

**Høringsnotat om endringer
i
gjeldsordningsloven**

Barne- og likestillingsdepartementet, juli 2008

INNHold

1. Innledning
2. Høringsnotatets hovedinnhold
3. Tidligere endringer av gjeldsordningsloven
4. Nærmere om bakgrunnen for lovforslagene
 - 4.1 Innledning
 - 4.2 Nærmere om anmodningene fra Stortinget
 - 4.3 Forskning og statistikk
 - 4.3.1 Innledning
 - 4.3.2 Gjeldsordninger under press, SIFO-rapport 3-2005
 - 4.3.3 Gjeldsordninger i velstands-Norge, SIFO-rapport 7-2005
 - 4.3.4 Doktoravhandling om gjeldsordningsloven, Universitetet i Oslo
 - 4.3.5 Statistikk
5. Kravet om utenrettslige forhandlinger ("egenforsøk")
 - 5.1 Innledning
 - 5.2 Nærmere om gjeldende rett
 - 5.3 Nordisk rett
 - 5.4 Egenforsøk og økonomisk rådgivning i kommunene
 - 5.5 Departementets vurdering
 - 5.6 Departementets forslag
6. Låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden
 - 6.1 Innledning
 - 6.2 Gjeldende rett
 - 6.3 Departementets vurdering
 - 6.4 Departementets forslag
7. Gjeldsordning for skyldnere bosatt utenfor Norge
 - 7.1 Innledning
 - 7.2 Gjeldende rett
 - 7.3 Nordisk rett
 - 7.4 Departementets vurdering
 - 7.5 Departementets forslag
8. Skatte- og avgiftskrav
 - 8.1 Innledning
 - 8.2 Bakgrunn
 - 8.3 Utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav i forhandlingsperioden
 - 8.3.1 Innledning, oversikt
 - 8.3.2 Nærmere om gjeldende rett
 - 8.3.3 Departementets vurdering
 - 8.3.3.1 Opphevelse av bestemmelsen om at utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav skal bestå i forhandlingsperioden
 - 8.3.3.2 Nærmere om henvisningsfeilen i § 3-4 femte ledd
 - 8.3.4 Departementets forslag
 - 8.4 Krav sikret ved legalpant
 - 8.4.1 Innledning
 - 8.4.2 Nærmere om gjeldende rett
 - 8.4.3 Departementets vurdering
 - 8.4.4 Departementets forslag
 - 8.5 Skatte- og avgiftskrav oppstått etter åpning

- 8.5.1 Innledning
- 8.5.2 Gjeldende rett og departementets vurderinger
 - 8.5.2.1 Behandling av restskatt på grunn av feil fastsatt forskudd på skatt
 - 8.5.2.2 Behandling av restskatt ved korrekt forskudd men for lav innbetaling
 - 8.5.2.3 Behandling av skattemessig tilgodebeløp når tilgodebeløpet skyldes feil forskudd
- 8.5.3 Departementets forslag
- 9. Gjeldsordningsperiodens lengde, alternative oppgjørsformer mv.
 - 9.1 Innledning
 - 9.2 Kort historikk
 - 9.3 Gjeldende rett
 - 9.3.1 Hovedregelen om gjeldsordningsperiodens lengde
 - 9.3.2 Adgangen til å stadfeste kortere gjeldsordningsperioder enn fem år
 - 9.3.3 Adgangen til å stadfeste gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode
 - 9.3.4 Adgangen til å stadfeste gjeldsordninger med andre oppgjørsformer
 - 9.3.5 Adgangen til førtidig avslutning av gjeldsordningen ved kontantoppgjør
 - 9.3.6 Noen eksempler fra rettspraksis
 - 9.4 Tidligere vurderinger
 - 9.4.1 Innledning
 - 9.4.2 De opprinnelige reglene om gjeldsordningsperiodens lengde
 - 9.4.3 lovendringen i 2002
 - 9.4.4 Justisdepartementets utredning om personlig konkurs
 - 9.5 Departementets vurdering
 - 9.5.1 Alternative oppgjørsformer
 - 9.5.1.1 Oppgjør av gjeldsordning ved engangsinnbetaling
 - 9.5.1.2 Oppgjør av gjeldsordning ved fleksibel nedbetaling
 - 9.5.2 Gjeldsordningsperiodens lengde
 - 9.5.2.1 Innledning, generelle betraktninger
 - 9.5.2.2 Skyldnere uten betalingsevne
 - 9.5.3 Førtidig avslutning av gjeldsordningen ved kontantoppgjør
 - 9.6 Departementets forslag
- 10. Særlig om næringsgjeld
 - 10.1 Innledning
 - 10.2 Gjeldende rett
 - 10.3 Svensk og dansk rett
 - 10.4 Tidligere vurderinger
 - 10.5 Departementets vurdering
- 11. Gjeldsordning for straffedømte
 - 11.1 Innledning
 - 11.2 Kort om tilbakeføringsgarantien
 - 11.3 Gjeldende rett
 - 11.3.1 Innledning
 - 11.3.2 Åpning av gjeldsforhandling for straffedømte
 - 11.3.3 Gjeldsordningens innhold når strafferettslige krav er involvert

- 11.4 Departementets vurdering
- 11.5 Departementets forslag
- 12. Etterperioden
 - 12.1 Innledning
 - 12.2 Gjeldende rett
 - 12.3 Om lovendringen i 2002
 - 12.4 Departementets vurdering
 - 12.5 Departementets forslag
- 13. Behandlingen av straffebøter under gjeldsordning
 - 13.1 Innledning
 - 13.2 Gjeldende rett
 - 13.3 Departementets vurdering
 - 13.4 Departementets forslag
- 14. Gjeldsordningsloven § 6-3

1. Innledning

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) ber med dette om høringsinstansenes syn på forslag til endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for

privatpersoner (gjeldsordningsloven). Gjeldsordningsloven skal gi privatpersoner med alvorlige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll over sin økonomi. Den skal også sikre at skyldneren innfrir sine forpliktelser så langt det er mulig, samt at det skjer en ordnet fordeling av skyldnerens midler mellom kreditorene. Loven var ett av flere tiltak som ble iverksatt ved inngangen til 1990-årene for å motvirke og avhjelpe gjeldsproblemene i private hushold. Siden loven trådte i kraft har over 30 000 personer benyttet seg av ordningen. Til enhver tid er anslagsvis 5 000 hushold underlagt en gjeldsordning etter loven. De senere årene er det åpnet mellom 2 000 og 2 500 nye gjeldsforhandlinger pr. år.

Et hovedtrekk i den senere tid er at søkermassen har undergått store endringer. Det er et større innslag av sykdom og sosiale problemer blant skyldnerne, og totalgjelden har gått vesentlig ned. Videre er yrkesdeltakelsen blant søkerne i dag er svært lav, bare noe over 20 prosent. Dette har medført at saker hvor gjeldsordningen gir løpende overskudd til kreditorene har blitt færre. Det er således stor forskjell på de som søkte om gjeldsordning da lovens var ny, og dagens søkermasse.

Det er foretatt flere endringer i gjeldsordningsloven siden ikrafttredelsen i 1993. Høsten 2002 ble det etter et større revideringsarbeid vedtatt en rekke bestemmelser som trådte i kraft 1. juli 2003. I hovedsak dreide endringene seg om å presisere enkelte sentrale bestemmelser, å begrense fortrinnsretten for offentlige kreditorer samt å skape klarhet på enkelte uregulerte områder. En annen viktig endring var at namsmannen fikk adgang til å åpne gjeldsforhandlinger, noe som tidligere var forbeholdt tingretten.

Som ledd i den løpende oppfølgingen av regelverket har departementet nå foretatt en ny gjennomgang av gjeldsordningslovens virkemåte og kommet til at det er behov for å revidere loven på noen punkter. I tillegg til dette har også Stortinget pekt på behovet for å vurdere enkelte justeringer av loven, jf. nærmere punkt 4.2 nedenfor.

2. Høringsnotatets hovedinnhold

Gjeldsordningsloven krever i dag at skyldnere som søker om gjeldsforhandlinger først må ha forsøkt å komme frem til en ordning på egen hånd. Dette vilkåret foreslås oppmyket ved at egenforsøk bare skal kreves i saker hvor det fremstår som særlig sannsynlig at en utenrettslig ordning kan komme i stand.

Dersom skyldneren ønsker å foreta et låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden må det etter gjeldende rett innhentes samtykke fra samtlige kreditorer. Dette kravet foreslås fjernet og erstattet av en regel om at samtykke fra namsmannen er tilstrekkelig. Låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden kan være aktuelt i forbindelse med en restrukturering av skyldnerens økonomi som for eksempel innebærer overgang til rimeligere bolig, refinansiering eller liknende.

Nordmenn som bor i utlandet kan i dag ikke søke om gjeldsordning fra landet de er bosatt i. Dette følger av kravet i loven om at søknaden må leveres på det sted der skyldneren bor. Departementet foreslår å myke opp denne regelen slik at søknad skal kunne sendes fra utlandet til norsk namsmyndighet. Gjeldsforhandlinger skal da kunne

åpnes med mindre det foreligger forhold som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre forhandlingene.

Det foreslås flere endringer når det gjelder behandlingen av skatte- og avgiftskrav. Fortrinnsretten som utleggstrekk for slike krav har i gjeldsforhandlingsperioden foreslås fjernet. Regelen som medfører at restanser på eiendomsskatt skal behandles som boliggjeld og rentebetjenes under gjeldsordningen foreslås erstattet av en regel om at slike krav skal gis full dekning. Det foreslås også visse justeringer for å klargjøre hvordan krav på restskatt og tilgodebeløp oppstått etter åpning av gjeldsforhandling skal behandles.

En gjeldsordningsperiode skal være på 5 år med mindre det foreligger "tungtveiende" grunner til å fastsette en annen periode. Det foreslås en regel som gjør det lettere å slette gjelden med en gang eller fastsette meget korte gjeldsordningsperioder for visse grupper av særlig ressursvake skyldnere. Det foreslås også å innføre adgang til mer fleksible oppgjørsmåter i form av engangsbetøp samt mulighet for såkalt "forsert nedbetaling" (forkortelse av perioden ved høyere terminvise innbetalinger). Perioden etter gjeldsordningens utløp ("etterperioden") hvor arv, gevinster mv. kan inndras, foreslås i denne sammenhengen tatt opp til ny vurdering.

Personer som har gjeld i forbindelse med straffbare handlinger kan i visse tilfeller etter gjelde rett måtte vente i tre år før gjeldsforhandling åpnes. Denne regelen foreslås oppmyket ved at det i større grad enn i dag skal kunne gjøres unntak for straffedømte i en klar rehabiliteringssituasjon.

Straffebøter kan etter loven nedsettes eller falle bort som følge av en gjeldsordning. Det foreslås presisert at bøter ilagt ved dom bare skal kunne ettergis ved benådning. Bøter ilagt ved forelegg skal kunne nedsettes av påtalemyndigheten som før.

3. Tidligere endringer av gjeldsordningsloven

Gjeldsordningsloven trådte i kraft 1. januar 1993. Ved lov 2. april 1992 nr. 36 ble det foretatt en mindre lovendring (§ 4-8 h) for å avklare hvordan strafferettslige krav som bøter, erstatninger mv. skulle behandles. Endringen trådte i kraft 1. mars 1993. Bakgrunnen for endringen var at man ved utarbeidelsen av gjeldsordningsloven hadde oversett forholdet til bøter. Ved lovendringen ble det klargjort at strafferettslige krav skulle dekkes fullt ut.¹ Loven gjennomgikk deretter en større revisjon i 2002.² Bakgrunnen var blant annet sprikende rettspraksis på sentrale områder, delvis som følge av meget skjønsmessige lovbestemmelser, omstendelige prosedyrer for saksbehandling samt problemer i forhold til offentlige kreditorer. Revideringen førte til gjennomgripende endringer. Bl.a. ble det bestemt at kompetanse til å åpne gjeldsforhandlinger skulle legges til namsmannen. Det ble også foretatt en omfattende oppmyking av reglene om offentlige kreditorers stilling i en gjeldsordning.³ Endringene trådte i kraft 1. juli 2003. Endelig ble det foretatt en mindre lovendring i 2004, ved at

¹ Forarbeidene er Ot. prp. nr 33 (1992-93) og Innst. O. nr 63 (1992-93).

² Jf lov 1/2003

³ Forarbeidene til disse lovendringene er Ot.prp. nr. 99 (2001-2002) og Innst. O. nr. 15 (2002-2003).

offentlige kreditorer fikk større adgang til å avskrive krav enn tidligere.⁴ Bakgrunnen for dette var at enkelte offentlige kreditorer i noen tilfeller ikke kunne akseptere et forslag til frivillig gjeldsordning på grunn av manglende adgang til å ettergi gjeld. Hjemmel for dette finnes nå i gol. § 4-12 tredje ledd.

4. Nærmere om bakgrunnen for forslagene

4.1 Innledning

Det er flere grunner til at departementet nå foreslår endringer i gjeldsordningsloven. Dels har departementets egen regelverkskontroll avdekket behov for endringer, dels har eksterne undersøkelser og domstolspraksis vist at loven ikke fungerer godt nok på alle områder. Stortinget har også ved ulike anledninger påpekt behov for å vurdere enkelte sider ved loven på nytt.

4.2 Nærmere om anmodningene fra Stortinget

Det ble i 2005 fremlagt et representantforslag (dok. 8:95 – 2005-2006) for Stortinget hvor enkelte sider av gjeldsordningsloven ble berørt. I sin vurdering av forslagene uttalte Barne- og familiedepartementet:⁵

Departementet vil utrede behovet for endringer i gjeldsordningsloven som presiserer reglene om adgang til å fastsette alternative oppgjørsformer, herunder gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode, oppgjør ved engangsbetaling samt forsert nedbetaling (skyldneren skal betale et fast beløp men kan nedbetale dette i raskere tempo enn forutsatt, for eksempel ved ekstraarbeid, bidrag fra familie el.l.). Dette vil i så fall kreve lovendringer, og departementet vil foreta en nærmere utredning av spørsmålet i løpet av 2007.

Stortinget sluttet seg til komiteens innstilling uten at det ble fattet noe formelt vedtak på dette punkt.

I Innst. S. nr. 122 – 2005–2006 behandlet Stortinget Riksrevisjonens rapport om oppfølgingen av den tidligere forvaltningsrevisjonen av gjeldsordningsloven. Her heter det bl.a.⁶

K o m i t e e n er svært opptatt av at enkeltpersoners pådratte gjeldsforpliktelser ikke skal oppleves å bli en livslang fattigdomsfelle, men et forhold som kan håndteres innenfor en begrenset tidsperiode. På denne bakgrunn forutsetter k o m i t e e n at Regjeringen løpende vurderer om det bør gjøres endringer i regelverk og praksis for å sikre at de overordnende målene med gjeldsordningsloven blir ivaretatt. K o m i t e e n vil i den forbindelse særlig peke på viktigheten av at offentlige kreditorer konstruktivt bidrar til gjeldsordning når dette er hensiktsmessig. K o m i t e e n ber Regjeringen utarbeide klare retningslinjer både for hvordan det offentlige skal forholde seg til henvendelser om gjeldssanering/gjeldsordning og for når utestående fordringer bør inngå i en gjeldsordning.

⁴ Jf. lov 26. mars 2004 nr.16, Ot.prp. nr.107 (2002-2003) og Innst. O. nr. 7 (2003-2004).

⁵ Brev til familie- og kulturkomiteen datert 25. oktober 2006 (<http://www.stortinget.no/inns/2006/pdf/inns-200607-120>)

⁶ Innstillingen side 5 venstre spalte.

4.3 Forskning og statistikk

4.3.1 Innledning

Gjeldsordningsloven har vært gjenstand for en rekke forskningsprosjekter, avhandlinger mv. De fleste av disse er utarbeidet av Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) etter oppdrag fra departementet. Instituttet utarbeidet allerede i 1993 den første rapporten om loven. Denne var basert på en hovedoppgave i sosiologi hvor loven betraktes fra et rettferdighetsperspektiv. Kort tid etter, i februar 1994, kom så den første rapporten basert på undersøkelser av praktiseringen av loven. Etter dette har SIFO utarbeidet ytterligere tre slike rapporter, en i 2000 og to i 2005. Videre har en forsker ved SIFO utarbeidet en doktorgradsavhandling om loven. Departementet gjorde i forbindelse med den forrige revideringen av loven i 2002 rede for den forskning om loven som forelå til da.⁷ I det følgende gjennomgås resultatene fra enkelte nyere undersøkelser.

4.3.2 Gjeldsordninger under press, SIFO-rapport 3-2005

En gjeldsordning kan endres dersom det inntreffer omstendigheter som svekker skyldnerens betalingsevne. Motsatt kan endring også skje dersom forholdene bedres slik at skyldneren kan betale mer. Videre kan en gjeldsordning bli opphevet, altså annullert, dersom skyldneren har misligholdt betalingsplikten eller opptrådt uredelig i gjeldsordningsperioden. I denne undersøkelsen ønsket man å se nærmere på hvilke begrunnelser som ble anført for å få endret gjeldsordningene samt hvilke underliggende prosesser som utløser behovet for endringer. Det ble også gjort en vurdering av hvilken betydning livsoppholdssatsene har i forbindelse med endringssaker. Undersøkelsen ble basert på en gjennomgang og analyse av 78 endringssaker ved Oslo Byfogdembete.

Hovedfunnene i undersøkelsen er at de aktuelle skyldnerne er en "utsatt" gruppe mennesker som mangler buffere til å stå imot uheldige endringer i økonomien. De har også dårlige inntektsforhold. Omtrent halvparten hadde ikke inntekter nok til å komme opp på et levekårsnivå som tilsvarer livsoppholdssatsene etter gjeldsordningsloven. Inntrykket forsterkes ved at over halvparten av skyldnerne også er rammet av fysisk eller psykisk sykdom, eller har nære familiemedlemmer som er det. Undersøkelsen viser at skyldnere under gjeldsordning i stadig større grad også har andre problemer enn de økonomiske, særlig av helsemessig og sosial art.

SIFO finner imidlertid at den viktigste enkeltstående årsaken til at gjeldsordninger oppheves er at skyldneren "dropper ut av forhandlingene om endringer og gjør seg utilgjengelig".

Det pekes på som et spesielt problem at det tar lang tid før problemene identifiseres og reageres på.

Ifølge SIFO er det lite som tyder på at livsoppholdssatsenes størrelse har betydning for om en ordning oppheves eller ikke. På bakgrunn av at undersøkelsen gjaldt saker fra

⁷ Jf. Ot.prp. nr. 99 – 2001-2002

2003 vil livsoppholdssatser neppe være årsak til opphevelser i fremtiden heller (satsene er økt med ca 25 % fra 2003 til 2005).

Det påvises imidlertid også at uredelig adferd er en medvirkende årsak til at omkring en tredjedel av alle endringssaker i 2003 ender med opphevelse. En annen årsak til opphevelsene synes å være at mange skyldnere mangler innsikt i hvordan man skal håndtere vanskeligheter som oppstår i gjeldsordningsperioden. SIFO mener at det er behov både for nødhjelp og systemer som tidlig kan fange opp problemer som oppstår i gjeldsordningsperioden.

4.3.3 Gjeldsordninger i velstands-Norge, SIFO-rapport 7-2005

Saksmengden etter gjeldsordningsloven har utviklet seg på en uventet måte de senere årene. Til tross for generelt bedre tider og mindre gjeldsproblemer blant norske hushold begynte antallet gjeldsordningssaker overraskende å stige i 2002. Frem til da hadde det vært en jevn nedgang fra "toppåret" 1997. Stigningen har siden fortsatt, og i 2005 var saksmengden nesten oppe på 1997-nivået. Departementet engasjerte derfor i 2005 SIFO for å finne årsakene til dette. SIFO foretok en undersøkelse av et utvalg gjeldsordningssaker i 1999 og 2004 for om mulig å finne forskjeller og likheter i søkergruppene som kunne forklare utviklingen. Det ble særlig sett på ulikheter i sosiale forhold hos søkerne, samt sammensetningen i gjeldsmassen. Ved undersøkelsen av eventuelle endringer i gjeldsmassen ble det satt et særlig fokus på forbruksgjeld i form av kredittkortgjeld, usikrede smålån mv.

SIFO peker på noen meget iøynefallende funn med hensyn til forskjeller i *sosiale kjennetegn*. Undersøkelsen viste på dette området at andelen enslige og barnløse var steget sterkt. Ifølge SIFO er gruppen parfamilier med barn "nesten borte" i 2004 (fra 30 % til under 20 %). Et annet viktig funn er at tapsbringende boligsalg er halvert som forklaring på gjeldsproblemer. Derimot er det en sterk økning av saker hvor årsaken kan knyttes til sykdom og rusproblematikk. Andelen med lønnsinntekter er sunket fra 54 % i 1999 til 32 % i 2004. (Tilsvarende undersøkelse fra 1994, viste en andel lønsmottakere blant søkerne på ca 80 %).⁸

Utviklingen når det gjelder noen av årsakene til gjeldsproblemer har tallmessig vært slik (tall i prosent for 2004, tilsvarende tall for 1999 i parentes): Havarent næring 37 (43), forbruk 19 (10), boligsalg 32 (18), helse 50 (32), rus 18 (7). Flere årsaker forekommer selvsagt samtidig hos en og samme skyldner. *Inntektsforholdene* utviklet seg slik: Gjennomsnittsinntekt for søkere med lønnsinntekt 236 649 (222 333), for søkere uten lønnsinntekt 148 174 (157 072). Totale gjennomsnittsinntekter 176 744 (192 057).

