



Det kongelige Justis og Beredskapsdepartement
Pb 8005 Dep
0030 Oslo
pr e-post

Deres referanse:

Vår referanse:
128/2013

Sted, dato
Oslo, 15.09.2013

POLITIANALYSEN

Det vises til Politianalysen og pågående høring. I invitasjon til høringsmøte av 4. september fremgår det at innspillene må sendes skriftlig for å kunne bli tatt i betraktning. Namsfogden i Oslo vil med dette komme med en del kommentarer til rapporten, hovedsakelig knyttet til vurderingen og forslagene som berører den sivile rettspleie.

Innledningsvis vil vi påpeke at med en total årlig saksmengde i Oslo på 72-76 000 saker, besitter kontoret en betydelig kunnskap og erfaring innenfor den sivile rettspleie på grunnplanet (SRG). Frem til reformen innen SRG, som trådte i kraft fra 1. januar 2006, var Namsfogden i Oslo en del av Oslo byfogdembete og hørte dermed organisatorisk til domstolene. Da alle oppgavene innen SRG ble samlet i en etat, var det særlig hensynet til oppgaveløsningen og borgerne som sto sentralt. Senere er oppgavene blitt mer sammenvevd og det synes derfor totalt ulogisk å skulle bryte opp og spre oppgaveløsningen slik utvalget ønsker.

Utvalget viser til at en kritisk suksessfaktor for effektiv styring og utvikling av offentlig virksomhet er planer forankret i langsiktige og helhetlige mål for virksomheten. Virkeligheten viser at politietaten i liten grad har tatt inn over seg at den rent faktisk er tildelt viktige samfunnsmessige oppgaver, på siden av den rene kriminalitetsbekjempningen. Viljen til å videreutvikle oppgaveløsningen synes å ha vært mangelfull på overordnet nivå. Forskning, utvikling, utnyttelse av moderne informasjonsteknologi og en strategisk styrende hånd, synes å ha vært fraværende. Angivelse av hva en ønsker å oppnå, er i beste fall diffus.

Om den sivile rettspleie på grunnplanet og særlig namsmannsoppgavene

Det er en svært viktig grunnpilar i alle samfunn, at avtaler skal holdes og at det finnes et kompetent og effektivt sanksjonsapparat. Dette er en oppgave som er lagt til domstolene og den alminnelige namsmann. Namsmannens oppgaver bidrar derfor direkte til rettssikkerhet for personer, grupper og selskaper. Rettssikkerheten ville blitt illusorisk om ikke den som har en rett som beskyttes av rettsordenen, også kan få retten gjennomført ved bruk av tvangsmidler og myndighetenes maktapparat. Foruten forliksrådets dømmende og konfliktløsende rolle er nettopp namsmyndighetenes inngripen ved hjelp av makt og tvang, med på å sikre de fundamentale behov for trygghet og effektivitet i omsetningslivet. Hvordan SRG innrettes, får stor betydning for kredittgivning og omsetning. Forsinket betaling innebærer en betydelig

kredittkostnad. I henhold til tall fra Finanstilsynet og inkassobranchen er den samlede innenlandske kredittomsetning på om lag 10 800 milliarder kroner. Det er følgelig svært viktig at det ikke gjøres forandringer som kan ha negativ innvirkning på tillitt, betalingsmoral og sanksjonssystemer. Den foreslåtte ordning vil medføre en svekkelse av forliksrådene og sanksjonsapparatet. Det blir umulig å opprettholde et kompetent namsapparat, tilbudet til publikum blir svekket, rettssikkerheten blir svekket, oppgaveløsningen blir dårligere og det vil være de svakeste som rammes på den mest alvorlige måte.

Det er bemerkelsesverdig at når utvalget foreslår en total omlegging av den sivile rettspleie på grunnplanet, så nevner de overhodet ikke de vurderinger som er gjort i forhold til opprettelsen av dagens ordning eller de løsninger en har i nabolandene Finland og Sverige. Det er to land som er langt fremme innen teknologisk utnyttelse og hvor det er arbeidet mye med å finne den måten å løse oppgavene på som gir best resultat for samfunnet. I Politianalysen er det ingen vurderinger i forhold til hva som er den beste løsning i forhold til oppgavene. Ettersom utvalget har foretatt undersøkelser og besøkt både Sverige og Finland i forbindelse med utredningens politimessige side, gir den totale mangel på informasjon om løsningsalternativer, et inntrykk av at det altoverskyggende er å bli kvitt oppgavene, samtidig som en prøver å beholde mest mulig av de ressursene som skal til for å løse de 472 000 sakene som årlig behandles innen SRG.

Utvalgets rapport viser at det er et stort behov for større og mer robuste enheter. Det synes å være en gjennomgangstone i rapporten at det er de sivile oppgaver som er pålagt etaten som trekker ressurser og som tvinger frem en geografisk tilstedeværelse som politiet ikke ser seg tjent med. Bare en blir kvitt de sivile oppgavene, så blir alt så meget bedre. Utvalgets rapport, 22. juli kommisjonen, Stig O Johannessens bok "Politikultur", Akademika forlag, Trondheim 2013 og en rekke andre rapporter fra de senere årene, viser med all tydelighet at utfordringene i politietaten ikke skyldes de sivilt ansattes arbeid med SRG. I Oslo tar Namsfogden i Oslo seg av alle oppgavene innen SRG og Namsfogden i Oslo har ingen bindinger til Oslo politidistrikt utover at vi har salg av hittegodt og at vi bistår PHS/OPD i forbindelsen med politistudentenes praksisuker. Viser ovennevnte utredninger at Oslo Politidistrikt i ett og alt er et mønsterbruk, ettersom de slipper unna oppgavene innen SRG? Om dette er løsningen på politiets utfordringer burde en straks innføre samme modell i alle politidistrikt. Om også OPD har utfordringer, så går det i alle fall ikke an å bortforklare det med den sivile rettspleie på grunnplanet.

