

Barne- og likestillingsdepartementet  
Postboks 8036 Dep  
0030 OSLO

Deres referanse  
16/3230

Vår referanse  
16/01704-3/AHO

Dato  
05.12.2016

## **Høringsuttalelse - Forslag til lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (gjeldsregisterloven)**

Datatilsynet viser til høring av forslag til lov om registrering av enkeltpersoners gjeld (gjeldsregisteringsloven), sendt ved brev datert 24. oktober 2016.

Et nasjonalt gjeldsregister har vært utredet og sendt på høring flere ganger tidligere.

Datatilsynet mener at forslaget ikke er akseptabelt ut fra grunnleggende personvern hensyn. Det sentrale er at vi står overfor et uproporsjonalt inngrep i privatlivet.

### **1. Oppsummering av Datatilsynets hovedinnvending**

Forslaget medfører et inngrep retten til respekt for privatlivet etter EMK. art. 8 og grunnloven § 102.

Inngrepet i privatlivet kan ikke rettferdiggjøres. Det er ikke godtgjort et tvingende samfunnsmessig behov for registeret og tiltaket er et uproporsjonalt inngrep i privatlivet.

Inngrepet er allerede uproporsjonalt ved at det skal beskytte et fåtall, mens inngrepet skjer overfor de aller fleste. Videre er det svært usikkert hvilken virkning tiltaket vil ha. I beste fall synes man å kunne oppnå en svært beskjeden effekt og det er reell fare for at gjeldsproblematikken faktisk i sum kan øke. Antakelig vil den største gevinsten tilfalle kredittselskapene.

### **2. Forslaget er et inngrep i retten til respekt for privatlivet**

I høringsnotatet kapittel 8 er personvernmessige konsekvenser av forslaget omtalt. Departementet sier der at forslaget ikke har vesentlige personvernmessige konsekvenser (kap. 8.2), og til og med at «det som utgangspunkt ikke medfører noen personvernmessig belastning av nevneverdig betydning for den enkelte å få sine forbrukskreditter registrert i et eget register» (kap. 8.3.1). Basert på dette utgangspunktet lander departementet på at tiltaket er proporsjonalt.

Vurderingen er etter vårt syn mangelfull og etterlater tvil om hva man egentlig legger i begrepet «personvernmessige konsekvenser».

Departementet har ikke vurdert forholdet til retten til respekt for privatlivet, jf. grunnloven § 102 og EMK art. 8, og følgelig heller ikke inngrepet i fundamentale rettigheter.

Begrepet «privatliv» i EMKs forstand er meget omfattende og lar seg ikke definere uttømmende. Sentralt står imidlertid beskyttelse av personlig integritet, identitet og autonomi<sup>1</sup>. Grunnleggende sett bygger retten til respekt for privatlivet på at hvert enkelt menneske er et selvstendig og fritt individ. Hver og en har en iboende frihet til å bestemme over og styre sitt eget liv uten innblanding utenfra.

Den enkeltes økonomiske handlinger som å anskaffe et kredittkort, bruke et slikt kort eller inngå annen avtale om usikret lån, hører til privatlivet. Forslaget, som går ut på at kreditor blir pålagt å snu seg rundt og rapportere handlingene til én eller flere tredjemenn, som igjen skal kunne levere opplysningene til andre tredjemenn, griper her inn i privatlivet.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har uttalt seg slik om sammenhengen mellom behandling av personopplysninger og retten til privatliv:

*The protection of personal data is of fundamental importance to a person's enjoyment of his or hers right to respect for private (...) life, as guaranteed by Article 8 of the Convention.*<sup>2</sup>

EU-domstolen har i en sak som gjaldt opplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold lagt til grunn at behandling av informasjon

*(...) relating to an individual's professional income with the view to communicating it to third parties, falls within the scope of Article 8 of the Convention. (...) it does not matter whether the information communicated is of a sensitive character or whether the persons concerned have been inconvenienced in any way.*<sup>3</sup>

Det som her er sagt om opplysninger om inntekt, gjelder naturlig nok tilsvarende ved opplysninger om gjeld.

Inngrepet i privatlivet ved å opprette et nasjonal gjeldsregister er ikke uvesentlig eller ubetydelig. Kjernen i forslaget er at individets økonomiske livsførsel i større grad skal monitoreres og kartlegges, uavhengig av deres ønsker og behov. Tiltaket er med på undergrave både den personlige integritet og autonomi – og dypest sett den frihet hvert individ har til å leve sitt liv mest mulig uforstyrret, på godt og vondt.