Dersom man undersøker *gjeldsmessige forhold* fremkommer det en markant forskjell på gjeldsgraden.⁹ Denne er halvert på fem år (fra 9,7 i 1999 til 4,7 i 2004). Mest bemerkelsesverdig er det kanskje at også gjennomsnittlig gjeld per sak nesten er halvert i 2004 i forhold til 1999 (fra om lag 1.1 million kroner til ca 600 000 kroner). Dette har blant annet sammenheng med at boliggjelden har gått ned. Det er også grunn til å merke seg at mengden av forbruksgjeld som tas inn i ordningene er omtrent

⁸ SIFO-rapport 1/1994: "Gjeldsordningslovens første leveår".

⁹ Gjeldsgraden er forholdet mellom brutto årsinntekt og gjeld. En gjeldsgrad på 5 vil altså si at gjelden er fem ganger høyere enn årsinntekten. En forsvarlig gjeldsbelastning ved normal inntekt regnes normalt å være omkring 2-3.

uendret fra 1999 til 2004. SIFO nevner spesielt at det ikke er spor av noen "forbruksfest" i det undersøkte materialet. Også dette kan sies å være et overraskende funn på bakgrunn av at det har vært en sterk økning i husholdenes opptak av forbruksgjeld i denne perioden. Videre er andelen som ikke har inntekter nok til å få utnyttet livsoppholdssatsene fullt ut steget fra 47 % i 1999 til 71 % i 2004. Denne økningen har ifølge SIFO mest å gjøre med økte boligutgifter.

Utviklingen i gjeldssammensetningen har vært slik (prosentvis forekomst av ulike typer gjeld i 2004, tall for 1999 i parentes): Straffegjeld 1,9 (0,4), næringsgjeld 9,4 (12,0), bidragsgjeld 1,3 (1,3), boliggjeld 7,0 (4,7), skattegjeld 24,6 (16,9), forbruksgjeld og "annen gjeld" 55,9 (64,6).

SIFO konkluderer med at det er et sammensatt årsaksbilde bak økningen i antallet gjeldsordningssaker. På den ene siden gir undersøkelsen grunnlag for å si at veksten skyldes inntog av nye typer søkere. Dette gjelder særlig skyldnere med høy skattegjeld. Dette gjelder 10 % av sakene i 2004. Hva økningen ellers skyldes finner SIFO det vanskelig å si noe sikkert om, men peker på hovedinntrykket om at søkerne i 2004 fremstår som en ressurs svak gruppe, med problemer knyttet til helse, rus og økonomisk evne.

4.3.4 Doktoravhandling om gjeldsordningsloven

Forsker Per Arne Tuft ved SIFO tok i 2005 doktorgraden ved Universitetet i Oslo (dr. polit.) på avhandlingen "Gjeldsordning som fortjent? - En studie av oppfatninger om rettfærdige levekår under gjeldsordning".

Avhandlingen setter særlig søkelyset på koblingen mellom moral og rettfærdighet på den ene siden, og spørsmålet om levekår under gjeldsordning på den andre. Gjennom analyse av kvantitative og kvalitative data avdekkes hvilke faktorer som påvirker folks oppfatninger om hva som er rimelige levekår i gjeldsordningsperioden. Tuft søker særlig å avdekke om folks sosiale posisjon (klassetilhørighet), har betydning for rettfærdighetsbetraktningene omkring gjeldsordningsloven.

Oppfatningene om hvordan gjeldsordningsloven fungerer i praksis og om man synes det er berettiget å ha en slik lov er varierende. Man er positiv til lovens eksistens, både av hensyn til skyldneren og til samfunnet. Samtidig peker man på faren for at loven kan bli misbrukt hvis den er for liberal, og virke som straff dersom den er for streng. Mange, særlig representantene fra arbeiderklassen, betrakter gjeldsordning som et fengsel. Det er tre grunner til dette. Lave levekårene er tuffe, pengebruken bestemmes av andre, samt at ordningen fungerer som straff.

Når det gjelder holdningene til levekår under gjeldsordning, finner Tuft blant annet at det er en utbredt oppfatning at man bør leve moderat og gå noe ned i levestandard som motytelse for å få gjeldsordning. Men det er svært få som mener at man må gå ytterligere ned dersom levestandarden i utgangspunktet var lav. Dette er et uttrykk for at man da vektlegger hensynet til skyldnerens velferd. Det er ikke stemning for at skyldneren skal ha mindre enn sosialkontorets minstesatser til livsopphold under en gjeldsordning. Det er også et aspekt i forhold til skyld inne i bildet. Jo mer man mener

låntakeren kan klandres, jo mindre av inntekten er man villig til å gi vedkommende anledning til å sette av til livsopphold.

I avhandlingen undersøkes også publikums forståelse og holdninger til gjeldsproblemene årsaker. Her finner Tuftes at det er forskjeller i vurderingene mellom arbeiderklassen og middelklassen. Arbeiderklassen antar i større grad at gjeldsproblemene er selvforskyldte. Publikums forklaringer på gjeldsproblemer er mange, men kan etter Tuftes mening kategoriseres slik (argumentene er ordnet etter i hvilken grad låntakeren tillegges ansvaret for problemene):

- uansvarlige kreditorer,
- uforutsigbare renter og boligpriser,
- sykdom, uførhet og samlivsbrudd,
- manglende ressurser (inntekter/utdanning),
- uforsiktig økonomisk adferd,
- liten privatøkonomisk planleggingsevne,
- overdreven livsstil.

Tuftes konkluderer med at gjeldsordningsloven, slik den fungerer i dag, langt på vei ikke utfordrer folks rettferdighetsoppfatninger. Det virker stort sett ikke støtende på folk at ulike typer gjeld vurderes ulikt, at gjelden slettes etter fem år og ikke umiddelbart, eller at livsoppholdssatsene i gjeldsordningsperioden ligger noe under minstepensjonen. Det er samtidig en viss forskjell i synet på gjeldsordningsloven mellom middelklassen og arbeiderklassen.

4.3.5. Statistikk

Brønnøysundregistrene (Løsøreregisteret) fører månedlig statistikk over saksmengden etter gjeldsordningsloven bl.a. i form av åpne gjeldsforhandlinger og fastsatte gjeldsordninger. Saksmengden har variert relativt mye i den tiden loven har vært i kraft, jf. nedenforstående statistikk over årlig antall åpne gjeldsforhandlinger siden loven trådte i kraft (kilde Brønnøysundregistrene).

1993	1 101
1994	2 076
1995	2 375
1996	2 649
1997	2 823
1998	2 171
1999	1 729
2000	1 747
2001	1 594
2002	1 639
2003	1 995
2004	2 559
2005	2 671
2006	2 138
2007	2 087

5. Kravet om utenrettslige forhandlinger ("egenforsøk")

5.1 Innledning

Gjeldsordningsloven stiller krav om at den som skal søke om gjeldsforhandlinger først må ha forsøkt å løse problemene på egen hånd ("egenforsøket"). Dette er begrunnet med at en gjeldsordningssak etter loven er ressurskrevende både for samfunnet og de involverte parter, og bare bør igangsettes når det ikke er mulig å komme frem til en frivillig ordning. En frivillig ordning uten rettsapparatets mellomkomst antas også å være mindre belastende for skyldneren.

Det er blitt fremholdt at egenforsøket forsinker prosessen med å komme frem til en gjeldsordning og medfører dobbeltarbeid for det offentlige. Det hevdes også å være uforholdsmessig vanskelig å oppnå frivillige ordninger utenfor gjeldsordningslovens system. Enkelte har derfor tatt til orde for at kravet om egenforsøk bør tas ut av loven.

En nyere undersøkelse fra SIFO (jf. punkt 5.4 nedenfor) viser imidlertid at det inngås et høyt antall gjeldsordninger også utenfor gjeldsordningsloven. Departementet antar at en rekke av disse ordningene er kommet i stand som følge av kravet om egenforsøk, og at både namsmennene og domstolene med dette avlastes i betydelig grad. På den annen side viser erfaringer fra praksis at egenforsøket også medfører enkelte ulemper, særlig i form av forlenget total saksbehandlingstid i de tilfeller forsøket mislykkes. Departementet vil på denne bakgrunn gå inn for å videreføre prinsippet om egenforsøk, men samtidig foreslå en tilføyelse i loven med sikte på å lette kravene for saker som er lite egnet for utenrettslig løsning.

5.2 Nærmere om gjeldende rett

Bestemmelsen om egenforsøk finnes i gjeldsordningsloven § 1-3 annet ledd, og lyder slik:

Det kan ikke åpnes gjeldsforhandling etter loven her før skyldneren etter evne har forsøkt å komme frem til en gjeldsordning med fordringshaverne på egen hånd.

Regelen begrunnes slik i lovforarbeidene: *Det stilles... krav til at skyldneren, så langt det er rimelig å kreve, har forsøkt å forhandle med kreditorene på egen hånd. En gjeldsforhandling etter denne lov er en omstendelig behandling som medfører store byrder både for skyldner og kreditoren. Det er også kostnadskrevende for alle involverte og bør i størst mulig grad unngås i de tilfeller hvor det er mulig å nå fram til avtaler på egen hånd.*¹⁰

Et egenforsøk etter loven vil som utgangspunkt måtte bestå i at skyldneren skaffer seg en oversikt over sin økonomiske situasjon, presenterer denne for sine kreditorer, og fremsetter et rimelig løsningsforslag. Dette vil imidlertid for de fleste tilfeller kreve en viss innsikt i økonomiske og juridiske spørsmål. Ved vurderingen av om kravet til

¹⁰ Jf. Innst. O. nr 90 (1991-92) side 35.

egenforsøk ”etter evne” er oppfylt skal det derfor særlig tas hensyn til skyldnerens personlige ressurser, sakens omfang og vanskelighetsgrad, samt hvordan kreditorene forholder seg. I lovforarbeidene er det bl.a. pekt på at enkelte kreditorer avviser forhandlingsforsøk uten videre.¹¹ Regelen innebærer videre at det skal gjøres en individuell vurdering av hvert enkelt tilfelle, og at det ikke kan oppstilles noen generelle standardkrav eller minimumskrav til egenforsøkets innhold. Dersom skyldneren ikke er i stand til å gjennomføre noe egenforsøk, skal lovens vilkår anses oppfylt. Etter omstendighetene kan imidlertid skyldneren pålegges å søke bistand, fortrinnsvis hos kommunal gjeldsrådgiver, jf. punkt 5.4.

Det er sparsomt med veiledende rettspraksis omkring regelen om egenforsøk. De avgjørelser som finnes er sprikende og ofte så konkret begrunnet at de har liten verdi utenfor den enkelte sak.¹² I juridisk teori synes det å være ulike oppfatninger om hvilke krav som kan stilles.¹³

5.3 Nordisk rett

I de øvrige nordiske landene er det noe ulike regler på dette området. Etter den svenske ”skuldsaneringslagen” hadde man tidligere et krav om egenforsøk, men dette er nå tatt ut av loven. Finland har i sin lovgivning et krav om egenforsøk, men dette praktiseres visstnok meget lempelig.¹⁴ Etter dansk rett er det ingen krav til forutgående forhandlinger. Departementet antar at det er av særlig interesse å se nærmere på de svenske erfaringene, og bakgrunnen for at ordningen der ble fjernet.

¹¹ Jf. Innst. O. nr 90 (1991-92) side 35.

¹² I LF-200434919 synes retten uten videre å legge til grunn at det er tilstrekkelig for å oppfylle vilkåret å søke bistand i kommunen, jf. også LH-2000-00486, hvor resultatet ble det samme. I LH-2003-1226 ble det ansett tilstrekkelig at skyldneren hadde oppsøkt en advokat, uten at dette hadde avstedkommet noen løsning. I LE-1997-00494 kom retten til at det ikke var tilstrekkelig å ta kontakt med kreditorene uten å gå i reelle forhandlinger med dem, men det i LE-1994-00027 ble lagt stor vekt på at skyldneren hadde gode økonomiske forutsetninger for å nå frem til en utenrettslig avtale og at dette derfor burde prøves. Skyldneren hadde en årsinntekt på kr 350 000 og en gjeld på kr 735 000. Kreditorene hadde oppfordret skyldneren til å komme med betalingsforslag. I LE- ble det lagt vekt på at skyldneren hadde fått med seg alle kreditorene unntatt en på en utenrettslig avtale. Det ble også lagt vekt på at skyldneren hadde alminnelig gode inntekter (kr 230 000 brutto pr år) og at problemene dels hadde sammenheng med ugunstige betalingsvilkår. Retten mente at det da burde forhandles mer, og nektet åpning. I sak LA-1998-1606 nektet retten å åpne gjeldsforhandlinger begrunnet med manglende egeninnsats. Det ble lagt vekt på at det i saken var et ”begrenset antall profesjonelle kreditorer som formodentlig ville være i stand til å vurdere et saklig og begrunnet forslag, selv om tilgjengelige ressurser er begrenset”. Det var ingen dividende i saken.

¹³ *Huser* (1995) mener at det må kunne kreves seriøse forøk på å få til en ordning med alle eller med de fleste av kreditorene (side 227), men peker på at det må tas hensyn til skyldnerens evner. *Moe* (2003) antar at man av loven og forarbeidene ”kan slutte at skyldneren plikter å ta kontakt med kreditorene, legge frem et forslag til gjeldsordning, innhente kreditorenes standpunkt til forslaget og overfor namsmyndighetene dokumentere at han har gjort dette” (side 57). *Moe* modifierer imidlertid dette i neste avsnitt (side 58) ved å fremholde at skyldneren ”i alle fall” må kunne dokumentere at han har vært i kontakt med kreditorene. *Graver* (1996) synes å mene at det bare kan oppstilles moderate plikter for skyldneren på dette området, og viser særlig til at det må tas hensyn til skyldnerens subjektive situasjon.

¹⁴ SOU 2004:81 side 88. Flertallet av skyldnere i Finland har likevel henvendt seg til en kommunal gjeldsrådgiver før de har fremmet søknad om gjeldssanering. Dette har sammenheng med at kommunen er tillagt et direkte ansvar for å forberede og bistå i forbindelse med en søknad om gjeldssanering.

Etter den svenske loven (lov 1994:334, skuldsaneringslagen) skulle det ved vurderingen av om gjeldsforhandlinger kunne åpnes, legges vekt på i hvilken grad skyldneren hadde forsøkt "att på egen hand nå en oppgørelse med sine borgenärer". I SOU:2004:81 (side 92 flg.) beskrives dette vilkåret nærmere. Om kravene til skyldnerens aktivitet heter det bl.a. (oversatt av departementet):

"Skyldnerens egenforsøk er det vesentligste i det første steget,¹⁵ som imidlertid også består av det som den kommunale gjeldsrådgivningen utfører i denne forbindelse. At skyldneren har gjort betydelige anstrengelser i egenforsøket er en forutsetning for at det skal kunne bli aktuelt med gjeldssanering i steg 2 eller steg 3. Et materielt krav for å oppnå gjeldssanering er således at skyldneren har gjort et ordentlig egenforsøk. Dette kravet er også opprettholdt og utviklet i den overrettspraksis som til nå foreligger. For at skyldneren skal anses å ha gjort et fullgodt egenforsøk kreves at denne har tilskrevet samtlige kreditorer og nøye redegjort for sine inntekter og utgifter, sin gjeld og formue samt familiesituasjon. Skyldneren må også ha kommet med et forslag til oppgjør. Det aksepteres dog undertiden at skyldneren kun har tilskrevet de fleste og største kreditorene. Det stilles likevel jevnt over høye krav til skyldnerens egenforsøk".

Departementet antar etter dette at kravene i den svenske loven var langt strengere på dette området enn etter gjeldende norsk rett. Den svenske loven manglet for eksempel reservasjonen "etter evne" i den aktuelle bestemmelsen.

Om kommunenes rolle heter det videre: "I den praktiske anvendelsen av bestemmelsen har skyldneren vanligvis stort behov for hjelp og støtte. Dette forutså også lovgiveren, ved at kommunene ble pålagt en plikt i skuldsaneringslagen til å gi råd og veiledning til gjeldstyngede personer".

Erfaringene med bestemmelsen om egenforsøk var imidlertid ikke gode i Sverige. Riktignok hadde de aller fleste skyldnere som søkte om gjeldsordning fått hjelp av kommunene (i 2002 hadde 2843 av de totalt 3 496 som fikk gjeldsordning fått forutgående bistand fra kommunen),¹⁶ men løsningsgraden i sakene ble vurdert som lav. I årene 2002 og 2003 var antallet "helhetsløsninger"¹⁷ respektive 11 og 10 prosent av antallet avsluttede saker. Rådgiverne påpeker at det er lettest å få til løsninger dersom skyldneren har få kreditorer, ikke alt for stor gjeld og samtidig noe betalingsevne. Konklusjonen i den svenske utredningen er følgende:

"Lovgiverens mål om at de fleste gjeldsordninger skulle løses allerede i det første steget gjennom det såkalte egenforsøket er ikke oppnådd. Utredningen har i stedet vist at skyldnernes forutsetninger for å nå frem til en frivillig ordning med sine kreditorer i det første steget har vært meget begrensede".

¹⁵ Dette er det første "steget" etter den svenske loven. De to andre stegene er hhv. forslaget til frivillig ordning og tingsrettens beslutning om tvungen ordning.

¹⁶ Jf. Svenske Konsumentverkets PM 2003:26

¹⁷ Løsninger som innebærer en frivillig betalingsavtale mellom skyldneren og samtlige kreditorer med det formål at problemene skal være løst når avtalen er gjennomført.

Utredningen konkluderer også med at "trestegsordningen" har hatt negativ betydning for *saksbehandlingstiden*. Det heter bl.a. om dette: "Den fremste årsaken til at den totale saksbehandlingstiden er lang er at gjeldsordningssaken består av tre steg og at skyldneren må gjennom ett steg for å kunne gå videre til det neste. Kravet om egenforsøk ble etter dette tatt ut av skuldsaneringslagen (jf. lov 2006:548)¹⁸

5.4 Egenforsøk og økonomisk rådgivning i kommunene

Kommunene har lenge hatt plikt til å hjelpe personer med sosiale problemer, herunder plikt til å gi råd og veiledning til personer med økonomiske vanskeligheter. Fra 1993 ble dette aktualisert ved at kommunene fikk ansvaret for gjeldsrådgivningstjenesten som frem til da hadde ligget i Forbruekrrådet. Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002/2003 ble rådgivningsplikten ytterligere presisert ved at følgende bestemmelse ble tatt inn i gjeldsordningsloven § 1-5:

Kommunen skal så langt det er mulig bistå en skyldner som forsøker å komme frem til en utenrettslig gjeldsordning eller liknende med sine fordringshavere, jf. lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. § 4-1.

I forarbeidene til loven omtales regelen bl.a. på denne måten:

"Bestemmelsen vil også være en påminnelse om at det kan kreves at en skyldner som ikke selv makter å løse sine økonomiske problemer, etter omstendighetene kan måtte søke bistand i kommunen før gjeldsforhandling etter loven kan åpnes (...). Dersom saken ligger slik an at det er svært lite sannsynlig at den kan løses utenrettslig, vil vilkåret i § 1-3 tredje ledd første punktum i regelen være oppfylt."¹⁹

Skyldnere som ikke selv er i stand til å forhandle med kreditorene kan dermed etter gjeldende rett sies å ha en plikt til å søke bistand i kommunen før gjeldsforhandlinger kan åpnes. Samtidig vil alle kommunene ha plikt til å sørge for et tilfredsstillende tilbud om råd og veiledning til personer med økonomiske problemer.

Også i Norge medfører kravet om egenforsøk at mange oppsøker den kommunale gjeldsrådgivningstjenesten før de søker om gjeldsforhandlinger etter loven. Det er sparsomt med statistikk omkring dette, men Statens Institutt for Forbruksforskning har nylig gjennomført en undersøkelse om økonomisk rådgivning på sosialkontorene som forteller en del om saksmengden.²⁰ Her fremkommer det at antall nye saker²¹ i 2006 anslagsvis var ca 18 000. Av disse ble oppunder 16 000 registrert som avsluttede. 17 % av sakene ble oversendt namsmannen for behandling under gjeldsordningsloven. Det ble forhandlet med kreditorene i ca 10 000 saker, og i ca 3 700 av disse ble det utarbeidet betalingsplaner som medførte tap for kreditorene, altså en ordning lik eller svært nær en gjeldsordningssak etter loven. Nærmere 70 % av disse sakene anses som permanent løst.

¹⁸ Jf. www.notisum.se (rättsnätet)

¹⁹ Ot.prp. nr. 99–2001-2002 side 98.

²⁰ Prosjektnotat nr 5-2007 (http://www.sifo.no/page/Nyheter/Publikasjoner_detaljer/10178/71928.html)

²¹ "Sak" er her definert som "sak hvor gjeld inngår som et hovedproblem og som behandles av økonomiske rådgivere/den eller de på sosialkontoret som har ansvar for økonomisk rådgivning og gjeldssaker".

Det vil selvsagt være lettest å løse de sakene hvor kreditor ikke påføres tap, og i disse sakene er det normalt heller ikke tale om varig betalingsudyktighet. Det må likevel kunne antas at i alle fall omkring halvparten av de potensielle "gjeldsordningssakene" synes å finne sin løsning i kommunene.

5.5 Departementets vurdering

Den viktigste innvendingen mot egenforsøket er at det kan forsinke prosessen med å komme frem til en gjeldsordning. Nødvendige forhandlinger og avklaringer omkring en utenrettslig gjeldsordning vil kunne pågå fra noen måneder og opp mot et år og kanskje lenger. Dersom skyldneren kunne ha henvendt seg direkte til namsmannen ville denne tiden vært spart. Kravet om egenforsøk kan dessuten tenkes å medføre unødig ressursbruk ved at det leder til dobbeltarbeid både for det offentlige og kreditorene. Prosessen hos den kommunale gjeldsrådgivningstjenesten er ofte svært lik den hos namsmannen, og kreditorene må dermed gi opplysninger om gjeldsforhold, ta stilling til løsningsforslag mv. flere ganger.

