

Finansdepartementet

postmottak@fin.dep.no

Høring – ny lov om Statens innkrevingsentral

Vi viser til departementets brev datert 7. juli 2010 vedlagt høringsnotat med forslag til ny lov for Statens innkrevingsentral (SI) samt forslag til nye bestemmelser i bl.a. tvangsloven.

Høringsforslaget har vært forelagt Tollregion Oslo og Akershus.

Utgangspunkt for høringsuttalelsen

Direktoratets høringsuttalelse gis i første rekke med utgangspunkt i toll- og avgiftsetatens krav på årsavgift for motorvogn der SI har oppgaver knyttet til tvangsinnfordringen, jf skattebetalingsloven § 2-7, skattebetalingsforskriften § 2-7-1 samt avtale om arbeidsfordeling mellom etatene inngått av SI og Toll- og avgiftsdirektoratet. For årsavgiften er Tollregion Oslo og Akershus fortsatt kreditor med hånd om kreditoroppgavene. SI håndterer oppgaver som gjennomføres ved hjelp av særnamskompetansen. Vi forutsetter at nevnte arbeidsfordeling mellom SI og toll- og avgiftsetaten ikke skal endres på nåværende tidspunkt – heller ikke som følge av en ny lov. Dersom det senere skulle være ønskelig med en endring i arbeidsfordelingen, er det vår oppfatning at dette må skje gjennom en endring i avtalen mellom etatene, etter at det er vurdert som formålstjenlig å endre nevnte fordeling.

Vi har forståelse for at departementet og SI ønsker å samle og klargjøre reglene på området. Det har vært en utvidelse i SI sine oppgaver de senere år og SI har en spesiell posisjon som utøver av ulike roller overfor samme skyldner. Dette må også gjenspeile seg i regelverket. Det er imidlertid viktig at man ikke lar et ønske om å standardisere og forenkle SI sine oppgaver, gå på bekostning av godt tilpassede løsninger mellom SI og deres oppdragsgivere, eller SI sin legitimitet utad.

Departementet uttaler i nest siste avsnitt av punkt 3.2.2 at en videreføring av bestemmelsen i straffeprosessloven § 456 første ledd annet punktum ikke skal medføre endringer i forholdet mellom SI og den enkelte oppdragsgiver. Videre at det forutsettes at forholdet mellom SI og oppdragsgiver også i fremtiden skal reguleres av særskilte samarbeidsavtaler mellom partene. Det er uklart om departementets uttalelse knyttet til samarbeidsavtalene gjelder generelt ift oppgaver som i dag er regulert i slike avtaler. Verken § 1 om lovens virkeområde eller øvrige enkeltbestemmelser i lovutkastet, synes å ta tilstrekkelig hensyn til avtaler mellom SI og oppdragsgiver. Vi vil kommentere dette nærmere nedenfor.

Da bestemmelser i skattebetalingsloven ikke er omtalt i høringsutkastet, forutsetter vi at ny lov ikke vil medføre endringer verken i skattebetalingsloven eller skattebetalingsforskriften. Det synes å være lagt til grunn at tildeling av innkreivingsoppgaver fortsatt skal fremgå av de ulike særlovene; herunder skattebetalingsloven med tilhørende forskrifter, og ikke i ny lov om SI. Dette synes formålstjenlig og oversiktlig for brukerne.

Generelt om regulering av SI sin virksomhet – høringsutkastets punkt 3

Vi er enig med departementet i at tvangsloven kun bør regulere den delen av virksomheten som er knyttet til materiell tvangsinnkreiving. Bestemmelser knyttet til den øvrige virksomheten hører ikke naturlig hjemme i tvangsloven. At slike øvrige bestemmelser legges i en ny lov, synes formålstjenlig.

Gjeldende praksis med å tildele SI nye oppgaver ved lov, har, som departementet fremholder, medført at avgjørelsene har vært gjenstand for en grundig administrativ og politisk behandling. Det kan således være gode grunner for å lovfeste at tildelingen av oppgaver kun skal skje gjennom lov. Alternativet til å fjerne anledningen til departementsbeslutning, kan være at bestemmelsen i utkast til ny lov § 1 første ledd gjøres om til at tildeling i lov er hovedregelen, men at man unntaksvis ved mindre korrigeringer i tildeling av oppgaver, kan gjøre dette gjennom departementets beslutning. Slik vi forstår departementet, vil sistnevnte forslag videreføre gjeldende praksis.

