



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 155 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i gjeldsordningsloven og
dekningsloven mv.

Innhold

1	Proposisjonens hoved-innhold	7	7.3	Departementets forslag i høringsnotatet	28
			7.4	Høringsinstansenes syn	28
2	Bakgrunnen for lovforslagene .	9	7.5	Departementets vurdering	29
2.1	Innledning	9			
2.2	Anmodninger fra Stortinget	9	8	Gjeldsordning for skyldnere bosatt utenfor Norge	31
2.3	Forskning og evaluering	9	8.1	Innledning	31
2.3.1	Innledning	9	8.2	Gjeldende rett	31
2.3.2	«Gjeldsordninger under press», SIFO-rapport 3-2005	10	8.3	Departementets forslag	31
2.3.3	«Gjeldsordninger i velstands-Norge», SIFO-rapport 7-2005	10	8.3.1	Forslaget i høringsnotatet fra 2008	31
2.3.4	Doktoravhandling om gjeldsordningsloven	11	8.3.2	Forslaget i høringsnotatet fra 2011	31
2.3.5	«Etter gjeldsordning», SIFO-rapport 11/2009	12	8.4	Høringsinstansenes syn	32
2.4	Tidligere endringer i gjeldsordningsloven	13	8.4.1	Høringsinstansenes syn på forslaget i høringsnotatet fra 2008	32
3	Statistikk	14	8.4.2	Høringsinstansenes syn på forslaget i høringsnotatet fra 2011	33
			8.5	Departementets vurdering	35
4	Utenlandske ordninger for gjeldssanering	15	8.5.1	Innledning	35
4.1	Innledning	15	8.5.2	Manglende muligheter til å gjennomføre egenforsøk	36
4.2	Sverige	15	8.5.3	Skyldnerens manglende tilstedeværelse i Norge	36
4.3	Danmark	16	8.5.4	Søkerens eiendeler og inntekter ..	37
4.4	Finland	16	8.5.5	Namsmannens myndighets-utøvelse	37
4.5	England	18	8.5.6	Utmåling av livsoppholdssatser	38
4.6	Tyskland	18	8.5.7	Søkere med utenlandske kreditorer	38
4.7	USA	18	8.5.8	Søkerens statsborgerskap	39
4.8	Initiativer i EU og fra Europarådet	18	8.5.9	Uttrykket «bosatt utenfor Norge»	39
5	Høring	20	8.5.10	Skyldnerens beskyttelse mot kreditorpågang under og etter gjeldsordning	39
5.1	Høringsnotatet fra 2008	20	8.5.11	Konklusjon	41
5.2	Høringsnotatet fra 2011	21	8.6	Avgjørelse i EU-domstolen om bostedskravet etter svensk rett	41
6	Kravet om egenforsøk før åpning av gjeldsforhandlinger .	24	9	Skatte- og avgiftskrav	42
6.1	Innledning	24	9.1	Innledning	42
6.2	Gjeldende rett	24	9.2	Gjeldende rett, bakgrunn og utvikling	42
6.3	Departementets forslag i høringsnotatet	25	9.3	Utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav i gjeldsforhandlingene	43
6.4	Høringsinstansenes syn	25	9.3.1	Gjeldende rett	43
6.5	Departementets vurdering	26	9.3.2	Departementets forslag i høringsnotatet	43
7	Låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden	28			
7.1	Innledning	28			
7.2	Gjeldende rett	28			

9.3.3	Høringsinstansenes syn	43	10.5.3	Oppgjør ved fleksibel nedbetaling	54
9.3.4	Departementets vurdering	43	10.5.4	Oppgjør ved førtidig avslutning ved kontantinnbetaling	54
9.4	Behandling av krav sikret ved legalpant i bolig	44	10.6	Departementets vurdering	54
9.4.1	Innledning	44	10.6.1	Ingen gjeldsordningsperiode for skyldnere uten betalingsevne	54
9.4.2	Gjeldende rett	44	10.6.2	Oppgjør ved engangsbeløp	55
9.4.3	Departementets forslag i høringsnotatet	45	10.6.3	Oppgjør ved fleksibel nedbetaling	56
9.4.4	Høringsinstansenes syn	45	10.6.4	Førtidig avslutning ved kontantoppgjør	56
9.4.5	Departementets vurdering	45			
9.5	Skatte- og avgiftskrav oppstått etter åpning	46			
9.5.1	Gjeldende rett	46			
9.5.2	Departementets forslag i høringsnotatet	47	11	Skyldnere med næringsgjeld ...	58
9.5.3	Høringsinstansenes syn	47	11.1	Innledning	58
9.5.4	Departementets vurderinger	48	11.2	Gjeldende rett	58
			11.3	Svensk og dansk rett	58
10	Gjeldsordningens lengde, alternative oppgjørsformer mv.	49	11.4	Tidligere vurderinger	59
10.1	Innledning	49	11.5	Departementets konklusjon i høringsnotatet	59
10.2	Gjeldende rett	49	11.6	Høringsinstansenes syn	59
10.2.1	Hovedregelen om gjeldsordningsperiodens lengde	49	11.7	Departementets vurdering	59
10.2.2	Adgangen til å stadfeste gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode	49	12	Gjeldsordning for straffedømte	61
10.2.3	Adgangen til å stadfeste gjeldsordninger med andre oppgjørsformer	50	12.1	Innledning	61
10.2.4	Rettspraksis omkring alternative oppgjørsformer	50	12.2	Gjeldende rett	61
10.3	Tidligere vurderinger	51	12.2.1	Åpning av gjeldsforhandling for straffedømte	61
10.3.1	Innledning	51	12.2.2	Gjeldsordningens innhold når strafferettslige krav er involvert	62
10.3.2	De opprinnelige reglene om gjeldsordningsperiodens lengde	52	12.3	Departementets forslag i høringsnotatet	62
10.3.3	Lovendringen i 2002	52	12.4	Høringsinstansenes syn	63
10.3.4	Justisdepartementets utredning om personlig konkurs	52	12.5	Departementets vurdering	63
10.4	Departementets forslag i høringsnotatet	52	13	Etterperioden	65
10.4.1	Innledning	52	13.1	Innledning	65
10.4.2	Vedrørende nedkortet eller ingen gjeldsordningsperiode	52	13.2	Gjeldende rett	65
10.4.3	Vedrørende oppgjør ved engangsbeløp	53	13.3	Vurderingen ved lovendringen i 2002	66
10.4.4	Førtidig avslutning av gjeldsordningen ved kontantoppgjør	53	13.4	Departementets omtale av etterperioden i høringsnotatet	66
10.5	Høringsinstansenes syn	53	13.5	Høringsinstansenes syn	66
10.5.1	Ingen gjeldsordningsperiode for skyldnere uten betalingsevne	53	13.6	Departementets vurdering	67
10.5.2	Oppgjør ved engangsbeløp	54	14	Behandlingen av straffebøter ved gjeldsordning	68
			14.1	Innledning	68
			14.2	Gjeldende rett	68
			14.3	Departementets forslag i høringsnotatet	68
			14.4	Høringsinstansenes syn	69
			14.5	Departementets vurdering	69

15	Samlokalisering av saksbehandlingen	70	17	Gjensidig anerkjennelse av gjeldsordninger i Norden	79
15.1	Innledning	70			
15.2	Gjeldende rett	70	18	Overgangsregler og ikrafttredelsesbestemmelser ...	80
15.3	Sakstilfang og saksfordeling i dag	70			
15.4	Departementets forslag i høringsnotatet	70	19	Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser	81
15.5	Høringsinstansenes syn	71			
15.6	Departementets vurdering	72	20	Merknader til de enkelte bestemmelsene	82
16	Standardisert livsoppholdssats for gjeldsordning og utlegg	74	20.1	Merknader til lovforslagets del I om endringer i dekningsloven	82
16.1	Innledning	74	20.2	Merknader til lovforslagets del II om endringer i gjeldsordningsloven	82
16.2	Gjeldende rett	74	20.3	Merknader til lovforslagets del III om endring i forbrukertvistloven ..	85
16.2.1	Utleggstrekk	74	20.4	Merknader til ikraftsettings- og overgangsbestemmelsene	85
16.2.2	Gjeldsordning	75			
16.3	Rettstilstanden i Sverige, Danmark og Finland	76			
16.3.1	Sverige	76			
16.3.2	Danmark	76			
16.3.3	Finland	76			
16.4	Arbeidsgruppens forslag	77			
16.5	Høringsinstansenes syn	77			
16.6	Departementets vurdering	77			
				Forslag til lov om endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv.	87



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 155 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv.

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 7. mai 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet legger med dette frem proposisjon om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) og lov 8. juni 1984 nr. 59 om fordringshavernes dekningsrett (dekningsloven). Forslagene til endring i dekningsloven er utarbeidet i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet. Proposisjonen er basert på departementets høringsnotater av hhv. 18. juli 2008 og 5. desember 2011.

Skyldnere som søker om gjeldsforhandlinger må etter gjeldende rett først ha forsøkt å komme frem til en utenrettslig gjeldsordning på egen hånd (*egenforsøket*). Dette leder i en del tilfeller til forsinkelser og dobbeltarbeid for de som er involvert i saken. Vilkåret foreslås derfor oppmyket ved at egenforsøk bare skal kreves i saker som egner seg for dette og hvor det ikke fremstår som usannsynlig at en utenrettslig ordning vil kunne komme i stand.

Dersom skyldneren ønsker å foreta et *låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden* må det etter gjeldende rett innhentes samtykke fra samtlige kredi-

torer, noe som kan være både vanskelig og upraktisk. Låneopptak i forbindelse med etablering av en gjeldsordning kan i noen tilfeller være hensiktsmessig i forbindelse med refinansiering av gjeld, overgang til rimeligere bolig mv. For å forenkle saksbehandlingen foreslås kravet om kreditorsamtykke erstattet med et krav om samtykke fra namsmannen.

Utenlandsboende med tilknytning til Norge kan ikke søke om gjeldsforhandling slik loven nå lyder. Departementet foreslår i proposisjonen at søknad om gjeldsforhandling fra utlandet i noen tilfeller kan behandles av norsk namsmyndighet. Gjeldsforhandling skal kunne åpnes dersom visse særvilkår er oppfylt og gjeldsordning er ubetenkelig i forhold til sakens opplysning. Forslaget er særlig ment å hjelpe nordmenn som arbeider i utlandet eller som av andre grunner har vanskeligheter med å flytte tilbake til Norge for å gjennomføre gjeldsforhandlinger. Også utlendinger som etter lengre opphold i Norge har pådratt seg gjeld til norske kreditorer kan etter forslaget søke om gjeldsordning uten å flytte tilbake. Forslaget i

proposisjonen her bygger på høringsnotatet fra 2011 og er således innskjerpet noe når det gjelder kravene til utenlandssøknadene i forhold til det som ble sendt på høring i 2008.

Det foreslås flere endringer når det gjelder behandlingen av *skatte- og avgiftskrav*, blant annet at fortrinnsretten for utleggstrekk i forhandlingsperioden skal bortfalle. Regelen som medfører at restanser på eiendomsskatt skal behandles som boliggjeld og rentebetjenes under gjeldsordningen foreslås erstattet av en regel om at slike krav skal gis full dekning. Det foreslås videre visse justeringer for å klargjøre hvordan krav på restskatt og tilgodebeløp oppstått etter åpning av gjeldsforhandling skal behandles.

Personer som har *gjeld etter å ha begått en straffbar handling* kan i visse tilfeller måtte vente i tre år før gjeldsforhandling kan åpnes. Dette kan føre til at det for enkelte vil ta uforholdsmessig lang tid å komme ut av problemene. Regelen foreslås derfor oppmyket ved at det i større grad enn i dag skal kunne gjøres unntak for personer som er i en klar rehabiliteringssituasjon. Videre foreslås presisert at bot ilagt ved dom bare skal kunne ettergis ved benådning. Bot ilagt ved forelegg skal kunne nedsettes av påtalemyndigheten som tidligere.

Det foreslås å *sentralisere saksbehandlingen av gjeldsordningssaker* til enkelte særlig utpekte «gjeldsordningsnamsmenn.» Lovforslaget går ut på at det skal kunne bestemmes i forskrift hvilke namsmenn som innenfor hvert politidistrikt skal ha gjeldsordningssaker. Myndigheten er foreslått lagt til «Kongen», men det vil i praksis være Politidirektoratet som etter delegasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet vil utforme og iverksette ordningen. Det er i dag 27 politidistrikter, et antall som nå er foreslått redusert til 18. Det vil således høyst sannsynlig bli tale om flere «gjeldsordningsnamsmenn» i hvert politidistrikt. Det er skyldnerens bostedskommune som er avgjørende for hvilken gjeldsordningsnamsmann vedkommende skal fremsette søknaden for, også der gjeldsordningssakene er samlet hos én nams-

mann for flere namsmannsdistrikter. Det er den namsmannen som søknaden skal fremsettes for, som skal stå for den videre saksbehandlingen etter gjeldsordningsloven. I den forbindelse vil denne namsmannen kunne opptre i andre namsmannsdistrikter innenfor «gjeldsordningsdistriktet». Begrensningene i tvangsfullbyrdsloven § 2-3 i adgangen til å opptre i andre namsmannsdistrikter vil forutsetningsvis ikke gjelde. I hvilken grad namsmannen skal rekvirere bistand fra andre namsmenn i «gjeldsordningsdistriktet», må avgjøres av praksis, eventuelt av overordnet nivå innen politi- og lensmannsetaten.

Det foreslås å etablere *standardiserte livsoppholdssatser til bruk ved gjeldsordning og utlegg*. Satser skal være et utgangspunkt for skjønnets som skal utøves i hver enkelt sak. Departementet forslår derfor å etablere forskriftshjemler i dekningsloven og gjeldsordningsloven for å fastsette satser for beregning av det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og hans familie.

Når det gjelder forslaget om *gjensidig anerkjennelse om gjeldsordningsavgjørelser* i Norden, jf. utredningen om «Nordisk Gældssanering», foreslås det ingen videre oppfølging i proposisjonen her. En lovgivningsprosess på dette feltet vil kreve nordisk samordning, og utredningen har etter det departementet er kjent med, ikke vært på høring i de øvrige nordiske landene foreløpig. Departementet er imidlertid positiv til forslagene, og det tas sikte på å følge opp saken på et senere tidspunkt.

Proposisjonen inneholder i tillegg noen forslag til enkelte mindre tekniske justeringer, bl.a. som følge av lovendringer på andre områder. Det er også foreslått en mindre endring i forbrukertvistloven når det gjelder fristen for å stevne et vedtak fra utvalget inn for tingretten. Fristen foreslås endret fra fire uker til en mnd., slik at det blir samsvare mellom denne fristen og den alminnelige ankefristen i tvistelovgivningen. Disse forslagene har det ikke vært ansett nødvendig å sende på høring.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 Innledning

Gjeldsordningsloven trådte i kraft 1. januar 1993. Den skal gi privatpersoner med alvorlige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll over sin økonomi. Den skal også sikre at gjelden innfris så langt det er mulig, og at det skjer en ordnet og rettferdig fordeling av skyldnerens midler mellom kreditorerne. Gjeldsordningsloven er et viktig virkemiddel i arbeidet med å motvirke og avhjelpe gjeldsproblemer. Til nå har over 50 000 personer benyttet seg av ordningen. Til enhver tid er anslagsvis 5 – 7 000 hushold underlagt en frivillig eller tvungen gjeldsordning etter loven. Bruken av loven har vært økende de senere år, og 2011 var hittil det året med høyest saksmengde noensinne. For 2012 var det en svak nedgang i saksmengden.

I 2007/2008 foretok departementet en gjennomgang av ulike sider ved gjeldsordningsloven, og enkelte forslag til lovendringer ble sendt på høring sommeren 2008, jf. departementets høringsnotat 18. juli 2008 med høringsfrist 1. november 2012. Bl.a. på bakgrunn av høringen ble det bestemt at enkelte spørsmål skulle utredes videre, samt at det skulle foreslås noen ytterligere endringer. Disse ble sendt på høring vinteren i 2011, jf. departementets høringsnotat 5.12.2011 med høringsfrist 5.3.2012. I proposisjonen her behandles forslagene fra 2008 og 2011 samlet. Høringen er nærmere omtalt i punkt 5.

2.2 Anmodninger fra Stortinget

Det ble i 2005 fremlagt et representantforslag, jf. Dok. 8:95 – 2005-2006, for Stortinget hvor enkelte sider av gjeldsordningsloven ble berørt. I forbindelse med Stortingets behandling av saken uttalte det daværende Barne- og familiedepartementet:

Departementet vil utrede behovet for endringer i gjeldsordningsloven som presiserer reglene om adgang til å fastsette alternative oppgjørsformer, herunder gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode, oppgjør ved

engangsbeløp samt forsert nedbetaling (skyldneren skal betale et fast beløp, men kan nedbetale dette i raskere tempo enn forutsatt, for eksempel ved ekstraarbeid, bidrag fra familie el.l.). Dette vil i så fall kreve lovendringer, og departementet vil foreta en nærmere utredning av spørsmålet i løpet av 2007.

Stortinget la dette til grunn uten at det ble fattet noe formelt vedtak på dette punkt. I Innst. S. nr. 122 – 2005–2006 behandlet Stortinget Riksrevisjonens rapport om oppfølgingen av den tidligere forvaltningsrevisjonen av gjeldsordningsloven. Her heter det bl.a.:

K o m i t é e n er svært opptatt av at enkeltpersoners pådratte gjeldsforpliktelser ikke skal oppleves å bli en livslang fattigdomsfelle, men et forhold som kan håndteres innenfor en begrenset tidsperiode. På denne bakgrunn forutsetter k o m i t é e n at Regjeringen løpende vurderer om det bør gjøres endringer i regelverk og praksis for å sikre at de overordnende målene med gjeldsordningsloven blir ivarettatt. K o m i t é e n vil i den forbindelse særlig peke på viktigheten av at offentlige kreditorer konstruktivt bidrar til gjeldsordning når dette er hensiktsmessig. K o m i t é e n ber Regjeringen utarbeide klare retningslinjer både for hvordan det offentlige skal forholde seg til henvendelser om gjeldssanering/gjeldsordning og for når utestående fordringer bør inngå i en gjeldsordning.

2.3 Forskning og evaluering

2.3.1 Innledning

Gjeldsordningsloven har vært gjenstand for en rekke forskningsprosjekter, avhandlinger og andre undersøkelser. De fleste av disse er gjennomført av Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) etter anmodning fra departementet. Instituttet utarbeidet allerede i 1993 den første rapporten om loven. Denne var basert på en hovedoppgave i sosiologi hvor loven betraktes fra

et rettferdighetsperspektiv. Kort tid etter, i februar 1994, kom den første rapporten basert på undersøkelser av praktiseringen av loven. Deretter har SIFO utarbeidet ytterligere fire slike rapporter, en i 2000, to i 2005 og en i 2010. Videre er det ved SIFO utarbeidet en doktorgradsavhandling om gjeldsordningsloven. Departementet har i forbindelse med den forrige revideringen av loven gjort rede for den forskning om loven som forelå til da. I det følgende gjennomgås resultatene fra de senere undersøkelsene.

2.3.2 «Gjeldsordninger under press», SIFO-rapport 3-2005

SIFO undersøkte i 2005 enkelte spørsmål i tilknytning til endringssaker etter gjeldsordningsloven. Undersøkelsen var basert på en gjennomgang og analyse av 78 endringssaker ved Oslo Byfogdemåte. Søkelyset ble særlig satt på hvilke begrunnelser som ble anført for å få endret gjeldsordningene og de underliggende prosessene som utløser behovet for endringer. Det ble også gjort en vurdering av hvilken betydning livsoppholdssatsene har i forbindelse med slike saker.

Hovedfunnene i undersøkelsen er at de aktuelle skyldnerne er en «utsatt» gruppe mennesker som mangler buffere til å stå imot uheldige endringer i økonomien. De har også dårlige inntektsforhold. Omtrent halvparten hadde ikke inntekter nok til å komme opp på et levekårsnivå som tilsvarende livsoppholdssatsene etter gjeldsordningsloven. Inntrykket ble forsterket ved at over halvparten av skyldnerne også var rammet av fysisk eller psykisk sykdom, eller hadde nære familiemedlemmer som var det. SIFO fant imidlertid at den viktigste enkeltstående årsaken til at gjeldsordninger oppheves er at skyldneren dropper ut av forhandlingene og gjør seg utilgjengelig. Det pekes på som et spesielt problem at det tar lang tid før problemene identifiseres og reageres på. Ifølge SIFO er det lite som tyder på at livsoppholdssatsenes størrelse har betydning for om en ordning oppheves eller ikke. På bakgrunn av at undersøkelsen gjaldt saker fra 2003, vil livsoppholdssatser neppe være årsak til opphevelser i fremtiden heller (satsene er økt sterkt siden 2003). Det påvises imidlertid også at uredelig adferd er en medvirkende årsak til at omkring en tredjedel av alle endringssaker i 2003 ender med opphevelse. En annen årsak til opphevelsene synes å være at mange mangler innsikt i hvordan man skal håndtere vanskeligheter som oppstår i gjeldsordningsperioden. SIFO mener at det er behov både for

nødhjelp og systemer som tidlig kan fange opp problemer som oppstår i gjeldsordningsperioden.

Denne undersøkelsen viser at skyldnere under gjeldsordning i stadig større grad også har andre problemer enn de økonomiske, særlig av helsemessig og sosial art.

2.3.3 «Gjeldsordninger i velstands-Norge», SIFO-rapport 7-2005

Saksmengden etter gjeldsordningsloven utviklet seg på en uventet måte i tiden etter tusenårsskiftet. Til tross for generelt bedre tider og mindre gjeldsproblemer blant norske hushold begynte antallet gjeldsordningssaker overraskende å stige i 2002. Frem til da hadde det vært en jevn nedgang fra «toppåret» 1997. I 2005 var saksmengden igjen nesten oppe på 1997-nivået. BLD engasjerte i 2005 SIFO for om mulig å peke ut noen årsaker til dette. SIFO foretok på denne bakgrunn en undersøkelse av gjeldsordningssakene i 1999 og 2004 for om mulig å finne forskjeller og likheter i søkergruppene som kunne forklare utviklingen på området. Det ble særlig sett på ulikheter i sosiale forhold hos søkerne, samt sammensetningen i gjeldsmassen. Ved undersøkelsen av eventuelle endringer i gjeldsmassen ble det satt et særlig fokus på forbruksgjeld i form av kredittkortgjeld, usikrede smålån mv.

SIFO peker innledningsvis på noen meget iøynefallende funn med hensyn til forskjeller i *sosiale kjennetegn*. Undersøkelsen viste på dette området at andelen enslige og barnløse var steget sterkt. Ifølge SIFO er gruppen parfamilier med barn sterkt redusert i 2004 (fra 30 % til under 20 %). Et annet viktig funn er at tapsbringende boligsalg er halvert som forklaring på gjeldsproblemer. Derimot er det en sterk økning av saker hvor årsaken kan knyttes til sykdom og rusproblematikk. Andelen med lønnsinntekter er sunket fra 54 % i 1999 til 32 % i 2004. Tilsvarende undersøkelse fra 1994, viste en andel lønnsinntakere blant søkerne på 80 %.

Utviklingen når det gjelder noen av *årsakene til gjeldsproblemer* har tallmessig vært slik (tall i prosent for 2004, tilsvarende tall for 1999 i parentes): Havarert næring 37 (43), forbruk 19 (10), boligsalg 18 (32), helse 50 (32), rus 18 (7). Flere årsaker forekommer selvsagt samtidig hos en og samme skyldner. *Inntektsforholdene* utviklet seg slik: Gjennomsnittsinntekt for søkere med lønnsinntekt 236 649 (222 333), for søkere uten lønnsinntekt 148 174 (157 072). Totale gjennomsnittsinntekter 176 744 (192 057).

Når det gjelder *gjeldsmessige forhold* fant man en markant forskjell på gjeldsgraden (forholdet inntekt/gjeld). Denne er halvert på fem år (fra 9,7 i 1999 til 4,7 i 2004). Mest bemerkelsesverdig er det kanskje at også gjennomsnittlig gjeld per sak nesten er halvert i 2004 i forhold til 1999 (fra om lag 1.1 million kroner til ca 600 000 kroner). Dette har blant annet sammenheng med at boliggjelden har gått ned. Det er også grunn til å merke seg at mengden av forbruksgjeld som tas inn i ordningene er omtrent uendret fra 1999 til 2004. SIFO nevner spesielt at det ikke er spor av noen «forbruksfest» i det undersøkte materialet. Også dette kan sies å være et overraskende funn på bakgrunn av at det har vært en sterk økning i husholdenes opptak av forbruksgjeld i denne perioden. Videre finner SIFO at andelen som ikke har inntekter nok til å få utnyttet livsoppholdssatsene fullt ut er steget fra 47 % til 71 % i 2005. Denne økningen har ifølge SIFO mest å gjøre med økte boligutgifter.

Utviklingen i gjeldssammensetningen har vært slik (prosentvis forekomst av ulike typer gjeld i 2004, tall for 1999 i parentes): Straffegjeld 1,9 (0,4), næringsgjeld 9,4 (12,0), bidragsgjeld 1,3 (1,3), boliggjeld 7,0 (4,7), skattegjeld 24,6 (16,9), forbruksgjeld og «annen gjeld» 55,9 (64,6).

SIFO konkluderer med at det er et sammensatt årsaksbilde bak økningen i antallet gjeldsordningssaker. På den ene siden gir undersøkelsen grunnlag for å si at veksten skyldes inntog av nye typer søkere. Dette gjelder særlig skyldnere med høy skattegjeld. Dette gjelder 10 % av sakene i 2004. Hva økningen ellers skyldes finner SIFO det vanskelig å si noe sikkert om, men peker på hovedinntrykket om at søkerne i 2004 fremstår som en ressurs svak gruppe, med problemer knyttet til helse, rus og økonomisk evne.

2.3.4 Doktoravhandling om gjeldsordningsloven

En forsker ved SIFO utarbeidet i 2005 en doktorgradsavhandling om gjeldsordningsloven; «Gjeldsordning som fortjent? - En studie av oppfatninger om rettfærdige levekår under gjeldsordning».

Avhandlingen drøfter koplingen mellom moral og rettfærdighet på den ene siden, og spørsmålet om levekår under gjeldsordning på den andre. Gjennom analyse av kvantitative og kvalitative data søkes avdekket hvilke faktorer som påvirker folks oppfatninger om hva som er rimelige levekår i gjeldsordningsperioden. Oppmerksomheten er særlig rettet mot spørsmålet om folks sosiale posi-

sjon, har betydning for rettfærdighetsbetraktningene omkring gjeldsordningsloven. Dataene stammer fra en landsdekkende spørreundersøkelse gjennomført i 1992 rettet mot et representativt utvalg personer over 15 år samt fra gruppeintervjuer av personer i Oslo-området i 2001.

Oppfatningene om hvordan gjeldsordningsloven fungerer i praksis og om man synes det er berettiget å ha en gjeldsordningslov er i følge avhandlingen varierende. Informantene er positiv til lovens eksistens, både av hensyn til skyldneren og til samfunnet. Samtidig peker man på faren for at loven kan bli misbrukt hvis den er for liberal, og virke som straff dersom den er for streng. Mange, særlig representantene fra arbeiderklassen, betrakter gjeldsordning som et fengsel. Det er tre grunner til dette. Levekårene er tøffe, pengebruket bestemmes av andre, samt at ordningen fungerer som straff.

Når det gjelder holdningene til levekår under gjeldsordning, konkluderer avhandlingen blant annet med at det er en utbredt oppfatning at den gjeldstyngede bør leve moderat og gå noe ned i levestandard som motytelse for å få gjeldsordning. Men det er svært få som mener at man må gå ytterligere ned dersom levestandarden i utgangspunktet var lav. Dette er et uttrykk for at man da vektlegger hensynet til skyldnerens velferd. Det er ikke stemning for at skyldneren skal ha mindre enn sosialkontorets minstesatser til livsopphold under en gjeldsordning. Det er også et aspekt i forhold til skyld inne i bildet. Jo mer man mener låntakeren kan klandres, jo mindre av inntekten er man villig til å gi ham anledning til å sette av til livsopphold.

I avhandlingen undersøkes også publikums forståelse og holdninger til gjeldsproblemene årsaker. Her konkluderes det med at det er forskjeller i vurderingene mellom arbeiderklassen og middelklassen. Arbeiderklassen antar i større grad at gjeldsproblemene er selvforskyldte. Publikums forklaringer på gjeldsproblemer er mange, men kan etter forskerens mening kategoriseres slik (argumentene er ordnet etter i hvilken grad låntakeren tillegges ansvaret for problemene): Uansvarlige kreditorer, uforutsigbare renter og boligpriser, sykdom, uferhet og samlivsbrudd, manglende ressurser (inntekter/utdanning), uforiktig økonomisk adferd, liten økonomisk planleggingsevne, overdreven livsstil.

Avslutningsvis konkluderes med at gjeldsordningsloven, slik den fungerer i dag, langt på vei ikke utfordrer folks rettfærdighetsoppfatninger. Det virker stort sett ikke støtende på folk at ulike typer gjeld vurderes ulikt, at gjelden slettes etter

fem år og ikke umiddelbart, eller at livsoppholdssatsene i gjeldsordningsperioden ligger noe under minstepensjonen. Det er samtidig en viss forskjell i synet på gjeldsordningsloven mellom middelklassen og arbeiderklassen.

2.3.5 «Etter gjeldsordning», SIFO-rapport 11/2009

I undersøkelsen «Etter gjeldsordning» fra 2010 har SIFO sett nærmere på hvordan det går med de som har gjennomført en gjeldsordning. Hovedkonklusjonen er at gjeldsordningsloven langt på vei fungerer slik den er tiltenkt. Den framstår som et temmelig vellykket instrument for finansiell inklusjon i forhold til målet om å gjenopprette balansen i skyldnerens økonomi og sørge for fornyet tilgang på finansielle tjenester. Men hvis også en utvidet målsetting om sosial inklusjon og ny start i livet skal kunne realiseres er det ikke tilstrekkelig at det finnes en gjeldsordningslov. Da må det i tillegg etableres gode oppfølgings- og støttetiltak rundt de som får gjeldsordning.

Undersøkelsen viser videre at personer under gjeldsordning må finne seg i en betydelig grad av finansiell eksklusjon. Det pekes på at gjeldsordningsperioden bl. a. er preget av svært begrenset tilgang på banktjenester - og da ikke bare i forbindelse med ulike former for kreditt, men også når det gjelder adgang til bankkonto, debetkort og muligheter for å bytte bankforbindelse. Eksklusjonen omfatter også abonnementsbaserte tjenester som mobil, internett og strøm. Videre er det bare rundt ¼ av skyldnerne som opplever en bedring i den økonomiske situasjonen ved gjeldsordningens oppstart. Slik sett sementerer gjeldsordningene den finansielle eksklusjonen snarere enn å redusere den. Tilgangen på forsikringstjenester i gjeldsordningsperioden ser dog ut til å være mindre problematisk for de aller fleste.

Når gjeldsordningen er over, sier imidlertid over 60 % av skyldnerne at tilgangen på banktjenester blir bedre etter fullført løp, 29 % mener at tilgangen på forsikringstjenester blir lettere, og andelene som utestenges fra mobil- og internettabonnementer synker fra henholdsvis 70 % og 28 % til 19 % og 8 %. Nesten ingen har opplevd problemer med strømabonnementet etter at gjeldsordningen ble fullført. Hele 68 % av skyldnerne sier de fikk bedre økonomi etter fullført løp. Dette har generelt sammenheng med at gjelden er slettet og at man dermed har kommet over på plussiden økonomisk sett. En del av skyldnerne har dessuten fått bedre jobber og økte inntekter.

Videre pekes det i undersøkelsen på at avsluttet gjeldsordning gir individuell frihet, noe som også gjenspeiles i faktisk atferd. Med bedre økonomi og fornyet kredittverdighet er det ifølge SIFO neppe overraskende at 75 % av skyldnerne har tatt opp minst ett lån i løpet av de 1,5-2,5 årene som er gått siden gjeldsordningen ble avsluttet. Andelene som har lånt til bolig, bil og forbruk er relativt like: henholdsvis 30 %, 29 % og 36 %. Den nyvunne tilgangen på finansielle tjenester ønskes velkommen; til sammen 94 % av de som har gjennomført en gjeldsordning er enten svært fornøyd (80 %) eller fornøyd (14 %) med gjeldsordningen som løsning på deres økonomiske problemer. De viktigste delelementene i denne positive vurderingen er tilfredshet med at gjelden er slettet (78 %), at man kan eie noe igjen (55 %), at man er fri fra kreditorpågangen (46 %) og at man har gjenfunnet den økonomiske handlefriheten (34 %).

Likevel oppleves ikke avsluttet gjeldsordning ifølge undersøkelsen som noe «kvalitativt kvantesprang» i sosiale muligheter; kun 13 % av de som har gjennomført en gjeldsordning mener de har fått en ny start i livet. En tilbaketrukket gjeldsordning utløser heller ikke noen utbredt framtidsoptimisme; bare 9 % av dem er blitt mer optimistiske som følge av at løpet er fullført. Dette står i kontrast til den høye graden av fornøydhet som knytter seg til det faktum at gjeldsordningen faktisk har fjernet gjeldsproblemet deres. Denne motsetningen har sammenheng med at gjeldsordningsloven er en moderne måte å regulere gjeldsproblemer på som ikke griper unødig inn i skyldnerens frihet. Innenfor rammene av et relativt stramt økonomisk regime er den som får gjeldsordning fortsatt herre over eget liv og livsførsel uten krav på noen form for ekstraordinær statlig assistanse for å få livet til å gå rundt. Gjeldsordningsloven reverserer heller ikke tidligere hendelser og gjenoppretter situasjonen slik den var før problemene startet.

Undersøkelsen er kritisk til oppfyllelsen av målsettingen om sosial inklusjon og ny start. Her heter det:

«Riktignok er det å utvikle alvorlige gjeldsproblemer ikke lenger fatalt. I skyldnerens øyne framstår like fullt gjeldsordningsloven som et utilstrekkelig instrument for sosial inklusjon. Nå kan det innvendes at det er visse grenser for hvor langt velferdsstatens ansvar for borgerens sosiale ve og vel går. Men om vi tolker lovens utvidede målsetting som en ambisjon om i det minste å gjeninkludere skyldnerne i samfunnslivet på en kvalitativt bedre måte enn

hva tilfellet var før og under gjeldsordningen, må signalene fra skyldnerne tas på alvor».

Mange har pådratt seg nye betalingsproblemer 1,5-2,5 år etter at gjeldsordningen er fullført. Undersøkelsen viser at hele 39 % befinner seg i en slik situasjon - en andel som er nesten ti ganger høyere enn i befolkningen forøvrig. I kapittel 2 så vi dessuten at 20 % hadde problemer i selve gjeldsordningsperioden og fikk én eller flere påtegninger for mislighold av inngåtte avtaler. Riktignok er det ikke nødvendigvis slik at de som har vanskeligheter under ordningen også er de som kommer i betalingsvansker etter avsluttet løp. Men det er utvilsomt et framtreddende trekk i datamaterialet at mange sliter med å holde seg på plussiden i budsjettet - selv om de har fått gjeldsordning eller t.o.m. klart å gjennomføre ordningen på en tilfredsstillende måte.

Det er ifølge SIFO viktig å understreke karakteren av denne mekanismen. Det vises til at når personer med lav inntekt går ut i kredittmarkedet er det uaktuelt å låne til kjøp av bolig. Den eneste kreditten de i praksis kan benytte seg av er dyre forbrukslån - i våre dager lett tilgjengelig via kort. Samtidig har denne studien avdekket at det kan være så som så med den økonomiske læringen i gjeldsordningsperioden. Selv om mange har hatt meget dårlige erfaringer med nettopp forbrukslån, ligger det dessverre ingen automatikk i at personer som kanskje gjennom flere tiår har utviklet uheldige økonomiske vaner skal begynne å gjøre riktige valg i kredittmarkedet bare fordi gjeldsordningen er over. Dertil kommer det at ordningene har foregått under en av de kraftigste vekstperiodene i Norge siden krigen, noe som har skapt en overflod av tilbud på både varer, tjenester og moderne kredittprodukter. Med nye rammebetingelser og et oppdemmet forbruksbehov er det iflg. SIFO «antakeligvis» fort gjort for personer med lav inntekt å havne i en ny, ond sirkel.

Det understrekes i undersøkelsen at «forholdet mellom marginaliseringsprosesser i gjeldsordningsperioden og mangelen på atferdsendring etter fullført løp er en utfordring for velferdsstaten».

SIFO anbefaler følgende tiltak for å hindre at personer som har gjennomført en gjeldsordning så lett skal komme i problemer på ny:

For det første må det etableres rutiner for å følge opp skyldnerne i gjeldsordningsperioden med råd, veiledning og opplæring i økonomisk styring og planlegging slik at ordningen ikke misligholdes. Våre analyser tyder på at altfor få lærer

tilstrekkelig om økonomi i løpet av gjeldsordningsperioden. Dette gjelder særlig de med lav utdanning. Så lenge dette er tilfelle er det vanskelig å få til den atferdsendring som er nødvendig for å unngå betalingsvansker i framtiden.

For det andre må marginaliseringsprosessene imøtegås med positive tiltak. En av hovedårsakene til at man utvikler betalingsvansker på nytt er at man ikke klarer å bedre økonomien etter at gjeldsordningen er fullført. De som i løpet av gjeldsordningsperioden gradvis diskvalifiseres for deltakelse i arbeidslivet gjennom ledighet, sykdom og nedsatt arbeidsevne, har dårlige forutsetninger for å få til forbedringer etter fullført løp.

For det tredje bør de som har fullført en gjeldsordning rutinemessig kontaktes minst én gang i året de første to årene etterpå. De bør da få tilbud om en samtale om økonomi og andre forhold av betydning for den økonomiske situasjonen.

2.4 Tidligere endringer i gjeldsordningsloven

Gjeldsordningsloven har vært endret flere ganger tidligere. Ved lov 2. april 1992 nr. 36 ble det foretatt en mindre justering (§ 4-8 h) for å avklare hvordan strafferettslige krav som bøter, erstatninger mv. skulle behandles. Endringen trådte i kraft 1. mars 1993. Ved lovendringen ble det klargjort at bøter og andre strafferettslige krav skulle dekkes fullt ut.

Loven gjennomgikk deretter en større revidering i 2002. Bakgrunnen var blant annet problemer med lang saksbehandlingstid og sprikende rettspraksis på sentrale områder, delvis som følge av ulik tolkning av skjønsmessige lovbestemmelser, omstendelige prosedyrer for saksbehandling, samt problemer i forhold til offentlige kreditorer. Revideringen førte til gjennomgripende endringer, bl.a. at åpning av gjeldsforhandlinger skulle legges til namsmannen. Det ble også foretatt en omfattende oppmyking av reglene om offentlige kreditorers stilling i en gjeldsordning. Endringene trådte i kraft 1. juli 2003.

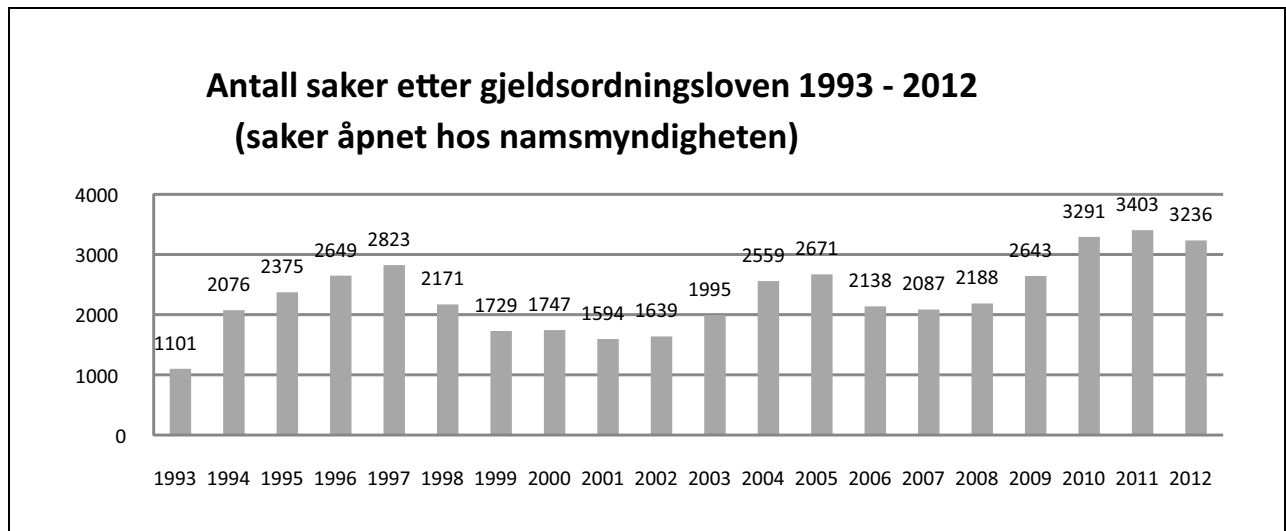
En mindre lovendring fant sted i 2004, ved at det offentlige fikk større formell adgang til å avskrive krav. Bakgrunnen var at enkelte offentlige kreditorer og oppkrevere i noen tilfeller ikke kunne akseptere et forslag til frivillig gjeldsordning på grunn av manglende hjemmelsgrunnlag for avskrivning av gjeld. Adgangen til slik avskrivning er nå nedfelt i lovens § 4-12 tredje ledd.

3 Statistikk

Brønnøysundregistrene (Løserregisteret) fører månedlig statistikk over saksmengden etter gjeldsordningsloven bl.a. i form av åpnete gjeldsforhandlinger og fastsatte gjeldsordninger. Utviklingen har vært som vist i figur 3.1.

Statistikken viser at saksmengden i de senere årene har vært markant høyere enn da «gjeldskri-

sen» tidlig på nittitallet pågikk. Saksmengden synes således å ha lite å gjøre med de generelle økonomiske konjunkturerne i samfunnet. Utviklingen de senere årene har vært preget av et meget høyt antall saker.