Den sivile rettspleien på grunnplanet er for så vidt heller ikke tjent med små kontorer, med få ansatte og lite saker. Den lokale tilstedeværelsen er fastsatt i lovbestemmelser og gir uttrykk for et politisk ønske. Stortinget har ønsket lokalt forankret politi og lokal løsning av oppgaver. Det har vi fått og det viser seg at det ikke er en optimal løsning. Små lokale enheter er ikke nødvendigvis hensiktsmessig verken for kriminalitetsbekjempelsen eller SRG. Folloprosjektet viser at det er fullt mulig å oppnå mer hensiktsmessige strukturer også innen SRG. Hindrene for å få til tilsvarende ordninger i andre politidistrikt må fjernes. Den sivile rettspleie finansieres med rettsgebyrer og i den grad oppgavens omfang øker, er det forutsatt fra Storting og regjering at også bevilgningene skal holde tritt. Voksende saksmengde gir høyere gebyrinntekter og da bør det også være mulig å øke bevilgningene. Alternativt må en satse på forskning og utvikling, slik at det blir mulig for de ansatte å behandle flere saker. Det er først når det verken satses på utvikling eller bemanningsøkning, at det blir problematisk. Det er Politidirektoratets ansvar å følge opp ressursbehovet innen SRG, i forhold til departementet og det er regjeringens ansvar å synliggjøre behovet overfor Stortinget. Uttalelsene i ot.prp.nr 43

(2003-2004) pkt 7.3, tredje avsnitt viser klart at det var meningen at økt saksmengde skulle gi økte overføringer til politiet.

Det er stort sett sivilt tilsatte som behandler sakene innen SRG og de belaster derfor i liten grad det mer politimessige arbeidet. Om oppgavene flyttes ut fra etaten, forsvinner også ressursene. De ansatte som arbeider med sivile oppgaver kan ikke overta de politimessige oppgavene, ettersom de i liten grad har utdanning som understøtter en slik endring. Bemanningsøkningen innen sivilt ansatte har vært nødvendig av hensyn til de sivile oppgavene. Dette har ikke gått på bekostning av midler til rene politioppgaver. I rapporten på side 250 figur 7, er det angitt at Namsfogden i Oslo har fått en bemanningsøkning på 22 sivile stillinger. Dette stemmer ikke. Namsfogden i Oslo ble tilført ressurser tilsvarende 14 stillinger våren 2009 for å demme opp for økende restanser og følgene av finanskrisen. "Pakken" var 100% finansiert av bevilgende myndighet. Etter tildelingen har antall utleggsforretninger fortsatt å stige fra ca 23 000 pr år i 2009 til anslagsvis 36 000 i inneværende år, uten at det er tilført ekstra ressurser. Tvert om er våre lokale tildelinger redusert for å skape rom for sentral utvikling av IKT systemene i politiet. Saksøkningen innen SRG er en følge av en rekke faktorer som endret lovgivning, endring av inkassosatser, befolkningsøkning, generell økning av kredittbruk og så videre.

De utfordringer politiet har med mange små enheter, er også utfordringer for SRG. Argumentasjonen for en noe friere organisering og hvor den geografiske hensiktsmessigheten i oppgaveløsning og styrking av det faglige miljø, gjelder i stor grad også oppgavene innen SRG. Utvikling av større robuste enheter, rasjonelle rutiner som bygger på "best praksis" og faglig sterke miljøer, er viktig for å kunne behandle stadig mer kompliserte saker. Aktører flytter og har virksomheter i flere distrikt, det kan derfor være nødvendig med bedre muligheter for å se hva som foregår på tvers i etaten og hvilke beslutninger og vurderinger namsmannen har tatt i andre distrikt i relasjon til en spesifikk saksøkt.

Namsmyndighetenes tvangsinngrep har klare paralleller til politiets mer politimessige oppgaver. Innenfor området med betalingsmislighold finnes det en gråsonerområde som glir over i de mer rene bedragerier, skatte og avgiftsunndragelser, svart arbeid, trygdesvindler, andre former for lånesvindler og ren økonomisk kriminalitet. For å kunne utøve alvorlig kriminalitet må kriminelle skaffe til veie ressurser som en form for grunnlagsinvestering. Kriminell virksomhet trenger som all annen virksomhet kapital. Kreditorers effektive oppfølging via namsmyndigheter kan gjøre det mindre attraktivt og vanskeligere å reise denne kapitalen. Politiets strategier for å bekjempe kriminalitet, går også på å inndra gevinstene av den kriminelle virksomhet. I dette arbeidet kunne namsmyndighetene ha stått sentralt, om politiet som organisasjon, i større grad hadde evnet å bruke den informasjon som er tilgjengelig, innen de ulike delene av politiet. Mulighet for lokal tilstedeværelse, er ofte en forutsetning for å lykkes. Det er mindre attraktivt å tuske til seg penger og annet, om namsmannen hurtig kan komme på døren og ta fra deg tingene. Av utvalgets rapport fremgår det at det ikke er foretatt analyser i forhold hvor mange av de som har saker i namsmannsapparatet, som også er kjent gjennom andre av politiets oppgaver. Det er på det rene at det finnes mange berøringspunkt, men namsmannen vet ikke hva politikollegaen vet og omvendt. Namsfogden i Oslo mener det totale datatilfang burde inngå i politiets analysevirksomhet og at dette har særlig betydning innen bl.a forebygging og målrettet innsats mot etablerte miljøer.

Videreføring av dagens modell

Namsfogden i Oslo mener det fortsatt er en fordel å videreføre dagens modell med namsmannen som en del av politiet, men det er åpenbart behov for effektivisering, med større

enheter. Den oppsplitting av rettspleien på grunnplanet som utvalget legger opp til, medfører blant annet et fragmentert system som ikke er til borgernes beste. Det vises til hva som fremkommer av ot.prp. nr 43 (2003-2004) Organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet, side 25 *"Departementet vil følge opp entydige politiske signaler om at ansvaret for den sivile rettspleie på grunnplanet i sin helhet bør samles på statens hånd.*

Det bør legges stor vekt på å gi den sivile rettspleien en enhetlig organisering over hele landet. For publikum gjør en enhetlig organisering at det blir lettere å finne frem til rette vedkommende blant offentlige instanser." Det fremgår videre at namsmannsfunksjonen og forliksrådet bør holdes samlet, se proposisjonen pkt 3.5.4 hvor det blant annet anføres at *" Det legges til grunn at sekretariatsfunksjonen ivaretas av et statlig organ som også har andre oppgaver. Om hvilket organ som kunne være egnet, heter det i utredningen (side 27):*