På den annen side synes det klart at et høyt antall potensielle gjeldsordningssaker blir løst av kommunale gjeldsrådgivere, trolig omkring halvparten, jf. punkt 5.4 foran. Dette innebærer at kommunene avlaster namsmannen og domstolsapparatet i betydelig grad. Den viktigste begrunnelsen for egenforsøket var nettopp at en ikke bør belaste rettsapparatet mv. med saker som kunne vært løst utenrettslig. Slik departementet ser det, kan det på denne bakgrunn vanskelig hevdes at ordningen med egenforsøk ikke har virket etter sin hensikt.

En gjeldssak kan også lett tenkes å være av en slik karakter at gjeldsordning etter loven kan være unødvendig eller for omstendelig i forhold til sakens omfang. En utenrettslig løsning ved hjelp av økonomisk rådgiver vil da kunne være et bedre alternativ. Tidlig kontakt med rådgivningstjenesten kan også være viktig på grunn av at kommunen råder over et bredt spekter av virkemidler som bør være prøvd eller i alle fall være vurdert før saken går til namsmannen. Som eksempler kan nevnes refinansiering av skyldnerens gjeld gjennom startlån, overgang til rimeligere bolig i samråd med boligstjenesten, bistand til å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter som f. eks. bostøtte, trygd, nedsatt skatt mv. Kravet om egenforsøk vil således kunne bidra til at flere kommer i kontakt med kommunens hjelpeapparat.

I noen tilfeller er det små muligheter til å komme frem til en utenrettslig løsning. Dette kan ha sammenheng med flere forhold, for eksempel at saken er svært vanskelig eller omfangsrik, at man på forhånd kjenner til at kreditorene er passive eller avvisende til å finne en løsning osv. Det kan derfor være hensiktsmessig at det skjer en viss utvelgelse av de sakene som bør prøves utenrettslig. Det må her tas utgangspunkt i at de fleste søkere ikke vil ha tilstrekkelige forutsetninger for å kunne gjennomføre kreditorforhandlinger, etablere avtaler om gjeldssanering mv. på egen hånd. Dette krever fagkunnskaper som det i alminnelighet ikke kan forventes at folk flest er i besittelse av. Det kan også generelt være vanskelig for en privatperson å nå frem til kreditorene helt på egen hånd. Løsningsmulighetene utenrettslig vil derfor i stor

utstrekning avhenge av i hvilken grad kommunen kan hjelpe skyldneren. Kommunen har plikt til å yte slik bistand, men bare ”så langt det er mulig”, jf. lovens § 1-5.

Mange saker kan ligge slik an at ikke kommunen i særlig grad kan bidra til en løsning. Dersom kommunen finner at saken ikke egner seg for utenrettslig behandling, eller ikke har lykket med å finne en løsning, bør den slik departementet ser det kunne gi en anbefaling til namsmannen om å foreta en vurdering etter gjeldsordningsloven dersom skyldneren ønsker det. Da bør kravet til egenforsøk anses oppfylt. Ved at det foretas en slik ”siling” av hvilke saker som skal gjennom egenforsøk antar departementet at andelen utenrettslige løsninger kan økes ytterligere, og at færre skyldnere dermed må vente på utenrettslige forhandlinger som ikke fører frem. Utvelgelsen av saker som bør prøves utenrettslig vil etter dette kunne skje både hos namsmannen og i kommunen, alt etter hvor skyldneren måtte henvende seg først. Departementet vil foreslå at kriteriene for hvilke saker som anses egnet for egenforsøk bør fremgå av loven.

5.6 Departementets forslag

Departementet vil foreslå et nytt tredje ledd i lovens § 1-3 hvoretter gjeldsforhandlinger kan åpnes dersom det med grunn må antas at utenrettslig gjeldsforhandling ikke kan oppnås.

§ 1-3 tredje ledd skal lyde:

Det kan ikke åpnes gjeldsforhandling etter loven her før skyldneren etter evne har forsøkt å komme frem til en gjeldsordning med fordringshaverne på egen hånd.

Gjeldsforhandling kan åpnes uhindret av annet ledd dersom det er grunn til å anta at skyldnerens forhandlinger med fordringshaverne ikke vil føre frem. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på skyldnerens personlige ressurser og sakens omfang og karakter. Det skal også legges vekt på kommunens muligheter til å yte bistand i saken, jf. § 1-5. Dersom saken er oversendt fra kommunen med anbefaling om vurdering etter loven her, skal vilkåret i annet ledd anses oppfylt.

6. Låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden

6.1 Innledning

Den som er under gjeldsforhandlinger etter gjeldsordningsloven kan ikke stifte ny gjeld uten kreditorenes samtykke, fordi dette antas å ville redusere mulighetene for å komme frem til en gjeldsordning. Adgangen til å kunne stifte gjeld med kreditorenes samtykke er i hovedsak begrunnet med at man ikke har ønsket å hindre låneopptak i forbindelse med refinansiering. Departementet har kommet til at denne regelen bør endres slik at det er tilstrekkelig med samtykke fra namsmannen for å foreta låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden. Det kan være et reelt lånebehov under forhandlingene, og det er upraktisk å måtte innhente et positivt samtykke fra alle kreditorene i denne sammenhengen. Det kan i denne perioden både være behov for refinansiering av eldre gjeld og opptak av boliglån.

6.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven § 3-5 bokstav (d) lyder slik:

(Skyldneren plikter i gjeldsforhandlingsperioden:)

(d) å ikke stifte ny gjeld uten etter fordringshavernes samtykke, eller foreta andre disposisjoner som er egnet til å skade kreditorenes interesser.

I følge forarbeidene er den nærmere bakgrunnen for forbudet mot gjeldsstiftelse under gjeldsforhandlingene at det er lite trolig at noen gjeldsordning kommer i stand dersom skyldneren etablerer nye økonomiske forpliktelser i denne perioden. Det antas at dette vil kunne vanskeliggjøre gjennomføringen av en eventuell gjeldsordning. Det presiseres imidlertid at forbudet mot gjeldsstiftelse ikke skal forstås slik at bestilling av varer og tjenester uten samtidig betaling ikke skal kunne gjøres i de tilfeller hvor samtidig betaling er ”høyst uvanlig”.²²

Bestemmelsen vil ikke ramme bestilling av telefonabonnement, strøm, abonnementer eller andre ytelser som normalt betales etterskuddsvis. Heller ikke ubetalt restskatt, TV-lisens, eventuell årsavgift på bil mv. er ment å skulle omfattes av forbudet. Dette er ikke ”stiftelse” av gjeld. Opptak av boliggjeld, refinansiering av gammel gjeld, avtale om en håndverkstjeneste eller kjøp på postordre mot etterskuddsvis betaling vil imidlertid omfattes og dermed nødvendiggjøre kreditorenes samtykke. Det samme må gjelde låneopptak fra privatpersoner, uttak av studielån, belastninger på eventuelle kredittkort eller bruk av såkalt ”lønnskontokreditt” og liknende.

Gjeldsordningsloven har ingen bestemmelser om hvilke følger et brudd på forbudet mot gjeldsopptak i forhandlingsperioden skal ha. Aktuelle sanksjoner vil imidlertid kunne være at saken heves, jf. § 3-7, eller at gjeldsordning nektes stadfestet etter støtendekriteriet, jf. § 5-4 første ledd bokstav (a). I rettspraksis er spørsmålet vurdert noe forskjellig.²³

6.3 Departementets vurdering

Skyldnere som er under gjeldsforhandling har i alminnelighet ikke legitime behov for å stifte ny gjeld i denne perioden. Dette vil normalt også være svært vanskelig ved at skyldnere som får innvilget gjeldsordning i regelen har pådratt seg betalingsanmerkninger hos kredittopplysningsselskapene. Uansett vil åpning av gjeldsforhandling medføre en slik anmerkning, noe som normalt utgjør en effektiv sperre for nye låneopptak. Unntaksvis kan det likevel være behov for å stifte ny gjeld. Det tenkes da bl.a. på stiftelse av ny boliggjeld, for eksempel etter ordningen med såkalt startlån (tidl. etableringslån) i samarbeid med kommunen, refinansiering av eldre gjeld, mindre lån fra NAV (tidl. sosialtjenesten) til nødvendige varer eller tjenester mv.

²² Ot.prp. nr. 81 (1991-92) side 59 venstre spalte

²³ Jf. LE-1996-664 hvor flertallet antok at et låneopptak på kr 9 000 ikke i seg selv ville medføre at gjeldsordning måtte anses som støtende. I LE-1999-72 synes imidlertid pådratt medansvar for boliggjeld på 120 000 å være ansett som støtende.

Stiftelse av ny gjeld kan etter omstendighetene framstå som både nødvendig og fornuftig, også om det skjer under gjeldsforhandlinger. Etter gjeldende rett må skyldneren innhente samtykke fra samtlige kreditorer i slike tilfeller. Dette betyr i praksis at hver enkelt kreditor må kontaktes og avgi et positivt samtykke. I saker med mange kreditorer vil dette kunne medføre svært mye arbeid. Det kan også tenkes at enkelte kreditorer ikke vil bry seg om en slik henvendelse, eller nekte på grunnløs eller usaklig basis. Noe låneopptak kan etter gjeldende rett heller ikke da komme i stand. Det foreslås derfor at regelen endres slik at det er tilstrekkelig med namsmannens samtykke. Det vil foruten å utgjøre en stor praktisk lettelse også medføre at det blir en offentlig kontroll med vurderingen. Dette vil gi skyldneren bedre rettsikkerhet ved at en nektelse vil kunne påklages etter de alminnelige reglene i tvangsfullbyrdelsesloven.²⁴ Skyldneren vil også bli skånet for eventuelle grunnløse nektelser fra kreditorene.

6.4 Departementets forslag

Departementet vil foreslå at gjeldsordningsloven § 3-5 bokstav (d) endres slik at ordet "fordringshavernes" erstattes av "namsmannens". Bestemmelsen blir da lydende slik:

§ 3-5 Skyldnerens plikter i gjeldsforhandlingsperioden

Skyldneren plikter i gjeldsforhandlingsperioden:

(d) å ikke stifte ny gjeld uten etter *namsmannens* samtykke, eller foreta andre disposisjoner som er egnet til å skade kreditorene.

7. Gjeldsordning for skyldnere bosatt utenfor Norge

7.1 Innledning

Etter gjeldsordningsloven stilles det krav om at søknad skal leveres namsmannen der skyldneren bor. Av dette følger at skyldnere bosatt utenfor Norge ikke kan oppnå gjeldsordning uten å flytte tilbake til landet. Dette kan være svært upraktisk og i noen tilfeller unødvendig. Departementet vil derfor foreslå en regel som åpner for at søknader fra utlandet kan godtas dersom det er ubetenkelig med hensyn til sakens opplysning og gjeldsforhandlingenes gjennomføring å akseptere søknaden. Departementet går inn for at saksbehandlingen bør skje på et fast sted, for eksempel ved et av byfogdembetene eller i et av de større namsmannsdistriktene.

7.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven har ingen direkte bestemmelse om at kun personer bosatt i Norge kan oppnå gjeldsordning. Etter loven må det imidlertid søkes om gjeldsforhandlinger hos namsmannen "på det sted der skyldneren bor", jf. § 2-1 første ledd, noe som vil medføre at søknaden må leveres i Norge. Dette har gjennomgående også vært konklusjonen i rettspraksis og i teorien.²⁵ Det er imidlertid ikke noe krav til botid i

²⁴ Jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 5-16

²⁵ Jf. for eksempel LE-2001-524 (RG-2002-44) hvor det heter: "Det fremgår av gjeldsordningsloven § 2-1 første ledd at søknad om gjeldsordning skal fremsettes for namsmannen på det sted skyldneren bor. Det innebærer at

landet eller at søkeren må være norsk statsborger. Heller ikke behøver gjelden å være til norske kreditorer. Skyldneren kan også flytte ut av landet etter åpning, forutsatt at dette kan gjøres uten å skape problemer for gjeldsforhandlingen, og i hvert fall så snart gjeldsordning er kommet i stand.

Spørsmålet om det bør være mulig å søke om gjeldsordning fra utlandet har også blitt aktualisert som følge av at adgangen til utleggstrekk overfor utenlandsboende nylig er presisert i norsk rett. Etter tidligere praksis ble det de fleste steder²⁶ ikke nedlagt utleggstrekk i for eksempel trygdeytelser fra Norge dersom skyldneren ikke hadde hjemting her. Dette ble endret ved at Høyesterett i 2005 fastslo at tvangsfullbyrdelsesloven på dette punkt (§ 7-3 annet ledd første punktum) ikke var til hinder for slikt utleggstrekk. Kort tid etter ble også den aktuelle lovbestemmelsen endret slik at spørsmålet ikke lenger skulle fremstå som tvilsomt.²⁷ Videre kan det nevnes at særnamsmenn (skatteoppkrever, Statens Innkrevingsentral mv.) både etter tidligere og gjeldende rett har kunnet nedlegge utleggstrekk hos personer bosatt i utlandet som har inntekter fra Norge.

7.3 Nordisk rett

Dansk og svensk rett forutsetter i utgangspunktet at skyldneren skal være bosatt i landet for å kunne oppnå gjeldsordning. Den danske konkursloven (som inneholder reglene om gjeldssanering) krever at skyldneren skal ha hjemting i Danmark, mens den svenske loven forutsetter at skyldneren har såkalt "hemvist", dvs. i praksis står i folkeregisteret i Sverige. Skyldnere som er bosatt utenfor Sverige kan altså søke fra det landet vedkommende eventuelt er bosatt i, så lenge "hemvisten" er i Sverige. Den svenske loven bestemmer at søknaden i slike tilfeller skal leveres til namsmyndigheten (kronofogden) i Stockholm. Kravet om at skyldneren må ha "hemvist" i Sverige begrunnes med at gjeldsordning bare bør komme i stand for personer som har en fast tilknytning til landet. Den som tilfeldig oppholder seg i Sverige kan dermed ikke få gjeldsordning der etter svensk rett.

7.4 Departementets vurdering

Både utestående beløp og antall inkassokrav mot utenlandsboende nordmenn er relativt sett meget høyt og viser at mange i denne gruppen har store gjeldsproblemer. I følge opplysninger fra inkassobransjen har norske kreditorer ca 35 000 inkassokrav mot personer med adresse utenfor Norge, og disse skylder nærmere 2 mrd. kroner. Hovedtyngden utgjøres av personer bosatt i de nordiske landene samt Spania. Mange av disse har utleggstrekk i sine trygdeytelser, og disse trekkene utgjør i gjennomsnitt ca 5-6 000 kr pr måned. Det er anslått at ca 10 prosent av alle nordmenn bosatt i Spania har utlegg i sine trygdeytelser. Nordmenn bosatt i Spania har en inkassogjeld på ca 300 millioner, mens tilsvarende tall for nordmenn som bor i Sverige er ca 750 millioner kroner.²⁸ Det er grunn til å anta at en del av disse personene vil oppfylle vilkårene i gjeldsordningsloven bortsett fra kravet om at søknaden skal leveres på bostedet. For

det kun er personer med bopel i Norge som kan søke om gjeldsordning her". Se også Huser, Gjeldsforhandling og konkurs, bind II side 456.

²⁶ Praksis var riktignok litt ulik rundt i landet.

²⁷ Jf. Rt-2005-750, Innst.O. nr. 111 (2004-2005)

²⁸ kilde: Lindorff International, Aftenposten

mange av disse er det lite aktuelt å flytte tilbake til Norge på grunn av arbeidssituasjonen eller av helsemessige/familiære årsaker.

Departementet antar at nordmenn vil bosette seg i utlandet i økende grad i fremtiden. Mange av disse kjøper bolig finansiert ved lån i Norge. Dette øker risikoen for at flere utenlandsboende kan bli rammet av gjeldsproblemer.

Bestemmelsen om at skyldneren skal søke om gjeldsforhandling hos namsmannen på sitt hjemsted er i hovedsak begrunnet i hensynet til sakens opplysning og at skyldneren skal gis best mulig adgang til å ivareta sine interesser. I gjeldsordningssaker møter skyldneren normalt personlig frem hos namsmannen, og i tillegg kan namsmannen på sin side ha behov for å foreta hjemmebesøk hos skyldneren. Saksbehandlingen etter gjeldsordningsloven kan dermed innebære gjøremål som krever namsmannens personlige tilstedeværelse, f. eks. sikring av eiendeler, (gjeldsordningsloven § 3-3) og salg og verdsettelse av bolig mv. (§ 4-6). I noen tilfeller vil det her være tale om myndighetsutøvelse som bare kan skje innenfor rikets grenser. Namsmannens beslutninger etter gjeldsordningsloven vil være ugyldige dersom de angår forhold i andre land.

På den annen side kan det godt tenkes å forekomme gjeldsordningssaker som er så vidt enkle at det verken er behov for hjemmebesøk eller noen myndighetsutøvelse fra namsmannen. Det kan heller ikke være nødvendig at skyldneren møter opp personlig hos namsmannen for å få saken opplyst. Opplysninger må kunne fremskaffes via registre og fra skyldneren på vanlig måte selv om vedkommende bor i utlandet. Det vil nok kunne bli noe mer komplisert å beregne nødvendige leveomkostninger, herunder behovet for boutgifter, men problemene vil neppe bli større enn ved fastsettelse av utleggstrekk i utlandet eller når en skyldner med gjeldsordning flytter til et annet land.

Departementet finner det på dette grunnlag forsvarlig å åpne for at det i begrenset grad kan etableres gjeldsordninger her i landet for personer med tilknytning til Norge som bor i utlandet og som har gjeld til norske kreditorer. Departementet finner det ikke riktig å reservere ordningen for norske statsborgere, men en betingelse bør bl.a. være at søkerens tilknytning til landet er slik at det er rimelig at vedkommende oppnår gjeldsordning etter norsk rett. Ved denne vurderingen må det blant annet legges vekt på om skyldneren er folkeregistrert i Norge, er norsk statsborger, hvor stor del av gjelden som er stiftet i Norge mv. Samtidig må saksforholdene være slik at det med hensyn til risikoen for at saken ikke kan opplyses godt nok, gjeldsforhandlingenes gjennomføring og omstendighetene ellers er ubetenkelig å etablere en gjeldsordning etter norske regler. Kravene til skyldnerens medvirkning til sakens opplysning, jf. § 2-6 bokstav (b), vil etter dette være betydelig skjerpet når det søkes fra utlandet.

Departementet antar at det er mest hensiktsmessig å legge behandlingskompetansen til et av de større namsmannsdistriktene idet disse vil ha erfaring med beslektede saker, for eksempel utleggstrekk overfor utenlandsboende. Departementet finner det imidlertid hensiktsmessig å avvente lokaliseringsspørsmålet til saken har vært på høring.

7.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at gjeldsordningsloven § 2-1 endres ved at det tilføyes et nytt annet og tredje punktum i første ledd, som da blir lydende slik:

§ 2-1 Søknad om gjeldsforhandling

Søknad om gjeldsforhandling fremsettes for namsmannen på det sted der skyldneren bor. *Skyldnere som ikke er bosatt i riket, kan fremsette søknad om gjeldsforhandling for namsmannen i Ved vurderingen av om gjeldsforhandling kan åpnes skal det legges vekt på skyldnerens tilknytning til Norge samt mulighetene for å få saken opplyst, jf. § 2-3 i loven her.*

8. Skatte- og avgiftskrav

8.1 Innledning

Etter gjeldsordningsloven skal skatte- og avgiftskrav som hovedregel behandles som uprioriterte fordringer. Loven inneholder imidlertid enkelte særregler på dette området, blant annet om utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav under gjeldsforhandlingsperioden, og for krav oppstått etter åpning av gjeldsforhandling. Reglene om skatte- og avgiftskrav er endret flere ganger siden gjeldsordningsloven trådte i kraft i 1993. Den viktigste endringen er opphevelsen av dekningsprivilegiene i 2002. Samtidig ble også den særskilte forskriften på området opphevet, og reglene står nå i loven.

Erfaringer både fra namsmennene, domstolene og skatteetaten tyder på at regelverket om skatte- og avgiftskrav skaper en del tolkningstvil og leder til ulik praksis på noen områder. Barne- og likestillingsdepartementet har derfor foretatt en ny gjennomgang av reglene og kommet til at det bør foretas enkelte justeringer. Dette gjelder reglene om hvordan utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav skal behandles i forhandlingsperioden, jf. punkt 8.3 nedenfor, behandlingen av skatte- og avgiftskrav oppstått under gjeldsordningen (8.4), samt hvordan visse kommunale avgifter skal dekkes i forbindelse med en gjeldsordning (8.5). Det er også avdekket en inkurie i utformingen av selve lovteksten som bør rettes opp (8.3.4.2).

8.2 Bakgrunn

Lovutvalget som forberedte gjeldsordningsloven ("Graver-utvalget", jf. NOU 1991:16), gikk inn for at skatte- og avgiftskrav skulle være omfattet av gjeldsordningsloven. Det daværende Barne- og familiedepartementet kom imidlertid til at slike krav ikke burde være omfattet.²⁹ Under stortingsbehandlingen sluttet flertallet i Finanskomiteen seg til departementets syn, og det ble lagt opp til at skatte- og avgiftskravene skulle holdes helt utenfor en gjeldsordning. En søknad om nedsettelse av slike krav skulle i stedet behandles parallelt med gjeldsordningssaken av skatte- og avgiftsmyndighetene. Reglene om dette ble hovedsakelig gitt i forskrift.

²⁹ Ot.prp. nr. 81 (1991-92) side 40.

