



KOMMENTARER TIL HØRING
Fra Juss-Buss ved Gjelds- og familiegruppen

vedrørende
forslag til endringer i gjeldsordningsloven

Høring: 1. november 2008

Innsendt: 31. oktober 2008

Om Juss-Buss

Juss-Buss har ytt gratis rettshjelp til mennesker med behov for juridisk bistand siden 1971 og har tre hovedmålsetninger; saksbehandling, rettspolitisk arbeid og forskning. Juss-Buss ønsker å gi individuell rettshjelp til befolkningsgrupper som er dårlig dekket av det eksisterende rettshjelpstilbudet og å drive rettspolitisk arbeid til fordel for ressurssvake grupper i samfunnet.

Et av områdene Juss-Buss jobber med er gjeldsrett. I 2007 bisto vi i 350 saker om gjeldsproblematikk. I 2008 har vi så langt bistått i 410 saker. Juss-Buss har på denne bakgrunn tilegnet seg bred erfaring omkring de problemer som oppstår blant mennesker med betydelig gjeldsbyrde. Det er på bakgrunn av disse erfaringene vi kommenterer høringsnotatet.

Innledende om høringen

Juss-Buss vil innledningsvis bemerke at forebyggende tiltak er det viktigste for å få bukt med gjeldsproblematikk. Det er både samfunnsøkonomisk lønnsomt og viktig for den enkelte å hindre at folk pådrar seg en gjeldsbyrde de ikke kan betjene.

Når skaden først er inntrådt, er det viktig at det finnes gode mekanismer som fanger opp de som har pådratt seg en for stor gjeldsbyrde. Enkeltpersoners gjeldsforpliktelser skal ikke oppleves som en livslang fattigdomsfelle, men et forhold som skal håndteres innenfor en begrenset periode. Den økonomiske rådgivningen fra kommunene er i den sammenheng særlig viktig. Etter Juss-Buss' erfaring er imidlertid dette tilbudet ikke omfattende nok. Mange av Juss-Buss' klienter opplever å måtte stå i månedsvis på venteliste, ofte med nokså akutte økonomiske problemer.

Gjeldordning er en annen slik samfunnsmekanisme som skal sikre at de med alvorlige gjeldsproblemer får kontroll over økonomien sin.

Juss-Buss er positive til forslaget om å foreta endringer i gjeldsordningsloven. Det er en langt mer ressurs svak gruppe som søker og får innvilget gjeldsordning i dag sammenlignet med da loven trådte i kraft. Juss-Buss mener derfor at loven er moden for en mer omfattende revidering enn det departementet her legger opp til.

Etter vår mening bør det særlig settes spørsmålstegn ved den moralske tilnærmingen som gjeldsordningsloven har i dag. Denne tilnærmingen kommer særlig til uttrykk gjennom "støtendevurderingen" som regulerer adgangen til gjeldsordning. Etter Juss-Buss' erfaring fører denne vurderingen i en del tilfeller til at særlig ressurs svake gjeldsordningskandidater hindres fra å få åpnet gjeldsforhandlinger. Dette gjelder særlig for personer som har mye gjeld knyttet til straffbare forhold, samt skatte- og avgiftsgjeld. Juss-Buss mener man må spørre seg om man virkelig ønsker å hindre disse menneskene fra å få gjeldsordning. Et resosialiseringsspektiv tilsier at også disse må få en mulighet til å kunne "starte på nytt".

Innholdsfortegnelse

<i>Om Juss-Buss</i> _____	2
<i>Innledende om høringen</i> _____	2
<i>Innholdsfortegnelse</i> _____	3
<i>Kravet om utenrettslige forhandlinger ("egenforsøk")</i> _____	4
<i>Låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden</i> _____	7
<i>Behandling av krav sikret ved legalpant i bolig § 4-8 a:</i> _____	8
<i>Skatte- og avgiftskrav oppstått etter åpning:</i> _____	8
<i>Gjeldsordningsperiodens lengde, alternative oppgjørsformer, mv.</i> _____	8
<i>Alternative oppgjørsformer</i> _____	8
Oppgjør av gjeldsordning ved engangsinnbetaling. _____	8
Oppgjør av gjeldsordning ved fleksibel nedbetaling _____	9
<i>Gjeldsordningsperiodens lengde</i> _____	9
<i>Førtidig avslutning av gjeldsordningen ved kontantoppgjør</i> _____	10
<i>Gjeldsordning for straffedømte</i> _____	10
<i>Etterperioden</i> _____	11
<i>Gjeldsordningsloven § 6-3</i> _____	12
<i>Særlig om økonomisk rådgiving under gjeldsordning</i> _____	12

Kravet om utenrettslige forhandlinger ("egenforsøk")

Det vises til høringsnotatet punkt 5 hvor departementet forslår at "*gjeldsordning kan åpnes uhindret av annet ledd dersom det er grunn til å anta at skyldnerens forhandlinger med fordringhaverne ikke vil føre frem*". Det åpnes følgelig for et unntak fra kravet om "egenforsøk". Juss-Buss støtter ikke forslaget. Vi mener at kravet om "egenforsøk" bør fjernes helt fra loven.

Juss-Buss bemerker at det er et skritt i riktig retning når departementet åpner for et unntak fra kravet om et "egenforsøk". Departementet har dermed sett en av innvendingene som Juss-Buss og andre lenge har reist mot "egenforsøket", nemlig at skyldnerens forhandlinger med kreditorer ikke alltid fører frem. Juss-Buss mener imidlertid at denne innvendingen gjør seg gjeldende i *de aller fleste* gjeldsordningssaker.

SIFO-rapport 7-2005 fastslår at 70 % av de som fikk gjeldsordning i 2004 hadde null til fordeling. Det er ingen grunn til at tro at dette tallet er mindre i dag. Etter Juss-Buss' erfaring går kreditorer *sjelden eller aldri* inn i gjeldsforhandlinger i form av "et eget forsøk" med denne gruppen.

Det må videre antas at en del av de resterende 30 % av de som fikk gjeldsordning, har svært lite til fordeling. Etter Juss-Buss' erfaring, går kreditorene *sjelden eller aldri* inn i gjeldsforhandlinger i form av "et eget forsøk" med denne gruppen heller.