« På statens hånd er det namsmannen som utpeker seg som den naturlige enhet for å ivareta sekretariatsfunksjonen for forliksrådet. For det første er det en så stor likhet mellom tvangsfullbyrdelse og forliksrådsbehandling i grunnleggende saksbehandlingsprinsipper og enkelte kontorrutiner at sekretariatsfunksjonen på ingen måte vil virke fremmedartet i forhold til den faglige kompetansen som namsmennene allerede har. For det annet vil forslaget om adgang til direkte tvangsinn drivelse av uimotsagte krav, ..., uansett føre til at forliksrådet får et meget nært forhold til namsmannen. Dersom sekretariatsfunksjonen legges til namsmannen, kan denne ordningen dessuten utformes noe mer rasjonelt enn Betalingsinnfordringsutvalget foreslo, For det tredje har namsmannsapparatet med meget få unntak nøyaktig samme geografiske struktur som forliksrådsordningen. »

Vi kan ikke se at utvalget angir noen begrunnelse for at forholdene nå skulle være så totalt forandret at det er til beste for borgerne og den sivile rettspleie på grunnplanet å fragmentere oppgaveløsningen på den foreslåtte måten.

Når en vurderer rettssystemet på overordnet nivå, må en vurdere om alle får en lik og tilfredsstillende tilgang til rettssystemet og reelle muligheter for å gjøre sin rett gjeldende. Om en overfører all tvangsfullbyrdelse til automatiserte prosesser i et datasenter i Mo i Rana, blir det umulig å ha personlig kontakt. Rana tingrett blir sentral klageinstans for alle nammsaker i hele landet. Dermed må folk reise helt til Mo i Rana om de ønsker å møte i under behandling av deres sak. Ettersom de fleste saker som behandles hos alminnelig namsmann er basert på privatrettslige kontrakter, blir muligheten til å møte i egen sak og at retten har mulighet for en umiddelbar bevisvurdering særlig viktig. En total overføring av oppgaver til Statens innkrevingsentral i Mo i Rana vil bryte med viktige rettslige grunnprinsipper og i resultat være i strid med EMK.

De senere årene er det gjort en betydelig innsats lokalt og nasjonalt i forhold til utdanning og kompetansebygging. Med den fremtidige utvikling i innvandring og bosettingsmønster forsterkes behovet for kompetente og robuste enheter. Å rive dette ned, ved å spre oppgavene og bryte opp de etablerte miljøene, bidrar ikke til å bedre situasjonen for det rettssøkende publikum. Vi har forståelse for at politietaten kan føle at de har mer kontroll og handlingsrom om alt som ikke er nær og direkte knyttet til kriminalitetsbekjempelse, flyttes ut av etaten. Namsfogden i Oslo mener imidlertid at det er store muligheter for effektivisering og endring internt i etaten uten at en lemper den sivile rettspleie over bord. Vi mener det er behov for å gå videre med disse interne endringene og at resultatet av det vil gi en bedre tjenesteleveranse enn det utvalget foreslår.

Kommentarer til forslag om flytting av de enkelte fagområder

Som et rent sivilt kontor uten politimessige oppgaver har Namsfogden i Oslo bare synspunkter på enkelte av oppgavene som er angitt i utredningen kap 11 og vedlegg 3. Utvalgets forslag bærer preg av at en ikke helt har forstått hva oppgavene innebærer. Vi vil i det følgende vise at det er en lang rekke oppgaver som overhode ikke kan utføres slik utvalget foreslår. Det resterende vil i realiteten bli løst på en dårligere måte enn i dag. Oppgavene som ikke kan løses uten tilstedeværelse, må uansett bli i politiet. Skal de politioperative ta over namsmannsoppgavene? Eller må politiet uansett opprettholde en form for namsmannsstruktur etter at grunnlaget for kvalitativt gode og robuste enheter er revet bort? Er politiet og samfunnet tjent med dette?

Namsmannens kjerneoppgaver

Utkastelser/fravikelser

Utkastelser/fravikelser er foreslått lagt til Statens innkrevingsentral (SI). Dette er en umulighet. Skal noen kastes ut av en bolig i Oslo så må nødvendigvis dette finne sted i Oslo. Gjennomføring krever fysisk oppmøte. Namsfogden i Oslo hadde alene over 4400 slike saker i år 2012. Arbeid med utkastelser fordrer dessuten et godt lokalt samarbeid med sosialetaten.

Tvangsdekning i løsøre

Gjennomføring av tvangssalg skjer ved at namsmannen innhenter formuesgodet og selger det på den måten som antas å gi størst utbytte. Det kreves derfor fysisk oppmøte for å utføre oppgaven. Vanligvis ved oppmøte på skyldners bopel, arbeidssted eller andre steder løsøre antas å befinne seg. Salg omfatter som oftest biler, større maskiner, kunst, smykker, verdifullt innbo mv. Arbeidet er tidkrevende og umulig å overføre til Statens innkrevingsentral.

Tvangsdekning i løsøre ved tilbakelevering til salgspanthaver:

Tilbakeleveringen gjennomføres ved at namsmannen tar gjenstanden fra saksøkte og overleverer den til salgspanthaver. I forbindelse med gjennomføringen skal namsmannen fastsette verdien og foreta avregning mot saksøkers krav. På samme måte som ved tvangsdekning av løsøre kreves fysisk oppmøte for å utføre oppgaven. Arbeidet er umulig å overføre til Statens innkrevingsentral.

Utlevering av løsøre

Utleveringen av løsøre gjennomføres ved at namsmannen tar det som skal utleveres fra leietaker og gir det tilbake til eier. Gjennomføringen krever fysisk oppmøte fra namsmannen og som oftest dreier sakene seg om leasing av biler og maskiner. Arbeidet er umulig å overføre til Statens innkrevingsentral.

Gjennomføring av midlertidig sikring og andre oppgaver for retten

I tillegg til de tvangsoppgaver som er nevnt i Politianalysen utfører namsmannen en rekke oppgaver etter pålegg fra domstolene. Dette kan være midlertidige forføyninger i form av utkastelse, arrester, utlevering av barn, registreringsforretninger, bevissikring i sivile saker, stenging av elektriske anlegg, bistand i forbindelse med tvangssalg av fast eiendom med taksering, visning osv. Felles for sakene er at de som oftest krever fysisk oppmøte av namsmannen og at det er umulig å overføre oppgavene til Statens innkrevingsentral. I dag går kjennelser om arrest mv direkte til namsmannen og vi reiser ut og gjennomfører disse den samme dag. Hastemomentet er helt sentralt. En rask gjennomføring av rettens beslutninger vil bli helt umulig med den foreslåtte ordning.

