

Barne- og likestillingsdepartementet

Vår ref.: RPU
Vår dato: 05.12.16
Deres ref.: 16/3230
Deres dato: 25.10.16

Høringssvar – Forslag til lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (gjeldsregisterloven)

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev av 25.10.16 om forslag til lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (gjeldsregisterloven).

Jussformidlingen bistår fra tid til annen klienter som har påtatt seg en uforsvarlig stor gjeldsbyrde. Fellesnevneren blant disse er at forbruksgjelden – enten i form av forbrukslån eller kredittgjeld – er svært lett tilgjengelig. Den trenger ofte ikke søkes om og saksbehandlingen er i alle tilfeller svært kort. Flere tilbydere av forbrukslån reklamerer åpent med at de behandler søknaden i løpet av samme eller påfølgende virkedag. En annen fellesnevner er at den usikrede forbruksgjelden har svært høy rente. Ofte ser vi også at en grundigere vurdering av låntakers kredittverdighet ville avdekket at vedkommende ikke har økonomisk evne til å betjene lånet.

Lovforslaget gjelder usikret kredittgjeld, som i praksis er kredittkortgjeld og forbrukslån. Våre bemerkninger vil derfor hovedsakelig rette seg mot de særlige problemstillingene slik usikret kreditt- og gjeld medfører. Vi vil også komme med noen bemerkninger til hvordan et gjeldsregister skal opprettes og driftes.

Jussformidlingen stiller seg som utgangspunkt positiv til at det skal opprettes et gjeldsregister, slik som det er foreslått. Vi vil allikevel knytte noen bemerkninger til forslaget og høringsbrevet.

2. Finansavtaleloven § 46 b, forbrukerkredittdirektivet og forbrukervernet: Formålet etter gjeldende rett er ikke å sikre lønnsomhet for långiver, men å sikre forbrukere mot uforsvarlige låneavtaler.

Det foretas regelmessig en såkalt forenklet kredittvurdering i forkant av usikrede forbruks- og kredittlån, og etter finansavtl. § 46 b er det tilstrekkelig at kredittgiver bygger på de opplysninger kredittkunden oppgir. Kredittgiver har etter § 46 b plikt til å «vurdere forbrukerens kredittverdighet» før det inngås kredittavtale. Vurderingen skal gjøres på bakgrunn av «fyllestgjørende opplysninger innhentet hos forbrukeren og om nødvendig fra relevant database». Bestemmelsen kom inn i finansavtaleloven i 2010, og gjennomfører EU-direktiv 2008/48/EF om kredittavtaler for forbrukere.

EU-domstolen har i en prejudisiell avgjørelse av 18.12.14 slått fast at det ikke er i strid med forbrukerkredittdirektivet art. 8 at kredittgiver baserer sin kredittvurdering utelukkende på opplysninger som forbrukeren selv oppgir, uten å kontrollere disse opplysningene.¹ Artikkel 8 følger opp direktivets forale punkt 26, som fastslår at det er «særlig viktig at kredittgivere ikke engasjerer seg i uansvarlig utlånsvirksomhet eller gir kreditt uten forutgående vurdering av kredittverdighet». EU-domstolen har også i en prejudisiell avgjørelse av 27.03.14 slått fast at formålet med artikkel 8 er å «ensure the effective

protection of consumers against the irresponsible granting of credit agreements which are beyond their financial capacities and which may bankrupt them».²

Formålet med forbrukerkredittdirektivet – og derfor finansavtl. § 46 b – er å hindre at det kommer i stand kredittavtaler som forbrukeren vil komme til å misligholde. Bestemmelsene skal verne forbrukeren mot de konsekvensene som følger med det å misligholde låneforpliktelser.

Til tross for formålet bak finansavtl. § 46, formålet med forbrukerkredittdirektivet, og det uttalte ønsket om at kredittgivere ikke skal begi seg inn på særlig risikofylt utlånsvirksomhet overfor forbrukere, fremkommer det av høringsbrevet at det *ikke* er i strid med gjeldende rett når «svært mye kreditt innvilges uten noen nærmere vurdering av om kunden er i stand til å betjene det omsøkte lånet».³

Grunnlaget for at det etter gjeldende rett er tilstrekkelig med en såkalt forenklet kredittvurdering basert på *creditscore* og avansert sannsynlighetsregning, er at denne metoden «anses i dag som en forutsetning for å kunne drive lønnsom utlånsvirksomhet uten å måtte foreta kostnadskrevende individuelle kredittvurderinger av samtlige kunder».⁴

Dette er etter Jussformidlingens syn et uforsvarlig utgangspunkt for drøftelsene rundt gjeldsproblematikk. Hensynet til kredittgivers overskudd er etter vårt syn av mindre betydning i vurderingen av hvordan utlånsvirksomhet overfor forbrukere skal reguleres, og det finnes nok av eksempler på at hensynet til overskudd medfører personlig tragedie for enkeltmennesker.