Figur 3.1

4 Utenlandske ordninger for gjeldssanering

4.1 Innledning

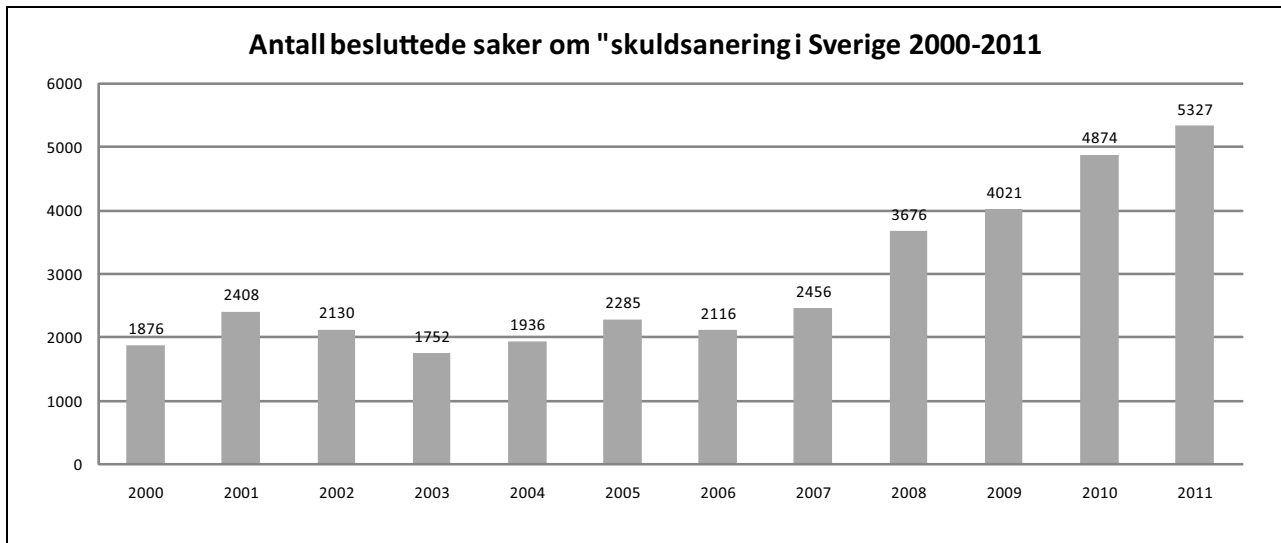
En rekke land har i dag ulike former for gjeldssaneringsordninger for privatpersoner. I de nordiske landene har Danmark vært et foregangsland. Den danske loven om «gældssanering» ble vedtatt allerede i 1984. Sverige og Finland etablerte slik lovgivning tidlig på 1990-tallet, omtrent samtidig og delvis etter mønster av den norske lovgivningen. Det foreligger således et betydelig erfaringsgrunnlag på feltet også fra de øvrige nordiske landene. Departementet har særlig funnet grunn til å se på erfaringene med den svenske ordningen. I det følgende gis en kort redegjørelse for regelverket og den seneste utviklingen i enkelte andre land. Videre fremover i proposisjonen vil utenlandske forhold også bli noe kommentert i forbindelse med omtalen av de enkelte endringsforslagene.

4.2 Sverige

Gjeldssanering (*skuldsanering*) for privatpersoner ble innført i Sverige i 1994 ved særskilt lovgivning («skuldsaneringslagen», lov 1994:334), delvis etter mønster av norsk rett. Denne loven er nå opphevet og erstattet av lov 2006:548 om skuldsanering. Hensikten med den nye loven var å gjøre gjeldssaneringsinstituttet enklere og mer effektivt. Blant annet fjernet man kravet om skyldnerens eget forsøk (jf. kapittel 4.1 nedenfor) og konsentrerte mer av behandlingen til den enkelte «kronofogd», som er den svenske namsmyndigheten. Etter lovendringen kan kronofogden fastsette en tvungen gjeldssanering, noe som tidligere var forbeholdt tingsretten. Det er etter den nye loven også kronofogden som avgjør begjæringer om endring og opphevelse. Tingsretten har dermed blitt en ren klageinstans på dette området. Gjeldsordningsperiodens lengde skal etter den nye loven ikke kunne overstige fem år. Videre har området for den kommunale gjeldsrådgivningen blitt utvidet til også å gjelde i tiden etter at en gjeldssanering er kommet i stand. Skyldneren kan dermed lettere få råd og veiledning også om det

oppstår problemer underveis i gjeldsordningen. Hovedvilkårene for å oppnå gjeldssanering etter svensk rett er at søkeren har bopel («hemvist») i Sverige, er en fysisk person og er i en situasjon hvor vedkommende ikke kan klare å betale sin gjeld innen overskuelig fremtid. Det må dessuten være rimelig («skäligt») at det innvilges gjeldssanering. Det skal ved denne vurderingen særlig tas hensyn til gjeldens alder, tilblivelse og hvordan den er forsøkt tilbakebetalt. Det skal også legges vekt på søkerens opptreden under gjeldsforhandlingen. Dersom søkeren er næringsdrivende kan gjeldssanering bare innvilges dersom virksomheten er enkel og liten av omfang. Denne regelen kom inn i loven etter en lovendring høsten 1996. Før det var det ikke overhodet ikke mulig for aktive næringsdrivende å komme inn under skuldsaneringslagen, noe som hadde møtt kritikk.

Gjeldssaneringen omfatter med enkelte unntak alle forpliktelser som eksisterte på tidspunktet for innledning av gjeldssaneringsprosessen. På samme tidspunkt bortfaller også retten til å inn drive kravene og retten til renter og omkostninger. Krav som er unntatt er blant annet krav på underholdsbidrag og pantesikrede krav. Ved gjeldssaneringen blir alle krav behandlet likt. Krav som ikke er anmeldt bortfaller ved preklusjon. Betalingsplanen skal etter den svenske loven gå over fem år, men det finnes muligheter for å sette den til kortere tid. Det er den enkelte «kronofogd» som behandler søknader og eventuelt innvilger gjeldssanering. Dersom søknaden ikke er tilstrekkelig opplyst kan den avslås. Kronofogdens veiledningsplikt går ikke særlig langt på dette området. Dersom en gjeldssanering blir innvilget kan den iverksettes umiddelbart, altså før den har blitt rettskraftig. Gjeldsordningsperioden kan ikke settes lengre enn til fem år. Dersom femårsregelen skal fravikes kan dette bare skje i form av at det fastsettes en kortere periode. Inntreffer det endringer i forutsetningene for gjeldssaneringen kan den endres. Dersom det blir tale om å forlenge gjeldsordningsperioden kan denne maksimum settes til 7 år. Gjeldssaneringen kan også oppheves dersom skyldneren opptrer uredelig. Kronofogdens avgjørelser kan prøves for tingsret-



Figur 4.1

ten. Etter tillatelse (prövningstillstånd) kan også lagmannsretten (hovrätten) og høyesterett vurdere en slik sak.

Figur 4.1 viser statistikk over antallet *besluttede* gjeldssaneringer de seneste år.

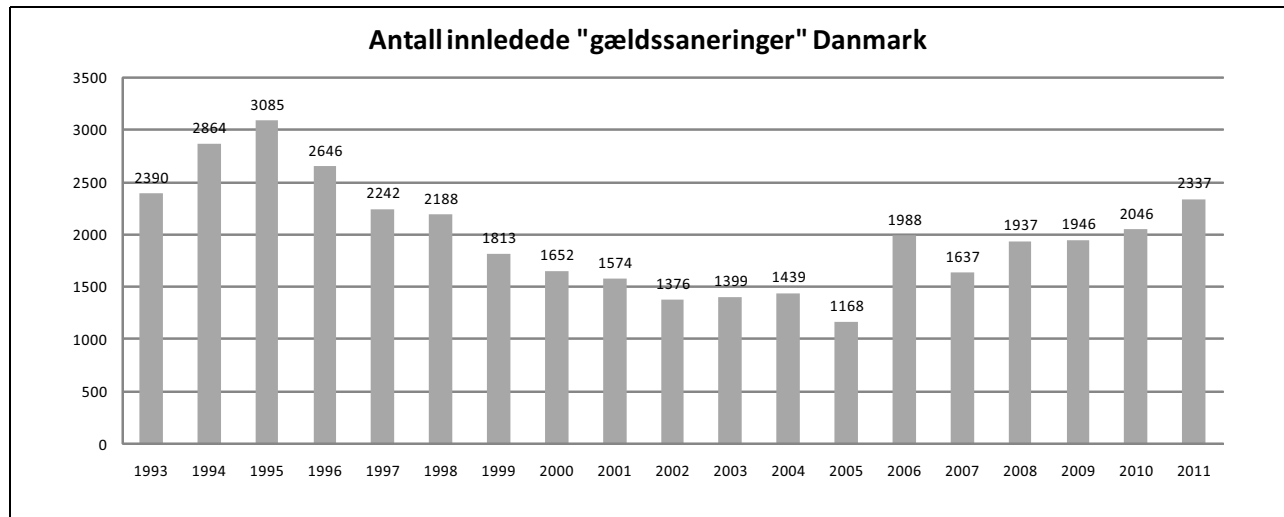
4.3 Danmark

Reglene om gjeldssanering (*gældssanering*) står i den danske konkursloven og er en integrert del av denne. Regler om gjeldssanering kom allerede i 1984. I Danmark er det domstolen, normalt ved hjelp av en advokat eller en annen medhjelper, som styrer gjeldsforhandlingene og beslutter om gjeldssanering skal innvilges. Dette kan skje dersom skyldneren er en fysisk person som ikke innenfor de «nærmeste år» er i stand til å oppfylle sine forpliktelser. Vedkommende må imidlertid ikke ha pådratt seg en uforsvarlig gjeldsbyrde, og den økonomiske situasjonen må ikke være uavklart. Det er en forutsetning at en gjeldssanering vil kunne gi en varig bedring av søkerens økonomi. Også den danske gjeldssaneringen skal omfatte alle skyldnerens forpliktelser, og dersom det kommer i stand en gjeldssanering vil eventuelle ukjente krav bortfalle. Betalingsplanen skal normalt strekke seg over fem år. Også etter dansk rett kan en gjeldssanering tas opp til ny vurdering, og eventuelt omgjøres eller oppheves. I 2005 ble det i Danmark innført spesielle regler om gjeldssanering for næringsdrivende i forbindelse med konkurs. Hensikten med disse reglene var å gi konkursrammede næringsdrivende som ønsket å starte på nytt en mulighet til å komme raskere

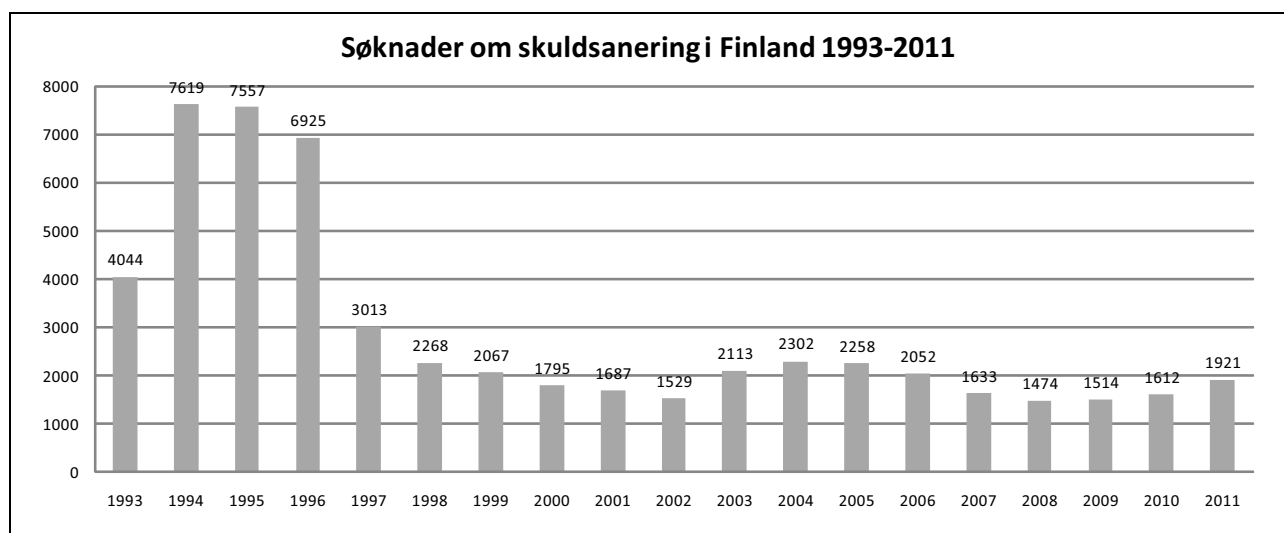
løs fra gjeldsproblemene. Det kreves etter loven at gjelden i hovedsak skal stamme fra næringsvirksomhet. Dersom vilkårene ellers er oppfylt, skyldneren har overholdt sin oppgave- og regnskapsplikt og for øvrig drevet forsvarlig, vil en gjeldssanering over en periode på tre år kunne innvilges. Figur 4.2 viser utviklingen i saksmengden i Danmark siden 1993.

4.4 Finland

Den finske loven om gjeldssanering for privatpersoner, skuldsaneringslagen, ble innført i 1993, altså omtrent på samme tid som tilsvarende lovgivning i Sverige og Norge. Loven har vesentlige likheter både med de svenske, danske og norske reglene. Den gjelder bare fysiske personer, søkeren må være insolvent og ikke ha mulighet til å forbedre sin betalingsevne i slik grad at gjelden kan betjenes. Det kreves også i Finland et såkalt egenforsøk, men dette praktiseres visstnok svært lempelig. I likhet med i Danmark er det domstolen som bestemmer om skuldsanering skal innvilges. Det er også domstolen, ved hjelp av en utreder, som normalt utarbeider forslag til hvordan gjelden skal avvikles. Dersom skyldneren skal gjøre dette selv, vil vedkommende bli bistått av den økonomiske rådgivningstjenesten i kommunen. Denne tjenesten spiller en aktiv rolle i forbindelse en sak om gjeldssanering i Finland. Som de øvrige nordiske land, skal betalingsprogrammet som hovedregel løpe over fem år. Boligen kan under visse forutsetninger beholdes, slik regelen også er i Norge. Dersom betalingsplanene mislig-



Figur 4.2



Figur 4.3

holdes, kan gjeldssaneringen oppheves. Gjeldsordningen oppheves også dersom skyldneren går konkurs eller dør.

Etter finsk rett kan et krav maksimalt inndrives gjennom «utsökning» i en femtenårsperiode. Deretter slettes kravet automatisk. Et slikt krav kan heller ikke inndrives hos en eventuell kausjonist eller i et dødsbo.

I 2004 ble det i Finland nedsatt en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på hvilke muligheter næringsdrivende hadde for å oppnå gjeldssanering. Gruppen skulle blant annet vurdere et forslag om at næringsdrivende skulle få en umiddel-

bar gjeldssanering ved å betale et engangsbeløp fremskaffet ved salg av samtlige eiendeler. Forslaget ble imidlertid avvist av arbeidsgruppen og er senere ikke blitt fulgt opp. Det ble bl.a. pekt på at en slik gjeldssaneringsordning ville ha negative virkninger for betalingsmoralen og kredittmulighetene for personlige næringsdrivende.

Finland var blant landene som ble hardest rammet av de økonomiske nedgangstidene ved inngangen til 1990-årene. Dette resulterte i svært mange søknader om gjeldssanering. Både i 1994 og 1995 var tallet over 10 000. De senere årene har det vært mellom 1 500 og 2 000 søknader årlig.

4.5 England

Reglene om gjeldssanering for privatpersoner i England finnes hovedsakelig i «Insolvency Act» fra 1986, samt «Enterprise Act» fra 2002. Regelverket inneholder et spekter av virkemidler både for mindre næringsdrivende og privatpersoner som har gjeldsproblemer. Her nevnes de to mest aktuelle. Både for fysiske personer og mindre næringsdrivende kan konkurs (*bankruptcy*) være et alternativ. Skyldneren kan da søke om en ordning med mest mulig nedbetaling av gjelden over en viss periode, hvorefter de fleste krav (ikke underholdsbidrag, bøter mv.) slettes når perioden er over. Periodens lengde var på tre år frem til 2004, men ble da redusert til ett år. Søkeren må betale et ikke ubetydelig gebyr for å bli tatt under konkursbehandling. Fysiske personer kan også søke om en annen form for gjeldsfritak, såkalt *debt relief order*, som går ut på at gjelden avskrives over en periode på ett år etter konkursrettslige prinsipper. Denne ordningen er beregnet på personer med liten inntekt og betalingssevne og som ikke har råd til å bekoste en konkurs.

4.6 Tyskland

I Tyskland har det siden 1999 vært mulig for privatpersoner (fysiske personer) å søke om gjeldssanering (*Restschuldbefreiung*). Regelverket gjelder for fysiske personer og næringsdrivende med en oversiktlig virksomhet uten gjeld til eventuelle ansatte. Etter tysk rett stilles strenge krav til det forutgående egenforsøket; skyldneren må bevise at det for mindre enn seks måneder før søknad leveres, er utsendt en betalingsplan som er avvist av kreditorene. Sammen med søknaden om gjeldssanering skal det leveres en plan for hvordan gjelden skal avvikles. Domstolen forsøker da først, gjennom en oppnevnt medhjelper, å få kreditorene til å godta planen frivillig. Domstolen har også adgang til å stadfeste planen mot kreditorenes vilje. Dersom dette ikke gjøres, åpnes sak, og det skjer en fordeling av skyldnerens aktiver på kreditorene. Deretter kan gjeldssanering på visse vilkår innvilges. Det finnes også et enklere system, reservert for brukere, hvorefter skyldneren gjennom en domstolsprosess forplikter seg til å stille alle sine inntekter i seks år fremover til rådighet for en oppnevnt forvalter. Ved slutten av perioden gjøres så en bedømming av om gjeldssanering kan innvilges. Et krav er at skyldneren har, eller gjør sitt beste for å skaffe seg, arbeidsinntekter gjennom perioden. Det er imidlertid foreslått

en enklere og billigere prosess for gjeldssanering i Tyskland. Bakgrunnen for dette er at gjeldende ordning anses å være både for byråkratisk og kostnadskrevende i forhold til at om lag 80 % av de aktuelle skyldnerne ikke har aktiver overhodet. For denne gruppen innføres det betydelige forenklinger.

4.7 USA

I USA finnes det ulike former for konkursordninger med gjeldssletting som privatpersoner kan benytte seg av. Hvert år går mellom en halv og en prosent av befolkningen konkurs. Den vanligste konkursformen er en såkalt *Chapter 7-konkurs*. Reglene om dette finnes i Bankruptcy Code kapittel 7, og er beregnet på de dårligst stilte skyldnerne. Ordningen gjelder både næringsdrivende og fysiske personer, men det er bare fysiske personer som kan oppnå gjeldssanering. En slik konkurs medfører kort og godt at skyldnerens eiendeler, unntatt slike som er nødvendig for livets opphold, blir solgt til fordel for kreditorene, og deretter avskrives gjelden umiddelbart. Dette gjelder imidlertid ikke alle typer gjeld. Ikke alle som søker gis anledning til å gå konkurs. Ved vurderingen legges det bl.a. vekt på om skyldneren har opptrådt uredelig på noen måte. For skyldnere som har noe midler til disposisjon, vil en konkurs etter kapittel 13 i den amerikanske konkursloven være aktuell. Dette er en annen form for konkurs som likner mer på de europeiske gjeldsordningene ved at den forutsetter en gjeldsordningsperiode og en betalingsplan som går over tre til fem år før gjeldssanering innvilges.

4.8 Initiativer i EU og fra Europarådet

En rekommandasjon fra *Europarådet* vedtatt av rådets ministerkomité i 2007 omhandler problemene med det man kan kalle «overforgjelding» (*over-indebtedness*) av forbrukere. I rekommandasjonen anbefales medlemsstatene en rekke tiltak både for å forebygge og å behandle gjeldsproblemer. Overforgjelding defineres som en situasjon hvor en persons eller en families gjeldsbyrde åpenbart og/eller varig overskrider betalingssevnen. Blant virkemidlene som nevnes er mekanismer som legger til rette og fremmer gjeldsrammedes rehabilitering. Det pekes på at det i medlemsstatene må finnes muligheter for gjeldssanering for privatpersoner som både innbærer avvikling av gjelden innenfor en rimelig tid og på rimelige

vilkår. Det anbefales også regler som hindrer at kreditorene på urimelig måte kan hindre gjeldsordninger.

EU har omtalt gjeldsproblematikken i forbindelse med den såkalte Lisboa-strategien, hvor medlemsstatene har fastsatt en rekke felles mål for å styrke EUs konkurranseevne og vekst samt å øke sysselsettingen. I en meddelelse fra Kommisjonen til bl.a. rådet og Europaparlamentet oppfordres medlemsstatene og næringslivet om å skape et støttende miljø omkring konkurstruede næringsdrivende samt de som har vært gjennom en konkurs. Det pekes på at EU bør være et dynamisk område for næringsdrivende, der alle kan få en «ny sjanse». Kommisjonen fastslår videre til at det kan være vanskelig for oppstartere av ny virksomhet å frigjøre seg fra gammel gjeld og viser til

at det i enkelte land er mulig å opprette en betalingsplan ved «hederlige» konkurser, mens det i enkelte land (Belgia, Irland og Storbritannia) skjer en automatisk avskrivning av gjeld i slike tilfeller. Kommisjonen anfører bl.a. følgende når det gjelder utvikling av regelverk på området:

- Det er viktig å skape et godt rammeverk som gir den næringsdrivende rett til å mislykkes og starte på nytt igjen.
- Insolvenslovgivningen bør skille tydelig mellom den rettslige behandlingen av hederlige og uhederlige konkurser.
- Insolvensretten bør på visse vilkår tillate gjelds-sanering.
- Næringsforbud og liknende virkemidler bør begrenses.
- Den rettslige behandlingen av konkursboer bør bli enklere og raskere.

5 Høring

5.1 Høringsnotatet fra 2008

Forslagene i *høringsnotatet fra 2008* dreide seg i hovedsak om ulike forenklinger med sikte på å lette tilgangen til loven for utsatte og ressursvake grupper som kan ha problemer med å nyttiggjøre seg gjeldsordningsloven. En viktig bakgrunn for forslagene var at undersøkelser hadde vist at et økende antall av søkerne de senere årene var kjennetegnet av sosiale problemer, psykisk og fysisk sykdom, samt lav yrkesdeltakelse. Disse gruppene kan ha vansker både med å søke om en gjeldsordning, dokumentere at vilkårene er oppfylt, samt å gjennomføre selve ordningen. Departementet rettet derfor særlig oppmerksomhet mot gjeldsordningsinstituttets grad av tilgjengelighet og gjennomførbarhet for ressursvake grupper, herunder hva søkeren selv må gjøre for å komme inn under loven.

Det ble også vurdert i hvilken grad straffedømte personer og utenlandsboende kan benytte seg av loven. Departementet konkluderte med at det bl.a. er ønskelig med større tilgjengelighet til loven, samt enklere og mer fleksible oppgjørsformer.

Det var delte meninger blant høringsinstansene om forslagene. Enkelte av høringsinstansene som representerer kreditorsiden var skeptiske til flere av endringene som foreslås. Dette gjelder særlig forslagene om å forkorte gjeldsordningstiden. Finansieringsselskapenes forening, som representerer meget sentrale aktører i gjeldsordningssakene, slutter seg imidlertid «for det alt vesentlige» til de endringer som foreslås. Gjeldsoffer-Alliansen er stort sett positiv til forslagene. Blant de offentlige instansene som behandler gjeldsordningssaker er også meningene noe delte. Forslaget om å endre reglene om egenfor-søk støttes i det alt vesentlige av de aller fleste høringsinstansene. Det samme gjelder forslaget om å tillate låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden og endringene vedrørende skatte- og avgifts-krav.

Forslaget om å åpne for søknader fra utlandet støttes i utgangspunktet også av de fleste høringsinstansene, men mange av disse peker på ulike

forhold som må avklares dersom forslaget skulle bli satt ut i livet. Høringsinstansene er delt i synet på forslaget om å myke opp reglene om gjeldsordningsperiodens lengde, mens et lite flertall er mot forslaget om oppgjør ved engangsbeløp.

De fleste går mot innføring av oppgjør ved fleksibel nedbetaling og førtidig avslutning av gjeldsordning ved kontantinnbetaling. Forslaget om å tillate at straffedømte i en rehabiliteringssituasjon skal slippe «karantenetid» før gjeldsforhandling kan åpnes, støttes av et flertall av høringsinstansene. Når et gjelder spørsmålet om etterperioden bør opprettholdes, er høringsinstansene delte.

Høringsnotatet fra 2008 hadde frist for uttalelser den 1. november s.å., og ble sendt til følgende instanser:

Departementene
Brønnøysundregistrene
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Fylkesmennene
Husbanken
Kommunenes Sentralforbund
Kompetansesentrene for gjeldsordningssaker
Kredittilsynet
Lånekassen
NAV-Innkrevning
Politidistriktene
Regjeringsadvokaten
Skattedirektoratet
Statens Innkrevingssentral
Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO)
Aleneforeldreforeningen
Den Norske Advokatforening
Dommerforeningen
Dommerfullmektigforeningen
Domstoladministrasjonen
Finansieringsselskapenes Forening
Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen
Gjeldsoffer-Alliansen
Juss-Buss
Lindorff
NHO
Norges Kemner- og kommunekassererforbund

Norske Inkassobyråers forening
 Norske Kredittopplysningsbyråers forening
 Norske pensjonskassers forening
 Regionalt kompetansesenter for gjeldsordningssaker
 Skattefogdenes Landsforening
 Velferdsalliansen

Følgende instanser hadde realitetsmerknader til høringen:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Justisdepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Domstolsadministrasjonen
 Oslo Byfogdembete
 Asker og Bærum politidistrikt
 Follo politidistrikt
 Haugaland og Sunnhordland politidistrikt
 Hordaland politidistrikt
 Nord-Møre og Romsdal politidistrikt
 Rogaland politidistrikt
 Romerike politidistrikt
 Salten politidistrikt
 Sogn og Fjordane politidistrikt
 Sør-Trøndelag politidistrikt
 Troms politidistrikt
 Vestfold politidistrikt
 Øst-Finnmark politidistrikt
 Østfold politidistrikt
 Brønnøysundregistrene
 Den norske stats Husbank
 Skattedirektoratet
 Statens institutt for forbruksforskning
 Statens Lånekasse for utdanning
 Advokatforeningen
 Finansieringsselskapenes forening
 Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen
 Gjeldsoffer-Alliansen
 Juridisk rådgivning for kvinner
 Juss-Buss
 Norske Inkassobyråers forening
 Pensjonskasseforeningene
 Regionalt kompetansesenter for gjeldsordningssaker
 Velferdsalliansen
 Vestfold og Telemark Gjeldsråd

ordningssakene til særskilte namsmenn, (2) justering av et tidligere forslag om å åpne for søknader om gjeldsforhandling fra utlandet, (3) en utredning fra Nordisk Råd med utkast til regler om fellesnordisk anerkjennelse av avgjørelser om gjeldsordning, samt (4) forslag om å etablere standardiserte livsoppholdssatser for gjeldsordning og utlegg. Forslaget om å samlokalisere behandlingen av gjeldsordningssaker til særskilt utpekte namsmenn, kom opprinnelig fra Politidirektoratet og ble fremmet i samråd med Justisdepartementet. Dette begrunnes med at mange namsmenn har liten sakstilgang, og at det er vanskelig for disse å opprettholde tilfredsstillende kompetanse på området.

Forslaget angående søknad om gjeldsforhandling fra utlandet har hovedsakelig sin bakgrunn i merknader som fremkom under høringen fra 2008. Departementet utredet derfor dette spørsmålet ytterligere, og utformet et revidert utkast på dette punkt.

Arbeidet med standardiserte livsoppholdssatser for gjeldsordning og utlegg har sin bakgrunn dels i at gjeldsordningssatsene gjennom tilknytning til minstepensjonen var blitt utilsiktet høye, og dels at det ved tvangsfullbyrdelse gjennom utleggstrekk ikke foreligger veiledende satser fra sentralt hold. En arbeidsgruppe foreslo i sin rapport at det etableres standardiserte satser i forskrifts form, med hjemmel i dekningsloven og gjeldsordningsloven. Når det gjelder satsenes nivå, foreslo arbeidsgruppen at de nye satsene for voksne skulle tilsvare dagens satser for midler til eget underhold som inngår i vurderingen av en persons evne til å betale barnebidrag.

Som vedlegg til høringsnotatet fulgte også publikasjonen «Nordisk Gældssanering», som inneholder utkast til regler om gjensidig anerkjennelse av avgjørelser om gjeldssanering i de nordiske landene. Utredningen er utarbeidet av en dansk professor i rettsvitenskap etter oppdrag fra Nordisk Ministerråd. Bakgrunnen for disse forslagene er at en rekke personer opplever gjeldsproblemer som ikke lar seg løse ved rettslige saneringsordninger idet kreditorene helt eller delvis er hjemmehørende i et annet land. Problemet har særlig gjort seg gjeldende i Norden, hvor det er en omfattende og økende flytting mellom landene.

Forslagene ble stort sett positivt mottatt av høringsinstansene. Både forslaget om å sentralisere gjeldsordningssakene til enkelte særskilt utpekte namsmenn og forslaget om å fastsette standardsatser for livsopphold ved gjeldsordning og utlegg fikk bred tilslutning. Meningene var mer delte angående forslagene til justering av det

5.2 Høringsnotatet fra 2011

Høringsnotatet fra 2011 inneholdt forslag til endringer på fire områder; (1) kanalisering av gjelds-

tidligere utsendte forslaget om å åpne for søknader om gjeldsforhandling fra utlandet. Enkelte av høringsinstansene går således mot forslaget til regler om dette, også etter justeringen. Forlagene i utredningen om gjensidig anerkjennelse av gjeldsordningsavgjørelser i Norden fikk tilslutning fra samtlige instanser som uttalte seg på dette punkt.

Behandlingen av høringsnotatet fra 2008 har blitt utsatt slik at forslagene i begge høringsnotatene kunne behandles samlet i denne proposisjonen.

Høringsnotatet fra 2011 hadde frist for uttalelser til den 5. mars 2012, og ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Brønnøysundregistrene
Domstoladministrasjonen
Finanstilsynet
Finansklagenemnda
Forbrukerrådet
Forbrukerombudet
Fylkesmennene
Husbanken
Lånekassen
NAV-Innkrevning
Politidirektoratet
Politidistriktene
Skattedirektoratet
Statens Innkrevningssentral
Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO)
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)

Aleneforeldreforeningen
Conecto
Den Norske Advokatforening
Dommerforeningen
Dommerfullmektigforeningen
Fattig-Norge
Finansieringsselskapenes Forening
Finansnæringens Fellesorganisasjon
Foreningen 2 foreldre
Gjeldsoffer-Alliansen
Juridisk rådgivning for kvinner - JURK
Juss-Buss
Kommunenes Sentralforbund

Kredittopplysningsbyråenes forening
Lindorff
Norges Kemner- og kommunekassererforbund
Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Norges Politilederslag

Norske Inkassobyråers forening
Sparebankforeningen
Velferdsalliansen

Følgende 45 instanser hadde realitetsmerknader til høringen:

Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justisdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Nærings- og handelsdepartementet

Brønnøysundregistrene
Domstoladministrasjonen
Finanstilsynet
Fredrikstad Tingrett
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Husbanken
Lånekassen
Namsfogden i Oslo
NAV-Innkrevning
Oslo Byfogdembete
Politidirektoratet
Politidistrikt Agder
Politidistrikt Asker og Bærum
Politidistrikt Follo
Politidistrikt Gudbrandsdal
Politidistrikt Haugaland og Sunn-Hordaland
Politidistrikt Hordaland
Politidistrikt Midtre Hålogaland
Politidistrikt Nord-Møre og Romsdal
Politidistrikt Rogaland
Politidistrikt Romerike
Politidistrikt Salten
Politidistrikt Sogn og Fjordane
Politidistrikt Sør-Trøndelag
Politidistrikt Troms
Politidistrikt Vestfold
Politidistrikt Øst-Finnmark
Politidistrikt Østfold
Skattedirektoratet
Statens Innkrevningssentral
Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO)

Den Norske Advokatforening
Finansieringsselskapenes Forening
Finansnæringens Fellesorganisasjon
Forbrukerrådet
Gjeldsforum i Trondheim
Gjeldsoffer-Alliansen
Gjeldsrådgiver Ekanger m. fl.
Gjeldsrådgiver Kahrs m. fl.

Gjeldsrådgiveren i Levanger m.fl.
Juss-Buss
Juridisk rådgivning for kvinner - JURK
Kontoret yrkesorganisasjon
Lånekassen
NHO
Norges Politilederslag
Norske Inkassobyråers Forening
NTL-Politiet
Politiets Fellesforbund
Prosjekt interkommunalt samarbeid
Pensjonskasseforeningene
Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon
Sparebankforeningen
Velferdsalliansen

Vestfold og Telemark gjeldsråd

Disse instansene opplyste at de ikke hadde merknader eller ikke ønsket å delta i høringen:

Arbeidsdepartementet
Fiskeri- og kystdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Alstadhaug tingrett
Kredittilsynet
Regjeringsadvokaten

6 Kravet om egenforsøk før åpning av gjeldsforhandlinger

6.1 Innledning

Gjeldsordningsloven stiller krav om at den som skal søke om gjeldsforhandlinger først må ha forsøkt å løse problemene på egen hånd, det såkalte «egenforsøket».

Regelen er begrunnet med at en gjeldsordningssak etter loven er ressurskrevende både for samfunnet og de involverte parter, og bare bør igangsettes når det ikke er mulig å komme frem til en frivillig ordning. En frivillig ordning uten rettsapparatets mellomkomst antas også å være mindre belastende for skyldneren.

Det er blitt fremholdt både fra gjeldstyngedes organisasjoner og namsmenn at egenforsøket forsinker prosessen med å komme frem til en gjeldsordning og medfører dobbeltarbeid for det offentlige. Det hevdes også å være uforholdsmessig vanskelig å oppnå frivillige ordninger utenfor gjeldsordningslovens system. Enkelte har derfor tatt til orde for at kravet om egenforsøk bør tas ut av loven.

På den annen side er det også pekt på at det inngås et høyt antall gjeldsordninger utenfor gjeldsordningsloven. En rekke av disse ordningene er utvilsomt kommet i stand som følge av kravet om egenforsøk. Slike ordninger avlaster både namsmennene og domstolene i betydelig grad. Departementet har på dette grunnlag vurdert om egenforsøket i loven bør videreføres, modifiseres eller tas ut av loven.

I de øvrige nordiske landene er det noe ulike regler på dette området. Finland har i sin lovgivning i prinsippet et krav om egenforsøk, men dette praktiseres visstnok meget lempelig. Etter dansk rett er det ingen krav til forutgående forhandlinger. I den svenske «skuldsaneringslagen» hadde man tidligere et krav om egenforsøk, men dette er nå tatt ut av loven, jf. lov 2006:548.

6.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven § 1-3 andre ledd, lyder slik:

Det kan ikke åpnes gjeldsforhandling etter loven her før skyldneren etter evne har forsøkt å komme frem til en gjeldsordning med fordringshaverne på egen hånd.

Et ordinært egenforsøk etter loven vil bestå i at skyldneren skaffer seg en oversikt over sin økonomiske situasjon, presenterer denne for sine kreditorer, og fremsetter et rimelig og realistisk løsningsforslag. Dette vil imidlertid for de fleste tilfeller kreve en viss innsikt i økonomiske og juridiske spørsmål. Ved vurderingen av om kravet til egenforsøk «etter evne» er oppfylt skal det derfor særlig tas hensyn til skyldnerens personlige ressurser, sakens omfang og vanskelighetsgrad, samt hvordan kreditorene forholder seg. I lovforarbeidene er det bl.a. pekt på at enkelte kreditorer avviser forhandlingsforsøk uten videre. Regelen innebærer videre at det skal gjøres en individuell vurdering av hvert enkelt tilfelle, og at det ikke kan oppstilles noen generelle standardkrav eller minimumskrav til egenforsøkets innhold. Dersom skyldneren ikke er i stand til å gjennomføre noe egenforsøk skal lovens vilkår på dette punkt i prinsippet anses oppfylt. Etter omstendighetene kan imidlertid skyldneren pålegges å søke bistand, fortrinnsvis hos kommunal gjeldsrådgiver.

Kommunene har plikt til å gi råd og veiledning til personer med økonomiske problemer. Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002 ble rådgivningsplikten presisert ved at følgende bestemmelse ble tatt inn i gjeldsordningsloven § 1-5:

Kommunen skal så langt det er mulig bistå en skyldner som forsøker å komme frem til en utenrettslig gjeldsordning eller liknende med sine fordringshavere, jf. lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. § 4-1.

Skyldnere som ikke selv er i stand til å forhandle med kreditorene kan dermed etter gjeldende rett sies å ha en plikt til å søke bistand i kommunen før gjeldsforhandlinger kan åpnes. Samtidig vil alle kommunene ha plikt til å sørge for et tilfredsstillende tilbud om råd og veiledning til personer med økonomiske problemer. Kravet om egenfor-

søk medfører dermed at mange oppsøker den kommunale gjeldsrådgivningstjenesten før de søker om gjeldsforhandlinger etter loven. Det er sparsomt med statistikk omkring dette, men Statens Institutt for Forbruksforskning har gjennomført en undersøkelse om økonomisk rådgivning på sosialkontorene som forteller en del om saksmengden. Her fremkommer det at antall nye saker i 2006 anslagsvis var ca 18 000. Av disse ble oppunder 16 000 registrert som avsluttede. 17 % av sakene ble oversendt namsmannen for behandling under gjeldsordningsloven. Det ble forhandlet med kreditorene i ca 10 000 saker, og i ca 3 700 av disse ble det utarbeidet betalingsplaner som medførte tap for kreditorene, altså en ordning lik eller svært nær en gjeldsordningssak etter loven. Nærmere 70 % av disse sakene anses som permanent løst. Det er dermed klart at en betydelig andel «potensielle gjeldsordningssaker» synes å finne sin løsning i kommunene.

6.3 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet pekte i høringsnotatet på at egenforsøket kan forsinke prosessen med å komme frem til en gjeldsordning og at det kan medføre unødig ressursbruk ved at det leder til dobbeltarbeid både for det offentlige og kreditorene. Det ble imidlertid også understreket at et høyt antall potensielle gjeldsordningssaker i praksis blir løst av kommunale gjeldsrådgivere, og at dette innebærer at kommunene avlaster namsmannen og domstolsapparatet i betydelig grad. Departementet fant på denne bakgrunn ikke å ville foreslå å fjerne egenforsøket, men gikk inn for en mellomløsning hvoretter gjeldsforhandlinger skal kunne åpnes uten egenforsøk dersom det med grunn må antas at utenrettslig gjeldsforhandling ikke kan oppnås. Forslaget lød slik:

§ 1-3 tredje ledd skal lyde:

Det kan ikke åpnes gjeldsforhandling etter loven her før skyldneren etter evne har forsøkt å komme frem til en gjeldsordning med fordringshaverne på egen hånd.

Gjeldsforhandling kan åpnes uhindret av annet ledd dersom det er grunn til å anta at skyldnerens forhandlinger med fordringshaverne ikke vil føre frem. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på skyldnerens personlige ressurser, sakens omfang og karakter, samt om mulig kreditorenes holdning. Det skal også legges

vekt på kommunens muligheter til å yte bistand i saken, jf. § 1-5. Dersom saken er oversendt fra kommunen med anbefaling om vurdering etter loven her, skal vilkåret i annet ledd anses oppfylt.

6.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er noe delt i synet på om kravet til egenforsøk bør fjernes eller evt. modifiseres, men de fleste er enige eller i det vesentlige enige i departementets forslag.

Forslaget støttes slik det er av *Nærings- og Handelsdepartementet, Lånekassen, Husbanken, Den Norske Advokatforening, Gjeldsoffer-Alliansen, Skattedirektoratet og politidistriktene Sør-Trøndelag, Nordmøre, Hordaland, Øst-Finnmark samt Rogaland, Norske Inkassobyråers Forening, JURK og Vestfold og Telemark Gjeldsråd.*

Forslaget støttes på visse forutsetninger eller med visse reservasjoner av følgende instanser: *Justisdepartementet*, som i «prinsippet» støtter forslaget, men mener at kommunen bare bør kunne sende over saken til namsmannen etter en vurdering, og eksempelvis ikke pga. manglende ressurser. Det samme mener *Vestfold politidistrikt*. *Statens Innkrevingssentral* støtter også forslaget i utgangspunktet, men mener at normen for når egenforsøk kan utelates bør være «dersom det er mest sannsynlig» at forhandlingene vil føre frem, og ikke når det er «grunn til å anta» dette. Det samme mener *Pensjonskasseforeningene. FNH/Sparebankforeningen* støtter forslaget med den reservasjon at kriteriene for når egenforsøk kan unnlates bør være strengere. Det bør etter denne instansens mening kreves særlige grunner for å anta at skyldnerens forhandlinger med kreditorene ikke vil føre frem.

Østfold politidistrikt støtter forslaget, men peker på at det ikke uten videre bør være nok til å anse egenforsøket for oppfylt at kommunens gjeldsrådgiver har oversendt saken. Det samme mener *Politidirektoratet*, som samtidig peker på at kommunen bør begrunne sin oversendelse av saken til namsmannen. *Asker og Bærum Politidistrikt* støtter videreføring av kravet til egenforsøk, men peker også på at skyldner og kommune ikke må identifiseres slik at kravet om egenforsøk også er oppfylt dersom kommunen ikke klarer å løse saken. Follo og Romerike politidistrikter støtter forslaget, men mener at det ikke bør være tilstrekkelig til å anse egenforsøket som oppfylt at kommunen har oversendt saken. Det bør derfor stå «kan» i stedet for «skal» i utkastet til lovtekst. Det

samme mener *Regionalt kompetansesenter for gjeldsordningssaker*.

