



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
22/2425 - TOF

Dato
12.05.2022

Dokument 8:200 S (2021-2022) – Representantforslag om å lukke gjeldsfeller

Jeg viser til brev 21. april 2022 til Finansdepartementet, der finansministeren er bedt om å gi en uttalelse til Dokument 8:200 S (2021–2022) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kathy Lie, Kari Elisabeth Kaski og Kirsti Bergstø om å lukke gjeldsfeller. Siden de fleste av forslagene gjelder spørsmål som hører under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde, besvares brevet av meg. Forslag nr. 4 og 5 hører under Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde, mens forslag nr. 7 hører under Barne- og familiedepartementets ansvarsområde, og disse forslagene kommenteres etter innspill fra disse departementene.

Jeg vil innledningsvis gi uttrykk for at jeg er enig i intensjonene i representantforslaget om at vi bør ha et regelverk som forhindrer at folk havner i gjeldsfellen. Dette kan imidlertid gjøres på flere måter. Veksten i forbrukslån har nå heldigvis bremsset opp. Det er gjennomført en rekke tiltak, og disse tiltakene synes å ha hatt god effekt. Som det fremgår av Finansmarkedsmeldingen 2022 (Meld. St. 12 (2021–2022)), er det høye misligholdet av forbrukslån like fullt et tegn på at mange låntakere ikke klarer å betjene gjelden de har tatt opp. Dette gir grunn til uro. Regjeringen følger derfor nøye med på utviklingen, og vurderer behovet for ytterligere tiltak. Tiltak som regjeringen har til vurdering, er nærmere omtalt i punkt 3.4.3 i Finansmarkedsmeldingen 2022.

Forslag nr. 1: «Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag om innføring av rentetak i Norge.»

I den nye finansavtaleloven (lov 18. desember 2020 nr. 146), som forventes å tre i kraft 1. januar 2023, er det i § 5-7 inntatt en bestemmelse om ågerrenter. Det følger av bestemmelsen at avtalevilkår om renter eller annet vederlag som står i et åpenbart

misforhold til kredittytelsen, eller som utilbørlig utnytter et avhengighetsforhold, gjeldsproblemer eller økonomisk nød (åger), ikke er bindende. Bestemmelsen er ny, men straffeloven 1902 hadde regler om åger i §§ 295 og 296. Disse reglene ble opphevet ved vedtakelsen av straffeloven 2005. For kredittavtaler med urimelig høye renter kan også avtaleloven § 36 om urimelige avtalevilkår være av betydning.

Om avtalevilkårene rammes av de nevnte bestemmelsene må vurderes konkret for den enkelte kunde. Det er derfor mulig at det i tillegg bør innføres regler som mer generelt setter forbud mot renter som overstiger en viss grense eller et «tak». I

Finansmarkedsmeldingen 2022 punkt 3.4.3 uttales følgende:

«Europakommisjonen la 30. juni 2021 frem forslag til nytt forbrukerkredittdirektiv. Etter forslaget kan det bl.a. bli krav om å innføre tak på renter eller totale kostnader for forbrukslån. Begrunnelsen for forslaget om rente- eller kostnadstak er at dette vil styrke forbrukervernet i EU. Rente- og kostnadstak finnes fra før i en del EU-land, og kan ha en viktig funksjon i markeder der tilbud om lån med kort løpetid og høye kostnader er utbredt. Samtidig som slike tak kan begrense urimelig høye renter, kan de potensielt også virke normdannende og slik bidra til høyere rentenivåer, samt fjerne lånetilbud som mange kan ha bruk for på tross av kostnaden. Det synes ikke å være et særlig omfang av små lån med kort løpetid i Norge, men regjeringen vil vurdere behovet for rentetak i Norge når forbrukerkredittdirektivet er vedtatt i EU.»

Representantforslaget går ut på at det skal legges frem et forslag om rentetak i Norge. Som det fremgår, vil regjeringen vurdere dette spørsmålet, og det bør etter mitt syn ikke konkluderes før spørsmålet er grundig utredet.

