



Innst. S. nr. 141

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:16 (2007-2008)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ulf Lerstein, Gjermund Haugesæter, Kari Kjønnaas Kjos og Karin S. Woldseth om bedring av skattyters stilling i tvistesaker og bedring av situasjonen for mennesker med gjeldsproblemer

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"I

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå og kvalitetssikre ligningsmyndighetenes saksbehandlingsrutiner med sikte på å redusere antall tilfeller av maktmisbruk overfor skattyter til ingen, og herunder

- legge frem forslag der det vurderes hvorvidt bevisbyrden i skjønnsligningssaker i større grad legges på ligningskontorene,
- endre reglene slik at skattyter får fradrag for utgifter pådratt i forbindelse med tvistesaker med ligningskontoret,
- vurdere å la reglene om fri rettshjelp også gjelde i tvistesaker med ligningskontorene,
- utrede og vurdere tiltak for å generelt forbedre skattyters stilling i tvistesaker med ligningsmyndighetene, og tilhørende behandling i nemnder, med sikte på å bedre skattyters posisjon.

II

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå det offentlige rutiner og opptreden som kreditor, med sikte på å skape bedre, ensartede og mer humane rutiner.

III

Stortinget ber Regjeringen

- gjennomgå de tilfeller der det offentlige har forrang som kreditor eller panthaver, vurdere hensiktsmessigheten og på bakgrunn av dette fremme nødvendige forslag om endringer,
- vurdere en lovendring som gir det offentlige lavest prioritet ved konkurser.

IV

Stortinget ber Regjeringen

- fremme forslag om at gjeldsordningsloven gir skyldner rett, men ikke plikt, til å forsøke å få til en ordning med fordringshaverne,
- vurdere mulige forbedringer ved sentralisering av namsmannsoppgaven, med sikte på bedret kompetanse og mer effektiv saksbehandling, både i tid og kostnad,
- sørge for at frister i forbindelse med behandling av gjeldsordning overholdes i forhold til lov og dagens fastsatte krav, slik det også ble påpekt i Riksrevisjonens rapport Dokument nr. 5:3 (2005-2006).

V

Stortinget ber Regjeringen vurdere

- hensiktsmessigheten av å slå sammen de ulike trekkinstanser i gjeldsforhold til én trekkinstans,
- å opprette én veiledende felles sats for livsopphold,
- utredning av hvordan markedet for inkassovirksomhet virker i Norge i forhold til i andre land, samt fremme forslag til tiltak som kan bidra til reduksjon av inkassosalærene,

- et system for inkassogebyrer liknende det man har i Sverige, der kreditorene betaler en andel av inkassogebyret,
- å endre forskriften for fastsettelse av inkassogebyrer slik at gebyret ikke øker med det utestående beløpets størrelse,
- å unnta inkassosalær for merverdiavgift,
- å avvikle totrinnsystemet for inkassosalær,
- å sette ned multiplikatoren for utlegg ytterligere fra 1,85 ganger rettsgebyret slik at gebyret kommer ned mot 1 000 kroner,
- endring i reglene slik at ikke pant for skatt kan tas i depositum for leilighet,
- å fremme forslag som medfører at ikke pensjonspoeng blir trukket fra når skatt ikke blir betalt innen tre år, dersom skatten senere blir betalt.

VI

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå ordninger og markedet for gjeldsrådgivning, og vurdere hvorvidt det er nødvendig med bedre tilrettelegging for mer velfungerende markedsmekanismer, og om dette eventuelt kan gjøres bedre av private tjenesteytere utenfor kommunen.

VII

Stortinget ber Regjeringen vurdere en lovendring, som i større grad gir anledning til å sette gjeldsordningsperioden til null år, i tilfeller hvor skyldneren har drevet næring og størstedelen av gjelden er næringsgjeld."

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for bakgrunnen for forslaget.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Marianne Aasen Agdestein, Alf E. Jakobsen, Rolf Terje Klungland, Torgeir Micaelsen, lederen Reidar Sandal og Eirin Kristin Sund, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Ulf Leirstein, Jørund Rytman og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Svein Flåtten, Linda C. Hofstad Helleland og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Bergo og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til at dokumentet er oversendt finansminister Kristin Halvorsen til uttalelse. Hennes svarbrev av 3. desember 2007 følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen vil peke på den vanskelige situasjonen som mange mennesker med gjeldsproblemer befinner seg i. Slike situasjoner kan oppstå som følge av skyldige skatte- eller avgiftskrav eller annen gjeld som blir større enn det skyldneren makter å håndtere. Det har vært flere eksempler på at mennesker med gjeldsproblemer har hatt store vanskeligheter med å få den nødvendige bistand til å takle problemene. Det offentlige bør ha som mål å sikre at det finnes rutiner og regelverk som ivaretar denne gruppen på en tilfredsstillende måte. Det er derfor et kontinuerlig behov for å fokusere på de viktige problemstillingene som forslagsstillerne påpeker.

Det er etter komiteens oppfatning vesentlig at forvaltningen opptrer slik at mennesker i en vanskelig økonomisk situasjon får den nødvendige hjelp til å komme seg ut av uføret. Dette gjelder f.eks. det offentlige opptreden som kreditor, hvor det kan synes som om rutiner og regelverk ikke alltid er tilpasset det vide spekter av situasjoner som kan oppstå. Det er også viktig at skatteetaten ivaretar rettssikkerheten til alle skattyterne, også for dem som av forskjellige årsaker ikke selv er i stand til å ivareta egne interesser.

Komiteen viser i den sammenheng til Regjeringens arbeid for å styrke stillingen til personer med gjeldsproblemer. Som finansministeren påpeker i sitt brev av 3. desember 2007 vurderer Regjeringen:

- behovet for justeringer i gjeldsordningsloven
- å opprette et "grønt nummer" for gjeldsrammede
- om det bør opprettes et gjeldsregister i Norge
- om det bør innføres frarådningssplikt ved kredittkjøp.

Komiteen viser også til NOU 2007:12, som omhandler den offentlige innkreving i Norge. I utredningen fremmes en rekke forslag, både organisatoriske og ikke-organisatoriske, til hvordan den offentlige innkrevingen i Norge kan bli bedre og mer samordnet. Slike tiltak kan også bidra til at det offentlige som kreditor opptrer koordinert og enhetlig overfor skyldner. Som finansministeren påpeker i sitt brev, skal utredningen ut på høring før Regjeringen tar stilling til forslagene.