Utleddsforretninger

Å foreta en så forenklet sammenligning mellom namsmannsetaten og Statens innkrevingsentral som det utvalget har gjort, er ganske meningsløs. Det gjør det ikke bedre at utvalget støtter seg på en like tynn uttalelse fra domstolsadministrasjonen. At domstolsadministrasjonen har levert en så tynn og lite reflekterende uttalelse er mer skremmende.

Tvangsfullbyrdelseslovens utgangspunkt er at utleddsforretningen skal avholdes på saksøktes bopel, men at en på visse vilkår kan avholde saken på namsmannens kontor. Resursmangel innen SRG tvinger nok namsmyndigheten til å unnlate personlige oppmøte i flere tilfeller enn ønskelig. Dekningsloven angir at namsmannen kan ta utlegg i alle skyldners formuesgoder. I dette ligger at det en tar utlegg i kan omgjøres i penger. På grunn av høye rettsgebyrer ved tvangssalg er det i praksis bare mer verdifulle gjenstander som er av interesse. Namsmannen har dessuten en selvstendig plikt til å påse at reglene om beslagfrihet overholdes. Innkrevingsentralen i Mo i Rana, vil i realiteten ikke ha noen som helst kunnskap om andre formuesgoder enn trygd, registrerte arbeidsforhold, bankkonti registrert på personer, realregistrert eiendom og biler. Alminnelig namsmann har tilgang på og bruker den samme informasjonen i dag. Det er ikke slik at SI har en unik tilgang på informasjon, snarere tvert om. SI viser stadig til muligheter for å "vaske" mot TONO og landbruksstøtte, men de fleste skyldnere er ikke artister eller landbrukere. Hva vil skje med den alminnelige betalingsmoral om muligheten til å ta pant i verdifullt løstøre forsvinner og namsmyndigheten fullstendig mister muligheten til personlig kontakt? Gjennomsløktigheten blir mindre og faren for unndragelse øker.

Den rene sammenligning av antall utleddsforretninger som avholdes pr årsverk hos SI og Alminnelig namsmann er som å sammenligne enkle tilståelsessaker og tunge kriminalsaker.

SI behandler riktignok mange saker, men de mottas alle elektronisk, omtrent alt er basert på lovhjemlede krav, det er få kravstyper, omtrent alle kreditorer er statlige eller kravet er overdratt SI, et stort volum har subsidiær fengselsstraff, kravene er gjennomgående små, det foretas ingen prøving av kravets eksistens, det er ingen kreditor som krever detaljerte tilbakemeldinger om hva som er gjort i den enkelte sak, kravene blir vasket mot trygd og arbeidstakerregister over flere år og innkrevingsentralen "slår først til" når de får treff på ett eller annet. Det benyttes standardiserte trekk som ikke bygger på konkrete beregninger i henhold til dekningsloven § 2-7. Det hentes ikke inn komplette oversikter over trygdeinntekter. Mange av deres krav har særlig prioritet etter dekningsloven, kravbeløpene er ofte standardiserte, forfallstispunkt tilpasses av SI og renteberegning er tilpasset hva som passer SI. SI måles ikke på saksbehandlingstid.

-
Den alminnelige namsmann må på den annen side forholde seg til en god del statlige krav, men det vesentligste er privatrettslige krav fra banker, finansinstitusjoner, næringslivet og privatpersoner. Antall aktører på saksøkersiden er enormt og kravgrunnlagene varierer i rikt monn. Dette gjelder både tilblivelse, beløp, renteberegninger, omkostninger, forfallsdatoer, fristavbrudd osv. De aller fleste krav som er til behandling hos den alminnelige namsmann har aldri vært fastslått i dom eller på annen særlig betryggende måte. Dette er en av årsakene til at namsmannen må prøve og vurdere det enkelte krav, samt tilleggskrav i form av renter, utenrettslige kostnader, rettslige kostnader osv. Som oftest er det ulike renteberegningsdatoer og rentesatser som skal legges til grunn for delkravene. Det er vanskelig å se for seg at Statens innkrevingsentral er i stand til å takle dette på en god måte. Hadde de vært det,

hadde de ikke hatt behov for en del av de endringene som er nedfelt i den nye loven om Statens innkrevingsentral.

I forhold til politet er SI en dataleverandør som drifter saksbehandlingssystemet som benyttes innen SRG. I praksis mottas alle begjæringer og forliksklager på papir. De må manuelt innregistreres og sendes videre pr post til Mo i Rana for å bli skannet inn i politiets datasystem. Det er fra SI`s side og på vegne av politietaten gjort forsøk på å tilrettelegge for elektronisk kommunikasjon med et selektert utvalg inkassoselskaper, men dette fungerer i praksis elendig. Det er bare en aktør som sender noen få saker, en annen aktør skal angivelig være koblet til, men vi har ennå ikke sett sakene. SI`s lukkede dataløsning er åpenbart ikke gjort tilstrekkelig attraktiv for saksøkersiden.

Ettersom kravene ikke er fastslått i dom, mottar også namsmannen innsigelser som det må tas stilling til prejudisielt. Rettsikkerhetsmessig er dette en stor og tilsiktet fordel.

Saksflyten og samhandlingen mellom namsmannen og forliksrådet ved behandling av krav om direkte inndrivelse, jf tvfbl § 7-2 bokstav f, er heller ikke noe SI har noen som helst erfaring med. Systemet bygger på at utleggsforretninger kan fremmes på bakgrunn av skriftstykker som fakturaer og at om saksøkte protesterer på kravets eksistens innen avholdelsen, kan saken bli direktebehandlet i forliksrådet. Hvordan skal denne saksflyt løses med SI som namsmann og hvilket forliksråd skal behandle saken? I dag er det Rana tingrett som behandler alle rettslige klager på SI`s beslutninger helt uavhengig av hvor i landet skyldner holder til. Skal Rana Forliksråd behandle alle tvistesakene eller skal SI holde styr på og forholde seg til ett kommunalt forliksråd i hver kommune i hele landet?

