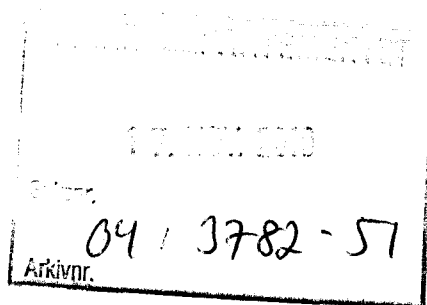




POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Deres referanse
04/3782 SL KSTE/PBU

Vår referanse
2010/02336-7 008

Dato
15.11.2010

Høring om ny lov om Statens innkrevingsentral

1. Innledning

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 07.07.2010, oversendt Politidirektoratet ved Justisdepartementets ekspedisjon av 31.08.2010. Høringsfristen er etter avtale med avdelingsdirektør Helle Harbou-Hals utsatt til 15. november 2010.

Politidirektoratet har forelagt høringen for utvalgte politidistrikt og Namsfogden i Oslo. Vi har mottatt svar fra Namsfogden i Oslo, Oslo politidistrikt, Sogn- og Fjordane politidistrikt og Telemark politidistrikt, som følger vedlagt. Uttalelsene fra underliggende instanser er i noen sammenhenger innarbeidet i direktoratets uttalelse. I andre sammenhenger er det henvist til disse.

Finansdepartementet foreslår å samle reglene om utenrettslig innkreving for SI i en egen lov, med adgang for departementet til å fastsette nærmere regler i forskrift. Videre foreslår departementet at reglene om SIs kompetanse til selv å forestå tvangsinnfordring reguleres i tvangsfullbyrdelsesloven (tvfbl.) Endringsforslaget innebærer en prinsipiell utvidelse av SIs kompetanse ved at SI skal kunne gjennomføre tvangsdekning for enkle pengekrav. Det foreslås samtidig å avklare forholdet til tvangsfullbyrdelsesloven, forvaltningsloven og inkassoloven. Videre foreslås det å utvide SIs adgang til innhenting av opplysninger på enkelte områder. Endelig skal SIs bistand til innkreving av erstatningskrav som omfattes av voldsoffererstatningsloven etter forslaget utvides til også å omfatte krav som er idømt i en sivil sak.

Politidirektoratet er, i likhet med underliggende instanser som har avgitt høringsuttalelse, positiv til innføringen av en egen lov for SI. Ifølge høringsnotatet håndterer SI i dag innkrevningsoppgaver på vegne av 20 statlige organer for til sammen 130 ulike kravstyper, og antall oppdragsgiverne er ventet å øke ytterligere i løpet av 2010. De rettslige rammene for SIs innkrevingsvirksomhet er samtidig spredt i straffeprosessloven § 456, påtaleinstruksen, særlovgivningen med tilhørende forskrifter og i avtaler mellom SI og den enkelte oppdragsgiver. Dette medfører at SIs rolle og kompetanse i innkrevings saker fremstår som uklare. En egen lov for SI vil således føre til økt tilgjengelighet og klarhet i regelverket på dette området.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Politidirektoratet har imidlertid flere innvendinger til endringsforslaget. Dette gjelder både av hensyn til skyldnernes rettssikkerhet, i hvilken grad endringsforslaget vil etablere/stadfeste ulike fremgangsmåter for innkreving (utenrettslig og rettslig) av offentlige krav i forhold til private krav, og om en har et klart skille mellom rollene som namsmyndighet, kreditor og inkassator. Ensartede regler for "offentlige" krav synes positivt, men utfordringen er lik behandling av ulike krav. Videre er det et spørsmål om det er et mål i seg selv å ha mest mulig ensartete innfordringsregler for alle typer "offentlige" krav.

Også direktoratets underliggende instanser er på flere punkter uenig i departementets forslag. Namsfogden i Oslo uttaler således at: "Lovutkastet viser at Norges største inkassator ønsker å utvide sin virksomhet og maktplattform, gjennom bruk av materielle rentebestemmelser og utvidelse av kompetanse til både å kunne etablere utleggstrekk/ utleggspant og selv foreta tvangsrealisasjon uten særlig innsyn og kontroll. Å overlate tvangsrealisasjonen til kreditors representant, er et klart brudd med gjeldende rettstradisjoner og ordningen setter systematisk rettssikkerheten i fare. Lovutkastet rokker dermed ved sentrale rettstradisjoner og berører viktige områder som rettssikkerhet og forutberegnlighet."

Sogn og Fjordane politidistrikt viser til omfanget av og kompleksiteten i dagens regelverk og understreker på bakgrunn av dette at: "Noen hovedprinsipper i regelverket er helt nødvendige knagger for å forklare totaliteten. Helt sentralt i rammeverket er skillet mellom rollen som namsmyndighet og part. Videre at saksbehandlingsreglene for namsmyndigheten reguleres gjennom tvangsfullbyrdsloven og at denne loven ansees for å ivareta rettssikkerhetsgarantier for publikum knyttet til innkreving av pengekrav. Rettssikkerheten for publikum i den innledende fase av innfordringen blir ivaretatt av inkassoloven."

