



BERGEN KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP

Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Sentralbord 05556
Telefaks 55 56 69 15
finans@bergen.kommune.no
www.bergen.kommune.no

Justis- og beredskapsdepartementet
Lovavdelingen, Postboks 8005 Dep
0030 OSLO
lovavdelingen@jd.dep.no

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

201500317-94
BJOL

Emnekode

ESARK-03

Dato

29. januar 2016

Høring - endringer i tinglysingsloven, tvangsfullbyrdelsesloven og inkassoloven (teknologinøytralitet)

Byrådet i Bergen behandlet departementets høringsskriv i møte 28.01.16 og fattet slikt vedtak:

1. Bergen kommune slutter seg til forslaget om en endring i § 1-10 i tvangsfullbyrdelsesloven som innebærer at det ikke er «til hinder for elektronisk kommunikasjon dersom meddelelsen er sendt på betryggende måte».

Bergen kommune forutsetter at departementet i det videre lovarbeid gir en nærmere definisjon av hva som til en hver tid anses som «en betryggende måte».

2. Bergen kommune slutter seg til departementets forslag til ny § 3 a Elektronisk kommunikasjon i inkassoloven.

Bergen kommune forutsetter at departementet i det videre lovarbeid gir en nærmere definisjon av hva som til en hver tid anses som «en betryggende måte».

3. Bergen kommune slutter seg til departementets forslag til endring i tinglysingsloven vedr bruk av elektronisk kommunikasjon for sletting av dokumenter.

Bergen kommune mener at unntaket om krav til innsending av pantobligasjon også bør gjelde for kommuner som forvalter Statslån eller tilsvarende på vegne av Husbanken. Kommunen bør således likestilles med statlige foretak.

Byrådets saksutredning vedlegges til ytterligere informasjon.

Med hilsen

Bjørn Ølberg
Spesialrådgiver

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP



Høringsuttalelse til endringer i tinglysingsloven, tvangsfullbyrdelsesloven og inkassoloven(teknologinøytralitet)

BJOL

ESARK-03-201500317-73

Hva saken gjelder:

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 20.11.15 på høring et forslag til endring i tinglysingsloven, tvangsfullbyrdelsesloven og inkassoloven med sikte på etablering av teknologinøytralitet. Høringsfristen er satt til 1.2.16.

De aktuelle lovene regulerer arbeidsoperasjoner i flere deler av kommunens virksomhet. Departementets høringsnotat er følgelig oversendt til de aktuelle fagmiljøer til vurdering. Innspillene som er kommet fra de ulike fagmiljøene er innarbeidet i saksutredningen. Det har kommet innspill fra Kemneren, Boligetaten og Etat for boligforvaltning. Etat for bygg og eiendom har meddelt at de slutter seg til vurderingene som Etat for boligforvaltning har gitt.

Bakgrunnen for denne høringen fra departementets side er at tvangsfullbyrdelsesloven og inkassoloven oppstiller krav til bruk av papirdokumentasjon på ulike områder. Økt digitalisering og teknologisk utvikling gir grunn til å vurdere om det kan åpnes for mer teknologinøytrale løsninger. Slike endringer kan igjen bidra til effektivisering gjennom en utvidet adgang til elektronisk saksflyt.

Bergen kommune har for egen del kommet langt m.h.t å ta i bruk elektronisk saksflyt i sitt arbeid, og har også vedtatt overgang til en digitalplattform hva angår kommunikasjon med kommunens brukere og innbyggere.

Når kommunen uttaler seg til forslag til endring i lov og forskrift, må kommunen avveie ulike interesser og behov. På den ene side har en de interesser som er direkte knyttet til kommunens egen oppgaveløsning, og behovet for effektiv løsning av oppgavene. På den annen side har en de interesser kommunen skal ivareta på vegne av brukerne av kommunens tjenester og innbyggerne generelt. Det er nødvendigvis ikke alltid direkte sammenfall mellom de interesser som skal ivaretas.