Forslag nr. 2: «Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å begrense bruken av eksterne inkassatorer ved innkreving av usikret gjeld.»

Etter hovedregelen i inkassoloven § 17 plikter skyldneren å erstatte fordringshaverens nødvendige kostnader ved utenrettslig inndrivning av forfalte pengekrav. I inkassoforskriften er det gitt satser for kostnadene skyldneren plikter å erstatte. Kostnadene skyldnerne kan måtte erstatte, er høyere hvis inndrivningen skjer gjennom et inkassoforetak, enn hvis fordringshaveren inndriver kravet selv. Differansen øker med kravenes størrelse, og ved inndrivning av store krav er den betydelig.

Slik jeg ser det, bør likevel ikke lovgiveren begrense bruken av inkassoforetak ved inndrivning av usikret gjeld, så lenge kravet er rettmessig. En sak er at hensynet til fordringshaveren taler for dette. Jeg viser i den forbindelse særlig til at det er av avgjørende betydning for fordringshaverne å få inndrevet penger de har krav på. Men det er også viktig for næringsdrivende å kunne spesialisere seg på visse varer eller tjenester, og å anskaffe andre varer og tjenester fra tilbydere av disse. En annen sak er at det ville kunne gå ut over skyldnerne dersom fordringshaverne måtte inndrevet kravene selv. Jeg viser i den forbindelse til at det gjelder regler for inkassoforetakenes inndrivning som beskytter skyldnerne, og at inkassoforetakene har bevilling fra Finanstilsynet og er under Finanstilsynets tilsyn. Dersom forbrukere mener at

inkassoregelverket er brutt i deres sak, kan de klage til Finansklagenemnda Inkasso. Kort sagt er det grunn til å tro at inndrivningen gjennomgående ville blitt mindre profesjonell dersom fordringshaverne inndrev kravene selv i stedet for å sette bort inndrivningen til et inkassoforetak. Jeg går også ut fra at sakene generelt sett ville gått raskere til namsmyndighetene dersom fordringshaverne ikke hadde anledning til å bruke inkassoforetak.

Forslag nr. 3: «Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for at kreditor må dekke rettsgebyr ved inndrivning av usikret gjeld, effektene av å halvere rettsgebyret ved utleggsforretninger og tvangssalg og muligheten for å begrense anledningen til å kreve tidligere rettsgebyr ved ny utleggsbegjæring.»

Som nevnt i vurderingen av forslag nr. 2 over er det av avgjørende betydning for fordringshaverne å få inndrevet penger de har krav på. Det er imidlertid betenkelig både av hensyn til skyldnerne og namsmyndighetene hvis fordringshaverne begjærer tvangsfullbyrdelse uten at det er nødvendig. Som ledd i oppfølgingen av en arbeidsgrupperapport med forslag til ny inkassolov vurderer departementet ulike tiltak for å forebygge unødvendige begjæring om tvangsfullbyrdelse. I dette pågående lovarbeidet inngår bl.a. et forslag om at fremmedinkassoforetak ikke kan dekke rettslige kostnader for fordringshaveren.

Etter tvangsfullbyrdsesloven § 3-1 første ledd første punktum skal saksøkte (typisk skyldneren) som hovedregel erstatte saksøkerens (typisk fordringshaverens) saks-kostnader i en sak om tvangsfullbyrdelse så langt saken og kostnadene har vært nødvendige. Begrunnelsen for regelen er ifølge merknaden til paragrafen i Ot.prp. nr. 65 (1990–1991) at den som tvinges til å gå til sak for å få gjennomført sitt krav, bør få erstattet kostnadene. Det vises også til at dette er den alminnelige regelen i sivilprosessen, og at kravene som kan kreves tvangsfullbyrdet, i sin alminnelighet vil være klare, slik at saksøkte vanligvis ikke vil ha noen grunn for å vegre seg mot å oppfylle frivillig.

