

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep.
0030 Oslo

Deres ref:
12/6743

11.02.13

HØRING – REGISTRERING AV ENKELTPERSONERS KREDITT TIL BRUK VED KREDITTVURDERING.

Juss-Buss viser til høringsbrevet datert 12.12.12 og den vedlagte rapport: «Alternative modeller for registrering av usikret forbrukskreditt til bruk ved kredittvurdering». Vi gjør oppmerksom på at vi kun har tatt stilling til de spørsmål som vi anser som relevante for oss å besvare.

1.0 Innledning

Juss-Buss er en studentdrevet rettshjelpsorganisasjon som ble startet i 1971. Et av områdene Juss-Buss jobber med er gjeldsproblematikk. Vi bistår hvert år mellom 400 til 500 personer med gjeldsproblemer. I 2012 kontaktet 482 personer Juss-Buss med spørsmål om gjeld, som tilsvarte 8,6 % av henvendelsene til Juss-Buss i 2012. Vi har dermed bred kompetanse for å kunne uttale oss på vegne av personer med gjeldsproblemer.

Innledningsvis vil Juss-Buss bemerke at forebyggende tiltak er det viktigste for å få bukt med gjeldsproblematikk. Det er spesielt viktig å forhindre at enkeltindivider pådrar seg en gjeldsbyrde de ikke kan betjene. Bankene er den profesjonelle part og bør bære et mye større ansvar for låntakernes uhåndterlige gjeldsbyrde.

Vi mener en ordning for registrering av enkeltpersoners kreditt er et godt forebyggende tiltak og et steg i riktig retning.

1.1 Behovet for ordning med registrering av enkeltpersoners kreditt som ikke er sikret ved registrert panterett

Juss-Buss mener at behovet for et gjeldsregister er stort, særlig for den gruppen som har gjeldsproblemer. Et gjeldsregister vil gi banker og finansieringsinstitusjoner en langt bedre mulighet enn i dag til å sjekke en lånesøkers gjeldsbyrde før lån eller kreditt innvilges.

Juss-Buss mener at et gjeldsregister skal ivareta to sentrale formål. Det første formålet er at bankenes frarådingsplikt skal få en større praktisk betydning enn det den har i dag. Det andre formålet er å skape et register som vil gjøre det enklere for forbrukeren selv å kunne skaffe oversikt over sine egne gjeldsposter.

Et av de viktigste argumentene for et gjeldsregister er at frarådingsplikten etter finansavtaleloven § 47 vil fungere bedre etter sin hensikt. Det følger av bestemmelsen at banker og finansieringsinstitusjoner har en plikt til å fraråde låneopptak der «økonomisk evne eller andre forhold på låntakerens side tilsier at denne alvorlig bør overveie å avstå fra å ta opp lånet».

Med dagens ordning har ikke bankene noen reell mulighet til å foreta en grundig nok vurdering av låntakers økonomi. Bankene har kun i begrenset grad tilgang på andre opplysninger enn den lånsøkeren selv sitter med. Dette medfører at frarådingsplikten kan bli illusorisk i de tilfelle der den sannsynligvis er viktigst. Et gjeldsregister vil gi bankene et verktøy til å kunne gjennomføre en vurdering av om en person bør ta opp et lån.

Gjennom en større mulighet til å vurdere fraråding, vil finansieringsinstitusjons ansvar skjerpes ytterligere. Et skjerpet ansvar vil gi adgang til å holde finansieringsinstitusjonene ansvarlig når frarådingsplikten ikke overholdes. Dette vil i prinsippet beskytte forbrukerne mot useriøse aktører. Imidlertid vil vi påpeke at dette ansvaret ofte er illusorisk, da låntakeren sjelden er i posisjon til å hevde sin rett overfor finansieringsinstitusjonene. I disse sakene har man ikke krav på fri rettshjelp, og låntakeren kan derfor være avskåret fra å ansvarliggjøre bankene gjennom rettsapparatet. Juss-Buss erfarer at klientene ofte er prisgitt bistand fra de gratis rettshjelptiltakene.

Et tilleggsargument er at et gjeldsregister vil være med på å forminske bankenes tap. Desto mer presist grunnlag bankene har for å vurdere en søknad om usikret kreditt, desto lavere vil risikoen for mislighold være. I arbeidsgruppens rapport pkt. 4.3.2, fremkommer det at Nordax har høyere tap knyttet til usikret forbrukskreditt i Norge enn i Sverige, som har et gjeldsregister. I tillegg vises det til at renten ved forbruksgjeld i Sverige er vesentlig lavere enn renten som tilbys ved forbrukslån i Norge. Den generelle tilbakebetalingsevnen styrkes dersom kun betalingsdyktige debitorer blir innvilget lån, og følgelig vil renten justeres deretter. Bankene vil slippe å måtte dekke tap ved å kreve høyere renter av andre låntakere.