Namsfogden i Oslo påpeker at han savner en gjennomgang i høringsnotatet av hvilke krav SI behandler og en angivelse av SIs kompetanse. Sogn og Fjordane politidistrikt uttaler at det hadde vært naturlig at forslaget også omhandlet skille, eventuelt samordning, mellom de to statlige særnamsmenn i form av SI og skattemyndigheten.

Generelt om rettssikkerhetsgarantier for publikum knyttet til innkreving av pengekrav

Politidirektoratet vil innledningsvis understreke viktigheten av å ha en bevisst holdning til namsmannens rolle i innkrevingsregimet. Namsmyndighetens virksomhet innebærer en stor grad av tvangsutøvelse overfor borgerne, hvor eiendeler beslaglegges og selges med tvang og den løpende arbeidsinntekten blir gjennom tvangstrekk redusert, ofte over lengre tid. Det griper sterkt inn i hverdagen til saksøkte og vedkommendes familie. Det er viktig at all offentlig maktutøvelse i tilstrekkelig grad ivaretar borgernes rettssikkerhet. Et viktig element i denne rettssikkerheten er saksøktes mulighet til kontradiksjon og til å kunne fremsette klage og eventuelt få overprøvd sin sak.

Med det overordnede administrative ansvaret for de ordinære namsmennene legger Politidirektoratet stor vekt på at disse grunnleggende rettighetene blir ivaretatt blant annet gjennom et desentralisert nettverk av namskontorer som sikrer at saksøkte har lett tilgang til kompetente saksbehandlere som både kan begrunne sin beslutning og ikke minst høre saksøktes synspunkter gjennom personlig kontakt.

Høyere rettsinstanser har gjentatte ganger understreket at saksøktes unntaksrett for å sikre eget livsopphold skal undergis et konkret skjønn fra namsmyndighetens side i hver enkelt sak. Etter direktoratets mening vanskeliggjøres dette i betydelig grad når beslutninger om tvangsutøvelse blir tatt sentralt på ett sted i landet, svært langt unna de som utsettes for tvangsskritt.

Også ut fra dette mener direktoratet at det ikke er uproblematisk verken med den sentraliserte maktutøvelse som allerede ligger i dagens ordning med SI som særnamsmyndighet, eller - og ikke minst - med den fullmaktsutvidelse som dette lovforslaget legger opp til.

Vi vil nedenfor under punkt 2 knytte nærmere kommentarer til noen av endingsforslagene. Fremstillingen følger i hovedsak høringsnotatets systematikk. Punkt 3 inneholder våre avsluttende merknader.

2. Kommentarer til enkelte endringsforslag

2.1. Utenrettslig innkreving (høringsnotatet punkt 4)

Utenrettslig innkreving

Med utenrettslig innkreving menes alle de skritt som tas av enhver kreditor for å inndrive et krav, frem til det begjæres tvangsinnfordringstiltak som utleggspant i skyldnerens formuesgoder eller utleggstrekk i løpende ytelser som skyldneren mottar.

Det fremgår av høringsnotatet punkt 4.2.1 at departementet ikke anser det som hensiktsmessig å gi nærmere lovbestemmelser om SIs myndighet i forbindelse med den del av den utenrettslige innkrevingen som omfatter utsendelse av fakturaer, betalingsoppfordringer og purringer. Departementet mener at slike spørsmål er mer egnet for regulering i instruks eller i avtaler mellom SI og den enkelte oppdragsgiver. Det legges videre til grunn at forvaltningsloven skal regulere den utenrettslige inndrivingsprosessen, jf. utkastet § 2 første ledd.

Politidirektoratet er uenig i at forvaltningsloven skal være det sentrale regelverket for ivaretagelsen av publikums rettsikkerhet ved SIs utenrettslige innkreving, og begrunnelsen for dette. Forvaltningslovens regler er svært generelle og tilpasset en sammensatt og svært uensartet forvaltningsvirksomhet. Inkassoloven er derimot en spesiallov om inndriving av forfalte pengekrav, som ikke er en typisk forvaltningsoppgave. Slik sett bør inkassoloven passe bedre på SIs inndriving av forfalte pengekrav for staten og andre aktører. Vi savner således en drøftelse av inkassoloven som alternativ til forvaltningsloven. Namsfogden i Oslo og Sogn og Fjordane politidistrikt uttaler seg i samme retning.

For øvrig viser vi til det som fremkommer nedenfor under punkt 2.6 om forholdet til inkassoloven.

Statens innkrevingssentrals lempingsadgang

Departementet foreslår, jf. utkastets § 8, å videreføre SIs adgang til å innvilge avdrag og betalingsutsettelse. Det foreslås i tillegg at SI som utgangspunkt også gis myndighet til å

sette ned krav helt eller delvis, noe som innebærer en nyordning i forhold til gjeldende rett. Forslaget omfatter ikke krav som springer ut av straffeprosessuelle bøter og erstatningskrav. Adgang til å frafalle krav helt eller delvis skal i utgangspunktet og som hovedregel kun gjelde innfordringshensyn. Lemping av billighetshensyn skal være begrenset til særskilte tilfeller.