Komiteen viser videre til Skattedirektoratets rapport om vanskeligstilte skattytere, som er en klar erkjennelse av de utfordringer en del skattytere, og dermed også Skatteetaten, har. Rapporten er et viktig skritt på veien mot en bedring av rutinene for å ivareta interessene til skattytere som er i en vanskelig situasjon, og viser at Skatteetaten har vilje til å tenke nytt for å hjelpe vanskeligstilte skattytere. Det vises også til at Skatteetaten, som påpekt i representantforslaget, allerede har iverksatt flere tiltak overfor denne gruppen.

Komiteen viser også til at gebyrene ved tvangsfullbyrdelse ble kraftig redusert fra 1. januar 2007.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke betydningen av ReOrganiseringen av Skatteetaten (ROS), som er gjennomført fra 1. januar 2008. ROS innebærer at Skatteetaten blir organisert i fem regioner, noe som legger til rette for spesialisering og utvikling av sterke fagmiljøer. Videre er de tidligere klageinstansene erstattet av en skatteklagenemnd for hver region. Flertallet av medlemmene i skatteklagenemndene skal være kompetente innen relevante fagområder (jus, økonomi og regnskap). Dette er et viktig bidrag til riktig behandling av flest mulig skattytere, og vil dermed innebære økt rettssikkerhet og likebehandling i skatteforvaltningen, slik at det i størst mulig grad unngås feilaktige ligninger som igjen kan bidra til gjeldsproblemer for skattyterne.

Flertallet tilrår at representantforslaget vedlegges protokollen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at etter dette flertallets oppfatning er Regjeringen godt i gang med arbeidet for å bedre situasjonen for skyldnere som er i en vanskelig økonomisk situasjon. Allerede gjennomførte tiltak og tiltak som er under utredning og forberedelse kan til sammen forventes å etablere langt mer tilfredsstillende regelverk og praktisering enn tidligere. Dette flertallet forutsetter at Regjeringen også fremover har fokus på dette området og fortsetter det gode arbeidet med å bedre situasjonen for mennesker med gjeldsproblemer. Samtidig må det tas hensyn til at offentlig innkreving skal være effektiv og ikke bidra til at betalingsmoralen i samfunnet svekkes.

Dette flertallet ser ikke behov for å ta realitetsstandpunkt til hvert enkelt av disse forslagene da Regjeringen er i gang med en bred gjennomgang og vurdering av tiltak.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at det i Dokument nr. 8:16 (2007-2008) er fremmet en rekke forslag, som samlet vil kunne få konsekvenser som det vil være meget krevende å få overblikk over uten nærmere utredning. Det vil derfor være vanskelig å både støtte eller avvise de enkelte forslag uten at en slik utredning foreligger. Disse medlemmer deler fullt ut den gode intensjon bak forslagene, nemlig å bedre situasjonen for mennesker som sliter med dårlig økonomi på grunn av gjeldsproblemer. Samtidig deler disse medlemmer flere av de motfore-

stillinger mot enkelte av forslagene som fremkommer i finansministerens svarbrev datert 3. desember 2007. På den annen side burde flere av forslagene være aktuelle å se nærmere på. Disse medlemmer vil særlig trekke fram ønsket om å få vurdert om reglene for fri retts hjelp også kan gjelde i tvistesaker med ligningskontorene (under forslag I), forutsatt en tilfredsstillende avgrensning av en slik ordning. Videre ser disse medlemmer det som viktig at Riksrevisjonens påpekning av at lovgitte frister i forbindelse med behandling av gjeldsordning skal overholdes (jf. forslag IV), og støtter en nærmere utredning av de forslag som er fremmet i forslag V, blant annet tiltak som kan bidra til reduksjon av inkassosalærene. Disse medlemmer er også positive til å få vurdert en lovendring som i større grad gir anledning til å sette gjeldsordningsperioden til null år (for-
slag VII).

Disse medlemmer viser videre til Stortingets behandling av forslagene i Dokument nr. 8:95 (2005-2006) om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer, jf. Innst. S. nr. 120 (2006-2007). På bakgrunn av denne behandlingen er flere av forslagene senere fulgt opp helt eller delvis, blant annet arbeid med et grønt nummer for veiledning for økonomi og gjeld, og arbeid med frarådningssplikt for kredittkortkjøp.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er meget skuffet over at regjeringspartiene ikke tar problematikken knyttet til mennesker med gjeldsproblemer tilstrekkelig alvorlig til at de ønsker å gå inn for noen av vurderingsforslagene i Dokument nr. 8:16 (2007-2008). Problemene som forslagsstillerne peker på er så alvorlige for de menneskene det gjelder at regjeringspartiene burde vært mer utålmodige etter å oppnå forbedringer, og i det minste vurdere forslag til forbedringer. Dette avslører de nå at de ikke er.

Disse medlemmer vil understreke at disse medlemmer er opptatt av at mennesker som stiller seg i økonomisk gjeld skal gjøre opp for seg, men mener samtidig det er viktig at man har gode systemer slik at dette oppgjøret kan skje så smidig som mulig, til minst mulig skade for alle parter. Det vil samfunnet som helhet være tjent med.

Høsten 2007 viste en rapport fra Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) at gebyrene i forbindelse med gjeldsinndrivelse ligger langt høyere i Norge enn i de andre skandinaviske landene, og disse medlemmer mener det burde være en større vilje til å gå dette etter i sømmene og se på mulighetene for fornuftige systemforbedringer til fordel for både skyldner og kreditor.

Disse medlemmer har mottatt en del tilbakemeldinger og vurderinger av Dokument nr. 8:16

(2007-2008). Dette har også vært noe av hensikten med fremleggelsen av forslaget.

Noen innvendinger har gått på at lavere inkassogebyrer vil føre til at inkassoselskapene vil kreve høy provisjon av det innkrevde beløp. Det er også hevdet at høye inkassogebyrer virker preventivt, og at ordningen i Sverige med lavere gebyrer svekker mulighetene til å komme til en løsning med nedsetting av gjeld.

Det er videre påpekt at å sette gjeldsordningsperioden til null vil være svekkende for betalingsmoralen til andre med gjeld, ettersom det vil bli for lett å slette gjeld. Disse medlemmer mener dette er legitime innvendinger, men ønsker likevel å fremme forslag med sikte på å få en grundig vurdering.

