



# Innst. S. nr. 36

(2004-2005)

## Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Dokument nr. 8:66 (2003-2004)

### **Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Audun Bjørlo Lysbakken, Heidi Grande Røys, Magnar Lund Bergo og Kjetil Bjørklund om tiltak for å hindre en ny gjeldskrise**

Til Stortinget

#### **1. SAMMENDRAG**

##### **1.1 Innledning**

##### ***Sammendrag***

Stortingsrepresentantene Audun Bjørlo Lysbakken, Heidi Grande Røys, Magnar Lund Bergo og Kjetil Bjørklund har den 27. april 2004 fremmet følgende forslag:

1. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at låntaker får forkjøpsrett til fordringen på samme vilkår som långiveren er villig til å selge for til tredjepart.
2. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til lovendringer som styrker kontrollen av form og innhold i markedsføring av usikret kreditt, slik at de reelle betingelsene for kunden kommer klart fram.
3. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til lovendringer som pålegger utlåner frarådingsplikt etter mønster av finansavtaleloven § 47, også ved relevante former for utlån som reguleres av kredittkjøpsloven.
4. Stortinget ber Regjeringen ta initiativ til en gjennomgang av om praktiseringen av finansavtaleloven § 47 om fraråding fungerer tilfredsstillende.
5. Stortinget ber Regjeringen utrede endringer i lov om foreldelse av fordringer med sikte på å vurdere om loven kan endres for å avhjelpe situasjonen til skyldnere som har sittet særlig lenge med gjeld de ikke kan betjene.

6. Stortinget ber Regjeringen utrede adgang til personlig konkurs med sletting av gjeld, for eksempel etter mønster av amerikansk konkurslovgivnings kapittel 7."

I begrunnelsen for forslaget vises det til at norske husholdningers gjeldsbelastning er den høyeste på over ti år. Forrige gang vi i Norge opplevde kombinasjonen av høy arbeidsledighet og en for høy gjeldsbelastning endte tusenvis av mennesker opp som gjeldsofre. Det er nå påkrevd med politiske tiltak for å unngå at dette skjer en gang til. Det avgjørende for å unngå en ny gjeldskrise er at det føres en økonomisk politikk som reduserer arbeidsledigheten, en pengepolitikk som ikke bidrar til at husholdningene låner over evne og at trykket i boligmarkedet reduseres.

De tiltak som foreslås har i hovedsak to målsettinger. Det ene er å hindre at flere får gjeldsproblemer, det andre å avhjelpe de som likevel havner i en slik situasjon. For dem som allerede er gjeldsofre, har Norge en gjeldsordningslov. Forslagene som fremmes her vil styrke debtors stilling hvis man får betalingsproblemer. Ordninger som skal ivareta hensynet til dem med alvorlige gjeldsproblemer, må utformes slik at de ikke kan misbrukes av folk som vil unndra seg sine forpliktelser.

##### ***Komiteens merknader***

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjøl, Anne Helen Rui og Knut Storberget, fra Høyre, lederen Trond Helleland, Linda Cathrine Hofstad og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad, fra Kristelig Folkeparti, Einar Holstad og Finn Kristian Marthinsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, viser til det fremlagte forslaget fra representantene Audun Bjørlo

Lysbakken, Heidi Grande Røys, Magnar Lund Bergo og Kjetil Bjørklund om tiltak for å hindre en ny gjeldskrise.

Komiteen vil understreke at det er et grunnleggende prinsipp at alle låntakere skal gjøre opp for seg. Komiteen vil likevel bemerke at antallet gjeldsforhandlinger er stigende. Komiteen ser det som svært viktig å hindre at mennesker ender opp som gjeldsofre. Gjeldsbelastningen til husholdningene er i dag høyere enn på mange år da utlånsveksten de siste årene har vært betydelig større enn veksten i husholdningenes inntekter. Man ser videre tegn som tyder på at også de med forholdsvis høy inntekt kan havne i gjeldsproblemer. Dersom arbeidsledigheten stabiliserer seg på et høyt nivå, samtidig som man får et fall i boligmarkedet, kan dette få dramatiske konsekvenser for mange låntakere. Komiteen mener at antallet personer med for høye lån i forhold til betalingsevne er et grunnleggende problem, og at det derfor bør iverksettes tiltak for å forbygge at flere får gjeldsproblemer.