Utlevering av personlige opplysninger om låneforpliktelser og kredittkortbruk til et ukjent og potensielt ganske stort antall tredjeparter er egnet til å gi en opplevelse av tapt kontroll for

---

<sup>1</sup> Se f.eks. Rt-2015-93

<sup>2</sup> EMD-2004-30562 (S. and Marper vs UK)

<sup>3</sup> EU-domstolen sak C-465/00, C-138/01 og C-139/01

mange personer. Opplevelsen av at en rekke aktører kan få tilgang til opplysningene, kan skape utrygghet og ubehag. Misbruk av opplysningene kan forekomme, noe som i praksis også har skjedd.

Forslaget vil ramme omtrent alle voksne mennesker ettersom de fleste har ett eller flere kredittkort. Som følge av blant annet økt netthandel og annen betaling gjennom digitale betalingskanaler, er det i dag veldig vanlig å bruke kredittkort. Det er for eksempel stående råd å bruke kredittkort når man handler på nett fordi man da er mindre eksponert for svindel enn ved bruk av debetkort. Når all kredittkortbruk skal rapporteres videre til tredjemenn kan det forsterke opplevelsen av tapt kontroll og ubehag, og det kan medføre utilsiktede endringer i hvordan folk opptrer i sitt daglige liv. Bekymringen for sammenhengen mellom handlinger du foretar (for eksempel det å bruke kredittkortet til å betale sommerferien eller ta et forbrukslån for å få utført sårt nødvendig vedlikehold) og hvordan andre kan oppfatte dette (påvirker dette bildet andre har av deg som en økonomisk ansvarlig person?), er reell for mange og kan virke forstyrrende på deres livsførsel.

### **3. Inngrepet i privatlivet er uproporsjonalt og ikke rettfærdiggjort**

I henhold til EMK art. 8 (2) kan inngrep i privatlivet bare rettfærdiggjøres når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Vilkåret «nødvendig i et demokratisk samfunn» er en rettslig standard. Etter praksis fra EMD må inngrepet henge sammen med et *tvingende samfunnsmessig behov* («pressing social need»), og det må være *proporsjonalt* i forhold til det/de legitime formål etter konvensjonen som skal ivaretas. *Begrunnelsen* for inngrepet må være *relevant og tilstrekkelig*. I den forbindelse er argumenter som ikke har tilknytning til legitime formål etter konvensjonen, irrelevante.

I høringsnotatet kap. 8.6 fremkommer det at formålet med å registrere forbruksgjeld er å motvirke gjeldsproblemer i private hushold. Hvilke legitime formål etter EMK art. 8 (2) som skal ivaretas ved å motvirke gjeldsproblemer, og hvilke tvingende samfunnsmessige behov som begrunner inngrepet, fremstår mer uklart.

Vi vil anta at de legitime formål etter EMK art. 8 (2) som kan være aktuelle er hensynet til landets økonomiske velferd eller beskyttelse av helse.

Datatilsynet mener høringsnotatet ikke har godtgjort at landets økonomiske velferd eller folks helse er truet eller utsatt i en slik grad at tiltaket er velbegrunnet og proporsjonalt.

Når det gjelder hensynet til landets økonomiske velferd er det i høringsnotatet redegjort for at gjeldsbelastningen i den norske husholdningen er høy, og bekymringer knyttet til dette. Selv om høy gjeldsgrad på sikt kan medføre en trussel mot landets økonomiske velferd og stabilitet, er imidlertid tiltaket her satt inn overfor et mer marginalt problem i den store sammenhengen.

Av den totale gjelden utgjør usikret kreditt bare ca. 3%. Mislighold på mer enn 30 dager på denne beskjedne andelen av gjelden er igjen ca. 7 %. Med andre ord utgjør usikret kreditt en svært beskjeden del av den totale gjelden, og misligholdet av denne mindre andelen av gjelden er igjen lav. Som tabellen i høringsnotatet side 20 viser, har prosentandelen mislighold gått jevnt nedover siden 2008, både mislighold utover 30 dager og 90 dager.