Av innspill til løsninger for å redusere risikoen for gjeldsproblemer, er det kommet innspill på at mangel på informasjon kan bidra til dårlige kredittvurderinger, noe som igjen øker risikoen for å skape flere mennesker med gjeldsproblemer. Det er også påpekt på at det er enkelt å få tilgang til lån uten muligheten for gode kredittvurderinger i forkant, og at gjeldsproblemer for mange starter med at de finansierer langsiktige investeringer med kredittkort og forbrukslån.

I denne forbindelse har det vært nevnt at dersom man fjerner dekningsloven § 2-8 bokstav e, ville det tvinge frem grundigere kredittvurderinger og eventuelt sikring i pant. § 2-8 er hjemmelen for å begjære krav trukket i lønn. Bokstav e gjelder "andre krav" og muliggjør trekk i lønn på bakgrunn av kredittkortgjeld, forbrukslån, m.m.

Disse medlemmer mener det er fornuftig å vurdere en slik endring, og fremmer derfor forslag om dette nedenfor.

Vedrørende sentralisering av namsmannsoppgaven, er det nevnt at sentralisering svekker kjennskapen til lokale forhold som kan være viktig for de vurderinger som gjøres. På den annen side er det hevdet at en sentralisering vil kunne styrke kompetansen innen gjeldsrådgivning, som i mange tilfeller er for dårlig i dag. En styrkning av politiet vil også kunne avhjelpe dette. Disse medlemmer ønsker dette vurdert nærmere og viser til forslag nedenfor.

Det er også påpekt at namsfogder tar utlegg i skyldners bil selv om transportmidler er unntatt fra utlegg dersom skyldner trenger denne til arbeid og verdien ikke er høyere enn 2/3 G. Det forutsettes ofte automatisk at skyldner kan benytte offentlig kommunikasjonsmiddel. Dette kan dessuten bidra til å forringe skyldnerens sosiale liv. Disse medlemmer ber derfor Regjeringen se på denne praksisen slik at den ikke unødig tynger skyldneren.

Under åpen høring til Dokument nr. 8:16 (2007-2008) utdypet Norske Inkassobyråers Forening sta-

ten som vrien kreditor. Det problematiske er særlig at særnamsmennene, dvs. kommunekasserere, skattefogdene, Trygdeetatens innkrevingsentral og Statens innkrevingsentral, ikke tar hensyn til trekk som allerede er ilagt skyldner, og heller ikke underretter andre kreditorer om trekkene de gjør. Det ble også opplyst at særnamsmennene ikke tinglyser utleggstrekkene sine, noe som avskjærer andre kreditorer fra nyttig og nødvendig informasjon i beslutningsgrunnlaget for å unngå trekk utover det skyldner må ha til livsopphold. Resultatet er at skyldneren ofte blir gjenstand for så høyt trekk at det blir umulig å leve av. Arbeidsgiver på sin side, er pålagt å gjennomføre trekket. Norske Inkassobyråers Forening ønsker at staten som kreditor blir mer samarbeidsorientert og gir informasjon istedenfor å fare frem etter eget for-godtbefinnende. Disse medlemmer fremmer forslag om dette som strekpunkt under forslag III nedenfor.

Disse medlemmer vil påpeke at Juss-Buss under høringen var særlig positive til forslag IV og V om å gi skyldner rett, men ikke plikt, til å få til en ordning med fordringshaverne, og å slå sammen de ulike offentlige trekkinstansene til én trekkinstans. Disse medlemmer viser i denne forbindelse også til høringsnotatet fra Juss-Buss.

Disse medlemmer viser til høringsbrev fra Gjeldsoffer-Alliansen til finansministeren datert 18. desember 2008 og brev til finanskomiteen av 31. januar 2008 hvor det påpekes en rekke feil i finansministerens tilsvaer til Dokument nr. 8:16 (2007-2008). Gjeldsoffer-Alliansen nevner at finansministeren i sitt tilsvaer ikke skiller mellom livsopphold og boutgifter, men at forslaget i Dokument nr. 8:16 (2007-2008) om én felles veiledende livsoppholdssats ikke omfatter boutgifter. Disse medlemmer presiserer at forslagsstillerne ber Regjeringen vurdere en veiledende fellessats for livsopphold.

Videre opplyser finansministeren at perioden for utleggstrekk er to år. Gjeldsoffer-Alliansen opplyser til dette at trekket kan fornyes. Dermed i praksis forlenges trekket.

Videre påpeker Gjeldsoffer-Alliansen i tråd med forslaget og SIFO-rapporten at inkassosalærene i Norge er svært høye sammenlignet med våre naboland. Disse medlemmer mener derfor det burde være god grunn til å se på forbedringsmuligheter vedrørende dette.

Disse medlemmer fremmer om igjen forslagene i Dokument nr. 8:16 (2007-2008), dog med noen utvidelser som følge av de høringsinnspill som har fremkommet i prosessen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"I

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå og kvalitetssikre ligningsmyndighetenes saksbehandlingsrutiner med sikte på å redusere antall tilfeller av maktmisbruk overfor skattyter til ingen, og herunder:

- legge frem forslag der det vurderes hvorvidt bevisbyrden i skjønnsligningssaker i større grad legges på ligningskontorene,
- endre reglene slik at skattyter får fradrag for utgifter pådratt i forbindelse med tvistesaker med ligningskontoret,
- vurdere å la reglene om fri rettshjelp også gjelde i tvistesaker med ligningskontorene,
- utrede og vurdere tiltak for å generelt forbedre skattyters stilling i tvistesaker med ligningsmyndighetene, og tilhørende behandling i nemnder, med sikte på å bedre skattyters posisjon.

II

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå det offentlige rutiner og opptreden som kreditor, med sikte på å skape bedre, ensartede og mer humane rutiner.

III

Stortinget ber Regjeringen

- gjennomgå de tilfeller der det offentlige har forrang som kreditor eller panthaver, vurdere hensiktsmessigheten og på bakgrunn av dette fremme nødvendige forslag om endringer,
- vurdere en lovendring som gir det offentlige lavest prioritet ved konkurser,
- vurdere hvorvidt særnamsmennene i større grad burde gi informasjon til andre kreditorer om sine utleggstrekk, og bli pliktig til å tinglyse sine utleggstrekk.