Politidirektoratet mener at det er fornuftig å lovregulere lempingsadgangen i lov om SI. I dag er denne adgangen hjemlet i blant annet gjeldsordningsloven, straffeprosessloven, avtaler med oppdragsgivere og i SIs interne Innkrevingsinstruks. Det eksisterer ingen generelle retningslinjer for hvilke vilkår som skal være oppfylt for at SI skal kunne beslutte lemping, jf høringsnotatet kapittel 4.1.1. Utfordringen ligger, som påpekt av Telemark politidistrikt, i hvilket saksbehandlingsregime lempingen skal foregå innenfor.

Etter ordlyden i utkastets § 8 omfatter lempingsadgangen alle krav SI har til behandling, også krav fra privat tredjepart. Namsfogden i Oslo påpeker at det er ”uheldig at staten på denne måten skal kunne gripe inn i et privatrettslig forhold. Det er i departementets kommentarer henvist til at det bør finnes enkelte unntak, men Namsfogden er ikke enig i at en så viktige avgrensning som forholdet til en ikke statlig kreditor, bør overlates til forskrift. Det er å foretrekke at dette går frem av ordlyden i bestemmelsen. Er det meningen at lempingsadgangen bare skal omfatte krav staten selv (i vid forstand) er eier av, så må dette fremgå klart av selve lovbestemmelsen.”

Politidirektoratet slutter seg til denne vurderingen. Vi er ellers enig i at lempingsadgangen bør være den samme enten saken behandles som førinkassosak, inkassosak eller tvangsinnfordrings sak.

For øvrig, når det gjelder behovet for avklaring av rettsstillingen for søknader om gjeldsordning, viser vi i sin helhet til uttalelsen fra Sogn og Fjordane politidistrikt.

Manglende klageadgang på lempingsavgjørelser

Departementet foreslår at det ikke skal være adgang til å påklage avgjørelser om lemping. Dette begrunnes med at lemping av innfordringshensyn er begrunnet i kreditors – og ikke skyldnerens – interesser, og at skyldnerens rettsikkerhet i liten grad vil bli skadelidende dersom han ikke gis adgang til å påklage slike vedtak. Videre vises det til at lemping av billighet vil være en sikkerhetsventil for helt spesielle situasjoner, og ikke er ment som en særskilt, rettighetsbasert ordning.

Namsfogden i Oslo uttaler at: ”Om det er ment å åpne for at skyldner kan søke om lempning av billighetshensyn, bør det etter namsfogdens oppfatning foreligge klageadgang. Det er særlig uheldig om det ikke gis innsyn og klagerett i forhold til SIs faktavurderinger. Likebehandlingshensynet tilsier også at det bør være en viss adgang til å påklage vedtak til overordnet forvaltningsorgan.”

Telemark politidistrikt uttaler sammenfallende at: ”I den grad kravnedsettelsen foretatt av et offentlig organ vedrører skyldnerens rettigheter, bør Justisdepartementet etter vår mening foreta grundig analyse før forvaltningsmessig klageadgang avskjæres.”

Politidirektoratet slutter seg til disse synspunktene og er av den oppfatning at behovet for innsyn og likebehandling bør veie tyngre enn hensynet til SIs arbeidsbelastning ved

klageadgang. Vi er for øvrig enig i at departementet bør ha mulighet til å fastsette nærmere regler, og slike regler bør trolig fastsettes i forskrift.

2.2 Tvangsinnfordring og forholdet til tvangsfullbyrdelsesloven (høringsnotatet kapittel 5, jf kapittel 8)

Med tvangsinnfordring menes alle de skritt som tas for å stifte utleggspant eller etablere utleggstrekk overfor skyldneren. Dette er tiltak som kreditorer normalt ikke kan foreta selv, uten å gå gjennom de alminnelige namsmenn.

Spørsmålet om hjemmelslov

Departementet foreslår at SIs særnamsmannskompetanse reguleres i tvfbl. kapittel 2 som et nytt romertall II.

Politidirektoratet mener at reglene om materiell innfordring bør reguleres i lov om SI og ikke i tvangsfullbyrdelsesloven, som er en prosessuell lov. Lovforslaget bryter med den lovgivningsteknikken som er valgt for andre særnamsmenn, jf. skattebetalingsloven og bidragsinnkrevingsloven. Dette vil også kunne bidra til å skape usikkerhet rundt grensen mellom utenrettslig og rettslig inndrivelse.

Namsfogden i Oslo er enig i dette og uttaler at: ”Bestemmelsene i utkastet § 2-14, 1 ledd, 3 ledd og 4 ledd (samt for så vidt § 2-15) må flyttes til SI-loven. I SI-loven bør det enkelt henvises til hvilke kapitler/bestemmelser i tvangsfullbyrdelsesloven som gjelder. Dette er en lovgivningsteknikk som er benyttet tidligere og som følger et etablert mønster. Utkastets formuleringer og plassering av bestemmelsene skaper betydelig usikkerhet i forhold til SIs kompetanse til å avholde utleggsforretninger.”