Innføringen av et gjeldsregister vil også ha klare fordeler for forbrukerne. I "Unge voksne og personlig økonomi" av Ragnhild Brusdal for SIFO, vises det til at 49% av de med tilbakevendende betalingsproblemer mente at manglende oversikt over egen gjeld var en årsak til dette. Med et gjeldsregister vil forbrukerne lettere få oversikt ved å innhente opplysninger fra registeret.

Juss-Buss erkjenner at et gjeldsregister vil innebære et stort inngrep i personvernet. Dette er en uheldig følge av forslaget, og det må etableres klare rutiner for å sikre at alle hensiktsmessige begrensninger av inngrep i personvernet gjennomføres. Ulempene knyttet til personvern må for det første reduseres ved at tilgangen til opplysningene begrenses, se vårt pkt. 3.5, for det andre at opplysningene slettes «uten ugrunnet opphold», se vårt pkt. 3.6. Formålene med registeret; å gi bankenes frarådingsplikt større praktisk betydning og å forenkle forbrukerens tilgang til gjeldsoversikt er etter vår mening så viktige, at de i denne sammenheng må veie tyngre enn de nødvendige inngrepene i personvernet.

2.0 To modeller for registrering av gjeld

- *Departementet ber om høringsinstansenes syn på to modeller for gjeldsregistrering, en offentlig og privat modell.*

Juss-Buss stiller seg bak en innføring av den offentlige modellen.

Det vil være enklere å etablere en offentlig modell; det vil kun kreves en utvidelse av det allerede etablerte systemet av registreringene som foretas i Løsøreregisteret. Hensynet til personvern taler også for denne løsningen. Ved at sensitive opplysninger samles i ett register, vil det være lettere for privat personer å vite hva som faktisk står opplyst om dem.

I den private modellen vil sensitive opplysninger kunne være spredd hos ulike kredittopplysningsbyråer, og det kan følgelig bli vanskeligere for privatpersonen å få oversikt over hva som er registrert om en selv. Det må også antas at risikoen for misbruk av registreringsordningen er større i en privat modell. Dette fordi private aktører kan ha et ønske om å benytte opplysningene utenfor de lovbestemte tilfellene. Vi ønsker at Finanstilsynet skal føre tilsyn, se vårt pkt. 3.7.

3.0 Elementer ved registreringen som gjelder både offentlig og privat modell

3.1 Hvilke gjeldsforpliktelser skal registreres?

Juss-Buss stiller seg bak departementets forslag til legaldefinisjonen av "forbrukskreditt" i høringsnotatets pkt. 3.1. Vi mener imidlertid at den også bør omfatte øvrige gjeldsposter, se pkt. 3.2.

- *Det bes om høringsinstansenes syn på om kreditt sikret ved kausjon bør være omfattet.*

Kausjonsansvar kan potensielt medføre store økonomiske konsekvenser. Juss-Buss stiller seg derfor positive til å omfatte kreditt sikret ved kausjon i et gjeldsregister.

- *Det bes om høringsinstansenes syn på om det bør være en nedre grense, og på hvilket nivå denne i så fall bør være.*

Juss-Buss stiller seg bak departementets forslag om å at det bør være en nedre grense. Enhver registrering kan fort bli formålsløs og mulig bli ansett som uforholdsmessig i lys av hensynet til personvern. Juss-Buss mener imidlertid at beløpsgrensen ikke må settes for lav. Med dagens rentenivå kan det endelige kravet fort utgjøre det dobbelte av hovedstolen. På samme måte vil et stort antall smålån samlet utgjøre en betydelig gjeldsbyrde. Juss-Buss erfarer at mange klienter sliter med nettopp dette. Juss-Buss mener derfor at beløpsgrensen ikke bør overstige 5000 kroner.

3.2 Hvilke opplysninger skal registreres?

- *Det bes om høringsinstansens syn på om det bør rapporteres om både innvilget kreditttramme og saldo.*

Juss-Buss stiller seg bak arbeidsgruppens forslag om registrering av både kreditttramme og saldo. Ved å enten registrere saldo eller kreditttramme vil opplysningene være ukomplette, og følgelig vil gjeldsregistret i mindre grad oppfylle sin hensikt.