Bergen kommune har en bred oppgaveportefølje. Kommunen møter innbyggerne i ulike situasjoner. I avtaler mellom profesjonelle parter – f eks ved tinglysing av eiendom mv og oppfølging av avtaler i den forbindelse, er det i utgangspunktet lettere å anvende elektronisk kommunikasjon, enn i situasjoner hvor kommunen står overfor det som karakteriseres som svake grupper av befolkningen. Basert på sin oppgaveportefølje må kommunen forholde seg til personer med ulikt funksjonsnivå hva angår kommunikasjon. Et viktig poeng i to av de aktuelle lovene(tvangsfullbyrdelsesloven og inkassoloven) er at tiltak ikke kan iverksettes før den saken gjelder, er blitt varslet på behørig måte.

Dagens ordning med varsling i form av papirbasert kommunikasjon er i forhold til flere av kommunens målgrupper ikke spesielt enkelt. Det at varslet er sendt ut, betyr ikke at det er lest og forstått. I forhold til samhandlingen med disse målgruppene vil en mulighet for elektronisk kommunikasjon neppe gi mer effektiv oppgaveløsning. På mer generell basis vil imidlertid økt bruk av digitale løsninger bidra til en mer effektiv måte å løse oppgavene på.

I den grad interessene til de deler av befolkningen som har vansker med å ta i bruk elektroniske løsninger ivaretas, er byrådet på et generelt grunnlag positiv til de muligheter som nye IKT-løsninger har for en mer

effektiv oppgaveløsning i. Dette synes å være tilfellet hva angår de foreslåtte endringer i de tre aktuelle lovene som departementets høringsnotat omhandler. Det grep som tas er at en sidestiller elektronisk kommunikasjon med skriftlig kommunikasjon på papir, basert på de regler som allerede er etablert for elektronisk kommunikasjon.

Byrådet gir sin tilslutning til lovendringer som øker muligheten for å bruke elektronisk kommunikasjon i oppgaveløsningen, på de områder som reguleres av de aktuelle lover.

Vedtakskompetanse:

Byrådets fullmakter § 7:

«Byrådet selv avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.

Denne sak dreier seg ikke om prinsipielle vurderinger som krever politiske avveininger.

Byråden for finans, eiendom og eierskap innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune slutter seg til forslaget om en endring i § 1–10 i tvangsfullbyrdelsesloven som innebærer at det ikke er «til hinder for elektronisk kommunikasjon dersom meddelelsen er sendt på betryggende måte».

Bergen kommune forutsetter at departementet i det videre lovarbeid gir en nærmere definisjon av hva som til en hver tid anses som «en betryggende måte».

2. Bergen kommune slutter seg til departementets forslag til ny § 3 a Elektronisk kommunikasjon i inkassoloven.

Bergen kommune forutsetter at departementet i det videre lovarbeid gir en nærmere definisjon av hva som til en hver tid anses som «en betryggende måte».

3. Bergen kommune slutter seg til departementets forslag til endring i tinglysingsloven vedr bruk av elektronisk kommunikasjon for sletting av dokumenter.

Bergen kommune mener at unntaket om krav til innsending av pantobligasjon også bør gjelde for kommuner som forvalter Statslån eller tilsvarende på vegne av Husbanken. Kommunen bør således likestilles med statlige foretak.

4. Melding om vedtak oversendes til bystyrets kontor.

Dato: 19. januar 2016

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Dag Inge Ulstein
byråd for finans, eiendom og eierskap

Vedlegg:
Høringsnotat

Saksutredning:

Bakgrunnen for denne høringen fra departementets side er at tvangsfullbyrdelsesloven og inkassoloven oppstiller krav til bruk av papirdokumentasjon på ulike områder. Økt digitalisering og teknologisk utvikling gir grunn til å vurdere om det kan åpnes for mer teknologinøytrale løsninger. Slike endringer kan igjen bidra til effektivisering gjennom en utvidet adgang til elektronisk saksflyt. Det ligger også forslag i høringsnotatet om å justere formuleringer i tinglysingsloven for bl.a. å legge til rette for elektronisk kommunikasjon.

Økt bruk av teknologinøytrale løsninger for kommunikasjon er nødvendig for å sikre en mest mulig effektiv oppgaveløsning i grensesnittet mellom bl.a. offentlig – privat. Det lovforslag som er sendt på høring, har i hovedsak som formål å likestille ulike former for kommunikasjon. Effekten vil antakelig etter hvert føre til at digitale løsninger i økende omfang vil bli valgt. Så lenge løsningene gir tilstrekkelig notoritet vil dette være en uproblematisk endring.