Utenomrettslige forhandlinger vil dermed ikke føre frem for det store flertallet av gjeldsordningskandidater. Etter Juss-Buss' forståelse av departementets forslag vil alle disse slippe å utforme et "egenforsøk" før de kan søke om gjeldsordning. Det innebærer at langt over 70 % av gjeldsordningskandidatene vil omfattes av en unntaksbestemmelse, noe som fremstår som lite logisk og retsteknisk dårlig.

Retts sosiologiske undersøkelser viser også at ressursvake mennesker ofte taper på slike skjønsmessige bestemmelser. I tillegg så viser praksis rundt lovens vilkår "etter evne" at namsmenn rundt om i Norge allerede i dag praktiserer skjønn svært ulikt. Juss-Buss frykter dermed at den gruppen som unntaket er ment å omfatte, ikke vil omfattes ved den faktiske anvendelsen av loven. Dette er svært uheldig, da gjeldsordning er noe du har krav på dersom du oppfyller lovens vilkår, ikke noe du skal få dersom sosiale og moralske vurderinger tilsier det.

Juss-Buss mener at det heller ikke kan forsvares å opprettholde kravet om "egenforsøket" for den gruppen som *ikke* faller inn under unntaksbestemmelsen. Til det er innvendingene mot "egenforsøket" for mange.

Departementet legger til grunn at det i stor grad er økonomiske rådgivere som bistår med utforming av det egne forsøket. Dette stemmer med Juss-Buss' oppfatning. Ressursvake klienter er avhengig av profesjonell hjelp for å skrive det egne forsøket. Dette er imidlertid ikke i overensstemmelse med hensynene bak det egne forsøket, nemlig å motivere skyldneren til å ta tak i gjeldsproblemene sine selv. At lovens intensjon ikke realiseres, kan forklares med at loven opprinnelig var myntet på en langt mer ressurssterk gruppe skyldnere enn de som får innvilget gjeldsordning i dag. Lovgivers formål med "egenforsøket" gjør seg altså ikke gjeldende lenger.

Videre, så kan utenomrettslige forhandlinger ende med svært urimelige resultater for skyldneren. Juss-Buss kjenner til flere eksempler hvor gjeldsofre har følt seg presset av kreditorer til å inngå avtaler som gir dem mindre enn det de trenger til livsopphold. Dette er uakseptabelt, men noe som lett kan skje da mange skyldnere er ressursvake og i en presset situasjon. Juss-Buss erfarer også at den pressende forhandlingssituasjonen kan føre til at skyldnere faller tilbake til en ”økonomisk apati”, som de lenge har strevd med å komme ut av. Det må følgelig legges til grunn at utenomrettslige forhandlinger rett og slett ikke er ønskelig i mange tilfeller.

Det egne forsøket kan også i seg selv framstå som et hinder fra å søke gjeldsordning. Gjeldsordningsprosessen er lang og vanskelig, og det egne forsøket framstår som bare nok et hinder for enkelte grupper fra å få orden på økonomien sin. Fjerningen av plikten til å gjøre et eget forsøk, vil gjøre det lettere for de mest ressursvake å søke gjeldsordning.

Departementet har selv tatt opp to viktige innvendinger mot det egne forsøket; den unødige ressursbruken ved dobbeltarbeid, både for det offentlige og kreditorer, og forsinkelse av prosessen med å komme fram til gjeldsordning.

Ordningen med et eget forsøk påfører i dag det offentlige unødvendige kostnader, da det i praksis ofte er offentlige instanser som gjør det samme arbeidet to ganger. Først utformer eksempelvis økonomiske rådgivere en gjeldsordning, så gjør namsmannen det samme. Juss-Buss mener at dette er ressurser som kunne ha vært brukt på en langt mer konstruktiv måte, og da særlig på skyldnere som ikke oppfyller vilkårene for gjeldsordning.

At gjeldsordningsprosessen forsinkes ved det egne forsøket, er en viktig innvending. En for lang prosess kan føre til at gjeldsordningskandidater faller fra, og går tilbake til økonomiske problemer de aldri får løst. Tidsperspektivet for forberedelse av gjeldsforhandlinger og frem til gjeldsforhandlinger er åpnet er allerede svært lang. Som tidligere understreket, så er gjeldsordningskandidater en svært ressurs svak gruppe. Mange har brukt mye krefter på å ta tak i sine problemer ved å søke om gjeldsordning. Det kan dermed ikke understrekes nok hvor viktig det er at disse skyldnerne får åpnet gjeldsordningssak innen rimelig tid.

Juss-Buss er også uenige i de argumentene departementet bruker for ”egenforsøket”.

Departementet mener at SIFO – rapport nr. 5 2007 viser at ”et høyt antall potensielle gjeldsordningssaker blir løst av kommunale gjeldsrådgivere, trolig omkring halvparten”. Det er ingen tvil om at mange mennesker får hjelp med *økonomiske problemer* hos økonomiske rådgivere. Hvor mange potensielle gjeldsordningssaker som blir løst hos økonomiske rådgivere, mener Juss-Buss er mer usikkert. I alle tilfeller mener vi at dette tallet ikke lar seg lese ut av SIFO - rapporten.

Det første vi vil bemerke er den lave svarprosenten på rapporten. Kun 62,5 % av kontorene i Norge som gir økonomisk rådgiving, svarte på spørsmålet om hvor mange saker de får inn. Av de som faktisk svarte, manglet 2/3 av kontorene tellerutiner overhodet på de sakstyper de fikk inn. Det er dermed svært usikkert hvilke data

kontorene har basert sine svar til undersøkelsen på. Dette tyder på at undersøkelsen har en stor feilmargin.

Videre viser undersøkelsen at sosialkontorene tok i mot 18 000 nye saker i 2006. Juss-Buss vil bemerke at dette dreier seg om 18 000 nye saker *av økonomisk art*, ikke "gjeldsordningssaker". Gjeldsordning er bare en av flere mulige løsninger på økonomiske problemer, og det er i tillegg en svært snever mulighet.