- *Det bes om høringsinstansenes syn på hvilke opplysninger som bør registreres.*

En registrering av type kreditt vil etter Juss-Buss' syn være nødvendig for å oppnå formålet med registreringen i tilstrekkelig grad. Oversikt over antall lån og hva slags type lån er viktige faktorer ved en kredittvurdering. I Sverige har kredittregisteret ikke bare opplysninger knyttet til kredittkort og forbrukslån, men også ulike typer gjeld knyttet til det offentlige. Juss-Buss mener at et register klart

bør omfatte hvem som er kredittyster i tillegg til opplysninger om forbrukslån og kredittkort for at registeret skal kunne tjene sin fulle hensikt.

Juss-Buss mener den beste løsningen er å følge den svenske modellen på dette området, slik at offentlig gjeld også omfattes av registeret. Med offentlig gjeld mener vi studiegjeld, skattegjeld, bidragsgjeld, gjeld som følge av trafikkkorseelser osv. Med andre ord den gjelden som inndrives av Statens Innkrevingsentral, NAV Innkreving og Kemneren.

Juss-Buss erfarer at en stor andel av våre klienter som bistås med gjeldsproblemer også skylder store beløp til disse institusjonene. Juss-Buss mener at registrering av gjeld overfor SI og NAVI vil gi kredittyster et enda bedre vurderingsgrunnlag. Videre kan Juss-Buss vanskelig se at kostnadene ved registrering av slik gjeld vil være uforholdsmessig sett i lys av de positive konsekvensene slik registrering vil ha.

Ved et fullstendig register vil låntakeren selv kunne skaffe oversikt over egen gjeld. Som nevnt innledningsvis, er manglende oversikt over gjeld en av årsakene til tilbakevendende betalingsproblemer.

3.3 Rapporteringsplikt

Juss-Buss mener at finansforetakene skal være pålagt å melde inn opplysninger til registeret, uavhengig av om det blir en offentlig eller privat modell. Juss-Buss stiller seg bak departementets vurdering om at høy grad av rapportering er nødvendig for at registreringsordningen skal fungere etter formålet.

3.4 Oppdateringsfrekvens

- *Det bes særskilt om høringsinstansens syn på spørsmålet om oppdateringsfrekvens.*

Juss-Buss stiller seg bak departementets forslag om at ny kreditt og kredittramme må rapporteres «uten ugrunnet opphold».

Hva gjelder oppdateringsfrekvensen av saldo ser Juss-Buss de mulige problemstillingene som kan reises ved sanntidsrapportering. Juss-Buss mener månedlig oppdatering vil være tilstrekkelig for at registeret skal være formålstjenlig. Ved en månedlig oppdatering vil kredittyster ha en nokså oppdatert oversikt over forbrukskreditt, og dermed et godt grunnlag for å vurdere hvorvidt det skal ytes kreditt. Det vil også være lettere å få gjennomført ettersom sanntidsrapportering kan føre til økte kostnader for bransjen.

3.5 Tilgang/utlevering

- *Det bes om høringsinstansenes syn på disse tre alternativene.*

Juss-Buss stiller seg bak alternativ nummer 1 til ny § 34 b annet ledd i lov om tinglysning. Det er ingen grunn som tilsier at øvrige aktører skal ha innsyn i disse opplysningene. Alternativ 1 legger best til rette for at opplysningene vil brukes etter sin hensikt. Juss-Buss mener også at det må innføres et

system med gjenpartsbrief, slik at låntakeren til enhver tid vil være opplyst om hvem som henter informasjon om vedkommende. Dette er viktig av hensyn til personvernet.

Videre bør det tilrettelegges slik at personer som har mistanke om at de er utsatt for ID-tyveri kan få registrert en sperre på sitt personnummer.

3.6 Sletting av opplysninger

Juss-Buss er positive til departementets forslag til sletting av opplysninger ved en offentlig løsning. Sletting av opplysningene bør da skje «uten ugrunnet opphold». Hensynet til låntakerens mulighet for «ny start» bør her veie tungt. I tillegg er det et grunnleggende prinsipp at det ved behandling av personopplysninger ikke skal være registrert mer enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med registreringen.

3.7 Tilsyn

Juss-Buss stiller seg bak departementets forslag om at tilsyn av registeret skal skje i regi av Finanstilsynet.

Øvrige perspektiver – Livsoppholdssatsene

Juss-Buss har tidligere kommet med kommentarer til høring vedrørende endringer i gjeldsordningsloven med høringsfrist 05.03.12. Vi ønsker derfor i denne anledning å påminne departementet om våre synspunkter vedrørende en eventuell endring i standardiserte satser for livsopphold.

