



# Innst. O. nr. 7

(2003-2004)

## Innstilling til Odelstinget fra finanskomiteen

Ot.prp. nr. 107 (2002-2003)

### Innstilling fra finanskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven)

Til Odelstinget

#### 1. INNLEDNING

##### 1.1 Sammendrag

Regjeringen legger i proposisjonen frem forslag til lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner mv. (gjeldsordningsloven) ny § 4-12 tredje ledd.

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

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

##### 1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihagen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per

Erik Monsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Morten Lund, fra Venstre, May Britt Vihovde, og fra Kystpartiet, Steinar Bastesen, viser til sine merknader nedenfor under punkt 2.2.

#### 2. NÆRMERE OM FORSLAGET

##### 2.1 Sammendrag

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

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

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

Med offentlige krav siktes det til statlige, kommunale og fylkeskommunale krav av offentligrettslig karakter. Bestemmelsen er ikke ment å omfatte krav det offentlige har som er av privatrettslig karakter. Ut

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

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

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

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

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

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

Normalt vil offentlige kreditorer ikke kunne fravike en lovpålagt plikt til å inndrive hele kravet uten at det foreligger særskilt hjemmel. Manglende hjemmel har derfor i mange tilfeller hindret offentlige kreditorer fra å kunne gi samtykke til frivillige gjelds-

ordninger. Forslaget til ny § 4-12 tredje ledd innebærer at offentlige krav, med unntak av bøter, kan nedsettes ved en frivillig gjeldsordning både når dette strider mot annen lov, forskrift eller enkeltvedtak, og når det ikke foreligger myndighet i særlovgivningen til å fravike en lovpålagt plikt til å inndrive hele kravet.

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

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

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

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

Regjeringen mener at det av hensyn til en forsvarlig økonomiforvaltning, kan være behov for å gi nærmere retningslinjer for hvordan statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer skal behandle krav i forhold til gjeldsordninger. Økonomireglementet for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, og de tilhørende Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996 med endringer av 23. august 2001, inneholder bestemmelser om hvordan statlige forvaltningsorganer skal følge opp inntektskrav. Finansdepartementet vil vurdere å ta inn nærmere retningslinjer for behandlingen av statlige krav i forhold til gjeldsordning i det omtalte regelverket. Departementet antar at også kommuner og fyl-

keskommuner kan ha behov for å gi tilsvarende regler og retningslinjer. Departementet mener imidlertid at det ikke er nødvendig å gi slike regler i forskrift.

Regjeringen antar at forslaget ikke vil få økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. De krav som i tilfelle vil omfattes av en gjeldsordning og dermed ikke bli dekket fullt ut, ville i de fleste tilfeller ikke fått full dekning selv om kravet ble holdt utenfor en gjeldsordning.

Regjeringen foreslår at endringen trer i kraft straks.

Gjeldende rett og høring er nærmere omtalt i proposisjonenes punkt 3 og 4.

## 2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at forslaget til ny § 4-12 tredje ledd i gjeldsordningsloven er en oppfølging av stortingsvedtak av 13. desember 2002 der Stortinget ba Regjeringen om innen 1. juni 2003 å komme tilbake med et forslag til lovregler som gir offentlige kreditorer hjemmel til å godta forslag til frivillig gjeldsordning.

Regjeringen foreslår at det gjøres unntak for bøter. Komiteen er enig i dette og slutter seg til Regjeringens forslag til nytt tredje ledd i § 4-12 i gjeldsordningsloven.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser ellers til at i Innst. O. nr. 15 (2002-2003) om endringer i gjeldsordningsloven, uttalte et flertall i finanskomiteen (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet) følgende om utgifter til underhold under gjeldsordning:

"Flertallet mener at ingen skyldner bør ha mindre å leve av enn om lag 85 pst. av minstepensjon. Dette bør departementet innarbeide i framtidige veiledende satser."

30. juni 2003 sendte Barne- og familiedepartementet ut et rundskriv (Rundskriv Q08/03) med veiledende satser til livsopphold i saker etter gjeldsordningsloven. Flertallet vil påpeke at de veiledende satsene ligger under det flertallet på Stortinget anbefalte og at Regjeringen dermed ikke har fulgt opp stortingsflertallets ønske. Flertallet står fast på at satsene ikke bør være lavere enn om lag 85 pst. av minstepensjon.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til sin merknad i Innst. O. nr. 15 (2002-2003) hvor disse medlemmer uttalte at det ikke bør knyttes noen grense til minstepensjonen, men at det skal foretas en individuell vurdering i de ulike sakene, slik at beløpet skyldneren har til å leve av er tilpasset lo-

kale forhold, og at beløpet således kan være større eller mindre enn 85 pst. av minstepensjonen.

Komiteen viser til at veiledende satser for livsopphold under gjeldsordning er omtalt i St.prp. nr. 1 (2003-2004) Barne- og familiedepartementet og at dette forholdet vil bli behandlet i forbindelse med innstillingen fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen til denne proposisjonen.

Partiene vil følge opp sine standpunkt til dette spørsmålet i denne innstillingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kystpartiet viser for øvrig til at det er et selvstendig spørsmål hvorvidt vedtak om et forslag til gjeldsordning skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Godtagelse av gjeldsordning vil neppe påklages av de private parter gjeldsordningen omfatter.

Disse medlemmer vil imidlertid understreke at den offentlige myndighet eller oppkrever av offentlige krav også kan avslå et forslag til gjeldsordning. De private parter rettsikkerhetsinteresser vil da være ivare tatt dersom forvaltningslovens regler om enkeltvedtak og klageadgang gjøres gjeldende. Disse medlemmer ser ikke sammenhengen i, og kan ikke slutte seg til departementets anførsler om at "Det passer best" med tvungen gjeldsordning fremfor alminnelig klageadgang etter forvaltningsloven når offentlig myndighet eller oppkrever avslår å bidra i frivillig gjeldsordning.

Disse medlemmer mener derfor, av rettsikkerhetshensyn, at gjeldsordningsloven ikke bør inneholde den foreslåtte særbestemmelse om unntak fra forvaltningslovens bestemmelser. Tvert imot bør det særlig presiseres at avgjørelsen om hvorvidt forslag til frivillig gjeldsordning skal godtas, regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det vises her også til Justisdepartementets brev av 1. juli 2003 om denne problemstillingen.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Vedtak til lov

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

I

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

Ny § 4-12 tredje ledd skal lyde:

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

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

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

## II

Endringene trer i kraft straks."

### 3. FORSLAG FRA MINDRETALL

#### Forslag fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kystpartiet:

##### Vedtak til lov

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

## I

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

Ny § 4-12 tredje ledd skal lyde:

En offentlig myndighet eller oppkrever av offentlige krav kan for andre krav enn bøter godta et forslag til gjeldsordning uten hinder av bestemmelser i annen lov, forskrift eller enkeltvedtak. Avgjørelsen av om forslaget skal godtas, regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

## II

Endringene trer i kraft straks.

### 4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og det som står foran, og rår Odelstinget til å gjøre slikt

##### vedtak til lov

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

## I

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

§ 4-12 nytt tredje ledd skal lyde:

*En offentlig myndighet eller oppkrever av offentlige krav kan for andre offentlige krav enn bøter godta et forslag til gjeldsordning uten hinder av bestemmelser i annen lov, forskrift eller enkeltvedtak. Avgjørelsen av om forslaget skal godtas, regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.*

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Oslo, i finanskomiteen, den 4. november 2003

**Siv Jensen**  
leder

**Torstein Rudihagen**  
ordfører