Juss-Buss går mot forslaget og ønsker å fjerne kravet til egenforsøk helt. Det fremholdes blant annet at få saker løses utenrettslig, og at hensynet bak egenforsøket – å motivere skyldneren til selv å ta tak i problemene – ikke oppfylles i praksis. Juss-Buss antar også at det kan være et problem at så mange går gjennom økonomisk rådgivning før de kommer til namsmannen, fordi det da i mange tilfeller vil være den økonomiske rådgiveren som får det avgjørende ordet i om skyldneren oppfyller vilkårene i loven. Det vises også til at Sverige har fjernet dette kravet. *Namsfogden i Oslo* mener nåværende rettstilstand bør opprettholdes, dog med et snevert unntak for når egenforsøk kan utelates. *Oslo Byfogdembete* mener at dagens ordning bør opprettholdes, men at det bør være en mulighet for kommunen til å sende saken over til namsmannen for behandling etter gjeldsordningsloven i de tilfeller hvor kommunen, etter en gjennomgang av saken, ser at det er svært lite sannsynlig at utenrettslige forhandlinger vil føre frem.

6.5 Departementets vurdering

Departementet kan ikke se at det har kommet avgjørende innvendinger mot det som ble foreslått i høringsnotatet, og vil derfor videreføre forslaget, dog med enkelte modifiseringer. Slik departementet ser det, er egenforsøket prinsipielt sett et verdifullt supplement til en gjeldsordning etter loven. Det er imidlertid viktig at gjeldsordningsprosessen ikke forsinkes av egenforsøk som har liten mulighet til å lykkes, eller som er uforholdsmessig arbeidskrevende i forhold til en prosess etter loven. Dersom denne type saker i større grad enn i dag kan behandles av namsmannen, vil også økonomirådgivningstjenesten i kommunene få frigjort ressurser til å behandle de sakene de har best forutsetninger for å lykkes med, samt å drive forebyggende arbeid.

Noen av høringsinstansene har pekt på at erfaringene med egenforsøket i Sverige er så dårlige at man der har valgt å fjerne dette kravet fra loven. Departementet finner ikke å kunne tillegge dette særlig vekt, på bakgrunn av at det er relativt godt dokumentert at resultatene av egenforsøk er gode i Norge. Departementet vil også bemerke at det etter svensk rett fremdeles kan legges vekt på hvilke anstrengelser skyldneren har gjort for å komme frem til en ordning med kreditorene, selv om det spesifikke kravet til egenforsøk er tatt ut

av loven. Hvorvidt det er gjort et egenforsøk vil derfor fortsatt være et relevant moment i bedømmelsen av om skyldneren bør innvilges gjeldssanering, den såkalte «skälighetsbedømmningen». Den nye reguleringen innebærer imidlertid at det skal legges mindre vekt på egenforsøket og at vurderingen skal skje friere og mer nyansert. Egenforsøket er således ikke fullstendig fjernet fra svensk rett.

Flere av høringsinstansene har imidlertid fremholdt at det ikke bør være tilstrekkelig for å anse egenforsøket som oppfylt at kommunen har oversendt saken til namsmannen, idet det da lett kan bli oversett at ansvaret for å gjennomføre egenforsøket i utgangspunktet skal ligge hos skyldneren selv. Departementet er enig i dette, og har derfor foretatt en justering i lovutkastet på dette punkt for å komme innvendingen i møte. Vi vil imidlertid også understreke viktigheten av at skyldneren ikke blir «kasteball» mellom kommunens økonomirådgiver og namsmannen. Departementets endrede forslag går derfor ut på at det vil være tilstrekkelig til å anse egenforsøket som oppfylt at kommunen tilkjenner at den ikke kan behandle saken, og at skyldneren selv må antas å ha gjort det denne evner.

Departementet har vurdert om regelen bør utformes slik at egenforsøk skal kreves dersom en finner positive holdepunkter for at dette vil lykkes, eller om regelen bør være at egenforsøk bare kan unnlates dersom det er grunn til å tro at dette *ikke* vil lykkes. Ved det førstnevnte alternativet vil altså *hovedregelen* være at egenforsøk ikke kan kreves, og at en derfor må begrunne positivt hvorfor en likevel vil kreve egenforsøk, mens ved det andre alternativet vil hovedregelen være at egenforsøk skal kreves, og at en må begrunne hvorfor dette evt. *ikke* skal kreves.

Departementet har kommet til at sistnevnte alternativ best uttrykker formålet med regelen. Dette var også forslaget i høringsnotatet. Riktignok kan det hevdes at det å føre forhandlinger med kreditorene på egen hånd i de fleste tilfeller vil være vanskelig for de fleste skyldnere, og at egenforsøk derfor ikke bør være hovedregelen. Departementet vil vise til rundskriv Q28/2006 27. juni 2006 hvor det om egenforsøket heter:

Departementet anbefaler at det ved vurderingen av om vilkåret i gol. § 1-3 annet ledd er oppfylt, legges særlig vekt på de momenter som er nevnt ovenfor. Vi vil særlig peke på utgangspunktet om at det normalt ikke kan forventes at skyldnere på egen hånd makter å gjennomføre gjeldsforhandlinger og etablere utenrettslige

gjeldsordninger. Det er også nødvendig at hver skyldner vurderes individuelt. Det må ikke fastsettes generelle og ufravikelige krav til hvilken egeninnsats som skal kreves. Dersom sannsynligheten for å nå frem til en utenrettslig løsning synes svært liten, bør direkte åpning av gjeldsforhandling etter loven vurderes. Det samme gjelder dersom utenrettslige forhandlinger må antas å kunne bli uforholdsmessig tidkrevende.

Departementet finner imidlertid å måtte legge til grunn at de aller fleste skyldnere nå har tilgang til gratis råd og veiledning, samt direkte bistand av en kommunal gjeldsrådgiver. Dersom dette ikke skulle være mulig, vil det være et tungtveiende argument for at egenforsøk ikke bør kreves. Ved denne vurderingen er det uvesentlig hva som er grunnen til at kommunen evt. ikke kan yte bistand i den konkrete saken.

7 Låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden

7.1 Innledning

Den som er under gjeldsforhandlinger etter gjeldsordningsloven kan ikke stifte ny gjeld uten kreditorenes samtykke, idet dette antas å kunne komplisere forhandlingene og redusere mulighetene for å komme frem til en gjeldsordning. Det kan imidlertid i denne perioden både være behov for refinansiering av eldre gjeld, opptak av boliglån, finansiering av reparasjon av bolig, nødvendige transportmidler mv. Departementet foreslo i høringsnotatet at regelen bør endres slik at det er tilstrekkelig med samtykke fra namsmannen for å foreta låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden. Begrunnelsen var hovedsakelig at det kan være upraktisk å måtte innhente et positivt samtykke fra samtlige kreditorer i slike tilfeller.

7.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven § 3-5 bokstav (d) lyder slik:

«Skyldneren plikter i gjeldsforhandlingsperioden:

- (d) å ikke stifte ny gjeld uten etter fordringshavernes samtykke, eller foreta andre disposisjoner som er egnet til å skade kreditorenes interesser.»

Det foreligger således en *adgang* til å stifte gjeld med kreditorenes samtykke i denne perioden. Dette er i hovedsak begrunnet med at man ikke har ønsket å hindre låneopptak i forbindelse med refinansiering eller mindre og forsvarlige låneopptak til nødvendighetsvarer eller tjenester.

Forbudet mot å oppta ny gjeld i gjeldsforhandlingsperioden gjelder kun «stiftelse» av gjeld, slik at bestemmelsen ikke vil ramme bestilling av telefonabonnement, strømabonnement eller andre ytelser som normalt betales etterskuddsvis. Heller ikke ubetalt restskatt, TV-lisens, eventuell årsavgift på bil mv. er ment å skulle omfattes av forbudet. Opptak av boliggjeld, refinansiering av gammel gjeld, avtale om en håndverkstjeneste eller kjøp på postordre mot etterskuddsvis beta-

ling vil imidlertid omfattes og dermed nødvendiggjøre kreditorenes samtykke. Det samme gjelder låneopptak fra privatpersoner, studielån, belastninger på eventuelle kredittkort eller bruk av såkalt «lønnskontokreditt». Det presiseres også at forbudet bare gjelder i forhandlingsperioden, ikke i gjeldsordningsperioden.

7.3 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å forenkle avgjørelsen av om lån skal kunne opptas under gjeldsforhandlingene ved at avgjørelsesmyndigheten flyttes fra kreditorfellesskapet til namsmannen. Forslaget lød slik:

§ 3-5 Skyldnerens plikter i gjeldsforhandlingsperioden

Skyldneren plikter i gjeldsforhandlingsperioden:

- (d) å ikke stifte ny gjeld uten etter *namsmannens* samtykke, eller foreta andre disposisjoner som er egnet til å skade kreditorene.

7.4 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene stilte seg positive til endringen som ble foreslått.

Følgende instanser støtter forslaget slik det er: *Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Lånekassen, Advokatforeningen, Skattedirektoratet, Juss-Buss, JURK, Norske Inkassobyråers forening, Gjeldsoffer-Alliansen, Trondheim politidistrikt - namsfogden, Rogaland politidistrikt og Øst-Finnmark politidistrikt.*

Følgende instanser støtter forslaget *under visse forutsetninger eller med visse reservasjoner:*

Statens Innkrevingssentral mener at det også bør sies noe om i hvilke tilfeller namsmannen kan akseptere låneopptak. Det samme mener *Pensjonskasseforeningene*, som i tillegg går inn for at det skal innhentes uttalelse fra kreditorene før låneopptak kan aksepteres. Også *Finansieringssel-*

skapenes Forening mener at eksisterende kreditorer bør uttale seg før låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden tillates. *Husbanken* støtter forslaget, men peker på at låneopptaket ikke må medføre at kreditorene får dårligere dekning enn de ellers ville ha fått. *Vestfold politidistrikt* forutsetter at det ikke må bli namsmannens oppgave å bistå med å få til refinansiering mv. *Follo politidistrikt* stiller seg positive til forslaget dersom det innføres en beløpsgrense for hvilke låneopptak namsmannen kan samtykke til. Det samme mener *Regionalt kompetansesenter*. *Haugaland og Sunnhordland politidistrikt* støtter forslaget under forutsetning av at det presiseres i loven at låneopptaket kun gjelder bolig eller nødvendige varer eller tjenester. Også *Romerrike politidistrikt* støtter forslaget dersom det gis retningslinjer for når låneopptak skal innvilges. *Nordmøre politidistrikt* er skeptisk til forslaget, men mener at namsmannen kan gi samtykke i «særskilte tilfeller».

Følgende instanser går mot forslaget: *Namsfogden i Oslo*, *Politidirektoratet*, *Asker og Bærum politidistrikt*, som viser til at et låneopptak kan inkorporeres i forslaget til frivillig gjeldsordning. Samtidig pekes det på at en mulig løsning kan være at kreditorene forelegges spørsmålet om låneopptak, men anses for å ha godtatt dette ved å unnlate å svare (slik som ordningen er for forslag til frivillig gjeldsordning, jf. lovens § 4-12 tredje ledd annet punktum).

FNH/Sparebankforeningen går imot forslaget dersom det er tale om reelt sett å øke skyldnerens gjeldsvolum. Samtykkekompetansen bør da forbli hos de som de facto vil bære byrden ved låneopptaket, nemlig kreditorene. Forslaget støttes dersom det er tale om refinansiering eller kortsiktig mellomfinansiering av bolig. *Østfold politidistrikt* støtter også forslaget så lenge det er tale om mindre beløp, men peker samtidig på at det må avklares hvordan slik gjeld skal behandles i gjeldsordningsperioden. *Hordaland politidistrikt* er skeptisk til forslaget.

7.5 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at forslaget bør videreføres, dog med noen justeringer i forhold til forslaget i høringsnotatet. Departementet tar utgangspunkt i at skyldnere som er under gjeldsforhandling i alminnelighet ikke har noe legitimt behov for å stifte ny gjeld i gjeldsforhandlingsperioden. Det antas videre at stiftelse av ny gjeld etter omstendighetene likevel kan framstå som både nødvendig og fornuftig, også om det skjer under

gjeldsforhandlinger. Det tenkes her særlig på lån til bolig eller strengt nødvendig inventar. Også lån til transportmidler til bruk i arbeid kan være aktuelt. Etter gjeldende rett må skyldneren da innhente samtykke fra samtlige kreditorer. Dette betyr i praksis at hver enkelt kreditor må kontaktes og avgi et positivt samtykke til forespørselen. I saker med mange kreditorer vil dette kunne medføre svært mye arbeid. Det kan også tenkes at enkelte kreditorer ikke vil bry seg om en slik henvendelse, eller nekte på grunnløs eller usaklig basis. Noe låneopptak kan etter gjeldende rett heller ikke da komme i stand.

Enkelte høringsinstanser har fremholdt at det ikke er behov for en bestemmelse som foreslått, idet et evt. låneopptak kan inkorporeres i forslaget til gjeldsordning. På denne måten kan kreditorene også ta stilling til forespørselen om låneopptak. Departementet antar imidlertid at det lett kan oppstå behov for å avklare spørsmålet om låneopptaket før, eller uavhengig av forslaget til gjeldsordning.

Finansnæringens Hovedorganisasjon/Sparebankforeningen går imot forslaget dersom det er tale om å øke gjeldsvolumet totalt sett og mener at samtykkekompetansen da bør ligge hos de som må bære byrden ved låneopptaket. Departementet er i prinsippet enig i denne betraktningen, men vil her peke på at det kun er tale om låneopptak til å dekke strengt nødvendige utgifter til bolig, inventar, reparasjoner, transportmidler, nødvendig i arbeid osv. Dette er utgifter som likevel måtte ha vært dekket av skyldnerens midler på en eller annen måte og som derfor i praksis ikke vil belaste evnen til dividendebetaling. Opptak av boliglån kan tvert imot redusere skyldnerens boutgifter betraktelig i forhold til å leie bolig.

Flere høringsinstanser har imidlertid påpekt at det kan være behov for nærmere retningslinjer for når lån kan innvilges under gjeldsforhandlingene. Departementet er enig i dette og mener at de sentrale grunnene for slike låneopptak bør nevnes i lovteksten. Akseptable låneformål vil først og fremst være refinansiering av eldre gjeld samt kjøp av bolig. Det bør også være adgang til å oppta mindre lån til innkjøp eller reparasjon av nødvendighetsgjenstander. Videre bør det presiseres at det skal gjøres en forsvarlighetsvurdering av låneopptaket. Denne vurderingen bør gjøres både i forhold til gjeldsordningen som skal etableres og skyldnerens økonomiske bæreevne. Departementet finner ikke grunn til å foreslå en absolutt beløpsgrense for slike låneopptak slik enkelte høringsinstanser har gått inn for, idet grensen for hva som vil være forsvarlig i en slik situasjon vil

kunne variere sterkt både med hensyn til låneformålet og skyldnerens personlige økonomi.

Det foreslås etter dette at § 3-5 bokstav (d) endres slik at det er tilstrekkelig med namsmannens samtykke ved låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden. Dette vil foruten å gi en effektiviseringsgevinst også medføre at det blir en offentlig

kontroll med vurderingen. Dette vil gi skyldneren bedre rettsikkerhet ved at en nektelse vil kunne påklages etter de alminnelige reglene i tvangsfullbyrdelsesloven. Skyldneren vil også bli skånet for mulige grunnløse eller sjikanøse nektelser fra kreditorene.

8 Gjeldsordning for skyldnere bosatt utenfor Norge

8.1 Innledning

En rekke norske statsborgere og andre med tilknytning til Norge er i dag bosatt utenfor landets grenser. Undersøkelser viser at flere av disse sliter med alvorlige økonomiske problemer, herunder gjeldsproblemer, på bakgrunn av gjeld overfor norske kreditorer. Et særlig problem er at lavere lønnsnivå i landet man flytter til, kan gjøre det ekstra vanskelig å få betalt denne gjelden på ordinær måte. Den eneste muligheten til å oppnå en gjeldsordning for disse skyldnerne, vil være å flytte tilbake til Norge, i alle fall slik at vedkommende bor i Norge på søknadstidspunktet. Det har derfor vært tatt til orde for at også utenlandsboende skal kunne søke om gjeldsordning.

Spørsmålet ble aktualisert da adgangen til utleggstrekk overfor utenlandsboende i 2005 ble presisert i norsk rett av Høyesterett, noe som i stor utstrekning førte til en ny praksis på dette feltet. Etter tidligere praksis ble det de fleste steder ikke nedlagt utleggstrekk i for eksempel trygdeytelser fra Norge dersom skyldneren ikke hadde hjemting her i landet. Dette ble endret ved at Høyesterett i 2005 fastslo at tvangsfullbyrdelsesloven på dette punkt (§ 7-3 annet ledd første punktum) ikke var til hinder for slikt utleggstrekk. Kort tid etter ble også den aktuelle lovbestemmelsen endret slik at spørsmålet ikke lenger skulle fremstå som tvilsomt. Særnamsmenn (skatteopprekker, innkrevingssentraler mv.) har både etter tidligere og gjeldende rett kunnet nedlegge utleggstrekk hos personer bosatt i utlandet som har inntekter fra Norge.

Departementet foreslo på denne bakgrunn i høringsnotatet fra 2008 en regel som ville åpne for at søknader fra utlandet kunne behandles av norsk namsmyndighet. På bakgrunn av ulike innvendinger under høringen mv., fant departementet å ville utrede spørsmålet noe nærmere. Det ble utformet et justert forslag som ble sendt på høring i 2011, jf. punkt 8.3.2 nedenfor.

8.2 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett kan ikke utenlandsboende komme inn under gjeldsordningsloven. Dette skyldes at loven stiller krav om at søknad om gjeldsforhandling skal leveres til namsmannen der skyldneren bor, jf. § 2-1 første ledd. Av dette antas å følge at en skyldner bosatt utenfor Norge ikke kan få åpnet gjeldsforhandling.

8.3 Departementets forslag

8.3.1 Forslaget i høringsnotatet fra 2008

Departementet foreslo i dette notatet at det i gjeldsordningsloven § 2-1 tilføyes et nytt annet og tredje punktum i første ledd, slik at paragrafen ville bli lydende slik:

«Søknad om gjeldsforhandling fremsettes for namsmannen på det sted der skyldneren bor. Skyldnere som ikke er bosatt i riket, kan fremsette søknad om gjeldsforhandling for namsmannen i ... Ved vurderingen av om gjeldsforhandling kan åpnes skal det legges vekt på skyldnerens tilknytning til Norge samt mulighetene for å få saken opplyst, jf. § 2-3 i loven her.»

Kriteriene for å få åpnet gjeldsforhandling var dermed at skyldneren måtte ha tilstrekkelig tilknytning til Norge, samt at saken lot seg opplyse tilstrekkelig. Hvorvidt disse kriteriene var til stede, skulle avgjøres ved skjønn, bl.a. på bakgrunn av enkelte nærmere omtalte momenter som gjeldens opprinnelse mv.

8.3.2 Forslaget i høringsnotatet fra 2011

Under høringsrunden kom det vesentlig innvendinger mot forslaget, og departementet utformet derfor et revidert og noe mer omfattende utkast som ble sendt på høring i 2011. De fleste innvendingene dreide seg om at mange saker ikke ville la seg opplyse tilstrekkelig, at utenlandske kreditorer ikke ville bli omfattet av en gjeldsordning og

at det ville være vanskelig å fastsette og kontrollere verdien på bolig og andre formuesgoder. Det ble også sett på som problematisk at utenlandsboende skyldnere ikke ville være sikret beskyttelse mot kreditorpågang etter utenlandsk rett. Det reviderte forslaget lød slik:

§ 1-4 nytt fjerde ledd skal lyde

Gjeldsforhandling for person som er bosatt utenfor Norge kan bare åpnes dersom

- a) det er ubetenkelig med hensyn til sakens opplysning
- b) skyldneren ikke, eller bare i ubetydelig grad, har gjeld til utenlandske kreditorer
- c) skyldneren ikke er eier av bolig eller andre formuesgoder av vesentlig verdi med mindre det er åpenbart både at saken likevel lar seg opplyse tilstrekkelig og at forholdet ikke vil vanskeliggjøre gjeldsforhandlingene.

§ 2-1 første ledd siste punktum skal lyde:

Skyldnere som ikke er bosatt i Norge, jf. § 1-4 fjerde ledd i loven her, kan fremsette søknad for den namsmann Kongen har bestemt.

§ 3-4 nytt sjette ledd skal lyde:

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder også overfor skyldnere som ikke har bosted i riket.

§ 5-2 nytt femte ledd skal lyde:

Gjeld som er bortfalt kan heller ikke søkes inndrevet fra skyldnere som har bosted utenfor riket.

§ 7-9 Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 3-4 (a) – (f) når skyldneren har bosted utenfor riket, eller bestemmelsen i § 5-2 femte ledd, kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder eller begge deler.

8.4 Høringsinstansenes syn

8.4.1 Høringsinstansenes syn på forslaget i høringsnotatet fra 2008

Det var delte meninger blant høringsinstansene om forslaget, men et flertall av de som uttalte seg støttet det, dog med ulike forbehold og reservasjoner.

Følgende instanser støttet forslaget *slik det var*. Lånekassen, Husbanken, Gjeldsoffer-Allian-

sen, Sør-Trøndelag politidistrikt, Hordaland politidistrikt og NAV.

Følgende instanser *støttet forslaget på visse forutsetninger eller med visse reservasjoner*. Statens Innkrevingssentral ser «at enkelte personer som bor i utlandet kan ha behov for en ordning med kreditorene», men mener søker må dokumentere at vedkommende ikke har formue i utlandet. Pensjonskasseforeningene støttet forslaget, men går inn for en regel om at det bare «unntaksvis» skal kunne søkes fra utlandet. Advokatforeningen var enig i at utenlandsboende bør kunne søke gjeldsordning her i landet, men mente at det da bør være en viss kontroll med skyldneren både i gjeldsordningsperioden og etterperioden. Finansnæringens hovedorganisasjon/Sparebankforeningen støttet forslaget dersom det ble gjort en nyansering/spesifisering av livsoppholdssatser i de mest aktuelle landene. JURK erklærte seg enig i forslaget, men pekte på at vilkåret om tilknytning til Norge bør stå sentralt.

Justisdepartementet var enig i at det kunne være gode grunner til å la personer som er bosatt i utlandet søke om gjeldsordning, men viste til at dette ville reise en rekke problemstillinger, herunder i forhold til veiledningen overfor skyldneren i kommunene, beregningen av livsopphold og utenlandske kreditorer. Asker og Bærum politidistrikt så at forslaget dekket et behov, men reiste flere innvendinger, herunder språkproblemer i forhold til utlendinger, manglende mulighet til å nedlegge trekk hos utenlandsk arbeidsgiver og manglende møtemuligheter med skyldneren. Dersom forslaget skulle bli gjennomført, mente distriktet at det bør stilles krav om norsk statsborgerskap eller krav om minste botid i Norge.

Oslo Byfogdembete fremholder at det kan være gode grunner til at personer bosatt i utlandet bør få søke om gjeldsforhandling i Norge, men at spørsmålet byr på utfordringer og bør utredes nærmere. Embetet nevner bl.a. at forslaget reiser problemstillinger vedrørende egenforsøket, namsmannens innhenting av opplysninger om formuesgoder, manglende mulighet for skyldneren til å møte for namsmannen og i tingretten, samt forholdet til utenlandske kreditorer. Når det gjelder utenlandske kreditorer antas det at utenlandsboende ikke bare har kreditorer i Norge, men også i utlandet. Det pekes i den sammenheng på at de utenlandske kreditorene ikke vil være forpliktet av en gjeldsordning, noe som kan lede til problemer med gjennomføringen av ordningen og som vil virke støtende.

Følgende instanser *gikk mot* forslaget: Skatte- direktoratet, som erklærte seg kritisk til forslaget

og ikke kunne se i hvilke tilfeller det skulle være ubetenkelig å etablere en gjeldsordning «på disse premisene». *Norske Inkassobyråers forening*, som i hovedsak begrunnet sitt syn med manglende kontrollmuligheter for namsmannen når det gjelder skyldnerens inntektsforhold mv., *Østfold politidistrikt*, som på den annen side også peker på at dagens bostedsregel er relativt lett å omgå, *Namsfogden i Oslo*, som nevner unndragelsesfare, behov for lengre saksbehandlingstid, problemer med begjæring om tvungen ordning, herunder forkynning og tilstedeværelse i rettsmøte mv., *Politidirektoratet*, samt *Follo politidistrikt*, som begge bl.a. viser til at kreditorene kan få for lite dividende på grunn av feilvurderinger i forhold til levekostnader. Også *Follo politidistrikt*, *Regionalt kompetansesenter*, *Nord-Møre politidistrikt*, *Rogaland politidistrikt*, og *Romerike politidistrikt* går imot forslaget. *Regionalt kompetansesenter* peker på en rekke problemstillinger ved forslaget, herunder særlig at namsmannen ikke kan undersøke i aktuelle registre slik som i Norge, at personlig fremmøte er viktig for å få frem sannheten i saken og at en gjeldsordning bare vil få virkning for norske kreditorer. Det vises også til at det kan reises spørsmål om gjeldsordning i Norge vil hindre norske kreditorer fra å søke sine krav inndrevet gjennom nasjonal myndighet i skyldnerens hjemland.

8.4.2 Høringsinstansenes syn på forslaget i høringsnotatet fra 2011

Høringsinstansene var også denne gang noe delt i synet på om det bør åpnes for søknader fra utlandet.

De fleste høringsinstansene hadde merknader også til det justerte forslaget som ble sendt på høring i 2011. En del av merknadene er knyttet til spørsmålet om det overhodet skal åpnes for søknader fra utlandet, og i mindre grad til de tillegsspørsmål som særskilt ble sendt på høring denne gang. Departementet vil likevel referere en del av disse bemerkningene, i den grad de ikke er gjentakelser av det som ble bemerkt til høringsnotatet fra 2008.

Av de to departementene som har avgitt høringsuttalelse, går *Finansdepartementet* mot, mens *Justis- og beredskapsdepartementet* ikke tar direkte stilling. Blant høringsinstansene som er for forslaget, er *Statens Innkrevingsentral*, *Fredrikstad tingrett*, *Politidirektoratet*, *Advokatforeningen*, *Juss-Buss*, *NTL-Politiet*, *Gjeldsoffer-Alliansen*, *Norges politilederslag*, *Østfold politidistrikt*, *Asker og Bærum politidistrikt* og *Fylkesmannen i Øst-Agder*. Forslaget støttes ikke av *Domstolsadministrasjo-*

nen og Oslo Byfogdembete. *Finansnæringsens hovedorganisasjon*, *Finansieringsselskapenes forening* og *Inkassobyråforeningen* er også mot. Det samme er *Agder politidistrikt* og *Romerike politidistrikt*. I det følgende gjøres nærmere rede for høringsuttalelsene.

Finansdepartementet mener at dersom en evt. regel på dette punkt blir innført må den praktiseres strengt, herunder må det stilles strenge krav til debitor om å opplyse saken. Det pekes blant annet på at attester må oversettes mv. *Finansdepartementet* fremholder videre at det kan se ut som om en tenker seg at personer bosatt i utlandet skal få lempeligere behandling mht. personlig fremmøte, hjemmebesøk, egenforsøk mv. Det pekes også på ulike problemer i forhold til hvem som skal anses bosatt utenfor Norge, og ulike problemer som reglene om folkeregistrering kan skape. Uttrykket «bosatt utenfor Norge» antas å kunne bli for upresist og bør etter *Finansdepartementets* mening klargjøres. *Skattedirektoratet* er kritisk til en ordning med utenlandssøknader, men støtter et evt. forbud mot å eie bolig samt forbudet for kreditorene mot å innkreve gjeld som er bortfalt i en gjeldsordning dersom ordningen likevel blir innført.

Justis- og beredskapsdepartementet fremholder at forslaget reiser problemstillinger som ikke er tilstrekkelig avklart, herunder at kravet til egenforsøk ved utenlandssøknader må klargjøres. Forslaget om å forby gjeldsinnkreving i utlandet etter gjeldsordningsperioden støttes uansett om dette forslaget videreføres. Dette forbudet bør i alle tilfeller gjelde, også under gjeldsordningsperioden. Det bør etter *Justis- og beredskapsdepartementets* mening ikke innføres en straffetrussel mot inndrivelsesforsøk i utlandet mot gjeldsordningsskyldnere. Det pekes på at andre sanksjoner kan være mer naturlige og at straff er en fremmedartet reaksjon i gjeldsordningssammenheng.

NAV Innkreving peker på enkelte problemstillinger som må avklares, men synes ikke å gå mot forslaget.

Statens Innkrevingsentral støtter forslaget, og nevner at skyldneren kan utstede en egenklæring om sine formuesforhold mv.

Namsfogden i Oslo peker i sin høringsuttalelse på at en gjeldsordning vil kunne rydde i en utenlandssøkers gjeldsforhold til Norge, og sikre vedkommende kontroll over inntekten fra Norge. Det opplyses også at flere gjeldsordningsskyldnere har flyttet ut av landet, og at namsfogden ikke er kjent med noe tilfelle der norske kreditorer har fortsatt forfølgning i utlandet, i strid med gjeldsordningen. Namsfogden er imidlertid ikke enig i

forslaget til straffesanksjonering av slik gjeldsforfølgning og peker bl.a. på at dette vil gjelde et svært lite antall saker. *Namsfogden i Oslo* peker også på at forbudet kun kan håndheves overfor norske kreditorer, og dermed medføre en forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske kreditorer. *Namsfogden i Oslo* antar videre at det foreslåtte forbudet mot å overdra krav til utlandet med sikte på inndrivelse, vil være umulig å håndheve. Dersom det blir innført regler om at søknader fra utlandet kan behandles, antas det at disse bør behandles av *Namsfogden i Oslo*.

Fredrikstad tingrett har ikke «prinsipielle innvendinger» mot forslaget og anser de foreslåtte reglene om kreditorbeskyttelse i utlandet som fornuftige. Det understrekes at man må ta hensyn til ulike leveomkostninger i andre land.

Politidirektoratet støtter forslaget og peker på at dagens bostedsvilkår er lett å omgå. En skyldner kan lett flytte til Norge akkurat lenge nok til å oppnå gjeldsordning, for så å flytte tilbake til sitt egentlige bosted. Det pekes også på at en person som bor i et lavkostland, men med inntekt fra Norge, normalt vil ha mer til fordeling blant kreditorene enn en person som bor i Norge. Videre peker direktoratet på problemene med å verifisere skyldnerens opplysninger om eierforhold mv., men kan ikke se at dette vil bli enklere om skyldneren flytter hjem til Norge en periode. Registrerte mv. som må undersøkes, vil være de samme. Det anses imidlertid som viktig at namsmannen skal kunne pålegge skyldneren å møte i Norge dersom det finnes nødvendig. Dette bør helst fremgå av lovteksten. Når det gjelder straffebestemmelsen, støttes denne fordi den antakelig vil ha preventiv virkning, selv om det er vanskelig å se på hvilken måte den vil få virkning overfor utenlandske kreditorer. Dersom ordningen blir innført, bør det være *Namsfogden i Oslo* som behandler sakene.

Den Norske Advokatforening støtter forslaget og viser til at utfordringen med å skaffe oversikt over skyldnerens eiendeler i utlandet er tilstrekkelig ivarettatt ved at lovforslaget er begrenset til å gjelde tilfeller hvor det er «ubetenkelig med hensyn til sakens opplysning» å åpne gjeldsforhandling.

Juss-Buss støtter forslaget og sier seg enig i «alt det vesentlige av vurderinger som departementet gjør rede for i høringsnotatet». Det fremholdes at de vanskelighetene departementet omtaler ikke er tilstrekkelige til å begrunne dagens ordning, hvoretter man må bo i Norge for å få gjeldsordning. Når det gjelder kravet til egenforsøk pekes det på at dette med dagens kommunikasjonsfor-

mer like lett kan utføres fra utlandet. Forslaget om at det bør vises varsomhet med å åpne gjeldsforhandling dersom skyldneren eier bolig i utlandet bør ikke opprettholdes. Dersom skyldneren selv evner å fremskaffe tilfredsstillende dokumentasjon vedrørende boligens verdi mv., bør ikke eiet bolig i seg selv stå i veien for gjeldsordning. Det bemerkes også at tvangsinndrivelse i mange tilfeller er vanskelig overfor utenlandsboende, og at gjeldsordningssakene vil gjelde personer som har tatt tak i situasjonen, med et ønske om å gjøre opp for seg. Selv om namsmannen ikke har tvangsmyndighet i utlandet, kan betingelser for gjeldsordning stilles på samme måte som overfor skyldnere i Norge. Den foreslåtte reservasjonen mot å åpne gjeldsforhandlinger dersom det foreligger gjeld av betydning til utenlandske kreditorer, er for streng. *Juss-Buss* anser ikke gjeldsordningens manglende rettskraftvirkninger utenfor Norge som særlig problematisk, og viser til flere forhold som begrenser rekkevidden av en slik innvending, herunder at skyldneren med gjeld av betydning til utenlandske kreditorer ikke skal kunne komme inn under loven. *Juss-Buss* støtter også et sanksjonert forbud mot innkreving i utlandet.

Forslaget støttes også av *Fylkesmannen i Aust-Agder*, som peker på viktigheten av at en bestemt namsmann behandler alle slike saker.

Rusmisbrukernes interesseorganisasjon og *Gjeldsoffer-Alliansen* støtter forslaget.

NTL-Politiet «tiltrer» forslaget, under forutsetning av at det stilles strenge krav til søknader fra utlandet hva angår dokumentasjon. *Politiets Fellesforbund* opplyser at det i hovedsak er positivt innstilt til forslagene i høringen, men peker på viktigheten av at det kommer på plass gode ordninger som gjør det mulig å få opplyst disse sakene.

Norges Politilederslag fremholder at det «uten tvil» er behov for å åpne for utenlandssøknader og støtter i det vesentlige forslaget.

Vestfold politidistrikt tar ikke direkte stilling til forslaget, men peker på enkelte problemstillinger det reiser, herunder språkproblemer, problemer knyttet til ulike valutaer, kulturforskjeller mht. husstandsbegrep og kvinnelig yrkesdeltakelse mv. Skyldneren må pålegges et omfattende ansvar hva angår dokumentasjon. *Sør-Trøndelag politidistrikt* støtter forslaget. *Midtre Hålogaland* opplyser å støtte forslaget «fullt ut».

Østfold politidistrikt støtter forslaget, men går inn for at behandlingskompetansen ikke bare bør legges til én namsmann.

Agder politidistrikt går i mot og viser blant annet til vanskeligheter med å sikre eiendeler

samt at det er uheldig dersom skyldneren ikke kan stille i rettsmøte om tvungen ordning.

Asker og Bærum politidistrikt finner det klart at det er behov for at utenlandsboende skal kunne søke om gjeldsordning, men viser til at en slik ordning vil være problematisk på enkelte punkter. Politidistriktet støtter forslaget om å begrense adgangen til kun skyldnere ikke har gjeld av betydning til utlandet, samt å sanksjonere inndrivningsforsøk slik som foreslått. *Romerike politidistrikt* går mot, og viser i hovedsak til uttalelsen i den forrige høringssaken om spørsmålet. *Hordaland politidistrikt* går mot, og viser bl.a. til problemer omkring opplysning av saken og vernetingsproblematikk. *Yrkesorganisasjonen Kontoret* går mot forlaget og anser det som støtende at gjeldsordningsskyldnere skal kunne bo for eksempel i Spania og leve på norske livsoppholdssatser. *Finansnæringens fellesorganisasjon* går mot forslaget og viser til kontrollhensynet. Dersom ordningen likevel innføres, vil bøter være den mest praktiske sanksjonsformen når det gjelder uberettigede innkreivningsforsøk mot utenlandsboende gjeldsordningsskyldnere. *Finansieringsselskaperenes forening* går mot forslaget under henvisning til manglende kontrollmuligheter. Det samme gjør *Inkassobyråforeningen*, som også mener at straffesanksjon er et lite praktisk virkemiddel.

Domstoladministrasjonen støtter ikke forslaget og peker på flere betenkeligheter knyttet til opplysning av saken. Det vises også til at flytting til utlandet i hovedsak er et frivillig valg, og at det ikke fremstår som urimelig at man ikke kan nyte godt av alle norske ordninger hvis man velger å bo utenfor Norge.

Oslo Byfogdembete «finner det vanskelig» å støtte forslaget. Det pekes bl.a. på viktigheten av hjemmebesøk og muligheten for å kontrollere aktuelle registre i fjernliggende land. Embetet er «usikker» på om det er riktig å innføre straffebestemmelse, og viser til at den som er foreslått kun er ment å skulle gjelde i utlandet, og kun i tiden etter utløpet av gjeldsordningsperioden.

8.5 Departementets vurdering

8.5.1 Innledning

Det er etter departementets syn et klart *behov* for at det skal kunne søkes om gjeldsforhandling fra utlandet. Et betydelig antall utenlandsboende nordmenn og andre med tilknytning til Norge, har alvorlige og uløste gjeldsproblemer. En rekke av disse må antas å fylle kravene for å komme inn under gjeldsordningsloven dersom de var bosatt i

Norge. En adgang til å søke fra utlandet vil derfor være til stor hjelp for mange. Departementet antar også at antallet gjeldstyngede nordmenn i utlandet vil stige i tiden fremover på grunn av økt utvandring. For mange vil det på grunn av arbeidssituasjonen, av helsemessige eller familiære årsaker, være umulig eller svært byrdefullt å flytte tilbake til Norge. På den annen side vil det kunne hevdes å være både en rimelig og forutsigbar konsekvens av å bosette seg utenfor Norge, at man ikke i samme grad får tilgang til norske velferdsordninger, slik som for eksempel gjeldsordning etter gjeldsordningsloven og kommunal økonomisk rådgivning.

Beregninger fra inkassobransjen viser at både utestående beløp og antall inkassokrav mot utenlandsboende nordmenn er vesentlig høyere enn hos normalbefolkningen. Norske kreditorer har ca 35 000 inkassokrav mot personer med adresse utenfor Norge, og disse skylder nærmere 2 mrd. kroner. Hovedtyngden utgjøres av personer bosatt i de nordiske landene, samt Spania. Mange av disse har utleggstrekk i sine trygdeytelser, og disse trekkene utgjør i gjennomsnitt ca 5-6 000 kr pr måned. Bare for Spanias del er det anslått at ca 10 prosent av alle nordmenn bosatt der har utleggstrekk i sine trygdeytelser, noe som betyr at denne gruppen er vesentlig overrepresentert i forhold til normalbefolkningen når det gjelder gjeldsproblemer. Nordmenn bosatt i Spania hadde i 2008 en samlet inkassogjeld på ca kr 300 millioner, mens tilsvarende tall for nordmenn som bor i Sverige var ca 750 millioner kroner (kilde: Lindorff).

Departementet har kommet til at det bør åpnes for at det i noen tilfeller kan gjennomføres gjeldsforhandlinger og etableres gjeldsordning for personer som er bosatt utenfor Norge. Departementet har tatt hensyn til at det finnes saker av denne art hvor de økonomiske forholdene er svært enkle og gjennomsiktede. Det er også lagt vekt på at manglende adgang til å søke fra utlandet kan omgås ved at skyldneren flytter tilbake til Norge en kort periode, for å flytte ut igjen. Dette vil være fullt lovlig etter gjeldende regelverk. Også i slike tilfeller vil en ha de samme problemer knyttet til kontrollmuligheter mv., slik også Politidirektoratet påpeker. Det forutsettes dessuten at utenlandssøknader kun skal aksepteres i de tilfellene hvor forholdene lar seg opplyse tilstrekkelig, og at gjeldsordning ellers fremstår som ubetenkelig. Ved siden av at gjeldsordningslovens ordinære vilkår må være oppfylt, foreslås det enkelte særvilkår som må være oppfylt i tillegg til vilkårene som gjelder i dag. Ved siden av det generelle vilkåret

om at det må være ubetenkelig med hensyn til sakens opplysning, foreslås det at skyldneren ikke skal ha eller bare i ubetydelig grad ha gjeld til utenlandske kreditorer, samt at økonomiske og andre forhold omkring en evt. bolig som skal beholdes, må være særlig godt opplyst. Videre vil det på enkelte punkter også måtte følges en noe avvikende prosess i forhold til den ordinære saksgangen. Det vil således måtte etableres særskilte rutiner for saksbehandlingen i disse sakene hos den namsmannen som skal behandle dem.

I det følgende drøftes ulike problemstillinger forslaget reiser i lys av høringsinstansenes bemerkninger.

8.5.2 Manglende muligheter til å gjennomføre egenforsøk

En innvending som har kommet fra flere høringsinstanser, er at det vil bli vanskelig for utenlandsboende å gjennomføre det såkalte egenforsøket. Regelen går ut på at den som skal søke om gjeldsforhandlinger først må ha forsøkt å komme frem til en ordning med kreditorene på egen hånd, jf. gol. § 1-3 annet ledd. Egenforsøket kan skyldneren gjøre selv, eller ved å bruke en medhjelper, for eksempel en kommunal gjeldsrådgiver.

Departementet vil her bemerke at kravene til egenforsøkets innhold etter loven skal tilpasses den enkelte skyldner. Dersom skyldneren bor i utlandet vil det kunne bli vanskeligere å oppsøke veiledningstjenesten i kommunene, men dette vil det da kunne tas hensyn til ved vurderingen av om kravet til egenforsøk er oppfylt. En skyldner som selv er i stand til det, kan utføre et egenforsøk uten bistand fra rådgiver eller medhjelper selv om vedkommende bor utenfor Norge. Egenforsøket består normalt i å utveksle, hovedsakelig skriftlig, informasjon med et kreditorfellesskap, og med dagens kommunikasjonsmidler skulle dette normalt være uproblematisk uten hensyn til hvor partene fysisk befinner seg. Også i dag gjennomføres egenforsøk med bistand av gjeldsrådgiver i kommunen, uten at skyldneren trenger å være fysisk tilstede hos rådgiveren. Det vil svært sjelden være behov for personlig fremmøte for kreditorene. Dersom det skulle forekomme tilfeller hvor det må anses umulig eller uforholdsmessig vanskelig å gjennomføre et egenforsøk fra et annet land, vil dessuten reservasjonen «etter evne» lede til at gjeldsforhandling likevel kan åpnes.

Hvis de foreslåtte begrensningene i kravet til egenforsøk blir vedtatt, jf. punkt 6 foran, vil evt. vanskeligheter på dette punkt som oppstår på grunn av at skyldneren bor i utlandet, være en

grunn for å behandle saken uten å stille krav om at skyldneren skal ha forsøkt å løse saken på egen hånd. Etter departementets syn vil derfor ikke regelen om egenforsøk, verken slik den lyder i dag eller slik den eventuelt blir lydende etter de foreslåtte endringer, være noe avgjørende hinder for å åpne for søknader om gjeldsforhandling fra utlandet. Det presiseres imidlertid at kravet om egenforsøk «etter evne» skal gjelde på lik linje for de som søker gjeldsforhandlinger fra utlandet.

