



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 107

(2002–2003)

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven)

*Tilråding fra Finansdepartementet av 15. august 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Finansdepartementet legger med dette frem lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner mv. (gjeldsordningsloven) ny § 4–12 tredje ledd.

I forbindelse med behandlingen av Ot. prp. nr. 99 (2001–2002) om endringer i gjeldsordningsloven mv. anmodet Stortinget ved vedtak av 13. desember 2002 (vedtak nr. 182) Regjeringen om innen 1. juni 2003 å komme tilbake med et forslag til lovregler som gir offentlige kreditorer hjemmel til å godta forslag til frivillig gjeldsordning. Forslaget til ny § 4–12 tredje ledd i gjeldsordningsloven er ment å følge opp denne anmodningen fra Stortinget.

Forslaget innebærer at offentlige krav, med unntak for bøter, uten hinder av annen lov, forskrift eller enkeltvedtak kan nedsettes ved å godta et forslag til en frivillig gjeldsordning.

skal enkelte bidragsforpliktelser som skyldneren er pålagt etter ekteskapslovgivningen eller etter barneloven gis full dekning, jf. gjeldsordningsloven § 4–8, bokstav (d). Det samme gjelder straffebøter som er fastsatt mindre enn tre år før søknad om gjeldsforhandling fremmes, jf. gjeldsordningsloven § 4–8 bokstav (h). Andre offentlige krav vil regelmessig være dividendefordringer i henhold til lovens § 4–8 annet punktum.

For noen slike offentlige krav er det gitt særlige regler som gir hjemmel til å godta frivillige forslag til gjeldsordninger etter gjeldsordningsloven. Regler om dette er inntatt i særlovgivningen, se f. eks. husbankloven § 17 og utdanningsstøtteleven § 8, 5. ledd. For en del krav mangler imidlertid slik hjemmel. Sistnevnte innebærer imidlertid ikke at slike krav ikke kan omfattes av en gjeldsordning, men ordningen må i tilfelle gjennomføres som en tvungen ordning etter gjeldsordningsloven kapittel 5.

2 Gjeldende rett

I saker etter gjeldsordningsloven er det ikke uvanlig at offentlige kreditorer eller offentlige oppkrevere er representert. Enkelte offentlige krav er underlagt særregulering i gjeldsordningsloven. F. eks.

3 Bakgrunn

I Ot. prp. nr. 99 (2001–2002) om endringer i gjeldsordningsloven mv. avsnitt 4.20 ble det gitt en omtale av problemstillingen. Det ble videre informert om at et forslag om at det skulle etableres en slik

hjemmel var omfattet av høringsnotatet som ligger til grunn for proposisjonen. I proposisjonen ble det imidlertid ikke fremmet forslag til en slik bestemmelse, men uttalt at Barne- og familiedepartementet i samarbeid med Finansdepartementet vil følge opp saken med sikte på å innføre en ny lovhemmel etter at spørsmålet er nærmere utredet.

4 Høring

Barne- og familiedepartementets høringsnotat av 1. februar 2000 om endringer i gjeldsordningsloven inneholdt som nevnt et forslag om en hjemmel som gir offentlige fordringshavere adgang til å godta forslag til frivillig gjeldsordning etter gjeldsordningsloven. En oversikt over høringsinstansene er gitt i Ot. prp. nr. 99 (2001–2002) om endringer i gjeldsordningsloven avsnitt 3.6.

I høringsnotatet ble det ikke lagt frem forslag til lovtekst, men anmodet om høringsinstansenes syn på et slikt forslag.

I Ot. prp. nr. 99 (2001–2002) om endringer i gjeldsordningsloven mv. ble det redegjort for høringsinstansenes synspunkter. Det ble i avsnitt 4.20.2 uttalt:

«Bare noen få høringsinstanser har uttalt seg om spørsmålet. Samtlige av disse er positive til forslaget. Arbeids- og administrasjonsdepartementet støtter forslaget, men går inn for at det bør settes noen overordnede vilkår i loven for å sikre mest mulig lik praksis. Det foreslås en øvre grense for hvor store krav som kan ettergis. Kommunal- og regionaldepartementet viser til at Husbanken har hatt gode erfaringer med en slik hjemmel, og støtter forslaget. Finansdepartementet uttaler bl.a.:

«Finansdepartementet er enig i at det kan være grunn til å vurdere å innføre en slik hjemmel i gjeldsordningsloven, forutsatt at regelverksansvaret for bestemmelsen legges til Finansdepartementet.»

Det uttrykkes imidlertid i en senere uttalelse fra Finansdepartementet at spørsmålet bør utredes noe nærmere før en slik hjemmel innføres.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Fylkesmannen i Aust-Agder støtter forslaget. Fylkesmannen i Hordaland støtter også forslaget og bemerker at det bør vurderes tiltak for å bedre mulighetene for offentlige kreditorers medvirkning også i utenrettslige gjeldsordningssaker.