Den alminnelige namsmann innhenter konkrete opplysninger om lønn, skatt, allerede besluttede trekk osv fra arbeidsgiver og trygdekontor for å kunne vurdere mulighetene for lønnstrekk slik det fremgår av dekningsloven § 2-7. Trygdedata som leveres fra SI til politietaten er mangelfulle og medfører behov for manuell innhenting av opplysninger. Kreditor har krav på maksimale trekk i henhold til dekningsloven og om de ikke får en konkret begrunnet avgjørelse fra namsmannen, så klager de. Det er ingen kreditor som presser på for å få maksimale trekk, når SI beslutter sine "standardiserte maskinelle trekk". Det er bare et fåtall av saker hvor de foretar en reell vurdering, jf. dekningsloven.

Vi kan ikke se at SI vil kunne gjennomføre samme automatisert behandling av utleggene som i dag behandles av namsmannen, hvis man skal opprettholde rettsikkerheten og ivaretagelse av beslagsfriheten knyttet til saksøktes midler til livsopphold.

Vi var innledningsvis inne på at SI har store porteføljer av krav de forvalter og vasker over tid. Hva skal en gjøre med eventuelle nye krav som går direkte til SI etter at namsmannsetaten er lagt ned. Skal SI sitte og vaske rundt på alle disse kravene også? Skal kravene behandles etter tur? Skal de dele på det trekk som eventuelt nedlegges? Må alle arbeidsgivere innbetale trekkbeløp til SI, som så fordeler og utbetaler til kreditorene? Mao en innføring av dividendeprinsipp for utleggstrekk. Er kostnader og forsinkelser prissatt? Det er over 5,8 millioner nye krav som sendes til inkassoselskaper pr år og det er til enhver tid over 3,5 millioner fremmedinkassosaker til behandling i norske inkassobyråer. Namsmannen får inn sakene, prøver kravet, forelegger og berammer og avholder dem. Om en i stedet skal sitte og vaske på krav over tid, vil porteføljen hos SI øke dramatisk. Skal SI behandle egne/statlige krav på en måte og private krav på en annen? Er det helt sikkert at de private aktørene ønsker

at en stor statlig kreditor/inkassobyrå skal avgjøre deres muligheter for tvangsfullbyrdelse i konkurranse med SI s egne krav? Blir ikke rolleblanding litt vel stor?

En overføring av alle utleggssaker til SI, vil nødvendigvis måtte medføre en omfattende omlegging av både tvangsfullbyrdelsesloven og dekningsloven. Dette er overhode ikke belyst av utvalget, og det må åpenbart en omfattende utredning til før noe slikt kan sendes på høring.

Vi er imidlertid enige i at større samling av utleggsforretninger vil gi en effektiviseringsgevinst, men denne gevinsten vil være langt lavere enn det som utvalget har lagt til grunn for sitt forslag. Den samme gevinsten vil kunne oppnås ved at utleggsforretningene behandles av et mindre antall enheter enn i dag og at en får på plass de teknologiske virkemidlene som virkelig monner, i forhold til effektivisering. DIFI bør for eksempel kobles inn for å få på plass gode tekniske løsninger. Det fremstår som et paradoks at dataløsninger levert av SI for å støtte oppgaveløsningen i politiet ikke i tilstrekkelig grad ivaretar effektiviteten og at dette blir en begrunnelse for å gi SI hele arbeidsoppgaven.

Hovedstevnevitne

Namsfogdkontoret i Oslo foretar rundt 10-11 000 sivile forkynnelser pr år og med en snittbehandlingstid på 7-9 dager. Med støttefunksjoner er det seks personer som jobber med dette. Mange forkynnelser er gebyrfrie og hovedstevnevitnet er neppe selvfinansierende. Namsfogden i Oslo anser dette som en naturlig del av vår virksomhet at vi tar oss av sivile forkynninger og at Oslo politidistrikt tar seg av straffesaksforkynningen. Vi kan ikke se noen grunn til at oppgaven skal overføres til Oslo Politidistrikt. Overføres oppgaven til private aktører, må domstolene enten forkynne egne saker eller det offentlige må betale en privat aktør for å gjøre jobben. En privatisering vil fordre omfattende endring av lovgivning og det vil være nødvendig å se nærmere på de konvensjoner mv som er inngått vedrørende forkynning.

Notarius publicus

I Oslo utføres i praksis alle offentlige notarialbekreftelser av Oslo Byfogdembete. Namsfogden i Oslo har ingen slike saker og vi kan heller ikke se noen grunn til å innføre dette som fremtidig arbeidsoppgave.

Skiftebehandling

Namsfogden i Oslo er i liten grad belastet med boreregistrering. Ettersom Oslo Byfogdembete holder til i nabolaget, blir alle henvendelser i forbindelse med dødsfall og skifte håndtert av domstolen selv. Vi ser ingen grunn til at politiet eller namsmannsapparatet skal ha noen funksjon i forhold til skiftebehandling.

Lensmannsskjønn

Namsfogden i Oslo er enig i at dette er oppgaver som med fordel kan løses andre steder enn innen politiet eller namsmannsapparatet. Jordskifteretten kan være et godt valg.

Naturskadeskjønn

Namsfogden i Oslo kan ikke se at dette er oppgaver som naturlig hører inn under namsmannen eller politiet.

Gjeldsordninger etter gjeldsordningsloven

Namsmannen behandler søknader om gjeldsordning og har en omfattende lovpålagt veiledningsplikt, jf gol. § 2-2. Dette gjelder både før søknad leveres og underveis i prosessen. Namsmannen skal også veilede søkeren i forhold til begjæring om tvungen gjeldsordning ovenfor domstolen. Namsmannen har for øvrig ingen egen økonomisk interesse av utfallet av en slik søknad. Det er i forsvinnende liten grad (om noen) politiutdannede som arbeider med gjeldsordninger.

En gjeldsordning vil alltid innebære et økonomisk tap for vedkommendes kreditorer, da disse helt eller delvis vil få slettet kravene mot skyldneren etter utløpet av gjeldsordningsperioden. Å overlate til Statens innkrevingsentral, som ofte figurerer som kreditor, å veilede og bestemme om en skyldner skal få åpnet for gjeldsforhandling, fremstår som rettsikkerhetsmessig meget betenkelig. I realiteten vil en slik løsning innebære at Statens innkrevingsentral skal bistå skyldner med å fremforhandle en avtale som de selv, økonomisk sett ikke er tjent med. Selv om innkrevingsentralen på lik linje med de største inkassoselskapene har opparbeidet seg en viss kompetanse innen gjeldsordninger, er de langt unna å besitte den kompetanse som trengs til å utarbeide avtaler mv. Dette merkes i den daglige kommunikasjon og gjennom protester mot skyldnerens forslag til gjeldsordning.