Slik jeg ser det, er det et riktig prinsipp at skyldneren skal erstatte fordringshaverens nødvendige kostnader til tvangsfullbyrdelse. Utgangspunktet for saken er at skyldneren har misligholdt betalingsforpliktelsen sin, og det tilsier at det er skyldneren og ikke fordringshaveren eller andre som bør bære kostnadene. Jeg vil understreke at manglende betaling ikke nødvendigvis skyldes betalingsvansker. Det kan også skyldes manglende betalingsvilje. Dersom det ble vanskelig eller kostbart for fordringshavere å inndrive forfalte pengekrav, antar jeg at manglende betalingsvilje ville blitt et større problem enn det er nå. Det ville bl.a. gått ut over fordringshaverne, arbeidstakere hos fordringshaverne, de av fordringshavernes kunder som betaler det de skal, og norsk økonomi mer generelt. Dersom skyldneren pga. økonomiske vanskeligheter eller andre årsaker ikke har mulighet til å betale, bør han eller hun ta kontakt med fordringshaveren eller inkassoforetaket for å finne en utenrettslig løsning, som betalingsutsettelse.

I de senere årene er en rekke gebyrer i justissektoren blitt justert ned til selvkost, gjennom endringer i rettsgebyrloven. Gebyret for utlegg er imidlertid fortsatt høyere enn selvkost. Regjeringen vil komme tilbake til dette i de alminnelige budsjettprosessene fremover. Jeg kan legge til at det såkalte skrivesalæret for utleggsbegjæringer ble halvert da det i 2020 ble fastsatt en ny forskrift om saksøktes ansvar for sakskostnader ved tvangsfullbyrdelse.

Etter mitt syn må forfalte krav på sakskostnader kunne tvangsinnføres, som andre forfalte pengekrav.

Forslag nr. 4: «Stortinget ber regjeringen sørge for at kommunal gjeldsrådgivning og frivillige ordninger har tilstrekkelig kapasitet til å gi råd til dem som trenger hjelp, innen rimelig tid, og at de har tilstrekkelig kompetanse til å kunne bistå folk som har gjeldsproblemer, i møte med profesjonelle kreditorer.»

Etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 17 skal kommunen gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Økonomi- og gjeldsrådgivning inngår i NAV-kontorets råd- og veiledningsplikt. Kommunens råd- og veiledningstjeneste må dimensjoneres slik at den har tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet for slik hjelp.

Tidligere undersøkelser tyder på at det har vært utfordringer knyttet til tilgjengeligheten til økonomisk rådgivning i NAV-kontorene. Det er over flere år iverksatt tiltak for å øke tilgjengeligheten til tilbudet til personer med økonomi- og gjeldsproblemer. NAVs økonomi- og gjeldsrådgivningstelefon har som formål å gjøre økonomisk rådgivning lettere tilgjengelig og tilby enkel rådgivning med sikte på hjelp til selvhjelp. Den landsdekkende telefonen er et lavterskeltilbud og et supplement til den personlige rådgivningen i NAV-kontorene. Servicegraden er god, med lav gjennomsnittlig ventetid. Kapasiteten og bemanningen ved økonomi- og gjeldsrådgivningstelefonen ble utvidet i 2021. Direktoratet har utviklet en digital veiviser som samler informasjon om økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning på nav.no.

Sosialtjenesteloven stiller ikke bestemte krav til kvalifikasjoner eller utdanningsbakgrunn for dem som skal gi råd og veiledning. Kommunen har ansvar for å gi nødvendig opplæring til ansatte som yter tjenesten. Økonomisk rådgivning krever godkompetanse. Det er over flere år iverksatt tiltak for å heve kvaliteten og kompetansen i tilbudet til personer med økonomi- og gjeldsproblemer. Statsforvalterne gjennomfører løpende opplæring og kompetanseheving gjennom kurs, samlinger og faglige fora for ansatte i NAV-kontorene som jobber med økonomisk rådgivning. Fagmateriell til bruk i undervisning og for veiledere i NAV-kontorer er oppdatert, digitalisert og gjort tilgjengelig på nett. Det er etablert videreutdanningstilbud i økonomisk rådgivning ved Universitetet i Agder, Nord Universitet i Bodø og OsloMet.