IV

Stortinget ber Regjeringen

- fremme forslag om at gjeldsordningsloven gir skyldner rett, men ikke plikt, til å forsøke å få til en ordning med fordringshaverne,
- vurdere mulige forbedringer ved sentralisering av namsmannsoppgaven, med sikte på bedret kompetanse og mer effektiv saksbehandling, både i tid og kostnad,
- gjennomgå offentlige gjeldsrådgiveres oppgave med sikte på å sørge for en enda bedre tjeneste overfor debitor,
- sørge for at frister i forbindelse med behandling av gjeldsordning overholdes i forhold til lov og

dagens fastsatte krav, slik det også ble påpekt i Riksrevisjonens rapport Dokument nr. 5:3 (2005-2006).

V

Stortinget ber Regjeringen vurdere:

- hensiktsmessigheten av å slå sammen de ulike trekkinstanter i gjeldsforhold til én trekkinstans,
- å opprette én veiledende felles sats for livsopphold,
- utredning av hvordan markedet for inkassovirksomhet virker i Norge i forhold til i andre land, samt fremme forslag til tiltak som kan bidra til reduksjon av inkassosalærene,
- et system for inkassogebyrer liknende det man har i Sverige, der kreditorene betaler en andel av inkassogebyret,
- å endre forskriften for fastsettelse av inkassogebyrer slik at gebyret ikke øker med det utestående beløpets størrelse,
- å unnta inkassosalær for merverdiavgift,
- å utvikle tottrinnsystemet for inkassosalær,
- å sette ned multiplikatoren for utlegg ytterligere fra 1,85 ganger rettsgebyret slik at gebyret kommer ned mot 1 000 kroner,
- endring i reglene slik at ikke pant for skatt kan tas i depositum for leilighet,
- å fremme forslag som medfører at ikke pensjonspoeng blir trukket fra når skatt ikke blir betalt innen tre år, dersom skatten senere blir betalt.

VI

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå ordninger og markedet for gjeldsrådgivning, og vurdere hvorvidt det er nødvendig med bedre tilrettelegging for mer velfungerende markedsmekanismer, og om dette eventuelt kan gjøres bedre av private tjenesteytere utenfor kommunen.

VII

Stortinget ber Regjeringen vurdere en lovendring, som i større grad gir anledning til å sette gjeldsordningsperioden til null år, i tilfeller hvor skyldneren har drevet næring og størstedelen av gjelden er næringsgjeld.

VIII

Stortinget ber Regjeringen vurdere å fjerne muligheten for trekk i lønn for "Andre krav" i dekningsloven § 2-8."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå og kvalitetssikre ligningsmyndighetenes saksbehandlingsrutiner med sikte på å redusere antall tilfeller av maktmisbruk overfor skattyter til ingen, og herunder:

- legge frem forslag der det vurderes hvorvidt bevisbyrden i skjønnsligningssaker i større grad legges på ligningskontorene,
- endre reglene slik at skattyter får fradrag for utgifter pådratt i forbindelse med tvistesaker med ligningskontoret,
- vurdere å la reglene om fri rettshjelp også gjelde i tvistesaker med ligningskontorene,
- utrede og vurdere tiltak for å generelt forbedre skattyters stilling i tvistesaker med ligningsmyndighetene, og tilhørende behandling i nemnder, med sikte på å bedre skattyters posisjon.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå det offentlige rutiner og opptreden som kreditor, med sikte på å skape bedre, ensartede og mer humane rutiner.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen

- gjennomgå de tilfeller der det offentlige har forrang som kreditor eller panthaver, vurdere hensiktsmessigheten og på bakgrunn av dette fremme nødvendige forslag om endringer,
- vurdere en lovendring som gir det offentlige lavest prioritet ved konkurser,
- vurdere hvorvidt særnamsmennene i større grad burde gi informasjon til andre kreditorer om sine utleggstrekk, og bli pliktig til å tinglyse sine utleggstrekk.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen

- fremme forslag om at gjeldsordningsloven gir skyldner rett, men ikke plikt, til å forsøke å få til en ordning med fordringshaverne,
- vurdere mulige forbedringer ved sentralisering av namsmannsoppgaven, med sikte på bedret kompetanse og mer effektiv saksbehandling, både i tid og kostnad,
- gjennomgå offentlige gjeldsrådgiveres oppgave med sikte på å sørge for en enda bedre tjeneste overfor debitor,

- sørge for at frister i forbindelse med behandling av gjeldsordning overholdes i forhold til lov og dagens fastsatte krav, slik det også ble påpekt i Riksrevisjonens rapport Dokument nr. 5:3 (2005-2006).

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen vurdere:

- hensiktsmessigheten av å slå sammen de ulike trekkinstanter i gjeldsforhold til én trekkinstans,
- å opprette én veiledende felles sats for livsopphold,
- utredning av hvordan markedet for inkassovirksomhet virker i Norge i forhold til i andre land, samt fremme forslag til tiltak som kan bidra til reduksjon av inkassosalærene,
- et system for inkassogebyrer liknende det man har i Sverige, der kreditorene betaler en andel av inkassogebyret,
- å endre forskriften for fastsettelse av inkassogebyrer slik at gebyret ikke øker med det utestående beløpets størrelse,
- å unnta inkassosalær for merverdiavgift,
- å avvikle tottrinnsystemet for inkassosalær,
- å sette ned multiplikatoren for utlegg ytterligere fra 1,85 ganger rettsgebyret slik at gebyret kommer ned mot 1 000 kroner,
- endring i reglene slik at ikke pant for skatt kan tas i depositum for leilighet,
- å fremme forslag som medfører at ikke pensjonspoeng blir trukket fra når skatt ikke blir betalt innen tre år, dersom skatten senere blir betalt.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå ordninger og markedet for gjeldsrådgivning, og vurdere hvorvidt det er nødvendig med bedre tilrettelegging for mer velfungerende markedsmekanismer, og om dette eventuelt kan gjøres bedre av private tjenesteytere utenfor kommunen.

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringen vurdere en lovendring, som i større grad gir anledning til å sette gjeldsordningsperioden til null år, i tilfeller hvor skyldneren har drevet næring og størstedelen av gjelden er næringsgjeld.