Utenrettslig innkreiving – høringsutkastets punkt 4

Som gjeldende rett anføres under punkt 4.1.2 at SI kan treffe beslutning om lempning dersom dette er avtalt med den enkelte oppdragsgiver. Under departementets vurderinger og forslag til bestemmelser om lempning av hensyn til innfordringen i punkt 4.2.2, foreslås det at SI gis myndighet til å innvilge avdragsordning, betalingsutsettelse og myndighet til sette ned krav helt eller delvis, jf. utkast til ny lov § 8 første ledd. Det er imidlertid tatt forbehold om at lempning av innfordringshensyn kan innvilges av SI *“med mindre annet er bestemt”*. Vi legger til grunn at dersom det er avtalt mellom SI og oppdragsgiver at SI ikke skal kunne innvilge lempning, vil dette være å anse som en bestemmelse dekket av ordlyden i § 8 første ledd. For toll- og avgiftsetaten er det av betydning at lempning knyttet til årsavgift vurderes av etaten selv sammen det store antall øvrige kravtyper som etaten innkreiver. Dette for å sikre en ensartet og helhetlig behandling. Den erfaring vi har gjort oss i løpet av de ca seks år avtalen med SI har vært virksom, har ikke avdekket uheldige forhold knyttet til en slik arbeidsfordeling.

Skattebetalingsloven §§ 15-1 og 15-2 er hjemmel for lempning av skatte- og avgiftskrav. Anvendelsesområde er betalingsutsettelse og betalingsnedsettelse, av hensyn til skyldneren og av hensyn til det offentlige som kreditor. Det foreslås generelt at det sees hen til skattebetalingslovens bestemmelser ved utformingen av § 8.

I utkast til § 8 første ledd er vilkårene for lempning angitt å være at kravet ikke kan innfris på vanlig måte og at lempning antas å gi bedre dekning enn fortsatt innfordring. Dersom man

ser hen til skattebetalingsloven § 15-2, som har bestemmelser om lempning av hensyn til det offentlige som kreditor, mao. av hensyn til innfordringen, for skatte- og avgiftskrav, er ordlyden noe annerledes. For det første er det en forutsetning at skyldner må fremsette et tilbud om (ned-)betaling. Deretter er det et vilkår at skyldneren ikke er i stand til å innfri kravet på vanlig måte og tilbudet antas å gi bedre dekning enn fortsatt innfordring. Det er videre et vilkår at avgjørelsen ikke må virke støtende eller være egnet til å svekke den alminnelige betalingsmoral. I og med at departementet i sin vurdering nevner at lempning bare bør skje hvor det ikke vil virke støtende eller svekke den alminnelige betalingsmoral, bør dette også tas inn som vilkår i lovteksten. Det vil bl.a. kunne hindre at det fremsettes søknader der til dels ukjente vilkår ikke er oppfylt.

Når det gjelder § 8 annet ledd og bestemmelsene om lempning av billighetshensyn, er det her ikke tatt inn en forutsetning om at slik lempning kun kan gjennomføres av SI *”med mindre annet er bestemt”*, slik det er gjort for lempning av innfordringshensyn i bestemmelsens første ledd. Dette må fremgå også av annet ledd, f.eks. gjennom at det tilføyes et nytt siste punktum. Også for lempning av billighet av hensyn til skyldneren er det av stor betydning at toll- og avgiftsetaten behandler disse sakene selv sammen med det store antall øvrige kravtyper som etaten innkrever. Dette for å sikre en ensartet og helhetlig behandling.

Toll- og avgiftsetaten har bestemmelser både om lempning av billighet under innkrevingen og lempning av billighet under fastsettelsen (dispensasjon). Vurderingstemaene er vesensforskjellige. Innledningsvis under punkt 4.2.3, nevner departementet at lempning av billighet også skjer der *”..hvor regelverket gir uheldige utslag”*. Generelt er vi av den oppfatning at lempning av billighet begrunnet i forhold knyttet til regelverket for fastsettelse, må behandles av den enhet som har fastsatt kravet og ikke av innkrevingsmyndigheten. Vi legger til grunn at ordlyden i § 8 annet ledd, kun er ment å rette seg mot lempning av billighet under innkrevingen. Der det anføres billighetsgrunner både knyttet til fastsettelse og innkreving, bør billighet knyttet til fastsettelsen vurderes først av fastsettelsesmyndigheten.