Undersøkelsen viser videre at det i ca 10 000 av tilfellene ble inngått forhandlinger med kreditor. 17 % av disse *forhandlingssakene* ble oversendt namsmannen for behandling under gjeldsordningsloven. Hvor mange av disse som faktisk fikk åpnet gjeldsforhandlinger, sier ikke undersøkelsen noe om. 24 % av forhandlingssakene endte med betalingsplaner som *ikke* påførte kreditor tap, det vil si betalingsplaner som sa at debitor skulle nedbetale hele beløpet. 37 % av forhandlingssakene endte med betalingsplaner hvor minst én kreditor ble påført tap. Departementet legger til grunn at disse 37 % har inngått ordninger lik eller svært nær en gjeldsordningssak etter loven. Dette må være en feiltolkning av tallene. En betalingsplan hvor minst én kreditor er påført tap, vil i de fleste tilfeller være en ordning som ligger langt unna en gjeldsordning etter loven. Det kan typisk være en ordning hvor én kreditor er tilbudt et endelig oppgjør med tap, og de andre kreditorene ikke påføres tap. Hvor mange "potensielle gjeldsordningssaker" som blir løst hos økonomisk rådgiver er dermed svært vanskelig å vurdere ut i fra denne undersøkelsen. Vi mener derfor at departementet ikke har belegg for å si at "et høyt antall potensielle gjeldsordningssaker blir løst av kommunale gjeldsrådgivere, trolig omkring halvparten".

Videre, så fremhever departementet at gjeldsordning etter loven "kan være *unødvendig eller for omstendelig i forhold til sakens omfang*." De mener at en utenrettslig løsning ved hjelp av økonomisk rådgiving vil da kunne være et bedre alternativ. For de søkere som er reelle gjeldsordningskandidater, stiller Juss-Buss stiller seg tvilende til at gjeldsordning er *unødvendig eller for omstendelig*. Lovens gjeldsordning er jo nettopp tilpasset disse sakene. For de med null eller lite til fordeling, vil som nevnt ikke er utenomrettslig løsning være et reelt eller mulig alternativ. For de resterende, vil departementets forslag om alternative oppgjørsformer bidra til en mer fleksibel løsning på de økonomiske problemer gjennom en gjeldsordning.

Juss-Buss vil i denne sammenheng påpeke at det også vil være fullt mulig å inngå utenomrettslige løsninger med kreditorer selv om det egne forsøket fjernes.

Departementet fremhever videre at kravet om egenforsøk vil kunne "*bidra til at flere kommer i kontakt med kommunens hjelpeapparat*". Juss-Buss mener kravet om et eget forsøk ikke kan forsvares ut i fra hensynet til at folk skal komme i kontakt med en økonomisk rådgiver. Det må andre mekanismer til enn gjeldsordningsloven for å sørge for at folk komme i kontakt med økonomisk rådgiving. For de som faktisk har rett på gjeldsordning blir dette bare en unødig forsinkelse.

Vi vil også påpeke at det snarere kan være et problem at så mange går gjennom økonomisk rådgiving før de kommer til namsmannen. I mange tilfeller vil det da være den økonomiske rådgiveren som får det avgjørende ordet i om skyldneren oppfyller vilkårene i loven, ikke namsmannen.

I Sverige har flere av disse innvendingene gjort at de har fjernet det egne forsøket. De hadde opprinnelig en gjeldsordningslov som i utgangspunktet er bygget opp etter samme modell som den norske. I 2005 vedtok Riksdagen å fjerne det egne forsøket, på bakgrunn av at kravet til det egne forsøket i praksis var blitt et formalistisk vilkår. Det realiserte ikke formålet om at skyldneren skulle ta tak i sine økonomiske problemer på egenhånd, og førte i stor grad til dobbeltarbeid for det offentlige (se vedlagt rapport fra Juss-Buss' studietur til Sverige).

Juss-Buss mener at de overnevnte innvendingene klart tilsier at "egenforsøket" må fjernes.

Dersom departementet likevel ønsker å opprettholde det egne forsøket i visse tilfeller, foreslår Juss-Buss at lovforslaget forandres. Hovedregelen bør være at det ikke kreves et eget forsøk. Unntaket vil da gjelde i de tilfeller hvor forhandlinger faktisk vil føre frem. Denne løsningen er bedre lovteknisk, og vil i større grad beskytte ressursvake.

Låneopptak i gjeldsforhandlingsperioden

Vi viser til høringsnotatet punkt 6, hvor departementet åpner for at skyldner skal kunne stifte nye lån i gjeldsordningsperioden med namsmannens samtykke.

Juss-Buss stiller seg positive til forslaget. Det er mulig å stifte ny gjeld i gjeldsordningsperioden også etter gjeldende lovgiving, med samtykke fra fordringshaverne. Vår erfaring er imidlertid at disse generelt sett er lite samarbeidsvillige overfor skyldnere. De tar ikke henvendelser fra skyldnere seriøst, bruker lang tid på å behandle henvendelsene eller avviser skyldnerens forespørsler uten grunn.

En skyldner kan ha legitime behov for å stifte ny gjeld under gjeldsordningsperioden, for eksempel stiftelse av ny boliggjeld eller lån til nødvendige varer og tjenester. Gjeldsordningslovens velferdspolitiske siktemål tilsier at stiftelse av slik gjeld må være mulig. Det er dermed lite heldig at legitimiteten til et slikt låneopptak skal være avhengig av fordringshavernes velvilje. En avvisning av slike essensielle lån kan være svært tyngende for skyldner, og kan i noen tilfeller føre til at skyldner bryter gjeldsordningen ved å ta opp lånene likevel. En vurdering fra namsmannens side, må antas å sikre skyldnerens rettsstilling på dette området langt bedre. Skyldneren vil også få klagerett på namsmannens vedtak og ha krav på begrunnelse for vedtaket.

Kreditorers rettsstilling vil bli ivaretatt ved namsmannens samtykke. Som et offentlig forvaltningsorgan, er namsmannen pliktig til å se alle sider av saken og å ta en veloverveid avgjørelse.