Forslag 8

Stortinget ber Regjeringen vurdere å fjerne muligheten for trekk i lønn for "Andre krav" i dekningsloven § 2-8.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til representantforslaget og det som står foran, og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:16 (2007-2008) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein,

Gjermund Hagesæter, Kari Kjønnaas Kjos og Karin S. Woldseth om bedring av skattyters stilling i tvistesaker og bedring av situasjonen for mennesker med gjeldsproblemer - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 14. februar 2008

Reidar Sandal

leder

Alf E. Jakobsen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 3. desember 2007

Representantforslag - dokument nr. 8:16 (2007-2008)

1. Innledning

Jeg viser til dokument nr. 8:16 (2007-2008), forslag fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter, Kari Kjønås Kjos og Karin S. Woldseth om bedring av skattyters stilling i tvistesaker med ligningsmyndighetene og bedring av situasjonen for mennesker med gjeldsproblemer, som ble oversendt Finansdepartementet for uttalelse ved brev 13. november 2007.

Forslaget berører områder som hører inn under Finansdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justisdepartementet. Barne- og likestillingsdepartementet har ansvaret for regelverket knyttet til gjeldsordningsloven. Det generelle regelverket om innkreving og inkasso og reglene om fri retts hjelp hører inn under Justisdepartementets ansvarsområde. Forslaget er derfor forelagt disse departementer. Mine merknader følger under punkt 2 om skattyters stilling under ligningsprosessen, mens merknadene fra Justisdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet er inntatt under henholdsvis punkt 3 om innkreving og inkasso og punkt 4 om gjeldsordningsloven.

Representantforslaget er svært omfattende, og det har ikke vært anledning til å foreta en fullstendig utredning av hele innholdet, men hovedpunktene i forslaget vil i det følgende bli kommentert.

Jeg er opptatt av at skattyterne i møtet med ligningsmyndighetene skal få en rettferdig og rimelig behandling, og det er viktig for meg at staten skal legge til rette for at folk har mulighet til å komme seg ut av gjeldsproblemer.

Regjeringen arbeider med flere tiltak for å bedre situasjonen for personer som opplever gjeldsproblemer. Jeg kan blant annet nevne at regjeringen for tiden vurderer

- behovet for justeringer i gjeldsordningsloven
- å opprette et "grønt nummer" for gjeldsrammede
- om det bør opprettes et gjeldsregister i Norge
- om det bør innføres frarådningsplikt ved kredittkjøp

Et allerede gjennomført tiltak for å bedre vilkårene for personer med gjeldsproblemer er en kraftig reduksjon av gebyrene på tvangsfullbyrdelse med virkning fra 1. januar i år.

Jeg viser også til at det nylig er utarbeidet en utredning om den offentlige innkreving (NOU 2007:12), som ble overlevert til Fornyings- og administrasjonsdepartementet 6. november i år. Utvalget fremmer en rekke forslag, både organisatoriske og ikke organisatoriske, til hvordan den offentlige innkrevingen i Norge kan bli bedre og mer effektiv. Utredningen skal nå ut på høring før regjeringen tar stilling til forslagene.

2. Skattyters stilling i ligningsprosessen

SELVANGIVELSESPRINSIPPET

Ligningsforvaltningen skiller seg fra mye annen forvaltningsvirksomhet ved at det treffes et meget stort antall vedtak (over tre millioner hvert år). Det er derfor en grunnleggende forutsetning for en riktig ligning og et velfungerende ligningssystem at skattyter oppfyller sin plikt til i rett tid å gi ligningsmyndighetene korrekte opplysninger om egne inntekts- og formuesforhold. Denne plikten kommer til uttrykk i ligningsloven § 4-1, som bestemmer at enhver som har opplysningsplikt etter en bestemmelse i lovens kapittel 4, skal bidra til at hans eller hennes skatteplikt i rett tid blir klarlagt og oppfylt. Den enkelte er også pålagt å underrette vedkommende myndighet om feil han eller hun er klar over ved ligningen eller skatteoppgjøret. Det norske skattesystemet er således basert på tillit til at alle som er opplysningspliktige gir korrekte opplysninger til ligningsmyndighetene i rett tid.

REORGANISERING AV SKATTEETATEN (ROS)

Skatteetaten blir fra 1. januar 2008 organisert i to nivåer: Skattedirektoratet og fem regioner. Hver enkelt region får ett organ, skattekontoret, som erstatter dagens ligningskontor, fylkesskattekontor, skattefogdkontor og folkeregister i regionen.

ROS vil gi betydelig bedre muligheter til å utvikle sterkere og mer spesialiserte fagmiljøer, som vil bidra til større likebehandling.

Reorganiseringen innebærer videre at nåværende ligningsnemnder, overligningsnemnder og fylkeskattenemnder erstattes av én skatteklagenemnd for hver region. Skatteklagenemnda skal være sammensatt slik at minst to tredjedeler av nemndas medlemmer har formell utdanning innen fagområdene regnskap, økonomi eller jus og yrkeserfaring som omfatter minst ett av disse områdene. Dette innebærer sterkere faglige nemnder, som også vil bidra til større likebehandling av skattyterne.

SAKSBEHANDLINGSREGLER

Regler om klage på ligning er gitt i ligningsloven kapittel 9. I forbindelse med ROS er det foreslått at skattyteren kan klage til skattekontoret over den ordinære ligning etter kapittel 8 og til skatteklagenemnda over skattekontorets vedtak i endringssak etter kapittel 9. Dette innebærer at skattyter som klager på ligningen, normalt vil få prøvet sin sak i to omganger i skatteetaten.

Dersom en endringssak er tatt opp av på annen måte enn ved klage fra skattyteren, skal skattyteren varsles med en passende frist til å uttale seg før saken avgjøres, jf. ligningsloven § 9-7. Det samme gjelder hvis saken senere utvides til å omfatte andre spørsmål. Fristen må være lang nok til å gi skattyteren rimelig anledning til å gi en skikkelig uttalelse. Skattekontorets avgjørelse i endringssaken kan påklages til skatteklagenemnda.

Skattyter har også mulighet til å få innsyn i forslag til nemndsvedtak, jf. Skattedirektoratets brev av 5. november 2002:

"Den praksis som til nå har vært fulgt, er etter Skattedirektoratets oppfatning i samsvar med de krav som kan utledes av ligningslovens bestemmelser. Skattedirektoratet har likevel etter en avveining av ovennevnte hensyn kommet til at skattytere som ber om innsyn i forslag til nemndsvedtak heretter som hovedregel skal gis innsyn i hele forslaget, jf. ligningsloven § 3-4 nr. 1. Etter ligningsloven § 3-4 nr. 2 bokstav c kan slikt dokument likevel holdes tilbake. Skattedirektoratet forutsetter imidlertid at det sjeldent vil være grunnlag for å nekte skattyter innsyn etter denne bestemmelsen. Det må i så fall skje etter en konkret vurdering av om det foreligger tungtveiende grunner i den konkrete sak, og ikke generelt under henvisning til kontorets ressursituasjon, fremdrift i saken eller andre generelle hensyn."