I denne sammenheng ønsker vi også å bemerke at tilbydere av kreditt med vanvittig rentesats regelmessig er best tjent med at kredittkunden *ikke* betaler kredittkortgjelden sin. Aktørene i utlånbransjen er med andre ord tjent med at enkeltpersoner tar opp gjeld som de misligholder. Dette kan ikke alene rettes opp i med et gjeldsregister. Tidligere i år var Bank Norwegian-sjef Erik Jensen intervjuet i E24, og hans synsmåte er antakelig dekkende for flere enn Bank Norwegian:

«En banksjef lever ikke av plastikk. Han lever av renter. Og for å få det må kundene ta i bruk kredittkortet og ikke betale hele regningen ved forfall»⁵

Sitatet viser etter Jussformidlingens syn at det er på tide å ta grep overfor en bransje som jager overskudd på bekostning av enkeltpersoners privatøkonomi.

3. Formål og virkemidler – gjeldsregister er ikke nok alene

Det følger av den foreslåtte lovteksten § 1 at formålet er å «legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger». Dette skal «bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner».

Om det er bevisst eller ikke, er lovens praktisk og økonomisk viktigste funksjon pakket godt inn – å forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner. Dette er formålet med forbrukerkredittdirektivet og finansavtaleloven §§ 46 til 47, og må etter Jussformidlingens syn trekkes frem og være i forgrunnen også for forslaget til ny lov om registrering av enkeltpersoners gjeld.

Når dette er sagt, er det også Jussformidlingens bestemte oppfatning at formålet – å skåne enkeltpersoner for personlig konkurs som følge av uforsvarlig utlånsvirksomhet – bør forfølges med

JUSSFORMIDLINGEN

ETABLERT 1972

andre virkemidler i tillegg til det foreslåtte gjeldsregisteret. Som nevnt er aktørene i bransjen tjent med at enkeltpersoner misligholder sine låneavtaler dersom det er tale om kredittkortgjeld. Bransjen er også tjent med å slippe å foreta kostnadskrevende kredittvurderinger i hvert enkelt tilfelle. Dette viser at en registrering av enkeltpersoners gjeld ikke alene kan avdempe problematikken høringsbrevet løfter frem.

Det må etter Jussformidlingens syn innføres strengere retningslinjer for markedsføring av forbrukslån og kredittkortgjeld. I dag er det tilstrekkelig, f.eks. på TV-reklamer, at det er markert med liten skrift nederst på skjermen hvilken rentesats lånet gir, og hva totalutgiftene blir. På radio blir dette lest opp i høy fart. Slik vi ser det, må det komme enda tydeligere frem hva den totale utgiftsrammen for lånet vil bli. Det bør ikke være til å misforstå at et forbrukslån gjennom f.eks. Lendo pålydende kr. 150 000 kan komme til å koste 200 000 kroner å nedbetale.⁶

Dette viser også behovet for et lovbestemt rentetak. En maksrente finnes allerede i bl.a. Frankrike og Belgia, og maksrente for forbrukslån har også blitt foreslått i Norge.

Jussformidlingen enig i departementets vurdering i punkt 9.3.2 om at begrensninger i markedsføring av forbrukskreditter ikke vil være en alternativ løsning. Vi mener imidlertid at markedsføring av kreditt bør reguleres strengere, slik at færre personer blir fristet til å ta opp kreditt. Vi har også tatt til orde for en slik løsning i Dagens Næringsliv fredag 02.12.16.⁷ Dersom det blir vedtatt forskrift om begrensninger i markedsføring av forbrukskreditt etter forslag fra forbrukerombudet, må denne etter Jussformidlingens mening supplere den foreslåtte gjeldsregisterloven.

Jussformidlingen mener også at det må innføres strengere krav til at kredittgivere faktisk gjennomfører en kredittvurdering som er forsvarlig. Også departementet legger i høringsbrevet til grunn at «deler av [dagens] praksis [er] uheldig, ved at kreditt også blir gitt til personer som ikke har tilbakebetalingsevne». Jussformidlingen er enig i dette, men blir ikke beroliget av departementets vurdering av dagens praksis; «Nøyaktig kredittvurdering er bare mulig å oppnå ved hjelp av manuell behandling av hver enkelt kredittsøknad, eller en svært omfattende beregningsmodell med tilgang til alle typer gjeld og øvrige utgifter. Slik kredittindustrien i dag er organisert, er trolig begge disse alternativene urealistiske».