Namsmannens lovpålagte veiledningsplikt begrenser seg ikke til prosessuell veiledning. Søkeren skal også veiledes om materielle rettigheter etter loven, herunder i forhold til beregning av livsoppholdssatser for søkeren og dennes familie, samt andre utgifter som kan ha betydning for livsoppholdsbeløpet. Det må anses som svært tvilsomt at det utad vil fremstå som troverdig at søker får en upartisk behandling, dersom det er opp Statens innkrevingsentral å ivareta søkerens interesser på dette området, samtidig som SI opptrer som en av søkerens kreditorer.

Med dagens system møter søkeren opp på kontoret til namsmyndigheten og det etableres en personlig kontakt mellom saksbehandler og søker. Mange søkere kjennetegnes ved at de har begrensede personlige ressurser, som for eksempel språklige utfordringer og manglende forståelse av juridiske og økonomiske begreper. Der gjeldsforhandling har blitt åpnet, vil saksbehandler sammen med søkeren gjennomgå den avtale som skal sendes kreditorene og forsikre seg om at vedkommende har forstått innholdet i denne. Denne plikten følger direkte av gjeldsordningsloven, jf gol. § 2-2, annet ledd. Det vil i mange tilfeller være av helt avgjørende betydning at søker møter opp for å få en grundig gjennomgang av alle avtalens vilkår. Dersom søker ikke har forstått avtalen riktig eller feiltolket deler av denne, vil det kunne føre til mislighold av avtalen, som igjen kan medføre at kreditorene begjærer den opphevet. At den som har uoverkommelige økonomiske problemer skal måtte forholde seg til et kontor i Mo i Rana er en ualminnelig dårlig ide.

Utvalget foreslår alternativt å overlate ansvaret for å bistå borgerne med å behandle gjeldsordningssøknader til NAV. Det foreligger ikke noen nærmere opplysninger om hvordan det tenkes at behandlingen av sakene skal organiseres i kommunene. I dag skal alle innbyggere ha et tilbud om økonomisk rådgiving i sin kommune. Økonomisk rådgiving i kommunene er en lovpålagt oppgave jf. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17. Kommunens arbeid med å utferdige gjeldsordninger er begrenset til den utenrettslige behandlingen og kommunens veiledningsplikt i forhold til utenrettslige gjeldsordninger er presisert i gjeldsordningsloven § 1-5. Kommunene er ved utenrettslig gjeldsordning ikke begrenset eller bundet av de vilkår/regler som følger av gjeldsordningsloven. Kommunen kan i mye større grad velge alternative løsninger som er

tilpasset brukers situasjon. Det er først når dette ikke fører frem at namsmannen og eventuelt domstolen kommer inn i bildet.

Namsmannens rolle i en gjeldsordningssak er krevende og mangfoldig. Mange skyldnere har svake personlige ressurser og manglende forståelse av sin situasjon. I tillegg må man som namsmann forholde seg til et regelsett, som i mange tilfeller krever kompliserte juridiske vurderinger. Den økonomiske rådgivningstjenesten i kommunene har ikke den kompetanse som kreves for å løse oppgaven med å behandle gjeldsordningssakene etter gjeldsordningsloven. Dagens praktiske arbeidsdeling mellom NAV som bistår med utenrettslige løsninger og namsmannen som bistår med det rettslige når alt har skåret seg, bør opprettholdes.

Behandlingen hos namsmannen krever mye. Rettssikkerheten blir best ivaretatt dersom søker får saken vurdert ved et kontor med god kompetanse. For å bygge faglig sterke miljøer, må antall tjenestesteder som behandler søknader om gjeldsordninger reduseres kraftig. Det fremgår av NOU nr 9 (2013) at av 318 distrikter, er det 211 som behandler 10 eller færre søknader om gjeldsordning pr år. Sentralisering av saksbehandlingen vil nødvendigvis føre til lengre reisevei for søkere, men da søknad om gjeldsordning for de fleste er noe som kun prøves en gang, vil ulempen med lengre reisevei oppveies av økt kvalitet på tjenesten.

For å oppnå en robust bemanning med høy kompetanse må kontoret ha en betydelig saksmengde. Det er da en får mengdetrening. Gjeldsseksjonen hos Namsfogden i Oslo har en bemanning på 12, inklusive leder. Gruppen løser, foruten ca 750-800 nye søknader om gjeldsordning pr år, endringer av eksisterende gjeldsordninger og annen oppfølging av gjeldsordninger inngått over de siste 5-7 årene. I tillegg medgår i underkant av ett årsverk til å administrere inn og utbetalinger, samt fordeling av dividende i inngåtte gjeldsordninger. Porteføljen pr saksbehandler er betydelig. Det må kunne legges til grunn at en bærekraftig enhet i et annet distrikt, kan være mindre enn dette. Under 3-5 medarbeidere er neppe hensiktsmessig om det skal utvikles et kompetent miljø med stor grad av effektivitet. Hvor mange kontor det bør være i hvert politidistrikt og plasseringen av disse, bør være opp til politidistriktet å bestemme. Det er allerede foreslått en rekke endringer i gjeldsordningsloven som vil kunne effektivisere behandlingen og bidra til robuste enheter, se Prop. 155L (2012-2013). De effektiviseringstiltak som ligger i lovendringen medfører muligheter til å frigjøre ressurser i etaten. Om en flytter oppgaven til NAV, må folkene og ressursene følge med. Da blir det ingen gevinst for politiet.

Forliksråd

I politianalysen er ansvaret for forliksrådene foreslått tilbakeført til kommunene der det lå frem til 2006. Det hevdes videre at "politiets kompetanse gjelder i svært liten grad sivile gjøremål." Det fremstår noe uklart hva som menes med dette. Dersom man mener at politietaten som sådan mangler faglig kompetanse innenfor SRG, er dette feil.