8.5.3 Skyldnerens manglende tilstedeværelse i Norge

I gjeldsordningssaker vil det i praksis ofte være personlig kontakt mellom skyldneren og namsmannen eller dennes representant. Skyldneren møter normalt fysisk frem hos namsmannen i forbindelse med søknad om gjeldsforhandlinger, mottar råd og veiledning, og er gjerne til stede ved utfylling av søknadsskjemaet mv. Endelig møter skyldneren også normalt frem for å underskrive forslag til frivillig gjeldsordning, evt. begjære tvungen ordning.

Departementet antar at de fleste av disse gjøremålene relativt enkelt kan gjennomføres uten skyldnerens fysiske tilstedeværelse, for eksempel ved bruk av e-post, telefon og vanlig post. I noen tilfeller vil det også være mulig for utenlandsboende skyldnere å møte personlig dersom det skulle være nødvendig. Namsmannen vil også kunne kreve at skyldneren møter etter tvangsfullbyrdsloven § 5-8 1. ledd, jf. gjeldsordningsloven § 7-8, dersom dette finnes nødvendig for å få saken tilstrekkelig opplyst. Manglende fremmøte vil kunne lede til at åpning ikke lenger er «ubetenkelig med hensyn til sakens opplysning», slik at søknaden må avslås. Departementet vil også vise til gjeldsordningsloven § 2-6 (b), hvorefter namsmannen kan avslå søknad om gjeldsforhandling dersom skyldneren ikke medvirker til sakens opplysning.

Gjeldsordningsloven § 5-3 om muntlig forhandling om tvungen ordning vil gjelde på samme måte for skyldnere bosatt i utlandet som for skyldnere bosatt i Norge. Skyldneren har ikke plikt til å møte til rettsmøtet, men manglende oppmøte kan føre til at retten ikke anser saken for tilstrekkelig opplyst. Retten vil da kunne heve saken.

Det synes imidlertid naturlig å avgjøre spørsmålet etter tvangsfullbyrdsloven § 5-8 første ledd annet og tredje punktum som også gjelder for gjeldsordningssaker, jf. gjeldsordningsloven § 7-5. Namsretten kan etter tvangsfullbyrdsloven § 5-8 ta saken opp til avgjørelse dersom man

har tilstrekkelig grunnlag i sakens dokumenter til å treffe en realitetsavgjørelse, i motsatt fall heve saken dersom det ikke er sannsynliggjort at skyldneren har gyldig forfall.»

8.5.4 Søkerens eiendeler og inntekter

Hvorvidt saken lar seg opplyse i tilstrekkelig grad vil blant annet avhenge av hvorvidt det finnes troverdige registre for eiendom, motorvogn og annet løsøre i det landet det søkes fra. Skyldneren må i større grad kunne pålegges å fremskaffe utskrift fra registre og annen dokumentasjon når det søkes fra utlandet. Departementet antar at det normalt sett vil være større muligheter for å få saken tilstrekkelig opplyst i de landene som har lignende systemer som Norge, for eksempel de nordiske landene.

Skyldnerens botid i utlandet vil også kunne ha betydning. Det samme gjelder bolig- og familieforholdene.

Det vil kunne ha betydning for sakens opplysning om søkeren har skattemessig tilknytning til Norge. Hovedregelen er at utenlandsboende ikke har skatteplikt til Norge, men det er betydelig unntak som kan tenkes å være aktuelle, jf. skatte-loven § 2-1. Det kan særlig vises til bestemmelsens tredje ledd bokstav b, hvoretter skatteplikten til Norge vedvarer i tre fulle år etter utflytting for personer som har bodd mer enn ti år i Norge. Skatteplikten vedvarer også permanent dersom den utflyttede disponerer bolig her i landet, eller oppholder seg her i lengre perioder. Det vil i alminnelighet være lettere å opplyse saken dersom søkeren har skatteplikt til Norge, og dermed leverer selvangivelse hit.

Dersom skyldneren er folkeregistrert i Norge, kan dette gjøre det enklere å finne opplysninger om søkeren i norske registre. I henhold til folke-registreringsforskriften § 4-7 vil adgangen til å stå folkeregistrert i Norge etter utflytting variere ut fra en rekke omstendigheter, blant annet ut fra boligforhold, arbeids- og familieforhold mv. For flytting innenfor Norden gjelder egne regler. Personer som flytter fra Norge vil derfor i varierende grad være utmeldt av Folkeregisteret, og det kan være noe tilfeldig hvem som er det.

Søkerens inntektssituasjon og hvor inntektene kommer fra, vil også være et viktig moment ved vurderingen av om saken er tilstrekkelig opplyst. Dersom søkerens eneste inntekt er fra Norge, for eksempel i form av alderspensjon, uføretrygd eller liknede, kan inntektsforholdet være enkelt å få klarhet i. I andre tilfeller vil private eller utenlandske pensjonsordninger, skatteforhold i utlan-

det eller uklare arbeidsavtaler, gjøre det vanskeligere å opplyse saken tilstrekkelig. Det må her gjøres en konkret vurdering av om saken er tilstrekkelig opplyst til at det er ubetenkelig å åpne for gjeldsforhandlinger.

Det er på det rene at sikring, og i mange tilfeller også verdsetting, av bolig og andre eiendeler blir vanskeligere når gjenstandene ikke befinner i Norge. I forhold til bolig eller et annet større formuesgode kan det også oppstå problemer med å oppfylle kravet i lovens § 2-3 tredje ledd om at namsmannen «skal» innhente opplysninger om heftelser i skyldnerens eiendeler. Med hensyn til nødvendigheten av å få saken opplyst kan det derfor være utilrådelig å fastsette gjeldsordning for en skyldner som bor i utlandet, og som er eier av bolig eller andre verdifulle formuesgoder. Det har fra enkelte høringsinstanser også blitt pekt på at manglende tilgang til ulike registre kan gjøre det vanskelig å avsløre om skyldneren har gitt feilaktige opplysninger om eiendeler. Departementet er enig i at mangel på tilgang til slike registre kan gjøre det vanskeligere å kontrollere skyldnerens opplysninger om eiendeler, og vil derfor gå inn for at det på dette punkt skal gjelde strengere regler for utenlandssøkere enn for ordinære søkere. Det foreslås derfor at skyldnere som søker fra utlandet som hovedregel derfor ikke kan eie bolig eller andre verdifulle formuesgoder. Det vises her til utkastet til § 1-4 fjerde ledd bokstav c). Departementet antar imidlertid at de færreste av de som har alvorlige og varige gjeldsproblemer eier bolig eller andre verdifulle formuesgoder.

8.5.5 Namsmannens myndighetsutøvelse

Når det gjelder namsmannens pålegg, beslutninger og annen myndighetsutøvelse, er det klart at disse ikke kan tvangsgjennomføres overfor en person som ikke er bosatt i Norge. I saker etter gjeldsordningsloven vil det imidlertid normalt ikke være behov for tvangstiltak overfor *skyldneren*. Eksempelvis vil pålegg om salg av eiendeler, jf. lovens §§ 2-5 og 4-6, bare være å forstå som betingelser for å oppnå gjeldsforhandling eller gjeldsordning. Dersom skyldneren ikke frivillig etterkommer slike pålegg, vil resultatet bli at namsmannen kan avslå søknaden, alternativt heve saken. Riktignok kan det også bli tale om å nedlegge utleggstrekk i lønn mv., jf. lovens § 3-3. Dette kan imidlertid gjøres uten hensyn til hvor skyldneren befinner seg, så lenge inntekten kommer fra Norge, for eksempel i form av offentlig trygd e.l. Dersom skyldneren har inntektene sine fra utlandet må det etableres frivillig trekk/avset-

ning etter reglene i gjeldende lov § 3-5 (a). Dersom dette ikke lar seg ordne på betryggende måte, bør søknaden avslås eller saken eventuelt heves.

Namsmannen kan etter loven innhente opplysninger fra tredjepersoner, som da under visse betingelser har plikt til å avgi slike opplysninger, også slike som er taushetsbelagt, jf. gjeldsordningsloven § 2-3 tredje ledd med henvisning til tvangsfullbyrdsloven § 7-12. Dersom den aktuelle informanten befinner seg i utlandet, vil et slikt pålegg ikke kunne tvangsgjennomføres. Slik departementet ser det, vil heller ikke dette være noen avgjørende innvending mot å åpne for søknader fra utlandet. Dersom det skulle oppstå en situasjon hvor sentrale opplysninger ikke er gitt og heller ikke kan fremskaffes av slike årsaker, bør søknaden avslås evt. saken heves.

8.5.6 Utmåling av livsoppholdssatser

Etter loven skal skyldneren beholde «det som med rimelighet trengs» til sitt og sin husstands livsopphold. Det foreslås i proposisjonen her at det etableres forskriftshjemler for å fastsette standardiserte satser for livsopphold både ved utleggstrekk og gjeldsordning. Satsene skal være et utgangspunkt for skjønnet som skal utøves i hver enkelt sak. Nye satser vil basere seg på hva som «med rimelighet trengs til livsopphold» under norske forhold. Satsene vil ikke være egnet til å bestemme hvor mye som kan settes av til livsopphold i land med et annet kostnadsnivå. I dag foreligger veiledende satser for beregning av livsoppholdsutgiftene ved gjeldsordning. Disse benyttes i de fleste gjeldsordningssaker i dag, og er også tilpasset et norsk kostnadsnivå.

Flere av høringsinstansene har pekt på at det vil være vanskelig å fastsette hva skyldneren skal kunne sette av til livsopphold og bolig i utlandet, og at det må fastsettes retningslinjer for utmålingen. Departementet er oppmerksomt på at det vil være mer komplisert å vurdere hva som er et rimelig livsopphold, og hva som er rimelige boutgifter når skyldneren bor i utlandet. Departementet vil likevel peke på at det finnes flere hjelpemidler som kan benyttes for å finne frem til et riktig utgangspunkt for skjønnsutøvelsen, blant annet indekser over kostnadsnivået i ulike land. Det vises også til at det i dag gjøres en tilsvarende vurdering i forbindelse med utleggstrekk for personer bosatt i utlandet. Rettspraksis knyttet til vurdering av livsopphold og boutgifter i disse sakene, vil kunne gi veiledning.

Departementet har derfor kommet frem til at det ikke er nødvendig med særskilte retningslinjer i loven knyttet til utmåling av livsoppholdsutgifter i utlandet.

8.5.7 Søkere med utenlandske kreditorer

Noen få høringsinstanser, herunder Oslo Byfogdembete, har innvendt at forslaget er problematisk på bakgrunn av at det vil forekomme både norske og utenlandske kreditorer i de aktuelle sakene. Det pekes på at utenlandsboende må forventes å ha kreditorer i det landet de bor i, og at betjeningen av slik gjeld vil gi begrensede muligheter for å gjennomføre en gjeldsordning. Det fremholdes også at utenlandske kreditorer ikke vil være berørt av en gjeldsordning i Norge og at dette vil kunne virke støtende overfor de norske kreditorene, som må avskrive sine tilgodehavender.

Departementet er enig i at det vil være problematisk å etablere en gjeldsordning for en skyldner som har forpliktelser av betydning overfor kreditorer som ikke kommer til å delta i gjeldsordningen.

I flere gjeldsordningssaker som etableres i dag finnes det utenlandske kreditorer. I noen tilfeller deltar disse i gjeldsordningen på vanlig måte ved at de har samtykket i et forslag til frivillig gjeldsordning. Disse kreditorene vil da være bundet på avtalemessig grunnlag på linje med de norske kreditorene. Det kan således tenkes en virksom *frivillig* gjeldsordning under gjeldsordningsloven med utenlandske kreditorer, men det synes lite hensiktsmessig at denne skal etableres fra Norge med bistand fra norske myndigheter.

Dersom det blir en tvungen gjeldsordning, vil ikke de utenlandske kreditorene kunne tas inn i ordningen mot sin vilje. I en gjeldsordning for en skyldner som bor i Norge vil de utenlandske kreditorene kunne tas inn, men da bare med rettsvirkning for eventuell inndrivelse av kravet i Norge. Som påpekt av enkelte av høringsinstansene vil derimot en utenlandsboende skyldner ikke være beskyttet mot forfølgning fra utenlandsboende kreditorer. Skyldneren kan derfor risikere å måtte fordele evt. ledige midler kun til disse, mens de norske ikke vil få noen dekning.

Departementet er enig med de høringsinstanser som mener at en gjeldsordning under slike forhold kan virke støtende. Departementet har derfor kommet frem til at bare utenlandsboende som har ikke har gjeld, eller ingen gjeld av betydning til utenlandske fordringshavere gis anledning til å oppnå gjeldsordning i Norge. Hvorvidt

det er tale om en ubetydelig gjeldspost bør etter departementets syn avgjøres av forholdet mellom den aktuelle gjeldsposten og skyldnerens disponible inntekt. Hvorvidt den utenlandske gjelden utgjør en ubetydelig *andel* av totalgjelden bør således ikke tillegges avgjørende vekt, ettersom også en mindre gjeldspost kan ha stor betydning for skyldnerens evne til å betjene andre kreditorer. Dersom betjening av den utenlandske kreditoren i nevneverdig grad påvirker skyldnerens betalings-evne, bør gjeldsordning ikke innvilges. Det vises til utkastet til § 1-4 fjerde ledd bokstav b.

8.5.8 Søkerens statsborgerskap

Departementet antar at de fleste som ønsker å søke norske myndigheter om gjeldsordning fra utlandet vil være norske statsborgere. Departementet ser likevel ingen grunn til at adgangen bør reserveres for disse. Det kan lett tenkes personer som bor utenlands og ikke er norske statsborgere, men som likevel har en så relevant tilknytning til Norge at de bør kunne oppnå gjeldsordning i Norge. Dette kan eksempelvis være utlendinger som har bodd og arbeidet lenge i Norge, og opparbeidet seg gjeld til norske kreditorer, men senere flyttet ut av landet.

8.5.9 Uttrykket «bosatt utenfor Norge»

Finansdepartementet har i sin høringsuttalelse reist spørsmålet om formuleringen «bosatt utenfor Norge» er tilstrekkelig presis. Det vises bl.a. til at ulike regelsett har ulik tolkning av denne formuleringen, og at det kan være vanskelig for den enkelte å holde orden på de ulike bostedsbegrepene. Den som er bosatt i utlandet etter folkeregisterlovens regler, kan for eksempel være bosatt i Norge etter skatteloven. BLD antar at det avgjørende kriterium i forhold til gjeldsordningsloven bør være om søkeren har sin *faste bopel* utenfor Norge. Hvorvidt dette er tilfelle, må i tvilstilfelle avgjøres av namsmannen i forbindelse med den enkelte søknad. Det vises her til særmerknadene til § 1-4 fjerde ledd.

8.5.10 Skyldnerens beskyttelse mot kreditorpågang under og etter gjeldsordning

En frivillig eller tvungen gjeldsordning for en skyldner som bor i Norge, vil gi beskyttelse mot kreditorpågang både under gjeldsforhandlingene, i gjeldsordningsperioden og etter at gjeldsordningen er over. Dette vil kunne stille seg

annerledes dersom skyldneren bor i utlandet. En *frivillig* gjeldsordning vil mest sannsynlig måtte betraktes som en bindende avtale, og dermed forplikte kreditor til å avstå fra videre innkreving på avtalerettslig grunnlag uansett hvor skyldneren bor. Dette må i alle fall gjelde dersom kreditor positivt har akseptert den frivillige gjeldsordningen. I dag er bortimot 90 % av alle gjeldsordninger frivillige. En norsk rettsavgjørelse om *tvungen* gjeldsordning kan imidlertid ikke påregnes anerkjent i andre land, slik at utenlandsboende skyldnere kan risikere kreditorpågang på tross av gjeldsordningen i Norge. Slik pågang vil dog bare kunne rettes mot eventuelle eiendeler og inntekter som skyldneren har i bostedslandet, herunder lønn fra utenlandske arbeidsgivere eller oppsparte midler på en utenlandsk bankkonto. Dersom skyldnerens inntekter kommer fra Norge, for eksempel i form av trygd, vil en gjeldsordning i Norge beskytte mot pågang rettet mot disse midlene. Dette vil også gjelde eventuelle oppsparte midler på konto i en norsk bank.

Et særlig spørsmål er om også norske kreditorer har mulighet til å rette pågang mot skyldnere som bor i utlandet på tross av en eventuell gjeldsordning i Norge. Departementet antar riktignok at norske kreditorer normalt vil respektere en rettsavgjørelse om gjeldsordning også om skyldneren bor i utlandet, men det lite tilfredsstillende dersom dette spørsmålet skal være avhengig av kreditorenes velvillighet. Departementet har merket seg at Namsfogden i Oslo opplyser å ikke være kjent med noe tilfelle der kreditorene i strid med gjeldsordningen har fortsatt forfølgningen mot gjeldsordningsskyldnere som har flyttet utenlands. Det vil likevel være svært uheldig dersom en kreditor oppnår særfordeler som trekk i lønn eller andre inntekter, som i tillegg kan velte hele gjeldsordningen.

I henhold til Luganokonvensjonen kan en dom som er tvangskraftig i et land, som hovedregel fullbyrdes i et annet. Spørsmålet blir da om en tvungen gjeldsordning i et land medfører at en dom eller et annet tvangsgrunnlag mister sin tvangskraft også i forhold til bestemmelsene i konvensjonen, slik at det ikke kan fullbyrdes i et annet land. I en sak fra 1999 fra EF-domstolen (Fortis bank mot Coursier, sak C267/97)) ble resultatet at en gjeldsordning for en privatperson fastsatt av domstolen («a court-supervised liquidation») i vedkommendes hjemland Luxembourg, ikke forhindret at en dom vedrørende et pengekrav som deltok i ordningen, beholdt sin tvangskraft, og kunne fullbyrdes i Frankrike.

I den svenske gjeldsordningsloven (skuldsaneringslagen) er det et krav om at skyldneren må ha «hemvist» i Sverige for å kunne oppnå gjeldsordning. I prp. 2005/06:124 61 er dette begrunnet slik:

«Enligt 4 § i skuldsaneringslagen får skuldsanering under vissa förutsättningar beviljas fysiska personer med hemvist i Sverige. Med hemvist avses att gäldenären är bosatt här i landet och att bosättningen med hänsyn till vistelsens varaktighet och omständigheterna i övrigt måste anses stadigvarande. Hemvistkravet preciseras dock genom regeln i andra stycket samma paragraf, där det framgår att den som är folkbokförd i Sverige alltid skall anses ha hemvist här. Lagrådet har ansett att frågan om hemvistkravets förenlighet med gemenskapsrätten, särskilt bestämmelserna om den fria rörligheten för personer, bör bli föremål för ytterligare överväganden i lagstiftningsärendet. Allmänt gäller inom den internationella privat- och processrätten att det i en stat måste finnas ett rättskipningsintresse för att domsrätt skall föreligga där. Det krävs alltså att saken har en tillräcklig anknytning till staten i fråga. Denna princip gäller också inom EU och kommer till uttryck i rättsakter och konventioner på området.

Ett beslut om skuldsanering gäller för gäldenärens samtliga borgenärer, också borgenärer i utlandet. En anledning till att ställa ett krav på hemvist för att bevilja skuldsanering är att ett beslut om skuldsanering i regel inte erkänns utanför Sverige. Svenska skuldsaneringsbeslut omfattas varken av gemenskapens insolvensförordning, Bryssel I-förordningen eller Bryssel- och Luganokonventionerna eller av de nordiska konventionerna på den internationella process- och privaträttens område och inte heller av någon annan internationell överenskommelse om erkännande.

Frågan om ett svenskt skuldsaneringsbesluts ställning i utlandet kan visserligen inte besvaras generellt, eftersom svaret beror på inställningen i varje främmande rättsordning, men i de allra flesta fall torde beslutet inte erkännas.

Gäldenären riskerar alltså alltid att borgenärerna i en process utanför Sverige kräver full betalning för fordringar som i och för sig omfattas av den svenska skuldsaneringen. Det är därför naturligt att kräva att gäldenären har en stark reell anknytning till Sverige, att gäldenären är stadigvarande bosatt här, för att en

svensk myndighet skall kunna besluta om skuldsanering.

Att gäldenären har hemvist i Sverige är också i regel en förutsättning för att gäldenärens ekonomiska och personliga förhållanden skall kunna utredas på ett tillfredsställande sätt. Utredningen behövs för att kunna ta ställning till om det finns förutsättningar för skuldsanering. Visserligen är det en utgångspunkt att gäldenären själv skall ta fram uppgifter som behövs, men det är av stor betydelse att det finns möjlighet såväl för kronofogdemyndigheten som för borgenärerna att själva utreda och kontrollera gäldenärens uppgifter. Har gäldenären hemvist i ett annat land, torde det ofta vara svårt, om ens möjligt, förberörda att få tillgång till uppgifter om exempelvis inkomster och tillgångar på annat sätt än genom gäldenären. Ett skuldsaneringsförfarande förutsätter också gäldenärens aktiva medverkan, något som självfallet underlättas om gäldenären har hemvist i det land där prövningen sker.

När det gäller likartade förfaranden har man även i den EG-rättsliga regleringen valt att låta just gäldenärens hemvist eller liknande vara avgörande för frågan om domsrätt (se t.ex. artikel 3.1 i insolvensförordningen, artikel 4.1 i direktivet om rekonstruktion och likvidation av försäkringsföretag och artikel 3.1 i direktivet om rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut; jfr prop. 2005/06:37 EU:s insolvensreglering). I sammanhanget bör också framhållas att det nederländska skuldsaneringsförfarandet omfattas av insolvensförordningen. Det är möjligt att kommande skuldsaneringslagar i andra medlemsstater kommer att omfattas av insolvensförordningen. I så fall skall beslutet erkännas i Sverige. Därmed följer också att Sverige i princip inte kan hävda domsrätt, om en skuldsaneringsgäldenär har hemvist i en sådan medlemsstat.

Av det sagda följer att det framstår som mindre lämpligt om bara den omständigheten att gäldenären tillfälligt vistas i landet ger möjlighet att sanera hans eller hennes skulder. Det är knappast heller adekvat att knyta kravet till gäldenärens medborgarskap. En sådan regel är inte ändamålsenlig och skulle kunna anses diskriminerande. Inte heller andra mer uttunnade anknytningskrav, såsom t.ex. en borgenärs eller en fordrans anknytning till Sverige, skulle kunna ersätta det nuvarande hemvistkravet utan att skuldsaneringsförfarandet förlorade i effektivitet och ändamålsenlighet.

Enligt regeringens bedömning är det alltså både nödvändigt och ändamålsenligt med ett behörighetskrav som innefattar en stark reell anknytning till Sverige. Det framstår också som klart att kravet inte kan anses stå i strid med EG-rätten. Som framgått ovan är det snarast det förhållandet att skuldsaneringsbeslut i allmänhet inte erkänns utanför beslutsstaten som kan verka hindrande för personers fria rörlighet inom EU. Ett gemenskapsrättsligt eller annat internationellt system för erkännande av skuldsaneringsbeslut skulle kunna råda bot på den situationen. En utveckling mot ökat erkännande av skuldsaneringsbeslut meddelade av myndigheter i andra medlemsstater är därför eftersträvarsvärd och ligger också i linje med det som gäller på privaträttens område i övrigt inom EU. Europarådet har i den s.k. Tammerforsöverenskommelsen fastslagit att principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden skall bli en hörnsten inom det civilrättsliga samarbetet. Artikel 65 i EG-fördraget ger den rättsliga grunden för det civilrättsliga samarbetet och gör det möjligt att besluta rättsakter på den internationella privat- och processrättsens område.»

Gjeldende rett synes å være at en tvungen gjeldsordning ikke vil beskytte mot videre kreditorpågang verken fra utenlandske eller norske kreditorer. På denne bakgrunn utformet departementet et tilleggforslag i høringsnotatet fra 2011 hvorefter kreditorene overfor en utenlandsboende forbyr å inndrive gjeld som er bortfalt i en gjeldsordning. Det ble også utformet forslag til en bestemmelse om at betalingsutsettelse mv. i gjeldsforhandlingsperioden også skulle gjelde overfor utenlandssøkere. Endelig ble det utformet utkast til en straffebestemmelse for overtredelse av disse bestemmelsene, jf. høringsnotatet (2011) punkt 8.2.2.

Departementet antar at de nevnte forslagene vil være tilstrekkelige til å avhjelpe problemet

med manglende beskyttelse av utenlandsboende kreditorer og vil videreføre disse for så vidt gjelder inndrivelsesforbudet. Bestemmelsen er noe omformulert for å klargjøre at forbudet også skal gjelde i gjeldsordningsperioden.

Forslaget om å straffesanksjonere brudd på plikten til å avstå fra inndrivelsesforsøk videreføres ikke. Departementet er enig med Justis- og beredskapsdepartementet at det vil være tilstrekkelig med sivilrettslige sanksjoner på dette punkt, jf. utkast til nytt 5. ledd i § 5-2 og de særlige merknader til denne.

8.5.11 Konklusjon

Departementet har i det foregående redegjort for behovet for å tillate søknader om gjeldsforhandling fra utlandet samt drøftet ulike problemstillinger og mothensyn som gjør seg gjeldende, herunder de innvendinger som er fremkommet under høringen. Hovedtyngden av innvendingene er etter departementets syn enten av en karakter som gjør at gjeldsordning *i det enkelte tilfelle* ikke bør komme i stand, eller dreier seg om forhold som relativt enkelt bør kunne avhjelpes i løpet av prosessen. Forslaget videreføres således i det vesentlige med de justeringer som ble foreslått i høringsnotatet fra 2011, jf. utkast til § 1-4, nytt 4. ledd.

8.6 Avgjørelse i EU-domstolen om bostedskravet etter svensk rett

EU-domstolen avsa den 8. november 2012 (sak C-461/11) en prejudisiell avgjørelse om at kravet om bosted i Sverige i den svenske loven om gjeldssanering for privatpersoner utgjør et hinder for utøvelsen av retten til fri bevegelse for arbeidstakere. Saken gjaldt en svensk statsborger bosatt i Belgia. Avgjørelsen må på bakgrunn av EØS-samarbeidet også antas å ha betydning for Norge.

9 Skatte- og avgiftskrav

9.1 Innledning

Etter gjeldsordningsloven skal skatte- og avgiftskrav som hovedregel behandles som uprioriterte fordringer. Loven inneholder imidlertid enkelte særregler om slike krav, bl.a. om utleggstrekk i gjeldsforhandlingsperioden, og for krav oppstått etter åpning av gjeldsforhandling. Reglene på dette området er endret flere ganger siden gjeldsordningsloven trådte i kraft i 1993. Den viktigste endringen skjedde i forbindelse med lovrevisjonen i 2002, da dekningsprivilegiene for slike krav ble fjernet. Endringen skjedde i forbindelse med stortingsbehandlingen, jf. Innst. O. nr. 15 (2002-2003). Samtidig ble også den særskilte forskriften på området opphevet, og alle reglene om behandlingen av skatte- og avgiftskrav står nå i loven.

Departementet foreslår nå enkelte ytterligere endringer i reglene om skatte- og avgiftskrav. Dette gjelder reglene om hvordan utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav skal behandles i forhandlingsperioden, behandlingen av skatte- og avgiftskrav oppstått under gjeldsordningen, samt hvordan visse kommunale avgifter skal dekkes i forbindelse med en gjeldsordning. Det foreslås også å rette opp en inkurie når det gjelder utformingen av selve lovteksten.

9.2 Gjeldende rett, bakgrunn og utvikling

Lovutvalget som forberedte gjeldsordningsloven («Graver-utvalget», jf. NOU 1991: 16), gikk inn for at skatte- og avgiftskrav skulle være omfattet av gjeldsordningsloven. Det daværende Barne- og familiedepartementet kom imidlertid til at slike krav ikke burde være omfattet. Under stortingsbehandlingen sluttet flertallet i Finanskomiteen seg til departementets syn, og det ble lagt opp til at skatte- og avgiftskravene skulle holdes helt utenfor en gjeldsordning. En søknad om nedsettelse av slike krav skulle i stedet behandles parallelt med gjeldsordningssaken av skatte- og avgiftsmyndighetene. Reglene om dette ble hovedsakelig gitt i forskrift.

I forskriften la man likevel opp til at skatte- og avgiftskravene i en viss utstrekning skulle omfattes av gjeldsordningsloven. Forskriften etablerte således en ordning hvor det skulle gjøres et skille mellom prioriterte og uprioriterte skatte- og avgiftskrav. De prioriterte kravene skulle ikke være gjenstand for gjeldsforhandlinger, men gis full dekning, samtidig som de uprioriterte skulle gis vanlig dividendedekning. Skillet mellom prioriterte og uprioriterte krav skulle være det samme som i konkurslovgivningen, jf. dekningsloven kapittel 9. Dette medførte blant annet at krav på inntektsskatt som var forfalt mer enn seks måneder før åpning av gjeldsforhandling, skulle anses som uprioritert («seksmånedersregelen»). Forskriften bestemte også at skatte- og avgiftskrav måtte være nedbetalt i løpet av to år.

Reglene viste seg imidlertid å være vanskelige å praktisere. Særlig skapte det problemer at nedbetalingstiden for alle typer skatte- og avgiftskrav var satt til to år, altså vesentlig kortere enn ordningen for øvrig. Man fikk her den såkalte 40 % -regelen, som medførte at de som hadde mer enn 40 % skatte- og avgiftsgjeld ofte ikke fikk noen gjeldsordning. Dette hadde sammenheng med at det er matematisk umulig å utarbeide en gjeldsordning på fem år hvor høyere skatte- og avgiftsgjeldsandel enn 40 % skal nedbetales over to år. Forskriften begunstiget dermed de som hadde mye annen gjeld. Den begunstiget også de som ikke hadde noe overskudd til kreditorene. I de sakene oppstod ikke problemet med 40 % -regelen, og disse kunne dermed oppnå gjeldsordning. Videre la seksmånedersregelen, jf. forrige avsnitt, forholdene til rette for spekulasjon og omgåelser ved at man kunne vente med å søke gjeldsforhandlinger til skatte- og avgiftskravene ble uprioritert.

På denne bakgrunn ble det utarbeidet nye regler om behandlingen av skatte- og avgiftskrav. Den nye forskriften trådte i kraft 1. februar 1997. Man hadde da foretatt en rekke presiseringer for å skape mer klarhet på området, samt fjernet kravet om nedbetaling innen to år. Toårsregelen, som altså i realiteten også var en 40 % -regel, ble erstattet av en 60 % -regel. Skatte- og avgiftskrav som utgjorde mer enn 60 % av totalgjelden skulle etter

de nye reglene ikke delta i gjeldsordningen. Skillet mellom prioriterte og uprioriterte krav ble imidlertid beholdt.

Også de nye reglene viste seg å skape problemer. Det ble særlig reist kritikk mot 60 %-regelen. Tidligere næringsdrivende, som ofte hadde større skatte- og avgiftsforpliktelser, kunne fremdeles ofte ikke få noen gjeldsordning med disse kravene. Mange av disse hadde store økonomiske problemer. Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002, ble det derfor gjort ytterligere endringer på dette området ved at både 60 %-regelen og skillet mellom prioriterte og uprioriterte skatte- og avgiftskrav bortfalt. Regelen om utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav ble imidlertid ikke endret.

9.3 Utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav i gjeldsforhandlingene

9.3.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett skal utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav bestå under gjeldsforhandlingene, jf. gjeldsordningsloven § 3-4 femte ledd. Regelen foreslås opphevet, slik at disse utleggstrekkene bortfaller på linje med andre typer trekk for uprioriterte krav. Dette vil hindre forfordeling av kreditorer og gi bedre sammenheng innad i loven. Videre inneholder loven en feilhenvisning på dette punkt ved at den viser til skatte- og avgiftskrav som stod i en forskrift som nå er opphevet. Feilen oppstod i forbindelse med lovrevideringen i 2002. Ved at den aktuelle bestemmelsen nå foreslås opphevet, vil feilen korrigeres.

Gjeldsordningsloven § 3-4 gir skyldneren rett til en betalingsutsettelse under gjeldsforhandlingene. Hensikten med betalingsutsettelsen er i hovedsak å gi arbeidsro under forhandlingene og hindre forfordeling og annen ulik behandling av kreditorerne i denne perioden. Betalingsutsettelsen gjelder som hovedregel også utleggstrekk etter dekningsloven, men det er i paragrafens femte ledd gjort unntak for trekk som gjelder visse skatte- og avgiftskrav.

Bestemmelsen lyder slik:

Eventuelle lønnstrekk etter lov om fordringshavernes dekningsrett opphører å gjelde. Dette gjelder ikke trekk for skatte- og avgiftskrav og bidragsforpliktelser som nevnt i § 4-8 bokstav c og d, samt for krav som nevnt i § 4-8 bokstav h.

Lovens ordning er dermed at eventuelle utleggstrekk for nærmere bestemte skatte- og avgiftskrav

skal fortsette å løpe i gjeldsforhandlingsperioden. Når gjeldsordning er kommet i stand, skal trekket opphøre og erstattes av eventuell dividendebetaling.

9.3.2 Departementets forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet fra 2008 foreslo departementet å endre gjeldsordningsloven § 3-4 femte ledd slik at trekk for skatte- og avgiftskrav ikke lenger skulle bestå i gjeldsforhandlingsperioden. Det ble også foreslått enkelte språklige justeringer når det gjelder beskrivelsen av de øvrige trekkene (se understrekning). Forslaget lød slik:

«Eventuelle *utleggstrekk* etter lov om fordringshavernes dekningsrett opphører å gjelde. Dette gjelder ikke trekk for **løpende** bidragsforpliktelser som nevnt i § 4-8 bokstav d, samt for **strafferettslige** krav som nevnt i § 4-8 bokstav h.»

9.3.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg, støtter forslaget på dette punkt. Dette gjelder: *Justisdepartementet, Statens Lånekasse for utdanning, Pensjonskasseforeningene, Finansieringsselskapenes forening, Den Norske Advokatforening, Gjeldsoffer-Alliansen, FNH/Sparebankforeningen, Skattedirektoratet, Norske Inkassobyråers Forening, Husbanken, Vestfold politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt, Hordaland politidistrikt, Namsfogden i Oslo, Politidirektoratet, Asker og Bærum politidistrikt – namsfogden, Sogn- og Fjordane politidistrikt, Regionalt kompetansesenter, Nordmøre og Romsdal politidistrikt, Rogaland politidistrikt, Øst-Finnmark politidistrikt, Romerike politidistrikt. Østfold politidistrikt* støtter også forslaget, men mener at det er behov for enkelte klargjøringer.

9.3.4 Departementets vurdering

Departementet finner at forslaget om å fjerne prioriteten for utleggstrekk som gjelder skatte- og avgiftskrav i gjeldsforhandlingsperioden bør videreføres. Bestemmelsen hadde sitt utgangspunkt i at slike krav opprinnelig skulle holdes utenfor en gjeldsordning, jf. Ot.prp. nr. 81 (1991-92) side 40, hvor det bl. a. heter:

»... bør behandlingen av skatte- og avgiftskrav holdes innenfor skatte- og avgiftsmyndighetenes system, også når skyldneren søker gjelds-

ordning med sine øvrige fordringshavere. Det er for skatte- og avgiftskrav etablert et system for å behandle spørsmål om ettergivelse, utsettelse, reduksjon og eventuelt bortfall av skatte- og avgiftskrav...».

Forutsetningen var således at skatte- og avgiftskrav skulle inndrives på ordinær måte uavhengig av en eventuell gjeldsforhandling eller gjeldsordning, og at eventuelle søknader om ettergivelse skulle behandles etter skattebetalingsloven og sedvanerettslige regler. På denne bakgrunn var det naturlig at også utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav skulle fortsette å løpe under forhandlingene. Etter at loven ble endret slik at skatte- og avgiftskrav ikke lenger har noen prioritet under selve gjeldsordningen, er det etter departementets vurdering naturlig å fjerne prioriteten for disse kravene også i gjeldsforhandlingsperioden. Dette vil skape større likhet mellom kreditorene under gjeldsforhandlingene. Dersom forhandlingene trekker ut i tid, kan det her bli tale om betydelige beløp. Dessuten vil utformingen av forslaget til gjeldsordning bli enklere ved at det ikke lenger vil være nødvendig å ta hensyn til betalinger i forhandlingsperioden. Endelig vil sammenhengen i loven bli bedre ved at det blir samsvar mellom behandlingen i gjeldsforhandlingsperioden og gjeldsordningsperioden.

Departementet vil også peke på at en endring som foreslått vil passe best med gjeldsordningslovens grunnprinsipp om likebehandling av kreditorene. Likebehandling av skatte- og avgiftskrav med andre krav stemmer også godt med stortingsflertallets ønske, slik dette kom til uttrykk under behandlingen av loven i 2002. Det ble da bl.a. bemerket at «en prioritering av skatte- og avgiftskrav foran andre krav, kan føles urimelig av andre kreditorer (...). Flertallet mener derfor at kravene til skatte- og avgiftsmyndighetene bør sidestilles med kravene til andre kreditorer.» Høringsinstansene er også udelt positive til forslaget. Heller ikke Finansdepartementet har hatt innvendinger mot at loven endres på dette punkt. Departementet foreslår således at gjeldsordningsloven § 3-4 femte ledd endres i samsvar med dette.

Når det gjelder de redaksjonelle endringene som ble foreslått vedrørende beskrivelsen av trekene som skal bestå (bidragsforpliktelser og strafferettslige krav), jf. punkt 9.3.3. over, har enkelte høringsinstanser påpekt at disse forslagene kan tenkes å lede til misforståelser ved praktiseringen av bestemmelsen, og departementet er kommet til at denne del av forslaget ikke bør videreføres.

9.4 Behandling av krav sikret ved legalpant i bolig

9.4.1 Innledning

I henhold til gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav (a), skal «fordringer sikret ved pant i bolig innenfor boligens omsetningsverdi med tillegg av 10 prosent» gis avtalt rente under gjeldsordningen. Regelen er først og fremst ment å skulle gjelde ordinær boliggjeld, men medfører at alle krav som er pantesikret i boligen vil falle i denne kategorien. Dette vil også gjelde krav sikret ved lovbestemt pant (legalpant), jf. for eksempel lov 29/1975 om eiendomsskatt og lov 6/1981 § 34 om kommunale avfallsgebyr. Eventuelle restanser vedrørende slike krav blir dermed behandlet som boliggjeld og skal dermed rentebetjenes i gjeldsordningsperioden og deretter nedbetales avdragsvis sammen med ordinær boliggjeld. Erfaringene har imidlertid vist at en slik behandlingsmåte kan skape betydelig problemer for skyldneren, samtidig som den er uhensiktsmessig for kreditorene. Departementet vil derfor foreslå en justering av loven på dette punkt, hvorefter visse krav sikret ved legalpant i bolig som skal beholdes, gis full dekning.

9.4.2 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett vil restanser på krav som er sikret ved legalpant ikke kunne nedbetales under gjeldsordningen, jf. gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav (a). Samtidig vil panteretten i boligen ikke bli foreldet så lenge gjeldsordningen løper, jf. panteloven § 6-3 tredje ledd, som bestemmer at foreldelse skjer tidligst en måned etter at gjeldsordningen er gjennomført. Dersom det aktuelle kravet er stort, og samtidig forutsettes innbetalt i sin helhet umiddelbart etter gjeldsordningens utløp, vil dette kunne skape betydelige problemer for skyldneren, som normalt ikke har hatt muligheter til å legge seg opp ekstra midler under gjeldsordningen.

Disse vanskelighetene avhjelpes etter det departementet er kjent med i en viss utstrekning i praksis ved at en finner frem til alternative løsninger i den enkelte sak. Som eksempel kan nevnes at det i en frivillig gjeldsordning kan fastsettes andre behandlingsmåter enn rentebetjening som beskrevet i gol. § 4-8 første ledd bokstav (a), dersom kreditorfellesskapet godtar det. En mulighet er å bruke eventuelle midler som er trukket inn under gjeldsforhandlingene til å dekke hele eller deler av kravet umiddelbart ved gjeldsordningens

begynnelse. En annen mulighet er å dekke inn kravet før andre krav ved at det gis prioritet i betalingsplanen. Det kan også avtales at kravet skal innfris fullt ut med avdrag gjennom gjeldsordningsperioden med samme beløp som øvrige krav. Også i en tvungen gjeldsordning kan det trolig etter omstendighetene fastsettes at det legalpantesikrede kravet skal betales før andre krav, eventuelt sammen med en forlengelse av gjeldsordningsperioden. Departementet antar at en mulig hjemmel for en slik løsning finnes i gol. § 4-8 første ledd (g), hvorefter krav kan gis bedre dekning dersom det foreligger «sterke grunner». Manglende mulighet til nedbetaling av legalpantesikrede krav i egen bolig, med mulig tvangssalg som resultat, kan tenkes å være en slik grunn. I mange tilfeller vil imidlertid løsninger som nevnt ovenfor ikke bli akseptert verken av kreditorene eller retten. Se for eksempel Hålogaland lagmannsretts avgjørelse LH-1996-652 av 3. oktober 1996, hvor namsretten hadde stadfestet en ordning som gikk ut på full dekning av kommunale avgifter iht. gol. § 4-8 (g). Lagmannsretten kom til at det ikke var hjemmel for dette og fastslo at kravet måtte henføres under gol. § 4-8 (a) og gis rentebetjening.

9.4.3 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementets forslag i høringsnotatet lød slik:

«Gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav (a) skal lyde:

Gjeldsordningen skal omfatte alle skyldnerens forpliktelser som ikke er betaling for en fremtidig motytelse som skyldneren har rett til å motta etter §§ 4-3 til 4-5 og skatte- og avgiftskrav som holdes utenfor gjeldsordningen i henhold til bokstav c nedenfor samt forpliktelser som nevnt i tredje ledd. De midler som skal fordeles mellom fordringshaverne fordeles forholdsmessig etter gjeldens størrelse, med følgende unntak:

(a) Fordringer sikret ved pant i bolig

Dersom skyldneren skal beholde eiet bolig, skal fordringer sikret ved pant i boligen innenfor boligens omsetningsverdi med tillegg av 10 prosent, med unntak av fordringer som nevnt i nr 2 i bokstaven her, gis avtalt rente under gjeldsordningen. Det skal ikke betales avdrag i gjeldsordningsperioden, men hovedstolen består. Krav sikret ved lovbestemt pant i bolig i henhold til lover nr. 29/1975 (eiendoms-skatt), nr. 6/1981 (avfallsgebyr), nr. 26/1987

(feieavgift) og nr. 17/1974 (vann- og kloakkavgift) skal likevel gis full dekning.

