer eller kausjonsansvar.

3.2 Forholdet til frarådingsplikten

Tilgang til et sentralt gjeldsregister vil gi finansinstitusjonene et bedre grunnlag for de vurderinger som skal foretas med bakgrunn i den lovbestemte frarådingsplikten etter lov av 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven) § 47. En enklere tilgang til opplysninger om gjeld kan være avgjørende nettopp i området mellom avslagstilfellene og innvilgelsestilfellene, der frarådingsplikten er ment å ligge. I dag er opplysninger om gjeld basert på den enkelte låntakers informasjon overfor finansinstitusjonen. I tillegg vil den enkelte bank ha opplysninger om eksisterende gjeld i vedkommende bank.

Finansavtalelovens regler om frarådingsplikt i forbindelse med låneavtaler lyder slik:

§ 47. Plikt til å frarå

Dersom långiveren før låneavtale inngås med en forbruker eller lånet utbetales til denne, må anta at økonomisk evne eller andre forhold på låntakerens side tilsier at denne alvorlig bør overveie å avstå fra å ta opp lånet, skal långiveren skriftlig underrette låntakeren om dette. Gjør långiveren ikke det, kan låntakerens forpliktelser lempes for så vidt dette finnes rimelig.

Bestemmelsen er av noen omtalt som en papirbestemmelse. Noe av årsaken kan sies å ligge i at bankene ikke har en reell mulighet for å foreta en fullstendig vurdering av lånsøkers økonomiske situasjon. Et gjeldsregister kan avhjelpe dette. Men innføring av et sentralt register over alle gjeldsforhold vil også ha en videre konsekvens. Dersom finansinstitusjonen i dag lar være å fraråde mot låneopptak der man "må anta" at økonomisk evne og andre forhold tilsier at låntaker bør overveie å avstå fra å ta opp lån, kan låntakers gjeldsforpliktelse lempes. Motsatsen til dette kan være at betalingsproblemer på bakgrunn av at den enkelte unnlater å opplyse om eksisterende gjeld på søknadstidspunktet ikke kan føre til lemping av låntakers gjeld. Som klar hovedregel kan finansinstitusjonen ansvarsfritt basere seg på opplysninger gitt av den enkelte når muligheten for kontroll ikke er til stede. Et spørsmål er om innføring av et gjeldsregister vil kunne endre dette. Ved innføring av et gjeldsregister vil finansinstitusjonene høyst sannsynlig få et ansvar for å kontrollere registeret. Selv om ansvaret for å fremskaffe informasjon om gjeld fortsatt hviler på den enkelte lånsøker, vil finansinstitusjonens eget ansvar fremtre tydeligere. Det kan dermed oppstå konfliktsituasjoner med hensyn til ansvarsfordeling når lån misligholdes på bakgrunn av for stor samlet gjeldsbelastning.

Banklovkommisjonen vurderte ulike typer regler som kunne medvirke til at låntakere ikke tar opp lån, når det allerede på tidspunktet for avtalens inngåelse foreligger en markert risiko for senere mislighold ved sviktende økonomi hos låntakeren; rådgivningsansvar, kredittprøving og frarådingsplikt, jf. NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag s. 53 flg. Flertallet i Banklovkommisjonen ønsket imidlertid ikke å innføre en frarådingsplikt. I Ot.prp. nr. 41 (1998-1999) pkt 9.4.3 gikk heller ikke Justisdepartementet inn for en lovfestet frarådingsplikt. Høringsrunden viste at finansinstitusjoner stort sett var negative til å innføre frarådingsplikt, mens forbrukerinstansene støttet mindretallets forslag om frarådingsplikt. Frarådingsplikten i finansavtaleloven § 47 ble innført ved stortingsbehandlingen, idet Justiskomiteens

flertall sluttet seg til mindretallet i Banklovkommisjonen, jf. Innst.O. nr. 84 (1998-1999) pkt 9.4.

Banklovkommisjonens mindretall viser til at formålet med frarådingsplikten er å ”hindre at forbrukere foretar uheldige låneopptak”, jf. NOU 1994:19 s. 54. Intensjonen var å gi bankene et større ansvar i forhold til vurderingen av om lån bør opptas eller ikke. Man legger her til grunn at finansinstitusjonene har bedre kompetanse, erfaring og vurderingsevne i forhold til om det er økonomisk uforsvarlig for en låntaker å ta opp lån. Tilgang til et gjeldsregister vil bedre dette ytterligere.

Banklovkommisjonen har nå utredet spørsmålet om innføring av frarådingsplikt ved kredittkjøp, jf. NOU 2007:5. Det foreslås å lovfeste en frarådingsplikt i kredittkjøpsloven § 4 tredje ledd og § 5 annet og tredje ledd. Begge bestemmelser omhandler opplysningsplikt.