Vi foreslår på bakgrunn av dette at bestemmelsene for avholdelse av utlegg og klageregler plasseres i lov om SI. Samtidig bør det av SI-loven framgå hvilke bestemmelser i tvangsfullbyrdelsesloven som gjelder.

For øvrig viser vi her til uttalelsen fra Sogn og Fjordane politidistrikt.

Kompetanse til å beslutte utleggstrekk og utleggspant

Etter gjeldende rett har SI ikke generell adgang til å beslutte utleggstrekk og/eller stifte utleggspant for krav SI krever inn. Departementet skriver i høringen at for de fleste krav SI har innkrevingsansvar for, er SI tildelt særnamsmyndighet, det vil si myndighet til selv å stifte eller etablere utleggstrekk. SIs særnammskompetanse er regulert i særlovgivningen for de ulike krav. For noen krav, eksempelvis krav som inndrives etter veitrafikkloven § 38, har SI begrenset særnamsmyndighet. I andre tilfeller, eksempelvis for saksomkostninger for Norsk Pasienterstatning og Pasientskadenemda, har SI ingen særnamsmyndighet.

Departementet foreslår å etablere en generell hjemmel for SI i tvangsfullbyrdelsesloven til å beslutte utleggstrekk og utleggspant når SI er gitt myndighet til å inndrive et krav. Det foreslås samtidig at de begrensninger som i dag gjelder for SIs adgang til å beslutte utleggspant og etablere utleggstrekk videreføres. Behovet for individuelle tilpasninger antas å kunne ivaretas ved regulering i særlovgivningen eller ved at departementet gir instruks om SIs myndighetsutøvelse.

Som påpekt av Namsfogden i Oslo, synes det ikke å være tatt reservasjon for at det i særloven skal foreligge utleggshjemmel, jf. tvfbl. § 7-2 bokstav e. Ifølge høringsnotatet vil SI som regel ha utleggskompetanse i henhold til lov, men det fremstår som noe mer uklart hvordan dette skal være i fremtiden.

Politidirektoratet, er i likhet med Namsfogden i Oslo, i utgangspunktet enig i at når SI først skal ha kompetanse til å avholde utlegg, så bør SI ha anledning til å beslutte utleggstrekk eller stifte utleggspant, dersom panteretten gis rettsvern ved registrering i et rettsvernsregister eller ved underretning til tredjeperson.

Vi anser det som problematisk at SI etter forslaget vil tilnærme seg kompetanse som alminnelig namsmann, ved innføring av de nye bestemmelsene i tvfbl. kapittel 2. Den generelle kompetansen synes å være utledet av forslaget til ny § 2-14 i tvfbl. Det framgår av høringsnotatet at for samtlige krav hvor SI har særnamsmyndighet i dag, er kravet enten tvangsgrunnlag for utlegg som følge av særskilt lovbestemmelse, eller det følger av et alminnelig tvangsgrunnlag. Det er ikke gitt noen oversikt over krav hvor SI ikke har utleggskompetanse og grunnlaget for dette. Det er i forslaget til ny § 2-14 ikke særskilt angitt hvilke typer krav SI kan inndrive eller hvilke typer tvangsgrunnlag som kan anvendes ved avholdelse av utlegg.

En generell kompetanse som angitt i lovforslaget til tvfbl. kapittel 2 vil gi SI en videre kompetanse enn hva som er gjeldende rett. Dersom man åpner for at SI tildeles namsmyndighet for alle krav de har innkrevingsansvar for, samtidig som SI skal behandle alle krav departementet beslutter overført til SI, så fratas lovgiver den demokratiske kontrollen med inndrivelsesprosesser og hvilke krav som ønskes særbehandlet. Også Namsfogden i Oslo og Sogn og Fjordane politidistrikt peker på dette.

Som påpekt av Namsfogden i Oslo skaper forholdet til tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav f, særlige problemer om bestemmelsene om SIs kompetanse plasseres i tvangsfullbyrdsloven: "Utleggsforretning med grunnlag i skriftstykket, jf. tvfbl § 7-2 bokstav f, passer overhodet ikke i forhold til Innkrevingsentralen. Det er imidlertid ingen reservasjon i utkastet til SI lov eller ny tvfbl. § 2-14. Inndrivelsesprosessen av krav jf. tvfbl § 7-2 bokstav f, krever en generell skjerping av rettsikkerhetsnivået til fordel for skyldner. Ordningen er laget for å unngå domstolsbehandling der det ellers ville vært påkrevd. I en slik situasjon er det særlig viktig å verne om de direkte og indirekte rettigheter saksøkte har. Dersom lovforslaget gjennomføres vil skyldnerens rettsvern etter namsmannens syn bli betydelig svekket. Tvfbl §§ 7-6 og 7-7 om foreleggelse, varsling og påfølgende behandling i forliksrådet kan vanskelig tilpasses Innkrevingsentralens behandling. En øvrig problemstilling vil være hvilket forliksråd som skal ansees kompetent til å behandle saken. Det er åpenbart at det er til gunst for Staten og Innkrevingsentralen at sak føres i Mo i Rana og at dette er tilsvarende til ugunst for motparten som må reise over store avstander om de ønsker å være tilstede i sin egen sak."