Det er etablert en landsdekkende råd- og veiledningstjeneste (en direktelinje) for ansatte som arbeider med økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i NAV-kontorene. Det er i enkelte fylker etablert interkommunale kompetansesentre for samarbeid og bistand til kommunene i økonomirådgivningssaker.

Alle som henvender seg til NAV-kontoret, har rett til å levere søknad for å få sin sak vurdert. Råd og veiledning er en tjeneste som det skal fattes vedtak om eller som skal inngå som del av et vedtak. Et vedtak om rett til tjenesten skal inneholde tidspunktet for rådgivningen eller en tidsfrist for når tjenesten skal oppfylles. Hva som er en forsvarlig tidsfrist, vil avhenge av de konkrete behovene og sakens art. Vedtaket kan påklages til Statsforvalteren, for eksempel dersom man mener tjenesten ikke tilbys innen forsvarlig tid.

Statsforvalterens myndighet til å overprøve kommunale enkeltvedtak har en viktig rettssikkerhetsfunksjon for innbyggerne. Statlig tilsyn med at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter overfor innbyggerne har en tilsvarende funksjon.

Tilsynsmyndighetene på dette området er Statens helsetilsyn, som overordnet tilsynsmyndighet, og Statsforvalterne. Statsforvalterne velger hvilke tjenesteområder det skal føres tilsyn med på grunnlag av risikovurdering og lokal kjennskap. Statens helsetilsyn velger hvert år ut tema for landsomfattende tilsyn. Tilsynsmyndighetene skal medvirke til at rettssikkerheten og befolkningens behov for sosiale tjenester ivaretas, at tjenestene drives på en faglig forsvarlig måte, og at svikt i tjenesteytingen forebygges, avdekkes og følges opp.

Forslag nr. 5: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en rapport om dekningsgrad for gjeldsrådgivere, ventetiden for å få time hos en gjeldsrådgiver og hvilken kompetanse gjeldsrådgiverne har.»

Det finnes ingen nyere undersøkelser som belyser tilgjengelighet og kvalitet på den økonomiske rådgivningen i NAV-kontorene. Så langt er det heller ikke gjennomført et landsomfattende tilsyn av Statens helsetilsyn der økonomisk rådgiving inngår som et eksplisitt tema for tilsyn. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer videre, som et ledd i den årlige dialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet om prioritering av FoU-, utrednings- og analyseoppdrag, om det kan gjennomføres et utredningsoppdrag for å få oppdatert kunnskap om tilgjengelighet og kvalitet på den økonomiske rådgivningen i NAV-kontoret.

Forslag nr. 6: «Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å forby salg av forfalte fordringer hvor forbruker er debitor.»

Det er et alminnelig pengekravsrettslig prinsipp at fordringer fritt kan overdras. I gjeldende finansavtalelov § 45 er det gitt særlige regler om overdragelse av fordringer når et finansforetak eller en kommune eller fylkeskommune er kredittgiver. Bestemmelsen er videreført i § 2-13 i den nye finansavtaleloven. Det følger av § 2-13 annet ledd i den nye loven at når et finansforetak eller en kommune eller

fylkeskommune er kreditor for en fordring, kan fordringen overdras bare dersom skyldneren særskilt samtykker til overdragelsen. Kravet om samtykke gjelder likevel ikke dersom fordringen overdras til et organ for stat eller kommune eller til et finansforetak som etter reglene i finansforetaksloven eller regler gitt i medhold av finansforetaksloven, kan tilby tilsvarende kreditt til forbrukere i Norge.

Videre følger det av første ledd i den nevnte bestemmelsen at ved overdragelse av fordringer gjelder loven tilsvarende i forholdet mellom skyldneren og erververen av fordringen, med mindre noe annet er fastsatt i lov. I § 2-14 i den nye loven, som svarer til § 55 i gjeldende finansavtalelov, er det fastsatt at skyldneren overfor erververen eller panthaveren kan gjøre gjeldende de samme innsigelser og motkrav som han eller hun kunne gjøre gjeldende overfor avhenderen, med mindre noe annet er fastsatt i lov. Reglene i finansavtaleloven gir dermed i utgangspunktet et godt rettslig vern for låntakere i forbindelse med overdragelse av fordringer.

