

Høringsuttalelse fra Jussbuss til forslag til endringer i gjeldsordningsloven og livsoppholdsforskriften

Vi viser til høringsnotat av 11. oktober 2021. Jussbuss takker for muligheten til å komme med innspill til departementets forslag til endringer i gjeldsordningsloven og livsoppholdsforskriften. Vedlagt følger Jussbuss' høringsuttalelse.

Dersom dere har spørsmål til høringsuttalelsen, kan dere ta kontakt på e-post hog@jussbuss.no eller på telefon 22 84 29 00. Vi er tilgjengelig alle hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00.

Med vennlig hilsen, for Jussbuss v/ Husleie- og gjeldsgruppen

William Fosdahl

Guro Pettersen

Ingrida Nazaretian

Ermal Veliqi

Marie Biørnstad

Maren Moe

Jenny Klem

Miriam Drag Eiring

Oscar Farseth Berg

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelpstiltak tilknyttet Universitetet i Oslo. Vi tilbyr gratis rettshjelp i enkeltsaker som faller utenfor den offentlige rettshjelpsordningen. I 2019 behandlet Jussbuss 559 saker innenfor området gjeldsrett. Flere av disse gjaldt gjeldsordning. Formålet med innspillene våre er å sikre at klientgruppen vår blir hørt når nye regler utformes.

I Jussbuss erfarer vi at presset på gjeldsordningsinstituttet har økt de siste årene. Dette skyldes blant annet at bankene har vid adgang til å innvilge usikret kreditt til lavinntektshusholdninger. Når økonomisk sårbare personer får innvilget kreditt med skyhøy rente, havner de raskt i økonomisk ufare. Dette aktualiserer behovet for en fungerende gjeldsordningslov. I tillegg møter vi jevnlig klienter som har mistet kontroll over gjeldsbyrden etter å ha blitt utsatt for identitetstyveri, skade, sykdom eller møtt andre større endringer i sin livssituasjon.

Med dette erfaringsgrunnlaget kom vi i januar 2020 med innspill til ny gjeldsordningslov, og ønsker nå å komme med innspill til endringen av gjeldsordningsloven og livsoppholdsforskriften.

2. Overordnede synspunkter

Jussbuss er overordnet positive til departementets forslag til lovendring. Vi vil i det videre kommentere de områdene hvor vi har særlige erfaringer, presiseringer og/eller bekymringer. Vi er særlig positive til å fjerne både «etterperioden» og kravet til egenforsøk. Jussbuss er også fornøyd med ønsket om styrket veiledning, enklere adgang til gjeldsordning for andre gang, og at kravet til «nylig stiftet gjeld» oppheves. Særlig kritiske er vi til at departementet i liten grad har kommentert eller etterspurt presiseringer av betydningen av straffegjeld i «støtende»-vurderingen. Vi vil derfor knytte noen kommentarer til dette også.

3. Merknader til forslag til endringer i gjeldsordningsloven og livsoppholdsforskriften

3.1. Til kapittel 4 – *Vilkår for gjeldsordning*

Jussbuss er positive til at regelen om «nylig stiftet gjeld» foreslås opphevet i loven og at momentet i alle tilfeller skal ha mindre vekt enn i dag. Vi fremhever at dagens ordning framstår urimelig, og mener at det er behov for en endring som tilsvarer en kombinasjon av de tre forslagene departementet fremlegger.

For at den foreslåtte endringen skal bli en realitet – slik departementet også ser behovet for – er kun en lovendring utilstrekkelig. Det er behov for at endringen presiseres i forarbeidene. En risiko ved å kun fjerne bestemmelsen fra loven, vil være at namsmyndighetene fortsetter med dagens urimelige praksis av effektivitetshensyn.

Derfor stiller Jussbuss seg positive til at «toårsregelen» uttrykkelig fravikes i forarbeidene, slik at departementets forslag nr. 1 og nr. 2 kombineres. Dermed tas momentet ut av loven og inn i forarbeidene, hvor det både presiseres at gjeldens alder skal tillegges mindre vekt og at den relevante gjelden må være stiftet det siste året før søknadstidspunkt. Jussbuss erfarer et stort behov for at dagens «toårsregel» blir et «ettårsmoment», som ikke skal bære større tyngde enn de øvrige momentene.