Komiteen viser videre til at et forslag om at livsoppholdssatsene for personer under gjeldsordning settes til 85 pst. av minstepensjon, nylig ble vedtatt av Stortinget (Innst. S. nr. 171 (2003-2004)).

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil understreke betydningen av en ansvarlig økonomisk politikk som sikrer lav rente og kronekurs for å trygge arbeidsplassene og sikre økt verdiskapning. Dette er en viktig forutsetning for å hindre at det oppstår en ny gjeldskrise i landet. Disse medlemmer viser til at det i løpet av Samarbeidsregjeringens regjeringstid er ført en økonomisk politikk som bl.a. har redusert boligrenten fra ca. 8 pst. til under 3 pst.

## **1.2 Forkjøpsrett for låntaker ved videresalg av gjeld**

### **Sammendrag**

Det har utviklet seg en uheldig praksis med videresalg av gjeld. Låntaker kan ikke motsette seg dette, og har heller ikke rett til å kjøpe sitt eget lån til samme pris. For låntaker vil dette ofte føles utrygt. Det kan også stilles spørsmål ved rimeligheten i at et låneforhold skal kunne overføres til en hvilken som helst finansinstitusjon, uten at den andre parten i låneforholdet skal kunne motsette seg dette.

Forslagsstillerne viser til at forrige gang dette ble behandlet i Stortinget (Innst. O. nr. 84 (1998-1999)), gikk et flertall i komiteen inn for at låntakeren burde ha mulighet til å kjøpe fordringen på samme vilkår som det långiveren er villig til å selge fordringen for til en tredjepart. Fordi flertallet ikke var i stand til å samles om hvordan dette skulle gjøres i praksis, ble dette imidlertid ikke vedtatt.

### **Komiteens merknader**

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, merker seg at i behandlingen av finansavtaleloven (Innst. O. nr. 84 (1998-1999))

gikk et flertall inn for at låntaker skulle få anledning til å kjøpe fordringen på samme vilkår som långiveren var villig til å selge fordringen for til en tredjepart. Gjennom den senere behandling av spørsmålet (Ot.prp. nr. 26 (2000-2001)) ble imidlertid en slik forkjøpsrett fra rådet, da mange av høringsinstansene gikk imot. Endringer i inkassoloven ivaretar også mange av de hensyn en forkjøpsrett vil omhandle. Flertallet er bekymret for at en forkjøpsrett vil kunne svekke betalingsviljen og virke svært urettferdig overfor de som betaler sin gjeld med renter til rett tid. Flertallet viser til at forkjøpsrett i hovedsak er relevant i tilfeller der fordringer har vært misligholdt over lengre tid som følge av betalingsvansker, og således blir omsatt til underkurs av bankene. Flertallet er bekymret for at en innføring av forkjøpsrett vil gjøre det vanskeligere for vanlige mennesker å ta opp lån.

Flertallet vil på denne bakgrunn ikke støtte punkt 1 i forslaget.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti peker på at det er stor variasjon i hvordan videresolgte lån håndteres mellom de ulike aktørene, og det finnes mange eksempler på at låntakere blir behandlet på en urimelig måte. Dette medlem vil stille spørsmålstejn ved om det er rimelig at et låneforhold til en bank skal kunne overføres til en hvilken som helst finansinstitusjon, uten at den andre parten i låneforholdet skal kunne motsette seg dette. Det bør slik sett være rimelig at låntaker gis tilbud om å kjøpe fordringen på samme vilkår som det långiveren er villig til å selge fordringen for til en tredjepart. Låntaker som avtalepartner har her en mer beskyttelsesverdig interesse enn den tredjepart som ønsker å kjøpe fordringen. Dette medlem vil understreke at flertallet ved behandlingen av Innst. O. nr. 84 (1998-1999) var enig i departementets vurdering av at det kan framstå som støtende at fordringen selges til et så lavt beløp at låntakeren selv kunne hatt mulighet til å innfri lånet med et tilsvarende beløp. Dette medlem vil til slutt fremheve at regelen om forkjøpsrett i lovteksten bør begrenses til å gjelde forbrukerforhold.

Dette medlem vil derfor gå inn for punkt 1 i forslaget.