Den fagkompetansen som finnes innenfor dette rettsfeltet finnes nettopp hos dem som arbeider med det, de sivilt ansatte i politiet. Det er dette som er de sivilt ansattes fagfelt og nettopp derfor de er ansatt. At alminnelige politifolk, som ikke jobber med SRG, mangler denne spesialkompetansen, er av helt underordnet betydning. Ved overtakelse av arbeidsoppgavene fra kommunen overtok også politiet svært mange av de personene som jobbet med forliksrådssakene i kommunene. Politiet har dessuten en kompetansedelingsplattform, KO:DE, som SRG er en del av. Namsfogden i Oslo har som

nasjonalt kompetansesenter, innholdsansvaret for denne delen av KO:DE, i tillegg til å bistå med kompetansedeling med andre distrikter i form av foredrag, seminarer, hospitering, bistand på telefon, mail m.v. Politihøgskolen har ansvaret for utdanning av sivilt ansatte i politiet, både som en del av den alminnelige politiutdanningen og i form av særskilte kurs, for eksempel for forliksrådssekretærer. Dette viser at politiet i dag har og tar ansvaret for kompetanseutviklingen også innenfor SRG. Det har vært et stort faglig løft innen dette området de senere årene. En utskillelse av SRG fra politiet og oppsplitting av dagens fagmiljøer, krever en klar plan for hvem som skal overta ansvar for utdanning og kompetanseutvikling i fremtiden. Det finnes ingen plattform for denne type læring og kompetansebygging innen kommunesektoren.

En av hovedinnvendingene mot dagens organisering er at små politienheter mangler nødvendig kompetanse, også forliksrådssekretariatene. Den foreslåtte oppsplittingen av de fagmiljøene i politiet som er skapt etter overføringen fra kommunene, vil trolig bidra til forvitring av dagens kompetanse, ikke en styrking av den.

Ved overføring til kommunen vil det være vanskelig å fylle en hel stilling i forliksrådssekretariatet; i dag kan en saksbehandler arbeide med flere fagområder innenfor SRG. Det innebærer en betydelig fare for at forlikssekretæroppgavene i mindre kommuner vil bli en tilleggsoppgave for en enkelt ansatt. Dette er neppe oppskriften på kompetanseheving. Å tilbakeføre forliksrådene til kommunene innebærer derfor at fagkunnskapen faller over tid. Det er særlig betenkelig når dommerrollen utøves av noen som ikke har juridisk utdanning.

I politiet blir stadig flere forliksrådssekretariater samlokalisert ved én politistasjon. En tilbakeføring til kommunene bryter opp fagmiljøene som er dannet innen politidistriktet. Det må antas at en tilsvarende samlokalisering vil bli betydelig vanskeligere å få til om det er to eller flere kommuner som må avtale og komme til enighet om at egne ansatte skal ha geografiske arbeidsplass i en annen kommune.

En tilbakeføring til kommunene vil føre til mindre miljøer enn hva forliksrådssekretariatene opplever i dag. Det blir mer utfordrende å rekruttere kompetanse til en sekretariatsstilling i et slik lite miljø. For jurister med kompetanse innenfor tvistelov, domstollov m.v., regler som forliksrådene skal følge i sin saksbehandling, vil det være lite interessant å ta en sekretærstilling. De fleste miljøene vil bli for små til å ansette en egen jurist i tillegg til forliksrådssekretær. Konsekvensen blir at forliksrådenes sekretariat og rådsmedlemmene i svært begrenset utstrekning vil få tilgang til nødvendig juridisk kompetanse. Det er stikk i strid med intensjonen med omorganiseringen av politiet.

Innføringen av ordningen med direkte inndrivelse av uomtvistede krav, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 f, har medført at en del av de enkle sakene, som tidligere ble behandlet i forliksrådet, i dag går direkte til namsmannen. Om namsmannen mottar innsigelser til kravets eksistens, kan saken behandles i forliksrådet før den eventuelt går tilbake til namsmannen for fortsettelse av fullbyrdingen. Forliksrådene har i dag en høyere andel av kompliserte saker i sine porteføljer. Dette stiller ytterligere krav til både materiell og prosessuell kompetanse hos sekretariat og dommere. Ordningen, som benyttes i stadig større omfang, bygger på evne til koordinering og integrering av saksbehandlingen hos namsmannen og i forliksrådet. Dette forutsetter dessuten et felles saksbehandlingssystem.

De som arbeider med SRG i politiet har et slikt felles saksbehandlingssystem (SIAN). I sin oppbygging av rutiner bidrar systemet til at prosessregler innenfor tvang og forlik følges.

(Systemet er utviklet med støtte og involvering av politietatsens sivilt ansatte.) En oppsplitting av SRG vil skape tekniske utfordringer og behov for avklaring knyttet til tilgangen til dette systemet. Alle de sivilt ansatte i et distrikt kan se hele saksgangen i en sak. Dette bidrar til effektivitet og bedre service overfor publikum. Saksbehandlingssystemet er et statlig saksbehandlingssystem, finansiert av det offentlige og driftet av SI. Ved en tilbakeføring til kommunene vil landets over 400 kommuner måtte inngå egne avtaler med SI om bruk og support av dette systemet, eventuelt få vederlagsfri adgang til dette. Det blir en betydelig kostnaden å implementere og drifte dette systemet opp mot alle kommunene i landet.

Politianalysen argumenterer for at når kommunene oppnevner meddommere til tingrett og lagmannsrett, har de systemene og kompetansen som trengs for å rekruttere personer til sekretariatet i forliksrådet. Det må være lov å påpeke at rutiner og regler for oppnevning av meddommere og ansettelse av kommunalt ansatte er vidt forskjellige. Kompetanse på det ene feltet kan ikke være et argument for at de også kan håndtere det andre. Selv om kommunene for øvrig har et apparat som håndterer ansettelser, kan ikke dette være et viktig argument for plassering av ansvaret for forliksrådene. Alle arbeidsgivere har i utgangspunkt kompetanse til å ansette. Om utvalget egentlig mener å peke på at praksisen ved oppnevning av meddommere, kan brukes i forhold til ansettelse av forliksrådsdommere, må utvalget ha misforstått. Det er kommunestyret som oppnevner/velger hvem som skal være dommere. I motsetning til utvelgelse av meddommere til tingrett og lagmannsrett, fungerer utvelgelsen til forliksrådsdommere som oftest som et rent partipolitisk valg, hvor vervene fordeles etter stemmetallet ved sist valg. Dette er ikke den optimale måte å sikre dommerkompetanse på og praksisen vitner ikke om at kommunene er opptatt av en åpen utnevning, der det er den best kvalifiserte av flere søkere som velges. Namsfogden i Oslo mener forøvrig at all dømmende myndighet, bør være et statlig anliggende og ikke en kommunal oppgave.