Dette viser liten vilje til å ta tak i en svært uheldig bransjepraksis, og det viser etter vårt syn en vilje til å se bort fra formålet bak finansavtl. § 46 b, som uttrykkelig påbyr en vurdering av «forbrukerens kredittverdighet på grunnlag av fyllestgjørende opplysninger innhentet hos forbrukeren» (uthevet her).

Vi mener at krav til en grundigere kredittvurdering ikke burde anses som et alternativ til et gjeldsregister, men en konsekvens av at et gjeldsregister opprettes. Strengere krav til forsvarligheten av kredittvurderingen ligger innenfor dagens ordlyd i finansavtl. § 46 b. En skjerpet forsvarlighetsnorm som følge av at de nødvendige opplysningene blir tilgjengeliggjort for finansforetakene gjennom et gjeldsregister, vil derfor ligge innenfor dagens lovverk. Vi mener likevel at en slik skjerpet forsvarlighetsnorm burde tydeliggjøres i forbindelse med vedtakelse av den foreslåtte gjeldsregisterlov.

Jussformidlingen ønsker også å påpeke at lovforslaget har et noe unyansert syn på hva som egentlig er «usikret» gjeld. Departementet legger til grunn at loven skal omfatte «opplysninger om enkeltpersoners gjeldsforpliktelser, samt ubenyttet kredittramme, som ikke er sikret ved registrert panterett i formuesgode som tilhører skyldneren» (uthevet her).

Det forutsettes rett nok i høringsbrevet at såkalt usikret lån ikke skal være sikret i noe formuesgode på skyldnerens hånd. Men tallmaterialet i høringsbrevet viser med tydelighet at kredittgiver gjennom

JUSSFORMIDLINGEN

ETABLERT 1972

utleggsforretninger i stadig større grad oppnår dekning gjennom tvangsinnndrivelse i form av utleggstrekk eller utleggspant i eiendeler på skyldnerens hånd. Det fremkommer i brevet s. 19 at i 2015 var det 362 000 utlegg, noe som er en dobling siden 2008. Det fremstår ikke som særlig tvilsomt for Jussformidlingen at dette har en sammenheng med den økte gjeldsbelastningen i forbindelse med forbrukslån og kredittgjeld.

Det som omtales som «usikret» gjeld, er altså i realiteten sikret gjennom tvangsfullbyrdelsesprosessen. Vi innrømmer at dette er to ulike ting, men for skyldneren har det den samme effekt: Et lån han ikke burde fått innvilget medfører at han blir fravendt formuesgoder for å sikre bankens utestående krav.

Det bør etter Jussformidlingens syn innføres svært strenge sanksjoner overfor kredittgivere som ikke gjør en forsvarlig kredittvurdering i hvert enkelt tilfelle. Dette kan være enten i form av lemping, etter modell av avtaleloven § 36 eller finansavtl. § 47 tredje ledd, eller i form av å nekte utlåner tvangsfullbyrdelse gjennom utleggstrekk eller utleggspant. Det kan etter vårt syn ikke ha betydning at dette vil gå ut over kredittgivers overskudd.

Det som til nå er nevnt under pkt. 3, er alle forslag som kan gjennomføres innenfor rammen av dagens lovgivning.

4. Om foretakene

Jussformidlingen stiller seg negativ til at innhenting og oppbevaring av gjeldsopplysningene skal forestås av private foretak. Dette gir etter vårt syn ikke den nødvendige legitimitet eller tillit til et register som skal håndtere så sensitive opplysninger.

Vi ønsker også å peke på at det som en følge av EØS-avtalen vil måtte åpnes for at også utenlandske selskaper skal kunne tilby gjeldsregistertjenester i Norge. Dette vil vanskeliggjøre tilsyn og bidra til en ytterligere svekking av den tillit befolkningen vil ha til ordningen.

Videre stiller vi oss negative til den foreslåtte ordning med at de private foretakene kan kreve vederlag for utlevering av opplysningene. Gjeldsregisterets formål er å bidra til bedre kredittvurderinger og forbygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner. Dette skal igjen forebygge negative økonomiske konsekvenser både for den enkelte og samfunnet for øvrig. Opprettelse og drift av gjeldsregisteret skal ikke først og fremst være en måte for private foretak å tjene penger på. Jussformidlingen er derfor av den oppfatning at den offentlige løsning som ble foreslått av den forrige regjering (prp. 195L (2012-2013)) om at gjeldsopplysningene avgis til Løsøreregisteret fremstår som en klart bedre løsning. Denne løsningen vil ikke etter Jussformidlingens syn medføre nevneverdige kostnader i forbindelse med opprettelse av registeret, samtidig som registeret får den nødvendige legitimitet og tillit som et slikt register bør ha.