Sorenskriveren i Nord-Gudbrandsdal er positiv til forslaget og legger til at dette er et rele-

vant problem som nå søkes løst ved et fornuftig forslag. Indre Follo Herredsrett og Sorenskriveren i Solør støtter forslaget. Sorenskriveren i Heggen og Frøland erklærer seg «helt ut» enig både i forslaget og begrunnelsen. Byfogden i Bergen støtter fullt ut forslaget. Det samme gjør Byfogden i Oslo som legger til at man også må se på situasjonen utenfor gjeldsordningen. Byfogden i Trondheim støtter også forslaget.

Bergen politidistrikt er positiv til forslaget. Statens Innkrevingsentral mener det vil være «fundamentalt» galt å endre på hvem som har kompetanse til å ettergi krav under § 4–8 (h).»

5 Departementets vurdering og forslag

I samråd med Barne- og familiedepartementet fremmes denne lovsaken av Finansdepartementet.

Departementet foreslår en bestemmelse i gjeldsordningsloven som klargjør at alle offentlige krav, med unntak for bøter, kan nedsettes ved å godta et forslag til en frivillig gjeldsordning, jf. forslaget til ny § 4–12 tredje ledd.

Utgangspunktet vil etter forslaget være at samtykke kan gis av det organ som opptre som kreditor for kravet og som har meldt kravet i en gjeldsordning. For enkelte krav kan det være hensiktsmessig å gjøre unntak fra dette. Dette kan gjøres ved administrative retningslinjer eller lignende. Det ligger derfor ikke noen begrensninger i forslaget med hensyn til hvilket offentlig organ som i tilfelle kan samtykke til at kravet omfattes av gjeldsordningen. Innvendingene Statens innkrevingsentral hadde i høringsomgangen skulle dermed være ivaretatt.

Forslaget medfører ikke at offentlige organer pålegges en handleplikt. Manglende samtykke til en frivillig ordning innebærer imidlertid aksept av forslaget, jf. gjeldsordningsloven § 4–11 tredje ledd, jf. første ledd.

Med offentlige krav siktes det til statlige, kommunale og fylkeskommunale krav av offentligrettslig karakter. Bestemmelsen er ikke ment å omfatte krav det offentlige har som er av privatrettslig karakter. Ut over kravene til forsvarlig økonomiforvaltning, antas det ikke å ligge noen begrensninger i adgangen for offentlige organer til å samtykke til en frivillig ordning for offentlige krav som er av privatrettslig karakter. Bestemmelsen er heller ikke ment å fravike dekningsprivilegier offentlige krav har og som følger av gjeldsordningsloven, se gjeldsordningsloven § 4–8.

Når det gjelder nedsettelse av bøter som ledd i en frivillig gjeldsordning har Justisdepartementet uttalt følgende i brev av 1. juli 2003 til Finansdepartementet:

«Særlige spørsmål oppstår ved en frivillig gjeldsordning som kan innebære nedsettelse/ettergivelse av bøter. Situasjonen er her annerledes enn ved tvungen gjeldsordning, der nedsettelse skjer ved rettens kjennelse etter § 5–4, og ikke ved samtykke fra kreditorene.

Vi antar at ettergivelsen må anses som en form for benådning. Kompetansen til å benåde bøter som er ilagt ved dom, ligger hos Kongen i statsråd, jf. Grunnloven § 20, og kan ikke delegeres. Heller ikke kan det ved lov gjøres unntak fra kompetansereglene i Grunnloven § 20. Ettergivelse av bøter ilagt ved dom som ledd i en frivillig gjeldsordning må derfor trolig skje av Kongen i statsråd. Vi antar at dette er en upraktisk fremgangsmåte i praksis. Videre vil en slik fremgangsmåte kunne reise vanskelige spørsmål som vi ikke har hatt anledning til å vurdere nærmere i denne omgangen, for eksempel om forholdet til den subsidiære fengselsstraffen. De beste grunner taler derfor for at det i § 4–12 tredje ledd gjøres unntak for bøter. Den prinsipielle forskjellen mellom bøter og andre pengekrav kan også tale for et slikt unntak.