Banklovkommisjonen drøfter i denne forbindelse betydningen av beløpets størrelse i forhold til innhenting av opplysninger ved søknad om kredittkjøp, jf. NOU 2007:5 s. 57 og 58. Ved større beløp bør det ligge i frarådingsplikten at kredittyster også kontrollerer eksterne opplysningskilder. Banklovkommisjonen poengterer at

”... i forhold til problemer som kan oppstå som følge av akkumulering av gjeld, vil det så lenge man ikke har et felles gjeldsregister være vanskelig for en kredittyster å skaffe opplysninger om kreditt gitt av andre”.

Banklovkommisjonen peker på at kredittyster i dag må stole på opplysninger gitt av kredittsøker, eventuelt supplert med ligningen. Innføring av et gjeldsregister vil ha stor betydning ved større lånebeløp. I forhold til de grupper som er i faresonen når det gjelder opptak av forbrukslån, kan det være et problem at frarådingsplikten i praksis ikke inntreer ved små beløp. Det er noe usikkert hvor grensen for mindre beløp går, men et lån på ca 30 000 kroner vil sannsynligvis være et mindre beløp (praksis fra arbeidet i Juss Buss tyder på at grensen ligger omtrent her). Praksis fra Bankklagenemnda, også gjennomgått av Banklovkommisjonen i NOU 2007:5 s. 25 flg., viser at frarådingsplikten ikke inntreer ved mindre lånebeløp. Bankklagenemnda uttaler i for eksempel BKN-05154 at det i slike tilfeller, med en for så vidt liten kreditt på 20 000 kroner, vil være nok med en forenklet kredittvurdering.

I forhold til spørsmålet om innføring av et sentralt gjeldsregister, tilsier dette at det ikke kan inntre noen plikt for finansinstitusjoner eller kredittselskaper til å kontrollere gjeldsregisteret ved mindre beløp. Forenklet kredittvurdering vil ikke nødvendigvis medføre plikt til å kontrollere gjeldsregisteret.

Høringsuttalelser fra FNH/Sparebankforeningen og Forbrukerrådet viser at disse er positive til forslaget om å innføre frarådingsplikt også for kredittkjøp. Forbrukerrådet sier i brev av 10. oktober 2007 at frarådingsplikten vil kunne ha en sunn preventiv effekt og støtter banklovkommisjonens vektlegging av behovet for helhet i regelverket. Det ble avgitt felles høringsuttalelse i brev av 12. oktober 2007 fra Sparebankforeningen i Norge og Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH). Under arbeidet med finansavtaleloven, både i Banklovkommisjonen og i høringsrunden, var banknæringen skeptisk til innføring av en regel om frarådingsplikt. Både

Sparebankforeningen og FNH støtter imidlertid innføring av frarådingsplikt i kredittkjøp, men hevder for øvrig å holde fast ved sitt hovedsyn. Det uttales at:

”[v]i har ingen tall eller estimerer over hvilken effekt mottatt fraråding har på kunden, dvs i hvilken grad kunden deretter avstår fra å ta opp lånet. Likevel erkjenner vi at finansavtalelovens frarådingsregler ved utlån og kausjon har fungert rimelig bra i praksis, i den forstand at de ikke har vært vesentlig konfliktskapende eller på en urimelig måte flyttet ansvaret for kundens økonomiske planlegging og prioriteringer over fra kunden til banken.”

Det kan spørres om den praksis som det her vises til, tyder på at intensjonen med frarådingsplikten ikke har slått til. Ansvaret har ikke blitt flyttet fra låntaker til långiver. Dag Jørgen Hveem hevder at frarådingsplikten har temmelig begrenset rekkevidde.²² Han viser til at det ikke er holdepunkter for å fastslå at denne har ført til færre uheldige låneopptak, slik intensjonen var. Kjerneområdet er låntakers mer eller mindre tvilsomme økonomisk tilbakebetalingsevne. Marginene er knappe, men akseptable nok til at lån kan forsvares. Frarådingstilfellene skjer i sjiktet mellom avslagstilfellene og innvilgelsestilfellene: ”Vi innvilger lån, men fraråder deg å ta imot”. Mye tyder på at frarådingsplikten i praksis først og fremst fungerer som en ansvarsfraskrivelse for finansinstitusjonen. Frarådingsplikten er imidlertid forholdsvis enkel og rimelig å administrere – særlig dersom långiver kan basere seg på opplysninger i et gjeldsregister. Hvorvidt frarådingsplikten faktisk oppfyller sitt formål, er imidlertid et tema som i seg selv kunne fortjene nærmere undersøkelser.