Politidirektoratet mener på bakgrunn av dette at SI ikke bør opptre som særnamsmann i utleggsforretning, med mindre det er fastslått i den enkelte særlov at kravet er tvangsgrunnlag for utlegg jf tvfbl § 7-2 e. Det bør videre være en klarere avgrensning av hvilke kravtyper SI tildeles kompetanse til å avholde ved utlegg. En slik avgrensning må av hensyn til legalitetsprinsippet klart fremgå av lov om SI. Namsfogden i Oslo uttaler seg sammenfallende.

Kompetanse til å gjennomføre tvangsdekning i enkle pengekrav

Departementet foreslår en prinsipielt ny bestemmelse om at SI som særnamsmann kan gjennomføre tvangsdekning i enkle pengekrav i alle saker de har til innkreving, jf panteloven § 4-4 etter reglene i tvfbl. kapittel 10, jf nytt romertall II i kapittel 2 i utkast til endringer i tvfbl. Etter gjeldende rett er det kun ordinær namsmann som har slik myndighet.

Politidirektoratet er uenig i dette forslaget. Selv om SI har hjemmel til i noen tilfeller å stifte utleggspant og beslutte utleggstrekk, mener vi at det ikke er naturlig at SI i tillegg gis myndighet til å gjennomføre tvangsdekningen. Vi kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende argumenter for å gi SI en videre kompetanse enn andre særnamsmenn på dette området.

Namsfogden i Oslo uttaler i samme retning at: ” Den foreslåtte endring er et vesentlig brudd med de rettstradisjoner som har vært rådende etter både tvangsfullbyrdsloven av 1992 og 1915 loven. All tvangsrealisasjon ligger til den alminnelige namsmyndighet og ingen særnamsmenn har hatt adgang til selv å bedrive tvangsrealisasjon. Tvangsrealisasjon omfatter ofte kompliserte panterettslige problemer og forhold til andre kreditorer med pant i samme formuesgode. Det er farlig å undervurdere de juridiske utfordringene ved tvangsdekning i enkle krav.

Adgangen til selv å forestå tvangsdekning må vurderes i lys av rettssikkerhetsbetraktninger og behov. Det er allerede påpekt at det ikke finnes noen tradisjon for en slik løsning i Norge. Etter namsfogdens oppfatning har en slik ordning store rettssikkerhetsmessige svakheter. Når en kreditor/inkassator både skal stå for gjennomføring av utleggsforretningen og senere tvangsdekning, synes det åpenbart at saksøktes rettssikkerhet kan bli skadelidende. Synspunktene forsterkes av at det i henhold til tvangsfullbyrdsloven ikke foreligger klagerett for saksøkte etter at tvangsdekningsforretningen er avsluttet. Kontroll med saksbehandlingen hos særnamsmannen vil bli mangelfull. Å la en kreditor få hånd om både sikringsstadiet og realisasjonsstadiet bør åpenbart gjøres til gjenstand for en langt grundigere utredning enn det som fremgår av denne høringen. Det kan ikke oppstilles noe prinsipielt skille mellom ulike former for tvangsrealisasjon og det kan vanskelig sees å foreligge tungtveiende grunner til å åpne for en slik adgang i forhold til en enkelt kreditor/aktør.”

Vedrørende behovet for en slik ordning uttaler Namsfogden i Oslo følgende:

”I henhold til tall namsfogden besitter ble det i år 2009 fremmet totalt 4641 begjæringer om anvisning til innkreving i hele landet. Dette er den vanligste tvangsdekningsform ved pant i enkle krav. Anvisningssakene omfatter krav fra alle særnamsmenn og kreditorer. Av alle anvisningsbegjæringer har namsfogden i Oslo behandlet ca 39 %. Saker fremmet av Statens innkrevingsentral utgjør en mindre andel av anvisningsforretningene. Namsfogden i Oslo bruker i underkant av to årsverk (med tillegg av innregistrering av begjæring) på å behandle alle tvangsdekningssaker i henhold til kapittel 10 i tvfbl. Dette omfatter da også realisasjon av fondsaktiver, unoterte aksjer, obligasjoner, pant i penger mv. Den høye kompetansen som er opparbeidet medfører rasjonelle rutiner og god ivaretagelse av partenes rettssikkerhet. Den alminnelige namsmann vil spare forsvinnende små ressurser på at SI selv forestår tvangsdekning.

Det kan vanskelig sees at det kan være nevneverdig bry for Statens innkrevingsentral å utferdige noen få tvangsdekningsbegjæringer pr år. Ettersom den alminnelige namsmann benytter saksbehandlingssystem som bygger på SI's eget og at SI drifter og utvikler systemet, må det være en smal sak å innføre en ordning med elektroniske begjæringer om tvangsdekning. Det har vært store vanskeligheter med å etablere ordninger for elektroniske utleggsbegjæringer og samhandling med inkassoselskaper og andre aktører, men det kan ikke sees å være noe hinder for å etablere en slik ordning mellom SI og alminnelig namsmyndighet vedrørende tvangsrealisasjon. Dette vil spare namsmannen for innregistreringsjobben og SI for noe papirarbeid. For øvrig vil trolig Statens innkrevingsentral redusere behovet for å fremme tvangsdekningsbegjæringer om de legger forholdene til rette for at skyldner selv kan samtykke til oppgjør. Dette gjøres ved å legge ved en fullmakt til å heve beløpet i banken, samtidig som Innkrevingsentralen sender ut varsel i hht tvfbl § 4-18. Skatteoppkreveren har meget gode erfaringer med å legge ved slike fullmakter.