Notoritet i juridisk sammenheng betyr at den er etterviselig og kontrollerbar. Det betyr at man skal kunne finne ut når disposisjonen er foretatt, hva den gikk ut på og hvem som foretok den. Så lenge notoritet i de løsningene som velges er ivaretatt, må det å åpne for bruk av ny teknologi anses som positivt. En slik holdning er sammenfallende med Bergen kommunes generelle holdning til digital kommunikasjon med byens innbyggere og næringsliv.

I sin oppgaveløsning forholder Bergen kommune seg til personer med ulikt funksjonsnivå hva angår å forstå og forholde seg til det budskap som ligger i kommunikasjonen med offentlig myndighet. Mange brukere av kommunens tjenester kan oppleves som relativt lite funksjonelle hva angår teknologibaserte løsninger og digital kommunikasjon. I tillegg vil det være utfordrende at mange innbyggere ofte kan skifte både telefonnummer og epostadresse. Dette kan også gjelde bostedsadresse som den papirbaserte kommunikasjonen rettes mot.

Sikker elektronisk kommunikasjon forutsetter at innbyggerne etablerer digitale postkasser. Løsninger som krever passord eller påloggingsutstyr som bank-ID eller lignende vil kunne fungere godt for store deler av den målgruppen som vil være gjenstand for informasjon fra kommunens side. Men for deler av målgruppen vil det være vanskelig å ta i bruk slike løsninger. På den annen side opplever kommunen betydelige utfordringer også ved at ordinær postgang heller ikke alltid medfører at kommunikasjon når frem til deler av målgruppen. Hensynet til den målgruppen som er vanskeligst å nå, bør således ikke tillegges avgjørende vekt når en skal ta stilling til økt bruk av elektroniske løsninger i offentlig virksomhets kommunikasjon med omverden.

De foreslåtte endringer de aktuelle lover gir uansett mulighet for avsender til å vurdere og benytte den formen for kommunikasjon som oppfattes som mest hensiktsmessig.

Tvangsfullbyrdelsesloven

Presist språk og tydelig definering av de begreper som brukes i loven, er prosessforebyggende. Et viktig begrep i denne sammenheng er «sendt på en betryggende måte». Her må lovgiver sikre at det angis en konkret standard/løsning slik at den som er avsender sikres notoritet og rettsvirkning. I motsatt fall vil antakelig endringen medføre en lang rekk tvister som i dag unngås ved å stille krav til «skriftlighet».

Når det gjelder særlige tvangsgrunnlag med hjemmel i § 13 er det grunn til å påpeke at klare krav til å kunne dokumentere at prosessen er i samsvar med lovgivning, er viktig.

Kommunen er utleier av boliger. Husleieavtaler inngås og skal følges opp. I enkelte situasjoner skal slike avtaler også sies opp. Da er det viktig at det er tydelighet rundt prinsippene for notoritet – dvs. at det som skjer er ettersporbart og kontrollerbart. I høringsnotatet vises det til at tvister vil kunne avgjøres ved bevisvurdering. Dette vil medføre en belastning for rettssystemet. Det vil derfor være svært uheldig å fjerne kravet til skriftlighet i Tvangsfullbyrdelseslovens § 13-2 c som gjelder protest mot oppsigelse i leieforhold. Det vil naturlig nok kunne fungere om protester fremsettes digitalt, og at ulike

teknologibaserte løsninger likestilles med skriftlighet på papir. Men dersom det åpnes også for at protester kan fremmes i andre former – f eks muntlig, vil dette gi betydelige utfordringer mht. notoritet. Allerede i dag viser det seg i mange tilfeller problematisk å vurdere om det faktisk er fremsatt protest mot oppsigelse med bakgrunn i leietakeres ulike funksjonsnivå i forhold til skriftlig fremstilling. Så lenge Husleieloven faktisk stiller krav i § 9-8 om at protest skal være skriftlig er det vanskelig å se hensikten ved at en i omtale av den samme protesten, som må være skriftlig iht. husleieloven, fjerner skriftligheten i tvangsfullbyrdsloven.

Inkassoloven

Kemneren forestår innkreving på vegne av Bergen kommune. Å ta i bruk elektronisk kommunikasjon i dette arbeidet vil kunne effektivisere arbeidsflyten, redusere kostnadene og tidsbruken. Elektronisk kommunikasjon må skje til en digitalpostkasse som ivaretar det til enhver tid definerte krav til sikkerhet.