## **1.3 Styrket kontroll av markedsføringen av usikret kreditt**

### **Sammendrag**

Omfanget av usikret kortsiktig kreditt har vært økende de siste årene. Usikrede lån har høyere rente enn lån med sikkerhet. De siste årene har renter på over 20 pst. ikke vært uvanlig for forbrukslån. Finansieringsselskapene reklamerer ofte med kort saksbehandlingstid og enkle krav til låntaker. Det er grunn til å stille spørsmålstejn ved om dette fører til uforsvarlig kredittvurdering. Regelverket om markedsføring fokuserer særlig på kredittytters opplysningsplikt. Det voksende omfanget av ufullstendig og aggressiv markedsføring tyder imidlertid på at denne plikten enten ikke overholdes godt nok, eller ikke er streng nok. En styr-

ket kontroll av markedsføringens form og innhold er derfor nødvendig.

#### **Komiteens merknader**

Komiteen merker seg at omfanget av usikret kort-siktig kreditt har vært økende de siste årene. Markedsføring av usikret kreditt i form av forbrukslån, betalingsutsettelse og kontokreditt som ikke i tilstrekkelig grad gir informasjon om rentenivå og pris, må i sterkere grad kontrolleres for å forbygge at enkeltmennesker får gjeldsproblemer. Komiteen mener en aggressiv markedsføring av forbrukslån med skyhøye renter ikke er ønskelig.

Komiteen vil på denne bakgrunn støtte punkt 2 i forslaget.

### **1.4 Forsterket frarådingsplikt**

#### **Sammendrag**

Finansavtaleloven slår fast at utlåner har en frarådingsplikt når forholdene tilsier at låntaker ikke bør ta opp lån. Det er viktig å overvåke at frarådingsplikten blir tilstrekkelig håndhevd. Kredittilsynet har ansvaret for å overvåke dette markedet, men den individuelle kredittvurderingen overvåkes ikke på samme måte. I tillegg gjelder frarådingsplikten bare utlån som kommer inn under finansavtaleloven. Kontokredittkjøp reguleres av kredittkjøpsloven. Denne kreditten benyttes gjerne uten at kunden er klar over at den effektive renten er svært høy. Det er derfor behov for bedre samordning av reglene i finansavtaleloven og kredittkjøpsloven, slik at frarådingsplikten gjelder i alle relevante tilfeller.

#### **Komiteens merknader**

##### **KREDITTKJØPSLOVEN**

Komiteen viser til at finansavtaleloven § 47 slår fast at utlåner har en frarådingsplikt når låntakers økonomiske evne eller andre forhold tilsier at lån ikke bør innvilges. Kredittkjøp reguleres ikke av denne bestemmelsen. Komiteen ser derfor behov for bedre samordning av reglene i finansavtaleloven og kredittkjøpsloven, slik at frarådingsplikten gjelder i alle relevante tilfeller. Komiteen ønsker således å innføre en frarådingsplikt for kredittyster i kredittkjøpsloven etter mønster av finansavtaleloven. Dette er for å unngå at kredittyster spekulerer i høyere risiko, og at kortsiktige kreditter dermed gis til personer som av økonomiske eller andre forhold ikke bør innvilges lån eller kreditt. En slik frarådingsplikt etter kredittkjøpsloven vil også legge større ansvar på utlåner i forbindelse med kredittvurdering, og er et viktig forebyggende tiltak for å unngå en ny gjeldskrise.

Komiteen vil på denne bakgrunn støtte punkt 3 i forslaget.

##### **FINANSAVTALELOVEN § 47**

Vedrørende finansavtaleloven § 47, er komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, ikke kjent med hvorvidt frarådingsplikten fungerer tilfredsstillende. Flertallet mener det bør