Departementet skriver på side 19 at «mye tyder på at forbrukskreditt spiller en stadig større rolle som årsaksfaktor bak gjeldsproblemene i privat hushold». Vi kan imidlertid ikke se at departementet godtgjør dette. Tvert imot vil vi særlig peke på følgende fra høringsnotatet:

- Antallet gjeldsordningssaker har historisk gått opp og ned, og har falt jevnt siden 2011.
- Av antallet inkassosaker er det få saker som gjelder lån eller kreditt til privatpersoner.
- Antallet utleggssaker har gått vesentlig opp, men dette skyldes antakelig i stor grad en lovendring i 2006 som gjorde såkalte uomtvistede krav til direkte tvangsgrunnlag. Meningen med denne lovendringen var nettopp å gjøre tvangsinnndrivelsen lettere, slik at økningen i antallet utleggsforretninger er et resultat av villet politikk.

Samlet sett er det svært vanskelig å se at forbrukslån og forbrukskreditt i Norge er et så stort problem for landets økonomiske velferd at det kan begrunne inngrepet.

Slik vi oppfatter det er forslaget først og fremst sosialpolitisk begrunnet, og at det er hensynet til dem som havner i uoverstigelige gjeldsproblemer som følge av for stort opptak av forbrukslån/forbrukskreditt, som står sentralt. Store gjeldsproblemer kan føre til psykiske helseproblemer og redusert livskvalitet. Slik sett kan det foreligge et formål om å beskytte helse i EMKs forstand.

Til tross for at gjeldsproblemer kan være vanskelig for dem som rammes, har vi vanskelig for å se at det er godtgjort at dette utgjør et såpass stort samfunnsproblem at inngrepet kan rettferdiggjøres.

Selv om man skulle mene at inngrepet er ment å ivareta legitime formål og henger sammen med et tvingende samfunnsmessig behov, må det uansett foretas en samlet proporsjonalitetsvurdering.

Etter vårt syn er tiltaket **klart uproporsjonalt**.

For det første ligger det allerede en uproporsjonalitet i at tiltaket har som formål å beskytte et fåtall, mens inngrepet skjer overfor stort sett alle. Dette til tross for at de aller fleste håndterer sin økonomi på en god måte og medvirker overfor långiver akkurat slik de skal og er forpliktet til. Det må videre tas med i betraktningen at tiltaket også kan representere et inngrep overfor dem man søker å beskytte. Som nevnt skal retten til respekt for privatlivet sikre den enkelte rom til å leve sitt liv med minst mulig innblanding utenfra. Selv om tiltaket gjøres i beste mening kan det representere en innblanding i privatlivet også overfor dem som man

mener kan havne i gjeldsproblemer.<sup>4</sup> Til tross for tilgjengelige gjeldsopplysninger vil det fremdeles hefte usikkerhet ved kredittvurderingen (det blir på ingen måte et feilfritt system), og den som får større problemer med å skaffe seg lån kan oppleve dette som et inngrep, og ikke beskyttelse. Overformynderi, selv med de beste intensjoner, er problematisk.

For det andre er det svært usikkert om registreringen og tilgjengeliggjøringen av gjeldsopplysningene vil virke på problemet. I «Utredning om gjeldsregister i Norge» som ekspertutvalget avga i 2008, er dette utførlig redegjort for. Her er poenget at selv om et gjeldsregister kan tenke seg å bidra til at enkelte personer ikke pådrar seg mer gjeld, er effekten svært usikker i en større sammenheng. Et gjeldsregister vil nemlig gi kredittselskapene bedre forretningsmuligheter ved økt prisdifferensiering. Som ekspertutvalget peker på betyr det «*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.*»<sup>5</sup>

Departementet erkjenner også dette dilemma i høringsnotatet side 31: «*Det vil likevel være opp til den enkelte kreditttaker å vurdere hvilken vekt som skal legges på gjeldsopplysningene, både i det enkelte tilfelle og i sin policyutforming. For foretak som aksepterer høy risiko, er det ikke gitt at forbruksgjeld vil bli tatt hensyn til overhodet*».

I realiteten vil altså et gjeldsregister i beste fall kunne ha en svært beskjeden effekt på formålet, det er reell fare for at gjeldsproblemene faktisk kan øke, og uansett er det kredittselskapene som kommer til å ha mest å vinne. Kort sagt betyr dette altså at inngrepet i privatlivet først og fremst vil tjene kredittselskapene, noe som ikke kan forsvares.