Behandling av krav sikret ved legalpant i bolig § 4-8 a:

Viser til høringsnotatet punkt 8.4, hvor departementet foreslår at krav sikret ved legalpant i bolig gis full dekning under gjeldsordning. Juss-Buss stiller seg positive til forslaget. Det er svært uheldig for skyldnere, som i utgangspunktet er en ressurs svak gruppe, at krav sikret med legalpant i bolig kan forfalle like etter at gjeldsordningsperioden er over. Beløpene kan være store, særlig i forhold til skyldnerens inntekt. Legalpantet er videre knyttet til bolig som man har en rett til å beholde under gjeldsordningen, og da gir det lite mening om lovens system legger opp til tvangssalg like etter at gjeldsordningsperioden er over.

Skatte- og avgiftskrav oppstått etter åpning:

Viser til høringsnotatet punkt 8.5. Juss-Buss støtter omformuleringen av gjeldsordningsloven § 4-8 første ledd bokstav c. Departementets forslag er betydelig lettere å forstå for brukere av loven enn dagens lovtekst.

Juss-Buss støtter også departementets forslag om behandling av skattemessige tilgodebeløp når tilgodebeløpet skyldes feil forskudd. Det er rimelig at skyldner får beholde tilbakebetalt skatt dersom hun har tatt av sitt eget livsopphold, dersom hun beviselig har holdt tilbake noe av dette.

Gjeldsordningsperiodens lengde, alternative oppgjørsformer, mv.

Alternative oppgjørsformer

Oppgjør av gjeldsordning ved engangsinnbetaling.

Viser til punkt 9.5.1.1 i høringsnotatet om oppgjøret av gjeldsordning ved engangsbetaling. Juss-Buss støtter forslaget om å la skyldner bli ferdig med gjeldsordningen ved å betale et engangsbeløp. Departementet tenker seg at dette beløpet finansieres ved opptak av lån, forskudd på arv, gave fra familie eller lignende.

Av de som kommer inn under gjeldsordning, er det et relativt stort antall som ikke klarer gjennomføre denne avtalen. Dette kan skyldes at skyldner ikke gir tilstrekkelig informasjon til kreditor på grunn av misforståelser av regelverket. Gjeldsordningen vil i slike tilfeller falle bort. Juss-Buss har sett flere slike tilfeller. Dette er det viktig at man tar alvorlig. Formålet med å få gjeldsordning må være at en skal klare å gjennomføre denne.

Ved å oppfylle vilkårene for å gjeldsordning, har en allerede kommet gjennom et lite nåleøye. Gjennomføringen av gjeldsordningen skal ikke være en ny test for å se hvorvidt du klarer deg eller ikke. Loven må legge til rette for at *alle* som oppfyller vilkårene for å få gjeldsordning, skal klare å gjennomføre denne.

Innføringen av alternative oppgjørsformer og varierende gjeldsordningslengde kan bøte på dette problemet. Selv om det også idag er mulig å fastsette andre oppgjørsformer, skjer dette sjeldent. De nye reglene gir loven mye mer fleksibilitet, og hver enkelt skyldner får en tilpasset gjeldsordning.

Dagens gjeldsordningssystem kan derimot oppleves som svært rigid. Det er dermed positivt at det nå åpnes for flere alternativer overfor skyldner. Departementets forslag til endringer kan gjøre det enklere for de mest ressursvake å gjennomføre gjeldsordningen. Sammenhengen med å fjerne det egne forsøket og gi skyldner flere alternativer virker positivt for denne gruppe skyldnere.

Juss-Buss mener likevel det er betenkelig at departementet har foreslått en ordning som oppfordrer skyldner til å ta opp enda et nytt lån for å løse seg ut av en gjeldsordning. En gjeldsordning er i utgangspunktet en måte for skyldner å starte på nytt og en mulighet til å komme ut av en nedtyngende gjeldssituasjon.

Av Juss-Buss sin klientmasse vil det være få som vil kunne få lån i en anerkjent bank med akseptabel rente. Det er mange skyldnere som i desperasjon forsøker å skaffe til veie midler ved å ta opp lån med høy rente, noe som ikke er til det beste økonomisk sett for de fleste skyldnere. Juss-Buss håper departementet har sett denne problemstillingen. Dersom loven skal åpne for alternative oppgjørsformer, bør dette gjøres i samarbeid med namsmannen som kontrollerer at et eventuelt nytt lån er økonomisk forsvarlig. Det er viktig at skyldners situasjon vurderes og at det beste alternativet velges.

Juss-Buss mener alternativ 1 vil være det beste alternativet for de fleste skyldnere. Som departementet selv har uttalt, vil 25 % av totalgjelden kunne utgjøre et svært høyt beløp, og vil derfor avskjære mange fra å løse gjeldsordningen på denne måten. Alternativ en vil derimot slå best ut for våre klienter, der en fastsetter en totalbeløp basert på antatt dividende og dermed unngår det skjønnsmessige aspektet. En skjønnsmessig regel vil altfor ofte gå utover ressursvake mennesker. En bør derfor unngå denne type regel i størst mulig grad i gjeldsordningsloven, som nettopp berører mennesker med alvorlige gjeldsproblemer. Likevel ser Juss-Buss det som en fare at på grunn av at beløpet "minst" skal tilsvare dividenden, kan utvikle seg en praksis på å kreve mer. Juss-Buss synes det er uheldig dersom det ikke er et tak for engangsbeløpet, og namsmannen på denne måten vil kunne sette urimelige høye krav til skyldner.

Oppgjør av gjeldsordning ved fleksibel nedbetaling

Viser til punkt 9.5.1.2 i høringsnotatet. Juss-Buss støtter forslaget om en fleksibel nedbetalingstid. Som tidligere nevnt kan en gjeldsordning oppleves som svært rigid for skyldner og det er positivt at departementet foreslår lovendringer som gir alternativer for skyldner i denne situasjonen. Skyldner kan da få en oppfordring til å forsøke å gjøre noe med sin økonomiske situasjon i løpet av gjeldsordningsperioden, istedet for at han bare venter på at femårs-perioden er over.

Gjeldsordningsperiodens lengde

Juss-Buss er enig i at det i visse tilfeller burde være adgang til å fastsette gjeldsordninger helt uten gjeldsordningsperiode, som det vurderes under punkt 9.5.2 i høringsnotatet.

Som tidligere nevnt, er det langt flere idag enn da loven trådte i kraft, som har null til fordeling.