Jussbuss ønsker også at forarbeidene uttrykkelig nevner at gjeldens alder ikke skal tillegges vekt dersom den skyldes svindel eller andre forhold skyldner ikke kan klandres for. Ettersom retningslinjer i forarbeidene ofte blir praktisert strengt, er en presisering viktig for å sikre både at bakgrunnen for gjelden ikke overskygges av alderen, og at dette blir en ensartet praksis hos namsmyndighetene. Det er grunn til å anta at situasjonen bedres noe når ny finansavtalelov trer i kraft, hvor også misbruk av digitalt signatur gir vern i svindeltilfeller. Det kan likevel tenkes flere tilfeller som dette, og disse særskilte tilfellene bør derfor uttrykkelig nevnes i forarbeidene.

Jussbuss er kritiske til at departementet forkaster forslaget til Kahrs m.fl om at momentet inntas i vurderingen av gjeldsordningens lengde, heller enn under «støtende»-vurderingen. Vi mener forslaget i stor grad ivaretar gjeldsordningsinstituttets formål ved å sikre at skyldnere får tatt et ordentlig steg mot en kontrollert økonomi. Samtidig understreker Jussbuss at det er viktig at gjeldsordningsperioden reduseres sammenlignet med dagens rettstilstand, se høringsinnspillet pkt. 3.5.

Jussbuss er positive til departementets forslag nr. 3 om at mengden nystiftet gjeld skal tillegges mer vekt enn andelen av den stiftede gjelden, men understreker at det burde legges adskillig større vekt på gjeldens karakter og bakgrunn. Særlig er dette rimelig i tilfeller hvor gjeld er tatt opp i forbindelse med skade, sykdom, andre endringer i livssituasjonen, eller hvor skyldner har blitt svindlet.

Jussbuss mener også at det er et godt forslag å legge vekt på om kreditors kredittvurdering har vært forsvarlig. I tråd med ny finansavtalelov er det uforsvarlig at banker yter kreditt i situasjoner hvor de vet eller burde vite at låneopptaket går til en skyldner med for høy gjeldsbyrde. Jussbuss foreslår at departementet inntar i forarbeider eller lov at det ikke kan legges vekt på nylig stiftet gjeld der kreditors kredittvurdering har vært uforsvarlig og/eller i strid med utlånsforskriften, bankenes någjeldende frarådningsplikt eller den kommende avslagsplikten i ny finansavtalelov.

3.2. Til kapittel 5 – Forslag om å oppheve kravet om at Nav-kontoret skal bistå ved egenforsøk

Vi stiller oss overordnet positive til departementets vurdering om å fjerne kravet til egenforsøk, og i det minste endre kravet slik at dette kun kan kreves i enkle og oversiktlige saker. Dersom kravet til egenforsøk opprettholdes i slike saker, bør ikke gjeldsordningsloven § 1-5 oppheves.

Om forslaget til endringer i gjeldsordningsloven § 1-3

Jussbuss mener at kravet til egenforsøk bør oppheves fullstendig. I praksis har egenforsøk liten betydning og lav suksessrate. Kravet til egenforsøk trenerer prosessen oftere enn det fører til løsning, enten dette foretas av skyldner selv eller av økonomisk rådgiver i NAV. Å fjerne kravet til egenforsøk vil også bidra til likebehandling, ettersom det i dag praktiseres ulikt i de ulike regionene.

I tillegg til å effektivisere søknadsprosessen og skape likhet mellom søkerne, vil regelendringen være ressursbesparende for NAV.

Dersom kravet til egenforsøk likevel opprettholdes, mener Jussbuss at departementets forslag til ordlyd i ny § 1-3 andre ledd er en positiv endring. Hvis kravet om egenforsøk først skal videreføres, er vi enige i at det må være en snever unntaksregel for en beskjeden

gruppe skyldnere. Vi kan ikke se at formålet bak regelen om egenforsøk gjør seg gjeldende for flere enn de med en relativt enkel og oversiktlig gjeldssituasjon.

Jussbuss er videre positive til at det nevnes uttrykkelig at skyldnerens personlige ressurser, situasjonen ellers, og utsiktene til at forhandling vil føre frem, skal vektlegges i vurderingen av om kravet til egenforsøk er oppfylt. Ordlyden viser i større grad at kravet er ment som en unntaksregel som tar hensyn til den konkrete skyldners person og situasjon. Samtidig vil vi understreke at det er en fare for at det fester seg en uønsket og variert praksis hos namsmyndighetene dersom vurderingen blir for skjønnsmessig.