Andre fordringer sikret ved pant i boligen gis dekning på linje med andre ikke pantesikrede krav. Fordringen faller bort når skyldneren har oppfylt forpliktelsene i henhold til gjeldsordningen.»

9.4.4 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg støtter forslaget. Dette gjelder *Justisdepartementet, Lånekassen, Advokatforeningen, Gjeldsoffer-Alliansen, FNH/Sparebankforeningen, Skattedirektoratet, Juss-Buss, JURK, Norske Inkassobyråers Forening, Husbanken, Vestfold politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt, Hordaland politidistrikt, Nordmøre og Romsdal politidistrikt, Salten politidistrikt, Rogaland politidistrikt, Romerike politidistrikt, Østfold politidistrikt* støtter forslaget, men mener at det er behov for enkelte klargjøringer, herunder hvordan legalpantekravet skal forholde seg til 110 % -beregningen i gjeldende lovs § 4-8 første ledd bokstav (a). Av hovedsakelig samme oppfatning er *Namsfogden i Oslo, Politidirektoratet, Asker og Bærum politidistrikt – Namsfogden, Sogn- og Fjordane politidistrikt og Regionalt kompetansesenter*.

9.4.5 Departementets vurdering

Departementet vil videreføre forslaget slik det ble fremlagt i høringsnotatet. Det legges særlig vekt på at dagens regel kan skape vanskeligheter for skyldneren, som risikerer at boligen blir tvangs-solgt etter at gjeldsordningen er over fordi det ikke er mulig å betale legalpantekravet. Samtidig vil det kunne være både omstendelig og kostbart for skattemyndighetene å etablere en langsiktig nedbetalingsavtale, ny sikkerhet mv. for denne type krav. Det er videre i dårlig harmoni med lovgivers ønske om å prioritere de legalpantesikrede krav at skyldnerens midler under gjeldsordningen medgår til å dekke uprioriterte krav, mens legalpantekrav bare gis rentebetjening. Endringen vil bedre både skyldnerens og den aktuelle kreditors stilling, klargjøre rettstilstanden og forenkle arbeidet med gjeldsordninger. Forslaget vil riktignok i en viss utrekning kunne svekke stillingen til de uprioriterte kreditorene. Departementet kan imidlertid ikke se at disse kreditorene rammes på noen urimelig eller utilbørlig måte. Krav sikret ved legalpant i bolig må betraktes som boutgifter, og disse må skyldneren i vid utstrekning ha adgang til å prioritere foran andre fordringer.

9.5 Skatte- og avgiftskrav oppstått etter åpning

9.5.1 Gjeldende rett

9.5.1.1 *Skjæringspunkt for innlemmelse av skatte- og avgiftskrav*

Gjeldsordningsloven inneholder ikke noen generell regel om skjæringspunkt når det gjelder hvilke krav som kan eller skal medtas i gjeldsordningen og således eventuelt gis redusert dekning. Som hovedregel vil imidlertid åpning av gjeldsforhandling bli brukt som skjæringspunkt. Når det gjelder skatte- og avgiftskrav er det fastsatt et skjæringspunkt i lovens § 4-8 første ledd (c), hvor etter skatte- og avgiftskrav oppstått etter åpning med noen unntak skal gis full dekning («ikke omfattes av gjeldsordningen»). Bestemmelsen lyder slik:

(c) Skatte- og avgiftskrav

Skatte- og avgiftskrav som er oppstått etter åpningstidspunktet omfattes ikke av gjeldsordningen, med mindre kravet er en følge av at skyldneren har hatt et for lavt forskuddstrekk i gjeldsordningsperioden, og dette har medført høyere dividende enn dersom trekket hadde vært riktig. Tilsvarende gjelder for skatte- og avgiftskrav som fastsettes ved vedtak etter åpningstidspunktet.

Bakgrunnen for regelen er at man ønsker å behandle restskatt på en mest mulig rettferdig måte, samt å unngå spekulasjon i form av illojal pådragelse av restskatt i forbindelse med gjeldsordninger. Bestemmelsen har imidlertid vist seg å være uklar og vanskelig å forstå. Den inneholder heller ikke noen bestemmelse om den relativt parallelle situasjonen som oppstår når skyldneren mottar et tilgodebeløp ved skatteavregningen. Departementet vil derfor foreslå en klargjøring av lovteksten på dette punkt. Det foreslås samtidig en regel som på tilsvarende måte vil fange opp tilgodebeløp ved skatteavregningen.

9.5.1.2 *Behandling av restskatt oppstått på grunn av feil forskudd*

Skyldnere som har fått restskatt under en gjeldsordning har enten betalt inn for lite i forhold til fastsatt forskudd, eller så har forskuddet vært satt for lavt. I det første tilfellet har skyldneren beholdt mer av sine inntekter enn forutsatt etter gjelds-

ordningen, i det andre tilfellet er det kreditorene som har fått mer enn de skulle. Det er situasjonen hvor kreditorene har fått for mye som reguleres i gol § 4-8 bokstav (c). Meningen har vært at restskattekravet da skal «omfattes» av gjeldsordningen i den forstand at skyldneren, etter å ha fått endret gjeldsordningen, kan bruke av dividende-midlene til å betjene restskattekravet, altså på de andre kreditorenes bekostning.

Skatte- og avgiftskravet skal i denne situasjonen imidlertid ikke reduseres i samsvar med den dividende som gjelder i gjeldsordningen. Dersom regelen skal få den ønskede effekt må kravet betales fullt ut. Dette har sammenheng med at de andre kreditorene har «tjent» på at forskuddet har vært for lavt, og derved rettes det hele opp når deres dividende reduseres tilsvarende det de tidligere har fått for mye. Samtidig benyttes midlene som derved frigjøres til å dekke restskatten i sin helhet. Dividendebetaling ville i dette tilfellet bety en vilkårlig og ubegrunnet overføring av skattemidler fra skattekreditor til de øvrige kreditorene. Det bør derfor presiseres i loven at restskattekravet i slike tilfeller må dekkes fullt ut. Slik loven i dag er formulert, kan den lett tolkes som om kravet skal gis dividende jf. for eksempel Rt. 2005 side 98, hvor det ble resultatet.

Eksempel:

Skyldneren får gjeldsordning i 2000 med en dividende på 5 % til de uprioriterte kreditorene. Dette utgjør en betaling på kr 3 000 pr mnd. Det forutsettes at forskuddstrekket er feil beregnet, slik at det innbetales kr 9 600 for lite i skatt i 2000. Dividenden skulle dermed egentlig ha vært kr 800 mindre pr. mnd, altså kr 2 200. Skyldneren, som av denne grunn har fått en restskatt på kr 9 600 med forfall høsten 2001, har imidlertid betalt det som var forutsatt i forskuddsskatt, og kun beholdt riktig beløp til livsopphold. Dermed er det kreditorene i gjeldsordningen som i 2000 har fått kr 800 mer enn de skulle pr. mnd. Skyldneren må da begjære endring av ordningen, og foreslå at dividende nedsettes til kr 2 200 pr måned. Dermed får skattemyndighetene kr 800 pr mnd. helt til restskatten er betalt, altså i 12 måneder (frem til høsten 2002). Deretter løper gjeldsordningen som før (eventuelt med korrigert forskuddstrekk). Dersom restskatten kun skulle ha blitt betjent med dividende, ville det altså bare blitt ca. kr 480 totalt på skatte- og avgiftskreditor, dvs. 5 % av kr 9 600.

9.5.1.3 Behandling av restskatt ved korrekt forskudd, men for lav innbetaling

Dersom forskuddet er riktig fastsatt, vil restskatt oppstå dersom skyldneren ikke innbetaler tilstrekkelig beløp. Dette kan for eksempel gjelde personlig næringsdrivende. Et slikt mislighold vil naturligvis resultere i at skyldneren beholder mer midler til livsopphold enn ved korrekt betaling i forhold til forskuddet. Denne situasjonen reguleres ikke av § 4-8 første ledd bokstav (c), og skatte- og avgiftskravet skal i et slikt tilfelle ikke omfattes av gjeldsordningen. Skyldneren må da i utgangspunktet betale restskatten uten å endre dividenden. Dette kan for mindre beløp søkes løst ved at skyldneren betaler kravet av livsoppholdsmidlene. Dersom det er tale om større beløp, må gjeldsordningen endres. Restskatten kan da betales ved at dividendebeløpet i en periode brukes til restskatt, mens gjeldsordningsperioden forlenges tilsvarende, slik at de øvrige kreditorene ikke lider tap. På denne måten plasseres ansvaret for at restskatten har oppstått hos skyldneren, der det i denne situasjonen også hører hjemme. Dette resultatet vil følge av direkte av loven, jf. første setning i bokstav (c).

Dersom en skyldner som *ikke* har noen dividende til kreditorene får restskatt fordi forskuddet har vært beregnet for lavt, vil det selvsagt heller ikke være noen kreditorer som har fått for mye. Skyldneren har også da fått mer penger til livsopphold enn han egentlig skulle hatt, og må betale restskatten med de midler som måtte finnes.

9.5.1.4 Behandling av skattemessig tilgodebeløp oppstått på grunn av feil forskudd

Loven regulerer ikke spørsmålet om hvordan skattemessige tilgodebeløp skal behandles. Departementet ser det imidlertid som naturlig at slike midler behandles etter samme prinsipp som restskatt.

Har skyldneren i løpet av gjeldsordningsperioden betalt inn for mye skatt, slik at dette har gått utover kreditorene, altså på *kreditorenes «bekostning»*, og av den grunn fått utbetalt et tilgodebeløp, bør beløpet fordeles på kreditorene etter den dividendenøkkel som gjelder i gjeldsordningen. Den oppståtte «skjevheten» er da gjenopprettet. Etter gjeldende rett vil skyldneren i mangel av særlig avtale få beholde disse midlene selv med mindre det er et «større beløp», jf. lovens § 6-2 første ledd, noe som ikke er rimelig.

På samme måte bør den som har fått et tilgodebeløp etter å ha betalt inn for mye skatt på *egen bekostning* under gjeldsordningen få beholde tilgodebeløpet selv. Kreditorene har jo her ikke blitt skadelidende. Dette må gjelde uansett om det er tale om et «større beløp» når det på denne måten er tale om å rette opp en skjevhet. Dersom skyldneren ikke har noen dividende må han i alle tilfelle få beholde et eventuelt tilgodebeløp. Det vil jo da ikke være tale om at den forhøyde skatteinnbetalingen har skjedd på kreditorenes bekostning (med mindre korrekt innbetaling ville ha ført til at dividende ville ha fremkommet).

9.5.2 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo følgende lovendringer i høringsnotatet:

Gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd (c) skal lyde:

(c) Skatte- og avgiftskrav

Skatte- og avgiftskrav som er oppstått etter åpningstidspunktet omfattes ikke av gjeldsordningen. Dette gjelder også skatte- og avgiftskrav som fastsettes ved vedtak etter åpnings- tidspunktet.

Har skyldneren hatt for lavt forskudd i gjeldsordningsperioden som har medført høyere dividende enn dersom forskuddet hadde vært riktig, skal derved oppstått skattegjeld dekkes fullt ut ved at dividenden til kreditorene nedsettes tilsvarende inntil skattekravet inklusive evt. renter og omkostninger er innbetalt.

Gjeldsordningsloven § 6-2 første ledd tredje og fjerde punktum skal lyde:

Dersom skyldneren har mottatt et tilgodebeløp ved skatteavregningen som følge av for mye innbetalt forskudd, skal beløpet fordeles på kreditorene dersom disse som følge av feil-innbetalingen har fått for lite dividende. Dersom feilinnbetalingen har ført til at skyldneren har kunnet beholde mindre av sine inntekter enn forutsatt i gjeldsordningen, skal skyldneren beholde tilgodebeløpet. Dette gjelder uansett størrelsen på tilgodebeløpet.

9.5.3 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstanser er enten positive eller har ikke særskilte merknader til forslaget på dette punkt. Dette gjelder *Lånekassen*, *Advokatfo-*

reningen, Gjeldsoffer-Alliansen, FNH/Sparebankforeningen, Juss-Buss, JURK, Norske Inkassobyråers Forening, Husbanken, Vestfold politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt, Hordaland politidistrikt, Namsfogden i Oslo, Politidirektoratet, Asker og Bærum politidistrikt – Namsfogden, Sogn- og Fjordane politidistrikt, Nordmøre og Romsdal politidistrikt, Rogaland politidistrikt, Romerike politidistrikt. Justisdepartementet har ikke merknader til innholdet i bestemmelsen, men foreslår enkelte ytterligere klargjøringer av hvordan bestemmelsen skal forstås. Østfold politidistrikt støtter forslaget, men mener at det er behov for enkelte klargjøringer. Det samme gjør Regionalt kompetansesenter. Skattedirektoratet støtter forslaget, men peker på at det ikke løser problemstillingen som oppstår når feil forskuddstrekk i gjeldsordningens siste år medfører at restskatt eller tilgodebeløp innkreves/utbetales etter at gjeldsordningen er over.

9.5.4 Departementets vurderinger

Departementet vil videreføre forslaget slik det er fremlagt i høringsnotatet. Slik departementet ser

det vil de foreslåtte endringene bidra til å klargjøre behandlingen av skatte- og avgiftskrav som oppstår etter åpning av gjeldsordning og skape bedre forutsigbarhet både for skyldneren og kreditorene. De aller fleste høringsinstansene har også sluttet seg til forslaget. Riktignok vil forslaget, slik Skattedirektoratet påpeker, ikke regulere situasjonen hvor det første skatteoppgjøret etter gjeldsordningen medfører tilgodebeløp eller restskatt som følge av feil trekk i gjeldsordningens siste år. Departementet har vurdert denne problemstillingen, men vil av praktiske grunner ikke gå inn for en regulering av dette spørsmålet. Riktignok kunne man tenke seg en løsning hvoretter skyldneren fordeler et eventuelt tilgodebeløp ved skatteavregningen på kreditorene. Dersom det oppstår restskatt ville man imidlertid ha måttet kreve inn et beløp fra samtlige kreditorer. Selv om dette vil gi det riktige økonomiske resultatet finner departementet at det er lite ønskelig med et slikt etteroppgjør mellom partene lang tid etter at gjeldsordningen er over.

10 Gjeldsordningens lengde, alternative oppgjørsformer mv.

10.1 Innledning

Spørsmålet om gjeldsordningsperiodens lengde er et sentralt tema i gjeldsordningsloven. Da loven ble utarbeidet i 1992, var dette et av de områdene som ble viet størst oppmerksomhet og som skapte mest diskusjon. Lovens ordning ble at en gjeldsordningsperiode skulle være på fem år med mindre det fantes særlige grunner til å fravike denne perioden. Finanskomiteens flertall uttalte om spørsmålet under sin behandling av loven at dette «er et av de punkter som bør vurderes på ny etter at loven har fungert en viss tid.»

Praktiseringen av femårsregelen ble imidlertid ikke som forventet. Særlig viste det seg at enkelte domstoler fastsatte svært lange gjeldsordningsperioder. Samtidig var det betydelige regionsvise forskjeller. I 2002/2003 ble på denne bakgrunn gjennomført en skjerping av loven på dette punkt, jf. punkt 10.3.3 nedenfor.

Etter hvert ble det fra flere hold tatt til orde for at det burde være større adgang til å fastsette også andre oppgjørsformer enn fem års dividendebetaling. Dette hadde blant annet sammenheng med at det i stadig flere gjeldsordninger har vist seg å ikke være noe overskudd til kreditorene. Det daværende Barne- og familiedepartementet foreslo derfor i 2006 (jf. brev til Stortinget 25. oktober 2006) å utrede alternative oppgjørsformer. Departementet uttalte at det vil «utrede behovet for endringer i gjeldsordningsloven som presiserer reglene om adgang til å fastsette alternative oppgjørsformer, herunder gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode, oppgjør ved engangsbeløp, samt forsert nedbetaling.» Bakgrunnen var at antallet gjeldsordninger hvor det ikke betales noe til kreditorene hadde økt sterkt, samtidig som undersøkelser hadde vist at det var en grunnleggende endring i søkermassens sammensetning. En stor del av søkerne hadde problemer knyttet til helse, rus og økonomisk evne, en utvikling som aktualiserte spørsmålet om fleksibilitet omkring gjeldsordningsperiodens lengde, herunder alternative oppgjørsformer og større adgang til å fastsette gjeldsordninger hvor gjelden slettes med en

gang. I Innst. S. nr. 120 (2006-2007) la stortingskomiteen dette forslaget til grunn.

10.2 Gjeldende rett

10.2.1 Hovedregelen om gjeldsordningsperiodens lengde

Reglene om gjeldsordningsperiodens lengde finnes i gjeldsordningsloven §§ 4-2 og 5-2. Ved frivillige ordninger skal perioden «normalt» være på fem år, mens den ved tvungen ordning skal være på fem år med mindre det foreligger «tungtveiende grunner» til å stadfeste en annen periode. Perioden kan settes til maksimum ti år, men det må foreligge «helt særegne grunner» dersom den skal overstige åtte år. Loven inneholder også retningslinjer som skal tas i betraktning dersom det er tale om å fravike hovedregelen om fem år (§ 5-2 annet ledd). Dersom det er aktuelt å fastsette en kortere periode, skal det bl.a. tillegges vekt om skyldneren utsettes for ekstraordinære belastninger eller oppofrelser ved en gjeldsordning, om problemene skyldes kausjonsforpliktelser, og om skyldneren evt. har oppfylt en tidligere utenrettslig gjeldsordning. Tilsvarende finnes en liste over omstendigheter som kan føre til en lengre periode enn fem år. Det skal ved denne vurderingen bl.a. legges vekt på om skyldneren har studielån eller prioritert gjeld av betydning.

10.2.2 Adgangen til å stadfeste gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode

Gjeldsordningsloven har ingen regler om hvor kort en gjeldsordningsperiode kan være. I utgangspunktet skulle det således kunne fastsettes ordninger ned mot «0» år, altså uten gjeldsordningsperiode. Det finnes på den annen side heller ingen regler som uttrykkelig hjemler gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode. I lovens § 5-2 første ledd, som omhandler tvungen gjeldsordning, åpnes det riktignok for å fastsette en «annen gjeldsordningsperiode» (enn fem år) dersom det foreligger tungtveiende grunner, men ordlyden

her trekker i retning av at det alltid må fastsettes en periode av en eller annen lengde. På den annen side sies det innledningsvis i § 5-2 første ledd at en tvungen gjeldsordning skal oppfylle §§ 4-2 til 4-10. I § 4-2 er alternativene til innholdet i en gjeldsordning bl.a. at hele gjelden skal falle bort «enten med en gang eller etter utløpet av gjeldsordningsperioden. Gjeldsordningsperioden skal i så fall normalt være fem år». Ordlyden her kan tyde på at lovgiver har villet åpne for gjeldsordninger hvor gjelden slettes umiddelbart uten noen etterfølgende gjeldsordningsperiode. Denne løsningen er imidlertid avvist av Høyesteretts kjæremålsutvalg, jf. Rt 1994 side 420, hvor det bemerkes at det må fastsettes en gjeldsordningsperiode selv om hele gjelden skal slettes med en gang. En lojal tolkning av kjennelsen fra kjæremålsutvalget må også tilsi at svært korte gjeldsordninger, for eksempel på en dag, en uke mv. ikke kan stadfestes.

10.2.3 Adgangen til å stadfeste gjeldsordninger med andre oppgjørsformer

Som foran nevnt åpner gjeldsordningsloven § 4-2 for en rekke alternativer når det gjelder innholdet i en gjeldsordning. Minst inngripende for kreditor vil alternativet om utsettelse med betaling av deler av gjelden være, mens umiddelbar sletting av all gjeld vil gripe tyngst inn i kreditorenes rettigheter. Loven tar ikke uttrykkelig stilling til om en gjeldsordning også kan gå ut på andre oppgjørsformer, som innbetaling av engangsbeløp, nedbetaling i valgfritt tempo, kontantutbetaling en tid ut i ordningen osv. I de tilfeller slike ordninger har vært foreslått, har imidlertid domstolene vært restriktive. Det er diskutabelt om loven stenger for slike løsninger, idet disse vil alle være mindre inngripende overfor kreditorene enn alternativet om umiddelbar full gjeldssletting, noe loven uttrykkelig åpner for. Etter et «fra det mer til det mindre» resonnement burde alle lempeligere løsninger dermed kunne foreslås. Det må allikevel anses som klart at rettspraksis stenger for ordninger helt uten gjeldsordningsperiode, jf. punkt 10.2.2 foran.

I noen tilfeller har skyldneren forsøkt å få gjeldsordningen avsluttet før utløpstiden ved å tilby kreditorene et kontantoppgjør et stykke ut i gjeldsordningsperioden. Dersom skyldneren lykkes med å få alle kreditorene med på en slik avtale, vil gjeldsordningen med det måtte anses avsluttet. Loven har riktignok ingen regler som uttrykkelig tillater dette, men det må likevel være klart at partene har frihet til å inngå en slik avtale.

Dette må gjelde enten det er tale om en frivillig eller tvungen gjeldsordning.

Det er i loven ingen anvisning på hvilken prosedyre som skal følges ved førtidig avslutning av gjeldsordninger. Departementet antar imidlertid at dette må bli som ved en ordinær avslutning, altså at opplysningene i registeret sperres for innsyn iht. lovens § 7-1 første ledd fjerde punktum. I noen tilfeller har skyldneren fått bekreftelse fra retten på at ordningen kunne anses avsluttet, jf. for eksempel sak 1999-2113 for Asker og Bærum tingrett. Det vil etter gjeldende rett ikke være noe grunnlag for å *stadfeste* en slik førtidig avslutning av en gjeldsordning, for eksempel etter en endringsbegjæring. Skyldneren kan bare få stadfestet en endring dersom dennes evne til å oppfylle ordningen er svekket, jf. lovens § 6-1 første ledd.

10.2.4 Rettspraksis omkring alternative oppgjørsformer

Domstolene har vært tilbakeholdne med å akseptere forslag med oppgjørsformer som avviker fra normalordningen. Dette gjelder også ordninger hvor gjeldsordningen skal løpe over kortere tid enn fem år. Til tross for at lovens ordlyd sidestiller ordninger på over og under fem år, er trolig godt over 90 % av de avvikende ordningene på *over* fem år. I det følgende nevnes noen eksempler på saker hvor spørsmålet om forkortet gjeldsordningsperiode har vært vurdert. I tillegg er omtalt to saker hvor det er foreslått alternative oppgjørsformer.

I sak LF-2000-513 ville lagmannsretten ikke godta en gjeldsordning som kun gikk ut på *betalingsutsettelse*, slik § 4-2 gir anvisning på i første ledd første punktum. Retten bemerket at «tvungen gjeldsordning med det for øye å vinne tid for å se om skyldnerens situasjon bedrer seg, er etter lagmannsrettens oppfatning i strid med lovens formål slik det kommer til uttrykk i gol. § 5-2 annet ledd. (...). Gjeldsordningsloven forutsetter en ordnet avvikling av skyldnerens samlede gjeld, med unntak av pantesikret gjeld. Eidsivating lagmannsrett aksepterte i sak LE-2002-1064 en gjeldsordningsperiode på *to år*. Bakgrunnen var at skyldnerens søknad om gjeldsforhandling hadde blitt liggende ubehandlet hos namsmannen fra 1994 uten at skyldneren på noen måte kunne lastes for det. Først i 2002 ble det åpnet gjeldsforhandlinger. Lagmannsretten fant det ikke tvilsomt at skyldneren ville fått gjeldsordning allerede i 1994, og bemerket at hun ville da vært ferdig i

1999. I stedet hadde hun de siste åtte år vært underlagt lønnstrekk.

I sak LB-2006-77135 hadde skyldneren foreslått en gjeldsordning på *en dag*. Bakgrunnen for dette var formodentlig at rettspraksis hadde slått fast at gjeldsordning uten periode ikke kunne stadfestes, jf. punkt 10.2.3 foran. Skyldneren hadde tidligere vært gjennom en gjeldsordning på over fire år som var blitt opphevet uten at han i særlig grad kunne lastes for dette. Lagmannsretten fant ikke å kunne godta en så kort periode. Det var slik retten så det ikke i tråd med lovens forutsetning at det i realiteten ikke ble noen gjeldsordningsperiode. Skyldneren fikk senere i tingretten stadfestet en ordning på *ett år*. Lagmannsretten fant i sak LH-2004-50990 å måtte nekte å stadfeste en ordning på *ett år*. Bakgrunnen for at en så kort gjeldsordningsperiode ble foreslått var bl.a. høy alder og sykdom. Skyldneren var på vurderingstidspunktet nærmere 70 år, hadde diabetes og var delvis lam som følge av to hjerneslag. Ifølge legeerklæring var skyldneren å betrakte som «svært kronisk syk». Bolig, hytte og båt var tidligere tvangssolgt som følge av konkurs i næring.

I saken LB-1995-1518 hadde skyldneren i namsretten fått godkjent følgende passus i gjeldsordningen: «A forplikter seg til å minst betale de årlige/månedlige beløp som fremkommer på betalingsplanen. Han kan imidlertid foreta en raske nedbetaling uten at dette forlenger gjeldsordningsperioden eller øker dividenden». En av kreditorene påkjærte stadfestelsen og pekte på at dette i realiteten åpnet for forsert nedbetaling og kortere gjeldsordningsperiode. Lagmannsretten mente imidlertid at dette kun innebar at skyldneren kunne betale noe mer en måned, for så å betale mindre en annen måned, og da kunne ordningen godtas. Det er noe usikkert om lagmannsretten ville ha godtatt forslaget også om den hadde forstått det slik som den kjærende part, altså som et forslag om adgang til forsert nedbetaling. Siden retten begrunnet sin avgjørelse med den at *ikke* forstod forslaget slik, er det rimelig å tolke avgjørelsen slik at forsert nedbetaling nok ikke ville ha blitt godtatt. Det kan imidlertid synes som om meningen med forslaget opprinnelig var «forsert nedbetaling», altså at dersom skyldneren fikk bedre økonomi skulle han kunne forsere nedbetalingen og komme ut av gjeldsordningen tidligere. Skyldneren hadde foreslått å «minst» betale de månedlige/årlige beløp som var nedfelt i ordningen. Det er da vanskelig å se hvordan han samtidig skulle kunne betale «noe mindre» enkelte måneder.

Gulating lagmannsrett ville i sak LG-1999-1047 ikke godta en ordning med svært kort gjeldsordningsperiode og et engangsbeløp. Skyldneren hadde foreslått en periode på en mnd., samt kontant utbetaling av kr 260 000, noe som ville utgjøre ca 2 % dividende. Lagmannsretten aksepterte ikke forslaget, bl.a. under henvisning til at ved en så kort periode ville endringsmulighetene gå tapt. Samme resultat kom retten til i LF-1996-741, hvor skyldneren hadde foreslått en kontantutløsning med et beløp tilsvarende fem års dividende. Lagmannsretten synes imidlertid ikke å ha avvist forslaget i prinsippet, men viste til at gjelden var høy (ca 5 millioner kroner), og delvis bestod av studielån (ca kr 300 000). Kontantbeløpet som ble tilbudt var på 7,2 % av totalgjelden.

I en sak for Hedmarken namsrett fra 1994 (1994-788D) ble imidlertid engangsbeløp godtatt som oppgjørsform. Forslaget ble begrunnet med at det var svært lite sannsynlig at det ville bli rom for noen dividendeutbetaling til kreditorene i overskuelig fremtid. Engangsbeløpet var på ca kr 186 000,-, og utgjorde en dividende på 23,1 %. Midlene var skaffet til veie ved lån fra en privatperson. Ingen gjeldsordningsperiode ble utmålt. Skyldneren hadde også fremsatt et subsidiært betalingsforslag som gikk ut på å innbetale en totalsum på ca kr 109 000,- over ca to år. Retten fant at det gunstigste for kreditorene var forslaget om engangsbeløp. I LF-1998-794 ble en gjeldsordning opphevet da skyldneren hadde igangsatt «akkordforhandlinger» under gjeldsordningen. Skyldneren hadde igangsatt forhandlingene ved å betale ut noen av kreditorene og uten å bringe det samlede kreditorfellesskap inn i bildet, noe som ble ansett som illojalt. Retten bemerket også at akkordforhandlinger på siden av den løpende gjeldsordningen ikke var i samsvar med gjeldsordningslovens system.

10.3 Tidligere vurderinger

10.3.1 Innledning

Spørsmålet om å uttrykkelig innføre alternative oppgjørsformer i gjeldsordningsloven har ikke tidligere vært oppe til vurdering. Reglene om gjeldsordningsperiodens lengde er imidlertid vurdert tre ganger tidligere. Foruten da gjeldsordningsloven ble utarbeidet, ble spørsmålet vurdert i forbindelse med revideringen av loven i 2002 og senest i forbindelse med en utredning fra Justisdepartementet om det bør innføres adgang til personlig konkurs for privatpersoner. Departementet vil i

det følgende redegjøre nærmere for vurderingene som ble gjort i disse sammenhengene.

10.3.2 De opprinnelige reglene om gjeldsordningsperiodens lengde

I lovforslaget fra 1992 (Ot.prp. nr. 81 (1991-1992)), som ledet frem til gjeldsordningsloven, ble det fastslått at en gjeldsordningsperiode som hovedregel bør være på fem år. Det ble imidlertid presisert at dette kun skulle være en hovedregel, og at både kortere og lengre perioder kunne tenkes dersom det forelå «særlige grunner». Departementet pekte videre på at spørsmålet måtte ses i lys av flere hensyn. På den ene side hensynet til skyldneren, som måtte få utsikt til en løsning på problemene i en ikke alt for fjern fremtid. På den annen side hensynet til kreditorene, som skal ha best mulig dekning for sine krav. Det ble videre nevnt en del forhold som skulle gis betydning ved vurderingen av gjeldsordningsperiodens lengde. Det måtte etter departementets mening legges vekt på hvor stram gjeldsordning som var foreslått. Dersom forslaget innebar salg av bolig, bil og andre eiendeler, og at skyldneren ble sittende igjen med en inntekt svarende til kun 85 % av minstepensjonen, ville det ikke være rimelig med perioder over fem år. Det skulle også legges vekt på sosiale forhold, herunder om det var barn inne i bildet. Men det ble samtidig fremholdt at en ordning hvor gjeld ble slettet burde være på minimum fem år. Dette var ment å skulle ha en preventiv effekt når det gjelder antall begjæringer etter loven. Endelig skulle gjeldens løpetid tillegges vekt. Lang løpetid, for eksempel femten år, var et moment som talte for en lengre periode. Stortingskomiteens flertall sluttet seg i det vesentligste til dette, men pekte på at «gjeldsperiodens lengde er et av de punkter som bør vurderes på ny etter at loven har fungert en viss tid».

10.3.3 Lovendringen i 2002

Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002, ble reglene om gjeldsordningsperiodens lengde igjen viet stor oppmerksomhet. Bl.a. på bakgrunn av ulik praksis og en stor overvekt av lange gjeldsordningsperioder, ble femårsregelen da endret slik at den bare skulle kunne fravikes ved «tungtveiende grunner». Samtidig ble det utarbeidet lovfestede retningslinjer for det skjønn som skal ligge til grunn for utmålingen av gjeldsordningsperioden. Hensikten med dette var å bidra til at praksis ble mer i overensstemmelse med lovens regel, jf. Ot.prp. nr. 99 (2001-2002). Endringen

førte til noe strammere praksis på området, men fremdeles er det langt vanligere med gjeldsordninger på mer enn fem år, enn det motsatte.

10.3.4 Justisdepartementets utredning om personlig konkurs

Spørsmålet om gjeldsordningsperiodens lengde ble også grundig vurdert i forbindelse med Justisdepartementets utredning om adgang til personlig konkurs med gjeldssanering for privatpersoner, jf. Ot.prp. nr. 55 (2005-2006). Når det gjaldt spørsmålet om å korte ned gjeldsordningsperioden, ble det blant annet vist til at en stor andel av de norske gjeldsordningene ikke ga noen dividende til kreditorene, og at forskjellen på en ordning uten dividende og en ordning hvor gjelden slettes straks, derfor er liten dersom skyldnerens økonomi forblir uendret i femårsperioden. Det ble også pekt på at det nok kunne være viktig for mange å føle at man er «ferdig» med gjelden så raskt som mulig, selv om man ikke betaler noen dividende. På den annen side måtte det i følge utredningen legges vekt både på hensynet til kredittmarkedet, den alminnelige rettsoppfatning i samfunnet og fordringshavernes interesser. Utredningen konkluderer med at dagens regler om gjeldsordningsperiodens lengde «ivaretar de ulike interessene som må hensyntas i en gjeldsordningsperiode på en god måte», og at det ikke var grunn til å innføre en ordning med umiddelbar gjeldssletting i form av personlig konkurs.

10.4 Departementets forslag i høringsnotatet

10.4.1 Innledning

I høringsnotatet fra 2008 foreslo departementet flere bestemmelser med sikte på å gjøre oppgjøret av en gjeldsordning mer fleksibelt. Forslagene ble i hovedsak begrunnet med at det var behov for å gjøre gjeldsordningen lettere gjennomførbar for ressursvake skyldnere.

10.4.2 Vedrørende nedkortet eller ingen gjeldsordningsperiode

Gjeldsordningsloven § 4-2 første ledd nytt fjerde og femte punktum skal lyde:

«Dersom skyldneren er varig ute av stand til å betale dividende av de forpliktelser som omfattes av gjeldsordningen, kan gjeldsordningen gå ut på at hele gjelden skal falle bort med en

gang, uten at det fastsettes en gjeldsordningsperiode.

Gjeldsordningsloven § 5-2 annet ledd bokstav c) skal lyde:

«c) skyldneren må antas å være varig ute av stand til å betale dividende av forpliktelsene som omfattes av gjeldsordningen.»

10.4.3 Vedrørende oppgjør ved engangsbeløp

Gjeldsordningsloven § 4-2 annet ledd skal lyde:

Alternativ 1:

«En gjeldsordning kan også gå ut på betaling av et engangsbeløp som endelig oppgjør. Beløpet skal minst tilsvare den samlede dividende skyldneren antas å kunne ha utredet i løpet av en periode på fem år.»

Alternativ 2:

«En gjeldsordning kan også gå ut på betaling av et engangsbeløp som endelig oppgjør. Beløpet skal minst tilsvare 25 % av skyldnerens samlede gjeld.»

Alternativ 3:

«Dersom det må antas å gi kreditorene bedre dekning enn en ordinær gjeldsordning, kan en gjeldsordning også gå ut på betaling av et engangsbeløp som endelig oppgjør.»

Nåværende annet ledd blir tredje ledd osv.

10.4.4 Førtidig avslutning av gjeldsordningen ved kontantoppgjør

Gjeldsordningsloven § 6-1 nytt fjerde ledd skal lyde:

«På begjæring av skyldneren skal retten stadfeste et forslag til endring som går ut på førtidig avslutning av gjeldsordningen ved at skyldneren skal betale et kontantbeløp. Beløpets størrelse skal være rimelig i forhold til skyldnerens økonomiske stilling, og minst tilsvare summen av eventuell gjenstående dividende.»

10.5 Høringsinstansenes syn

10.5.1 Ingen gjeldsordningsperiode for skyldnere uten betalingsevne

Det var delte meninger om forslaget blant høringsinstansene.

Følgende instanser støtter forslaget *slik det er*: *Vestfold og Telemark Gjeldsråd, Lånekassen, Juss-Buss, Husbanken, Politidistriktene i Vestfold og Sør-Trøndelag, Namsfogden i Asker og Bærum* samt NAV, som «i all hovedsak støtter forslaget». *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* mener også det kan være rimelig å myke opp hovedregelen om fem års gjeldsordningsperiode. Videre stiller *Nærings- og handelsdepartementet* seg bak forslaget. Det samme gjør *Gjeldsoffer-Alliansen*.

Den Norske Advokatforening uttaler at den ikke kan avvise forslaget på prinsipielt grunnlag, men utformingen av regelen må dempe de berettigede innsigelser samfunnet og kreditorene vil kunne ha ved at man blir kvitt gjelden så fort. *Advokatforeningen* viser videre til at gjeldsordningsperioden innebærer nærmest en oppfordring til svart arbeid. *Follo politidistrikt* støtter forslaget, men bemerker at formuleringen bør være «å ikke være i stand» i stedet for «varig ute av stand». *Østfold Politidistrikt* mener at loven allerede tillater de foreslåtte ordningene og ser ikke behovet for en lovendring. *Namsfogden i Oslo* er i utgangspunktet mot, men foreslår at det foretas en «viss oppmyking» av mulighetene for å fastsette en kortere gjeldsordningsperiode enn fem år. Det samme mener *Politidirektoratet*. *Domstoladministrasjonen* er skeptisk og ber om at forslaget vurderes på nytt. Også *Finansieringsselskapenes forening* er skeptisk, mens *Vestfold politidistrikt* fremholder at dette i noen tilfeller kan være en god løsning.

Følgende instanser *går mot* forslaget: *FNH/Sparebankforeningen, Forsvarsdepartementet*, som peker på behovet for å kunne gjøre endringer i gjeldsordningsperioden. *Statens Innkrevingssentral*, som særlig fremholder at forslaget medfører at kreditorene fratas muligheten til å begjære omgjøring av ordningen i tilfeller hvor skyldnerens situasjon bedres. *Skattedirektoratet*, som peker på at dersom ordningen likevel skulle bli innført, må den bare være åpen for de som *åpenbart* er varig ute av stand til å betale dividende. *JURK* viser bl.a. til at en gjeldsordningsperiode gir skyldneren muligheter til å betjene sin gjeld. *Troms politidistrikt* er også mot forslaget. Det samme gjelder *Romerike politidistrikt*, som fremholder at forslaget kan lede til at mange ikke endrer sine holdninger til gjeld og kreditt, og raskt vil kunne komme i et økonomisk uføre igjen. Forslaget støttes heller ikke av *Justisdepartementet, Oslo Byfogdembete, og Pensjonskasseforeningene*. *Regionalt kompetansesenter* går mot, og viser bl.a. til behovet for «oppdragelse» av de som har gjeldsproblemer.

10.5.2 Oppgjør ved engangsbeløp

De fleste av høringsinstansene som har uttalt seg går imot dette forslaget.

Forslaget støttes av *SIFO* og *Vestfold politidistrikt*, *Nordmøre politidistrikt* og *Romsdal politidistrikt*. Også *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* og *Handels- og Næringsdepartementet* støtter forslaget. Det samme gjør *Vestfold og Telemark gjeldsråd*.

FNH/Sparebankforeningen går mot samtlige alternativ på dette punkt. Det samme gjør *Norske Inkassobyråers Forening*, som fremholder at konkursryttere og tvilsomme næringsdrivende vil kunne utnytte en slik ordning. *Namsfogden i Oslo* går også mot, og viser blant annet til problemene med korrekt beregning av fremtidig dividende. *Namsfogden i Asker og Bærum* og *Oslo Byfogdem-bete* opplyser at de ikke støtter forslagene. Det gjør heller ikke *Regionalt kompetansesenter* og *Østfold politidistrikt*. *Sør-Trøndelag politidistrikt* er i mot under henvisning til spekulasjonsfaren og fremholder at engangsutbetaling bør være forbeholdt utenrettslige ordninger. *Romerike politikammer* er mot alle alternativene. Enkelte høringsinstanser har uttalt seg spesifikt om hvilket av de tre alternativene som ble skissert i høringsnotatet de mener er best. I noen tilfeller betyr ikke dette at instansen positivt støtter en ordning med engangsbeløp, bare hvilket alternativ den mener er best dersom ordningen skulle bli innført.

Alternativ 1: Beløpet skal minst tilsvare den samlede dividende skyldneren antas å kunne ha uttredet i løpet av en periode på fem år.

Dette alternativet støttes av *Vestfold og Telemark gjeldsråd*, *Gjeldsoffer-Alliansen*, *Juss-Buss*, *Husbanken*, *SIFO*, *Forsvarsdepartementet* og *NAV*.

Alternativ 2: Beløpet skal minst tilsvare 25 % av skyldnerens samlede gjeld.

Bare et fåtall har uttalt seg om dette alternativet. *Den Norske Advokatforening* støtter forslaget, men fremholder at det bør inntas som et krav i loven at skyldneren skal dokumentere hvordan kontantinnsatsen er fremskaffet. *Gjeldsoffer-Alliansen* går sterkt imot under henvisning til at mange ikke vil ha muligheter til å skaffe et slikt beløp. *Pensjonskasseforeningene* støtter også dette alternativet. *Regionalt kompetansesenter* mener dette alternativet er best, mens *Nordmøre og Romsdal politidistrikt* mener dette alternativet ikke er akseptabelt.

Alternativ 3: Beløpet må antas å gi kreditorene bedre dekning enn en ordinær gjeldsordning.

Dette alternativet støttes av *Statens innkrevingsentral* dersom ordningen innføres. *Innkrevingsentralen* viser til at det her gis en viss kompensasjon for kortere gjeldsordningsperiode.

Lånekassen, *Hordaland politidistrikt*, *Nordmøre politidistrikt* og *Romsdal politidistrikt* støtter dette alternativet. Det samme gjør *Handels- og næringsdepartementet*.

10.5.3 Oppgjør ved fleksibel nedbetaling

Det er få instanser som har uttalt seg på dette punkt. Det støttes av *Husbanken*, *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* og *Østfold politidistrikt*. *Regionalt kompetansesenter* går mot, og peker på at dersom skyldneren kan skjære ned på eget livsopphold, skal dette komme kreditorene til gode. *Nordmøre og Romsdal politidistrikt* går også imot forslaget på dette punkt.

10.5.4 Oppgjør ved førtidig avslutning ved kontantinnbetaling

Dette forslaget støttes av *Gjeldsoffer-Alliansen* og *SIFO*, samt *Politidistriktene Østfold, Vestfold, Sør-Trøndelag, Øst-Finnmark, Follo og Hordaland*.