Om formålet utelukkende er å gjøre tvangsfullbyrdelsen rimeligere for misligholderen, kan rettsgebyrloven endres slik at inndrivning av statens krav blir gebyrfri. Det reduserer imidlertid statens inntekter i større grad enn kostnadene. Namsfogden er for øvrig av den oppfatning at den som misligholder, skal betale for eget mislighold. Når det først er aktuelt med tvangsdekning, så har skyldner beviselig aktiva som han skulle brukt til å betale gjelden. Om aktiva ikke har særlig verdi, burde det heller ikke vært tatt utlegg.”

Politidirektoratet slutter seg til denne vurderingen.

2.3 Motregning (høringsnotatet kapittel 6)

Departementet foreslår at SIs motregningsadgang utvides, slik at ”statlige krav” som innkreves gjennom SI kan motregnes i tilgodebeløp på skatt etter bestemmelsene om dette i skattebetalingsloven § 13-1 første ledd, jf lovutkastets § 6. Dette omfatter også erstatningskrav, oppreisning og inndragning som tilfaller private i de tilfeller at kravet springer ut fra offentlig straffesak. Motregningen skal i henhold til utkastets § 6, 4. ledd være gjenstand for klage til tingretten etter tvangsfullbyrdsloven.

Det fremgår ikke klart av ordlyden i § 8 at erstatningskrav m.v. som tilfaller private er innbefattet. En naturlig fortolkning av ordlyden tilsier at slike krav faller utenfor forslaget. Det fremstår videre som uklart om meningen er å medta alle former for privatrettslige krav som springer ut av statlig virksomhet, som for eksempel saksomkostninger for Norsk pasientskadeerstatning, Pasientskadenemda, privatrettslige krav fra Forsvarsbygg mv. Det bør derfor fremgå av loven hva som menes med ”statlige krav”. Dersom det er meningen at krav som tilfaller private også skal kunne motregnes i tilgodebeløp på skatt, bør dette presiseres i loven.

Politidirektoratet er, som Namsfogden i Oslo, i utgangspunktet positiv til at innkreving av erstatning eller oppreisning tilkjent i straffesak styrkes, ved en utvidet adgang til motregning. Det bemerkes imidlertid at ettersom unntaket fra gjensidighetsvilkåret vil gi offentlige kreditorer et dekningsprivilegium i forhold til andre kreditorer, bør det vurderes om enkelte kravstyper skal unntas fra den utvidede motregningsadgangen. En utvidet motregningsadgang har videre en uforutsigbar effekt for den private part, og vil i størst grad berøre de med dårligst økonomi. Personer med akutte likviditetsproblemer vil heller ikke være hjulpet av en klageadgang.

Siden SI behandler over 130 ulike kravtyper, kan SI i mange tilfeller ha flere krav mot samme skyldner. Det bør derfor vurderes å gi bestemmelser om hvilke krav som skal dekkes først. En mulig løsning kan være å følge prioritetsreglene i dekningsloven § 2-8. Dersom det skal være opp til SIs frie skjønn å bestemme hvilke krav som dekkes først, bør dette fremgå av bestemmelsen.

Telemark politidistrikt påpeker i tillegg at: "Så vidt vi kan se behandler ikke høringen motregningsadgangen når det er uenighet om størrelsen på krav eller motkrav. Ses dette i sammenheng med forslaget om å unnta muligheten for kravsnedsettelse fra klageadgang, vil det være fare for at tingretten som foreslått klageinstans i motregningsspørsmål vil få en atskillig større belastning enn forutsatt eller ønskelig."

Namsfogden i Oslo uttaler vedrørende klagebehandlingen at: "Selv om motregning ikke er tvangsfullbyrdelse, kan hensynet til skyldner tilsi at klager på motregning bør behandles etter tvangsfullbyrdsloven § 5-16. Alternativet er klage i henhold til forvaltningsloven eller ordinært søksmål. I henhold til tvfbl § 5-16 er i utgangspunktet enhver klagemulighet for saksøkte avskåret når fullbyrdelsen er avsluttet. For motregning vil det si i det øyeblikk skyldner åpner brevet med motregningserklæringen. Derfor bør bestemmelsen formuleres slik at det gis en utvidet klagerett. På dette punkt er ordlyden i lovutkastet § 6, siste ledd uklar. Bestemmelsen bør omformuleres slik at det uttrykkelig fremgår at "klage over motregning kan fremmes innen en måned etter at motregningserklæringen ble mottatt."

Bestemmelsen som er foreslått i tvfbl. § 2-15 bør etter vår oppfatning tas inn i lov om SI som § 6 siste ledd.