Skattyter har etter ligningsloven § 3-4 rett til innsyn i saksdokumentene som gjelder hans ligning. I representantforslaget kan man få inntrykk av at dette er noe nytt, men disse reglene har så å si vært uendret siden ligningsloven ble vedtatt i 1980.

Skattyteren har derfor adgang til å redegjøre for forhold knyttet til fastsettelsen av ligningen både ved innsendelsen av selvangivelsen og ved saksforberedelsen til senere behandling av ligningen. Skattyters mulighet til innsyn i forslag til nemndsvedtak, gir også skattyter anledning til å imøtegå ligningskontorets argumentasjon før saken fremmes for nemnda. Dette begrenser skattyters behov for personlig oppmøte under klagebehandlingen i skatteklagenemnda.

BEVISBYRDEN I SKJØNNSLIGNINGSSAKER

Som tidligere nevnt er det i ligningsforvaltningen et grunnleggende prinsipp at skattyteren har ansvar for å levere korrekte og fullstendige opplysninger,

slik at ligningsmyndighetene har et forsvarlig grunnlag for å fastsette ligningen.

Ligningsmyndighetene kan i henhold til ligningsloven § 8-2 nr. 1 sette skattyterens oppgaver til side og fastsette grunnlaget for ligningen ved skjønn når de finner at oppgavene ikke gir et forsvarlig grunnlag å bygge fastsettingene på. Det samme gjelder etter § 8-1 nr. 2 når skattyteren ikke innen en fastsatt frist har gitt opplysninger som skattemyndighetene har bedt om etter § 4-8, eller har unnlatt å medvirke til bokettersyn etter ligningsloven § 4-10. Grunnlaget for ligningen skal fastsetts ved skjønn hvis skattyteren ikke har levert pliktig selvangivelse, næringsoppgave eller utenlandsoppgave, jf. § 8-2 nr. 3.

Ligningen kan ikke fastsettes ved skjønn utenom de tilfeller som er nevnt i ligningsloven § 8-2. Utgangspunktet for en skjønnsligning vil derfor alltid være at skattyteren ikke har oppfylt sin opplysningsplikt. Det er ligningsmyndighetene som har bevisbyrden for at vilkårene for skjønnsligning foreligger.

Ligningsmyndighetene plikter ved skjønnsligning å fastsette ligningen så nær det faktisk riktige som mulig. Ligningsmyndighetene må da bygge på det materialet som foreligger, f.eks. innkomne kontrolloppgaver og eventuelt selvangivelse for foregående år. Selv om utgangspunktet som nevnt er at skattyteren har ansvaret for å levere korrekte og fullstendige opplysninger, har også ligningsmyndighetene en viss undersøkelsesplikt for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag ved skjønnsligningen.

I de tilfeller opplysningsplikten er misligholdt vil skattyter ikke ha noen rett til å klage på fastsatte skjønnsligninger. Ligningsmyndighetene kan likevel ta opp en klage til behandling etter en konkret vurdering av spørsmålets betydning, skattyterens forhold, sakens opplysning og den tid som er gått. At skattyter har vært i en vanskelig livssituasjon vil kunne være et forhold som gjør at ligningsmyndighetene behandler en klage på en fastsatt skjønnsligning.

Skattyteren kan også få prøvet skjønnsligningen for domstolene. Domstolens prøvesrett er begrenset. Domstolene kan som utgangspunkt ikke prøve ligningsmyndighetenes skjønn, men kan oppheve ligningen dersom det foreligger saksbehandlingsfeil eller skjønnet bygger på feilaktige faktiske forutsetninger eller er vilkårlig eller åpenbart urimelig.

Slik jeg ser det, er en fungerende ligningsforvaltning helt avhengig av at skattyteren selv oppgir relevante opplysninger for fastsettelse av egen ligning. Når dette ikke skjer, er ligningsmyndighetene henvist til å fastsette ligningen så godt det lar seg gjøre ut fra det materiale som er tilgjengelig, og som kan fremskaffes uten uforholdsmessig stor innsats fra myndighetenes side. Etter min mening er det vanskelig å se for seg et system hvor en skattyters mangelfulle inn-

beretning av relevant informasjon ikke innebærer en viss risiko for feilaktig fastsettelse av ligningen.

Jeg vil også peke på det arbeidet som skatteetaten har satt i gang for å bistå vanskeligstilte skattytere med gjeldsproblemer knyttet til skatte- og avgiftskrav. Dette vises det også til i representantforslaget. Etter min oppfatning er det særlig denne gruppen det er viktig å hjelpe. Det er ikke samme grunn til å skjerme andre grupper skattytere som ikke har oppfylt sin opplysningsplikt, f.eks. ved å unnlate å levere selvangivelse.

SAKSKOSTNADER I LIGNINGSSAKER

Dagens regler om dekning av sakskostnader videreføres i hovedsak etter ROS. Utgangspunktet vil være at skattyteren skal tilkjennes hel eller delvis dekning for sakskostnader når skatteklagenemnda eller Riksskattenemnda endrer en ligningsavgjørelse til gunst for skattyteren. Vilårene for dekning av sakskostnader er at kostnadene er vesentlige, at de er pådratt med god grunn, og at det ville være urimelig om skattyteren måtte dekke dem selv.

Skattyteren kan som hovedregel ikke kreve å få dekket sakskostnader som er påløpt ved klage på ordinær ligning til skattekontoret. Bakgrunnen for dette er at ligningsforvaltningen er et masseforvaltningssystem med stramme tidsrammer for forberedelsen av vedtakene. Kvaliteten på vedtakene er i meget stor grad avhengig av de opplysninger som skattytere og tredjemenn gir ligningsmyndighetene. En stor del av klagene på ordinær ligning er basert på tilleggsinformasjon som kunne og burde ha vært gitt tidligere, f.eks. som vedlegg til selvangivelsen. Det vil i slike tilfeller være rimelig at skattyteren til slutt blir lignet på grunnlag av de nye opplysningene, men det ville ikke være rimelig å dekke skattyterens sakskostnader ved klagebehandlingen.