I forskriften la man likevel opp til at skatte- og avgiftskravene i en viss utstrekning skulle omfattes av gjeldsordningsloven. Forskriften etablerte således en ordning hvor det skulle gjøres et skille mellom prioriterte og uprioriterte skatte- og avgiftskrav. De prioriterte kravene skulle ikke være gjenstand for gjeldsforhandlinger, men gis full dekning, samtidig som de uprioriterte skulle gis vanlig dividendedekning. Skillet mellom prioriterte og uprioriterte krav skulle være det samme som i konkurslovgivningen, jf. dekningsl. kapittel 9. Dette medførte blant annet at krav på inntektsskatt som var forfalt mer enn seks måneder før åpning av gjeldsforhandling skulle anses som uprioritert ("seksmånedersregelen"). Forskriften bestemte også at skatte- og avgiftskrav måtte være nedbetalt i løpet av to år.

Reglene viste seg imidlertid å være vanskelige å praktisere. Særlig skapte det problemer at nedbetalingstiden for alle typer skatte- og avgiftskrav var satt til to år, altså vesentlig kortere enn ordningen for øvrig. Man fikk her den såkalte 40 % -regelen, som medførte at de som hadde mer enn 40 % skatte- og avgiftsgjeld ofte ikke fikk noen gjeldsordning. Dette hadde sammenheng med at det er matematisk umulig å utarbeide en gjeldsordning på fem år hvor høyere skatte- og avgiftsgjeldsandel enn 40 % skal nedbetales over to år (2 år er 40 % av 5 år). Forskriften begunstiget dermed de som hadde mye annen gjeld. Den begunstiget også de som ikke hadde noe overskudd til kreditorene. I de sakene oppstod ikke problemet med 40 % -regelen, og disse kunne dermed oppnå gjeldsordning. Videre la seksmånedersregelen, jf. forrige avsnitt, forholdene til rette for spekulasjon og omgøelser ved at man kunne vente med å søke gjeldsforhandlinger til skatte- og avgiftskravene ble uprioritert.

På denne bakgrunn ble det utarbeidet nye regler om behandlingen av skatte- og avgiftskrav. Den nye forskriften trådte i kraft 1. februar 1997. Man hadde da foretatt en rekke presiseringer for å skape mer klarhet på området, samt fjernet kravet om nedbetaling innen to år. Toårsregelen, som altså i realiteten også var en 40 % -regel, ble erstattet av en 60 % -regel. Skatte- og avgiftskrav som utgjorde mer enn 60 % av totalgjelden skulle etter de nye reglene ikke delta i gjeldsordningen. Skillet mellom prioriterte og uprioriterte krav ble imidlertid beholdt.

Også de nye reglene viste seg imidlertid å skape problemer. Det ble særlig reist kritikk mot 60 % -regelen. Tidligere næringsdrivende, som ofte hadde større skatte- og avgiftsforpliktelser, kunne fremdeles ofte ikke få noen gjeldsordning med disse kravene, og mange av disse hadde store problemer. Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002, ble det derfor gjort ytterligere endringer på dette området. Både 60 % -regelen og skillet mellom prioriterte og uprioriterte skatte- og avgiftskrav bortfalt. Det siste skjedde under stortingsbehandlingen.

8.3 Utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav i forhandlingsperioden

8.3.1 Innledning, oversikt

Etter loven skal utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav som hovedregel bestå i gjeldsforhandlingsperioden, jf. lovens § 3-4 femte ledd. Departementet vil foreslå å oppheve denne regelen, slik at disse utleggstrekkene bortfaller på linje med andre typer utleggstrekk for uprioriterte krav, jf. 8.3.3.1 nedenfor. Dette vil hindre forfordeling av

kreditorer og gi bedre sammenheng innad i loven. Loven inneholder også en feilhenvisning på dette punkt ved at den viser til skatte- og avgiftskrav som stod i en forskrift som nå er opphevet. Feilen oppstod i forbindelse med lovrevideringen i 2002, jf. 8.2.4.2 nedenfor, og vil naturligvis bli borte ved en eventuell opphevelse av § 3-4 femte ledd.

8.3.2 Nærmere om gjeldende rett

Gjeldsordningsloven § 3-4 gir skyldneren rett til en betalingsutsettelse under gjeldsforhandlingene. Hensikten med betalingsutsettelsen er i hovedsak å gi arbeidsro under forhandlingene og hindre forfordeling og annen ulik behandling av kreditorene. Betalingsutsettelsen gjelder som hovedregel også utleggstrekk etter dekningsloven, men det er gjort unntak for skatte- og avgiftskrav. Enkelte av bestemmelsene i § 3-4 ble for øvrig noe endret ved den seneste revideringen av gjeldsordningsloven.³⁰ Paragraf 3-4 femte ledd lyder nå slik:

Eventuelle lønnstrekk etter lov om fordringshavernes dekningsrett opphører å gjelde. Dette gjelder ikke trekk for skatte- og avgiftskrav og bidragsforpliktelser som nevnt i § 4-8 bokstav c og d, samt for krav som nevnt i § 4-8 bokstav h.

Lovens ordning er dermed at eventuelle utleggstrekk for nærmere bestemte skatte- og avgiftskrav skal fortsette å løpe i gjeldsforhandlingsperioden. Når gjeldsordning er kommet i stand, vil også slike trekk måtte opphøre og eventuelt bli ”erstattet” av dividendebetaling.

Gjeldsordningsloven § 3-4 femte ledd må imidlertid sees i nær sammenheng med hvordan skatte- og avgiftskrav var ment å skulle behandles da loven fikk sin opprinnelige form. Som nevnt ovenfor var meningen at skatte- og avgiftskrav skulle holdes helt utenfor gjeldsordningsloven, jf. Ot.prp. nr. 81 (1991-92) side 40, hvor det bl. a. heter:

”... bør behandlingen av skatte- og avgiftskrav holdes innenfor skatte- og avgiftsmyndighetenes system, også når skyldneren søker gjeldsordning med sine øvrige fordringshavere. Det er for skatte- og avgiftskrav etablert et system for å behandle spørsmål om ettergivelse, utsettelse, reduksjon og eventuelt bortfall av skatte- og avgiftskrav...”

Da bestemmelsen ble utformet var forutsetningen således at skatte- og avgiftskrav skulle inndrives på ordinær måte uavhengig av en eventuell gjeldsforhandling eller gjeldsordning, og at eventuelle søknader om ettergivelse skulle behandles etter skattebetalingsloven og sedvanerettslige regler. På denne bakgrunn var det naturlig at også utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav skulle fortsette å løpe under forhandlingene.

³⁰ jf. lov 10. januar 2003 nr. 1 om endringer i gjeldsordningsloven mv

8.3.3 Departementets vurdering

8.3.3.1 Opphevelse av bestemmelsen om at utleggstrekk for skatte- og avgiftskrav skal bestå i gjeldsforhandlingsperioden

Etter at loven nå er endret slik at skatte- og avgiftskrav ikke lenger har noen prioritet under selve gjeldsordningen, er det etter departementets vurdering naturlig å fjerne prioriteten for disse kravene også i gjeldsforhandlingsperioden. Dette vil skape større likhet mellom kreditorene under gjeldsforhandlingene. Dersom forhandlingene trekker ut i tid, kan det her bli tale om betydelige beløp. Dessuten vil utformingen av forslaget til gjeldsordning bli enklere ved at det ikke lenger vil være nødvendig å ta hensyn til betalinger i forhandlingsperioden. Endelig vil sammenhengen i loven bli bedre ved at det blir samsvar mellom behandlingen i gjeldsforhandlingsperioden og gjeldsordningsperioden.

Departementet vil også peke på at en endring som foreslått vil passe best med gjeldsordningslovens grunnprinsipp om likebehandling av kreditorene. Likebehandling av skatte- og avgiftskrav med andre krav stemmer også godt med stortingsflertallets ønske, slik dette kom til uttrykk under behandlingen av loven i 2002. Det ble da bl.a. bemerket at ”en prioritering av skatte- og avgiftskrav foran andre krav, kan føles urimelig av andre kreditorer (...) Flertallet mener derfor at kravene til skatte- og avgiftsmyndighetene bør sidestilles med kravene til andre kreditorer.”³¹

8.3.3.2 Nærmere om henvisningsfeilen i § 3-4 femte ledd

Paragraf 3-4 femte ledd henviser til skatte- og avgiftskrav som nevnt i bokstav c (vår kursivering). Henvisningen var opprinnelig rettet mot de kravstyper som var opplistet i forskrift gitt med hjemmel i § 4-8 bokstav c, jf. forskrift 8. desember 1992 nr. 1083. Denne ble senere etterfulgt av forskrift 10. januar 1997 nr. 14 (begge fremmet av Finansdepartementet). Da gjeldsordningsloven ble revidert med virkning fra 1. juli 2003, ble det under stortingsbehandlingen bestemt at skatte- og avgiftskrav ikke lenger skulle gis prioritet i forhold til andre krav. Forskriften fra 1997 (som inneholdt listen over skatte- og avgiftskrav) ble dermed opphevet i sin helhet. Den nevnte henvisningen i § 3-4 femte ledd ble ved en inkurie ikke endret etter stortingsbehandlingen.³²

8.3.4 Departementets forslag

Gjeldsordningsloven § 3-4 femte ledd skal lyde:

Eventuelle *utleggstrekk* etter lov om fordringshavernes dekningsrett opphører å gjelde. Dette gjelder ikke trekk for *løpende bidragsforpliktelser* som nevnt i § 4-8 bokstav d, samt for *strafferettslige krav* som nevnt i § 4-8 bokstav h.

8.4 Behandling av krav sikret ved legalpant i bolig

³¹ jf. Innst. O. nr. 15 – 2002-2003 side 11 høyre spalte.

³² Det må likevel være klart at henvisningen i § 3-4 heller ikke kan anses å gjelde den type skatte- og avgiftskrav som nå er nevnt i § 4-8 første ledd bokstav c. Bestemmelsen i § 3-4 femte ledd gjelder etter sin ordlyd utleggstrekk som bestod på åpningstidspunktet (jf. uttrykket ”opphører å gjelde”), mens § 4-8 første ledd bokstav (c) omhandler krav som er oppstått etter åpning. Disse kan det ikke ha vært nedlagt trekk for før åpning.

8.4.1 Innledning

I henhold til gol. § 4-8 første ledd bokstav (a), skal ”fordringer sikret ved pant i bolig innenfor boligens omsetningsverdi med tillegg av 10 prosent” gis avtalt rente under gjeldsordningen. Regelen er først og fremst ment å skulle gjelde ordinær boliggjeld, men medfører at alle krav som er pantesikret i boligen vil falle i denne kategorien. Dette gjelder også krav sikret ved lovbestemt pant (legalpant), jf. for eksempel lov 29/1975 om eiendomsskatt og lov 6/1981 § 34 om kommunale avfallsgebyr. Eventuelle restanser vedrørende slike krav blir dermed behandlet som boliggjeld. Erfaringene har imidlertid vist at en slik behandlingsmåte kan skape betydelig problemer for skyldneren samtidig som den er uhensiktsmessig for kreditorene. Departementet vil derfor foreslå en justering av loven på dette punkt, hvoretter visse krav sikret ved legalpant i bolig som skal beholdes, gis full dekning.

8.4.2 Nærmere om gjeldende rett

Etter gjeldsordningsloven vil restanser på krav som er sikret ved legalpant ikke kunne nedbetales under gjeldsordningen, jf. § 4-8 første ledd bokstav (a). Samtidig vil sikkerheten ikke bli foreldet så lenge gjeldsordningen løper, jf. panteloven § 6-3 tredje ledd, som bestemmer at foreldelse skjer tidligst en måned etter at gjeldsordningen er gjennomført. Dersom det aktuelle kravet er stort, og samtidig forutsettes innbetalt i sin helhet umiddelbart etter gjeldsordningens utløp, vil dette kunne skape betydelige problemer for skyldneren.

Disse vanskelighetene avhjelpes etter det vi er kjent med i noe utstrekning i praksis ved at en finner frem til alternative løsninger i den enkelte sak. Som eksempel kan nevnes at det i en frivillig gjeldsordning kan fastsettes andre behandlingsmåter enn rentebetjening som beskrevet i gol. § 4-8 første ledd bokstav (a), dersom kreditorfelleskapet godtar det. En mulighet er å bruke eventuelle midler som er trukket inn under gjeldsforhandlingene til å dekke hele eller deler av kravet umiddelbart ved gjeldsordningens begynnelse. En annen mulighet er å dekke inn kravet før andre krav ved at det gis prioritet i betalingsplanen. Det kan også avtales at kravet skal innfris fullt ut med avdrag gjennom gjeldsordningsperioden med samme beløp som øvrige krav.

Også i en tvungen ordning kan det trolig etter omstendighetene fastsettes at det legalpantesikrede kravet skal betales før andre krav, eventuelt sammen med en forlengelse av gjeldsordningsperioden. Departementet antar at det er hjemmel for en slik løsning i gol. § 4-8 første ledd (g), hvoretter krav kan gis bedre dekning dersom det foreligger sterke grunner. Manglende mulighet til nedbetaling av legalpantesikrede krav i egen bolig, med mulig tvangssalg som resultat, kan tenkes å være en slik grunn. I mange tilfeller vil imidlertid løsninger som nevnt ovenfor ikke bli akseptert verken av kreditorene eller retten.³³

³³ Se for eksempel Hålogaland lagmannsretts avgjørelse LH-1996-652 av 3. oktober 1996 hvor namsretten hadde stadfestet en ordning som gikk ut på full dekning av kommunale avgifter iht. gol. § 4-8 (g). Lagmannsretten kom til at det ikke var hjemmel for dette og fastslo at kravet måtte henføres under gol. § 4-8 (a) og gis rentebetjening.

8.4.3 Departementets vurdering

Departementet mener at gjeldende regler om hvordan krav sikret ved legalpant skal behandles i saker etter gjeldsordningsloven ikke fungerer tilfredsstillende. Regelverket kan særlig skape vanskeligheter for skyldneren, som risikerer at boligen blir tvangssolgt etter at gjeldsordningen er over fordi det ikke er mulig å betale legalpantekravet. Samtidig vil det kunne være både omstendelig og kostbart for skattemyndighetene å etablere en langsiktig nedbetalingsavtale, ny sikkerhet mv. for denne type krav. Det er også i dårlig harmoni med lovgivers ønske om å prioritere de legalpantesikrede krav at skyldnerens midler under gjeldsordningen medgår til å dekke uprioriterte krav, mens legalpantekrav bare gis rentebetjening. Departementet vil på denne bakgrunn foreslå en regel om at legalpantekrav skal gis full dekning i en gjeldsordning hvor skyldneren skal beholde eiet bolig. Det må antas at en slik lovendring vil bedre både skyldnerens og den aktuelle kreditors stilling, klargjøre rettstilstanden og forenkle arbeidet med gjeldsordninger hvor slike krav er involvert. En eventuell endring vil riktignok i en viss utrekning kunne svekke stillingen til de uprioriterte kreditorene. Departementet kan imidlertid ikke se at disse kreditorene rammes på noen urimelig eller utilbørlig måte. Krav sikret ved legalpant i bolig må betraktes som boutgifter, og disse må skyldneren i vid utstrekning ha adgang til å prioritere foran andre fordringer.

8.4.4 Departementets forslag

Gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav (a) skal lyde:

Gjeldsordningen skal omfatte alle skyldnerens forpliktelser som ikke er betaling for en fremtidig motytelse som skyldneren har rett til å motta etter §§ 4-3 til 4-5 og skatte- og avgiftskrav som holdes utenfor gjeldsordningen i henhold til bokstav c nedenfor samt forpliktelser som nevnt i tredje ledd. De midler som skal fordeles mellom fordringshaverne fordeles forholdsmessig etter gjeldens størrelse, med følgende unntak:

(a) Fordringer sikret ved pant i bolig

Dersom skyldneren skal beholde eiet bolig, skal fordringer sikret ved pant i boligen innenfor boligens omsetningsverdi med tillegg av 10 prosent, med unntak av fordringer som nevnt i nr 2 i bokstaven her, gis avtalt rente under gjeldsordningen. Det skal ikke betales avdrag i gjeldsordningsperioden, men hovedstolen består. *Krav sikret ved lovbestemt pant i boligen i henhold til lover nr. 29/1975 (eiendomsskatt), nr. 6/1981 (avfallsgebyr), nr. 26/1987 (feieavgift) og nr. 17/1974 (vann- og kloakkavgift) skal likevel gis full dekning.*

Andre fordringer sikret ved pant i boligen gis dekning på linje med andre ikke pantesikrede krav. Fordringen faller bort når skyldneren har oppfylt forpliktelsene i henhold til gjeldsordningen

8.5 Skatte- og avgiftskrav oppstått etter åpning

8.5.1 Innledning

I gol. § 4-8 første ledd bokstav (c) er det gitt noen særregler for visse skatte- og avgiftskrav oppstått etter åpning av gjeldsforhandlinger. Bestemmelsen lyder slik:

”(c) Skatte- og avgiftskrav

Skatte- og avgiftskrav som er oppstått etter åpningstidspunktet omfattes ikke av gjeldsordningen, med mindre kravet er en følge av at skyldneren har hatt et for lavt forskuddstrekk i gjeldsordningsperioden, og dette har medført høyere dividende enn dersom trekket hadde vært riktig. Tilsvarende gjelder for skatte- og avgiftskrav som fastsettes ved vedtak etter åpningstidspunktet”.

Bestemmelsen medfører i visse situasjoner et unntak fra regelen om at krav oppstått etter åpning normalt ikke omfattes av en gjeldsordning. Bakgrunnen for dette er at man ønsker å behandle restskatt på en mest mulig rettferdig måte, samt å unngå spekulasjon i form av illojal pådragelse av restskatt i forbindelse med gjeldsordninger. Bestemmelsen har imidlertid vist seg å være uklar og vanskelig å forstå. Departementet vil derfor gå inn for en mindre omformulering samt en tilføyelse i lovteksten på dette punkt.

Det foreslås samtidig en regel som på tilsvarende måte vil fange opp tilgodebeløp ved skatteavregningen. Dette vil sikre en rettferdig fordeling av slike midler, og gi god sammenheng i loven.

Nedenfor gis først en redegjørelse for hvordan ordningen er ment å skulle fungere i praksis. Dernest følger departementets vurderinger og forslag.

8.5.2 Gjeldende rett og departementets vurderinger

8.5.2.1 Behandling av restskatt på grunn av feil fastsatt forskudd på skatt

Skyldnere som har fått restskatt under en gjeldsordning har enten betalt inn for lite i forhold til fastsatt forskudd, eller så har forskuddet vært satt for lavt. I det første tilfellet har skyldneren beholdt mer av sine inntekter enn forutsatt etter gjeldsordningen, i det andre tilfellet er det kreditorene som har fått mer enn de skulle. Det er situasjonen hvor kreditorene har fått for mye som reguleres i gol § 4-8 bokstav (c). Meningen har vært at restskattekravet da skal ”omfattes” av gjeldsordningen i den forstand at skyldneren, etter å ha fått endret gjeldsordningen, kan bruke av dividendemidlene til å betjene restskattekravet, altså på de andre kreditorenes bekostning.

Skatte- og avgiftskravet skal i denne situasjonen imidlertid ikke reduseres i samsvar med den dividende som gjelder i gjeldsordningen. Dersom regelen skal få den ønskede effekt må kravet betales fullt ut. Dette har sammenheng med at de andre kreditorene har ”tjent” på at forskuddet har vært for lavt, og derved rettes det hele opp når deres dividende reduseres tilsvarende det de tidligere har fått for mye. Samtidig benyttes midlene som derved frigjøres til å dekke restskatten i sin helhet. Dividendebetaling ville i dette tilfellet bety en vilkårlig og ubegrunnet overføring av skattemidler fra skattekreditor til de øvrige kreditorene. Det bør derfor presiseres i loven at restskattekravet i slike tilfeller må dekkes fullt ut. Slik loven i dag er formulert, kan den

lett tolkes som om kravet skal gis dividende jf. for eksempel Rt. 2005 side 98, hvor det ble resultatet.

Eksempel:

Skyldneren får gjeldsordning i 2000 med en dividende på 5 % til de uprioriterte kreditorene. Dette utgjør en betaling på kr. 3 000 pr mnd. Det forutsettes at forskuddstrekket er feil beregnet, slik at det innbetales kr 9 600 for lite i skatt i 2000. Dividenden skulle dermed egentlig ha vært kr 800 mindre pr. mnd, altså kr 2 200. Skyldneren, som av denne grunn har fått en restskatt på kr 9 600 med forfall høsten 2001, har imidlertid betalt det som var forutsatt i forskuddsskatt, og kun beholdt riktig beløp til livsopphold. Dermed er det kreditorene i gjeldsordningen som i 2000 har fått kr 800 mer enn de skulle pr. mnd. Skyldneren må da begjære endring av ordningen, og foreslå at dividende nedsettes til kr 2 200 pr måned. Dermed får skattemyndighetene kr 800 pr mnd. helt til restskatten er betalt, altså i 12 måneder (frem til høsten 2002). Deretter løper gjeldsordningen som før (eventuelt med korrigerert forskuddstrekk). Dersom restskatten kun skulle ha blitt betjent med dividende, ville det altså bare blitt ca. kr 480 totalt på skatte- og avgiftskreditor, dvs. 5 % av kr 9 600.

8.5.2.2 Behandling av restskatt ved korrekt forskudd, men for lav innbetaling

Dersom forskuddet er riktig fastsatt, vil restskatt oppstå dersom skyldneren ikke innbetaler tilstrekkelig beløp. Dette kan for eksempel gjelde personlig næringsdrivende. Et slikt mislighold vil naturligvis resultere i at skyldneren beholder mer midler til livsopphold enn ved korrekt betaling i forhold til forskuddet. Denne situasjonen reguleres ikke av § 4-8 første ledd bokstav (c), og skatte- og avgiftskravet skal i et slikt tilfelle ikke omfattes av gjeldsordningen. Skyldneren må da i utgangspunktet betale restskatten uten å endre dividenden. Dette kan for mindre beløp søkes løst ved at skyldneren betaler kravet av livsoppholdsmidlene. Dersom det er tale om større beløp, må gjeldsordningen endres. Restskatten kan da betales ved at dividendebeløpet i en periode brukes til restskatt, mens gjeldsordningsperioden forlenges tilsvarende, slik at de øvrige kreditorene ikke lider tap. På denne måten plasseres ansvaret for at restskatten har oppstått hos skyldneren, der det i denne situasjonen også hører hjemme. Dette resultatet vil følge av direkte av loven, jf. første setning i bokstav (c).