2.4 Forholdet til inkassoloven (høringsnotatets kapittel 11)

Departementet skriver i høringsnotatet kapittel 2.2 at SIs myndighet under den utenrettslige innfordring varierer fra at SI er gitt full kreditorposisjon, det vil si at SI har overtatt eierskapet til kravet, til at SI er ren inkassator på vegne av kreditor. Det er ingen lov- eller forskriftsbestemmelse som eksplisitt regulerer om og eventuelt i hvilken utstrekning inkassoloven får anvendelse for SI, jf kapittel 11.1.1.

Departementet anser det som lite hensiktsmessig at inkassoloven gis anvendelse på SIs innkrevingsvirksomhet, idet dette ville medføre at inkassolovgivningens bestemmelser om rett for fordringshaveren til gebyrmessig erstatning ved fremmedinkasso og krav om inkassobevilling kommer til anvendelse.

Departementet mener videre at det ikke foreligger rettssikkerhetshensyn som tilsier at inkassoloven bør gis anvendelse på SIs virksomhet og viser til at hensynet til skyldneren anses ivaretatt gjennom lovutkastet samt saksbehandlingsreglene som følger av forvaltningsloven. Ifølge utkastet § 3 skal inkassoloven § 8 om god inkassoskikk således komme til anvendelse for SI "så langt bestemmelsen passer".

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

Politidirektoratet vil bemerke at store deler av SIs virksomhet vil være å anse som egeninkasso eller fremmedinkasso. Det kan dermed stilles spørsmålstegn ved at en så stor

aktør som SI ikke skal omfattes av inkassolovens regler som blant annet klargjør posisjoner og ivaretar skyldnerens rettssikkerhet.

Namsfogden i Oslo uttaler til departementets begrunnelse for ikke å gi inkassoloven anvendelse at:

”Relasjonen mellom SI og det enkelte statlige organ er organisert som et oppdragsgiver- og oppdragstakerforhold. Dette innebærer at SI i stor grad opptrer som prosessfullmektig for staten. Inkassolovgivningen regulerer saksøktes erstatningsansvar for utenrettslige inndrivelsesomkostninger og fastsetter et tak for retten til å kreve erstatning. Det foreligger ingen plikt til å kreve betaling og staten står fritt til å avstå fra dette. Henvvisning til standardiserte maksimalsatser, kan dermed ikke være et selvstendig argument for ikke å la inkassolovgivningen komme til anvendelse på den del av SIs virksomhet som i tradisjonell forstand er å anse som inkasso. Heller ikke reglene om inkassobevilling kan anses som et argument for å unnta SI fra inkassolovens regler. Inkassoloven ivaretar rettssikkerheten for skyldner i den innledende fasen av innkrevingen og skaper klare rammer for utenrettslig inndrivning. Private og offentlige fordringshavere, samt profesjonelle aktører som inkassatorer og advokater, er bundet av inkassolovgivningen. Namsfogden kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner som tilsier at loven ikke skal gjøres gjeldende for den utenrettslige inndrivning av pengekrav via SI. Inkassolovens kapittel IV angir regler av særlig betydning. Skyldners rettssikkerhet ivaretas gjennom formkrav og definerte tidsfrister som regulerer inndrivingsprosessen. Ved å gjøre inkassolovens kapittel IV gjeldende vil en dessuten få et klart og markert skille mellom den utenrettslige og den rettslige inndrivningen, og dermed mellom SIs roller som kreditor/prosessfullmektig og særmannsmann.

Sogn og Fjordane politidistrikt uttaler i samme retning at: ”Begrunnelsen for å unnta den utenrettslige innkreving fra inkassolovens regler er ufullstendig og søkt. Inkassolovens og forskriftenes regler om gebyrmessig erstatning gir inkassator en rett men ikke plikt til å kreve erstatning innenfor de maksimale grenser. Reglene om inkassobevilgning er også ren formalia i forhold til dette området. I vurderingen er ikke nevnt det sentrale element knyttet til inkassators forhold til skyldner i inkassoloven kap IV. Reglene regulerer formkrav og tidsfrister i inkassoprosessen som ellers ansees som å ivareta grunnleggende krav til rettssikkerhet for skyldner.”

Departementet legger som tidligere nevnt til grunn at forvaltningslovens regler vil ivareta skyldnerens rettsikkerhet. Vi viser her til det som fremkommer ovenfor under punkt 2.1.

Høringsnotatet viser til at SI legger generalklausulen om god inkassoskikk i inkassoloven § 8 til grunn i sin virksomhet. Det er likevel i utkastet § 3, inntatt en reservasjon om at bestemmelsen gjelder så langt den «passer for Statens innkrevingsentral».

Vi slutter oss til Namsfogden i Oslos vurdering om at: ”Det er vanskelig å se behovet for en så vid og ubegrunnet reservasjon. Med mindre det kan vises til konkrete forhold som gjør at den rettslige standard vedrørende ”god inkassoskikk” ikke passer, bør reservasjonen sløyfes. Alternativt kan en gi departementet fullmakt til å gi nærmere regler om begrensninger i forskrift. Det sikrer en at offentligheten får innsyn i hvilke regler som faktisk gjelder. Rettslige normer med diffuse unntak skaper lite forutberegnlighet.”