3. Innkreving og inkasso

Justisdepartementet har følgende merknader til forslagene om innkreving og inkasso, samt spørsmålet om reglene om fri rettshjelp også skal gjelde i tvisesaker med ligningskontorene:

"1. FELLES SATS FOR LIVSOPPHOLD

Justisdepartementet er i utgangspunktet enig i at veiledende satser kan danne utgangspunkt for den konkrete vurderingen av hva skyldneren skal få beholde til underhold av seg og sin familie. Samtidig har Justisdepartementet pekt på at fastsettelse av felles satser reiser flere spørsmål. En målsetning ved bruk av faste satser vil være å oppnå likebehandling mellom skyldnere. En slik målsetning vil imidlertid ikke nødvendigvis bli oppnådd, ettersom utgifter til livsopphold kan variere relativt mye mellom ulike skyldnere. For eksempel vil utgifter til bolig kunne være svært forskjellige avhengig av hvor i landet skyldneren bor. Selv om boutgifter holdes utenfor

satsene, slik som for livsoppholdsatsene etter gjeldsordningsloven, vil man måtte hensynta de variasjoner særlige behov hos enkelte skyldnere kan medføre. En rekke utgifter er dessuten generelt svært variable og derfor dårlig egnet for normering. Eksempler på dette er utgifter til elektrisitet og tannlege. Ved fastsettelse av faste satser vil det dessuten bli spørsmål om hvordan man skal sørge for at det blir tatt hensyn til plutselige endringer i enkelte utgifter.

I forhold til det sammenfallende vurderingstemaet for gjeldsordninger etter lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) § 4-3 fastsetter Barne- og likestillingsdepartementet har her tatt stilling til hvordan de ovennevnte spørsmålene bør løses i forhold til gjeldsordningsloven § 4-3. Ved en eventuell fastsettelse av satser etter dekningsloven § 2-7 kunne man se hen til de løsninger som er valgt ved fastsettelse av gjeldsordningssatsene. Det er imidlertid ikke gitt at de samme satsene bør legges til grunn etter dekningsloven § 2-7 selv om vurderingstemaet etter de to bestemmelsene er det samme. Dette skyldes dels at de faktiske forhold er ulike, og dels at det er relevante rettslige forskjeller mellom ordningene. Blant annet vil en skyldner som omfattes av en gjeldsordning, ha gjennomgått en grundig saksbehandling og en helhetlig gjennomgang av sin økonomi, noe som ikke har en parallell ved utleggstrekk. Videre vil en gjeldsordning normalt ha en tidsramme på fem år, jf. gjeldsordningsloven § 4-2 første ledd og § 5-2 første ledd, mens perioden for utleggstrekk, med unntak for enkelte typer krav, ikke kan overstige to år, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-21 første ledd og dekningsloven § 2-7 tredje ledd. Det kortere tidsperspektivet kan kanskje tilsi at en skyldner underlagt utleggstrekk behøver noe mindre midler til livsopphold enn en skyldner under gjeldsordning. På den annen side vil ikke nødvendigvis det månedlige behovet for midler til livsopphold være forskjellig avhengig av hvor lang tid utleggstrekket eller gjeldsordningen pågår.

Videre er det et spørsmål om retningslinjer er et hensiktsmessig virkemiddel. Sentrale retningslinjer vil ikke være egnet til å fange opp individuelle, lokale eller regionale variasjoner i kostnadsnivå og andre omstendigheter som påvirker skyldnerens behov. Dette vil de alminnelige namsmyndigheter være bedre egnet til å vurdere. For det annet vil ikke slike retningslinjer forhindre at namsmyndighetene må forholde seg til lovens krav, som er at det skal foretas en vurdering av den enkelte skyldners økonomi og behov. Og for det tredje vil ikke sentrale retningslinjer være egnet til å fange opp fortløpende endringer i kostnadsnivået, og namsmyndighetene vil da uansett måtte vurdere i det enkelte tilfelle hvilke endringer som må foretas i forhold til retningslinjene.

2. LOVBESTEMT PANTERETT (LEGALPANTERETT), PRIORITET

Lov 8. februar 1980 nr. 2 om pant (panteloven) §§ 6-1 og 6-2 gjelder lovbestemt panterett (legalpan-

terett) for bestemte typer av krav. Legalpanterett innebærer som hovedregel at kravet har panterett uten tinglysning eller annen rettsvernsakt, og at panteretten har prioritet foran andre heftelser. § 6-1 gjelder legalpanterett i fast eiendom, mens § 6-2 gjelder legalpanterett i løsøre. Bestemmelser om legalpanterett finnes for øvrig i særlovgivningen. Hensynene bak reglene om legalpanterett er blant annet at de påløper jevnlig og gjelder mange (eks. eiendomsskatter og -avgifter), og at det derfor vil være en omfattende oppgave å tinglyse panterett og å sørge for sletting av registrert panterett når kravet innfris. Krav som sikres gjennom legalpanterett, er også normalt beskjedene i omfang og har kortere foreldelsesfrist enn andre krav. Normalt vil ikke krav som sikres ved legalpanterett, bli så omfattende at de er til urimelig fortrensel for andre kreditorer. Samtidig er det viktig at legalpanteretten er begrenset til de typer av krav der det er et særlig behov for slik panterett.

3. INKASSOSALÆR

Bakgrunnen for at inkassosalærene som inkassobyråene kan kreve av skyldner, er vesentlig høyere i Norge enn i Sverige, synes å være at reglene bygger på ulike prinsipper for hvem som bør bære risikoen for manglende betaling og således kostnadene for utenrettslig inndrivelse. I norsk rett er det klare utgangspunktet at skyldneren skal dekke kreditors kostnader ved inndrivelsen, så langt disse er nødvendige. Dette omfatter også eventuelle kostnader ved å engasjere et inkassoforetak til å stå for inndrivelsen.