Dersom en skyldner som *ikke* har noen dividende til kreditorene får restskatt fordi forskuddet har vært beregnet for lavt, vil det selvsagt heller ikke være noen kreditorer som har fått for mye. Skyldneren har også da fått mer penger til livsopphold enn han egentlig skulle hatt, og må betale restskatten med de midler som måtte finnes.

8.5.2.3 Behandling av skattemessig tilgodebeløp når tilgodebeløpet skyldes feil forskudd

Loven regulerer ikke spørsmålet om hvordan skattemessige tilgodebeløp skal behandles. Departementet ser det imidlertid som naturlig at slike midler behandles etter samme prinsipp som restskatt, jf. 8.4.2.1 og 8.4.2.2.

Har skyldneren i løpet av gjeldsordningsperioden betalt inn for mye skatt på *kreditorenes "bekostning"* og av den grunn fått utbetalt et tilgodebeløp, bør beløpet fordeles på kreditorene etter den dividendenøkkel som gjelder i gjeldsordningen. Den oppståtte "skjevheten" er da gjenopprettet. Etter gjeldende rett vil skyldneren i mangel av særlig avtale få beholde disse midlene selv med mindre det er et "større beløp", jf. lovens § 6-2 første ledd, noe som ikke er rimelig.

På samme måte bør den har fått et tilgodebeløp etter å ha betalt inn for mye skatt på *egen bekostning* under gjeldsordningen få beholde tilgodebeløpet selv. Kreditorerne har jo her ikke blitt skadelidende. Dette må gjelde uansett om det er tale om et ”større beløp” når det på denne måten er tale om å rette opp en skjevhet.

Dersom skyldneren ikke har noen dividende må han i alle tilfelle få beholde et eventuelt tilgodebeløp. Det vil jo da ikke være tale om at den forhøyde skatteinnbetalingen har skjedd på kreditorernes bekostning (med mindre korrekt innbetaling ville ha ført til at dividende ville ha fremkommet).

8.5.3 Departementets forslag

Departementet foreslår følgende lovendringer:

Gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd (c) skal lyde:

(c) Skatte- og avgiftskrav

Skatte- og avgiftskrav som er oppstått etter åpningstidspunktet omfattes ikke av gjeldsordningen. Dette gjelder også skatte- og avgiftskrav som fastsettes ved vedtak etter åpningstidspunktet.

Har skyldneren hatt for lavt forskudd i gjeldsordningsperioden som har medført høyere dividende enn dersom forskuddet hadde vært riktig, skal derved oppstått skattegjeld dekkes fullt ut ved at dividenden til kreditorerne nedsettes tilsvarende inntil skattekravet inklusive evt. renter og omkostninger er innbetalt.

Gjeldsordningsloven § 6-2 første ledd tredje og fjerde punktum skal lyde:

Dersom skyldneren har mottatt et tilgodebeløp ved skatteavregningen som følge av for mye innbetalt forskudd, skal beløpet fordeles på kreditorerne dersom disse som følge av feilinnbetalingen har fått for lite dividende. Dersom feilinnbetalingen har ført til at skyldneren har kunnet beholde mindre av sine inntekter enn forutsatt i gjeldsordningen, skal skyldneren beholde tilgodebeløpet. Dette gjelder uansett størrelsen på tilgodebeløpet.

9 Gjeldsordningsperiodens lengde, alternative oppgjørsformer mv.

9.1 Innledning

Spørsmålet om gjeldsordningsperiodens lengde er et av de viktigste temaene i gjeldsordningsloven. Da loven ble utarbeidet i 1992, var dette et av de områdene som ble viet størst oppmerksomhet og som skapte mest diskusjon. Lovens ordning ble at en gjeldsordningsperiode normalt skal være fem år. Finanskomiteens flertall uttalte om spørsmålet under sin behandling av loven at dette ”er et av de punkter som bør vurderes på ny etter at loven har fungert en viss tid.” De aller fleste gjeldsordningene i dag, antakelig over nitti prosent, har en gjeldsordningsperiode på minst fem år.

I Innst. S. nr. 120 (2006-2007) la stortingskomiteen til grunn det daværende Barne- og familiedepartementets forslag om å utrede spørsmålet om det bør innføres større fleksibilitet omkring gjeldsordningsperiodens lengde. Departementet uttalte at det vil "utrede behovet for endringer i gjeldsordningsloven som presiserer reglene om adgang til å fastsette alternative oppgjørsformer, herunder gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode, oppgjør ved engangsbeløp samt forsert nedbetaling (skyldneren skal betale et fast beløp men kan nedbetale dette i raskere tempo enn forutsatt, for eksempel ved ekstraarbeid, bidrag fra familie e.l.). Dette vil i så fall kreve lovendringer, og departementet vil foreta en nærmere utredning av spørsmålet i løpet av 2007."

Bakgrunnen var at antallet gjeldsordninger hvor det ikke betales noe til kreditorene har økt sterkt de senere årene, samtidig som hoveddelen av skyldnerne fremstår som en ressurs svak gruppe med problemer knyttet til helse, rus og økonomisk evne. Denne utviklingen har aktualisert spørsmålet om man ikke burde tillate en noe større fleksibilitet omkring gjeldsordningsperiodens lengde, herunder alternative oppgjørsformer og større adgang til å fastsette gjeldsordninger hvor gjelden slettes med en gang.

Departementet vil foreslå at reglene omkring gjeldsordningsperioden lengde mykes opp og at det åpnes både for at gjeldsordninger gjøres opp ved engangsbeløp og ved adgang til såkalt forsert nedbetaling. Hensikten med endringene er å gi skyldnerne en mulighet til å legge problemene raskere bak seg, uten at kreditorene rammes og uten at det vil vekke anstøt blant andre skyldnere og samfunnet for øvrig. Det er ikke funnet grunn til å endre hovedregelen om at en gjeldsordningsperiode skal være på fem år.

9.2 Kort historikk

Slik gjeldsordningsloven opprinnelig lød, skulle en gjeldsordningsperiode være på fem år med mindre det kunne påvises "særlig grunner". Gjeldsordningsloven gjennomgikk en relativt omfattende revidering ved lov av 10. januar 2003 nr. 1. Revideringens siktemål var blant annet å bidra til en mer ensartet praksis når det gjaldt gjeldsordningsperiodens lengde. Bakgrunnen var at enkelte domstoler fastsatte lengre perioder enn fem år oftere enn andre. I Ot.prp. nr. 99 (2001-2002) uttalte Barne- og familiedepartementet at det var uheldig at praksis på dette området var så variabel, og lå så vidt langt fra lovens ordlyd og intensjoner. For å bidra til en mer ensartet praksis, og en praksis mer i overensstemmelse med lovens ordlyd, mente departementet at det var nødvendig å presisere reglene. Hovedregelen, som fremgår av § 5-2 første ledd annet og tredje punktum, ble skjerpet slik at femårsregelen bare kan fravikes dersom det finnes "tungtveiende grunner". Denne ordlyden krever en sterkere begrunnelse for å fravike femårsregelen enn det som var tilfelle før endringen. Hensikten med dette var å understreke at en gjeldsordningsperiode normalt skal være på fem år, samt at praksis på dette sentrale område skulle bli mer i overensstemmelse med lovens hovedregel.

9.3 Gjeldende rett.

9.3.1 Hovedregelen om gjeldsordningsperiodens lengde

Reglene om gjeldsordningsperiodens lengde står i lovens § 5-2. Hovedregelen er at gjeldsordningsperioden skal være på fem år med mindre det foreligger tungtveiende grunner til å stadfeste en annen periode. Perioden kan settes til maksimum ti år, men det må foreligge "helt særegne grunner" dersom den skal overstige åtte år.

Loven inneholder også en liste over forhold som skal tas i betraktning når det er tale om å fravike hovedregelen om fem år. Dersom det er aktuelt å fastsette en kortere periode, skal det bl.a. tillegges vekt om skyldneren utsettes for ekstraordinære belastninger eller oppofrelser ved en gjeldsordning, om problemene skyldes kausjonsforpliktelser, og om skyldneren evt. har oppfylt en tidligere utenrettslig gjeldsordning. Tilsvarende finnes en liste over omstendigheter som kan føre til en lengre periode enn fem år.

9.3.2 Adgangen til å stadfeste kortere gjeldsordningsperiode enn fem år

Ved vurderingen av om det kan stadfestes en kortere gjeldsordningsperiode enn fem år, skal det særlig legges vekt på de omstendigheter som er nevnt i lovens § 5-2 annet ledd a til c.

a) det foreligger omstendigheter som må antas å ville lede til at en normal gjeldsordningsperiode medfører ekstraordinære belastninger eller uvanlig oppofrelse for skyldneren eller dennes husstand,

I følge forarbeidene tenkes det her på tilfeller hvor sykdom, høy alder, uførhet eller andre spesielle forhold leder til at dette blir vesentlig mer tyngende enn i normaltillfellene.³⁴ Sykdom, uførhet og høy alder er i imidlertid ikke tungtveiende grunner i seg selv. Men dersom skyldneren har slitt med store betalingsproblemer over lang tid, kan dette tenkes å sammen med sykdom og uførhet tilsi en forkortet gjeldsordningsperiode.

b) kausjonsansvar utgjør en vesentlig del av skyldnerens gjeldsforpliktelser,

Dersom skyldnerens gjeldsproblemer i all hovedsak skyldes kausjonsansvar, vil det etter forarbeidene i noen tilfeller være rimelig at gjeldsordningsperioden settes noe kortere enn normalt.³⁵ Med "vesentlig del", menes her fra omtrent halvparten av gjelden og oppover. Dersom det er ingen, eller bare en ubetydelig gjeld i tillegg til kausjonsansvaret, kan det i følge forarbeidene også legges vekt på kreditors forhold ved kausjonsstiftelsen - f. eks. om det er gitt tilstrekkelig informasjon fra kreditors side om eventuelle særlige risikomomenter som heftet ved den kausjonsavtalen som ble inngått.

c) skyldneren i lengre tid har oppfylt sine forpliktelser i henhold til en utenrettslig gjeldsordning.

³⁴ Jfr. Ot. prp. nr 99 (2001-2002) s. 96

³⁵ Jfr. Ot. prp. nr 99 (2001-2002) s. 96

Den som oppnår gjeldsordning etter gjeldsordningsloven har ofte slitt med gjeldsproblemer i lengre tid før ordningen kom i stand. Enkelte av disse har på egen hånd eller ved hjelp av en økonomisk rådgiver eller liknende etablert en utenrettslig gjeldsordning. Har skyldneren ”i lengre tid” betalt i henhold til en slik gjeldsordning, har denne allerede tatt deler av de belastninger en gjeldsordning innebærer.³⁶

Med ”lengre tid” siktes til minst ett år, uten at dette skal være noen absolutt grense. Det skal imidlertid ikke nødvendigvis gis fullt fradrag for den tiden gjeldsordningen har løpt. Hvilken vekt det skal tillegges, avhenger av hvor store belastninger skyldneren har hatt og hvor mye som er betalt til kreditorene i henhold til gjeldsordningen. Er skyldneren å bebreide for at den utenrettslige gjeldsordningen er bortfalt, er det ikke grunn til å sette en kortere gjeldsordningsperiode.

9.3.3 Adgangen til å stadfeste gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode

Gjeldsordningsloven har ingen regler om hvor kort en gjeldsordningsperiode kan være. I utgangspunktet skulle det således kunne fastsettes ordninger ned mot ”0” år, altså uten gjeldsordningsperiode. Det finnes på den annen side heller ingen regler som uttrykkelig hjemler gjeldsordninger uten gjeldsordningsperiode. I § 5-2 første ledd, som omhandler tvungen gjeldsordning, åpnes det riktignok for å fastsette en ”annen gjeldsordningsperiode” (enn fem år) dersom det foreligger tungtveiende grunner, men ordlyden her trekker i retning av at det alltid må fastsettes en periode av en eller annen lengde.

På den annen side sies det innledningsvis i § 5-2 første ledd at en tvungen gjeldsordning skal oppfylle §§ 4-2 til 4-10. I § 4-2, er alternativene til innholdet i en gjeldsordning bl.a. at hele gjelden skal falle bort ”enten med en gang eller etter utløpet av gjeldsordningsperioden. Gjeldsordningsperioden skal i så fall normalt være fem år”. Ordlyden her kan tyde på at lovgiver har villet åpne for gjeldsordninger hvor gjelden slettes umiddelbart uten noen etterfølgende gjeldsordningsperiode. Denne løsningen er imidlertid avvist av Høyesteretts kjæremålsutvalg, jf. Rt-1994-420, hvor det bemerkes at det må fastsettes en gjeldsordningsperiode selv om hele gjelden skal slettes med en gang. Dette begrunnes med at kravet om gjeldsordningsperiode har sammenheng med at det skal være mulig å endre ordningen dersom skyldnerens økonomi forbedrer seg i fremtiden. Dette standpunktet er fulgt opp i underrettspraksis. Gjeldende rett må etter dette antas å være at gjeldsordninger helt uten gjeldsordningsperiode ikke kan fastsettes.

En rimelig og lojal tolkning av kjennelsen fra kjæremålsutvalget må også tilsi at gjeldsordninger på en dag, en uke osv. må avvises. Dette vil i realiteten være å ikke fastsette noen gjeldsordningsperiode. Departementet antar at en i alle fall må sette perioden til minimum tre eller seks måneder for å unngå konflikt med kjæremålsutvalgets standpunkt.

³⁶ Jfr. Ot. prp. nr 99 (2001-2002) s. 96

9.3.4 Adgangen til å stadfeste gjeldsordninger med andre oppgjørsformer

Som foran nevnt åpner gjeldsordningsloven § 4-2 for en rekke alternativer når det gjelder innholdet i en gjeldsordning. Minst inngripende for kreditor vil alternativet om utsettelse med betaling av deler av gjelden være, mens umiddelbar sletting av all gjeld vil gripe tyngst inn i kreditorenes rettigheter. Loven nevner ikke spesifikt om en gjeldsordning også kan gå ut på andre oppgjørsformer, som innbetaling av engangsbeløp, nedbetaling i valgfritt tempo, kontantutbetaling en tid ut i ordningen osv., men domstolene synes å ha vært restriktive til slike forslag. Departementet kan ikke se at loven direkte stenger for slike løsninger, idet disse vil alle være mindre inngripende overfor kreditorene enn alternativet om umiddelbar full gjeldssletting, noe loven uttrykkelig åpner for. Etter et "fra det mer til det mindre" resonnement burde alle lempeligere løsninger dermed kunne foreslås. Det må allikevel anses som klart at rettspraksis stenger for ordninger helt uten gjeldsordningsperiode, jf. punkt 9.3.3.

9.3.5 Adgangen til førtidig avslutning av gjeldsordningen ved kontantoppgjør

I noen tilfeller har skyldneren forsøkt å få gjeldsordningen avsluttet før utløpstiden ved å tilby kreditorene et kontantoppgjør et stykke ut i gjeldsordningsperioden. Dersom skyldneren lykkes med å få alle kreditorene med på en slik avtale, vil gjeldsordningen med det måtte anses avsluttet. Loven har riktignok ingen regler som uttrykkelig tillater dette, men det må likevel være klart at partene har frihet til å inngå en slik avtale. Dette må gjelde enten det er tale om en frivillig eller tvungen gjeldsordning.

I en sak for Frostating lagmannsrett³⁷ ble imidlertid en gjeldsordning opphevet da skyldneren hadde igangsatt "akkordforhandlinger" under gjeldsordningen. Skyldneren hadde igangsatt forhandlingene ved å betale ut noen av kreditorene og uten å bringe det samlede kreditorfellesskap inn i bildet, noe som ble ansett som illojalt. Retten bemerket også at akkordforhandlinger på siden av den løpende gjeldsordningen ikke var i samsvar med gjeldsordningslovens system.

Dersom avtale om førtidig avslutning av gjeldsordningen inngås, bør skyldneren dokumentere avtalen overfor namsmannen, og melding bør i så fall sendes Løsøreregisteret. Det er i loven ingen anvisning på hvilken prosedyre som skal følges ved førtidig avslutning av gjeldsordninger. Departementet antar imidlertid at dette må bli som ved en ordinær avslutning, altså at opplysningene i registeret sperres for innsyn iht. lovens § 7-1 første ledd fjerde punktum. I noen tilfeller har skyldneren fått bekreftelse fra retten på at ordningen kunne anses avsluttet, jf. sak 1999-2113 for Asker og Bærum tingrett.

Det vil etter gjeldende rett ikke være noe grunnlag for å *stadfeste* en slik førtidig avslutning av en gjeldsordning, for eksempel etter en endringsbegjæring. Skyldneren kan bare få stadfestet en endring dersom dennes evne til å oppfylle ordningen er svekket, jf. lovens § 6-1 første ledd.

³⁷ LF-1998-794

9.3.6 Noen eksempler fra rettspraksis

Domstolene har vært tilbakeholdne med å akseptere forslag med oppgjørsformer som avviker fra normalordningen. Dette gjelder også ordninger hvor gjeldsordningen skal løpe over kortere tid enn fem år. Til tross for at lovens ordlyd sidestiller ordninger på over og under fem år, er trolig godt over 90 % av de avvikende ordningene på over fem år. I det følgende nevnes noen eksempler på saker hvor spørsmålet om forkortet gjeldsordningsperiode har vært vurdert. I tillegg er omtalt to saker hvor det er foreslått alternative oppgjørsformer.

I saken LF-2000-513 ville lagmannsretten ikke godta en gjeldsordning som kun gikk ut på *betalingsutsettelse*, slik § 4-2 gir anvisning på i første ledd første punktum. Retten bemerket at "tvungen gjeldsordning med det for øye å vinne tid for å se om skyldnerens situasjon bedrer seg, er etter lagmannsrettens oppfatning i strid med lovens formål slik det kommer til uttrykk i gol. § 5-2 annet ledd. (...) Gjeldsordningsloven forutsetter en ordnet avvikling av skyldnerens samlede gjeld, med unntak av pantesikret gjeld.

Eidsivating lagmannsrett aksepterte i saken LE-2002-1064 en gjeldsordningsperiode på *to år*. Bakgrunnen var at skyldnerens søknad om gjeldsforhandling hadde blitt liggende ubehandlet hos namsmannen fra 1994 uten at skyldneren på noen måte kunne lastes for det. Først i 2002 ble det åpnet gjeldsforhandlinger. Lagmannsretten fant det ikke tvilsomt at skyldneren ville fått gjeldsordning allerede i 1994 og bemerket at hun ville da vært ferdig i 1999. I stedet hadde hun de siste åtte år vært underlagt lønnstrekk.

I sak LB-2006-77135 hadde skyldneren foreslått en gjeldsordning på *en dag*. Bakgrunnen for dette var formodentlig at rettspraksis hadde slått fast at gjeldsordning uten periode ikke kunne stadfestes, jf. ovenfor. Skyldneren hadde tidligere vært gjennom en gjeldsordning på over fire år som var blitt opphevet uten at han i særlig grad kunne lastes for dette. Lagmannsretten fant ikke å kunne godta en så kort periode. Det var slik retten så det ikke i tråd med lovens forutsetning at det i realiteten ikke ble noen gjeldsordningsperiode. Skyldneren fikk senere i tingretten stadfestet en ordning på *ett år*.

Lagmannsretten fant i sak LH-2004-50990 å måtte nekte å stadfeste en ordning på *et år*. Bakgrunnen for at en så kort gjeldsordningsperiode ble foreslått var bl.a. høy alder og sykdom. Skyldneren var på vurderingstidspunktet nærmere 70 år, hadde diabetes og var delvis lam som følge av to hjerneslag. Ifølge legeerklæring var skyldneren å betrakte som "svært kronisk syk". Bolig, hytte og båt var tidligere tvangssolgt som følge av konkurs i næring.

I saken LB-1995-1518 hadde skyldneren i namsretten fått godkjent følgende passus i gjeldsordningen: "A forplikter seg til å minst betale de årlige/månedlige beløp som fremkommer på betalingsplanen. Han kan imidlertid foreta en raskere nedbetaling uten at dette forlenger gjeldsordningsperioden eller øker dividenden". En av kreditorene påkjærte stadfestelsen og pekte på at dette i realiteten åpnet for forsert nedbetaling og kortere gjeldsordningsperiode. Lagmannsretten mente imidlertid at dette kun innebar at skyldneren kunne betale noe mer en måned for så å betale mindre en annen måned

og da kunne ordningen godtas.³⁸ Det er noe usikkert om lagmannsretten ville ha godtatt forslaget også om den hadde forstått det slik som den kjærende part, altså som et forslag om adgang til forsert nedbetaling. Siden retten begrunnet sin avgjørelse med den *ikke* forstod forslaget slik, er det rimelig å tolke avgjørelsen slik at forsert nedbetaling nok ikke ville ha blitt godtatt.

Gulating lagmannsrett ville i saken LG-1999-1047 ikke godta en ordning med svært kort gjeldsordningsperiode og et engangsbeløp. Skyldneren hadde foreslått en periode på en mnd., samt kontant utbetaling av kr 260 000, noe som ville utgjøre ca 2 % dividende. Lagmannsretten aksepterte ikke forslaget, bl.a. under henvisning til at ved en så kort periode ville endringsmulighetene gå tapt.

Samme resultat kom retten til i LF-1996-741, hvor skyldneren hadde foreslått en kontantutløsning med et beløp tilsvarende fem års dividende. Lagmannsretten synes imidlertid ikke å ha avvist forslaget i prinsippet, men viste til at gjelden var høy (ca 5 millioner kroner), og delvis bestod av studielån (ca kr 300 000). Kontantbeløpet som ble tilbudt var på 7,2 % av totalgjelden.