Situasjonen er riktignok en noe annen for bøter ilagt ved forelegg og ved forenklet forelegg. Siden disse bøkene ikke er ilagt ved dom, omfattes de ikke av Kongens enekompetanse etter Grunnloven § 20. I tillegg er det uttrykkelig regulert at henholdsvis »overordnet påtalemyndighet» og »påtalemyndigheten» kan oppheve et forelegg til gunst for den siktede, jf. straffeprosessloven § 258, vegtrafikkloven § 31 b, fritids- og småbåtloven § 42 og tolloven § 68. Fremgangsmåten ved nedsettelse av boten som ledd i en gjeldsordning ville eventuelt måtte være at påtalemyndigheten opphever forelegget eller det forenklete forelegget og utferdiger et nytt med en lavere bot. Men det kan reises spørsmål ved hvor naturlig det er at påtalemyndigheten på denne måte omgjør en ilagt straff av hensyn til den bølages økonomi. Uansett vil det etter vårt syn være uheldig om man i forhold til reglene om frivillig gjeldsordning skulle sondre mellom bøter ilagt ved dom på den ene siden og bøter ilagt ved forelegg eller forenklet forelegg på den andre.»

Finansdepartementet er enig i Justisdepartementets vurdering og foreslår at det gjøres unntak for bøter uavhengig av hvordan de er ilagt.

Normalt vil offentlige kreditorer ikke kunne fravike en lovpålagt plikt til å inndrive hele kravet uten at det foreligger særskilt hjemmel. Manglende

hjemmel har derfor i mange tilfeller hindret offentlige kreditorer fra å kunne gi samtykke til frivillige gjeldsordninger. Forslaget til ny § 4–12 tredje ledd innebærer at offentlige krav, med unntak der bøter, kan nedsettes ved en frivillig gjeldsordning både når dette strider mot annen lov, forskrift eller enkeltvedtak, og når det ikke foreligger myndighet i særlovgevingen til å fravike en lovpålagt plikt til å inndrive hele kravet.

Det kan reises tvil om slike beslutninger i noen tilfeller vil kunne anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I brev av 1. juli 2003 fra Justisdepartementet uttales blant annet følgende om denne problemstillingen:

«Det må antas at en rekke av de offentlige krav som omfattes av lovforslaget, i sin tid ble fastsatt ved enkeltvedtak. En beslutning fra kompetent offentlig myndighet (i dette tilfellet det organ som opptrer som kreditor) om å akseptere at kravet reduseres, vil derfor kunne være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven (fvL) § 2 første ledd bokstav b. Også der fastsettelse av kravet i sin tid ikke var et enkeltvedtak – kravets størrelse fulgte f.eks. direkte av en forskrift – vil en individuell korreksjon av kravet kunne være et enkeltvedtak. Dette har iallfall betydning der vedkommende myndighet gir uttrykkelig samtykke til forslaget til gjeldsordning.»

Departementet finner ikke gode grunner for at forvaltningslovens saksbehandlingsregler vedrørende enkeltvedtak skal komme til anvendelse i denne type saker der det offentlige, som en av flere kreditorer, ser grunnlag for en frivillig gjeldsordning. Den private parten vil være interessert i en slik nedsettelse, og vil følgelig ikke ha samme behov for forvaltningslovens rettssikkerhetsgarantier. Heller ikke avslag bør være enkeltvedtak selv om rettssikkerhetshensyn gjør seg sterke gjeldende. Det passer best med gjeldsordningsprosessen at en da beveger seg over til spørsmålet om tvungen gjeldsordning og ikke avventer utfallet av en forvaltningsklage.

I forslaget til § 4–12 nytt tredje ledd tredje punktum foreslås det på denne bakgrunn å presisere at en avgjørelse om at et forslag til en frivillig gjeldsordning skal godtas, ikke er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Departementet mener at det av hensyn til en forsvarlig økonomiforvaltning, kan være behov for å gi nærmere retningslinjer for hvordan statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer skal behandle krav i forhold til gjeldsordninger. Økonomireglementet for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26.1.1996, og de tilhørende Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, fastsatt

av Finansdepartementet 24.10.1996 med endringer av 23.8.2001, inneholder bestemmelser om hvordan statlige forvaltningsorganer skal følge opp inntektskrav. Departementet vil vurdere å ta inn nærmere retningslinjer for behandlingen av statlige krav i forhold til gjeldsordning i det omtalte regelverket. Departementet antar at også kommuner og fylkeskommuner kan ha behov for å gi tilsvarende regler og retningslinjer. Departementet mener imidlertid at det ikke er nødvendig å gi slike regler i forskrift.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at forslaget ikke vil få økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. De krav som i tilfelle vil omfattes av en gjelds-

ordning og dermed ikke bli dekket fullt ut, ville i de fleste tilfeller ikke fått full dekning selv om kravet ble holdt utenfor en gjeldsordning.

7 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringen trer i kraft straks.

Finansdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven)

I

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

Ny § 4–12 tredje ledd skal lyde:

En offentlig myndighet eller oppkrever av offentlige krav kan for andre offentlige krav enn bøter godta

et forslag til gjeldsordning uten hinder av bestemmelser i annen lov, forskrift eller enkeltvedtak. Avgjørelsen av om forslaget skal godtas, regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

II

Loven trer i kraft straks.