Det er alt i alt vanskelig å gi en grundig tilbakemelding på en foreslått omorganisering og tilbakeføring til kommunen, når det foreslåtte alternativ er så overflatisk behandlet og til dels bygget på sviktende forutsetninger. Den foreslåtte tilbakeføringen til kommunene løser på ingen måte de utfordringer som forliksrådssekretariatene måtte ha med hensyn til fagkompetanse. Det blir ikke færre og større enheter, da forliksrådene vil følge landets kommunestruktur. Med mindre man skulle bli vitne til omfattende kommunesammenslåinger, blir altså strukturen sementert i overskuelig fremtid. Kommunenes mulighet for samarbeid om felles forliksråd, blir sjelden utnyttet.

Dersom forliksrådene forblir en del av politiet og følger foreslåtte geografiske strukturendringer, vil man derimot oppnå både færre og større enheter, samt beholde og ytterligere utvikle eksisterende fagmiljøer og kompetanse. Samtidig unngås en del av de utfordringer som er påpekt ovenfor knyttet til utdanning, saksbehandlingssystem m.v.

En ny etat

Om oppgavene innen den sivile rettspleie på grunnplanet skal skilles ut, bør de legges inn i en ny og uavhengig etat, som får ansvar for all tvangsfullbyrdelse. Forliksrådene hører naturlig også hjemme der (i alle tilfeller for pengekravssakene). Dette inkluderer namsmannsoppgavene innen skatt/avgift, Nav innkreving og Statens innkrevingsentral. Dette vil kunne fordre et sterkere skille mellom kreditorrollen og namsmannsrollen. Namsmannen bør ikke være kreditor og kreditor bør ikke opptre som namsmann. Slike rolleblandinger er uheldige. Det må etableres mer distriktsvise kontorer som har en størrelse og robusthet som sikrer effektiv ressursutnyttelse og gode fagmiljøer. Det er naturlig at forliksrådene er en integrert del av denne virksomheten. Det må utvikles løsninger som bidrar til digitalisering og

nettbruk av de tjenester som kan og bør digitaliseres. Dette utviklingsarbeidet bør gjennomføres i samarbeide med DIFI for å sikre optimale løsninger.

Alle brukere av namsmannens tjenester bør kunne logge seg inn via namsmannens hjemmeside og der se sakene sine på nettet. Alle meldinger bør kunne gis elektronisk og alle begjæringer/forliksklager bør kunne fremsettes elektronisk. Det bør være muligheter for å betale krav direkte over nett. Namsmannen bør i størst mulig grad også kunne kommunisere resultater og meddelelser elektronisk tilbake til partene. Dette krever åpne nettløsninger som ikke diskriminerer mellom brukere. All kommunikasjon kan ikke skje på nett. En god del av de menneskene namsmannsapparatet er i berøring med, har begrensede muligheter for elektronisk kommunikasjon og er heller ikke i stand til å fylle ut skjemaer og lignende.

Som namsmann bør en ha tilgang på alle skattedata elektronisk og det bør være mulig å vaske inn alle relevante pensjons og tryggedata. Det er først når en kan unngå unødvendig manuelt arbeid, at det blir mulig for etaten å fokusere ressursene til faktisk løsning av sakene. Det må forutsettes at økende innvandring og flere internasjonale saker medfører betydelige utfordringer som krever store ressurser og høy kompetanse. Vi kan forvente at den økende internasjonalisering og innvandringen vil bidra til at holdninger til skatt, trygd, stønader, avtaler og betalingsforpliktelser kan bli utfordret i betydelig grad. Dette medfører et sterkt behov for strategiske planer og klare mål. Å gi ansvaret for oppgavene innen SRG til kommunene og et kontor i Mo i Rana er det motsatte av ansvarlighet.

Opprettelsen av en egen etat er åpenbart kostbart og det vil være behov for en omfattende utredning i forbindelse med å slå sammen namsmann og kemnerfunksjonen mv.

Namsfogden i Oslo står organisasjonsmessig på egne ben og er selvfinansierende sett i forhold til rettsgebyrer. Med 72-76 000 saker pr år, 40-50 ansatte med juridisk utdanning og oppgaver som nasjonalt kompetansesenter, bør kontoret bestå helt uavhengig av om de sivile oppgaver innen politiet beholdes i etaten eller skilles ut. Det er videre naturlig at Namsfogdkontoret i Oslo får en sentral plass ved opprettelsen av en egen namsmannsetat.

Om det legges opp til tilstrekkelig store enheter og omfattende bruk av moderne IKT løsninger, er det mulig at en egen namsmannsetat kan være selvfinansierende. En rekke av oppgavene vil nødvendigvis koste langt mer å gjennomføre enn det dages rettsgebyr dekker. Det vil være et politisk spørsmål om partene må dekke den reelle kostnad eller om staten dekker deler av denne. Om en ønsker å opprette så mange som ett namsfogdkontor pr rettskrets, er det mer naturlig å legge namsmannsetaten til domstolsadministrasjonen.

En namsmannsetat behandler rettspleieoppgaver og bør på overordnet nivå sortere under Justisdepartementet. Andre løsninger kan vurderes, men i forhold til Finansdepartementet vil det raskt kunne melde seg utfordringer i forhold til uavhengighet og sammenblanding med kreditorrollen. I relasjon til å støtte utvikling av tekniske løsninger er det imidlertid liten tvil om at Finansdepartementet har vist større evne til å sørge for midler til fornyelse og evne til å peke ut strategier og mål.

Avsluttende bemerkninger

Politiet står overfor betydelige utfordringer. Vi som arbeider med de sivile oppgavene er beredt til å jobbe hardt og målrettet for å effektivisere den sivile rettspleie på grunnplanet. En slik effektivisering kan bidra til en enda bedre tjeneste overfor publikum og frigjøre ressurser til annet nødvendig arbeid innenfor justissektoren.

Med hilsen



Alexander Dey
namsfogd

Telefon: 911 10 944