Juss-Buss har tidligere stilt seg bak et forslag om standardiserte satser for livsopphold ved utleggstrekk og ved gjeldsordning. Vi har noen merknader når det gjelder nivået på satsene.

Den sittende regjeringen har som mål å forbedre situasjonen for fattige i Norge. Juss-Buss mener at forslaget om å sette en felles livsoppholdssats ned til dagens standardiserte satser for livsopphold, er et skritt i helt feil retning.

Juss-Buss er enige i at dagens gjeldsordningssats er noe høy. Vi vil imidlertid påpeke at den standardiserte satsen for livsopphold i dag er for lav, dette gir særlig urimelige utslag der skyldnere lever med utleggstrekk over lengre perioder. Mange som får gjeldsordning har opplevd lengre perioder med utleggstrekk. Dette innebærer at mange som får gjeldsordning har i lange perioder levd på et eksistensminimum. Det er derfor viktig at de beholder tilstrekkelige midler til en akseptabel levestandard. Juss-Buss anbefaler derfor en mellomløsning; vi kan ikke godta en redusert livsoppholdssats under gjeldsordning dersom dagens standardiserte satser for livsopphold ikke økes.

Adgangen til å få utenrettslig gjeldsordning vil bli klart innsnevret dersom dagens standardiserte sats for livsopphold legges til grunn som en felles sats. Ved at skyldneren kan tilby å legge seg under livsoppholdssatsen, legges det til rette for å fremforhandle utenomrettslig gjeldsordning. Dette er fordelaktig for skyldnere, kreditorer og staten.

Satsen for livsopphold må være betydelig høyere enn satsene for sosialhjelp. Dersom man sitter igjen med den samme summen ved arbeid med utleggstrekk som man gjør ved å motta sosialhjelp, er det klart at mange mister motivasjonen for å arbeide.

En for lav fastsettelse av satsen vil også føre til at flere skyldnere vil miste gjeldsordningen underveis fordi at de ikke makter å følge opp forpliktelsene. Dersom man mister gjeldsordningen er skyldner i praksis avskåret fra å få en ny gjeldsordning. Juss-Buss erfarer at dersom skyldneren mister sin gjeldsordning vil de være tilbake i en situasjon der kreditor får innvilget utleggstrekk. De lever altså på et eksistensminimum over en meget lang periode.

Utleggstrekk og gjeldsordning vil typisk omfatte svært mange krav av ulik art. For de tilfeller hvor skyldneren er minstepensjonist eller av andre grunner ikke tjener tilstrekkelig til å kunne betale noe til kreditorene under gjeldsordningsperioden, vil Juss-Buss påpeke at vi har erfaring med at disse menneskene har slitt med nedbetalinger til kreditorene i en årrekke forut for gjeldsordningsperioden. Vi ser at våre klienter, i situasjoner som skissert ovenfor, har forbrukslån med en svært høy rente, hvor de har nedbetalt hovedstolen i sum, og i realiteten betaler nå kun nedbetaler renter.

Oppsummering

Juss-Buss ønsker at:

- Innføringen av et gjeldsregister må utformes slik at frarådingsplikten etter finansavtaleloven § 47 får en sterkere stilling enn i dag, og slik at forbrukerne selv vil kunne benytte registeret til å skaffe seg oversikt over egne gjeldsforpliktelser.
- Det innføres et register basert på den offentlige modellen.
- Kreditt sikret ved kausjon bør omfattes.
- Det bør innføres en nedre grense, men at denne ikke må overstige kr 5.000.
- Både innvilget kredittramme og saldo registreres.
- Registeret bør utvides, slik at offentlig gjeld også omfattes.
- Det skal være en rapporteringsplikt.
- Ny kreditt og kredittramme må registreres «uten ugrunnet opphold».
- Ny § 34 b annet ledd i lov om tinglysning av 7. juni 1935 lyder som i alternativ 1.
- Sletting av opplysninger skal skje «uten ugrunnet opphold».
- Finanstilsynet skal føre tilsyn.

Vennlig hilsen

Gjeldsgruppa hos Juss-Buss ved

Andrea Salomonsen

Marie Lilleløykken

Erling Selen

Vibeke Holm Rødseth

Andrea Drolsum

Silje Fjeld

Mina Rabo Lund-Roland

Bernhard Hagevik

gof@jussbuss.no

telefon: 22 84 29 28/22 84 29 21