Om forslaget til opphevelse av gjeldsordningsloven § 1-5

Hvis kravet om egenforsøk opprettholdes for enkle og oversiktlige saker, er det viktig at de som har behov for økonomisk rådgivning fortsatt får tilstrekkelig hjelp. Derfor er det viktig å opprettholde en lovfestet plikt for kommunen til å bistå skyldner.

Vi erfarer at mange av våre klienter har store utfordringer med å få oversikt over økonomien, i tillegg til å kommunisere og forhandle med kreditor. Utfordringene gjør muligheten for frivillig gjeldsordning minimal, mens behovet for praktisk bistand forblir høyt. Det er illustrerende at forhandlinger også er en krevende oppgave selv for faglærte økonomiske rådgivere.

Det er uklart i hvilke tilfeller og i hvilket omfang namsmyndighetene etter det nye forslaget vil stille krav til gjennomført egenforsøk. Ordlyden gir den enkelte namsmyndighet stort skjønn til å avgjøre hvilke saker som regnes som «enkle og oversiktlige», sett i lys av den enkelte skyldners «personlige ressurser og forhandlingsevne». Det er dermed ingen garanti for at namsmyndighetens vurdering etter § 1-3 andre ledd vil reflektere den reelle forhandlingsevnen til skyldneren. Jussbuss advarer derfor mot faren for at skyldnere står med et dårligere hjelpetilbud enn etter dagens lov.

3.3. Til kapittel 7 – Gjeldsordning mer enn én gang

Jussbuss mener at oppmykningen av reglene om gjeldsordning andre gang er svært viktig, og vi stiller oss bak innspillet fra Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum om bakgrunnen for dette.

Forslag 1

Jussbuss foretrekker forslaget om å gjøre tidligere gjeldsordning til et moment i «støtende»-vurderingen framfor en egen avslagsgrunn. For vår klientgruppe oppleves det som viktig at namsmyndighetene blir nødt til å se på forholdet som del av en helhetsvurdering. Det tar hensyn til den konkrete saks særegenheter, og gir namsmyndighetene verktøy til å foreta en mer nyansert vurdering av den første gjeldsordningens betydning for den neste.

For å sikre at regelendringen oppfyller sitt formål, må det komme klart fram i forarbeidene at en tidligere gjeldsordning ikke «automatisk» gjør det støtende å innvilge ny gjeldsordning, uten at omstendighetene for den tidligere ordningen er vurdert og vektet grundig. Det bør særlig komme frem at ny gjeld som skyldes svindel eller andre forhold skyldner ikke selv rår over, ikke skal utelukke ny gjeldsordning.

Også lovtekniske forhold tilsier at denne løsningen bør velges. Ettersom det ikke sjelden vil ses hen til samme momenter ved vurderingen av § 1-4 annet ledd under «støtende»-vurderingen og ved tredje ledd under «særegne forhold»-vurderingen, er det også ryddig og systematisk at det foretas en helhetlig vurdering samlet under § 1-4 annet ledd.

Vi vil påpeke at namsmyndighetenes arbeidsmengde vil avhjelpes ved at styrket veiledning og oppfølging av gjeldsordningsskyldnere sikrer at færre skyldnere får behov for gjeldsordning igjen,

Alternativ til forslag 1:

Jussbuss mener at forslag 1 klart er bedre enn alternativet. Vi vil likevel bemerke at selv det alternative forslaget vil være bedre enn dagens rettstilstand. Alternativet er imidlertid ikke godt nok, og vil heller ikke imøtekomme de nevnte problemene med dobbeltbehandling av momentene under de forskjellige leddene i § 1-4, som nevnt over.

3.4. Til kapittel 9 – Styrket veiledning og oppfølging av gjeldsordningsskyldnere

Jussbuss er svært positive til styrket veiledning og oppfølging av gjeldsordningsskyldnere fra både namsmyndighetenes- og Nav-kontorene, som departementet foreslår. Mer veiledning og oppfølging vil gagne både skyldner, kreditor og samfunnet ellers, ved å øke sjansen for vellykket gjennomføring.