Juss-Buss støtter utformingen av gol § 4-2 første ledd nytt fjerde og femte punktum, og gol § 5-2 annet ledd bokstav c. Det skal mye til for at at gjeldsordningsperioden skal kunne settes til null etter dette forslaget. Så mye at Juss-Buss mener forslaget ikke vil støte den alminnelige samfunnsmoral. Selv om det i mange av gjeldsordningene er såkalte null-dividende, vil antagelig et fåtall av disse være ”*varig ute av stand til å betale dividende*”. Ordlyden er altså streng, men åpner for at de mest ressursvake vil kunne få slettet gjelden sin umiddelbart. Det er lite hensiktsmessig å holde mennesker under en gjeldsordning der det uansett ikke vil være noe til fordeling gjennom hele gjeldsordningsperioden.

Det har blitt fremholdt at gjeldsordningsperioden skal være en læringsprosess for skyldner. Juss-Buss vil i denne sammenheng påpeke at gjeldsordningen ikke er riktig arena for å endre vaner og holdninger som kan ha påvirket gjeldsuføret fra starten av. I tilfeller hvor skyldner har store økonomiske problemer, har Juss-Buss erfart at dette ofte bare er en del av et større, mer sammensatt problem. Disse skyldnerne vil ofte ha behov for hjelp med mer enn problemer av ren, økonomisk art og innenfor hele det sosiale hjelpeapparatet.

Dersom det skal kunne fastsettes gjeldsordning uten gjeldsordningsperiode, mener Juss-Buss det er desto viktigere å styrke samarbeidet mellom namsfogden og økonomisk rådgivning i kommunen. Det bør stilles krav til et omfattende hjelpeapparat slik at skyldner ikke faller tilbake til dårlige vaner og fristelsen til å ta opp et nytt lån for å løse sine økonomiske kriser.

Førtidig avslutning av gjeldsordningen ved kontantoppgjør

Viser til punkt 9.5.3 i høringsnotatet. Juss-Buss støtter også utformingen av gol § 6-1 nytt fjerde ledd. Vi ser ikke hvorfor et kontantoppgjør i løpet av gjeldsordningsperioden skulle behandles annerledes enn ved et kontantoppgjør som avtalt oppgjørsform. Det gir bedre sammenheng i regelverket og gir alternativer for skyldner.

Gjeldsordning for straffedømte

Juss-Buss stiller seg bak forslaget om å la straffedømte som er i en klar rehabiliteringssituasjon kunne oppnå gjeldsordning på tross av at de har gjeld som stammer fra straffbare forhold.

Juss-Buss jobber med mange straffedømte og tidligere straffedømte. Disse kommer ofte til oss kort tid før løslatelse eller etter en løslatelse. Mange sliter da med store gjeldsproblemer. Dette kan gjøre resosialiseringen for den enkelte svært vanskelig. Regjeringen ønsker å ta tilbakefall på alvor, og det er da viktig å se på dette i sammenheng med gjeldsproblemer. Det å få orden i økonomien er en stor forutsetning for å klare seg bedre ved løslatelse og hindre tilbakefall

Viktigheten av en ny start skal ikke undervurderes. Mange har mistet eller mister boligen sin i løpet av fengselsoppholdet og i mange tilfeller vil livet etter løslatelse være preget av lav inntekt. Dette sammen med store økonomiske problemer kan være svært tyngende for skyldner. En del av rehabiliteringen burde absolutt være å få oversikt og orden i det økonomiske, og Juss-Buss ser derfor positivt på at departementet ønsker å åpne for at gjeldsordning kan oppnås tidligere for denne gruppen straffedømte.

Straffedømte har som utgangspunkt ikke blitt fratatt rettigheter som andre borgere har, og det vil derfor være naturlig at også denne gruppen får gjeldsordning der vilkårene ellers er oppfylt. Som regel er det kun treårsregelen som hindrer åpning der skyldner er straffedømt. Juss-Buss ser ikke poenget med at disse må vente i tre år, der en kunne tatt tak i problemene mye tidligere. Juss-Buss mener derfor treårsregelen er for streng i disse tilfellene. En bør kunne se på den enkeltes situasjon i hvert enkelt tilfelle i større grad enn idag.

Det kan stilles spørsmål med hva som kjennetegner en klar rehabiliteringssituasjon. Juss-Buss vil derfor oppfordre departementet til å klart definere hvem som vil komme inn under denne kategorien. Juss-Buss er opptatt av en likeartet og mest mulig rettferdig praksis i gjeldsordningsloven, og det bør derfor klart fremgå i forarbeidene, hva som inngår i "*resosialiseringshensyn*" i det foreslåtte annet punktum i gol § 1-4 annet ledd bokstav b.

Etterperioden

I høringsnotatet i punkt 12.4 bes det om at høringsinstansene tar stilling til hvorvidt regelen om etterperioden i gol § 6-2 fjerde ledd bør endres. Juss-Buss mener etterperioden må fjernes i sin helhet, i alle tilfeller.

Departementet presiserer selv at det ikke kjenner noe annet land som har denne type regel. Det bør foreligge en god grunn til at Norge skal ha en etterperiode, der ingen andre sammenlignbare land har funnet grunn til å dette. Juss-Buss kan ikke se at det er fremlagt tilstrekkelige gode grunner.

Juss-Buss ser ikke hvordan en etterperiode kan forsvares. Spesielt ikke der dette begrunnes med kreditorhensyn. Grunnlaget for å tilsidesettelse en gjeldsordning er der skyldner "*mottar arv, gevinst eller lignende av betydelig omfang*". Ofte vil det være helt tilfeldig at skyldner mottar dette beløpet. Juss-Buss har også inntrykk av at regelen rammer ulikt blant skyldnerne. Det vil ofte være de mest ressursvake som vil kunne tape på å opprettholde en etterperiode. Det er grunn til å tro at skyldnere med mer kunnskap til lovverket vil kunne omgå reglene på andre måter. Dette synes Juss-Buss er uheldig.

Har en først anerkjent gjeldsordning som institusjon, må en i det videre godta at skyldner gis en ny start. At det skulle være urimelig overfor kreditor å ikke forandre gjeldsordningen, synes derfor som et lettvektig argument. Begivenheten som forbedrer skyldners økonomi i så betydelig omfang at dette blir direkte urimelig, vil som oftest være helt tilfeldig. Det er svært urettferdig overfor skyldner at et arvefall innenfor toårsperioden vil kunne føre til tilsidesettelse, men dagen etter toårsperioden vil arven være fullt og helt til odell og eie. Rimelighet i forhold til kreditor burde ikke baseres på tilfeldigheter.