Sogn og Fjordane politidistrikt uttaler sammenfallende at: ”Formuleringen skaper betydelig usikkerhet om hva dette innebærer og gi en illusjon av rettsikkerhetsgarantier som ikke finnes. Mange av reglene ellers i inkassoloven er jo kun særlige utslag av hva som ligger i ”god inkassoskikk”.

2.5 Ny bestemmelse om forsinkelsesrenter (høringsnotatets kapittel 12)

Departementet foreslår å harmonisere og samordne bestemmelsene om renter som påløper ved forsinket betaling av offentligrettslige krav som SI har til innkreving. Det foreslås i utkastets § 7 at renter beregnes fra det tidspunkt kravet er overført til SI og frem til betaling skjer, men likevel slik at renter tidligst påløper fra forfallstidspunktet for kravet.

Vi viser her i sin helhet til uttalelsen fra Namsfogden i Oslo og ber departementet vurdere dette.

2.6 Partsstilling (høringsnotatet kapittel 13)

Departementet foreslår i utkastets § 9 første ledd at SI utøver statens partsstilling ved tvangsfullbyrdelse, midlertidig sikring, konkursbegjæring, tvangsakkord, gjeldsforhandling, gjeldsordning, og behandling av dødsbo.

Sogn og Fjordane politidistrikt påpeker at: ”Det er uklart om midlertidig sikring er ensbetydende med midlertidig forføyning etter tvisteloven kap 34. Bestemmelsen vil først og fremst være aktuell der staten er saksøker. Det vil jo være statlige krav som i utgangspunktet skulle ligge under eksempelvis Justisdepartementet, men en slik intern koordinering må være mulig å få gjennomført. Det ville imidlertid være ønskelig å få bedre avklart om bestemmelsen vil ha betydning for en privat part som krever midlertidig forføyning mot staten (som ikke reguleres av tvangsl § 1-2) jfr tvisteloven § 2-5 (1) og domstoll § 191.”

Ifølge utkastets § 9 tredje ledd kan departementet gi instruks om utøvelsen av statens partsstilling generelt og i enkeltsak.

Namsfogden i Oslo uttaler til dette at det er ”noe uheldig om SIs råderett over kravet og fullmakter reguleres av særavtaler mellom kraveier og SI. Dette er forhold omverdenen ikke vil ha kunnskap om og som derfor gjør SIs posisjon uklar. Tatt i betraktning den store og uensartede kravgruppen SI behandler, gir den foreslåtte bestemmelsen bare en delvis klargjøring og opprydding i SIs stilling. Det er åpenbart behov for reservasjonene i § 9 siste ledd.”

Det er ikke angitt eller omtalt hvorvidt § 9 skal ha betydning for vernetinget. Det bør videre vurderes å innta en bestemmelse som regulerer SIs stilling når kreditor ikke er ”staten”.

2.7 Innkreving av krav på erstatning for personskade voldt ved straffbar handling som er idømt i sivil sak (høringsnotatets kapittel 14)

Erstatningskrav som følge av skade voldt ved straffbar handling som idømmes i forbindelse med straffesak innkreves i dag av SI dersom skadelidte ønsker det, jf. straffeprosessloven (strprl.) § 455 tredje ledd annet punktum.

Departementet foreslår at ordningen med bistand fra SI til innkreving utvides til å gjelde erstatningskrav som omfattes av voldsoffererstatningsloven, også dersom kravet er idømt i en sivil sak.

Politidirektoratet er støtter dette forslaget. Etter vår oppfatning er det hensiktsmessig at SI ikke forskjellsbehandler voldsofre her. For øvrig viser vi til uttalelsen fra Oslo politidistrikt.

3. Avslutning


Politidirektoratet vil avslutningsvis bemerke at formålet og virkningen av forslaget synes å peke i retning av at man får et mer gjennomgående skille mellom alle offentlige krav på den ene siden og de private fordringshavere på den annen side, uten at denne utviklingen undergis en prinsipiell drøfting og begrunnelse.

Sogn og Fjordane politidistrikt påpeker også dette og uttaler at:

”Sentralt i formålet og vurderingen av det foreslåtte utkast blir i tillegg at publikum har mulighet for å orientere seg om og forstå regelverket. Sett i en større sammenheng blir dette om publikums rettsikkerhet er ivaretatt i forhold til staten som fordringshaver og om statens på usaklig grunnlag etablerer en bedre posisjon i forhold til innkreving enn private fordringshavere. Forslaget innebærer ingen forbedring i så måte.

Sist men ikke minst vil forslaget på uheldig måte medføre mindre fleksibilitet mht å finne løsninger i det utall av situasjoner der publikum har behov for løsninger på sin privatøkonomiske situasjon.”

Med hilsen


Vidar Refvik
ass. politidirektør


Steinar Talle
seksjonssjef

Saksbehandler:
Gunnvor Hovde
Tlf: 23364129

Vedlegg:
4

Kopi u/vedlegg
Justisdepartementet (ref.
201008421)