Justisdepartementet, *Statens Innkrevingsentral* samt *Finansnæringsens hovedorganisasjon/Sparebankforeningen* går mot at gjeldsordningen skal kunne gjøres opp på denne måten.

10.6 Departementets vurdering

10.6.1 Ingen gjeldsordningsperiode for skyldnere uten betalingsevne

Gjeldsordningsperioden utgjør en viktig del av balanseforholdet i gjeldsordningsloven. Grunn tanken bak gjeldsordningsperioden er at skyldneren, innenfor rammen av sine muligheter, skal yte noe tilbake for å oppnå det betydelige velferdsgodet en gjeldssanering innebærer. Motytelsen består i at skyldneren skal leve så sparsommelig som mulig i en begrenset periode, hvor mest mulig av gjelden skal tilbakebetales. I en gjeldsordning etableres dermed et bytteforhold mellom partene som både dem i mellom og utad er ment å skulle fremstå som en rettferdig fordeling av goder og byrder. Hvor lang gjeldsordningsperioden skal være, blir dermed en avveining mellom kreditorenes og skyldnerens interesser. I likhet med mange andre land, har man i Norge falt ned på fem år som et rimelig kompromiss mellom disse interessene. Dersom en skulle fjerne gjeldsordningsperioden, eller korte den vesentlig ned, ville dette, i alle fall formelt, skape ubalanse i dette bytteforholdet. Loven ville da kunne oppfattes

som urettferdig ved at den som får gjeldsordning ikke yter noe tilbake til kreditorene. Fjerning av gjeldsordningsperioden eller en reduksjon av dens lengde må derfor ha en begrunnelse som gjør at balansen i loven likevel ikke forrykkes ut over det akseptable.

Argumentet om rettferdig fordeling av goder og byrder vil imidlertid ha mindre betydning i de tilfeller hvor gjeldsordningen ikke gir noe overskudd til kreditorene. Dersom skyldneren ikke har, eller innenfor en normal gjeldsordningstid utsikter til å få, midler ut over nødvendige leveomkostninger, vil en gjeldsordningsperiode uansett ikke bidra til at kreditorene får tilbakebetalt noe av sin gjeld.

Den senere tid har antallet skyldnere med gjeldsordning som ikke betaler noe til kreditorene blitt relativt høyt. Dette har sammenheng med flere forhold. Ifølge SIFO, (rapport 7/2005) er andelen saker som årsaksmessig kan knyttes til sykdom og rusproblematikk økt sterkt. Et flertall av disse har falt ut av arbeidslivet og lever av ulike trygdeordninger. Andelen gjeldsordningsskyldnere med lønnsinntekter var i 2005 ca 32 %, noe som omtrentlig tilsvarte andelen som hadde midler til fordeling (30 %). Hovedinntrykket fra undersøkelsen var at søkerne fremstod som en ressurs svak gruppe både i forhold til helse, rus og økonomisk evne. På bakgrunn av at livsoppholdssatsene er økt kraftig siden 2005 er det grunn til å tro at andelen som ikke har overskudd til kreditorene er nærmere 80 % i dag. Det *økonomiske* argumentet for å fastsette en gjeldsordningsperiode for skyldnere i denne gruppen, blir da at vedkommendes inntekter kan tenkes å bedre seg i fremtiden slik at ordningen kan omgjøres.

Bedringer i skyldnerens økonomi kan skje som følge av en rekke ulike omstendigheter. En uføretrygdet person kan bli arbeidsfør, en arbeidsledig kan komme i arbeid, enslige kan inngå ekteskap og derved få reduserte utgifter osv. Også mer uforutsette forhold kan inntreffe, som arvefall eller lotterigevinster. Dersom en ikke fastsetter en gjeldsordningsperiode, kan kreditorene dermed tenkes å gå glipp av store beløp, selv om det ikke er noe til fordeling på det tidspunktet gjeldsordningen kommer i stand.

Departementet har derfor, etter en grundig vurdering, kommet frem til at gjeldende lov er tilstrekkelig fleksibel på dette punkt. Det vises til at loven allerede åpner for at gjelden kan slettes umiddelbart i forbindelse med at en gjeldsordning vedtas eller stadfestes, jf. lovens § 4-2 første ledd første punktum, hvor det heter:

«Forslaget kan innebære utsettelse med betaling av hele eller deler av gjelden, at fordringshaverne helt eller delvis skal gi avkall på renter og omkostninger, eller at gjelden skal falle bort helt eller delvis enten med en gang eller etter utløpet av gjeldsordningsperioden.»

10.6.2 Oppgjør ved engangsbeløp

10.6.2.1 Generelle betraktninger

En gjeldsordning kan tenkes oppgjort ved at skyldneren betaler et engangsbeløp til kreditorene, jf. de eksempler fra rettspraksis som er nevnt i punkt 10.2.4 foran. Slike ordninger er relativt vanlige ved utenrettslige ordninger og forekommer også i forbindelse med innkreving av skatter og avgifter. Beløpet som skal innbetales kan fastsettes på ulike måter. Det kan for eksempel settes til summen av den dividende som en evt. gjeldsordning ville ha gitt, eventuelt nedregulert til nåverdi. Det kan også settes til en viss prosent av totalgjelden, for eksempel 10, 25 eller 50 prosent, eller det kan fastsettes fritt i forhold til det skyldneren makter å fremskaffe. Betalingen kan tenkes finansiert ved lån, forskudd på arv, gave fra familie e.l.

Som alternativ til et betalingsprogram som strekker seg over mange år vil en slik ordning rent økonomisk sett normalt innebære klare fordeler for begge parter. Dersom skyldneren makter å finansiere beløpet ved for eksempel lån i en bank vil vedkommende i fremtiden bare ha én kreditor å forholde seg til. Dette vil forenkle gjennomføringen av ordningen betraktelig og redusere risikoen for mislighold med påfølgende tap for kreditor og opphevelse for skyldneren. Dette vil også kunne anspore skyldneren til ekstra innsats. Den største fordel for skyldneren vil imidlertid være at denne ved en engangsutbetaling slipper å gå inn i en gjeldsordningsperiode, hvor vedkommende i en viss utstrekning vil være under kontroll fra kreditorene og myndighetene og risikerer å få gjeldsordningen opphevet dersom det gjøres feil. For skyldneren er «ulempen» med en slik ordning at et eventuelt inntektsbortfall som følge av sykdom, arbeidsledighet, samlivsbrudd ikke blir fanget opp. Skyldneren har allerede uten forbehold betalt inn et beløp til kreditorene, og dersom dette er finansiert ved et lån som må misligholdes, vil misligholdet kun gå ut over den nye kreditoren og skyldneren.

For kreditorenes del kan det være en fordel å slippe å administrere, ofte minimale, innbetalinger fra skyldneren i mange år. Dette krever ressurser

og medfører kostnader. Samtidig elimineres risikoen for betalingssvikt hos skyldneren, noe som ikke sjelden vil forekomme i ordninger som går over mange år. På den annen side vil kreditorene miste retten til å kreve større utbetalinger dersom skyldnerens økonomiske situasjon bedrer seg. Dette er imidlertid normalt et «godt bytte» for kreditorene. Det er generelt langt større sannsynlighet for betalingssvikt enn for større inntektsøkninger mv. Erfaringene med gjeldsordningsloven viser at det skjer langt flere endringer av gjeldsordningen i skyldnerens favør, enn omvendt. I en undersøkelse fra SIFO gjaldt kun 6 av 78 tilfeldig utplukkede endringssaker forbedringer i skyldnerens økonomi. De øvrige gjaldt forverringer eller påstander om mislighold eller uredelighet.

Spørsmålet må imidlertid også vurderes opp mot samfunnsmessige interesser. I gjeldsordningsloven er samfunnshensynet bl.a. kommet til uttrykk ved at en gjeldsordning ikke må virke støtende samt at fordringer skal innfris så langt det er mulig. Spørsmålet er om en gjeldsordning som avikles ved et kontantoppgjør lettere vil bli oppfattet som støtende. Det kan nok av enkelte oppfattes som at skyldneren slipper «billigere» fra det ved et kontantoppgjør enn ved en betalingsplan. Hvorvidt det er tilfelle, vil imidlertid ha sammenheng med skyldnerens økonomiske stilling, kreditorenes holdning, gjeldens tilblivelse, engangsbeløpets størrelse mv.. Beløpet kan imidlertid stipuleres i forhold til skyldnerens inntekter og inntekspotensial, gjeldens størrelse mv.

Høringsinstansene har vært delt også i synet på dette spørsmålet. Det er en liten overvekt av instanser som er negative. De fleste av disse har begrunnet sitt syn med spekulasjonsfare og at engangsinnbetaling er en for enkel løsning. Inkasobyråforeningen frykter bl.a. at konkursryttere skal kunne misbruke en slik ordning. Departementet finner å måtte legge vekt på de betydelige innvendinger som har kommet på dette punkt, og går ikke inn for å videreføre forslaget.

10.6.3 Oppgjør ved fleksibel nedbetaling

En annen oppgjørsform som ble foreslått i høringsnotatet var at det fastsettes et totalbeløp skyldneren skal betale, for eksempel på bakgrunn av en tenkt dividendeberegning. Det avtales samtidig at dersom skyldneren klarer å betale dette beløpet før tiden, så vil det medføre at saken blir avsluttet fra kreditors side, altså *valgfri eller fleksibel nedbetalingstid* så lenge den fastsatte perioden ikke overskrides. Dersom skyldneren vil gjøre en ekstra innsats, enten ved å leve ytterst sparsom-

melig eller ved å arbeide mer enn normalt for å komme fortrest mulig løs fra problemene, vil denne oppgjørsformen gi anledning til det. Også denne oppgjørsformen vil gi incitament til ekstra innsats dersom det er mulighet til det. Skyldneren vil dermed raskere kunne bli ferdig med gjeldsordningen. I forhold til en normal gjeldsordning over fem år vil kreditorene dermed kunne bli berøvet noe av muligheten til å få del i eventuelle forbedringer i skyldnerens økonomi. Dette kan både ha sammenheng med at skyldneren bruker alle sine ekstraintekter til å betale ned på gjelden, og at gjeldsordningsperioden kan bli kortere enn normalt. Men på samme måte som ved alternativet engangsbeløp, kan det tenkes å være fordelaktig for kreditorene at gjelden blir innbetalt så raskt som mulig. Dersom skyldneren for eksempel ved å arbeide ekstra og leve særlig sparsommelig makter å betale hele beløpet etter to eller tre år og deretter blir syk, arbeidsledig eller liknende, vil ordningen ofte ha vært fordelaktig for kreditorene.

Bare et fåtall av høringsinstansene støtter dette forslaget, og det har kommet vesentlige innvendinger fra de øvrige. Innvendingene går i hovedsak ut på at en slik ordning lett kan misbrukes, og at skyldnerens muligheter for ekstrainsats bør komme kreditorene til gode i form av høyere utbetalinger og ikke lede til kortere nedbetalingstid for skyldneren. Departementet antar imidlertid at få skyldnere vil være motivert til en innsats utover det som kan kreves dersom resultatet kun blir høyere utbetalinger til kreditorene. Det synes likevel klart at det kan være en betydelig fare for at en slik ordning både vil bli misbrukt og fremstå som urettferdig. Departementet har etter dette valgt å ikke gå videre med forslaget.

10.6.4 Førtidig avslutning ved kontantoppgjør

I noen tilfeller ønsker skyldneren å avslutte gjeldsordningsperioden ved å innbetale et kontantbeløp til kreditorene. Kontantbeløpet er i slike tilfeller ofte skaffet til veie ved lån fra familie, venner eller arbeidsgiver. I noen tilfeller har skyldneren også fått banklån til dette formålet. Hensikten med å ville avslutte gjeldsordningen er gjerne at skyldneren raskere enn forutsatt ønsker frihet til å starte på nytt, for eksempel med ny næringsvirksomhet. Departementet antar at skyldneren etter gjeldende rett gyldig kan inngå *avtale* med kreditorene om å avslutte gjeldsordningen på denne måten. Det samme må for øvrig gjelde for ulike andre oppgjørsformer, for eksempel ved refinansi-

ering, ytterligere ettergivelse eller på annen måte. Departementet antar videre at gjeldende lov ikke åpner for at retten kan stadfeste en slik ekstraordinær avslutning av gjeldsordningen som en *tvungen endring*. Domstolene har i praksis også vært tilbakeholdne med å godta slike endringsforslag.

Som eksempel kan nevnes Gulating lagmannsretts sak LG-1998-1461, hvor skyldneren gjennom låneopptak hos sin mor ønsket å avslutte gjeldsordningen to år inn i perioden mot innbetaling av et kontantbeløp tilsvarende den resterende dividende. Retten nektet dette under henvisning til at det ville stride mot reglene om gjeldsordningsperiodens lengde.

Departementet foreslo i høringsnotatet å åpne for oppgjør ved kontant innbetaling av den resterende dividenden. Forslaget ble støttet av Gjeldsoffer-Alliansen, SIFO og flere politidistrikter, som bl.a. pekte på at mange kunne ha et legitimt behov for å komme seg ut av en gjeldsordning før dens ordinære avslutning. De som har gått imot forslaget, herunder Justisdepartementet, FNH/Sparebankforeningen og Statens Innkrevingssentral, har stort sett vist til mulighetene for bedret økonomi hos skyldneren som grunnlag for motstanden mot forslaget. Departementet finner å måtte legge vekt på disse innvendingene, og går ikke videre med forslaget.

11 Skyldnere med næringsgjeld

11.1 Innledning

Skyldnere som har gjeld knyttet til næringsvirksomhet utgjør en relativt stor gruppe blant dem som søker om gjeldsordning. I en undersøkelse hos namsmannen i Oslo i 2004 fant SIFO at den langt viktigste årsaken til å søke gjeldsordning var havarert næringsvirksomhet. Omtrent 40 prosent av sakene hadde dette som årsaksbakgrunn. Departementet har vurdert om det bør fastsettes særlige regler i gjeldsordningsloven om avvikling av gjelden for næringsdrivende som har fått gjeldsproblemer etter konkurs mv. slik at disse raskere kan få muligheten til å starte på nytt. Departementets konkluderte i høringsnotatet med at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for dette. De fleste høringsinstanser var enige i denne konklusjonen og departementet foreslår derfor ingen nye regler på dette punkt.

11.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven omfatter bare privatpersoner, jf. lovens § 1-2 første ledd første punktum, hvor det slås fast at loven «gjelder fysiske personer». Loven omfatter i utgangspunktet heller ikke personer som har gjeld knyttet til næringsvirksomhet, jf. annet punktum. Det er imidlertid gjort to unntak fra dette. Det første unntaket gjelder når næringsvirksomheten er opphørt, jf. lovens § 1-2 første ledd bokstav (a), det andre når næringsgjelden utgjør en ubetydelig andel av totalgjelden, jf. bokstav (b). Disse reglene medfører at de aktive næringsdrivende, som må vurderes etter bokstav (b), i praksis faller utenfor gjeldsordningsloven. Dette har sammenheng med at det for næringsdrivende med gjeldsproblemer bare sjelden forekommer at næringsgjelden er ubetydelig. Det andre unntaket i loven, altså bokstav (a), kommer oftere til anvendelse i praksis. Her gis tidligere personlige næringsdrivende som har vært gjennom konkurs eller som har avviklet virksomheten på annen måte, samme mulighet til gjeldssanering som andre skyldnere. Loven inneholder ingen særregler om avvikling av næringsgjeld, verken

når det gjelder hva en gjeldsordning kan gå ut på eller gjeldsordningsperiodens lengde. Departementet er heller ikke kjent med at næringsgjeld er gitt noen særbehandling i rettspraksis.

11.3 Svensk og dansk rett

Frem til 1996 var næringsdrivende («näringsidkare») i *Sverige* generelt unntatt fra «skuldsaneringslagen» (nærmere om loven i kapittel 1 her). Etter en lovendring i 1996 (lov 1996:780) kan næringsdrivende i Sverige nå komme inn under loven (§ 4a). Det må da, hensett til virksomhetens «ringa omfattning och enkla beskaffenhet», være særlige grunner som tilsier dette. Det fremgår av bestemmelsens forarbeider at den bare tar sikte på personer som har næringsvirksomhet som biinntekt til lønnet arbeid, og hvor virksomheten er lønnsom og ukomplisert. Regelen er så snever at den visstnok ikke har vært i bruk, i hvert fall ikke frem til 2000, jf. Hellners/Mellquist (2000) side 97, hvor det også fremholdes at lovgiveren dermed ikke har løst de problemer som var opphav til lovendringen.

I *Danmark* er reglene om gjeldssanering som utgangspunkt lik for næringsdrivende og andre skyldnere. Også næringsdrivende kan dermed søke om gjeldssanering etter konkursloven § 197. Mulighetene for gjeldssanering for næringsdrivende vil imidlertid likevel bli ganske annerledes. Dersom gjelden i det vesentlige stammer fra en igangværende virksomhet, vil skyldneren i praksis måtte benytte seg av reglene om tvangsakkord. Dette har sammenheng med at disse reglene gjør det mulig for skyldneren å videreføre (evt. likvidere) virksomheten. Skyldnere med igangværende næringsvirksomhet blir derfor normalt nektet å komme inn under gjeldssaneringsordningen, se for eksempel avgjørelse U 1985.784 og V 550/90 og V 237/94. Begrunnelsen for disse reglene er at det normalt vil være stor risiko for at fortsettelse av en tapsbringende virksomhet vil lede ut i nye problemer. En gjeldssanering vil i så fall ikke løse problemet for skyldneren.

Dersom gjelden ikke kommer fra en igangværende virksomhet, vil arten av virksomheten som skyldneren driver på søknadstidspunktet være avgjørende. Dersom det i det vesentlige er tale om samme virksomhet, vil gjeldssanering normalt ikke kunne oppnås. Dersom det er tale om en annen type virksomhet vil gjeldssanering nok kunne oppnås, men disse tilfellene er sjeldne i praksis. Omgåelsesstrategier, for eksempel vide-reføring av næringsdriften i navnet til et familie-medlem, leder normalt til at søknad om gjeldssanering blir avslått, jf. for eksempel avgjørelser U 1985.787V og U 1998.524Ø.

11.4 Tidligere vurderinger

Da gjeldsordningsloven ble utarbeidet på begynnelsen av 1990-tallet var det stort sett enighet om at loven som hovedregel ikke burde omfatte næringsdrivende. Dette ble blant annet begrunnet med at «gjeldsordningsloven ikke skal brukes til å opprettholde eller sanere ulønnsom næring», og at «det er viktig at gjeldsordningsloven ikke uthuler det ansvaret som personlig næringsdrivende har, blant annet overfor sine leverandører og sine kunder». Det ble også bemerket at det foreligger andre ordninger for næringsdrivende (man tenkte her på reglene om gjeldsforhandling etter konkursloven), og at namsmennene normalt ikke vil ha forutsetninger for å behandle saker hvor næringsdrift er involvert. Det ble også vist til at næringsdrivende som etter konkurs blir sittende igjen med restgjeld kunne søke om gjeldsordning på linje med andre etter at virksomheten er avsluttet. Det ble ikke fastsatt noen særordninger for næringsdrivende angående gjeldsordningsperiodens lengde.

Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002 ble forholdet til næringsdrivende ikke tatt opp til særskilt vurdering.

Konkursrådet foreslo høsten 2005 at en rekke spørsmål angående gjeldsordningslovens forhold til næringsdrivende skulle utredes. Konkursrådet ønsket blant annet vurdert om gjeldsordningsloven i større grad burde omfatte næringsgjeld, og om gjeldsordning burde samordnes med konkursbehandling av privatpersoners bo. Departementet fant ikke tilstrekkelig grunnlag til å gå videre med noen av forslagene.

11.5 Departementets konklusjon i høringsnotatet

Departementet konkluderte i høringsnotatet med at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for å innføre særregler for tidligere næringsdrivende i gjeldsordningsloven, herunder å åpne for at gjeldsordningsperioden skal kunne kortes ned i særlig grad for denne gruppen. Det ble pekt på at det nok rent økonomisk kunne ha vært fordelaktig både for skyldneren og kreditorene med en umiddelbar gjeldssletting for denne gruppen, men det ble lagt til grunn at en slik adgang som hovedregel bare bør være åpen for skyldnere som er fullstendig uten inntekter og inntektpotensial. Det ble pekt på at selvstendig næringsdrivende i mange tilfeller er ressurssterke og fullt arbeidsføre personer, og at en særlig regel om gunstigere gjeldssaneringsordninger for denne gruppen lett kunne bli oppfattet som urettferdig.

11.6 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstansene som har uttalt seg på dette punkt slutter seg til departementets vurdering.

Lånekassen støtter departementets synspunkter og peker som departementet på at en umiddelbar gjeldssletting for denne gruppen bl.a. vil kunne lede til vanskeligheter med finansiering. *Pensjonskasseforingen* uttrykker også enighet med departementets vurderinger. *Den Norske Advokatforening* fremholder at aktive næringsdrivende bør kunne få gjeldsordning på linje med andre. *Gjeldsoffer-Alliansen* mener at det er ønskelig med en form for konkursordning for tidligere næringsdrivende, og peker på at et av argumentene for å godta en ordning med kontantoppgjør kunne være at deler av gjelden stammer fra næringsvirksomhet. *FNH/Sparebankforeningen* er enig i departementets vurdering. Det samme er *Regionalt kompetansesenter*, *Vestfold politidistrikt* og *Romerike politidistrikt*. *Nærings- og handelsdepartementet* peker på at en ordning som sikrer at personlige skyldnere raskere kan avvikle gjelden sin, kan være et aktuelt tiltak.

11.7 Departementets vurdering

Departementet vil vise til at næringsdrivende lett kan komme i en vanskelig situasjon etter en konkurs eller annen avvikling av virksomheten. Retten til offentlige stønader kan være redusert og

mange har liten annen yrkeserfaring med derav følgende vanskeligheter på det ordinære arbeidsmarkedet. For mange fremstår derfor ny næringsvirksomhet som det eneste alternativet. Dersom dette ikke lar seg gjennomføre risikerer enda flere å ende opp i trygdesystemet eller i et dårlig avlønnnet arbeid utenfor sitt erfaringsområde.

En gjeldsordning er i prinsippet ikke til hinder for at næringsvirksomheten videreføres eller igangsettes på ny, men i praksis vil dette kunne være vanskelig. En skyldner vil blant annet normalt være utestengt fra alle typer kredittytelser under en gjeldsordning. I noen bransjer stilles det også krav om at den næringsdrivende skal være solvent. En gjeldsordning over fem år for denne gruppen oppleves derfor i mange tilfeller som en unødig venteperiode for å komme tilbake i inntektsbringende virksomhet. Det beste inntektspotensialet for mange av disse personene ligger i fortsatt næringsdrift. I mange tilfeller er den næringsdrivende heller ikke noe å bebreide for at virksomheten måtte avvikles. Problemene kan for eksempel skyldes nedgangstider, endrede rammebetingelser eller rene helsemessige forhold. Det kan synes urimelig at den som har drevet en i utgangspunktet sunn virksomhet, men som uforstyldt har måttet avvikle med tap, må vente i fem år eller mer for å kunne starte opp på nytt. I slike tilfeller vil en raskere avvikling av gjelden neppe være anstøtelig i forhold til andre skyldnere eller samfunnet for øvrig.

Mot dette kan det hevdes at næringsdrivende som har mislykkes ikke bør få anledning til umiddelbar gjeldssanering for så etter kort tid å kunne starte på nytt igjen med nye lån og kreditter. Der-

som den havarerte virksomheten var tapsbringende, vil det være en viss sannsynlighet for at også den neste vil bli det. Det vil dessuten kunne bli fristende å spekulere i gjeldsordning for personlige næringsdrivende dersom gjelden kan slettes med en gang etter en avvikling. Det kan også innvendes at det ikke er urimelig at en personlig næringsdrivende som går konkurs eller liknende tar seg vanlig arbeid en periode, og betaler mest mulig på gjelden, for etter en tid å kunne forsøke seg som næringsdrivende igjen. Det må dessuten tas hensyn til vedkommendes kreditorer. Disse kan ha gitt lån og kreditt eller levert varer i tillit til at den næringsdrivende hadde et personlig ansvar for gjelden. Det vil da kunne virke urimelig at skyldneren kan få slettet gjelden på samme måte som et aksjeselskap. Et regelverk som tillater umiddelbar gjeldssletting for personlige næringsdrivende kan derfor tenkes å vanskeliggjøre både finansiering og leverandørkreditt til denne gruppen.

En rekke høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Av disse er det bare Nærings- og handelsdepartementet som ikke slutter seg til departementets vurdering. Dette departementet antar at en ordning som sikrer tidligere personlig næringsdrivende en raskere avvikling av gjelden kan være et godt tiltak for å fremme en ny start og ny næringsmessig aktivitet. Det vises til at det er behov for å utrede spørsmålet nærmere.

Departementet finner etter dette ikke tilstrekkelig grunnlag for å foreslå særlige regler for tidligere næringsdrivende i gjeldsordningsloven, og fastholder således konklusjonen fra høringsnotatet.

12 Gjeldsordning for straffedømte

12.1 Innledning

Mange straffedømte sliter med store gjeldsforpliktelser. Dette gjelder særlig personer som har sonet lengre fengselsstraffer. Gjeldsforpliktelsene det her er tale om kan være knyttet til ordinære lån og kreditter som det ikke har vært mulig å betjene på grunn av fengselsoppholdet, men mange har også gjeld knyttet direkte til den straffbare handlingen som er begått. Dette kan dreie seg om bøter, erstatningskrav, inndragningskrav mv. Det vil normalt ikke være mulig å betale noe på gjelden under soningen, og mange straffedømte opplever derfor hard pågang fra kreditorer umiddelbart etter løslatelse. For noen utgjør dette en barriere i forsøket på å etablere en normal livssituasjon. Det er derfor særlig viktig at straffedømte har tilgang på økonomisk rådgivning, gjeldssaneringsordninger og andre hjelpetiltak på dette området.

I Soria Moria-erklæringen (I) lanserte regjeringen den såkalte *tilbakeføringsgarantien*, en ordning som skal sikre at domfelte får assistanse slik at de bedre kan nyttiggjøre seg de rettighetene de har når det gjelder bolig, skole, helse og arbeid på en mer helhetlig måte. Tilbakeføringsgarantien er et av punktene i stortingsmeldingen om kriminalomsorgen (St.meld. nr. 37 (2007-2008)).

Utgangspunktet etter gjeldsordningsloven er at straffedømte har samme rett til å få åpnet gjeldsforhandling og etablert en gjeldsordning som andre. Skyldnere som har strafferettslig gjeld av ikke ubetydelig omfang, kan imidlertid bli nektet gjeldsforhandling før det har gått en viss tid. Dette kan virke som et hinder for personer som ønsker å legge kriminaliteten bak seg, og så raskt som mulig tilpasse seg en ryddig og lovlydig livsførsel. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at denne regelen skulle lempes for skyldnere i en klar rehabiliteringssituasjon.

Gjeldsordningsloven inneholder også enkelte særregler for behandling av strafferettslig gjeld når en gjeldsordning skal utformes. Med unntak for visse bøter samt krav som grunner seg på særlig alvorlige forbrytelser, kan strafferettslig gjeld nedsettes eller bortfalle som ledd i en gjeldsord-

ning. Forholdet til strafferettslig gjeld ble grundig vurdert av Stortinget ved revideringen av gjeldsordningsloven i 2002, og departementet har ikke foreslått endringer på dette punkt.

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 Åpning av gjeldsforhandling for straffedømte

Når namsmyndigheten vurderer om gjeldsforhandling skal åpnes, skal den blant annet undersøke om det foreligger forhold som medfører at slik åpning åpenbart vil virke støtende. Ved denne vurderingen vil en rekke omstendigheter kunne ha betydning. Det forhold at skyldneren er straffedømt skal imidlertid ikke i seg selv tillegges vekt. Dette sies direkte i lovforarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 99 (2001-2002) side 21, hvor det om støtendekriteriets anvendelse ved åpning heter «Det skal for eksempel ikke legges vekt på om skyldneren tidligere er straffedømt for forhold som ikke har noe med gjeldssaken å gjøre.»

Eksistensen av strafferettslig gjeld kan imidlertid få betydning for vurderingen av om gjeldsforhandling kan åpnes. Etter lovens § 1-4 annet ledd bokstav b) skal det legges vekt på om «en ikke ubetydelig del av gjelden stammer fra straffbare forhold som er avgjort ved dom eller forelegg mindre enn tre år før søknad leveres.» Bakgrunnen for regelen er at det lett kan virke krenkende på andre dersom en person som er idømt erstatning e.l. etter en straffbar handling, kort tid deretter får slettet kravet. Ikke minst for den som har vært offer for en kriminell handling kan dette virke urimelig. På den annen side er det lagt til grunn at mindre gjeldsposter av denne type ikke bør hindre at det åpnes gjeldsforhandlinger. Det samme gjelder dersom forholdene ligger langt tilbake i tid. I forarbeidene pekes det på at det må legges vekt på arten og grovheten av det straffbare forhold, samt skadelidtes situasjon.

Intensjonen bak bestemmelsen synes gjennomgående å være fulgt godt opp i praksis. Som eksempel kan vises til Eidsivating lagmannsretts avgjørelse LE-2007-27840, hvor retten kom til at

skyldneren ikke kunne oppnå gjeldsordning når han hadde strafferettslige krav som utgjorde ca. 30 % av den samlede gjelden og søknad om åpning av gjeldsforhandlinger ble sendt ca ett år etter at straffedommen var falt. I tilfeller hvor den strafferettslige gjelden er svært gammel, har domstolene ofte sett annerledes på spørsmålet, selv om den strafferettslige gjelden har vært meget betydelig. Som eksempel kan vises til LB-2008-25639, hvor over fjorten millioner av de samlede forpliktelsene stammet fra straffbare forhold. Det var lite annen gjeld. De straffbare forholdene lå imidlertid 19 år tilbake i tid, og skyldneren var 62 år og ufør. Lagmannsretten fant å kunne åpne for forhandlinger og uttalte bl.a.:

«Gjelden som skriver seg fra straffbare forhold, utgjør ca. 96 % av totalgjelden. Gjelden skriver seg fra et forhold som A ble dømt til tre års fengsel for, og det oppståtte tap var betydelig. Det foreligger heller ingen alternativ dekningsmåte for kommunens krav. Dette taler mot å tillate åpning av gjeldsforhandlinger. På den annen side er det gått 19 år siden de straffbare handlinger ble begått, skyldneren er 62 år gammel og ufør, og det må legges til grunn at hans betalingsevne ikke vil endre seg vesentlig fremover. Gjelden er så stor at bare rentebelastningen langt vil overstige hans betalingssevne. Han vil følgelig aldri kunne redusere sin gjeldsbyrde om en gjeldsordning ikke oppnås. Disse forhold tilsier at det ikke vil ha betydning for den alminnelige betalingsmoral i samfunnet, og bør heller ikke virke støtende på andre skyldnere, om gjeldsforhandlinger tillates åpnet. Etter en samlet vurdering er lagmannsretten etter dette kommet til at gjeldsordningsloven § 1-4 annet ledd ikke er til hinder for at det bør tillates åpnet gjeldsforhandlinger.»

12.2.2 Gjeldsordningens innhold når strafferettslige krav er involvert

Det gjelder også enkelte særregler for gjeldsordningens innhold når strafferettslige krav er involvert. Strafferettslige krav defineres i gjeldsordningsloven som straffebøter, erstatnings- og oppreisningskrav etter straffbare handlinger. Inndragningskrav omfattes altså ikke i denne sammenhengen. Strafferettslige krav skal som hovedregel gis full dekning, men kan i visse tilfel-

ler nedsettes, jf. lovens § 4-8 (h). Ved revideringen av gjeldsordningsloven i 2002 ble det med virkning fra 1. juli 2003 gjort betydelige endringer på dette området. Før lovendringen måtte de fleste strafferettslige krav ubetinget dekkes fullt ut, og tvungen gjeldsordning kunne ikke komme i stand dersom skyldneren ikke hadde midler til å dekke disse kravene. Slik loven nå lyder, kan også den som har strafferettslige krav oppnå gjeldsordning, også om disse kravene ikke kan betales fullt ut. Dersom kravet har sin bakgrunn i en alvorlig forbrytelse, skal det imidlertid mye til før det kan skje en ettergivelse, og for de alvorligste forbrytelsene er dette utelukket. Disse spørsmålene ble grundig behandlet av Stortinget ved den nevnte revideringen av gjeldsordningsloven, jf. Innst. O. nr 15 (2002-2003) side 12 flg.

Også disse endringene synes å ha fått godt gjennomslag i praksis. Eksempler på anvendelse er LE-2005-100864 og LF 2006-108719. I begge disse sakene ble betydelige erstatningskrav etter straffbare handlinger medtatt i gjeldsordningen og derved nedsatt. Et annet eksempel finnes i Vesterålen tingretts sak 2004-00433, hvor skyldneren på bakgrunn av resosialiseringsbetraktninger fikk slettet et erstatningskrav etter brannstiftelse på nærmere syv millioner kroner.

12.3 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en endring i gjeldsordningsloven § 1-4 annet ledd bokstav (b), slik at det klarere skulle fremgå at det kan gjøres unntak fra bestemmelsen dersom skyldneren er i en klar rehabiliteringssituasjon.

Bestemmelsen lyder slik i dag:

«Åpning av gjeldsforhandling skal nektes dersom det åpenbart vil virke støtende for andre skyldnere eller samfunnet for øvrig. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om:

(b) en ikke ubetydelig del av gjelden stammer fra straffbare forhold som er avgjort ved dom eller forelegg mindre enn tre år før søknad leveres.»

Departementet foreslo et nytt annet punktum i bestemmelsen som lyder slik:

«Resosialiseringshensyn kan likevel tilsi at gjeldsforhandling bør åpnes tidligere.»

12.4 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene støtter forslaget i høringsnotatet. Dette gjelder bl.a. *Lånekassen*, *Den Norske Advokatforening*, *Husbanken*, *JURK* og *politidistriktene i Rogaland, Østfold, Sør-Trøndelag, Asker og Bærum og Follo*. Også *Gjeldsoffer-Alliansen* slutter seg til departementets syn, men peker på at offerets stilling må hensyntas. *Juss-Buss* støtter forslaget, og oppfordrer samtidig departementet til å klargjøre nærmere hva som ligger i «resosialiseringshensyn». Videre er *Oslo Byfogdembete* enig i forslaget, men mener at resosialiseringshensynene som skal gi mulighet til raskere åpning av gjeldsforhandlinger bør være «sterke». *Nordmøre politidistrikt* ønsker en avklaring av om utgangspunktet for fristen i den aktuelle bestemmelsen er forøvelsen av det straffbare forholdet eller domsavsigelsen, men er for øvrig enig i forslaget.

Statens Innkrevingsentral går mot forslaget og peker bl.a. på at ettergivelse av strafferettslige krav kort tid etter at den strafferettslige handlingen er begått kan undergrave straffedommen. Dette vil også gå ut over den allmennpreventive virkningen av dommen. *FNH/Sparebankforeningen* fraråder endringen, og fremholder at et slikt unntak fort kan bli hovedregelen, samt at tre års ventetid ikke er noen urimelig følge av en straffbar handling. *Namsfogden i Oslo* og *Politidirektoratet* går også mot forslaget, og peker på at det lett kan virke støtende dersom en straffedømt ikke har forsøkt å betjene den strafferettslige gjelden over en viss tid. *Romerike politikammer* viser til støtendekriteriet og går mot forslaget. *Justisdepartementet* har ikke innvendinger til lovendringen, men peker på noen lovtekniske forhold som må ivaretas dersom forslaget gjennomføres.

12.5 Departementets vurdering

Departementet har ved vurderingen av straffedømtes forhold til gjeldsordningsloven tatt utgangspunkt i det hevdvunne prinsipp at straffedømte ikke er fradømt de rettigheter vanlige borgere har. Den som løslates fra soning må derfor på linje med andre i samfunnet sikres tilgang til og – noe som er meget viktig for denne gruppen – informasjon om de virkemidler og ordninger som er opprettet for å hjelpe gjeldstyngede personer. Den som har bestemt seg for å slutte med kriminalitet og er under rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet bør som andre kunne stilles i utsikt å få orden på en vanskelig gjeldssituasjon innen

overskuelig fremtid. Reglene i gjeldsordningsloven som særlig omhandler strafferettslig gjeld, kan nok i noen tilfeller tenkes å hindre eller vanskeliggjøre dette. Bestemmelsene som her er aktuelle er § 1-4 annet ledd bokstav (b) om åpning av gjeldsforhandling, bestemmelsene i § 4-8 første ledd bokstav (h) om innholdet i en gjeldsordning og i § 5-2 tredje ledd bokstav (d) om forlengelse av gjeldsordningsperioden når strafferettslig gjeld er involvert.

Gjeldsordningsloven § 1-4 annet ledd bokstav (b) er ment å skulle hindre at åpning av gjeldsforhandling vil virke støtende fordi skyldneren relativt kort tid før søknad fremmes har pådratt seg strafferettslig gjeld. Bestemmelsen leder til at skyldnere med slik gjeld av ikke betydelig omfang, som hovedregel må vente i tre år på å få åpnet gjeldsforhandling. Den nærmere begrunnelsen bak regelen er at det kan fremstå som urimelig at denne type gjeld blir slettet kort tid etter at den er oppstått, samt at skyldneren ved å vente en tid kan ha betalt – i alle fall noe – ned på gjelden når gjeldsforhandling søkes. Slik departementet ser det, er det således gode begrunnelser bak denne regelen.

Det kan likevel ikke utelukkes at det for en person i en klar rehabiliteringssituasjon og med et påtrengende behov for gjeldsordning, kan føles som en tung barriere å måtte vente i tre år på å komme i gang med en økonomisk opprydding. Dersom perioden også blir forlenget på grunn av den strafferettslige gjelden, vil det lett kunne ta 10–12 år før skyldneren er ute av problemene. Samtidig er det grunn til å peke på at den nevnte treårsregelen ikke er absolutt, det *kan* åpnes gjeldsforhandling på tross av regelen dersom tilstrekkelig sterke mothensyn er til stede. Dersom det er tale om et lengre fengselsopphold, vil dessuten hele eller deler av treårsperioden være forløpt ved løslatelse.

Departementet vil på denne bakgrunn gå inn for at forslaget i høringsnotatet videreføres slik at treårsregelen blir stående med den presisering at den kan sees bort fra dersom det er tale om en skyldner i en rehabiliteringssituasjon. Departementet har ikke funnet grunn til å skjerpe regelen ved å kreve at det skal foreligge «sterke» rehabiliteringsgrunner slik som foreslått av enkelte høringsinstanser. Det må imidlertid være åpenbart at det i det aktuelle tilfellet virkelig foreligger en rehabiliteringssituasjon. En av høringsinstansene, *Juss-Buss*, har anbefalt at det legges noen nærmere føringer i proposisjonen når det gjelder anvendelsesområdet for den foreslåtte unntaksregelen. Departementet er enig i dette og viser til

omtalen i de spesielle merknadene til bestemmelsen.

Når det gjelder bestemmelsene om hvorvidt strafferettslige krav skal omfattes av en gjeldsordning og hvordan disse skal behandles (lovens § 4-8 første ledd 8 bokstav h), fremholdt departementet i høringsnotatet at disse i utgangspunktet ivaretar hensynet til de straffedømte på en tilfredsstillende måte. Departementet fastholder denne vurderingen, og mener det ikke er nødvendig med endringer på dette punkt. Gjeldsordningsloven inneholder også en bestemmelse om at gjelds-

ordningsperioden kan forlenges dersom det er strafferettslig gjeld inne i bildet (§ 5-2 tredje ledd d). Denne regelen har en meget sterk begrunnelse ved at den skal hindre at byrden ved gjeld som skal dekkes fullt ut, blir veltet over på kreditorene.

Reglene om behandling av strafferettslige krav er ikke foreslått endret. Det kan imidlertid være behov for å se nærmere hvordan reglene virker i praksis, og Justisdepartementet vil vurdere å nedsette en arbeidsgruppe for dette formål.

13 Etterperioden

13.1 Innledning

En gjeldsordning kan bli satt til side inntil to år etter at den er gjennomført dersom skyldneren mottar arv, gevinst eller liknende av betydelig omfang i denne perioden, jf. gjeldsordningsloven § 6-2 fjerde ledd. Tilsidesettelse av gjeldsordningen betyr at skyldneren kan bli pålagt å betale mer til kreditorene enn det som opprinnelig var fastsatt. Opprinnelig var tidsfristen for dette fem år etter ordningens utløp, men dette ble endret ved lovrevideringen i 2002. Tiden etter en gjeldsordning hvor tilsidesettelse kan skje, omtales vanligvis som «etterperioden».

I forbindelse med at det foreslås enkelte alternative oppgjørsformer i gjeldsordningssaker, herunder også gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode, har departementet vurdert om dette skal få noen konsekvenser for etterperioden.

13.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven § 6-2 fjerde ledd lyder slik:

«Dersom skyldneren innen 2 år etter gjeldsordningsperiodens utløp mottar arv, gevinst eller lignende av betydelig omfang, kan retten, på begjæring av en fordringshaver, hvis krav er omfattet av gjeldsordningen, sette gjeldsordningen helt eller delvis til side i den utstrekning skyldnerens økonomi og hensynet til fordringshaverne tilsier det. Gjeldsordningen kan ikke settes til side på grunn av gevinst som skyldes verdiøkning på skyldnerens bolig.»

Regelen ble noe endret i 2002 ved at femårsfristen ble erstattet av en toårsfrist, samt at bestemmelsen om boliggevinst i siste punktum ble tilføyd. Dette kommenteres slik i forarbeidene:

«§ 6-2 fjerde ledd er endret ved at det er presisert at verdistigning på bolig ikke er relevant

ved vurdering av om en gjeldsordning skal settes til side. Dette forhold kan derved bare tas i betraktning i gjeldsordningsperioden etter tredje ledd bokstav (a). Det er ikke fastsatt noen beløpsmessig anvisning når det gjelder hvor store verdier som skal til før det kan bli tale om «betydelig omfang», slik at regelen kommer til anvendelse, men departementet vil antyde 1G (G = folketrygdens Grunnbeløp), for tiden ca kr 50 000, som veiledende ved vurderingen». I forarbeidene til den opprinnelige regelen het det: «Fjerde ledd omhandler tilsidesettelse av gjeldsordningen i de tilfeller hvor det inntreffer endringer i skyldnerens økonomi som ville gjøre det urimelig overfor kreditorene å ikke forandre gjeldsordningen (...). Det må imidlertid understrekes at det kun er ment at endringer skal kunne gjøres i helt ekstraordinære tilfeller, hvor skyldnerens økonomi er totalt endret på grunn av utenforliggende omstendigheter».