4. Er etablering av et gjeldsregister et sosialpolitisk treffsikkert virkemiddel?

4.1 Innledning

Formålet med gjeldsregisteret er først og fremst å redusere antallet uønskede låneopptak fra personer med svak betalingsevne. I dette avsnittet vil vi diskutere om et gjeldsregister vil kunne bidra til å oppfylle formålet på en hensiktsmessig måte. Vi ønsker dessuten å forklare at et gjeldsregister vil kunne ha andre effekter som også er relevante med hensyn til å påvirke gjeldsproblematikken i samfunnet.

4.2 Gjeldsinformasjon er ikke tilstrekkelig for en kredittvurdering

Kreditt til fysiske personer innvilges normalt på grunnlag av en vurdering av tre sentrale forhold, nemlig betalingsvilje, betalingsevne og sikkerheter, jf. kapittel V foran. Kredittvurderingen vil inneholde opplysninger om navn, fullstendig adresse, telefonnummer og fødselsdato, jobbsituasjon, skatteligning, næringsinteresser / roller, fast eiendom, betalingshistorikk og gjeld. Et gjeldsregister som kun registrerer gjeld,

²² Dag Jørgen Hveem: Bankers frarådingsplikt etter den norske finansavtaleloven – har den noen fornuftig mening?, Kreditprosjektet 9 ved Handelshøyskolen i København, København 2005, s. 100 flg.

vil bare kunne påvirke den delen av kredittvurderingen som baserer seg på lånsøkers gjeldsforhold. Ingen av de andre delene av kredittvurderingen vil påvirkes av opplysningene i et gjeldsregister.

Som nevnt i kapittel IX punkt 4 foran, kan det imidlertid tenkes at gjeldsregisteret organiseres slik at det skal inneholde all informasjon som er relevant ved en kredittvurdering.

Gjeldsregisteret vil bare gi opplysning om størrelsen på bruttogjelden, mens en kredittvurdering krever informasjon om både eiendeler og gjeld. Det finnes få offisielle registre i Norge som inneholder reelle og noenlunde presise opplysninger om markedsverdier på personlige eiendeler. Långiverne må stort sett forholde seg til ligningstakster og kundenes egne vurderinger. En kredittvurdering kan sjelden baseres ene og alene på innhenting av eksisterende elektronisk informasjon fra ulike registre. Et komplett og velfungerende gjeldsregister vil ikke endre på dette. Gjeldsregisteret vil imidlertid først og fremst være nyttig i kredittvurderingen av personer hvor aktiviteten er uvesentlig – det vil si for personer med forholdsvis svak økonomi. Det er særlig denne gruppen et gjeldsregister tar sikte på.

Gjeldsregisteret vil ikke gjøre det enklere å kredittvurdere personer med mer sammensatt og komplisert økonomi. Her vil fremdeles verddivurderingen av aktiviteten representere en stor utfordring for kredittgiverne.

Etter spørsmålet om personalia, jobbsituasjon og gjeld, inneholder de fleste kredittvurderingsskjemaer et punkt hvor det spørres om andre relevante forhold. Under dette punktet risikerer kredittgiverne at kundene gir uriktige opplysninger om formuesobjekter. Her må imidlertid kredittkundene fremføre aktive usannheter som øker egen kredittverdighet. Slike opplysninger kan følges opp av kredittgivere med enkle kontrollspørsmål og andre sjekkmuligheter. Det er en større utfordring for kredittgiverne og avdekke gjeld som kredittsøkere unnlater å oppgi. Slik gjeld vil kunne innhentes fra et gjeldsregister.

4.3 Vil gjeldsregisteret redusere antall gjeldsofre?

Et gjeldsregister vil først og fremst ha betydning for kredittvurdering av personer med svak og vanskelig økonomi hvor vedkommende selv har liten oversikt, og aktiviteten er uvesentlig i kredittsammenheng. Gjeldsregisteret vil kunne vise gjeld som ikke fremgår av lånsøkerens selvangivelse.

Spørsmålet er om et gjeldsregister vil kunne hindre at kredittforetakene innvilger kreditt til kunder som allerede har for mye gjeld. I praksis betyr det at gjeldsregisteret skal kunne bidra til å redusere de økonomiske problemene blant samfunnets vanskeligstilte. Hvor treffsikkert et gjeldsregister vil være i en slik sammenheng kan diskuteres. Potensialet ligger i at registeret vil kunne fange opp personer som oppfyller følgende kriterier:

1. Søker har alt for mye gjeld fra før
2. Søker har ikke registrert betalingsanmerking på tidspunktet

3. Søker ønsker bevisst ytterligere kreditt.
4. Søker unngår å informere korrekt om egen gjeldssituasjon
5. Søker blir ikke avvist med bakgrunn i opplysninger om personalia, arbeidssituasjon, boforhold eller manuell kredittsjekk.