være i departementets interesse å holde et våkent øye med hvordan dette fungerer i det daglige.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet understreker at frarådingsplikten nødvendigvis må være sammenfallende med et negativt svar på en låne- eller kredittsøknad. Det vil være totalt selvmotsigende at en kredittinstitusjon samtidig skal innvilge og fraråde ett og samme lån/kreditt til en og samme søker. En fraråding ligger implisitt i et negativt svar på en låne-/kredittsøknad uavhengig av den relativt nyinnførte bestemmelsen i finansavtalelovens § 47.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vil på denne bakgrunn ikke støtte punkt 4 i forslaget.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til finansavtaleloven § 47 som slår fast at utlåner har en frarådingsplikt når forholdene tilsier at låntaker ikke bør ta opp lån. Det er viktig å overvåke at frarådingsplikten blir tilstrekkelig håndhevd. Kredittilsynet har ansvaret for å overvåke lånemarkedet, men den individuelle kredittvurderingen overvåkes ikke på samme måte. Slik det er i dag, gjelder frarådingsplikten bare utlån som kommer inn under finansavtaleloven. Kontokredittkjøp faller ikke inn under finansavtaleloven, men reguleres av kredittkjøpsloven. Her er den effektive renten ofte svært høy. Dette medlem vil fremheve at det er behov for bedre samordning av reglene i finansavtaleloven og kredittkjøpsloven, slik at frarådingsplikten gjelder i alle relevante tilfeller.

Dette medlem vil derfor gå inn for punkt 4 i forslaget.

### **1.5 Foreldelse av fordringer**

#### **Sammendrag**

Foreldelsesfristen for pengelån er på 10 år. Avbrytelse skjer dersom debitor erkjenner kravet uttrykkelig eller gjennom sine handlinger. Ethvert forsøk på å gjøre opp for seg, vil da medføre at det blir enda vanskeligere å bli ferdig med et lån man ikke klarer å betjene. Selv om utgangspunktet er at alle skal gjøre opp for gjelden sin, bør det vurderes om det skal bli vanskeligere å avbryte foreldelse.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vil bemerke at den norske gjeldsordningsloven sikrer en full gjennomgang og opprydding i skyldnerens økonomi. Gjennom gjeldsordningsloven har man et tilstrekkelig lovverk for å hjelpe gjeldsoffer som ikke har kunnet betjene sin gjeld over lengre tid.

Flertallet vil på denne bakgrunn ikke støtte punkt 5 i forslaget.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at den alminnelige foreldelsesfrist for fordringer er på tre år. Foreldelsesfristen for

pengelån er derimot på ti år. Det er gode grunner for at hovedreglene for foreldelse er slik. Problemet dette medlem vil vise til, oppstår ved avbrudd av foreldelse. Avbrytelse skjer dersom debitor erkjenner kravet uttrykkelig eller gjennom sine handlinger. Ved slike avbrudd begynner foreldelsesfristen å løpe på nytt. Dermed vil ethvert forsøk på å gjøre opp for seg, medføre at det blir enda vanskeligere å bli ferdig med et lån man har problemer med å betjene. Dette medlem vil understreke at utgangspunktet selvfølgelig er at alle skal gjøre opp for gjelden sin. Likevel er det ugunstig at noen i årevis skal slite med en gjeld de likevel ikke vil klare å betjene. Det bør derfor vurderes om det skal bli vanskeligere å avbryte foreldelse.

Dette medlem går derfor inn for punkt 5 i forslaget.

### **1.6 Utredning av adgang til personlig konkurs med sletting av gjeld**

#### **Sammendrag**

Ved en personlig konkurs vil restgjelden fortsatt hefte ved skyldneren etter at dividende er utbetalt til kreditorene. I enkelte land, som USA, har en imidlertid et system som åpner for sletting av gjeld ved personlig konkurs. Ifølge den amerikanske konkurslovens kapittel 7 er resultatet av konkursbehandlingen at den delen av gjelden som ikke kan dekkes med midler boet kan realisere, blir slettet.

I Norge er det i hovedsak gjeldsordningsloven som skal ta seg av enkeltpersoner som havner i økonomisk uføre. Det er imidlertid grunnlag for en debatt om hvorvidt loven er effektiv nok. Et bidrag til debatten vil være en utredning av adgang til personlig konkurs med sletting av gjeld i Norge.

#### **Komiteens merknader**

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, mener at en utredning vedrørende adgang til personlig konkurs med tilhørende gjeldssletting i Norge, vil sette økt fokus på muligheten til å komme ut av et gjeldsforhold for personer som har fått en uoverkommelig gjeldsbyrde.

Flertallet vil påpeke utgangspunktet om at avtalt gjeld skal tilbakebetales og at hver enkelt har et selvstendig ansvar for å foreta de nødvendige overveielser ved stifting av gjeld. Samtidig ser flertallet at uforutsette forhold kan medføre situasjoner som vil virke svært tyngende for enkelte personer. Flertallet er av den oppfatning at Stortinget bør kunne skaffe seg informasjon om alternative modeller for å hjelpe enkeltmennesker i en vanskelig situasjon. På denne bakgrunn vil flertallet støtte forslaget om å utrede muligheten for personlig konkurs og sletting av gjeld etter mønster av lovgivningen i USA.