I en sak for Hedmarken namsrett (nå tingrett) fra 1994 (1994-788D) ble imidlertid engangsbeløp godtatt som oppgjørsform. Forslaget ble begrunnet med at det var svært lite sannsynlig at det ville bli rom for noen dividendeutbetaling til kreditorene i overskuelig fremtid. Engangsbeløpet var på ca kr 186.000,-, og utgjorde en dividende på 23,1 %. Midlene var skaffet til veie ved lån fra en privatperson. Ingen gjeldsordningsperiode ble utmålt. Skyldneren hadde også fremsatt et subsidiært betalingsforslag som gikk ut på å innbetale en totalsum på ca kr 109.000,- over ca to år. Retten fant at det gunstigste for kreditorene var forslaget om engangsbeløp.

9.4 Tidligere vurderinger

9.4.1 Innledning

Spørsmålet om det bør åpnes for alternative oppgjørsformer i gjeldsordningsloven har ikke tidligere vært oppe til vurdering. Reglene om gjeldsordningsperiodens lengde er imidlertid vurdert tre ganger tidligere. Foruten da gjeldsordningsloven ble utarbeidet, ble spørsmålet vurdert i forbindelse med revideringen av loven i 2003 og senest i forbindelse med Justisdepartementets utredning om det bør innføres adgang til personlig gjeldsanering ved konkurs. Departementet vil i det følgende redegjøre nærmere for vurderingene som ble gjort i disse sammenhengene.

9.4.2 De opprinnelige reglene om gjeldsordningsperiodens lengde

I lovforslaget fra 1992, som ledet frem til gjeldsordningsloven, ble det fastslått at en gjeldsordningsperiode som hovedregel bør være på fem år. Det ble imidlertid presisert

³⁸ Det kan imidlertid synes som om meningen med forslaget opprinnelig var "forsert nedbetaling", altså at dersom skyldneren fikk bedre økonomi skulle han kunne forserne nedbetalingen og komme ut av gjeldsordningen tidligere. Skyldneren hadde foreslått å "minst" betale de månedlige/årlige beløp som var nedfelt i ordningen. Det er da vanskelig å se hvordan han samtidig skulle kunne betale "noe mindre" enkelte måneder.

at dette kun skulle være en hovedregel og at både kortere og lengre perioder kunne tenkes dersom det forelå "særlige grunner". Departementet pekte videre på at på at spørsmålet måtte ses i lys av flere hensyn. På den ene side hensynet til skyldneren, som måtte få utsikt til en løsning på problemene i en ikke alt for fjern fremtid. På den annen side hensynet til kreditorene, som skal ha best mulig dekning for sine krav. Det ble videre nevnt en del forhold som skulle gis betydning ved vurderingen av gjeldsordningsperiodens lengde. Det måtte etter departementets mening legges vekt både på hvor stram ordning som var foreslått; dersom ordningen innebærer salg av bolig, bil og andre eiendeler, og at skyldneren sitter igjen med en inntekt svarende til kun 85 % av minstepensjonen, ble det antatt at det ikke ville være rimelig med perioder over fem år. Det skulle også legges vekt på sosiale forhold, herunder om det var barn inne i bildet. Men det ble samtidig fremholdt at en ordning hvor gjeld ble slettet burde være på minimum fem år. Dette var ment å skulle ha en preventiv effekt når det gjelder antall begjæringer etter loven. Endelig skulle gjeldens løpetid tillegges vekt. Lang løpetid, for eksempel femten år, var et moment som talte for en lengre periode. Stortingskomiteens flertall sluttet seg i det vesentligste til dette, men pekte på at "gjeldsperiodens lengde er et av de punkter som bør vurderes på ny etter at loven har fungert en viss tid".

9.4.3 Lovendringen i 2002

Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002 ble spørsmålet om gjeldsordningsperiodens lengde viet stor oppmerksomhet. Det ble vist til at praksis på dette området har vært svært ulik, og at departementet anså det som nødvendig å presisere loven. Foruten at de momentene departementet anså det som særlig viktig å ta hensyn til ble tatt inn i loven, jf. 9.3.2 foran, ble også ordlyden skjerpet. Uttrykket "særlige grunner" ble erstattet med "tungtveiende grunner", og det ble presisert at hensikten med dette var å begrense antallet ordninger hvor hovedregelen ble fraveket. Det ble dessuten innført en maksimumsgrense for periodens lengde på 10 år. Det er etter revideringen i 2002 ikke gjort endringer i loven på dette punkt. Stortingskomiteen sluttet seg til forslaget og viste blant annet til at en stor andel av gjeldsordningene hadde vært på over fem år, og at praksis mellom landsdelene varierte.

9.4.4 Justisdepartementets utredning om personlig konkurs

Endelig ble gjeldsordningsperiodens lengde grundig vurdert i forbindelse med Justisdepartementets utredning om adgang til personlig konkurs med gjeldssanering for privatpersoner. Det ble da blant annet vist til at en stor andel av de norske gjeldsordningene ikke ga dividende til kreditorene og at forskjellen på en ordning uten dividende og en ordning hvor gjelden slettes straks, ville være liten dersom skyldnerens økonomi forble uendret i femårsperioden. Det ble likevel pekt på at det nok kunne være viktig for mange å føle at man er "ferdig" med gjelden så raskt som mulig, selv om man ikke betaler noen dividende.

På den annen side måtte det i følge utredningen legges vekt både på hensynet til kredittmarkedet, den alminnelige rettsoppfatning i samfunnet og fordringshavernes interesser. Utredningen konkluderer med at dagens regler om gjeldsordningsperiodens lengde "ivaretar de ulike interessene som må hensyntas i en gjeldsordningsperiode på en god måte."

9.5 Departementets vurdering

9.5.1 Alternative oppgjørsformer

9.5.1.1 Oppgjør av gjeldsordning ved engangsinnbetaling

En gjeldsordning kan tenkes oppgjort ved at skyldneren betaler et engangsbeløp til kreditorene, jf. de eksempler fra rettspraksis som er nevnt ovenfor. Dette beløpet kan for eksempel settes til summen av den dividende som en evt. gjeldsordning ville ha gitt, eventuelt nedregulert til nåverdi. Det kan også settes til en viss prosent av totalgjelden, for eksempel 10, 25 eller 50 prosent, eller det kan fastsettes fritt i forhold til det skyldneren makter å fremskaffe. Betalingen kan tenkes finansiert ved lån, forskudd på arv, gave fra familie e.l.

Som alternativ til et betalingsprogram som strekker seg over mange år vil en slik ordning normalt innebære klare fordeler for begge parter. Dersom skyldneren makter å finansiere beløpet ved lån i en bank vil det i fremtiden bare være én kreditor å forholde seg til. Dette vil forenkle gjennomføringen av ordningen betraktelig og redusere risikoen for mislighold med påfølgende tap for kreditor og opphevelse for skyldneren. Det vil også anspore skyldneren til ekstra innsats. Den største fordelen for skyldneren vil imidlertid være at denne ved en engangsutbetaling slipper å gå inn i en gjeldsordningsperiode, hvor han i en viss utstrekning vil være under kontroll fra kreditorene og myndighetene og risikerer å få gjeldsordningen opphevet dersom det gjøres feil.

For kreditorene kan det være en fordel å slippe å administrere, ofte minimale, innbetalinger fra skyldneren i mange år fremover. Dette krever ressurser og medfører kostnader. Samtidig elimineres risikoen for betalingssvikt hos skyldneren, noe som ikke sjelden vil forekomme i ordninger som går over mange år. På den annen side vil kreditorene miste retten til å kreve større utbetalinger dersom skyldnerens økonomiske situasjon bedrer seg. Dette er imidlertid normalt et "godt bytte" for kreditorene. Det er nemlig langt større sannsynlighet for betalingssvikt enn for større inntektsøkninger o.l. Erfaringene med gjeldsordningsloven viser at det skjer langt flere endringer av gjeldsordningen i skyldnerens favør, enn omvendt. I en undersøkelse gjennomført av SIFO i 2004³⁹ gjaldt kun 6 av 78 tilfeldig utplukkede endringssaker forbedringer i skyldnerens økonomi. De øvrige gjaldt forverringer eller påstander om mislighold eller uredelighet. Argumentet om at kreditorene ved dette mister muligheten til å få del i skyldnerens eventuelle bedringer i økonomien synes derved overdrevet.

For skyldneren er "ulempen" med en slik ordning at et eventuelt inntektsbortfall som følge av sykdom, arbeidsledighet, samlivsbrudd ikke blir fanget opp. Skyldneren har allerede forbeholdsløst betalt inn et beløp til kreditorene, og dersom det er finansiert ved et lån som må misligholdes, vil dette kun gå ut over skyldneren. Slik departementet ser det, vil konklusjonen likevel måtte bli at en ordning med engangsbeløp, selvsagt

39

avhengig av hvor høyt beløpet settes, kan være til fordel for begge partene i en gjeldsordningssak.

Spørsmålet må imidlertid også vurderes opp mot samfunnsmessige interesser. I gjeldsordningsloven er dette hensynet kommet til uttrykk ved at en gjeldsordning ikke må virke støtende på andre skyldnere eller samfunnet for øvrig. Spørsmålet er om en gjeldsordning som avikles ved et kontantoppgjør lettere vil bli oppfattet som støtende. Det kan nok av enkelte oppfattes som at skyldneren slipper ”billigere” fra det, ved et kontantoppgjør. Hvorvidt det er tilfelle, vil imidlertid ha nøye sammenheng med skyldnerens økonomiske stilling, kreditorenes holdning, gjeldens tilblivelse og engangsbeløpets størrelse. Beløpet må imidlertid kunne stipuleres i forhold til skyldnerens inntekter og inntekspotensiale, gjeldens størrelse mv.

Denne oppgjørsformen vil neppe fremstå som støtende dersom alternativet er en gjeldsordning uten, eller med helt ubetydelig dividende. Departementet vil også vise til at banker og andre finansinstitusjoner ikke sjelden godtar en kombinasjon av gjeldsanering og kontantoppgjør som en frivillig løsning, for eksempel i regi av en kommunal gjeldsrådgiver. Det kan etter omstendighetene også skatteoppkreverne gjøre ved såkalt akkord. For å oppnå en akkordavtale med skatteoppkreverne kreves det normalt at akkorden kan antas å gi bedre dekning for staten enn fortsatt innfordring vil gi. Bestemmelsene om dette fremgår av Skattedirektoratets melding SKD 2008-2, punkt 3.1.2 og lyder slik:

3.1.2 Tilbudet må gi bedre dekning enn fortsatt innfordring

Det er et vilkår at lempning medfører bedre dekningsutsikter for skatte- og avgiftskravene. For å kunne ta stilling til om dette vilkåret er oppfylt, må det foretas en konkret vurdering av mulighetene for å få dekket kravet på andre måter. Det må vurderes hvilken dekning som kan forventes ved alle andre innfordringstiltak, for eksempel realisasjon av utlegg, motregning, utleggstrekk, konkurs mv.

Vurderingen av hvilken dekning som kan forventes ved andre innfordringstiltak må nødvendigvis bli usikker. Det må likevel anslås hvilket beløp det enkelte innfordringstiltak vil gi i løpet av den neste tiårsperioden. I noen tilfeller løper det et utleggstrekk som isolert sett vil gi større dekning over tid enn det fremsatte tilbudet. Dersom utleggstrekket ikke reduserer restansen pga. rentebelastningen vil dette være et moment for å akseptere tilbudet.

En søknad bør ikke avslås kun med den begrunnelse at det løper et utleggstrekk. Dette gjelder særlig i gamle saker. Dersom det er vanskelig å få oversikt over skyldnerens mulighet til å dekke kravet, kan dette tale mot at det samtykkes i en ordning. Unntak fra vilkåret om at tilbudet må antas å gi bedre dekning enn fremtidig innfordring kan imidlertid tenkes. Dette kan være aktuelt for mindre krav der fortsatt innfordring i utgangspunktet vil gi full dekning, men at kostnader ved innfordringen kan være større enn selve kravet. I slike tilfeller kan det av prosessøkonomiske årsaker være hensiktsmessig å gjøre unntak fra dette vilkåret

Et alternativ kan være å innføre en liknende regel også i gjeldsordningsloven. Skyldneren må da fremsette et tilbud som i alle fall er noe bedre for kreditorene enn det som vil bli resultatet av en ordinær gjeldsordning.

Dersom det etter omstendighetene fremstår som støtende at saken avikles ved et engangsbeløp, kan domstolene på vanlig måte nekte å stadfeste forslaget, evt. fastsette et høyere beløp som betingelse for stadfestelse. Slik departementet ser det, kan oppgjør av en gjeldsordning ved kontantinnbetaling *i seg selv* vanskelig oppfattes som støtende for andre skyldnere og samfunnet for øvrig.

Departementet finner det etter dette forsvarlig å åpne for at en tvungen gjeldsordning kan gå ut på kontantinnbetaling uten at det fastsettes noen gjeldsordningsperiode. Dette reiser imidlertid spørsmål om det i så fall bør fastsettes en bestemmelse om minstedekning. Det kan her for eksempel trekkes paralleller til reglene om tvangsakkord i konkursloven, hvorefter hovedregelen er et krav om minstedekning på 25 %. En regel om minstedividende vil kunne bidra til at en gjeldsordning som gjøres opp ved et engangsbeløp oppfattes som mer rettferdig, i alle fall dersom kontantbeløpet settes relativt høyt. Dette vil i noen tilfeller også kunne lede til at kreditorene får bedre dekning ved at skyldneren bestreber seg ekstra på å skaffe til veie de midler som er nødvendig for å kunne oppnå gjeldsordning. På den annen side vil et minimumsbeløp også kunne virke som en begrensning i de tilfeller hvor det hadde vært mulig å skaffe til veie mer enn det aktuelle minimum i saken. Trolig vil få skyldnere tilby å betale mer enn det som er helt nødvendig for å kunne få gjeldsordningen stadfestet. Det viktigste mothensynet vil imidlertid være at krav om minstedekning vil utelukke de aller fleste skyldnere med høy gjeld. Dersom en innfører en regel tilsvarende konkursloven (25 %), vil altså en skyldner med to millioner i gjeld, noe som ikke er helt uvanlig i saker etter gjeldsordningsloven, måtte stille kr. 500 000 for å kunne oppnå gjeldsordning. Dersom en tenker seg at alternativet er en gjeldsordning over fem år uten dividende, samtidig som skyldneren *kunne* ha klart å fremskaffe for eksempel 100 000, vil en regel om minstedekning slå svært uheldig ut for kreditorene.

Dersom en ikke regulerer spørsmålet om engangsbeløpets størrelse i loven, vil det på vanlig måte bli opp til domstolene å vurdere om det beløp skyldneren har foreslått vil være tilstrekkelig. Dette vil klart gi større fleksibilitet, og lede til at også skyldnere med liten betalingsevne eller svært høy gjeld kan benytte seg av en eventuell ordning med engangsbeløp. Faren er imidlertid at det da kan utvikle seg en ulik praksis, ved at det noen steder i landet kan bli "billig" å oppnå gjeldsordning på denne måten, mens man andre steder vil kreve høyere beløp. Det er fra før av kjent at praksis i saker etter gjeldsordningsloven er ulik omkring i landet. Dette gjelder særlig det beslektede spørsmålet om hvor lang gjeldsordningsperioden skal være.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på om det i forbindelse med kontantoppgjør av gjeldsordning bør fastsettes et krav om at en viss andel av gjelden må kunne dekkes for at en tvungen gjeldsordning som skal gjøres opp ved engangsbeløp kan stadfestes.

9.5.1.2 Oppgjør av gjeldsordning ved fleksibel nedbetaling

En annen oppgjørsform kan være at det fastsettes et totalbeløp skyldneren skal betale, for eksempel på bakgrunn av en tenkt dividendeberegning. Det avtales samtidig at dersom skyldneren klarer å betale dette beløpet før tiden, så vil det medføre at saken blir avsluttet fra kreditors side, altså *valgfri eller fleksibel nedbetalingstid* så lenge den fastsatte perioden ikke overskrides. Dersom skyldneren vil gjøre en ekstra innsats, enten ved å leve ytterst sparsommelig eller ved å arbeide mer enn normalt for å komme fortest mulig løs fra problemene, vil denne oppgjørsformen gi anledning til det. Prinsippet vil for så vidt bli det samme som ved oppgjør ved engangsbeløp, når beløpet er finansiert ved et lån.

Også denne oppgjørsformen vil gi incitament til ekstra innsats dersom det er mulighet til det. Skyldneren vil dermed raskere kunne bli ferdig med gjeldsordningen. I forhold til en normal gjeldsordning over fem år vil kreditorene dermed kunne bli berøvet noe av muligheten til å få del i eventuelle forbedringer i skyldnerens økonomi. Dette kan både ha sammenheng med at skyldneren bruker alle sine ekstrainntekter til å betale ned på gjelden, og at gjeldsordningsperioden kan bli kortere enn normalt. Men på samme måte som ved alternativet engangsbeløp, kan det tenkes å være fordelaktig for kreditorene at gjelden blir innbetalt så raskt som mulig. Dersom skyldneren for eksempel ved å arbeide ekstra og leve særlig sparsommelig makter å betale hele beløpet etter to eller tre år og deretter blir syk, arbeidsledig eller liknende, vil ordningen ofte ha vært fordelaktig for kreditorene. En gjeldsordning med forsert nedbetaling vil neppe støte an mot samfunnsmessig interesser, jf. drøftelsen av kontantutbetaling i punktet ovenfor.

9.5.2 Gjeldsordningsperiodens lengde

9.5.2.1 Innledning, generelle betraktninger

Gjeldsordningsperioden er viktig del av balanseforholdet i gjeldsordningsloven. Tanken er at skyldneren, innenfor rammen av sine muligheter, skal yte noe tilbake for å oppnå det betydelig velferdsgodet en gjeldssanering innebærer. Motytelsen består i at skyldneren skal leve så sparsommelig som mulig i en begrenset periode, hvor mest mulig av gjelden skal tilbakebetales. I en gjeldsordning etableres dermed et bytteforhold mellom partene som både dem i mellom og utad fremstår som en rettfærdig fordeling av goder og byrder. Hvor lang perioden skal være, blir dermed en avveining mellom kreditorenes og skyldnerens interesser. I likhet med mange andre land, har man i Norge falt ned på fem år som et rimelig kompromiss mellom disse interessene. Dersom en skulle fjerne gjeldsordningsperioden, eller korte den vesentlig ned, ville dette i utgangspunktet skape ubalanse i dette bytteforholdet. Loven ville da fremstå som urettferdig ved at den som får gjeldsordning ikke yter noe – eller i hvert fall ikke tilstrekkelig – tilbake til kreditorene. Fjerning av gjeldsordningsperioden eller en reduksjon av dens lengde må derfor ha en begrunnelse som gjør at balansen i loven ikke forrykkes ut over det akseptable.

9.5.2.2 Skyldnere uten betalingsevne

Bedringer i skyldnerens økonomi kan skje som følge av en rekke omstendigheter. En uføretrygdet person kan bli arbeidsfær, en arbeidsledig kan komme i arbeid, enslige kan inngå ekteskap eller samboerskap og derved få reduserte utgifter osv. Også mer uforutsette forhold kan inntreffe, som arv eller lotterigevinster. Dersom en ikke fastsetter en gjeldsordningsperiode, kan kreditorene dermed gå glipp av store beløp, selv om det ikke er noe til fordeling på det tidspunktet gjeldsordningen kommer i stand. Et spørsmål som da reiser seg, er om mer eller mindre hypotetiske muligheter for fremtidige bedringer i økonomien alltid bør være tilstrekkelig begrunnelse for å fastsette en gjeldsordningsperiode som strekker seg over flere år.

Argumentet om rettfærdig fordeling av goder og byrder vil bare ha gyldighet i de tilfeller hvor gjeldsordningen gir noe overskudd til kreditorene. Dersom skyldneren ikke har midler ut over nødvendige leveomkostninger, vil en gjeldsordningsperiode ikke bidra til å skape økt rettfærdighet. Uansett periodens lengde vil kreditorene ikke få

tilbakebetalt noe av sin gjeld. Argumentet som da blir igjen for å fastsette en gjeldsordningsperiode, er at skyldnerens økonomi kan tenkes å bedre seg i fremtiden slik at ordningen kan omgjøres. Enkelte vil nok også mene at en gjeldsordningsperiode uansett må til for at ikke gjeldsordningsinstituttet skal bli oppfattet som en for lettvinnt løsning.

Departementet vil foreslå at det for enkelte tilfeller bør være en særlig adgang til å korte ned perioden eller fastsette gjeldsordninger helt uten gjeldsordningsperiode. Det tenkes her på situasjoner hvor skyldneren ikke har noe overskudd til sine kreditorer, og heller ikke kan ventes å få slikt overskudd i overskuelig fremtid. Aktuelle grupper kan være eldre personer, uføretrygdede, kronisk syke og andre uten muligheter til bedring av sin økonomiske stilling. Riktignok kan også disse tenkes å motta arv, lotterigevinster mv., men departementet finner at det i denne sammenhengen ikke kan legges avgjørende vekt på slike forhold.