Jeg er likevel enig i at det kan være grunn til å se nærmere på om det bør innføres ytterligere begrensninger i adgangen til å overdra fordringer der skyldneren er forbruker. Skyldneren kan oppleve at den nye kreditoren opptrer mer aggressivt enn den opprinnelige kreditoren. Samtidig må man også se hen til at kreditors mulighet til å overdra sin portefølje med forfalte fordringer kan dekke et praktisk behov fordi man på denne måten kan sikre likviditeten og redusere risikoen forbundet med fordringer som ikke blir betalt. Man må derfor finne frem til en regulering som balanserer interessene til både den opprinnelige kreditoren, den nye kreditoren og skyldneren.

Dette spørsmålet har en side mot departementets pågående arbeid med ny inkassolov, og det er i den sammenheng naturlig å vurdere spørsmålet enten som en del av dette arbeidet, eller gjennom andre vurderinger.

Forslag nr. 7: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et konkret forslag om å utvide gjeldsregisteret.»

Barne- og familiedepartementet arbeider med et utkast til høringsnotat om endringer i gjeldsinformasjonsforskriften om utvidelse av gjeldsinformasjonsordningen med nye former for gjeld, herunder pantesikret gjeld i form av boligkjøp og gjeld pantesikret i registrerte kjøretøy. Barne- og familiedepartementet vurderer i tillegg om det bør settes i gang en lovprosess for å utvide ordningen ytterligere med usikrede former for gjeld.

Forslag nr. 8: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å forby markedsføring av forbrukslån.»

I markedsføringsloven er det gitt generelle regler om kontroll med markedsføring, handelspraksis og avtalevilkår i forbrukerforhold, og det stilles krav til god forretningsskikk mellom næringsdrivende, jf. § 1 i loven. § 6 første ledd slår fast at urimelig handelspraksis er forbudt. Det følger av § 5 bokstav d at «handelspraksis» blant annet omfatter markedsføring og reklame. I §§ 7 til 21 oppstilles det ytterligere og mer spesifiserte krav til markedsføring rettet mot forbrukere.

Markedsføringslovens alminnelige regler suppleres av reglene i finansavtaleloven § 46. Bestemmelsens første og annet ledd stiller krav til hvilke opplysninger som skal fremgå ved markedsføring av kredittavtaler.

Med hjemmel i § 46 tredje ledd og markedsføringsloven § 6 femte ledd er det fastsatt en forskrift om markedsføring av kreditt (forskrift 5. april 2017 nr. 437). Forskriften forbyr markedsføring av kreditt ved dørsalg, begrenser hvordan tilleggsfordeler (tilgift) kan vektlegges i markedsføringen, og begrenser adgangen til å fremheve visse opplysninger i markedsføringen. Blant annet følger det av forskriften § 5 at det ved markedsføring av kreditt ikke skal fremheves hvor raskt kreditten kan disponeres, hvor raskt svar man kan forvente på en forespørsel om kreditt, at det er en lav terskel for å få kreditt, at det er en enkel søknadsprosess, eller at kreditten er lett tilgjengelig på andre måter.

Et generelt forbud mot markedsføring av forbrukslån, slik representantforslaget synes å gå ut på, fremstår som et meget inngripende tiltak. Jeg er i tvil om konsekvensene av et slikt forbud og om dette fullt ut vil være i forbrukernes interesser, siden et forbud mot markedsføring vil begrense mulighetene til å kunne orientere seg i markedet. Etter mitt syn bør en eventuell ytterligere regulering først og fremst rette seg mot den aggressive markedsføringen og markedsføring som stimulerer til impulsive låneopptak og leder forbrukerens oppmerksomhet bort fra mulige negative konsekvenser ved låneopptaket.

Jeg nevner for øvrig at regjeringen vurderer andre tiltak som kan beskytte forbrukere mot kostbar kreditt. Blant annet har regjeringen til vurdering om det bør innføres et forbud mot tilleggsfordeler som er knyttet til kreditt.

Med hilsen


Emmie Mehl