Jussbuss vil knytte en bemerkning til departementets forslag om til at namsmyndighetene kan sette oppfølging hos økonomisk rådgivning i NAV som vilkår for åpning av gjeldsforhandlinger. Jussbuss mener en slik regel er formålstjenlig for gjennomføring av en gjeldsordning for skyldnere i «risikozonen», særlig når en tar i betraktning at sjansene for en annengangs gjeldsordning hittil har vært svært små.

Hjemmelen i forslaget § 3-1 bør imidlertid formuleres slik at det er helt tydelig hvilken persongruppe namsmyndighetene har mulighet til å sette vilkår for. Den må etter vårt syn formuleres som en tydelig unntaksregel, som ikke åpner for en unødvendig forlenget prosess for skyldnerne som faktisk har en reell mulighet for å gjennomføre gjeldsordning uten forutgående bistand fra NAV. Slik Jussbuss ser det, er det en risiko ved den vide utformingen departementet har foreslått.

Til kapittel 10 – Livsopphold og utbetaling til kreditorene

Jussbuss er enig med departementet i at det er stor forskjell på at departementet ser at det er stor forskjell på utgifter for en 11-åring og en 18-åring, og er positive til at det etableres en ungdomssats som er høyere enn dagens for dette aldersspennet.

Det er imidlertid viktig for Jussbuss at det ikke settes en øvre grense på 18 år for hjemmeværende ungdom som fortsatt er under skolegang. En øvre grense på 18-år vil gjøre det umulig for foreldre å oppfylle forsørgerbyrden etter barneloven § 68, som gir barn krav på underhold etter 18 år dersom han eller hun fremdeles er under videregående opplæring. Etter opplæringsloven § 3-1 tredje ledd har ungdom rett til videregående opplæring ut skoleåret som begynner når man blir 24 år. Det er dermed nødvendig at satsene tilpasses, slik at de ikke slår urimelig ut. Den øvre grensen for denne gruppen kan dermed ikke settes lavere enn 25 år.

Jussbuss mener at det er viktig å muliggjøre sparing under gjeldsordningen. Det er særlig tre grunner til dette:

- For det første vil sparing bidra til at skyldner får en reell mulighet til å gjennomføre gjeldsordningen når det oppstår eventuelle uforutsette utgifter. At skyldner blir bedre

rustet mot uforutsette utgifter innebærer også at det kan bli færre endringsvedtak, som er ressursbesparende for forvaltningen og positivt for skyldner.

- For det andre vil det å forholde seg til sparing og de positive virkningene av dette kunne by på viktige økonomiske erfaringer for flere skyldnere.
- For det tredje vil det by på betydelig motivasjon og trygghet for skyldner at vedkommende kan sitte igjen med litt penger og føle på økonomisk kontroll under gjeldsordningsperioden.

3.5. Til kapittel 14 – Gjeldsordningsperiodens lengde

Jussbuss er kritiske til at departementet er lite villige til å redusere gjeldsordningsperioden, og vi stiller oss bak forslagene fra Gjeldsoffer-alliansen og Forbrukerrådet om en normalperiode på to til tre år.

Dersom gjeldsordningen blir endret på en måte som tilsier at en utvidelse er nødvendig, bør den heller aldri bli lenger enn fem år. Jussbuss vil påpeke risikoen for at en reduksjon i periodens lengde fører til at vilkårene for tvungen gjeldsordning praktiseres strengere, slik at gjeldsordning blir vanskeligere å oppnå. Dette undergraver den reelle betydningen av regelendringen og må unngås.

Dersom det ikke er aktuelt å nedjustere normalperioden til to til tre år, foreslår Jussbuss en kombinasjon og nyansering av departementets forslag. Dersom departementet går for å opprettholde fem års varighet som hovedregel for periodens lengde, mener Jussbuss at dette også må være en streng maksimalgrense. En lengre tidsperiode bør ikke forsvares i hensynet til balanse mellom kreditor og skyldner. Jussbuss støtter her departementet i forslaget om å gjøre det enklere å etablere en kortere periode av hensyn til sosiale forhold.

Vi stilles oss bak departementets forslag om å stille rettsvirkninger til lang ventetid hos namsmyndighetene, slik at det i vurderingen av gjeldsordningsperiodens lengde legges vekt på ventetiden. Lang saksbehandlingstid i gjeldsordningssaker går uforholdsmessig hardt utover skyldneren. Ventetiden medfører ingen form for kompensasjon og innebærer også ytterligere tap for flere. Jussbuss mener at vurderingsmomentet burde lovfestes slik at skyldneren sikres en reell vurdering av periodens lengde.