Departementet har ved vurderingen lagt vekt på at søkerne om gjeldsordning i dag synes å være av vesentlig forskjellig karakter i forhold til tidligere. Ifølge SIFO er andelen saker som årsaksmessig kan knyttes til sykdom og rusproblematikk økt sterkt. Videre har andelen søkere med lønnsinntekter i løpet av fem år gått tilbake fra 54 % til 32 % (2005). Det var i 2005 bare omkring 30 % av skyldnerne som hadde midler til fordeling blant kreditorene. Hovedinntrykket er at søkerne i 2004 fremstår som en ressurssvak gruppe både når det gjelder helse, rus og økonomisk evne. Departementet har også sett hen til at Justisdepartementet i sin utredning om personlig konkurs⁴⁰ pekte på at *dersom det skulle være ønskelig å åpne for gjeldssanering straks uten en mellomkommende gjeldsordningsperiode oftere enn i dag, kan det reises spørsmål om ikke dette er mest aktuelt for skyldnere med lav betalingsevne.*

9.5.3 Førtidig avslutning av gjeldsordningen ved kontantoppgjør

Departementet antar at skyldneren også etter gjeldende rett gyldig kan inngå avtale med kreditorene om ulike måter å avslutte gjeldsordningen på, for eksempel ved et kontantoppgjør, refinansiering, økt ettergivelse eller på annen måte, jf. punkt 9.3.5 foran.

Domstolene har imidlertid vært tilbakeholdne med å godta at gjeldsordningsperioden blir forkortet på denne måten. I Gulating lagmannsretts sak LG-1998-1461 ønsket skyldneren via låneopptak hos sin mor å avslutte gjeldsordningen to år inn i perioden mot innbetaling av et kontantbeløp tilsvarende den resterende dividende. Retten nektet dette under henvisning til at det ville stride mot reglene om gjeldsordningsperiodens lengde.

Departementet kan ikke se avgjørende innvendinger mot å åpne for at også retten i noen tilfeller skal kunne stadfeste en slik endring av gjeldsordningen. Departementet vil i hovedsak vise til det som er anført i punkt 9.5.1.1 om at en gjeldsordning allerede ved stadfestelsen bør kunne avsluttes ved et kontantoppgjør. Det ville for øvrig blitt dårlig sammenheng i regelverket dersom en skulle tillatt kontantoppgjør ved stadfestelse, men ikke ved endring. En av forutsetningene må imidlertid være at endringen ikke stiller

⁴⁰ Jf. punkt 9.4.3 foran.

kreditorene økonomisk dårligere enn om gjeldsordningen hadde blitt fullført på ordinær måte. Engangssummen som tilbys må derfor minst gi kreditorene full økonomisk kompensasjon i forhold til hva gjeldsordningen var forutsatt å ville innbringe. Som ved stadfestelse av ordning med engangsbeløp, bør beløpets størrelse også ved førtidig avslutning kunne stipuleres i forhold til skyldnerens inntekter og inntekspotensiale, gjeldens størrelse mv.

9.6 Departementets forslag

Departementet vil foreslå følgende endringer:

Gjeldsordningsloven § 4-2 første ledd nytt fjerde og femte punktum skal lyde:

Dersom skyldneren er varig ute av stand til å betale dividende av de forpliktelsene som omfattes av gjeldsordningen, kan gjeldsordningen gå ut på at hele gjelden skal falle bort med en gang, uten at det fastsettes en gjeldsordningsperiode.

Gjeldsordningsloven § 4-2 annet ledd skal lyde:

ALTERNATIV 1:

En gjeldsordning kan også gå ut på betaling av et engangsbeløp som endelig oppgjør. Beløpet skal minst tilsvare den samlede dividende skyldneren antas å kunne ha utredet i løpet av en periode på fem år.

ALTERNATIV 2:

En gjeldsordning kan også gå ut på betaling av et engangsbeløp som endelig oppgjør. Beløpet skal minst tilsvare 25 % av skyldnerens samlede gjeld.

ALTERNATIV 3:

Dersom det må antas å gi kreditorene bedre dekning enn en ordinær gjeldsordning, kan en gjeldsordning også gå ut på betaling av et engangsbeløp som endelig oppgjør.

Nåværende annet ledd blir tredje ledd osv.

Gjeldsordningsloven § 5-2 annet ledd bokstav c) skal lyde:

c) *skyldneren må antas å være varig ute av stand til å betale dividende av forpliktelsene som omfattes av gjeldsordningen.*

Gjeldsordningsloven § 6-1 nytt fjerde ledd skal lyde:

På begjæring av skyldneren skal retten stadfeste et forslag til endring som går ut på førtidig avslutning av gjeldsordningen ved at skyldneren skal betale et kontantbeløp. Beløpets størrelse skal være rimelig i forhold til skyldnerens økonomiske stilling, og minst tilsvare summen av eventuell gjenstående dividende.

10. Særlig om næringsgjeld

10.1 Innledning

Skyldnere som har gjeld knyttet til næringsvirksomhet utgjør en relativt stor gruppe blant dem som søker om gjeldsordning. I en undersøkelse hos namsmannen i Oslo i 2004 fant SIFO at den langt viktigste årsaken til å søke gjeldsordning var havarert næringsvirksomhet. Omtrent 40 prosent av sakene hadde dette som årsaksbakgrunn.⁴¹ Denne gruppen var omtrent dobbelt så stor som gruppen som oppgav inntektsbortfall som årsak til problemene. Departementet har vurdert om det bør fastsettes særlige regler i gjeldsordningsloven om avvikling av gjelden for næringsdrivende som har fått gjeldsproblemer etter konkurs mv. Departementets konklusjon er at det ikke finnes tilstrekkelig grunnlag for dette.

10.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven omfatter bare privatpersoner, jf. lovens § 1-2 første ledd første punktum, hvor det slås fast at loven "gjelder fysiske personer". Loven omfatter i utgangspunktet heller ikke personer som har gjeld knyttet til næringsvirksomhet, jf. annet punktum. Det er imidlertid gjort to unntak fra dette. Det første unntaket gjelder når næringsvirksomheten er opphørt, jf. lovens § 1-2 første ledd bokstav (a), det andre når næringsgjelden utgjør en ubetydelig andel av totalgjelden, jf. samme sted bokstav (b). Disse reglene medfører at de aktive næringsdrivende, som må vurderes etter bokstav (b), i praksis faller utenfor gjeldsordningsloven. Dette har sammenheng med at det for næringsdrivende med gjeldsproblemer bare sjelden forekommer at næringsgjelden er ubetydelig. Det andre unntaket i loven, altså bokstav (a), kommer oftere til anvendelse i praksis. Her gis tidligere personlige næringsdrivende som har vært gjennom konkurs eller som har avviklet virksomheten på annen måte, samme mulighet til gjeldssanering som andre skyldnere. Loven inneholder ingen særregler om avvikling av næringsgjeld, verken når det gjelder hva en gjeldsordning kan gå ut på eller gjeldsordningsperiodens lengde. Departementet er heller ikke kjent med at næringsgjeld er gitt noen særbehandling i rettspraksis.

10.3 Svensk og dansk rett

Frem til 1996 var næringsdrivende ("näringsidkare") i *Sverige* generelt unntatt fra "skuldsaneringslagen" (nærmere om loven i kapittel 1 her). Etter en lovendring i 1996 (lov 1996:780) kan næringsdrivende i Sverige nå komme inn under loven (§ 4a). Det må da, hensett til virksomhetens "ringa omfattning och enkla beskaffenhet", være særlige grunner som tilsier dette. Det fremgår av bestemmelsens forarbeider at den bare tar sikte på personer som har næringsvirksomhet som biinntekt til lønnet arbeid, og hvor virksomheten er lønnsom og ukomplisert. Regelen er så snever at den visstnok ikke har vært i bruk, i hvert fall ikke frem til 2000, jf. Hellners/Mellquist (2000) side 97, hvor det også fremholdes at lovgiveren dermed ikke har løst de problemer som var opphav til lovendringen.

⁴¹ SIFO, Oppdragsrapport 7/2005 side 25.

I *Danmark* er reglene om gjeldssanering som utgangspunkt lik for næringsdrivende og andre skyldnere. Også næringsdrivende kan dermed søke om gjeldssanering etter konkursloven § 197. Mulighetene for gjeldssanering for næringsdrivende vil imidlertid likevel bli ganske annerledes. Dersom gjelden i det vesentlige stammer fra en igangværende virksomhet, vil skyldneren i praksis måtte benytte seg av reglene om tvangsakkord. Dette har sammenheng med at disse reglene gjør det mulig for skyldneren å videreføre (evt. likvidere) virksomheten. Skyldnere med igangværende næringsvirksomhet blir derfor normalt nektet å komme inn under gjeldssaneringsordningen, se for eksempel avgjørelse U 1985.784 og V 550/90 og V 237/94. Begrunnelsen for disse reglene er at det normalt vil være stor risiko for at fortsettelse av en tapsbringende virksomhet vil lede ut i nye problemer. En gjeldssanering vil i så fall ikke løse problemet for skyldneren.

Dersom gjelden ikke kommer fra en igangværende virksomhet, vil arten av virksomheten som skyldneren driver på søknadstidspunktet være avgjørende. Dersom det i det vesentlige er tale om samme virksomhet, vil gjeldssanering normalt ikke kunne oppnås. Dersom det er tale om en annen type virksomhet vil gjeldssanering nok kunne oppnås, men disse tilfellene er sjeldne i praksis. Omgåelsesstrategier, for eksempel videreføring av næringsdriften i navnet til et familiemedlem, leder normalt til at søknad om gjeldssanering blir avslått, jf. avgjørelser U 1985.787V og U 1998.524Ø.

10.4 Tidligere vurderinger

Da gjeldsordningsloven ble utarbeidet på begynnelsen av 1990-tallet var det stort sett enighet om at loven som hovedregel ikke burde omfatte næringsdrivende. Dette ble blant annet begrunnet med at "gjeldsordningsloven ikke skal brukes til å opprettholde eller sanere ulønnsom næring", og at "det er viktig at gjeldsordningsloven ikke uthuler det ansvaret som personlig næringsdrivende har, blant annet overfor sine leverandører og sine kunder".⁴² Det ble også bemerket at det foreligger andre ordninger for næringsdrivende (man tenkte her på reglene om gjeldsforhandling etter konkursloven), og at namsmennene normalt ikke vil ha forutsetninger for å behandle saker hvor næringsdrift er involvert. Man viste også til at næringsdrivende som etter konkurs blir sittende igjen med restgjeld kunne søke om gjeldsordning på linje med andre etter at virksomheten er avsluttet. Det ble ikke fastsatt noen særordninger for næringsdrivende angående gjeldsordningsperiodens lengde. Dette ble så vidt vites heller ikke vurdert.

Da gjeldsordningsloven ble revidert i 2002 ble forholdet til næringsdrivende ikke tatt opp til særskilt vurdering.

Konkursrådet foreslo høsten 2005 at en rekke spørsmål angående gjeldsordningslovens forhold til næringsdrivende skulle utredes. Konkursrådet ønsket blant annet vurdert om gjeldsordningsloven i større grad burde omfatte næringsgjeld, og om gjeldsordning burde samordnes med konkursbehandling av privatpersoners bo. Departementet fant ikke grunnlag for å gå videre med noen av forslagene.⁴³

⁴² Jf. Innst. O. nr. 90 (1991-92) side 12.

⁴³ Jf. Konkursrådets brev 12. november 2005 til Barne- og likestillingsdepartementet og departementets svar 16. november samme år.

10.5 Departementets vurdering

Departementet antar at tidligere næringsdrivende lett kan komme i en vanskelig situasjon etter en konkurs eller annen avvikling av virksomheten. Retten til offentlige stønader kan være redusert og mange har liten annen yrkeserfaring med derav følgende vanskeligheter på det ordinære arbeidsmarkedet. Flere ender derfor opp i trygdsystemet eller i dårlig avlønnet arbeid utenfor sitt erfaringsområde. Dette påfører både dem selv og kreditorene tap. For mange fremstår derfor ny næringsvirksomhet som det eneste alternativet.

En gjeldsordning er i prinsippet ikke til hinder for at næringsvirksomheten videreføres eller igangsettes på ny, men i praksis vil dette kunne være vanskelig. En skyldner vil blant annet normalt være utestengt fra alle typer kredittytelser under en gjeldsordning. I noen bransjer stilles det også krav om at den næringsdrivende skal være solvent. En gjeldsordning over fem år for denne gruppen oppleves derfor i mange tilfeller som en unødig venteperiode for å komme tilbake i inntektsbringende virksomhet. Det beste inntekspotensialet for mange av disse personene ligger i fortsatt næringsdrift.

I mange tilfeller er den næringsdrivende ikke noe å bebreide for at virksomheten måtte avvikles. Problemene kan for eksempel skyldes nedgangstider eller rene helsemessige forhold. Det kan synes urimelig at den som har drevet en i utgangspunktet sunn virksomhet, men som har måttet avvikle med tap på grunn av sykdom, må vente i fem år eller mer for å kunne starte opp på nytt etter å ha blitt arbeidsfør igjen. I alle fall i slike tilfeller vil en raskere avvikling av gjelden neppe være anstøtelig i forhold til andre skyldnere eller samfunnet for øvrig.

Mot dette kan det hevdes at næringsdrivende som har mislykkes ikke bør få anledning til umiddelbar gjeldssanering for så etter kort tid å kunne starte på nytt igjen med nye lån og kreditter. Dersom den havarerte virksomheten var tapsbringende, vil det være en viss sannsynlighet for at også den neste vil bli det. Det vil dessuten kunne bli for fristende å spekulere i gjeldsordning for personlige næringsdrivende dersom gjelden kan slettes med en gang etter en avvikling. Det kan også innvendes at det ikke er urimelig at en personlig næringsdrivende som går konkurs eller liknende tar seg vanlig arbeid en periode, og betaler mest mulig på gjelden, for etter en tid å kunne forsøke seg som næringsdrivende igjen. Det må dessuten tas hensyn til vedkommendes kreditorer. Disse kan ha gitt lån og kreditt eller levert varer i tillit til at den næringsdrivende hadde et personlig ansvar for gjelden. Det vil da kunne virke urimelig at skyldneren kan få slettet gjelden på samme måte som et aksjeselskap. Et regelverk som tillater umiddelbar gjeldssletting for personlige næringsdrivende kan derfor tenkes å vanskeliggjøre både finansiering og levering av varer på kreditt til denne gruppen.

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er forsvarlig å åpne for at gjeldsordningsperioden skal kunne kortes ned i særlig grad for tidligere næringsdrivende. En begunstigelse av denne art for en enkelt gruppe krever en sterk begrunnelse som ikke kan ses å foreligge. Departementet ser riktignok ikke bort fra at det rent økonomisk kunne ha vært fordelaktig både for skyldneren og kreditorene med en umiddelbar gjeldssletting. Departementet antar imidlertid at en slik adgang som

hovedregel bare bør være åpen for skyldnere som er fullstendig uten inntekter og inntektpotensiale. Selvstendig næringsdrivende vil i mange tilfeller være ressurssterke og fullt arbeidsføre personer, og en særlig regel som gir denne gruppen tilgang til gunstigere gjeldssaneringsordninger enn andre vil lett kunne bli oppfattet som urettferdig. Dette hindrer selvfølgelig ikke at de tidligere næringsdrivende som er i en situasjon som beskrevet foran (punkt 9.5.2.2. om skyldnere uten betalingsevne), ikke kan få en raskere avvikling av gjelden. Dessuten vil de foreslåtte reglene om alternative oppgjørsformer også kunne være til hjelp for næringsdrivende som ønsker å komme raskt i gang med ny virksomhet.

11 Gjeldsordning for straffedømte

11.1 Innledning

De fleste innsatte i norske fengsler har gjeldsforpliktelser. Dette kan både være ordinære forpliktelser knyttet til tidligere låneopptak, kredittkort osv., og gjeld oppstått i forbindelse med den straffbare handlingen de er dømt for å ha begått. Det vil normalt ikke være mulig å betale noe på gjelden under soningen, og mange straffedømte opplever derfor hard pågang fra kreditorer umiddelbart etter løslatelse. For noen utgjør dette en barriere i forsøket på å etablere en normal livssituasjon. Det er derfor viktig at straffedømte har samme tilgang på økonomisk rådgivning, gjeldssaneringsordninger mv., som andre.

Utgangspunktet etter loven er at straffedømte har samme rett til å få åpnet gjeldsforhandling og etablert en gjeldsordning som andre. Skyldnere som har strafferettslig gjeld av ikke ubetydelig omfang, kan imidlertid bli nektet åpning av gjeldsforhandling dersom gjelden er oppstått mindre enn tre år før søknad om åpning fremsettes. Departementet foreslår lempinger denne regelen for skyldnere som er i en rehabiliteringssituasjon. Gjeldsordningsloven inneholder også enkelte særregler for behandling av strafferettslig gjeld når en gjeldsordning skal utformes. Med unntak for visse bøter samt krav som grunner seg på særlig alvorlige forbrytelser, kan også strafferettslig gjeld nedsettes eller bortfalle som ledd i en gjeldsordning. Forholdet til strafferettslig gjeld ble grundig vurdert av Stortinget ved revideringen av gjeldsordningsloven i 2002, og departementet finner ikke grunn til å foreslå endringer i disse reglene.

11.2 Kort om tilbakeføringsgarantien

I Soria Moria-erklæringen lanserte regjeringen begrepet *tilbakeføringsgarantien*, en ordning som skal sikre at domfelte får assistanse slik at de bedre kan nyttiggjøre seg de rettighetene de har når det gjelder bolig, skole, helse og arbeid på en mer helhetlig måte. Tilbakeføringsgarantien er et av punktene i stortingsmeldingen om kriminalomsorgen. Tilbakeføringsgarantien skal ikke inneholde nye lovfestede rettigheter, men sikre at domfelte får assistanse slik at de kan nyttiggjøre seg de rettighetene de har på en mer helhetlig måte.

11.3 Gjeldende rett

11.3.1 Innledning

Gjeldsordningsloven har ingen regler som særlig angår straffedømte som sådanne. Utgangspunktet er at denne gruppen kan oppnå gjeldsordning på linje med andre. En tidligere straffedom vil for eksempel ikke stå i veien for en gjeldsordning, og vil heller ikke påvirke innholdet i en eventuell ordning. Likevel kan det tenkes tilfeller hvor den straffedømtes spesielle livssituasjon blir tillagt vekt ved vurdering av om vedkommende kan komme inn under gjeldsordningsloven. Loven inneholder dessuten enkelte særregler for strafferettslig gjeld, altså gjeld som har oppstått som følge av en straffbar handling. Disse reglene har først og fremst betydning for innholdet i en eventuell gjeldsordning, men påvirker også i noen grad spørsmålet om en søker overhodet skal få åpnet gjeldsforhandling.

11.3.2 Åpning av gjeldsforhandling for straffedømte

Ved vurderingen av om gjeldsforhandling skal åpnes, skal det blant annet undersøkes om det foreligger forhold som medfører at åpning åpenbart vil virke støtende. Ved denne vurderingen vil en rekke omstendigheter kunne ha betydning. Det forhold at skyldneren er straffedømt skal imidlertid ikke i seg selv tillegges vekt. Dette sies direkte i lovforarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 99 (2001-2002) side 21, hvor det om støtendekriteriets anvendelse ved åpning heter "Det skal for eksempel ikke legges vekt på om skyldneren tidligere er straffedømt for forhold som ikke har noe med gjeldssaken å gjøre."

De fleste straffbare handlinger foranlediger økonomiske forpliktelser for den som blir domfelt. Dette kan være bøter, erstatnings- eller oppreisningskrav, krav om inndragning av fordeler vunnet ved den straffbare handlingen osv. Eksistensen av slik gjeld kan få betydning for vurderingen av om gjeldsforhandling kan åpnes. Etter lovens § 1-4 annet ledd bokstav b) skal det legges vekt på om "en ikke ubetydelig del av gjelden stammer fra straffbare forhold som er avgjort ved dom eller forelegg mindre enn tre år før søknad leveres." Bakgrunnen for regelen er at det lett kan virke krenkende på andre dersom en person som er idømt erstatning e.l. etter en straffbar handling, kort tid deretter får slettet kravet. Ikke minst for den som har vært offer for den kriminelle handlingen kan dette virke svært urimelig. På den annen side er det lagt til grunn at mindre gjeldsposter av denne type ikke bør hindre at det åpnes gjeldsforhandlinger. Det samme gjelder dersom forholdene ligger langt tilbake i tid. I forarbeidene pekes det på at det må legges vekt på arten og grovheten av det straffbare forhold, samt skadelidtes situasjon.

Intensjonen bak bestemmelsen synes gjennomgående å være fulgt godt opp i praksis. Som eksempel kan vises til Eidsivating lagmannsretts avgjørelse LE 2007-27840, hvor retten kom til at skyldneren ikke kunne oppnå gjeldsordning når han hadde strafferettslige krav som utgjorde ca 30 % av den samlede gjelden og søknad om åpning av gjeldsforhandlinger ble sendt ca ett år etter at straffedommen var falt.

I tilfeller hvor den strafferettslige gjelden er svært gammel, har domstolene ofte sett annerledes på spørsmålet. Som eksempel kan vises til LB-2008-25639, hvor over fjorten millioner av de samlede forpliktelsene stammet fra straffbare forhold. Det var lite annen gjeld. De straffbare forholdene lå imidlertid 19 år tilbake i tid, og skyldneren var 62 år og ufør. Lagmannsretten fant å kunne åpne for forhandlinger og uttalte bl.a.: ”Gjelden som skriver seg fra straffbare forhold, utgjør ca. 96 % av totalgjelden. Gjelden skriver seg fra et forhold som A ble dømt til tre års fengsel for, og det oppståtte tap var betydelig. Det foreligger heller ingen alternativ dekningsmåte for kommunens krav. Dette taler mot å tillate åpning av gjeldsforhandlinger. På den annen side er det gått 19 år siden de straffbare handlinger ble begått, skyldneren er 62 år gammel og ufør, og det må legges til grunn at hans betalingsevne ikke vil endre seg vesentlig fremover. Gjelden er så stor at bare rentebelastningen langt vil overstige hans betalingsevne. Han vil følgelig aldri kunne redusere sin gjeldsbyrde om en gjeldsordning ikke oppnås. Disse forhold tilsier at det ikke vil ha betydning for den alminnelige betalingsmoral i samfunnet, og bør heller ikke virke åpenbart støtende på andre skyldnere, om gjeldsforhandlinger tillates åpnet. Etter en samlet vurdering er lagmannsretten etter dette kommet til at gjeldsordningsloven § 1-4 annet ledd ikke er til hinder for at det bør tillates åpnet gjeldsforhandlinger”.