Vi vil også påpeke at innsamling og oppbevaring av opplysninger om enkeltpersoner har en side til personvernet fastslått i EMK art 8. Etter EMK har staten en selvstendig plikt til å påse at enkeltpersoners rettigheter ikke krenkes. En bortdelegering av opprettelsen og driften av et gjeldsregister som oppbevarer opplysninger om enkeltpersoner vil dermed fremstå problematisk.

Den foreslåtte konsesjonsordning vil medføre at alle foretak som fyller vilkårene for konsesjon vil få det. Under høringsnotatets punkt 7.3.1 fremgår det at det ikke legges opp til noe enerett til å etablere gjeldsregister. Departementet lar det være opp til bransjen å vurdere om det skal samarbeides om ett gjeldsregister, eller om det skal opprettes flere ulike. Dette er etter Jussformidlingens syn svært uheldig, og vil kunne undergrave hele formålet med gjeldsregister. Det er etter vår mening avgjørende at det opprettes ett register, som er så fullstendig som mulig, for at ordningen skal fungere optimalt.

JUSSFORMIDLINGEN

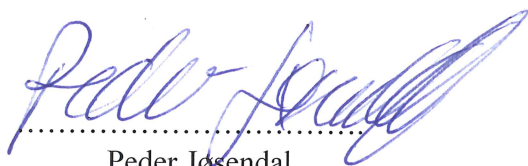
ETABLERT 1972

Dersom det skal være opp til bransjen å vurdere om det skal opprettes flere register, og det i tillegg skal være anledning til å kreve vederlag for utlevering av opplysningene, åpner dette opp for konkurransemarked mellom de ulike foretakene. Dette er ikke i tråd med formålet for opprettelse av gjeldsregisteret. Som påpekt tidligere skal ordningen først og fremst ikke være en mulig måte for private foretak å tjene penger på.

Videre vil flere register ikke bidra til den oversiktligheten som et gjeldsregister er ment å gi. Flere registre medfører at finansforetakene må be om opplysninger fra flere foretak, og betale for disse opplysningene. Insentivet til å skaffe best mulig grunnlag for kredittvurdering da er pliktig til å gjøre før de innvilger kreditt vil dermed falle bort. Dette vil igjen undergrave formålet med gjeldsregisteret; å bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner. Både av kostnads- og effektivitetshensyn, samt lovens og registerets formål, vil det derfor klart være mest formålstjenlig med ett, samlet register.

Vi vil også knytte noen bemerkninger til forslaget i høringsnotatets 7.3.4 om virksomhetsbegrensning. Jussformidlingen er enig i at foretaket som utgangspunkt kun skal drive med mottak, registrering og utlevering av gjeldsopplysninger. Vi er imidlertid negative til at unntak fra dette utgangspunktet kan fattes i enkeltvedtaks form etter søknad fra foretaket selv. Departementet viser til at det kan tenkes at det i helt spesielle tilfeller er rasjonelt og kostnadseffektivt å drive visse typer annen virksomhet i forbindelse med eller som følge av kjerneoppgavene. Det vises imidlertid ikke til noen konkrete eksempler, og Jussformidlingen kan ikke se hvilke tilfeller som eventuelt vil være aktuelle. Dersom departementet ikke kan se for seg hvilken annen virksomhet som kan være aktuell, ut fra dagens samfunn og teknologi, burde det etter Jussformidlingens syn stilles strengere krav til når det kan gjøres unntak fra virksomhetsbegrensningen. Dette mener vi er avgjørende for å sikre at foretakene har den nødvendige allmenne tillitt, og forblir en nøytral aktør.

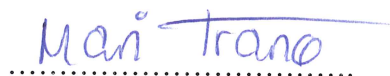
På denne bakgrunn stiller Jussformidlingen seg negative til foretaksmodellen som er foreslått.



Peder Jøsendal
Saksbehandler



Maria Kopsova
Rettspolitisk leder



Mari Tranø
Saksbehandler



Irina Amiand
Daglig leder

¹ EUR-2015-2-6

² EUR-2014-7-4

³ Høringsbrevet s. 26

⁴ Op.cit

⁵ <http://e24.no/boers-og-finans/bank-norwegian/ser-helst-at-kundene-ikke-betaler-hele-kredittkortregningen-ved-forfall/23764147>

⁶ Tall hentet fra www.lendo.no, der høyeste rentefot på et lån på 150 000 er 37,3 %.

⁷ <http://www.dn.no/meninger/2016/12/01/2140/Innlegg/forbrukerne-ma-vernes>