Selv om det er sparsomt med rettspraksis på området og dette kan tyde på at det er et fåtall av gjeldsordninger som blir tilsidesatt, vil etterperioden ha en viss innvirkning på skyldner. En etterperiode signaliserer at skyldner enda ikke er ferdig med gjelden og at han derfor bør unngå tilfeldige fordeler slik at ingenting forrykker en femårig gjeldsordning. En gjeldsordning som skyldner har hatt en lovbestemt rett til. Usikkerheten som følger med at skyldner føler han ikke er ferdig med gjeldsordningen og fremdeles under overvåkning, kan oppleves svært tyngende for personer som har levd under et stramt budsjett over et lengre tidsrom. Den ekstra belastningen for skyldner skal ikke undervurderes.

Juss-Buss mener etterperioden burde fjernes i sin helhet (alternativ 3 i høringsnotatet).

Gjeldsordningsloven § 6-3

Viser til punkt 14 i høringsnotatet. Juss-Buss støtter forslaget om tilføyningen til § 6-3 første ledd, og at dette rettes opp. Den nye henvisningen viser til realiteten. Dette gjør det lettere å forstå regelen. Det er viktig for rettsikkerheten til gjeldsordningskandidater at loven gir så klare regler som mulig. Endringen vil også gjøre regelen lettere å håndheve for namsmannen.

Særlig om økonomisk rådgiving under gjeldsordning

Det er et problem at mange skyldnere bryter vilkårene for gjeldsordning. Dermed mister de sine rettigheter til å få gjelden slettet, og de kan i de aller fleste tilfellene ikke søke om ny gjeldsordning. Denne situasjonen er tyngende både for skyldneren og for samfunnet. Juss-Buss mener det må fokuseres på at flere skal klare å overholde de krav som stilles under en gjeldsordning.

Skyldnere under gjeldsordning kan trenge mye støtte og informasjon, og enkelte kan ha et stort behov for å bli fulgt opp. Namsmannen har en veiledningsplikt i forbindelse med åpning og gjennomføring av gjeldsordning, men dette er ikke nok. Vi har tidligere i høringen skrevet at det må andre mekanismer til enn gjeldsordningsloven for å sørge for at folk skal komme i kontakt med økonomisk rådgiving. Når folk først har oppfylt vilkårene for gjeldsordning, er det imidlertid viktig at de får et helhetlig støtteapparat. Juss-Buss mener derfor at en gjeldsordning bør innebære en lovfestet rett og plikt til å gå til økonomisk rådgiving ved gjennomføringen av denne. Namsmannens veiledningsplikt bør også utvides til å omfatte en henvisningsplikt til økonomisk rådgiving i kommunen. Dette vil gi skyldneren en ytterligere stabilitet og trygghet, og bidra til å hindre at eksisterende gjeldsordninger må oppheves på grunn av manglende evne til å overholde kravene hos skyldner.

Ved ytterligere spørsmål, kan undertegnede nåes på telefonnummer 22 84 29 28 alle hverdager mellom 10 og 15, unntatt onsdager.

Med vennlig hilsen,
for Juss-Buss

Mari Sund Morken

Kristin Feed

Svensk gjeldsordning

Innledning

Norge fikk sin lov om gjeldsordning i 1992. Formålet med loven er å gi personer med alvorlige gjeldsproblemer muligheten til å få kontroll over sin økonomi gjennom en gjeldsordning med sine kreditorer. Sverige fikk sin skuldsaneringslag etter inspirasjon fra den norske gjeldsordningsloven. I 2007 ble Skuldsaneringslagen endret. Endringene kom på bakgrunn av utredningen SOU 2004:81 - *Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande*. Formålet med lovens endring var å gjøre prosessen med å få skuldsanering enklere, ikke å forandre de materielle vilkårene.

Juss-Buss var studietur for å se på det svenske systemet. Formålet med turen var å undersøke endringene i skuldsaneringslagen og konsekvensene av disse. Vi fikk derfor i stand et møte med Kronofogden i Stockholm, som tilsvarende den norske Namsmannen. Vi møtte også to kommunale skuld- og budjetrådgivere.

Denne rapporten er blitt til på grunnlag av de erfaringene vi dannet oss i møte med de overnevnte aktørene.

Fjerning av "det egne forsøket" i skuldsaneringsloven

Hva er endret?

Før skuldsaneringslagen ble forandret i Sverige hadde man også der et krav om at skyldneren måtte gjøre et eget forsøk på å komme til en frivillig ordning med kreditorene. Det fremgår av lovens tidligere § 4 at skyldneren måtte forsøke å "*på egen hand nå en uppgörelse*" med kreditorene før Kronofogden kunne ta saken videre. Rettspraksis knyttet til den tidligere svenske ordningen stilte strenge krav for at et eget forsøk skulle godkjennes.

I 2007 ble ordlyden i § 4 endret, slik at det ikke lenger foreligger noen plikt for debitor til å søke en frivillig ordning med kreditorene. Nå er det to hovedvilkår for å få innvilget gjeldsordning. Dels må debitor ha så mye gjeld at vedkommende *inte antas ha förmåga att betala sina skulder inom rimlig tid*. Videre må det være rimelig *med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden* at gjeldsordning innvilges.

Det er helt frivillig om vedkommende ønsker å få hjelp av en kommunal økonomisk rådgiver før han eller hun søker om gjeldsordning. Søknad om gjeldsordning gjøres på et formular og sendes til Kronofogden. Kronofogden kontakter så kreditorene med et forslag til en frivillig ordning. Dersom kreditorene aksepterer ordningen blir denne lagt til grunn for videre gjeldsordning. Godtar de ikke forslaget kan Kronofogden gjennomføre en tvungen gjeldsordning mot kreditorenes vilje, eller nekte gjeldsordning. Det fremgår av skulssaneringslagen § 14 annet ledd at dersom Kronofogden finner at vilkårene er oppfylt *skall myndigheten snarast besluta att skuldsanerings skall inledas*.