Utsending via ordinær e-post er beheftet med stor risiko i forhold til informasjonssikkerhet og personvern hensyn. Sikkerhetsmessig anses e-post på nivå med et åpent postkort. Dersom en e-post fra Kemneren i Bergen på dette saksområdet skulle komme uvedkommende i hende, vil det kunne avsløre sensitiv informasjon som pasientforhold gjeldsforhold, klientforhold til sosialkontor, diagnoser etc, i tillegg til skyldners fulle navn, adresse og personnummer. Sett fra Bergen kommunes ståsted må inkassolovens bestemmelser på dette punkt angi og forutsette av kommunikasjon mellom kommune og skyldner skjer på en sikker måte. Direktoratet for forvaltning og IKT har inngått kontrakt med to leverandører av elektroniske postkasser, og begge disse løsningene burde kunne være egnet til formålet, både i forhold til sikkerhet og i forhold til krav om aksept.

Ny § 3 a vedr Elektronisk kommunikasjon er gitt slik formulering:

«Krav i eller i medhold av denne loven om at opplysninger eller meldinger til skyldner skal gis skriftlig, er ikke til hinder for bruk av elektronisk kommunikasjon dersom meddelelsen er sendt på en betryggende måte.»

Hva som til en hver tid oppfattes som «betryggende måte», må defineres av departementet. Bergen kommune legger til grunn at en betryggende måte i dag, er å benytte en elektronisk postkasse. En annen forutsetning for at en slik forsendelse kan anses for betryggende, er at det foreligger en aksept fra mottaker om at en slik elektronisk postkasse brukes når det offentlige sender ut saksinformasjon til den aktuelle innbygger.

Bergen kommune vil bemerke at det foreslåtte vilkåret i ny § 1-10 «betryggende måte» er for vidt angitt. En vanlig anførsel fra skyldner er at «varselet ikke kom frem», og da dreier tvisten fort over til å bli et spørsmål om varselet var forsvarlig sendt. Svaret har betydning for om en kan kreve renter og gebyr, om kravet har tvangskraft, og i ytterste konsekvens om kravet er foreldet. Selv om dagens rettsstilstand omkring forsvarlighetskravet er klar, generer innsigelsene likevel en rekke saker for domstolene. En må her ha i mente at skranken for å få en slik innsigelse domstolsprøvet under tvangsinnskrav er lav. Innsigelsen benyttes altså i en ikke ubetydelig grad, selv om man kun har to varslingsalternativer, hhv folkeregistrert adresse og postadresse. Det er derfor god grunn til å anta at vilkåret «betryggende måte» vil virke enda mer prosessdrivende dersom avsender skal velge mellom 3 eller evt 4 ulike måter å varsle kravet på.

Fra kommunens side er det av denne grunn ønskelig at det i lovarbeidet fremkommer eksplisitt hvilken/hvilke varslingsalternativer som i utgangspunktet anses «betryggende». For å kunne realisere det fulle effektiviseringspotensialet ved elektronisk kommunikasjon, vil det være nødvendig at varsling via slik kommunikasjon ansees minst like «betryggende» som varsling til folkeregistrert adresse.

Dersom det bestemmes at elektronisk kommunikasjon kun kan skje til digital postkasse vil det i denne forbindelse ikke være behov for å gjøre vurderinger rundt vilkåret «betryggende». Med en slik

bestemmelse vil budskapet være sendt til en adresse som mottaker kan nå fra hvor som helst. Postkassen er formelt opprettet av vedkommende, og han har samtykket til å motta viktig informasjon i den.

Tinglysingsloven

Kommuner foretar videre utlån av midler fra Husbanken til innbyggere i kommunen som faller inn under retningslinjene for denne type lån til bolig. I Bergen kommune er det Boligetaten som forestår slik oppgaveløsning. Kommunen har en betydelig utlånsportefølje både med hensyn til totalbeløp som er lånt ut, og antall låntakere.