Det er sparsomt med rettspraksis, i alle fall fra de overordnede domstoler, om etterperioden. Departementet er kjent med to tilfeller i lagmannsretten. I sak LG-2002-105 kom lagmannsretten til at skyldneren kunne beholde kr 200 000 av en testamentsarv mottatt vel ett år etter gjeldsordningens utløp. I sak LE-2006-68540 døde skyldnerens mor noen måneder etter at gjeldsordningen var fullført og etterlot seg kr 570 000. Saken endte med at skyldnerens tre barn kunne få kr 50 000 hver og at det overskytende, kr 420 000 skulle gå til kreditorene.

Etter det departementet er kjent med eksisterer det ikke regler om etterperiode i andre lands lovgivning om gjeldssanering for privatpersoner. Verken svensk, dansk eller finsk lovgivning på området har noen slik regel. En regel om etterperiode synes også å være ukjent både når det offentlig inngår akkordavtaler med private, og ved utenrettslige gjeldsordninger i regi av kommunene.

13.3 Vurderingen ved lovendringen i 2002

Bestemmelsen ble tatt opp til vurdering i forbindelse med lovrevideringen i 2002. Da spørsmålet ble sendt på høring ble det ikke foreslått noen konkret endring, men antydte flere alternativer, bl. a. at bestemmelsen kunne presiseres ved å sette inn en bestemt beløpsgrense og/eller begrense anvendelsesperioden for bestemmelsen, f. eks. til to år. Høringsinstansene var den gang delte i synet på dette spørsmålet. Alle de tre fylkesmannsembetene som uttalte seg gikk inn for full opphevelse av etterperioden. Det samme gjorde 10 av de 11 politidistriktene som avga høringsuttalelse. Domstolene var derimot mer skeptiske til endringer. Alle de syv embetene som uttalte seg var mot å nedsette eller fjerne perioden. Dommerforeningen og Dommerfullmektiggruppen var imidlertid blant dem som støttet en nedsettelse til to år. Blant kreditorene var meningene delte. Fire av kreditorene som var representert i høringen ønsket å beholde regelen, mens tre gikk inn for endringer, deriblant Lånekassen og Skattedirektoratet. Sistnevnte ønsket regelen opphevet helt. Forbrukerrådet og Gjeldsofferalliansen støttet at regelen ble endret eller opphevet, mens Finansdepartementet ønsket at den skulle bestå.

I proposisjonen omtalte departementet regelen slik: «En slik regel finnes etter det departementet er kjent med, ikke i noe annet lands lovgivning på dette området. Bestemmelsen om at enhver gjeldsordning skal etterfølges av en «etterperiode» på fem år har møtt sterk kritikk fra flere hold. Det har bl. a. blitt anført at det blir lite igjen av lovens intensjon om en ny start, når det først fastsettes en gjeldsordningsperiode på normalt fem år eller mer, og det dernest kommer en ny periode på fem år, hvor man kan risikere at det hele blir omgjort. Det pekes blant annet på at skyldneren får en følelse av aldri å bli helt ferdig med problemene når sluttstreken settes så langt inn i fremtiden.

Det har vist seg at bestemmelsens skjønnsmessige karakter kan skape sosial utrygghet for skyldneren og familien i lang tid etter at gjeldsproblemene er overvunnet. Enkelte har f. eks. vært usikre på om verdistigning på bolig, en større lønnsøkning eller lignende, vil kunne medføre at gjeldsordningen blir satt til side. Til dette kommer at skyldneren relativt enkelt og på lovlig måte kan innrette seg slik at bestemmelsen omgås. Det tenkes her på reglene om private beslagsforbud, retten til å avslå eller gi avkall på arv mv. Den som kjenner regelverket eller har tilgang på juridisk

bistand kan således unngå å bli rammet av bestemmelsen. Den kan dermed virke sosialt skjevt. Departementet antar at en rekke av de personer som har fullført en gjeldsordning og som er oppmerksom på regelen vurderer og tilpasser sine disposisjoner i lys av denne, og at den derfor heller ikke vil ha særlig praktisk betydning for kreditorene. Endelig kan det pekes på at en rekke krav kan være foreldet når det inntreffer omstendigheter som medfører at bestemmelsen blir aktuell».

Departementet fant likevel ikke å ville foreslå endringer, noe som ble begrunnet slik i proposisjonen: «Departementet finner – på tross av sterke mothensyn og delte meninger blant høringsinstansene – at regelen om fem års etterperiode bør videreføres. Det er da lagt avgjørende vekt på Finansdepartementets høringsuttalelse og resultatet av de drøftelser som senere har vært ført mellom Barne- og familiedepartementet og Finansdepartementet. Det foreslås imidlertid en bestemmelse om at verdiøkning på bolig ikke skal tas i betraktning ved vurderingen av om gjeldsordningen skal settes til side». Da spørsmålet skulle behandles i Stortinget ble det likevel et flertall for å endre regelen om etterperiode ved at fristen ble satt til to år i stedet for fem.

13.4 Departementets omtale av etterperioden i høringsnotatet

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes syn på om det burde gjøres endringer i regelen om etterperiode ved eventuell innføring av regler om nye typer oppgjørsformer i gjeldsordningsloven. Det ble pekt på flere ulike alternativer, herunder (1) at etterperioden består som tidligere uansett oppgjørsform, (2) at etterperioden bare skal gjelde i tilknytning til enkelte typer oppgjør, for eksempel kontantoppgjør og ordninger uten gjeldsordningsperiode, eller (3), at regelen om etterperiode tas helt ut av loven.

13.5 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er også denne gang delte i synet på om etterperioden bør fjernes.

Statens Innkrevingssentral er mot endring på dette punkt, og mener at perioden ikke skaper mye ulempe for skyldnerne. *Innkrevingsentralen* fremholder også at det er enda viktigere med etterperiode dersom gjeldsordningsperioden kortes ned. *Den Norske Advokatforening* mener at etterperioden bør bestå uansett oppgjørsform. Det

vises til at begrensingene som pålegges skyldneren er små. *FNH/Sparebankforeningen* frarår klart at perioden oppheves eller forkortes og viser til støtendeprinsippet. *Skattedirektoratet* opplyser at det tidligere gikk inn for at etterperioden fjernes, men det vil revurdere dette standpunktet dersom gjeldsordningsperioden forkortes eller det åpnes for kontantoppgjør. *Norske Inkassobyråers forening* mener at etterperioden bør bestå. Dette begrunnes med at det relativt ofte faller arv innenfor denne perioden, og at skyldneren kan oppnå gevinst på boligsalg innenfor toårsperioden, noe som vil stride mot den alminnelige rettsoppfatning. *Oslo Byfogdembete* går mot endringsforlaget under henvisning til sine argumenter for å la reglene om gjeldsordningsperioden bestå. *Politikamrene i Follo og Romerike* går mot fjerning uansett oppgjørsform. Også *Justisdepartementet* mener at gode grunner taler for at etterperioden bør være som i dag.

Lånekassen støtter forslaget, og viser til at regelen skaper utrygghet, og i praksis sjelden kommer til anvendelse. Det samme mener *Husbanken*, som peker på at hensynet til skyldneren her bør vei tyngre enn hensynet til kreditorenes minimale muligheter til ekstra dekning i en begrenset periode. *Gjeldsoffer-Alliansen* går sterkt inn for å fjerne regelen i sin helhet. Det samme gjør *Juss-Buss*, som ikke kan se hvordan regelen kan forsvares. Det fremholdes at dersom en først har anerkjent gjeldsordning som institusjon, må en også godta at skyldner får en ny start. *JURK* mener også at perioden bør fjernes, og viser til belastningen ved å leve i uvisshet for skyldneren. *Regionalt kompetansesenter*, som for øvrig mener reglene om gjeldsordningsperioden bør bestå, antar at en oppmykning av oppgjørsformene kan gjøres ved å fjerne etterperioden. *Nordmøre politidistrikt og Rogaland politidistrikt* går inn for å fjerne etterperioden. Det samme gjør *Østfold poli-*

tidistrikt, men legger til at perioden kan fjernes dersom de gjeldende reglene om gjeldsordningsperioden blir stående. *Vestfold politidistrikt* mener at etterperioden bør fjernes og at den vil bli enda mer uaktuell dersom det etableres alternative oppgjørsformer. *Sør-Trøndelag politidistrikt* mener at etterperioden i utgangspunktet bør fjernes, men ikke dersom det innføres kontantoppgjør. Det samme mener *politidistriktene i Hordaland og Asker og Bærum*. *Asker og Bærum politidistrikt* viser dessuten til at enkelte domstoler feilaktig har satt gjeldsordninger til side som følge av lønnsøkninger. *Namsfogden i Oslo* mener at etterperioden i utgangspunktet bør bestå, men kan fjernes dersom det åpnes for akkordoppgjør. *Forvarsdepartementet* mener at regelen om etterperiode bør oppheves uansett oppgjørsform. Det samme gjør *Nærings- og handelsdepartementet*.

13.6 Departementets vurdering

Hovedargumentene for å oppheve regelen om etterperiode er at den kan skape betydelig utrygghet og usikkerhet for skyldneren samtidig som den betyr lite for kreditorene. Regelen kan også sies å uthule det grunnleggende prinsipp i gjeldsordningsloven at en gjeldsordning skal være et endelig oppgjør. Den kan også virke sosialt skjevt ved at den er lett å omgå for ressurssterke personer som kjenner regelverket eller har tilgang til juridisk ekspertise. Hovedargumentet for å *beholde* etterperioden er at det kan oppfattes som støtende at en person som mottar en større lotterigevinst el.l. like etter at gjeldsordningen er over, ikke skal måtte betale noe ekstra til kreditorene. Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at den reduksjon av etterperioden som ble gjort ved forrige lovrevisjon er tilstrekkelig, og at gjeldende to-årsordning derfor kan bestå.

14 Behandlingen av straffebøter ved gjeldsordning

14.1 Innledning

Gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav (h) bestemmer at straffebøter i visse tilfeller kan nedsettes eller ettergis i forbindelse med en gjeldsordning. Bestemmelsen skiller ikke mellom bøter ilagt ved dom og bøter ilagt ved forelegg. Bøter ilagt ved dom kan i henhold til Grunnloven § 20 bare nedsettes ved benådning. Departementet går inn for en presisering av lovteksten slik at det klart fremgår at adgangen til nedsettelse av straffebøter kun gjelder bøter som er ilagt ved forelegg.

14.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven inneholder enkelte særregler for hvordan straffebøter skal behandles under en gjeldsordning. I henhold til gol. § 4-8 første ledd bokstav (h) skal bøter som er fastsatt ved dom eller forelegg mindre enn tre år før søknad om gjeldsforhandling fremmes, «som hovedregel gis full dekning». Det er i hovedsak preventive hensyn som ligger bak bestemmelsene om at bøter skal gis bedre dekning enn andre krav. I forarbeidene er forholdet blant annet beskrevet slik:

«sanering på dette området vil kunne motvirke effektiviteten av de regler som nettopp bæres av hensynet til at skyldneren skal utsettes for en følelig økonomisk sanksjon».

Det er imidlertid forutsatt at det bare skal være en snever adgang til å nedsette bøter som er nyere enn tre år. I følge forarbeidene skal slik nedsettelse bare kunne skje i «helt særlige tilfeller». Bøter som er eldre enn tre år skal lettere kunne nedsettes. Slike krav skal imidlertid ikke automatisk være uprioriterte dividendekrav. Dersom det er en bot involvert skal det gjøres en *særlig vurdering* hvor bl.a. botens størrelse, alder og grunnlag (hva slags forbrytelse) tillegges betydning. Dessuten må det som vanlig vurderes om noen av de momenter som etter loven skal trekkes inn i støtdevurderingen er tilstede. Det blir dermed en

noe skjerpet «støtdevurdering» i saker hvor bøter er involvert. Vurderingstemaet er det samme enten boten er over eller under tre år, mens selve vurderingen skal være strengere for de nyeste bøkene.

Straffebøter innkreves av Statens Innkrevingsentral (SI). Innkrevingsentralen har imidlertid ikke hjemmel til å på egen hånd beslutte *ettergivelse* av en bot. Dette må gjøres av det organ som i hvert enkelt tilfelle er kompetent. Bot ilagt ved *dom* er det bare Kongen i statsråd som kan ettergi ved benådning, og denne adgangen kan ikke delegeres til departementer eller deres tilknyttede etater. Hvorvidt også den subsidiære fengselsstraffen bortfaller ved nedsettelse av en bot ved benådning vil måtte bero på en tolkning av benådningsvedtaket.

Dersom boten er ilagt ved *forelegg eller forenklet forelegg* er situasjonen en annen. Ved frivillig gjeldsordning kan boten da ettergis av påtalemyndigheten ved opphevelse av forelegget, jf. strprl. § 258. Da faller også den subsidiære fengselsstraffen bort. Er det tale om nedsettelse, må påtalemyndigheten oppheve forelegget og utferdige et nytt med en lavere bot. Utferdiges nytt forelegg med en lavere bot, skal det i det nye forelegget også fastsettes en ny subsidiær fengselsstraff, jf. straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4. Ved tvungen gjeldsordning har domstolen myndighet til å nedsette en bot ilagt ved forelegg eller forenklet forelegg.

14.3 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet følgende endring.

«Gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav (h) første bokstavledd skal lyde:

(h) Krav som grunner seg på en straffbar handling»

Straffebøter som er fastsatt ved dom skal dekkes fullt ut, eller i henhold til et eventuelt benådnings-

vedtak. Straffebøter som er fastsatt ved forelegg mindre enn tre år før søknad om gjeldsforhandling fremmes, skal som hovedregel gis full dekning.

14.4 Høringsinstansenes syn

Bare få høringsinstanser har kommentert forslaget på dette punkt. Av de som har uttalt seg er det ingen som går mot forslaget. *Justisdepartementet* opplyser å slutte seg til forslaget. *Statens Innkrevingsentral* tar ikke direkte stilling til forslaget, men opplyser at det ofte blir knapp tid til å få behandlet en søknad om benådning i gjeldsforhandlingsperioden. Dette har den konsekvens at boten kan bli nedsatt som følge av stilltiende samtykke etter gjeldsordningsloven. *Politidirektoratet* er enig i presiseringen, men fremholder at bot ikke kan anses ettergitt som følge av manglende protest på en frivillig gjeldsordning som foreslår dette. Flere av høringsinstansene oppfordrer departementet til å kommentere i proposisjonen om en bot rettsgyldig kan nedsettes på denne måten.

14.5 Departementets vurdering

Departementet vil videreføre forslaget i høringsnotatet. Gjeldende regulering av krav på bøter i gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav (h) kan gi et noe uklart bilde av hvordan bøter skal behandles i en gjeldsordning. For å skape større klarhet foreslås det å presisere i loven at domsto-

lenes adgang til å stadfeste et forslag til tvungen gjeldsordning hvor en straffebot nedsettes, bare gjelder dersom boten har sitt grunnlag i et forelegg eller allerede er nedsatt i et benådningsvedtak.

Det er under høringen reist spørsmål om en bot ilagt ved forelegg eller forenklet forelegg kan anses nedsatt gjennom en *frivillig gjeldsordning* som er vedtatt ved at ingen kreditor har motsatt seg den. Situasjonen oppstår når forslaget til frivillig gjeldsordning inneholder en bestemmelse om at en bot skal nedsettes eller bortfalle, og påtalemyndigheten ikke motsetter seg forslaget innen fristen som namsmannen har satt, jf. gol. § 4-12 første ledd. Gjeldende rett må her antas å være at det – på bakgrunn av at det kun er påtalemyndigheten som har kompetanse til å oppheve et forelegg – bare er ved en aktiv beslutning fra denne myndigheten at en bot kan ettergis eller nedsettes. Dette må sies å følge av gjeldsordningsloven § 4-12 tredje ledd. Dersom det i en frivillig gjeldsordning foreslås hel eller delvis ettergivelse av en bot, må det derfor forventes en avklaring med påtalemyndigheten før frivillig gjeldsordning kan komme i stand. Dersom påtalemyndigheten ikke ettergir boten, vil alternativene være å endre det frivillige forslaget til å gå ut på at boten skal dekkes fullt ut, eller å begjære tvungen ordning, slik at retten kan avgjøre spørsmålet med hjemmel i gjeldsordningsloven § 4-8 (h).

Departementet har kommet til at det bør foretas en presisering i lovteksten for å skape klarhet på dette punkt, jf. utkastet til endring i § 4-12 første og fjerde ledd.

15 Samlokalisering av saksbehandlingen

15.1 Innledning

Gjeldsordningssakene er gjennomgående de mest krevende av de gjøremål innen den sivile rettspleien på grunnplanet som ligger til politi- og lensmannsetaten. Samtlige driftsenheter skal etter dagens ordning behandle gjeldsordningssaker. Befolkningsgrunnlaget bak de enkelte enhetene er imidlertid svært ulikt, er det stor variasjon i sakstilgangen for de enkelte driftsenheter innenfor namsmannsetaten. Dette leder til at et relativt stort antall namsmenn har få eller ingen saker, jf. oversikten i punkt 15.3 nedenfor. For disse kan det være vanskelig å opprettholde den kompetansen gjeldsordningssakene krever. På denne bakgrunn foreslås det å legge gjeldsordningssakene til færre driftsenheter slik at saksmengden og dermed erfaringsgrunnlaget for ved den enkelte driftsenhet kan bli større. Departementet antar at dette vil føre til bedre ressursutnyttelse og tryggere saksbehandling.

15.2 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett skal gjeldsordningssøknadene leveres til namsmannen på det sted der skyldneren bor, jf. gjeldsordningsloven § 2-1. Loven forutsetter i prinsippet at både mottak av søknader og den øvrige saksbehandlingen skal skje hos den lokale namsmannen, og at denne plikter både å motta og registrere søknader. Viktige begrunnelser for regelen er hensynet til sakens opplysning og at skyldneren skal gis best mulig adgang til å ivareta sine interesser. Det har også vært lagt vekt på at namsmannen ofte har lokalkunnskap og erfaring fra andre saker som kan komme til nytte ved behandlingen av gjeldsordningssaker.

15.3 Sakstilfang og saksfordeling i dag

I 2010 ble det registrert 5 399 nye gjeldsordningssaker hos namsmennene. Det gir 16,5 saker i snitt

for de 328 alminnelige namsmennene. Saksmengden er imidlertid meget skjevt fordelt, fra 39 namsmenn uten nye gjeldsordningssaker i 2010 til Namsfogden i Oslo med 568 nye saker. Figur 15.1 viser en oversikt over antall namsmenn med forskjellig sakstilfang i 2010.

15.4 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en bestemmelse som åpner for kanalisering av gjeldsordningssakene til bestemte namsmenn, ved at Kongen kan fastsette at søknader i et politidistrikt skal fremsettes for en av namsmennene. Forslaget, som medfører at det i praksis vil være opp til den enkelte politimester etter delegasjon å utpeke hvilke driftsenheter som skal arbeide med gjeldsordningssaker, lød slik:

Gjeldsordningsloven § 2-1 endres slik:

«Søknad om gjeldsforhandling fremsettes for den alminnelige namsmannen for den kommunen der skyldneren bor. For flere namsmannsdistrikter i samme politidistrikt kan Kongen fastsette at søknader om gjeldsforhandling skal fremsettes for en av namsmennene. Skyldnere som ikke er bosatt i Norge, jf. § 1-4 fjerde ledd i loven her, kan fremsette søknad for den namsmann Kongen har bestemt.»

Det ble videre foreslått en bestemmelse om hvilken tingrett namsmannen skal høre inn under i de forskjellige sakene, lydende slik:

«Saken sendes til tingretten for den kommunen der skyldneren bor.»

Forslaget om samlokalisering av gjeldsordningssakene har sin bakgrunn i et notat 22. desember 2008 fra Politidirektoratet til Justisdepartementet. Under overskriften «Mer effektiv organisering av arbeidet med gjeldsordningssaker» anførte direktoratet:

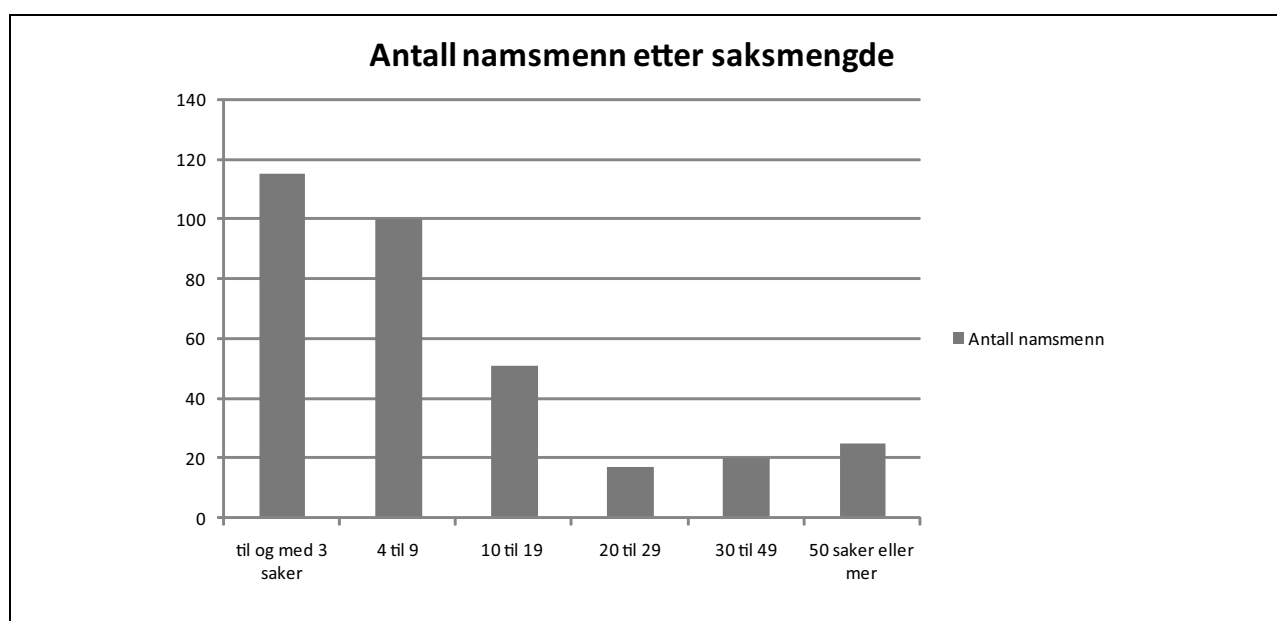
«Riksrevisjonen har to ganger foretatt forvaltningsrevisjon av gjeldsordningsloven (gol). Merknadene er besvart fra Politidirektoratet, og direktoratet har hatt en arbeidsgruppe til å vurdere tiltak for å bedre kvaliteten og oppnå raskere saksbehandlingstid på gjeldsordningsaker. Utfordringene ligger i å bygge opp og opprettholde kompetanse på gjeldsordning hos namsmenn med lite ressurser og få saker. Direktoratet har det siste året satset betydelig på å bygge opp gjeldsordningskompetanse i hele landet. Til tross for dette synes det neppe mulig å opprettholde kompetansen hos namsmenn med svært få saker og hvor saksbehandler har mange andre gjøremål. Iht. gol § 2-1 skal søknad om gjeldsforhandling fremsettes for namsmannen på det sted der skyldneren bor. Dette betyr vedkommende lensmannskontor, namsfogdkontor eller politistasjon med sivile gjøremål. Namsmenn med få saker er uten unntak lensmannskontorer. Hvor søknaden skal fremsettes vil i første rekke være et kvalitetsspørsmål inneholdende kravet til veiledning, saksbehandling og tempo, og videre et rettssikkerhetsspørsmål for alle parter i en gjeldsordningsprosess. Legger man til grunn at kvalitet og rettssikkerhet er de viktigste faktorene, bør gjeldsordningsloven mykes opp mht hvor søknaden skal fremsettes og hvor den kan behandles. Både for namsmennene og for partene er det av avgjørende betydning at sakene behandles profesjonelt og innenfor de frister som er satt. Behandling av gjeldsord-

ningssaker er krevende og omfattende og stiller store krav til faglig dyktighet. Slike krav kan kun oppfylles ved at man har nok saker å behandle. Kravene til kvalitet og rettsikkerhet bør gå foran ønskene om tilgjengelighet og kort reisevei for skyldneren. Det hjelper ikke at det er kort avstand til det lokale lensmannskontoret, dersom det der ikke kan gis en rask og tilfredsstillende behandling av sakene.»

15.5 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har gjennomgående vært positive til forslaget om å legge behandlingen av gjeldsordningssaker til særskilt utpekte namsmenn. Av de som har uttalt seg slutter de aller fleste seg således til forslaget - noen få av disse har enkelte mindre innvendinger. Sogn og Fjordane Politidistrikt er eneste høringsinstans som går imot.

Forslaget støttes av *Advokatforeningen*, *Finansdepartementet*, *Skattedirektoratet*, *Namsfogden i Oslo*, *Fredrikstad tingrett* og *NAV Innkreving*. Sistnevnte bemerker at det neppe vil være noe problem at det vil være vanskelig for skyldneren å møte hos namsmannen. *Statens Innkrevingssentral* stiller seg også bak forslaget og legger til at den foreslåtte ordningen kan lede til bedre kvalitet på forslagene som sendes ut og dermed flere frivillige løsninger. *Domstoladministrasjonen* og *Oslo Byfogdembete* er også enige i forslaget, og begge bemerker samtidig at det bør vurderes om ikke



Figur 15.1 Antall nye saker registrert i 2010

også behandlingen av gjeldsordningssaker i tingrettene bør regionaliseres. *Juss-Buss* støtter forslaget, men peker på at det vil lede til at ulike namsmenn vil behandle gjeldsordningssaker og utleggstrekk.

NTL-Politiet har også uttalt seg på dette punkt, og mener en regionalisering er fordelaktig, men foreslår at ordlyden i lovteksten som foreslås bør endres til «Søknad om gjeldsforhandling fremsettes for namsmannen ved gjeldsordningskontoret der skyldneren bor». Dette begrunnes med at «namsmannen da ikke blir «stengt» om det opprettes et eller to kontorer, og at politidistriktet da står fritt til å organisere seg innenfor de øvrige rammer POD trekker opp». *Politiets Fellesforbund* fremholder at dersom søknadene skal leveres til en av namsmennene i politidistriktet er det ønskelig at det opprettes faggrupper innenfor det enkelte politidistrikt eller innenfor et geografisk område som kan fordeles gjeldsordningssakene. *Norges Politilederlag* støtter forslaget.

Forbrukerrådet er enig i at det kan være hensiktsmessig med en regionalisering, men peker på at språkvansker og liknende kan skape vanskeligheter når mulighetene til personlig kontakt mellom skyldner og namsmann svekkes på grunn av reiseavstand. *Finansnæringens Fellesorganisasjon*, *Finansieringsselskapene forening* og *Norske Inkassobyråers forening* slutter seg alle til forslaget. Inkassobyråforeningen legger til at sentraliseringen ikke må bli for omfattende, og fremholder at ordningen i Sverige med noen få kronofogder som saksbehandlere ved gjeldsordning ikke er ønskelig. Det må ikke bli for vanskelig for skyldnere som ønsker det å møte frem personlig i forbindelse med søknadsbehandlingen.

Både *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Fylkesmannen i Aust-Agder* støtter forslaget. Førstnevnte peker imidlertid på at det kan bli vanskeligere med oppfølging av skyldnerne dersom ordningen gjennomføres.

Samtlige politidistrikt som har uttalt seg støtter forslaget med unntak av *Sogn og Fjordane*. *Vestfold politidistrikt* viser til man der har gode erfaringer med gjeldsordningsgrupper innenfor distriktet. *Midtre Hålogaland Politidistrikt* bemerker at det blir for lite med kun en namsmann innenfor hvert distrikt. *Hordaland politidistrikt* viser til at det kan være store avstander innenfor det enkelte politidistrikt, og foreslår at dette kan løses ved at gjeldsordningskontoret oppretter besøksdager hos de andre namsmennene.

Sogn og Fjordane politidistrikt går som eneste høringsinstans mot forslaget. Distriktet fremholder at det som foreslås innebærer at det kun skal

være en namsmann i hele politidistriktet, og at det nærmere innhold i forslaget er uklart. Det oppfattes som underlig dersom den lokale namsmannen skal måtte nekte en søknad fremmet fordi den ikke er fremsatt for riktig stedlig namsmann. Forslaget hevdes videre også å være uklart hva angår «gjeldsordningsnamsmannens» adgang til å delegere arbeidet til en namsfullmektig. Etter dette politidistriktets oppfatning bryter forslaget med «organiseringen av namsgjøremål» etter dagens lovgivning og oppfattes som «i beste fall» unødvendig. Det synes også å være i strid med intensjonen bak Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) om en enhetlig organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet.

15.6 Departementets vurdering

Gjeldsordningssakene er gjennomgående de mest krevende av de gjøremål innen den sivile rettspleien på grunnplanet som ligger til politi- og lensmannsetaten. På grunn av liten saksmengde er det for mange namsmenn vanskelig å opparbeide den kompetansen som gjeldsordningssakene krever. Som en tommelfingerregel kan man kanskje anta at der antallet nye saker pr. år er under 20, vil det være svært utfordrende å opprettholde tilstrekkelig kompetanse. Gjennom endringen som foreslås, kan det dermed sørges for at de namsmennene som behandler gjeldsordningssaker, har en så stor saksmengde at de kan opparbeide og opprettholde den kompetansen som kreves. Større saksmengde vil også åpne for at flere personer kan arbeide med gjeldsordningssaker ved samme driftsenhet, noe som vil legge til rette for etablering av flere fagmiljøer på feltet.

En av innvendingene mot forslaget er at det vil bli større reiseavstand for skyldneren i de tilfeller hvor det er nødvendig med personlig fremmøte. For skyldneren vil imidlertid saken normalt være en engangsbegivenhet, jf. gjeldsordningsloven § 1-4 tredje ledd som fastsetter at en skyldner som hovedregel bare kan oppnå gjeldsordning én gang i livet. Departementet antar derfor at god og rutinnert saksbehandling gjennomgående vil være viktigere for skyldnerne enn kort reiseavstand. I tillegg vil trolig utbredelsen av moderne kommunikasjonsformer, særlig e-post, gjøre behovet for personlig fremmøte mindre. Dersom det finnes nødvendig og hensiktsmessig, kan det også opprettes «besøksdager» ved lokale namsmannskontor, slik Hordaland politidistrikt foreslår. I Sverige er det på landsbasis fem driftsenheter («kronofogder») som behandler gjeldsordningssaker.

En av høringsinstansene peker på at flere skyldnere trenger bistand underveis i gjeldsordningen, og at et tiltak som forelått vil gjøre dette vanskeligere. Departementet vil her peke på at slik oppfølging i stor utstrekning også kan gis ved hjelp av telefon og internett. Samtidig kan det etableres mer formelt samarbeid om oppfølging og etterfølgende rådgivning mellom «gjeldsordningsnamsmannen» og det lokale NAV-kontoret.

Videre har det blitt pekt på at det kan være problematisk at ulike namsmenn vil måtte behandle gjeldsordning og utleggstrekk for en og samme skyldner. Etter dagens ordning er det som hovedregel samme namsmann som behandler søknader om gjeldsforhandling og begjæringer om utlegg og annen tvangsfullbyrdelse mot skyldneren. Da gjeldsordningsloven ble vedtatt i 1992, bidro dette til at namsmannen hadde nødvendig informasjon for å håndtere forholdet mellom gjeldsordningssaken og tvangsfullbyrdelse på riktig måte, jf. f.eks. gjeldsordningsloven § 3-4 første ledd bokstav d om at det ikke kan tas utlegg i gjeldsordningsperioden, og § 3-4 femte ledd, jf. § 3-3 annet ledd, om at lønnstrekk som hovedregel skal opphøre og eventuelt erstattes av et trekk til fordel for kreditorfellesskapet. I dag kan dette

informasjonsbehovet ivaretas gjennom det felles, elektroniske saksbehandlingssystemet for Statens innkrevingssentral og de alminnelige namsmennene (SIAN).

For øvrig bemerkes at det vil være behov for en samling av gjeldsordningssakene uavhengig av eventuelle, fremtidige justeringer i politi- og lensmannsetatens geografiske struktur på tjenestehetsnivå.

På denne bakgrunn foreslås det å innføre en hjemmel for at Kongen kan fastsette at søknader i et politidistrikt skal fremsettes for en av namsmennene. En bestemmelse som åpner for kanalisering av gjeldsordningssakene til bestemte namsmenn, bør suppleres av en bestemmelse om hvilken tingrett namsmannen hører under i de forskjellige sakene.

Det vil følge av bestemmelsen at det er skyldnerens bostedskommune som er avgjørende for hvilken «gjeldsordningsnamsmann» vedkommende skal fremsette søknaden for, også der gjeldsordningssakene er samlet hos én namsmann for flere namsmannsdistrikter. Tilknytningen til kommunen er dessuten avgjørende for hvilken tingrett namsmannen hører under.

16 Standardisert livsoppholdssats for gjeldsordning og utlegg

16.1 Innledning

Når det fastsettes utleggstrekk og når det avgjøres hvor mye som skal betales hver måned under gjeldsordning, må det tas hensyn til hvor mye skyldneren trenger til å dekke egne nødvendige utgifter. Lovens utgangspunkt er i begge situasjoner at skyldneren skal kunne beholde det *som med rimelighet trengs* til underhold av skyldneren og skyldnerens husstand. Det skal gjøres en konkret, skjønnsmessig vurdering av hvor mye som trengs til livsopphold.

Ved utleggstrekk taler høyesterettspraksis for å ta utgangspunkt i sosialhjelpssatsene ved vurdering av hva som med rimelighet trengs. I praksis er det stor variasjon mellom de satser som benyttes av namsmennene. Dette ser ikke ut til å være saklig begrunnet. Forskjellene synes å bero på tilfældigheter og «geografiske vaner». Ulike satser gir lite forutberegnlighet både for skyldner og kreditorer. Mange skyldnere reagerer på at satsene varierer, og på at de som får gjeldsordning har mye mer å leve av enn personer med utleggstrekk over mange år.

Ved gjeldsordning har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) fastsatt veiledende satser for livsopphold. Satsene har vært knyttet til utviklingen i minstepensjonen, og er nå på et nivå som medfører at de fleste som får gjeldsordning ikke må betale noe til kreditorene, men kan beholde hele sin inntekt til eget forbruk. For høye satser fører til at personer med alminnelig økonomi anses som betalingsudyktige, og dermed kan kvalifisere for gjeldsordning.

Regjeringen besluttet 28. oktober 2010 å nedsette en arbeidsgruppe med sikte på å etablere standardiserte livsoppholdssatser ved tvangsinnlevelse og gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. Gruppen skulle også vurdere hvordan en samordning kunne gjennomføres. Arbeidsgruppen har hatt deltagere fra Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Arbeidsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. I arbeidsgruppens rapport foreslås det å etablere standardiserte satser i forskrifts form, med hjemmel i både dekningsloven

og gjeldsordningsloven. Arbeidsgruppens rapport har vært på høring, med høringsfrist 5. mars 2012.

Departementet slutter seg i det vesentligste til arbeidsgruppens vurderinger og konklusjoner, og vil videreføre forslaget om å etablere standardiserte livsoppholdssatser for livsopphold ved utlegg og gjeldsordning.

16.2 Gjeldende rett

16.2.1 Utleggstrekk

Når myndighetene skal avgjøre hvor mye skyldneren skal trekkes i lønn mv. per måned, må det tas hensyn til at skyldneren trenger midler til å dekke egne nødvendige utgifter. Etter dekningsloven § 2-7 første ledd skal skyldnere kunne beholde «det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og skyldnerens husstand». Hva som med «rimelighet trengs til underhold» er en *rettslig standard*. Meningsinnholdet kan endre seg over tid i takt med utviklingen i samfunnet.

Det foreligger to avgjørelser fra Høyesterett hvor det sies noe om vurderingen av hva som med rimelighet trengs til livsopphold.

I Rt. 1993 side 1069 uttaler Høyesteretts kjæremålsutvalg at det ikke har noe å innvende mot lagmannsrettens lovtolkning. Lagmannsretten hadde bl.a. uttalt følgende:

«Lagmannsretten finner grunn til å presisere at det etter dekningsloven § 2-7 må foretas en konkret vurdering, som bl.a. tar hensyn til trekordningens varighet og eventuelle særlige omstendigheter, slik de kjærende parter har fremholdt. Satsene for sosialhjelp varierer dessuten fra kommune til kommune. Dette betyr at namsmyndighetene ikke automatisk bør henholde seg til satsene for sosialhjelp, men at de må foreta en konkret vurdering, der sosialkontorets normer i stor utstrekning naturlig vil danne et grunnlag for skjønnnet. Avhengig av forholdene i den konkrete sak, kan det komme på tale å fravike sosialkontorets normer i begge retninger.»

I Rt. 2001 side 963 finner Høyesteretts kjæremålsutvalg at det ikke vil være riktig å anvende gjeldsordningssatsen som utgangspunkt for vurderingen slik lagmannsretten hadde gjort i saken. Kjæremålsutvalget uttaler på s. 968:

«Som nevnt angir lov og forskrift at det skal foretas et skjønn ut fra forholdene i den enkelte sak. Utvalget kan ikke se at lagmannsretten har foretatt et konkret skjønn etter skattebetalingsloven § 33, forskriftene til loven og dekningsloven § 2-7 når satser basert på gjeldsordningsloven er tillagt en betydning som det ikke er grunnlag for.

Den forutberegnlighet og likebehandling som lagmannsretten tilstreber, og som er ønskelig, kan også oppnås ved bruk av offentlige fastsatte satser for sosialhjelp, som dessuten relaterer seg til de stedlige leveomkostningene. Utvalget viser her til den tidligere nevnte avgjørelse i Rt-1993-1069»

I begge avgjørelsene legges det til grunn at det skal gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak. Dersom man skal ta utgangspunkt i en sats ved vurderingen, er den lokale sosialhjelpssatsen mest nærliggende.

Kjennelsene fra Høyesteretts kjæremålsutvalg er de viktigste rettskildene om spørsmålet, jfr. Løvdal; Utleggstrekk side 137. Praksis fra lagmannsretten er mer sprikende når det gjelder utgangspunktet for vurderingen av hva som med rimelighet trengs. Å bruke sosialhjelpsatser som utgangspunkt for den konkrete vurderingen, må derfor sies å være det som er mest i samsvar med gjeldende rett.

Selv om det skal gjøres et konkret skjønn i alle saker ved vurdering av hvor mye skyldneren kan beholde, ser man at myndighetene i praksis tar utgangspunkt i en eller annen sats. Som vist over vil det etter gjeldende rett være mest korrekt å ta utgangspunkt i lokale sosialhjelpsatser ved vurderingen av skyldners livsoppholdsutgifter. I praksis benyttes også en rekke andre satser som utgangspunkt.

Skattedirektoratet har i interne retningslinjer overfor skattekontorene og de kommunale skatteoppkreverne, anbefalt at man tar utgangspunkt i satsen for midler til eget underhold som inngår i vurderingen av en persons evne til å betale barnebidrag, når man skal fastsette livsoppholdsutgiftene. Statens innkrevingssentral benytter også denne satsen.

Bidragsevnevurderingen innebærer at en bidragspliktig skal få beholde midler til eget

underhold, skatt, trygdeavgift, bolig og midler til egne barn i egen husstand før barnebidraget fastsettes. Bidragsevnevurderingen setter en nedre grense for når en bidragspliktig anses for å ha evne til å betale barnebidrag. Satsene som inngår i bidragsevnevurderingen er fastsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i henhold til forskrift 15. januar 2003 nr. 123 om fastsetjing og endring av fostringstilskot (fastsettelsesforskriften) § 6, og framgår av vedlegget til forskriften. Satsene for midler til eget underhold er nærmere regulert i bestemmelsens tredje ledd. Satsene reguleres hvert år i henhold til konsumprisindeksen (KPI) fra Statistisk sentralbyrå (SSB). I tillegg er det fastsatt i forskriften at satsene skal holdes ved like ved at satsene blir sammenliknet med større endringer i standardbudsjettet fra SIFO. Satsene utgjør i dag kr. 7.614 for en enslig og kr. 6.446 for par enkeltvis, dvs. kr. 12.892 for et par samlet. Satsene skal dekke alle utgifter til livsopphold inkludert strøm og transport, men ikke rene boutgifter. I det følgende blir satsen for enkelthets skyld omtalt som *bidragsevnesatsen*.

NAV Innkreving har fastsatt en egen sats på kr. 6.860. Satsen inkluderer ikke boutgifter, utgifter til strøm/oppvarming eller transport, slik at dette må fastsettes etter en konkret vurdering.

Blant de alminnelige namsmennene er det stor variasjon i hvilke satser som benyttes som utgangspunkt. Namsmannen i Oslo har fastsatt egne satser, mens andre namsmenn bruker sosialhjelpssatser, bidragsevnesatsen, satsene til NAV Innkreving eller gjeldsordningssatsen. En del namsmenn bruker ikke sats.

Det er også stor variasjon i hvilke satser som benyttes ved beregning av utgifter til underhold av barn. NAV Innkreving har fastsatt egne satser for utgifter til underhold av barn. Flere namsmenn benytter gjeldsordningssatsene.

16.2.2 Gjeldsordning

På samme måte som ved utleggstrekk, har skyldneren rett til å beholde det som «med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og personer denne har lovbestemt forsørgelsesplikt for», jf. gjeldsordningslovens § 4-3. Det følger av forarbeidene til gjeldsordningsloven at dekningsloven § 2-7 er lagt til grunn ved utformingen, og at det ikke er ment å fravike praksis for utleggstrekk, jf. Ot.prp. nr. 81 (1991-92) side 59.