Ordlyden i § 8 annet ledd legger opp til at lempning av billighet kan skje gjennom nedsettelse. Det fremgår ikke av bestemmelsen at det er et krav til at billighetsgrunnene må være varige. I skattebetalingsloven § 15-1 fremgår det av første ledd at det kan lempes av billighet gjennom betalingsutsettelse dersom det foreligger billighetsårsaker som gjør skyldner ute av stand til å gjøre opp for seg. Først dersom skyldner av slike grunner er varig ute av stand til å gjøre opp for seg, kan kravet settes ned eller frafalles. Kravet til varighet er viktig for å sikre at man ikke setter ned krav som kan betales på sikt fordi billighetsgrunnene kun er midlertidige. For oss er det uklart hvorfor bestemmelsen i den nye loven avviker fra skattebetalingsloven både hva gjelder varighetskriteriet og hvorfor kun nedsettelse, og ikke frafallelse er nevnt som resultat av en søknad om lempning av billighet.

Skattebetalingsloven, som setter rammene i forhold til toll- og avgiftsetatens lempning av toll- og avgiftskrav, setter et klart skille mellom lempning av hensyn til innfordringen og

lempning av hensyn til skyldneren hva gjelder bl.a. klagerett. Bakgrunnen, som påpekt i lovens forarbeider (Ot.Prp. 83 2004-2005 s. 45), er at lempning av hensyn til innfordringen skjer av hensyn til kreditor og at det derfor ikke kan sies å redusere skyldners rettssikkerhet nevneverdig om klageadgang avskjæres i disse tilfellene. Statens vurdering knyttet til egne krav avviker ikke fra de vurderingene enhver kreditor gjør. Det er egentlig et spørsmål hvorvidt beslutningen er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven overhodet. En lovfesting av regler om slik lempning medfører imidlertid økt kjennskap til mulighetene for lempning og gir en sikkerhet for likebehandling. At det ikke gis klagerett for disse vedtakene er etter vår oppfatning uproblematisk.

I høringsforslaget til ny lov § 8 fjerde ledd går man imidlertid skrittet lenger, og fratrar skyldner muligheten til å påklage også i de tilfeller hvor lempning begrunnes med særlige forhold hos ham selv. Retten for en part til å påklage avgjørelser fattet av offentlige myndigheter anses som et grunnleggende forvaltningsprinsipp. Begrunnelsen for å fjerne rettigheten må således være viktig. At lempning på billighetsgrunnlag er ment å være en snever unntaksregel, og at departementet antar at en klageadgang gir SI en betydelig belastning, mener vi ikke kan forsvare en generell avskjæring av retten til å klage i disse tilfellene. Vi anser at loven bør legge seg på linje med bestemmelsen i skattebetalingsloven § 15-1 jf. § 3-3 første ledd, hvor det gis adgang til å påklage avgjørelser om lempning av hensyn til skyldneren (billighet under innkrevingen).

Tvangsinnfordring – høringsutkastets punkt 5

I høringsforslaget til endringer i tvangsloven – ny bestemmelse § 2-14 annet ledd, er det foreslått at SI skal få hjemmel til å gjennomføre tvangsdekning i enkle pengekrav etter reglene i tvangsloven kapittel 10, jf. panteloven § 4-4. Begrunnelsen er at dette vil være praktisk, mindre byråkratisk, rimeligere for skyldneren og mindre belastende på det alminnelige namsmannsapparatet.

Idet man kommer til realisasjonsstadiet, utøver ikke SI lengre sin særnamnskompetanse. De er da enten å anse som kreditor eller prosessfullmektig for kreditor. Vi mener det kan være uheldig at rollene blandes sammen i den avgjørende realisasjonsfasen. Vi antar at dette er grunnen til at heller ikke særnamsmenn etter skattebetalingsloven har anledning til slik tvangsrealisasjon. Det er færre motsetninger dersom en offentlig kreditor med pant i enkle pengekrav gjennom utlegg avholdt av ordinær namsmann, hadde hjemmel til å gjennomføre tvangsrealiseringen – her ville kreditor gjennomføre det ordinær namsmann allerede hadde "bestemt".

Når det gjelder kostnadene for skyldner, kan disse reduseres gjennom at vedkommende gir en fullmakt som gir banken rett til å utbetale innestående til SI før realisasjon blir begjært. Realisasjon av enkle pengekrav, så som pant i bankinnskudd, antas å være lite ressurskrevende for de alminnelige namsmenn.