Husbanken forvalter blant annet Grunnlån og Startlån. Startlån lånes ut til kommunene som låner videre til den enkelte private låntaker. Lånene gis med pant i fast eiendom herunder også andel i borettslag. I dag håndteres sletting av pant ved at original pantedokument med kopi sendes pr. post til Kartverket sammen med brev om anmodning om sletting. Original dokument blir da returnert fra Kartverket med påtegning om sletting. Mulighet for elektronisk sletting vil forenkle denne prosessen betydelig. Postgang frem og tilbake samt dokumenthåndtering både hos kommunene og hos Kartverket medfører også en risiko for at dokumentene kan komme på avveie. Noe som medfører at pant ikke kan slettes uten via mortifikasjon som både tar tid og medfører kostnader,

I dag utstedes det i hovedsak pantedokumenter i form av skadesløsbrev. Det kan derimot som nevnt i høringsnotatet være vanskelig å skille mellom pantobligasjon og skadesløsbrev uten av selve dokumentet sendes inn. Tidligere var det vanlig med pantobligasjoner slik at disse må sendes inn til Kartverket slik forslaget er nå. Dette medfører at selv om skadesløsbrev er foreslått utelatt, så må man fortsatt sende inn en stor andel pantedokumenter for sletting.

Tinglysingsloven § 32 1.ledd lyder i dag:

«For at en pantobligasjon eller et skadesløsbrev skal kunne slettes etter bestemmelsen i første ledd, må når ikke annet er bestemt ved lov, kvittering eller samtykke være skrevet på dokumentet eller dette må leveres inn til registerføreren til påtegning om utslettelsen. Dette gjelder likevel ikke når det i dokumentet er tatt forbehold om at det ikke kan overdras og, i den utstrekning departementet bestemmer, heller ikke når dokumentet er utstedt til offentlig bank eller lignende institusjon.»

Hovedregelen er dermed at pantobligasjoner og skadesløsbrev må innleveres for påtegning før de kan slettes fra grunnboken. I endringsforslaget foreslås det at bestemmelsen ikke lenger skal gjelde for skadesløsbrev, og at unntaket som i dag gjelder for offentlige banker og andre lignende institusjoner skal utvides.

Forslaget til endring i tinglysingsloven § 32 2.ledd lyder:

«For at en pantobligasjon skal kunne slettes (...) må dette leveres til registeringsføreren til påtegning om utslettelsen. (...) Dette gjelder heller ikke dersom banker som har konsesjon etter finansforetaksloven § 2-7, eller institusjoner som nevnt i finansforetaksloven § første ledd, ber om sletting uten fremleggelse av originaldokumentet. I slike tilfeller skal banken eller institusjonen sørge for at dokumentet umiddelbart påføres påtegning om sletting eller makuleres, og banken eller institusjonen er ansvarlig for ethvert tap som kan oppstå som følge av at dette ikke er gjort.»

I henhold til finansforetaksloven § 1-6 1.ledd er dette institusjoner som «*Norges Bank, Statens Pensjonskasse eller foretak eiet av staten som er finansiert over statsbudsjettet, og som er undergitt særskilte regler fastsatt ved annen lov, når ikke annet følger av bestemmelse gitt i eller i medhold av lov.*» jf. § 1-6 1. ledd.

I forarbeidene til lov om finansforetak som det henvises til i høringsnotatet, så fremgår det at Husbanken er omfattet av «foretak eiet av staten som er finansiert over statsbudsjettet». Overnevnte unntak om krav til innsending av dokumentet, vil da gjelde for Husbanken.

Bergen kommune mener at unntaket om krav til innsending av pantobligasjon også bør gjelde for kommuner som forvalter Statslån eller tilsvarende på vegne av Husbanken. Kommunen bør således likestilles med statlige foretak.

Manglende innsending av dokumentene kan medføre utgifter da forslaget innebærer at aktøren selv er ansvarlig for påtegning om sletting eller makulering, og er ansvarlig for tredjeparter for det tap de måtte bli påført som følge av dokumentet ikke blir påtegnet om sletting eller makulert.

Det antas at fare for tredjeparts tap i hovedsak oppstår i de tilfeller hvor pantobligasjonen er overdratt til en tredjepart som besitter selve pantobligasjonen, og hvor opprinnelig panthaver ber om at det registrerte pantet slettes. For Bergen kommune og det antas at dette også gjelder for andre kommuner, så overdras i hovedregel ikke pantobligasjonene til andre utenfor kommunen. Faren for å bli erstatningsplikt for tredjemanstap anses dermed for å være liten.

Bergen kommune kan derfor ikke se at det er grunnlag for at ikke kommunene som låneforvalter bør likestilles med statlige foretak.