I forarbeidene til gjeldsordningsloven uttales det at 85 % av minstepensjonen bør være et utgangspunkt ved vurdering av hvor mye skyldne-

ren kan beholde til eget livsopphold. Etter at loven ble vedtatt i 1992 ble det utformet et rundskriv fra departementet som fastsatte veiledende satser for livsopphold som tilsvarte 85 % av minstepensjonen. Utgifter til bolig kommer i tillegg. 85 % av minstepensjonen utgjorde i 1992 kr. 4 149 for en enslig og kr. 6 712 for et par. Dersom satsene hadde blitt justert etter KPI ville de i dag ha vært kr. 6 155 for en enslig og kr. 9 955 for et par.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet justerte satsene i takt med endringer i minstepensjonen frem til 1998. Minstepensjonen ble etter hvert satt opp mye mer enn prisvekst og lønnsvekst for øvrig. Departementet fant det derfor riktig å gå bort fra tilknytningen til minstepensjonen, og istedet justere satsene etter den årlige prosentvise økningen i folketrygdens grunnbeløp (G). I stortingsvedtak 14. mai 2004 ba Stortinget Regjeringen «sette de veiledende satsene for livsopphold under gjeldsordning slik at ingen skyldnere får mindre enn 85 pst. av minstepensjonen å leve av». Gjeldsordningssatsen ble etter dette igjen fastsatt til 85 % av minstepensjonen, og har blitt justert opp hvert år i henhold til dette. Satsene er i dag kr. 10 715 for en enslig og kr. 19 824 for et par. Utgifter til bolig og omsorg for barn, kan beholdes av skyldneren i tillegg. Dagens satser er frosset på nivået for 2010 i påvente av nye standardiserte satser.

De veiledende satsene blir i praksis benyttet av namsmennene og domstolene i de aller fleste gjeldsordningssaker.

16.3 Rettstilstanden i Sverige, Danmark og Finland

16.3.1 Sverige

I Sverige er det fastsatt bindende livsoppholdssatser til bruk ved fastsettelse av hvor mye skyldneren kan beholde til livsopphold. Satsene omtales som normalbeløp. De samme satsene er veiledende ved gjeldsordning.

For 2012 utgjør satsene SEK 4 665 (ca. NOK 3 917) for en enslig og SEK 7 708 (ca. NOK 6 475) for et par. Satsene inkluderer alle vanlige levekostnader også utgifter til oppvarming og elektrisitet. Bokostnader kommer i tillegg på samme måte som i Norge.

Satsene er fastsatt av namsmyndighetene (Kronofogdmyndigheten) i forskrift. Kronofogdmyndighetene har også utarbeidet allmenne råd som kun er veiledende, og et «meddelande» med informasjon om og kommentarer til de allmenne rådene. I de allmenne rådene er det gjort nær-

mere rede for når det er aktuelt med tillegg til normalbeløpet. Dette gjelder for eksempel ved omsorg for barn, sykdom eller utgifter til nødvendig transport til arbeidet.

16.3.2 Danmark

I Danmark er det fastsatt bindende livsoppholdssatser ved gjeldsordning. Satsene for 2012 er på DKK 5 650 (ca. NOK 5 763) for enslige og DKK 9 590 (ca. NOK 9 789) for et par per måned. Satsene er nærmere regulert i forskrift (Bekendtgørelse om gældssanering). Det fremgår her at boligutgifter kommer i tillegg til livsoppholdssatsene. Boutgifter inkluderer utgifter til strøm og oppvarming slik at dette ikke er medregnet i livsoppholdssatsen. Det fremgår også klart hvilke utgifter som kan holdes utenfor satsen. I tillegg til utgifter til barn, kan skyldneren holde utenfor utgifter til særlige behov. «Som udgifter til særlige behov kan medregnes nødvendige udgifter til medicin, behandlinger, transport mv., der avholdes på grund af kronisk sygdom eller handicap hos skyldneren eller dennes ægtefælle.» Rimelige utgifter til «ganske særlige behov» kan bare unntaksvis holdes utenfor.

I Danmark er det kun gjeld til det offentlige som kan inndrives gjennom trekk i lønn. Trekket fastsettes som prosentandel av lønnen. Beregning av trekkprosenten er fastsatt i forskrift (Bekendtgørelse om inddrivelse af gæld til det offentlige), og varierer fra 0-30 % avhengig av inntekt. Det kan bevilges henstand dersom skyldneren etter en nærmere vurdering ikke har betalingsevne. I betalingssevnevurderingen legges det til grunn en livsoppholdssats (rådighedsbeløp) på DKK 4 600 (NOK 4 692) for enslige og DKK 7 800 (NOK 7 956) for et par per måned.

16.3.3 Finland

I Finland er det fastsatt en livsoppholdssats ved gjeldsordning. Satsen er fastsatt i forskrift (förordning om grunderna för bedömning av en gäldenärs betalningsförmåga vid skuldsanering for privatpersoner). Satsen utgjør 523 euro (NOK 3 899) per måned for en enslig og 431 euro (ca. NOK 3 276) for en som lever i et parforhold. Bokostnader kommer i tillegg. Utgifter til strøm og fyring inngår i bokostnadene, mens utgifter til transport inngår i livsoppholdsbetøpet. Satsene justeres årlig i henhold til «folkpensionsindexen».

For trekk i lønn har Finland et litt annet system. Loven (utsökningsbalken av 15.6.2007) fastsetter et beløp som er beskyttet mot innfordring.

Dette beløpet justeres årlig og utgjør 659 euro (NOK 4.945) for en enslig. Hvor stort trekk som skal gjøres i skyldnerens lønn fastsettes deretter som en andel av den inntekten som oversiger det beskyttede beløpet etter følgende regler:

1. Dersom lønnen er mindre enn det beskyttede beløp trekkes ikke noe.
2. Dersom lønnen overstiger det beskyttede beløp, trekkes to tredjedeler av forskjellen mellom lønnen og det beskyttede beløp.
3. Dersom lønnen er større enn to ganger det beskyttende beløp trekkes en tredjedel av lønnen eller annen inntekt.
4. For lønn som er større enn fire ganger det beskyttede beløp trekkes en prosentvis andel etter en progressiv skala som ender på 50 % for inntekter som er høyere enn seks ganger det beskyttede beløp.

16.4 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres standardiserte satser som gjelder både ved utleggstrekk og gjeldsordning. Det foreslås at satsene forankres i lov ved at det tas inn en forskriftshjemmel i dekningslovens § 2-7 og gjeldsordningsloven § 4-3. Satsene kan så fastsettes i forskrift. Satsene skal være retningsgivende for skjønnet som skal utøves i hver enkelt sak.

Arbeidsgruppen har også gått nærmere inn på forhold som vil bli regulert i forskrift. Blant annet er det foreslått at:

- Satsene bør inkludere alle andre utgifter enn boutgifter slik som gjeldsordningssatsene gjør i dag.
- Satsene bør tilsvare dagens satser for midler til eget underhold som inngår i vurderingen av en persons evne til å betale barnebidrag. Satsene er fastsatt av BLD, og utgjør per i dag kr. 7.614 for en enslig og kr. 6 446 for par enkeltvis, dvs. kr. 12 892 for et par samlet. Satsene ligger litt over SIFOs forslag til budsjett som er utarbeidet med sikte på å angi hva som er nødvendig for å ha en akseptabel levestandard over en fem års periode.
- Det anbefales også å fastsette egne standardiserte satser for midler til underhold av barn. Det foreslås av satsene tilsvare veiledende retningslinjer for sosialhjelp med tillegg av 10 %.
- Det anbefales at satsene justeres årlig etter en fastsatt justeringsmekanisme.
- Det foreslås å etablere en overgangsordning for gjeldsordningssakene slik at nye satser i

minst mulig grad griper inn i etablerte ordninger.

16.5 Høringsinstansenes syn

Forslaget til etablering av standardiserte satser for livsopphold ved utlegg og gjeldsordning har bred støtte hos høringsinstansene.

Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Husbanken, NAV Innkreving, Statens Innkrevingssentral, Skattedirektoratet, Namsfogden i Oslo, Brønnøysundregistrene, Domstolsadministrasjonen, Fredrikstad tingrett, Oslo byfogdemåte, Politidirektoratet, Advokatforeningen, Juss-Buss, RIO Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon, Gjeldsoffer-Alliansen, NTL Politiet, Norges politilederlag, Forbrukerrådet, Kontoret – en yrkesorganisasjon i Delta, FNO, Finansieringsselskapenes Forening, Norske Inkassobyråers forening, Haugaland og Sunnhordaland politidistrikt, Vestfold politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt, Midtre Hålogaland politidistrikt, Agder politidistrikt, Asker og Bærum politidistrikt, Romerike politidistrikt, Gudbrandsdal politidistrikt, Østfold politidistrikt, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Hedmark har gitt uttrykk for at de støtter eller er positive til etablering av standardiserte satser.

Hordaland politidistrikt og Sogn- og Fjordane politidistrikt har kommentert forslag til standardiserte satser, men ikke gitt uttrykk for en generell holdning til forslaget.

Ingen høringsinstanser er negative til etablering av standardiserte satser.

Flere høringsinstanser har merknader til forslaget til nivå, overgangsordninger mv.. Merknadene vil ikke bli omtalt nærmere her, men vil bli vurdert i forbindelse med utforming av forskrift.

16.6 Departementets vurdering

Departementet mener at etablering av standardiserte satser for livsopphold ved gjeldsordning og utleggstrekk, er viktig for å få en riktig balanse mellom skyldnerens og kreditorenes behov ved innkreving av gjeld. Standardiserte livsoppholdssatser vil sannsynligvis føre til større grad av likebehandling ved utleggstrekk. I tillegg vil standardiserte satser gi mer forutberegnlighet både for skyldnere og kreditorer.

En reduksjon i gjeldsordningssatsene er nødvendig for at gjeldsordningsloven skal fungere etter formålet. Når de færreste i dag betaler noe til

kreditorene i gjeldsordningsperioden, er dette neppe i samsvar med lovens formål om at skyldneren skal innfri sine forpliktelser så langt det er mulig. Et riktig nivå på satsene er også nødvendig for å sikre at kun de som har alvorlige gjeldsproblemer, omfattes av loven.

Hensynet til den enkeltes særlige behov skal fortsatt ivaretas gjennom namsmennenes utøvelse

av skjønn i hver enkelt sak. Satsene skal kun være et felles utgangspunkt for å vurdere hvor mye som med rimelighet trengs til livsopphold.

Departementet fremmer derfor forslag om å etablere forskriftshjemler i dekningsloven og gjeldsordningsloven for å fastsette satser for beregningen av det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og dennes familie.

17 Gjensidig anerkjennelse av gjeldsordninger i Norden

Det foreslås ingen videre oppfølging av dette forslaget i proposisjonen her. En lovgivningsprosess på dette feltet vil kreve nordisk samordning, og utredningen har etter det departementet er kjent

med, foreløpig ikke vært på høring i de øvrige nordiske landene. Departementet er imidlertid positiv til forslagene, og det tas sikte på å følge opp saken på et senere tidspunkt.

18 Overgangsregler og ikrafttredelsesbestemmelser

Departementet går inn for at loven *trer i kraft* fra den tid Kongen bestemmer.

For enkelte av de foreslåtte bestemmelsene må det fastsettes *overgangsbestemmelser*. Etter departementets vurdering bør utgangspunktet være at endringsloven kun skal gjelde i saker hvor åpning av gjeldsforhandlinger har skjedd etter ikrafttredelsestidspunktet. Endringslovens bestemmelser kan ikke uten videre gis anvendelse på løpende gjeldsordninger, jf. prinsippet i Grunnloven § 97. I de tilfeller hvor det er aktuelt, må det foretas en konkret vurdering av de enkelte bestemmelser opp mot Grunnloven. Departementet antar regler om tilbakevirkende kraft er minst betenkelig på områder hvor endringsloven representerer en kodifisering av allerede gjeldende praksis, og for regler som bare gjør mindre betydningsfulle inngrep i partenes rettigheter. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det

er ubetenkelig å gi en rekke av de foreslåtte regler anvendelse på eldre saker.

For enkelte reglers vedkommende er tilbakevirkende kraft imidlertid uaktuelt. Dette gjelder f. eks. bestemmelsene som knytter seg til vurderinger ved åpning av gjeldsforhandling.

De foreslåtte overgangsreglene er systematisert etter hvilket stadium i gjeldsordningsprosessen virkningen skal inntre. Ytterpunktene for de grader av tilbakevirkning det er tale om, er på den ene siden gjeldsordninger som er utløpt mer enn to år før endringslovens ikrafttredelse. Her vil endringsloven ikke få noen betydning. På den annen side vil endringsloven etter hovedregelen gjelde fullt ut for gjeldsordningssaker hvor åpning skjer etter ikrafttredelsen.

Det har ikke vært gjennomført noen særskilt høring vedrørende disse forslagene.

19 Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser

Forslaget i § 1-3 om å begrense kravene til egenforsøk, kan føre til noe økt pågang på namsmyndighetene. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste dette nærmere.

Forslaget i § 3-4 femte ledd om fjerning av utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav i gjeldsforhandlingsperioden vil medføre noe enklere saksbehandling og noe mindre arbeid for namsmannen i en del saker. For skatte- og avgiftsmyndighetene vil forslaget kunne bety noe mindre innbetalinger av skattegjeld i gjeldsforhandlingsperioden.

Forslaget om at namsmannen skal kunne tilate gjeldsopptak i gjeldsforhandlingsperioden vil kunne medføre noe merarbeid ved at hensiktsmessigheten av låneopptak må vurderes. Det er imidlertid grunn til tro at dette spørsmålet vil melde seg så vidt sjeldent at endringen ikke vil ha nevneverdige konsekvenser for namsmannen. Endringen her vil også kunne lede til noen flere klager til tingrettene over avslag på søknad om gjeldsstiftelse.

Forslaget om å åpne for søknader fra utlandet vil mest sannsynlig få administrative og økonomiske konsekvenser som foranlediger behov for økte stillingsressurser dersom behandlingen av disse sakene blir lagt til en bestemt driftsenhet. Dersom saksbehandlingen spres på flere driftsenheter vil det neppe være behov for ekstra ressurstilgang, idet saksantallet når det gjelder åpnede saker må antas å bli moderat. Det er imidlertid vanskelig på det nåværende tidspunkt å anslå hvor mange saker som vil komme fra søkere utenfor Norge. Ressursbehovet har også sammenheng med hvor streng praktisering det legges opp til.

Innføring av standardiserte satser vil sannsynligvis føre til en viss forenkling av namsmennenes saksbehandling i utleggssaker, ved at det blir

klart hvilket beløp man skal ta utgangspunkt i ved vurdering av hvor mye som skal trekkes. Etablering av standardiserte satser kan føre til en midlertidig økning av saker hvor en av partene begjærer om endring av utleggstrekket. Selv om satsene ikke gjøres bindende for etablerte trekk, er det mulig at namsmennene og domstolene vil se hen til de nye satsene i sin vurdering i endringssaker, ettersom det ikke gjelder noen bindende satser etter dagens regelverk. Dette kan føre til at det kan bli begjært endring i saker hvor trekket avviker mye fra nye satser.

Standardiserte satser vil gi større grad av forutberegnelighet for både skyldnere og kreditorer når det gjelder hvor stort trekk som vil bli pålagt ved utlegg. Alle namsmenn vil da benytte samme sats som utgangspunkt for skjønnsutøvelsen.

For gjeldsordningssakene vil det bli etablert en overgangsordning som gjør at de administrative konsekvensene blir minst mulig. Det er mulig at det kan bli en opphopning av saker forut for etablering av nye satser fordi skyldnere vil ønske å få en ordning etablert etter gamle satser.

En midlertidig økning av antall endringssaker og antall gjeldsordningssaker kan ha økonomisk betydning for namsmennene. Endringene antas imidlertid ikke å være større enn at kostnadene må dekkes innenfor hver institusjons budsjett.

Nivået på standardiserte satser vil ha innvirkning på skyldnerens økonomi, og på statens og andre kreditorers inntekter. Nye satser må gi en god balanse mellom skyldnerens behov for en forsvarlig levestandard, og hensynet til at kreditorer skal få dekket sine krav. Dette vil bli grundig vurdert i forbindelse med utarbeidelse av forskrift.

20 Merknader til de enkelte bestemmelsene

20.1 Merknader til lovforslagets del I om endringer i dekningsloven

Til § 2-7

I første ledd nytt tredje punktum foreslås det en hjemmel for å fastsette forskrift om satser for beregningen av nødvendige utgifter til livsopphold etter første ledd første punktum. Formålet med bestemmelsen er å sikre et felles grunnlag for skjønnsutøvelsen på dette området. Satser fastsatt med hjemmel i bestemmelsen vil være utgangspunkt for vurderingen av hva som anses nødvendig for livsopphold. I hver sak må det vurderes om det foreligger forhold som taler for å fravike satsene, opp eller ned.

20.2 Merknader til lovforslagets del II om endringer i gjeldsordningsloven

Til § 1-3

Det er tilføyd et nytt *tredje ledd* i § 1-3 som medfører at det skal stilles mindre krav til skyldnerens egenforsøk enn etter gjeldende rett. Hensikten med bestemmelsen er først og fremst å hindre at saker som ikke egner seg for utenrettslig løsning likevel skal måtte gjøres til gjenstand for dette. Dessuten er bestemmelsen ment å understreke at en skyldner som av ulike årsaker ikke bistås av kommunen, ikke skal bli avkrevd et egenforsøk dersom det er små muligheter for at dette vil lykkes.

Til § 1-4

I § 1-4 *annet ledd bokstav (b)* er det tilføyd et nytt annet punktum. Den nye bestemmelsen gir rettsansvenderen større mulighet til å se bort fra treårsregelen i første punktum i de tilfeller igangsetting av en gjeldsordningsprosess kan antas å være et viktig ledd i rehabiliteringen av en tidligere lovbrøyer. Bestemmelsen vil for eksempel kunne komme til anvendelse for en nylig løslatt person som ønsker å komme seg vekk fra sin kri-

minelle fortid og etablere seg på bolig- eller arbeidsmarkedet, men som hindres av en uordnet gjeldssituasjon.

Nytt § 1-4 *fjerde ledd* inneholder særvilkårene for søkere fra utlandet. Hvorvidt skyldneren skal regnes som bosatt i utlandet i forhold til gjeldsordningsloven må i tvilstilfelle avgjøres av namsmannen. Det sentrale vilkåret vil være at skyldneren har sin faste bopel og sitt faste oppholdssted utenfor Norges grenser. Folkeregistrering, skatte- eller trygdemessig bopel vil være momenter ved denne vurderingen.

Hovedvilkåret, bokstav (a) er at saken må la seg betryggende opplyse når det gjelder skyldnerens økonomiske situasjon, herunder både inntekter, utgifter, gjeld og formue. Forholdene må dokumenteres i nødvendig grad etter namsmannens bestemmelse. Dersom det kreves oversettelse av dokumenter, for eksempel registerutskrifter, må skyldneren sørge for det.

Skyldneren skal som hovedregel ikke ha gjeld til utenlandske kreditorer. Dersom det foreligger slik gjeld av betydning, må denne således søkes innfridd før søknad leveres (bokstav b).

Skyldneren må som hovedregel heller ikke eie bolig eller andre formuesgoder av større verdi. Bare dersom forholdene er svært enkle og oversiktelige kan gjeldsforhandling likevel åpnes i slike tilfeller (bokstav c).

Til § 1-6

Bestemmelsen er endret som følge av endring i loven bestemmelsen viser til.

Til § 2-1

Hovedregelen i *første punktum* er en tilpasning av dagens bestemmelse til omorganiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet 1. januar 2006. Med den alminnelige namsmannen siktes det til det lensmannskontoret, den politistasjonen eller den namsfogden som ivaretar de sivile rettspleie-gjøremålene i kommunen. Tilknytningen til kommunen er dessuten nyttig i den nærmere reguleringen av hvilken tingrett namsmannen hører

under. Det vil følge av bestemmelsen at det er skyldnerens bostedskommune som er avgjørende for hvilken «gjeldsordningsnamsmann» vedkommende skal fremsette søknaden for, også der gjeldsordningssakene er samlet hos én namsmann for flere namsmannsdistrikter.

Nytt *annet punktum* åpner for at én namsmann utpekes som rette vedkommende til å behandle søknader om gjeldsordning for flere namsmannsdistrikter. Kravet om at namsmannsdistriktene må høre til samme politidistrikt, er en naturlig følge av politi- og lensmannsetatens oppbygging. Forslaget legger myndigheten til Kongen. Det vil være naturlig at Kongen delegerer myndigheten til Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlig for politi- og lensmannsetaten og ikke til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som ansvarlig for gjeldsordningsloven. Justis- og beredskapsdepartementet vil kunne delegere myndigheten videre til Politidirektoratet.

Det er den namsmannen som søknaden skal fremsettes for, som skal stå for den videre saksbehandlingen etter gjeldsordningsloven. I den forbindelse vil denne namsmannen kunne opptre i andre namsmannsdistrikter innenfor «gjeldsordningsdistriktet». Begrensningene i tvangsfullbyrdsloven § 2-3 i adgangen til å opptre i andre namsmannsdistrikter vil forutsetningsvis ikke gjelde. I hvilken grad namsmannen skal rekvirere bistand fra andre namsmenn i «gjeldsordningsdistriktet», må overlates til praksis, eventuelt til overordnet nivå i politi- og lensmannsetaten å gi nærmere retningslinjer for.

Etter dagens ordning er det som hovedregel samme namsmann som behandler søknader om gjeldsforhandling og begjæringer om utlegg og annen tvangsfullbyrdelse mot skyldneren. Da gjeldsordningsloven ble vedtatt i 1992, bidro dette til at namsmannen hadde nødvendig informasjon for å håndtere forholdet mellom gjeldsordningssaken og tvangsfullbyrdelse på riktig måte, jf. f.eks. gjeldsordningsloven § 3-4 første ledd bokstav d om at det ikke kan tas utlegg i gjeldsordningsperioden, og § 3-4 femte ledd, jf. § 3-3 annet ledd, om at lønnstrekk som hovedregel skal opphøre og eventuelt erstattes av et trekk til fordel for kreditorfellesskapet. I dag kan dette informasjonsbehovet ivaretas gjennom det felles, elektroniske saksbehandlingssystemet for Statens innkrevingssentral og de alminnelige namsmennene (SIAN).

I utgangspunktet bør en se hen til domssognene når en samler gjøremål innen den sivile rettspleien på grunnplanet for flere kommuner. Med domssogn siktes til landets inndeling i rettskretser for tingrettene, jf. domstolloven § 22. Der-

som namsmannsdistriktene ligger i samme domssogn, kan både namsmannen og skyldneren forholde seg til tingretten for det domssognet som de omfattes av, når det gjelder tingrettens oppgaver i gjeldsordningssakene. Det vil imidlertid være uheldig å lovfeste et krav om at namsmannsdistriktene skal ligge i samme domssogn. Mange steder er forholdet mellom domssognene og politidistriktene slik at et slikt krav ville hindre en påkrevd samling av gjeldsordningssakene. Det trengs imidlertid en regel om hvilken tingrett som er rette vedkommende i tilfeller der en namsmann har gjeldsordningssaker for skyldnere som er bosatt i kommuner i forskjellige domssogn, jf. forslaget om en tilføyelse i § 2-7.

Nytt *tredje punktum* åpner for at en eller flere namsmenn kan utpekes til å behandle søknader fra skyldnere som på søknadstidspunktet ikke bor i Norge, jf. § 1-4 fjerde ledd.

Til § 2-7

I de fleste tilfeller vil skyldneren være bosatt i samme domssogn som namsmannen har kontor i. I så fall er det tingretten for dette domssognet som er rette vedkommende for tingrettens oppgaver etter gjeldsordningsloven.

Allerede i dag er det imidlertid namsmannsdistrikter som dekker kommuner som ligger i forskjellige domssogn, f.eks. Midt-Gudbrandsdal lensmannskontor og Indre Vestfold lensmannskontor. Ved en samling av gjeldsordningssakene hos utpekte namsmenn vil det bli flere slike tilfeller. Valget står da mellom tingretten for den kommunen der skyldneren bor, og tingretten for den kommunen der namsmannen har kontor. Av hensyn til skyldneren er den førstnevnte løsningen valgt. I motsatt fall kan avstanden mellom bopel og tingrett bli meget stor.

Løsningen i § 2-7 vil forutsetningsvis også gjelde for hvilken tingrett som skal behandle et forslag om tvungen gjeldsordning, jf. § 5-1 annet ledd.

Til § 3-4 femte ledd

Bestemmelsen innebærer at utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav som løper på tidspunktet for åpning av gjeldsforhandling, vil opphøre på samme måte som trekk for annen gjeld.

Paragraf 3-4 femte ledd henviser til skatte- og avgiftskrav som nevnt i § 4-8 bokstav c. Henvisningen var opprinnelig rettet mot de kravstyper som var opplistet i forskrift gitt med hjemmel i § 4-8 bokstav c, jf. forskrift 8. desember 1992 nr. 1083.

Denne ble senere etterfulgt av forskrift 10. januar 1997 nr. 14 (begge fremmet av Finansdepartementet).

Da gjeldsordningsloven ble revidert med virkning fra 1. juli 2003, ble det under stortingsbehandlingen bestemt at skatte- og avgiftskrav ikke lenger skulle gis prioritet i forhold til andre krav. Forskriften fra 1997 (som inneholdt listen over skatte- og avgiftskrav) ble dermed opphevet i sin helhet. Den nevnte henvisningen i § 3-4 femte ledd ble ved en inkurie ikke endret etter stortingsbehandlingen. Det må likevel være klart at henvisningen i § 3-4 heller ikke kan anses å gjelde den type skatte- og avgiftskrav som nå er nevnt i § 4-8 første ledd bokstav c. Bestemmelsen i § 3-4 femte ledd gjelder etter sin ordlyd utleggstrekk som bestod på åpningstidspunktet (jf. uttrykket «oppfører å gjelde»), mens § 4-8 første ledd bokstav (c) omhandler krav som er oppstått etter åpning. Disse kan det ikke ha vært nedlagt trekk for før åpning. Ved at § 3-4 femte ledd ikke lenger skal omfatte skatte- og avgiftskrav, korrigeres denne feilen.

Til 3-4 sjette ledd

Det er tilføyd et nytt sjette ledd i § 3-4 som skal sikre at skyldnere som søker om gjeldsforhandling fra utlandet kommer i samme stilling overfor kreditorene som ordinære søkere. For gjeldsforhandlingsperiodens del medfører dette at kreditorene ikke kan kreve eller motta betaling, foreta motregning, tvangsrealisere eiendom osv., jf. gjeldsordningsloven § 3-4. Paragrafen gjelder riktignok generelt, og gjør intet unntak for skyldnere som bor utenfor Norge, men det vil være opplysende for kreditorene å klargjøre at § 3-4 også skal gjelde skyldnere i utlandet.

Til § 3-5

Det er foretatt en endring i *bokstav (d)*, som overfører kompetansen til å gi samtykke til gjeldsstiftelse under gjeldsforhandlingene fra kreditorene til namsmannen. Slikt samtykke skal bare gis til særskilte formål nevnt i loven, og etter en vurdering av forsvarligheten av låneopptaket. Det skal herunder både vurderes om låneopptaket er forsvarlig i forhold til skyldnerens betalingsevne, og om det er forenlig med gjeldsordningen som er under etablering. Slikt låneopptak vil være mest aktuelt i forbindelse med anskaffelse, evt. bytte av bolig ved såkalt Startlån fra kommunen, når dette inngår som ledd i gjeldsordningen. Det kan også være aktuelt med lån til nødvendig reparasjon av

bolig, eller bil som skal beholdes, anskaffelse av inventar eller andre strengt nødvendige varer eller tjenester som ikke kan utsettes. Typiske eksempler vil være strengt påkrevet reparasjon av bolig, erstatning av defekte hvitevarer etc.

Låneopptaket må iht. *nytt annet ledd* være forsvarlig i forhold til skyldnerens økonomiske situasjon. Namsmannen må således gjøre en vurdering av vedkommendes betalingsevne etter at lånet evt. er opptatt. Samtidig må det vurderes om låneopptaket er forenlig med gjeldsordningen, slik denne vil bli foreslått. Betjeningen av gjelden må medtas i forslaget, men da som en utgift, for eksempel boutgift. Lånet skal betjenes i henhold til avtalen, altså normalt gis full dekning. Namsmannens beslutning vil kunne påklages av skyldneren etter de alminnelige reglene om dette i tvangsfullbyrdsloven § 5-16. Det vil ikke være hensiktsmessig at kreditorene gis klageadgang. Disse kan evt. protestere på forslaget til gjeldsordning.

Til § 4-3

I *nytt annet ledd første punktum* foreslås det en hjemmel for å fastsette forskrift om satser for beregningen av nødvendige utgifter til livsopphold etter første ledd første punktum. Formålet med bestemmelsen er å sikre et felles grunnlag for skjønnsutøvelsen på dette området. Satser fastsatt med hjemmel i bestemmelsen vil være utgangspunkt for vurderingen av hva som med rimelighet trengs til livsopphold. I hver sak må det vurderes om det foreligger forhold som taler for å fravike satsene, opp eller ned.

Til § 4-8

Bestemmelsen i *første ledd bokstav (a) tredje punktum* medfører at visse krav som er sikret ved legalpant i bolig som skal beholdes, gis full dekning. Betalingsforslaget må i slike tilfeller tilpasses slik at det blir rom for å dekke kravet ved siden av rentebetjening av boliggjelden og andre boligutgifter.

I *første ledd bokstav (c)* reguleres behandlingen av skatte- og avgiftskrav oppstått etter åpning av gjeldsforhandling. Hovedregelen er at slike krav ikke inngår i gjeldsordningen og dermed må dekkes fullt ut. Dersom det har oppstått restskatt uten at skyldneren har hatt noen fordel av for lavt forskuddstrekk skal restskatten kunne betales fra midlene som er avsatt til dividende (annet bokstavledd).

Nedsettelse av straffebøter er regulert i *første ledd bokstav (h) første punktum*, hvoretter bøter

ilagt ved dom må dekkes fullt ut eller i henhold til benådningsvedtak.

Til § 4-12

Første ledd tredje punktum er endret som følge av endringen i samme paragrafs fjerde ledd, hvor det presiseres at påtalemyndigheten som kreditor for bøter ikke kan anses å ha vedtatt en frivillig gjeldsordning ved passivitet.

Fjerde ledd annet punktum presiserer at det i forbindelse med en frivillig gjeldsordning må et aktivt samtykke til fra påtalemyndigheten før en bot kan anses helt eller delvis ettergitt. Bestemmelsen er ment som en klargjøring, og endrer ikke gjeldende rett. Påtalemyndigheten gir sitt samtykke ved opphevelse av det aktuelle forelegget, og eventuell utferdigelse av et nytt forelegg med redusert beløp.

Til § 5-2

Bestemmelsen forbyr norske kreditorer å søke dekning for bortfalt gjeld eller større dekning enn det gjeldsordningen går ut på hos gjeldsordnings-skyldnere som bor i utlandet og som er underlagt en «norsk» gjeldsordning. En kreditor hjemmehørende i Norge vil være underlagt norsk jurisdiksjon også når det gjelder handlinger utført i utlandet eller fra utlandet. Formuleringen «søkes inn-drevet» er også ment å skulle omfatte overdragelse en fordring som deltar i en gjeldsordning eller er bortfalt etter utløpet gjeldsordning til en samarbeidspartner i et annet land med sikte på inndrivelse.

Bestemmelsen i annet punktum skal sikre tilbakebetalingsplikt for kreditorer som i utlandet får inndrevet gjeld som er slettet i en norsk gjeldsordning. Den er også ment å skulle ha preventiv virkning.

Til § 6-2

Bestemmelsen i *første ledd tredje og fjerde punktum* regulerer hvordan tilgodebeløp ved skatteavregningen skal behandles under en gjeldsordning. Reglene er bygd på de samme prinsipper som tilsvarende regler for behandling av restskatt, jf. kommentarene foran til § 4-8 første ledd (c).

Til § 6-3

Bestemmelsen har fått en tilføyelse på bakgrunn av en inkurie ved lovendringen i 2002.

20.3 Merknader til lovforslagets del III om endring i forbrukertvistloven

Til § 11

Bestemmelsen om stevningsfrist for vedtak fra forbrukertvistutvalget i *første ledd første punktum* er endret fra fire uker til én måned for å bringe denne fristen i samsvar med den alminnelige ankefristen, jf. tvisteloven § 29-5 første ledd.

20.4 Merknader til ikraftsettings- og overgangsbestemmelsene

I lovforslagets del III nr. 1 er det foreslått at loven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet tar sikte på at loven kan tre i kraft 1. januar 2014.

I lovforslagets del III nr. 2 er det foreslått enkelte overgangsregler til endringene i gjeldsordningsloven. Som utgangspunkt og hovedregel skal endringene ikke gis tilbakevirkende kraft, og således bare gjelde i saker hvor gjeldsforhandling åpnes etter ikrafttreddelsen. Det er foreslått enkelte unntak fra dette.

I henhold til a) vil endringene i § 3-4 femte ledd om at utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav skal opphøre i gjeldsforhandlingsperioden, også gjelde for saker hvor denne perioden er kommet i gang når ikrafttreddelse skjer. Trekket vil da måtte opphøre for den resterende del av gjeldsforhandlingsperioden. Samme prinsipp vil gjelde for bestemmelsen i § 3-5 (d), hvorefter namsmannen kan samtykke i låneopptak dersom ikrafttreddelse har skjedd i forhandlingsperioden.

I henhold til b) vil enkelte bestemmelser om innholdet i forslaget til gjeldsordning gjelde også når ikrafttreddelse skjer etter åpning, dersom forslaget ikke er utsendt, eller eventuell tvungen ordning ikke er begjært.

I henhold til c) vil enkelte forslag angående endring av gjeldsordning gjelde dersom ikrafttreddelse skjer i løpet av gjeldsordningsperioden.

I lovforslagets del III nr. 3 er det foreslått at Kongen kan fastsette nærmere overgangsregler.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv.

VI HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv. i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv.

I

I lov 8. juni 1984 nr. 59 om fordringshavernes dekningsrett skal § 2-7 første ledd nytt tredje punktum lyde:

Kongen kan i forskrift fastsette satser for beregningen av det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og skyldnerens husstand.

II

I lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner gjøres følgende endringer:

§ 1-3 nytt tredje ledd skal lyde:

Gjeldsforhandling kan åpnes uhindret av annet ledd dersom det er grunn til å anta at forhandlinger med fordringshaverne ikke vil føre frem. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på skyldnerens personlige ressurser, sakens omfang og karakter, samt kreditorenes holdning. Det skal også legges vekt på kommunens muligheter til å yte bistand i saken, jf. § 1-5. Dersom kommunen har opplyst at den ikke kommer til å behandle saken, skal vilkåret i annet ledd anses oppfylt med mindre det er klart at skyldneren selv ikke har gjort det denne evner for å komme frem til en gjeldsordning på egen hånd.

§ 1-4 annet ledd bokstav b skal lyde:

(b) en ikke ubetydelig del av gjelden stammer fra straffbare forhold som er avgjort ved dom eller forelegg mindre enn tre år før søknad leveres. Dersom skyldneren klart er i en rehabiliteringssituasjon kan gjeldsforhandling likevel åpnes,

§ 1-4 nytt fjerde ledd skal lyde:

Gjeldsforhandling for en skyldner som er bosatt utenfor Norge kan bare åpnes dersom

- a) *det er ubetenkelig med hensyn til sakens opplysning,*
- b) *skyldneren ikke, eller bare i ubetydelig grad, har gjeld til utenlandske kreditorer, og*

c) *skyldneren ikke er eier av bolig eller andre formuesgoder i utlandet av vesentlig verdi med mindre det er åpenbart at saken likevel lar seg opplyse tilstrekkelig og at forholdet ikke vil van-skeliggjøre gjeldsforhandlingene.*

§ 1-6 skal lyde:

Forholdet til lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Gjeldsordning etter loven her er ikke til hinder for at stønad kan gis etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kapittel 4.

§ 2-1 første ledd skal lyde:

Søknad om gjeldsforhandling fremsettes for den alminnelige namsmannen for den kommunen der skyldneren bor. For flere namsmannsdistrikter i samme politidistrikt kan Kongen fastsette at søknader om gjeldsforhandling skal fremsettes for en av namsmennene. Skyldnere som ikke er bosatt i Norge, jf. § 1-4 fjerde ledd, kan fremsette søknad for den namsmann Kongen har utpekt.

§ 2-7 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:
Saken sendes til tingretten for den kommunen der skyldneren bor.

§ 3-4 femte ledd skal lyde:

Eventuelle utleggstrekk opphører å gjelde. Dette gjelder ikke trekk for bidragsforpliktelser som nevnt i § 4-8 bokstav d, samt for krav som nevnt i § 4-8 bokstav h.

§ 3-4 nytt sjette ledd skal lyde:

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder selv om skyldneren ikke er bosatt i Norge.

§ 3-5 bokstav d skal lyde:

d) *å ikke stifte ny gjeld uten etter namsmannens samtykke, eller foreta andre disposisjoner som er egnet til å skade kreditorenes interesser.*

§ 3-5 nytt annet ledd skal lyde:

Samtykke etter første ledd bokstav d skal bare gis til refinansiering, boligformål eller til strengt nødvendige varer og tjenester og bare dersom låneopptaket fremstår som forsvarlig med hensyn til gjeldsordningen og skyldnerens økonomiske stilling. Gjeld stiftet i gjeldsforhandlingsperioden etter bestemmelsen her omfattes ikke av gjeldsordningen. Beslutning som tillater gjeldsstiftelse kan ikke påklages.

§ 4-3 nytt annet ledd skal lyde:

Kongen kan i forskrift fastsette satser for beregningen av det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og personer denne har lovbestemt forsørgelsesplikt for, eller lever i ekteskapsliknende forhold med.

§ 4-8 første ledd bokstav a første ledd skal lyde:

a) *Fordringer sikret ved pant i bolig*

Dersom skyldneren skal beholde eiet bolig, skal fordringer sikret ved pant i boligen innenfor boligens omsetningsverdi med tillegg av 10 prosent, gis avtalt rente under gjeldsordningsperioden, men hovedstolen består. Krav sikret ved lovbestemt pant i boligen i henhold til panteloven § 6-1 skal likevel gis full dekning.

Andre fordringer sikret ved pant i boligen gis dekning på linje med andre ikke pantesikrede krav. Fordringen faller bort når skyldneren har oppfylt forpliktelsene i henhold til gjeldsordningen.

§ 4-8 første ledd bokstav c skal lyde:

(c) *Skatte- og avgiftskrav*

Skatte- og avgiftskrav som er oppstått etter åpningstidspunktet omfattes ikke av gjeldsordningen. Dette gjelder også skatte- og avgiftskrav som fastsettes ved vedtak etter åpningstidspunktet.

Har skyldneren hatt for lavt forskudd i gjeldsordningsperioden som har medført høyere dividende enn dersom forskuddet hadde vært riktig, skal derved oppstått skattegjeld dekkes fullt ut ved at dividenden til kreditorene settes ned tilsvarende inntil skattekravet med tillegg av renter og omkostninger er betalt.

§ 4-8 første ledd bokstav h første ledd skal lyde:

Straffebøter som er fastsatt ved dom skal dekkes fullt ut, eller i henhold til et eventuelt benådnings-

vedtak. Straffebøter som er fastsatt ved forelegg mindre enn tre år før søknad om gjeldsforhandling fremmes, skal som hovedregel gis full dekning.

§ 4-12 første ledd fjerde punktum skal lyde:

Fordringshavere som har krav på annet enn bøter skal opplyses om at de anses for å ha godtatt forslaget, dersom de ikke motsetter seg det innen fristen.

§ 4-12 fjerde ledd annet punktum skal lyde:

Fordringshavere som har krav på annet enn bøter og som er varslet etter første ledd, anses for å ha godtatt forslaget dersom de ikke innen fristen i første ledd har motsatt seg det.

§ 5-2 nytt femte ledd skal lyde:

Gjeld som er bortfalt eller som i henhold til gjeldsordningen ikke skal betales i løpet av gjeldsordningsperioden, kan heller ikke søkes inndrevet hos skyldnere som har bosted utenfor riket. Beløp som er innkrevet i strid med første punktum, kan skyldneren kreve tilbakebetalt.

§ 6-2 første ledd nytt tredje og fjerde punktum skal lyde:

Dersom skyldneren har mottatt et tilgodebeløp ved skatteavregningen som følge av for mye innbetalt forskudd, skal beløpet fordeles på kreditorene dersom disse som følge av feilinnbetalingen har fått for liten dividende. Dersom feilinnbetalingen har ført til at skyldneren har beholdt mindre av sine inntekter enn forutsatt i gjeldsordningen, skal skyldneren beholde tilgodebeløpet. Dette gjelder uansett størrelsen av tilgodebeløpet.

§ 6-3 første punktum skal lyde:

Før retten prøver en begjæring etter §§ 6-1 eller 6-2, skal skyldneren og de berørte fordringshaverne gis anledning til å uttale seg.

III

I lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister (forbrukertvistloven) gjøres følgende endringer:

§ 11 første ledd første punktum skal lyde:

Innbringelse for domstolene – tvangskraft

Sak som Forbrukertvistutvalget har realitetsbehandlet kan innen én måned etter forkynning av vedtaket ved stevning bringes inn for tingrett.

IV

Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser:

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til ulik tid.
2. Endringene gjelder bare i saker hvor gjeldsforhandling åpnes etter ikraftsettingstidspunktet, med følgende unntak og særregler:
 - a) Endringene i § 3-4 femte ledd og § 3-5 bokstav (d) gjelder også i saker hvor gjeldsforhandling er åpnet, men hvor gjeldsforhandlingsperioden ikke er utløpt på ikraftsettingstidspunktet.

- b) Endringene i § 4-8 første ledd bokstav (a) og (h), og § 4-8 annet ledd bokstav (c) gjelder også i saker hvor gjeldsforhandling er åpnet på ikraftsettingstidspunktet, dersom forslag til frivillig gjeldsordning ikke er utsendt, eller slikt forslag er blitt forkastet og tvungen gjeldsordning ennå ikke er begjært.
 - c) Endringen i § 4-8 første ledd (c) og § 6-2 første ledd tredje og fjerde punktum og § 6-3 gjelder også i saker hvor gjeldsordning er kommet i stand, men ikke avsluttet på ikraftsettingstidspunktet.
3. Kongen kan fastsette nærmere overgangsbestemmelser.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: OFA 05/2013