Utvidet motregningsadgang – høringsutkastets punkt 6

Lovforslaget § 6 angir at bestemmelsen omfatter motregning i til gode skatt og avgift etter reglene i skattebetalingsloven § 13-1. Omtalen i høringsnotatet punkt 6.2, henviser til at utvidelsen gjelder tilgodebeløp på skatt. Videre at § 6 vil gi tilsvarende motregningsadgang som skattemyndighetene. Det fremstår som litt uklart om reglene i § 6 vil gjelde dersom SI motregner i et statlig tilgodebeløp på f eks merverdiavgift. Her vil jo gjensidighetsvilkåret være oppfylt uten lovbestemmelsen. Faller slik motregning innenfor bestemmelsen, vil dette bl.a. ha betydning for bestemmelsene om klage. For krav som innkreves etter skattebetalingsloven, gjelder øvrige bestemmelser om motregning i kap 13 for all motregning i andre skatte- eller avgiftskrav. Det er således klagerett også der motregning tidligere kunne gjennomføres ut i fra sedvanerettslige prinsipper. Vi anser det som naturlig at tilsvarende regler gjelder for SI sin motregning.

Skattebetalingsloven § 13-1 første ledd regulerer motregning både i og utenfor konkurs. Forholdet er ikke nærmere vurdert i høringsnotatet, men direktoratet antar at tilsvarende vil gjelde etter den foreslåtte § 6.

I høringsnotatet slås det fast at reglene om beslagsfrihet også skal gjelde for SI sin motregning etter ny lov. For å klargjøre dette, bør bestemmelser tilsvarende skattebetalingsloven § 13-3 tas inn i § 6.

Regler om dekningsrekkefølge er ikke omtalt i høringsnotatet. Vi antar uansett at dekningsrekkefølgen ikke endres for krav etter skattebetalingsloven § 1-1, jf skattebetalingsforskriften §§ 13-1-1 og 13-1-2.

Forholdet til forvaltningsloven – høringsutkastets punkt 7

Vi viser til våre kommentarer til foreslått unntak for reglene om klagerett for vedtak om lempning av billighet ovenfor.

For å sikre at det er klarhet i hvilke konkrete unntak som kan gjøres fra reglene om begrunnelse av vedtak, bør § 2 fjerde ledd avgrenses. Vi antar at unntaket kun vil være aktuelt for vedtak om lempning av innfordringshensyn og da bør dette fremgå av bestemmelsen.

Forholdet til tvangsfullbyrdelsesloven – høringsutkastets punkt 8

I høringsforslaget til endringer i tvangsloven – ny bestemmelse § 2-14 fjerde ledd kan det med fordel tilføyes at unntakene fra tvangsloven gjelder ved utøvelse av særnamskompetansen. Alternativt kan tredje og fjerde ledd bytte plass slik at forholdet begjæring om utlegg til den alminnelige namsmann kommer sist i bestemmelsen.

Forholdet til inkassoloven – høringsutkastets punkt 11

Vi er enig med departementet i at inkassoloven ikke gjelder verken den inndrivning som skjer i regi av SI eller i regi av f eks skatteetaten eller toll- og avgiftsetaten. Inkassoloven gjelder inndrivning av krav for andre – når staten inndriver egne krav, er dette etter vår oppfatning ikke inndrivning for andre selv om inndrivning skjer av en annen statlig etat. Inkassoloven gjelder også for egne krav, men bare dersom dette skjer etter oppkjøp av pengekrav. Dette fremgår av inkassoloven § 2.

Ved inkasso må inkassolovens bestemmelser om påkrav og betalingsoppfordring følges. Tvangsgrunnlag oppnås gjennom dom. Kravene som inndrives av SI antas å ha tvangsgrunnlag i lov. Slike særlige tvangsgrunnlag kan tvangsinnfordres dersom man følger reglene i tvangsloven §§ 4-18 og 4-19.

I inkassoloven § 8 står det at bestemmelsen gjelder inkassovirksomhet, leilighetsvis inndrivning for andre og ved inndrivning av egne pengekrav. "Egne pengekrav" i denne sammenheng kan etter vår oppfatning ikke være andre krav enn de som er nevnt i § 2 (oppkjøpte krav).

Med bakgrunn i ovenstående fremstår det som noe uheldig at inkassoloven overhodet omtales i ny lov om SI. Dette kan skape uklarhet hos publikum mht hvilke purreutiner SI er pålagt å følge. SI sine oppgaver løses under utøvelse av offentlig myndighet og det er en selvfølge at skyldnere ikke utsettes for "urimelig påtrykk, skade eller ulempe" slik inkassoloven § 8 nevner. Dersom det er ønskelig at dette skal understrekes overfor SI i lovs form, bør dette i så fall gjøres gjennom en generell bestemmelse der det ikke skjer en henvisning til inkassoloven. Toll- og avgiftsetaten ser imidlertid ikke behov for at bestemmelser om dette skal tas inn i ny lov om SI. Forholdet til de bestemmelser som dekkes av inkassoloven § 8 er da heller ikke nevnt i skattebetalingsloven eller bidragsinnkrevingsloven.