Hvorfor ønsket man å fjerne det egne forsøket?

Bakgrunnen for "det egne forsøket" i Sverige var å gjøre debitor mer aktiv i gjeldsordningsprosessen. Under utredningsarbeidet i sammenheng med SOU 2004:81 erfarte man at arbeidet med et eget forsøk i praksis ofte ble utført av kommunale økonomiske rådgivere. I utredningen kommer det frem at "egenförsökskravet har utveklats i praxis och med tiden kommit att bli tämligen formaliserat". Da det svært ofte var kommunale rådgivere som utformet det egne forsøket oppnådde man i mange tilfelles ikke ønsket om å aktivisere skyldneren.

Mange av skyldnerne hadde svært lite, eller ingenting til fordeling blant kreditorene etter fradrag for leve- og boutgifter. Ifølge statistikk hadde så mange som 30-40% av søkerne ingenting til fordeling. I slike tilfeller er det ikke noe insentiv for kreditorene til å godta en frivillig ordning, da de ikke har noe å tjene på dette. Dette gjorde at kravet til et eget forsøk i mange tilfeller fremsto som en formalitet. SOU 2004:81 fremholder at i slike tilfeller oppstår det unødvendig dobbeltarbeid. Først utarbeider kommunale rådgivere et

forslag til en frivillig ordning, som uansett blir forkastet av kreditorene, så gjør Kronofogden det samme arbeidet.

I tillegg til at den tidligere ordningen medførte dobbeltarbeid, opplevde man også at den tok mer tid enn nødvendig. Først måtte man utarbeide et eget forsøk og vente på at kreditorene skulle svare på denne, så kunne man eventuelt begynne arbeidet med tvungen gjeldsordning.

Blant annet på grunn av dobbeltarbeidet og det at det egne forsøket i de mange tilfeller ikke førte frem ble loven endret, slik at det ikke lenger foreligger noen plikt til å gjennomføre et eget forsøk.

Tvungen skuldsanering – fjerning av tingsrätten som en egen instans

I 2007 skjedde en annen endring.

Dersom kreditorene avslår Kronofogdens frivillige forslag til gjeldsordning kan Kronofogden fatte vedtak om tvungen skuldsanering. En slik beslutning kan likevel klages inn til Tingsrätten, dersom klagen er begrunnet. Tidligere måtte alle slike avslag fra kreditor behandles av Tingsrätten, som tok stilling til hvorvidt tvungen skuldsanering skulle gjennomføres. Tingsrättens behandling av saker om tvungen skuldsanering var ment å sikre en uavhengig behandling av et inngripende tiltak mellom partene. Kreditorene trengte ikke angi noen grunn for hvorvidt de ønsket å godta eller å nekte skuldsanering før behandling i Tingsrätten.

Hvorfor ønsket man å fjerne tingretten som egen instans?

Proessen med at Kronofogden måtte benytte Tingsrätten for å tvinge igjennom en gjeldsordning ble ansett som tungrodd og tidskrevende. Man så blant annet at kreditorer motsatte seg skuldsanering uten å angi noen grunn. Disse grunnløse avslagene ble vurdert

som rettslig uholdbare. Dette førte til at Tingsrättens ressurser ble brukt unødvendig fordi de måtte vurdere avslag fra kreditorene uten begrunnelse.

Gjennomgangen i Tingsrätten bygde mye på den rettslige vurderingen Kronofogden opprinnelig hadde gjort.

Konsekvensene av fjerningen av "det egne forsøket" i Sverige og endring av tingsrettens rolle.

Flere søknader:

Etter at det egne forsøket ble fjernet i Sverige i 2007, fikk vi opplyst at Kronofogden i 2007 hadde fått en fordobling av antall søknader om skuldsanering. I 2007 mottok Kronofogden 6848 søknader om skuldsanering, mot 3830 søknader i 2006.

Kronofogden mener at dette kommer delvis av at folk hadde fått et inntrykk av at det var lettere innvilget skuldsanering, og delvis av at prosessen er forenklet. De materielle vilkårene for å få innvilget skuldsanering er ikke endret og det skal ikke være lettere å få innvilget å få skuldsanering i dag enn tidligere. Kronofogden tror også at det er mange som ventet med å søke om skuldsanering til den nye loven kom.

Fordi Kronofogden har fått tildelt myndighet som tidligere lå hos tingsrätten har det ført til at Kronofogdens arbeidsmengde har økt. På den andre siden har dette ført til besparelse for domstolene. Kronofogden sitter også på mer spesialkunnskap om skuldsanering og ser på seg selv som mer velegnet til å foreta slike avgjørelser.

Færre avslag fra kreditorer

Kronofogden mener at det nye systemet også har fått positive konsekvenser på andre områder. Da det er Kronofogden som sender ut forslag til kreditorene er det sjelden kreditorene motsetter seg dette. Dersom kreditorene ikke er enige med forslaget kommer de også med bedre begrunnede avslag enn tidligere da de vet det er Kronofogden som vil ta den endelige avgjørelsen. Når man hadde det egne forsøket opplevde kronofogden at det var oftere kreditorene sa nei til forslaget og i tillegg var avslagene sjeldent begrunnet. Kronofogden sin oppfatning er at kreditorene tidligere ikke tok en reell vurdering av forslagene om skuldsanering, men ventet til det ble tatt en avgjørelse i tingsrätten. Kronofogden mener det er en bedre utnyttelse av ressurser at den reelle behandlingen av skuldsaneringssøknaden blir tatt hos dem.

Kortere saksbehandlingstid

Etter endringene har saksbehandlingstiden i skuldsaneringssakene gått ned. Kronofogden har en frist på 7 måneder for å behandle en sak. I 90 % av sakene holder de seg innenfor fristen, selv om de fikk ca 1500 flere søknader om skuldsanering enn man hadde regnet med i 2007.

Økonomisk bistand:

I Sverige kan skyldnere som vil ha skuldsanering nå gå direkte til kronofogden, uten at de behøver profesjonell hjelp av en økonomisk rådgiver som må utforme et forslag til eget forsøk på vegne av skyldneren. Dette opplevde de instansene vi besøkte, Kronofogden og økonomiske rådgivere, som tidsbesparende og velfungerende.