3.6. Til kapittel 16 – En enklere og mer effektiv behandling av endringssaker

Jussbuss stiller seg positive til departementets foreslåtte regelendringer for å effektivisere saksbehandlingen og redusere tiden for å treffe endringsvedtak.

Fra våre klients ståsted, mener vi dette er regelendringer som på en god måte balanserer kreditorenes rettssikkerhet og skyldnernes opplevelse av prosessen i endringssaker som uoversiktlig, tungrodd og demotiverende.

3.7. Til kapittel 17 – Tilsidesettelse av gjeldsordning («etterperioden»)

For Jussbuss' klientgruppe er det avgjørende å fjerne regelen om etterperiode helt, slik departementet foreslår i sitt første alternativ.

Etterperioden byr på stor utrygghet for skylderne, og strider mot gjeldsordningsinstituttets formål om endelig oppgjør. De færreste gjeldsordningskandidater mottar midler av betydelig verdi like etter gjeldsordningsperioden, og regelen slik den gjelder i dag rammer skjevt. Vi

mener det er illustrerende at en «etterperiode» som helt eller delvis kan reversere gjeldsordningen verken er normalt eller anses nødvendig i utenrettslige gjeldsordninger.

4. Forslag til endringer som ikke er inntatt i høringsforslaget

4.1. Om vektlegging av straffegjeld ved «støtende»-vurderingen

Jussbuss mener at det er nødvendig å senke terskelen for gjeldsordning i de tilfellene gjelden stammer fra straff ved å legge mindre vekt på momentet i «støtende»-vurderingen. Vi påpekte også terskelen for gjeldsordning ved straffegjeld i innspill til ny gjeldsordningsloven i januar 2020, men ønsker å gjenta viktigheten ettersom departementet ikke har uttrykt noe konkret om dette.

Vi erfarer at namsmyndighetene i dag gjennomgående legger for stor, ofte avgjørende, vekt på at gjelden stammer fra et straffbart forhold. Momentet blir utslagsgivende selv når straffegjelden er gammel og det foreligger andre viktige momenter som kan og bør veie i skyldners favør. Det vil verken gagne skyldner eller samfunnet at skyldnere med straffegjeld blir hindret gjeldsordning. I mange tilfeller står det i sterk motstrid med rehabiliteringshensynet og prinsippet i strafferettspleien om at skadevolder også skal ha mulighet til å komme seg videre etter endt soning. Det blir derfor urimelig at flere blir sittende i evigvarende «gjeldsfengsel» fordi karakteren av gjelden hindrer dem fra å benytte gjeldsordning som en siste utvei. Ny lov om gjeldsordning bør inkludere også denne persongruppen, som ofte har et ekstra stort behov for tilrettelegging for å igjen bidra i samfunnet.

Problemene ved straffegjeld som tilnærmet automatisk avslagsgrunn kan best skisseres ved et eksempel. En tenåringsjente begår en straffbarhandling som fører til materielle skader, med påfølgende erstatningskrav i mangemillionklassen. Når hun mange år etter endt soning ønsker å bli en ressurs i samfunnet og starte en familie, hindres hun stadig av høy straffegjeld med påløpte forsinkelsesrenter. Hun kan se seg tvunget ut i ny kriminalitet, og tanken om rehabilitering og tilbakevending i samfunnet etter soning undergraves. Dette er langt mer uheldig enn det hadde vært støtende med en gjeldsordning.

I tillegg til dette, er det å senke terskelen for gjeldsordning særlig viktig dersom praksisen ved å kreve renter av straffegjeld ikke avvikles. Jussbuss opplever i dag at klientenes straffegjeld ofte er svært høy og at skyldner mangler betalingsmulighet under soningstiden. I denne perioden løper det renter som ikke tilfaller offeret, men Statens Innkrevingssentral. Det bemerkes også at Statens Innkrevingssentral er en svært hard kreditor, og at skyldner i realiteten ikke har forhandlingsmulighet i møte med dem. Det er lite samfunnsøkonomisk at staten tjener penger på straffedømtes manglende betalingsevne og samtidig reduserer skyldneres rehabiliteringsmuligheter.