11.3.3 Gjeldsordningens innhold når strafferettslige krav er involvert

Det gjelder også enkelte særregler for gjeldsordningens innhold når strafferettslige krav er involvert. Strafferettslige krav defineres i gjeldsordningsloven som straffebøter, erstatnings- og oppreisningskrav etter straffbare handlinger. Slike krav skal som hovedregel gis full dekning, men kan i visse tilfeller nedsettes, jf. lovens § 4-8 (h). Ved revideringen av gjeldsordningsloven i 2002 ble det med virkning fra 1. juli 2003 gjort betydelige endringer på dette området. Før lovendringen måtte de fleste strafferettslige krav ubetinget dekkes fullt ut, og tvungen gjeldsordning kunne ikke komme i stand dersom skyldneren ikke hadde midler til å dekke disse kravene. Slik loven nå lyder, kan også den som har strafferettslige krav oppnå gjeldsordning, også om disse kravene ikke kan betales fullt ut. Dersom kravet har sin bakgrunn i en alvorlig forbrytelse, skal det imidlertid mye til før det kan skje en ettergivelse, og for de alvorligste forbrytelser er dette utelukket. Disse spørsmålene ble grundig behandlet av Stortinget ved den nevnte revideringen av gjeldsordningsloven, jf. Innst. O. nr 15 (2002-2003) side 12 ff.

Også disse bestemmelsene synes å ha fått gjennomslag i praksis. Eksempler på anvendelse er LE-2005-100864 og LF 2006-108719. I begge disse sakene ble betydelige erstatningskrav etter straffbare handlinger medtatt i gjeldsordningen og derved nedsatt. Et annet eksempel finnes i Vesterålen tingretts sak 2004-00433, hvor skyldneren på bakgrunn av resosialiseringsbetraktninger fikk slettet et erstatningskrav etter brannstiftelse på nærmere syv millioner kroner.

11.4 Departementets vurdering

Departementet har ved vurderingen av straffedømtes forhold til gjeldsordningsloven tatt utgangspunkt i det hevdvunnede prinsipp at straffedømte ikke er fradømt de rettigheter vanlige borgere har. Den som løslates fra soning må derfor på linje med andre i samfunnet sikres tilgang til og informasjon om de ordninger som er opprettet

for å hjelpe gjeldstyngede personer. Særlig viktig er det at den som er under rehabilitering også kan stilles i utsikt å få orden på en vanskelig gjeldssituasjon. Departementet har derfor vurdert om de reglene i gjeldsordningsloven som særlig angår straffedømte, i urimelig grad hindrer eller vanskeliggjør økonomisk rehabilitering for denne gruppen. Dette gjelder bestemmelsen i gjeldsordningsloven § 1-4 annet ledd bokstav (b) om åpning av gjeldsforhandling, bestemmelsene i lovens § 4-8 første ledd bokstav (h) om innholdet i en gjeldsordning samt bestemmelsen i § 5-2 tredje ledd bokstav (d) om forlengelse av gjeldsordningsperioden når strafferettslig gjeld er involvert.

Gjeldsordningsloven § 1-4 annet ledd bokstav (b) er ment å skulle hindre at åpning av gjeldsforhandling vil virke støtende fordi skyldneren relativt kort tid før søknad fremmes har pådratt seg strafferettslig gjeld. Bestemmelsen er ment å skulle lede til at skyldnere med slik gjeld av ikke betydelig omfang, som hovedregel må vente i tre år på å få åpnet gjeldsforhandling. Den nærmere begrunnelsen bak regelen er at det lett kan virke støtende at denne type gjeld blir slettet kort tid etter at den er oppstått, samt at skyldneren kan ha betalt – i alle fall noe – ned på gjelden når gjeldsforhandling søkes. Slik departementet ser det, er det således gode begrunnelser bak denne regelen. Departementet vil likevel ikke utelukke at det for en person i en klar rehabiliteringssituasjon og med et påtrengende behov for gjeldsordning, kan føles unødvendig å måtte vente i tre år på å komme i gang med å få ryddet opp i sin økonomi. Det kan derfor være grunn til å vurdere om treårsperioden er for lang. Dersom gjeldsordningsperioden også blir forlenget på grunn av den strafferettslige gjelden, vil det lett kunne ta 10 -12 år før skyldneren er ute av problemene. Samtidig er det grunn til å peke på at treårsregelen ikke er absolutt, det kan åpnes gjeldsforhandling på tross av regelen dersom tilstrekkelig sterke mothensyn er til stede. Dersom det er tale om et lengre fengselsopphold vil dessuten hele eller deler av treårsperioden kunne være forløpt ved løslatelse. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at treårsregelen bør bestå, men at det bør presiseres at den kan ses bort fra dersom det er tale om en skyldner i en rehabiliteringssituasjon. Se nærmere forslaget til lovtekst i neste punkt.

Når det gjelder bestemmelsene om hvorvidt strafferettslige krav skal omfattes av en gjeldsordning (lovens § 4-8 første ledd 8 bokstav h), antar departementet at disse i utgangspunktet ivaretar hensynet til de straffedømte på en tilfredsstillende måte. Både erstatningskrav, inndragningskrav og oppreisningskrav etter straffbare handlinger omfattes og kan som hovedregel nedsettes eller slettes som ledd i en gjeldsordning.

Gjeldsordningsloven inneholder også en bestemmelse om at gjeldsordningsperioden kan forlenges dersom det er strafferettslig gjeld inne i bildet (§ 5-2 tredje ledd d). Denne regelen har en meget sterk begrunnelse ved at den skal hindre at byrden ved gjeld som skal dekkes fullt ut, blir veltet over på kreditorene.

Det kan imidlertid være behov for å utrede nærmere hvordan reglene praktiseres, og Justisdepartementet vil vurdere å nedsette en arbeidsgruppe for dette formål.

11.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre gjeldsordningsloven § 1-4 annet ledd bokstav (b), slik at det klarere fremgår at det kan gjøres unntak fra bestemmelsen for skyldnere som er i en klar rehabiliteringssituasjon.

Bestemmelsen lyder slik i dag:

Åpning av gjeldsforhandling skal nektes dersom det åpenbart vil virke støtende for andre skyldnere eller samfunnet for øvrig. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om:

(b) en ikke ubetydelig del av gjelden stammer fra straffbare forhold som er avgjort ved dom eller forelegg mindre enn tre år før søknad leveres.

Departementet foreslår et nytt annet punktum i bestemmelsen som lyder slik:

Resosialiseringshensyn kan likevel tilsi at gjeldsforhandling bør åpnes tidligere.

12. Etterperioden

12.1 Innledning

En gjeldsordning kan bli satt til side inntil to år etter at den er gjennomført ("etterperioden") dersom skyldneren mottar arv, gevinst eller liknende av betydelig omfang, jf. gjeldsordningsloven § 6-2 fjerde ledd. Tilsidesettelse av gjeldsordningen betyr at skyldneren blir pålagt å betale mer til kreditorene enn det som opprinnelig var fastsatt i gjeldsordningen. Opprinnelig var tidsfristen for dette fem år etter ordningens utløp, men dette ble endret ved lovrevideringen i 2002. Tiden etter en gjeldsordning hvor tilsidesettelse kan skje, omtales vanligvis som "etterperioden". Ved at det nå vurderes å åpne for alternative oppgjørsformer i gjeldsordningssaker, herunder også ordninger uten gjeldsordningsperiode, bør det vurderes om dette skal få noen konsekvenser, og i tilfelle hvilke, for etterperioden. Departementet tar foreløpig ikke stilling til dette, men ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet. I det følgende redegjøres nærmere for historikken og gjeldende rett omkring regelen om etterperiode.

12.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven § 6-2 fjerde ledd lyder slik:

Dersom skyldneren innen 2 år etter gjeldsordningsperiodens utløp mottar arv, gevinst eller lignende av betydelig omfang, kan retten, på begjæring av en fordringshaver, hvis krav er omfattet av gjeldsordningen, sette gjeldsordningen helt eller delvis til side i den utstrekning skyldnerens økonomi og hensynet til fordringshaverne tilsier det. Gjeldsordningen kan ikke settes til side på grunn av gevinst som skyldes verdiøkning på skyldnerens bolig.

Regelen ble noe endret i 2002 ved at femårsfristen ble erstattet av en toårsfrist, samt at bestemmelsen om boliggevinst i siste punktum ble tilføyd. Dette kommenteres slik i forarbeidene: ”§ 6-2 fjerde ledd er endret ved at det er presisert at verdistigning på bolig ikke er relevant ved vurdering av om en gjeldsordning skal settes til side. Dette forhold kan derved bare tas i betraktning i gjeldsordningsperioden etter tredje ledd bokstav (a). Det er ikke fastsatt noen beløpsmessig anvisning når det gjelder hvor store verdier som skal til før det kan bli tale om ”betydelig omfang”, slik at regelen kommer til anvendelse, men departementet vil antyde 1G (G = folketrygdens Grunnbeløp), for tiden ca kr 50 000,-, som veiledende ved vurderingen”.⁴⁴

I forarbeidene til den opprinnelige regelen het det: ”Fjerde ledd omhandler tilsidesettelse av gjeldsordningen i de tilfeller hvor det inntreffer endringer i skyldnerens økonomi som ville gjøre det urimelig overfor kreditorene å ikke forandre gjeldsordningen (...). Det må imidlertid understrekes at det kun er ment at endringer skal kunne gjøres i helt ekstraordinære tilfeller, hvor skyldnerens økonomi er totalt endret på grunn av utenforliggende omstendigheter” (Innstillingen, s. 47).

Det er sparsomt med rettspraksis, i alle fall fra de overordnede domstoler, om etterperioden. Departementet er kjent med to tilfeller i lagmannsretten. I sak LG-2002-105 kom lagmannsretten til at skyldneren kunne beholde kr 200 000 av en testamentsarv mottatt vel ett år etter gjeldsordningens utløp. I sak LE-2006-68540 døde skyldnerens mor noen måneder etter at gjeldsordningen var fullført og etterlot seg kr 570 000. Saken endte med at skyldnerens tre barn kunne få kr 50 000 hver og at det overskytende, kr 420 000 skulle gå til kreditorene.

Etter det departementet er kjent med eksisterer det ikke regler om etterperiode i andre lands lovgivning om gjeldssanering for privatpersoner. En regel om etterperiode synes også å være helt ukjent både når det offentlig inngår akkordavtaler med private, og ved utenrettslige gjeldsordninger i regi av kommunene.

12.3 Ny vurdering ved lovendringen i 2002

Bestemmelsen ble tatt opp til ny vurdering i forbindelse med lovrevideringen i 2002. Da spørsmålet ble sendt på høring ble det ikke foreslått noen konkret endring, men antydte flere alternativer, bl. a. at bestemmelsen kunne presiseres ved å sette inn en bestemt beløpsgrense og/eller begrense anvendelsesperioden for bestemmelsen, f. eks. til to år.

Høringsinstansene var delt i synet på spørsmålet. Alle de tre fylkesmannsembetene som uttalte seg gikk inn for full opphevelse av etterperioden. Det samme gjorde 10 av de 11 politidistriktene som avga høringsuttalelse. Domstolene var derimot mer skeptiske til endringer. Alle de syv embetene som uttalte seg var mot å nedsette eller fjerne perioden. Dommerforingen og Dommerfullmektiggruppen var imidlertid blant dem som støttet en nedsettelse til to år. Blant kreditorene var meningene delte. Fire av dem som var representert i høringen ønsket å beholde regelen, mens tre gikk inn for endringer, deriblant Lånekassen og Skattedirektoratet. Sistnevnte ønsket regelen

⁴⁴ Ot.prp. nr. 99 (2001-2002) side 102 (Folketrygdens Grunnbeløp er i 2007 på kr 66 812).

opphevet helt. Forbrukerrådet og Gjeldsofferalliansen støttet at regelen ble endret eller opphevet, mens Finansdepartementet ønsket at den skulle bestå.

I proposisjonen omtalte departementet regelen slik: "En slik regel finnes etter det departementet er kjent med, ikke i noe annet lands lovgivning på dette området. Bestemmelsen om at enhver gjeldsordning skal etterfølges av en "etterperiode" på fem år har møtt sterk kritikk fra flere hold. Det har bl. a. blitt anført at det blir lite igjen av lovens intensjon om en ny start, når det først fastsettes en gjeldsordningsperiode på normalt fem år eller mer, og det dernest kommer en ny periode på fem år, hvor man kan risikere at det hele blir omgjort. Det pekes blant annet på at skyldneren får en følelse av aldri å bli helt ferdig med problemene når sluttstreken settes så langt inn i fremtiden.

Det har vist seg at bestemmelsens skjønnsmessige karakter kan skape sosial utrygghet for skyldneren og familien i lang tid etter at gjeldsproblemene er overvunnet. Enkelte har f. eks. vært usikker på om verdistigning på bolig, en større lønnsøkning eller lignende, vil kunne medføre at gjeldsordningen blir satt til side. Til dette kommer at skyldneren relativt enkelt og på lovlig måte kan innrette seg slik at bestemmelsen omgås. Det tenkes her på reglene om private beslagsforbud, retten til å avslå eller gi avkall på arv mv. Den som kjenner regelverket eller har tilgang på juridisk bistand kan således unngå å bli rammet av bestemmelsen. Den kan dermed virke sosialt skjevt. Departementet antar at en rekke av de personer som har fullført en gjeldsordning og som er oppmerksom på regelen vurderer og tilpasser sine disposisjoner i lys av denne, og at den derfor heller ikke vil ha særlig praktisk betydning for kreditorene. Endelig kan det pekes på at en rekke krav kan være foreldet når det inntreffer omstendigheter som medfører at bestemmelsen blir aktuell".

Departementet fant likevel ikke å ville foreslå endringer, noe som ble begrunnet slik i proposisjonen: "Departementet finner – på tross av sterke mothensyn og delte meninger blant høringsinstansene – at regelen om fem års etterperiode bør videreføres. Det er da lagt avgjørende vekt på Finansdepartementets høringsuttalelse og resultatet av de drøftelser som senere har vært ført mellom Barne- og familiedepartementet og Finansdepartementet. Det foreslås imidlertid en bestemmelse om at verdiøkning på bolig ikke skal tas i betraktning ved vurderingen av om gjeldsordningen skal settes til side".

Da spørsmålet skulle behandles i Stortinget ble det likevel et flertall for å endre regelen om etterperiode ved at fristen ble satt til to år i stedet for fem.⁴⁵

12.4 Departementets vurdering

Departementet antar at spørsmålet om etterperioden bør tas opp til vurdering på nytt når det nå foreslås å åpne for nye oppgjørformer i gjeldsordninger. Særlig i forbindelse med kontantoppgjør bør det vurderes om det er hensiktsmessig å ha en etterperiode. Hovedformålet med de foreslåtte endringene er at skyldneren skal gis mulighet til å legge problemene raskere bak seg og kunne få en ny start. Departementet antar dessuten at de generelle innvendingene mot etterperioden (som det ble redegjort for i proposisjonen fra 2002, jf. foran) også har sin gyldighet i dag.

⁴⁵ Innst. O. nr. 15 – 2002-2003 side 18 høyre spalte.

Det kan naturligvis oppfattes som urimelig at en person som mottar en større lotterigevinst e.l.l. like etter at gjeldsordningen er over, ikke skal måtte betale noe ekstra til kreditorene. Samtidig må det vurderes om muligheten for at slike sjeldne omstendigheter skal forekomme er en god nok grunn til å la en gjeldsordning stå uavklart for alle skyldnerne i to år etter at ordningen er over.

Departementet ber etter dette om høringsinstansenes syn på om det bør gjøres endringer i regelen om etterperiode ved eventuell innføring av regler om nye typer oppgjørsformer i gjeldsordningsloven. Det kan her tenkes flere ulike alternativer, herunder (1) at etterperioden består som tidligere uansett oppgjørsform, (2) at etterperioden bare skal gjelde i tilknytning til enkelte typer oppgjør, for eksempel kontantoppgjør og ordninger uten gjeldsordningsperiode, eller (3), at regelen om etterperiode tas helt ut av loven.

13. Behandlingen av straffebøter under gjeldsordning

13.1 Innledning, konklusjon

Gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav (h) bestemmer at straffebøter i visse tilfeller kan nedsettes eller ettergis i forbindelse med en gjeldsordning. Bestemmelsen skiller ikke mellom bøter ilagt ved dom og bøter ilagt ved forelegg. Bøter ilagt ved dom kan bare nedsettes ved benådning. Departementet foreslår derfor en presisering av lovteksten slik at det klart fremgår at adgangen til nedsettelse av straffebøter kun gjelder bøter som er ilagt ved forelegg.

13.2 Gjeldende rett

Gjeldsordningsloven inneholder enkelte særregler for hvordan straffebøter skal behandles under en gjeldsordning. I henhold til gol. § 4-8 første ledd bokstav (h) skal straffebøter som er fastsatt ved dom eller forelegg mindre enn tre år før søknad om gjeldsforhandling fremmes, "som hovedregel gis full dekning". Det er i hovedsak preventive hensyn som ligger bak bestemmelsene om at bøter skal gis bedre dekning enn andre krav. I forarbeidene⁴⁶ er forholdet blant annet beskrevet slik: "sanering på dette området vil kunne motvirke effektiviteten av de regler som nettopp bæres av hensynet til at skyldneren skal utsettes for en følelig økonomisk sanksjon".

Det er forutsatt at det bare skal være en snever adgang til å nedsette bøter som er nyere enn tre år. I følge forarbeidene⁴⁷ skal slik nedsettelse bare kunne skje i "helt særlige tilfeller". Bøter som er eldre enn tre år skal lettere kunne nedsettes. Slike krav skal imidlertid ikke automatisk være uprioriterte dividendekrav. Dersom det er en bot involvert skal det gjøres en *særlig vurdering* hvor bl.a. botens størrelse, alder og grunnlag (hva slags forbrytelse) tillegges betydning. Dessuten må det som vanlig vurderes om noen av de momenter som etter loven skal trekkes inn i støtendevurderingen er tilstede (gol. § 1-4 annet ledd). Det blir dermed en noe skjerpet "støtendevurdering" i saker hvor bøter er involvert. Vurderingstemaet er altså

⁴⁶ Ot.prp. nr. 99 (2001-2002) side 56

⁴⁷ Innst.O. nr.15 – 2002-2003 side 13 venstre spalte.

det samme enten boten er over eller under tre år, mens selve vurderingen skal være langt strengere for de nyeste bøtene.

Bøter innkreves av Statens Innkrevingsssentral (SI). Innkrevingsssentralen har imidlertid ikke hjemmel til å på egen hånd beslutte ettergivelse/nedsettelse av bøter⁴⁸. Dette må gjøres av det organ som i hvert enkelt tilfelle er kompetent. Bot ilagt ved *dom* er det bare Kongen (i statsråd) som kan ettergi (benådning), og adgangen kan ikke delegeres til departementer eller deres tilknyttede etater⁴⁹. Hvorvidt også den subsidiære fengselsstraffen bortfaller ved nedsettelse av en bot ved benådning vil måtte bero på en tolkning av benådningsvedtaket.⁵⁰

Dersom boten er ilagt ved forelegg eller forenklet forelegg er situasjonen en annen. Slik ettergivelse kan gjøres av påtalemyndigheten ved opphevelse av forelegget, jf. strprl. § 258. Da faller også den subsidiære fengselsstraffen bort.

Det offentlige har for øvrig ikke særlig hjemmel for å nedsette *bøter* i forbindelse med en frivillig gjeldsordning, jf. § 4-12 tredje ledd.

13.3 Departementets vurderinger

Departementet antar at reguleringen av krav på bøter i gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav (h) kan gi et noe uklart bilde av reglene som er beskrevet foran i dette kapitlet. For å skape større klarhet bør det presiseres i loven at domstolenes adgang til å stadfeste en gjeldsordning hvor en straffebot nedsettes, bare gjelder dersom boten har sitt grunnlag i et forelegg eller er nedsatt i et benådningsvedtak.

13.4 Departementets forslag

Gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav 8 (h) første og annet punktum skal lyde:

(h) Krav som grunner seg på en straffbar handling

Straffebøter som er fastsatt ved dom skal dekkes fullt ut, eller i henhold til et eventuelt benådningsvedtak. Straffebøter som er fastsatt ved forelegg mindre enn tre år før søknad om gjeldsforhandling fremmes, skal som hovedregel gis full dekning.

14. Gjeldsordningsloven § 6-3

Gjeldsordningsloven § 6-3 første ledd lyder slik:

”Før retten prøver en begjæring etter § 6-1, skal skyldneren og de berørte fordringshaverne gis anledning til å uttale seg”

Hensikten med bestemmelsen er å gi skyldneren rett til å uttale seg i forbindelse med begjæring om endring av en gjeldsordning. Bestemmelsene om endring stod opprinnelig i § 6-1, men denne paragrafen ble ved revideringen av loven i 2002 splittet i

⁴⁸ Avdragsavtale kan imidlertid SI selv innvilge dersom gjeld ikke avskrives.

⁴⁹ Grunnloven § 20

⁵⁰ I 2004 ble 6 av 106 søknader om benådning av bøtestraff innvilget.

to paragrafer (§§ 6-1 og 6-2). Ved en inkurie ble ikke § 6-3 første ledd samtidig endret slik at det også ble henvist til § 6-2. Departementet foreslår derfor at § 6-3 første punktum endres slik at det også henvises til § 6-2. Bestemmelsen blir da lydende slik:

”Før retten prøver en begjæring etter §§ 6-1 *eller* 6-2, skal skyldneren og de berørte fordringshaverne gis anledning til å uttale seg”.