Tapene på forbrukslån har ligget rundt 400 millioner kroner per år de siste årene. Dersom vi antar at et gjennomsnittlig forbrukslån i denne tapskategorien er på 100.000 kroner, betyr dette at ca 4.000 personer hvert år har så store økonomiske problemer at gjelden må ettergis og avskrives som tap. Det er vanskelig å vite hvor mange av disse som samtidig oppfyller de fem kriteriene ovenfor.

Vi tror imidlertid ikke at et gjeldsregister vil medføre at alle gjeldsproblemer for økonomisk vanskeligstilte vil forsvinne. Det antas for eksempel at mange gjeldsproblemer skyldes uforutsette hendelser som oppstår etter at gjeldsforpliktelsen er inngått. Et gjeldsregister kan ikke gi informasjon om sannsynligheten for at långivere mister jobben, blir skilt, eller av andre grunner havner i en vanskelig økonomisk situasjon. Et gjeldsregister vil derfor ikke kunne fjerne gjeldsofferproblematikken i samfunnet. Registeret vil likevel kunne forhindre at personer med økonomiske problemer forsterker disse ved å påta seg nye gjeldsforpliktelser.

4.4 Gjeldsregisteret gir kredittselskapene bedre forretningsmuligheter

Aktørene i kredittmarkedet vil kunne ha økonomiske fordeler av et gjeldsregister fordi registeret gir kredittforetakene raskere og mer pålitelig informasjon om kundenes gjeldssituasjon. På denne måten vil kredittvurderingen bli mer effektiv, og forretningsrisikoen til kredittforetakene reduseres. Sikrere og bedre informasjon om kundenes gjeldssituasjon gir muligheter for økt prisdifferensiering. Det betyr at kredittselskapene kan tilby kunder med høy gjeld ytterligere kreditt til en høyere rente, mens kunder med lav gjeldsgrad vil kunne oppnå forbrukslån til en lavere pris. En slik prisdiskriminering vil kunne gi markedsaktørene bedre inntjening og økt vekst. Markedsvekst betyr at flere personer opptar lån som igjen vil bidra negativt inn mot den sosialpolitiske målsettingen som var utgangspunktet for registeret. Således er det usikkert om et gjeldsregister samlet sett gir de sosialpolitiske gevinstene som forventes. Derimot er det sannsynlig at et gjeldsregister vil representere en økonomisk fordel for aktørene i kredittmarkedet.

4.5 Vil et gjeldsregister bidra til å redusere fattigdomsproblemet?

Dersom vi anser gjeldsregisteret som et sosialpolitisk tiltak, bør dette vurderes opp mot tiltakets treffsikkerhet. Hovedargumentet for tilhengerne av et gjeldsregister er at registeret vil kunne avhjelpe fattigdomsproblematikken i Norge. Aktørene på tilbudssiden i kredittmarkedet har også stort sett vært positive til etablering av et gjeldsregister. Vi har i denne utredningen argumentert for at et gjeldsregister vil gjøre

kredittvurderingsarbeidet raskere og mer pålitelig for kredittselskapene. Gjeldsregisteret vil dermed kunne gi bedre forretningsmuligheter for kredittforetakene og således bidra til vekst i markedet. Videre har vi argumentert for at gjeldsregisteret bare hindrer at personer som oppfyller fem konkrete kriterier, tar opp ny gjeld. På bakgrunn av disse argumentene mener vi det er usikkert hvorvidt gjeldsregisteret bidrar til å redusere fattigdomsproblemet i Norge. Gjeldsregisteret gir bedre derimot rammebetingelser for kredittselskapene. Dette kan gi markedsvekst og fare for en økning i antall gjeldsofre. Samtidig vil gjeldsregisteret forhindre at enkelte personer innvilges ytterligere kreditt. Vi mener det er usikkert hvordan summen av disse to effektene vil slå ut i forhold til fattigdomsproblematikken.

Et annet moment er at et effektivt gjeldsregister kan føre til at en lånsøker får avslag på lån hos en seriøs aktør i markedet, for deretter å ty til alternative løsninger i det grå markedet eller hos familie og venner som ikke har samme mulighet til å innhente opplysninger fra gjeldsregisteret. Dette vil i så fall medføre en forskyvning av låneporteføljen uten at det reduserer fattigdomsproblemet. Vi tror imidlertid ikke at dette vil få noe stort omfang.