Flertallet vil påpeke at en på nåværende tidspunkt kun støtter en utredning av hvordan tilsvarende regler vil slå ut i forbindelse med norske forhold, og vil komme tilbake med en konkret vurdering av mulige reglers egnethet når utredningen foreligger og konsekvensene beskrevet.

Flertallet vil på denne bakgrunn støtte en slik utredning som angitt i punkt 6 i forslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti deler forslagsstillernes bekymring over at enkelte av ulike årsaker havner i et så stort økonomisk uføre at de blir ute av stand til å gjøre opp for seg. Det er derfor behov for et lovverk som kan bidra til å rydde opp i skyldnerens økonomi, og gi muligheter til en ny start. Disse medlemmer viser til at gjeldsordningsloven allerede i dag åpner for at gjeldsordningsperioden kan settes til "0", dvs. at gjelden slettes med en gang. Vilåret etter gjeldsordningsloven § 5-2 er at det foreligger tungtveiende grunner for å sette gjeldsordningsperioden kortere enn fem år.

Disse medlemmer vil presisere at utgangspunktet er at gjeld som er stiftet etter avtale, skal betales. Det er derfor viktig at en adgang til umiddelbar gjelds-sanering må knyttes til strenge kriterier som både ivaretar hensynet til den enkelte, og som ikke virker støtende for andre skyldnere eller samfunnet for øvrig. Disse medlemmer er også bekymret for at et nytt rettsinstitutt, som i praksis vil bety en umiddelbar sletting av forbruksgjeld, vil ha uheldige virkninger på kredittmarkedet. Økt risiko for utlånere vil trolig føre til en renteheving på denne formen for kreditt. Disse medlemmer mener gjeldsordningsloven balanserer disse hensynene på en tilfredsstillende måte, og ser ikke behov for å innføre ytterligere regler på området.

Disse medlemmer støtter derfor ikke punkt 6 i forslaget.

## **2. FINANSKOMITEENS MERKNADER**

Finanskomiteen fikk oversendt forslag til innstilling fra justiskomiteen ved brev av 10. november 2004, og behandlet dette i sitt møte 16. november 2004. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmer fra Senterpartiet og Kystpartiet, hadde ikke merknader til saken. Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Kystpartiet la frem følgende merknad:

"Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Kystpartiet viser til de merknader som framkommer fra justiskomiteen angående tiltak for å hindre en ny gjeldskrise. Disse medlemmer deler forslagsstillernes synspunkt og forslag når det gjelder pkt 1-4 samt punkt 6, men ikke når det gjelder punkt 5. Disse medlemmer slutter seg til merknadene i innstillingen i tråd med disse synspunktene. Disse medlemmer støtter i samsvar med dette flertallets forslag til vedtak, samt punktene a og b i forslaget fra mindretall."

## **3. FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:**

- Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at låntaker får forkjøpsrett til fordringen på samme vilkår som långiveren er villig til å selge for til tredjepart.

- b. Stortinget ber Regjeringen ta initiativ til en gjennomgang av om praktiseringen av finansavtaleloven § 47 om fraråding fungerer tilfredsstillende.
- c. Stortinget ber Regjeringen utrede endringer i lov om foreldelse av fordringer med sikte på å vurdere om loven kan endres for å avhjelpe situasjonen til skyldnere som har sittet særlig lenge med gjeld de ikke kan betjene.

#### 4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

##### I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til lovendringer som styrker kontrollen av form og innhold i markedsføring av usikret kreditt, slik at de reelle betingelsene for kunden kommer klart fram.

##### II

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til lovendringer som pålegger utlåner frarådingsplikt etter mønster av finansavtaleloven § 47, også ved relevante former for utlån som reguleres av kredittkjøpsloven.

##### III

Stortinget ber Regjeringen utrede adgang til personlig konkurs med sletting av gjeld, for eksempel etter mønster av amerikansk konkurslovgivnings kapittel 7.

Oslo, i justiskomiteen, den 17. november 2004

**Trond Helleland**  
leder

**Anne Helen Rui**  
ordfører