På den annen side mener de økonomiske rådgiverne at det nå er en utfordring hvordan man skal gi økonomisk bistand, før, under og etter det blir søkt om skuldsanering. Det er

også mange skyldnere som behøver økonomisk rådgivning fordi deres problemer stikker dypere enn at de kan løses kun ved skuldsanering.

Overførbarheten av endringene i Sverige til Norge

Som nevnt tidligere følger det av den norske gjeldsordningsloven § 1-3 andre ledd at skyldneren selv må forsøke å komme frem til en gjeldsordning med sine kreditorer før man kan søke om gjeldsordning gjennom namsmannen. Det står i loven at det er tilstrekkelig å gjøre et forsøk etter "egen evne". Sverige hadde en tilsvarende ordning før endringene, der skyldneren måtte foreta et "egenforsøk" jfr. § 4 SksanL. Likhetene i systemet taler for at erfaringene før og etter endringen av det egne forsøket, kan overføres til norske forhold. Juss-Buss mener det er på høy tid å vurdere hvorvidt også Norge bør foreta endringer i gjeldsordningsloven. På den bakgrunn vil vi i det følgende gi vår vurdering av hvorvidt erfaringene fra Sverige er overførbare til Norge. Vi velger å konsentrere oss om endringene i "det egne forsøket" fordi det er på dette området Juss Buss har erfaringer fra Norge.

Et eget forsøk uten realitet?

Erfaringene fra Sverige viste som nevnt at skyldneren i de fleste tilfeller trengte profesjonell hjelp for å skrive det egne forsøket. Kravet til et eget forsøk var strengere i Sverige enn i Norge. I Norge skal man skrive et eget forsøk "etter evne". Lovens ordlyd sammenholdt med rundskriv Q-08/2006 taler for at kravet til det egne forsøket bør vurderes individuelt i hver sak. I enkelte tilfeller kan det bety at man ikke behøver å stille krav om egeninnsats overhodet. På den annen side erfarer Juss Buss at de ulike namsmennene stiller ulike krav til den enkeltes eget forsøk. En skjønnsmessig vurdering av hvorvidt vilkåret er oppfylt fører til ulik tolkning hos de ulike namsmennene. Det egne forsøket mangler derfor forutsigbarhet. Det er vanskelig å vite hvor ressurs svak man bør være for å slippe å skrive det egne forsøket.

Dessuten opplever Juss- Buss at mange i Norge også trenger profesjonell hjelp. Mange får for eksempel hjelp fra økonomiske rådgivere. Dette påfører det offentlige store kostnader, da det i realiteten ofte er offentlige instanser som gjør det samme arbeidet to ganger. Først utformer sosialkontoret en gjeldsordning, så gjør namsmannen det samme. Videre kan de ulike kommunene ha et ulikt tilbud herunder kompetanse og omfang når det gjelder egne økonomiske rådgivere.

Raskere behandlingstid og "automatisk avslag"

En konsekvens av endringene er som nevnt at prosessen med gjeldsordning har blitt enklere, både for skyldnere og for Kronofogden. De økonomiske rådgiverne i Sverige pekte spesielt på de skyldnere som oppfyller lovens vilkår for å få gjeldsordning slipper å skrive det egne forsøket, eller få hjelp til å skrive dette forsøket. I Sverige opplevde man at særlig for kompliserte og store gjeldssaker førte det egne forsøket sjelden til at skyldneren fikk til en ordning med kreditor. Juss Buss erfarer at det egne forsøket i Norge som oftest kun blir en formalitet før man kommer til Namsmannen. Vi opplever i de fleste sakene at kreditorene avslår uten å gi en formell begrunnelse. Juss Buss mener det kan bedre ressursvakes rettsstilling hvis det lovfestes en rett, men ingen plikt til å skrive det egne forsøket. Lovendringen vil heller ikke være til hinder for at man selv kan forhandle frem løsninger med sine kreditor (typisk mer ressurssterke som har noe til fordeling).

Flere søknader

I Sverige førte endringene til en sterk vekst i søknader om gjeldsordning. Kronofogden uttalte at grunnen til dette kunne være måten endringene i gjeldsordningsloven ble fremstilt i det offentlige. Fremstillingen gikk ut på at det ville bli raskere å få gjeldsordning. Dette kunne tyde på at de materielle vilkårene hadde blitt mykere. Men de materielle vilkårene for å få gjeldsordning ble ikke endret, det var selve prosessen som endret seg. Man bør ved en eventuell endring i Norge være føre var og fokusere på forenkling av prosessen, ikke at det blir lettere for skyldnerne å få gjeldsordning. Dersom skyldnere ikke får inntrykket av at de materielle vilkårene er endret, kan det tenkes at antallet søknader ikke vil stige like mye som i Sverige.

Økonomiske rådgivere

Erfaringer fra Sverige viser at da man fjernet det egne forsøket mistet skyldneren noe av den profesjonelle hjelpen denne fikk gjennom hjelpen av økonomiske rådgivere (som ofte skrev det egne forsøket på deres vegne). Man har erfart at skyldnere i større grad enn tidligere kommer til Kronofogden uten noen oversikt over sin økonomi. På den annen side må man gjennom søknaden føre opp sine gjeldsposter på søknaden, dette krever noe av skyldneren. En gjeldsordning stiller store krav til skyldneren underveis og det er ikke sikkert en skyldner er "motivert" til å gå videre med dette.

På den annen side betyr ikke dette at økonomisk rådgiver/ andre profesjonelle og Kronofogden skal gjøre dobbeltarbeid. Kronofogden kan uansett bare avvise skyldnerne, og sende de til økonomiske rådgivere. Dersom man fjerner det egne forsøket i Norge er det viktig å styrke rollen økonomiske rådgivere spiller i forkant av en gjeldsordning. Det er viktig at man styrker kanalene og samarbeidet mellom Namsfogden og de økonomiske rådgiverne i kommunen.

Konklusjon

Juss Buss mener på denne bakgrunn at ved å fjerne det egne forsøket kan man forenkle gjeldsordningsprosessen, og hindre at ressurser blir brukt på å gjøre dobbelt arbeid både for skyldnerne. Dette viser at de hensyn som førte til endringer i Sverige i stor grad også kan overføres også til Norge.