#### **4. Øvrige merknader**

##### **4.1 Det er ikke avklart hvor detaljerte og oppdaterte gjeldsopplysningene skal være**

Ved behandling av personopplysninger gjelder grunnleggende prinsipper om *dataminimalitet* og *korrekthet*. Prinsippene går ut på at opplysningene skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålet, og de skal være korrekte og oppdaterte.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Se til sammenlikning utredning om pengespill- og lotterilovgivningen fra advokatfirmaet Elden på vegne av Kulturdepartementet. [www.elden.no/downloads/nyheter/utredning\\_pengespill.pdf](http://www.elden.no/downloads/nyheter/utredning_pengespill.pdf) Utredningen tar for seg forholdet til blant annet EMK art. 8 i norsk pengespillpolitikk der man er bekymret for spillavhengighet og økonomiske problemer. Et av tiltakene som ble vurdert var utestengelse av spillere i faresonen basert på bekymring fra tredjeparter. Advokatfirmaet Elden vurderte det slik at eksklusjon av hensyn til spilleren selv ville gripe inn i personens privatliv på en uforholdsmessig måte.

<sup>5</sup> Utredning om gjeldsregister i Norge, side 55

<sup>6</sup> Se EU-direktiv 95/46/EF (personvernordningen) art. 6 bokstav c og d og EU-forordning 2016/679 (personvernforordningen) art. 5 bokstav c og d.

I forslaget er det ikke avklart hvor detaljerte og oppdaterte gjeldsopplysningene skal være.

Hver gang noen påtar seg en usikret gjeldsforpliktelse (for eksempel trekker kredittkortet) eller nedbetaler slik gjeld helt eller delvis, står vi overfor relevante transaksjoner. Det sier seg selv at det kommer til å bli enorme mengder data, og det er da av helt sentral betydning å vite hvor tersklene skal ligge med hensyn til hvor detaljerte data som skal rapporteres og hvordan man skal sørge for at gjeldstallene til enhver tid er oppdatert.

Når slike vesentlige forhold ikke avklart, mener Datatilsynet at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet til at det kan behandles og eventuelt vedtas. Den usikkerhet som foreligger med hensyn til etterlevelsen av prinsippene om dataminimalitet og korrekthet er i seg selv en tungtveiende innvending mot å vedta forslaget.

#### **4.2 Forholdet til personvernforordningen er ikke utredet**

EUs nye personvernforordning (General Data Protection Regulation) vil bli inntatt i norsk rett i løpet av 2018. Dette er et regelverk som vil bli gitt direkte virkning som norsk lov, i motsetning til et direktiv.

Med forordningen er det nasjonale handlingsrommet for å vedta særskilte regler for behandling av personopplysninger begrenset. Det pågår i dag et omfattende lovarbeid i regi av justisdepartementet for å bringe norsk lovgivning i samsvar for forordningen.

Det er ikke tvilsomt at den type personopplysningsbehandling vi her står overfor vil falle innenfor forordningens virkeområde. Høringsnotatet vurderer imidlertid ikke forholdet til forordningen, og det er vanskelig å se og vurdere hvordan forslaget vil stå seg opp mot det som vil bli den nye lovgivningen på området. Det fremstår uheldig å fremme nye regler om behandling av personopplysninger nå, samtidig som det jobbes på spreng for klarlegge virkningen av forordning i norsk rett.

Som eksempel på en problemstilling som må avklares, kan vi vise til at art. 6 uttømmende regulerer når behandling av personopplysninger er tillatt. Det er ikke tillatt med behandling av personopplysninger bare fordi dette er fastsatt i lov, slik nåværende personopplysningslov § 8 og § 9 etter sin ordlyd åpner for.<sup>7</sup> Det er uklart hvordan nærværende lovforslag her harmonerer med forordningen.

Vi kan også vise til forordningens regler om retten til å bli glemt, art. 17, retten til å protestere, art. 21 og retten til å ikke bli gjenstand for en helautomatisert avgjørelse, art. 22 som eksempler på bestemmelser som kan kreve avklaring.

---

<sup>7</sup> Praksis fra EU-domstolen viser at også personverndirektivet art. 7 skal forstås som en uttømmende liste over tillatte behandlinger, og at medlemslandene ikke har en generell adgang til å tillate personopplysningsbehandlinger i sin lovgivning. Det er flere land som er dømt av EU-domstolen for å ha innført lovgivning som enten utvider eller begrenser personopplysningsbehandling i strid med hva som er tillatt etter direktivet. Se for eksempel sak C-582/14 hvor tysk lovgivning ble funnet å legge for sterke begrensninger på adgangen til å lagre IP-adresser, i strid med direktivet art. 7.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon  
direktør

Andreas Hobæk  
seniorrådgiver

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
v/Statsforvaltningsavdelingen  
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO

Vedlegg: Skriv inn vedlegg.