Forslag til ny bestemmelse om forsinkelsesrenter – høringsutkastets punkt 12

Vi er enig i at forsinkelsesrenter bør beregnes også for krav som innkreves av SI. Det er naturlig at kreditors avsnitstap dekkes av skyldner. At det påløper renter gir også skyldner en større oppfordring til å gjøre opp for seg.

Da det ikke er nevnt i høringsnotatet, er det uklart i hvilke tilfeller renter skal beregnes fra en måned etter påkrav, jf § 7 annet ledd. Vi antar dette avklares i forskrifter til bestemmelsen.

Partsstilling – høringsutkastets punkt 13

For skatte- og avgiftskrav er statens partsstilling lovfestet i skattebetalingsloven (sktbl.) § 17-1 første ledd annet punktum. Statens partsstilling utøves av innkrevingsmyndigheten for kravet, jf. sktbl. kapittel 2. Toll- og avgiftsdirektoratet har med hjemmel i sktbl. § 17-1 tredje ledd, jf. skattebetalingsforskriften § 17-1 annet ledd, gitt utfyllende instruks om utøvelse av tollregionenes partsstilling. Som nevnt innledningsvis har Toll- og avgiftsdirektoratet med

hjemmel i sktbl. § 2-7 og skattebetalingsforskriften § 2-7-1, inngått avtale knyttet til tvangsinnfordring av årsavgift for motorvogn. Partsstillingen er imidlertid ikke videre delegert, slik at SI opptrer som tollregionens prosessfullmektig i innfordringen.

Svært gode grunner taler for at tilvarende myndighetsfordeling legges til grunn også etter at SI-loven eventuelt trer i kraft. Foruten typetilfeller som nevnt i punkt 13.2, vil dette også ha betydning i forhold til den foreslåtte bestemmelse om lempning i § 8.

Lovutkastet legger opp til en betydelig utvidelse av SI sine fullmakter til å opptre som statens partsrepresentant. Man kan anta at det vil oppstå en god del praktiske utfordringer dersom SI skal ha ansvaret for all rettslig tvangsinnfordring for de om lag 130 ulike kravtyper som håndteres i dag. Dette er bl.a. knyttet til behovet for inngående fagkunnskap om kravene som særlig vil gjøre seg gjeldende ifm klager, der selve fastsettelsen av kravet ofte er tema. Med påfølgende rettslige prosesser, gjør også de geografiske utfordringene seg gjeldene.


SI-loven må utformes slik at innkreving av de enkelte kravtyper kan gjennomføres på den måten oppdragsgiver og SI har avtalt. Slik ny lov § 9 nå er utformet, kan den tolkes dit hen at kreditoroppgavene som nå f.eks. utføres av toll- og avgiftsetaten knyttet til nettopp gjeldsordning, dødsbo, konkurs m.v., skal flyttes til SI. For vår etat synes dette som en ikke ønsket løsning og vi legger også til grunn at det ikke er det departementet har ment med sitt forslag til ny lov § 9.

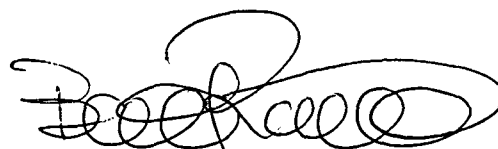
Vi foreslår at § 9 første ledd lyder:

"Med mindre annet er avtalt utøver Statens innkrevingsentral statens partsstilling ved tvangsfullbyrdelse, midlertidig sikring, konkursbegjæring, tvangsakkord, gjeldsforhandling, gjeldsordning og behandling av dødsbo i forbindelse med innkreving og sikring av krav etter denne loven."

Det foreslås i utkast til § 9 at SI også utøver statens partsstilling ved tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring. Dette innebærer partsrettigheter utover de typetilfeller som er opplistet av departementets i punkt 13.2 første avsnitt og begrunnelse for slike partsrettigheter er således ikke angitt. Generelt er omtalen av partsrettighetene meget kortfattet.

Med hilsen


Esben Wølner
avdelingsdirektør


Berit Raaholdt
underdirektør