Forarbeidene til inkassoloven inneholder drøftelser av hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for reglene om inndrivelseskostnader. I Ot.prp. nr. 2 (1987-88) Inkassoloven uttalte Justisdepartementet bl.a. (punkt 5.9.4.4):

Det bør etter departementets syn ikke være en forutsetning at fordringshavere skal bære en del av inkassokostnadene selv så lenge inkassatorens tjenester ikke går ut over det en må betrakte som inkassotjenester. Eventuelle tilleggstjenester uten sammenheng med det konkrete inndrivingsoppdraget, bør derimot ikke belastes skyldneren. Departementets standpunkt skyldes for det første utgangspunktet ved inkassosaker som er at en skyldner ikke har oppfylt sin plikt til å betale. Departementet finner det da av prinsipielle grunner vanskelig å gå innfor en ordning der en fordringshaver avskjæres fra å kreve full dekning for det tapet som er påført av skyldneren betalingsmislighold. I tillegg kommer de grunner Inkassolovutvalget har anført i det som er gjengitt ovenfor. Departementet vil dessuten peke på at også en inkassators inkasso kan bli hardere dersom satsene for skyldnerens erstatningsplikt settes lavt. Dette kan skje hvis inkassatoren prøver å oppnå fortjeneste uten å kreve tilleggssalær av fordringshaveren. I Sverige er det fastsatt så lave satser for hva en skyldner plikter å erstatte at fordringshaverne ofte avkreves et tillegg, se pkt 3.8. Justisdepartementet har hatt underhåndskontakt med den svenske Datainspektionen som fører tilsyn med inkassovirksomheten i Sverige. Det opplyses der at salærkravene ved inndrivning av små krav ikke alltid overstiger de satsene som gjelder for skyldnerens erstatningsplikt. I disse tilfellene er en imidlertid ikke ukjent med mang-

lende informasjon til skyldneren, og at skyldneren ikke får svar på henvendelser og innsigelser som rettes til inkassatoren.

I NOU 1983:8 s. 54 til 55 begrunnet Inkassolovutvalget hvorfor det etter utvalgets mening ikke bør være en forutsetning at en fordringshaver som engasjerer en inkassator, skal bære en del av kostnadene selv:

Dersom fordringshaveren må betale for inndrivelsen og ikke får erstattet sitt reelle tap, kan det tenkes at han ser seg bedre tjent med å avskrive fordringen som tapt. En annen mulighet er at han betrakter inkassoomkostningene på linje med andre driftsomkostninger. I begge tilfeller vil fordringshaverens tap eller utgifter bli innkalkulert i prisen på de varer eller tjenester han markedsfører. I siste omgang blir altså tapet forskjøvet til kundekretsen som helhet, og denne består som kjent i det alt vesentlige av gode betalere. Det kan reises spørsmål om det er prinsipielt riktig på denne måten å la «de uskyldige lide for de skyldige». Dessuten vil en unnlattelse av å inndrive fordringer lett føre til svekket betalingsmoral hos enkelte skyldnere. Dette vil kanskje i sin tur medføre at fordringshaveren ser sin medkontrahent nøyerer an før han gir kreditt. Slik påpasselighet er selvsagt av det gode; man skal imidlertid være oppmerksom på at det moderne samfunn i enkelte henseender bygger på at kreditt gis uten forutgående vurdering av skyldnerens person eller søkegodhet, slik f.eks. dersom man telefonerer en annonse inn til en avis. En tredje mulighet er at fordringshaveren - i stedet for å sende fordringen til omkostningskrevende inkasso - setter i gang egeninkasso. Etter utvalgets oppfatning kan slik inkasso ofte bli hard - ja enkelte ganger hensynsløs overfor skyldneren. I praksis vil det være svært vanskelig å føre noen effektiv kontroll med selvinnrivende fordringshaveres inkassomidler. Utvalget ser det derfor som en fordel av regelverket ikke oppfordrer til slik virksomhet (se for øvrig pkt 8.6 nedenfor).

At fordringshaveren normalt ikke skal betale for inndrivelsen, forutsetter at de salærer som betales av skyldneren, er av en slik størrelse at de gir inkassatoren tilfredsstillende fortjeneste.

Disse betraktningene har i hovedsak gyldighet også i dag. De svenske satsene synes ikke å ta tilstrekkelig høyde for at kreditor skal kunne overlate til et inkassoforetak å stå for inndrivelsen, idet satsene ved fremmedinkasso er de samme som ved egeninkasso. Konsekvensen av den svenske løsningsen er at kreditor selv må bære en større andel av kostnadene ved å engasjere et inkassoforetak. Det norske regelverket bygger i større grad på en aksept for å overlate inndrivningen til inkassoforetak, og legger bedre til rette for dette.

Den svenske Datainspektionen har tidligere opplyst til Justisdepartementet at det i praksis har utviklet seg forskjellige ordninger med hensyn til kreditors betaling for å engasjere et inkassoforetak, og at dette er et spørsmål om konkurranse mellom foretakene. For "gamle" krav (ett år og mer) er det vanlig at inkassobyråene tar seg betalt 30-50 pst. av det innfordrede beløpet. Ved inndrivelse av "nye" krav kan prisen kreditor betaler for å få innfordret kravet, blant

annet bestå i en fast abonnementsavgift, en gitt avgift for hvert enkelt krav eller en prosentsats av det innfordrede beløpet som kan variere fra sak til sak. Det sentrale i denne sammenheng er at kreditor risikerer å måtte dekke en stor andel av inndrivelseskostnadene selv. I Norge får kreditor 100 pst. av det innfordrede beløpet - inkassoforetakene får inkassosalærene. I Sverige risikerer kreditor å få kanskje 50 pst. av det innfordrede beløpet, fordi inkassosalærene er for lave til å dekke de reelle inndrivelseskostnadene.

I lys av den løse forankringen ordningen i Sverige synes å ha, er det noe vanskelig å få frem fordeler og ulemper ved dette.

Det åpenbare er at de som misligholder sine betalingsforpliktelser, isolert sett har en interesse i at inkassosalærene er så lave som mulig. Dette har særlig betydning for dem som har betalingsproblemer og svak økonomi. En annen fordel ved ordningen kan være at kreditor foretar grundigere kredittvurderinger ved innvilgelse av lån eller kreditt til nye kunder.

Ulempene ved det svenske systemet er bl.a. at:

- kreditor selv i mange tilfeller må dekke økonomisk tap som følge av skyldneren betalingsmislighold, noe som kan sies å være i strid med grunnleggende rettferdighetsbetraktninger
- "de uskyldige må lide for de skyldige" - høyere priser på varer og tjenester, pga. større antall tapte fordringer og fordi inkassoomkostningene må fordeles på hele kundekretsen
- det kan svekke betalingsmoralen
- det kan føre til mer hardhendt inndrivning pga. mindre marginer

Den svenske reguleringen av utenrettslige inndrivelseskostnader kan vanskelig karakteriseres som forbilledlig. Den svenske reguleringen skiller seg fra den danske, finske og norske ved at den har så lave satser at fremmedinkasso vanskelig kan drives uten at kreditor selv - i større eller mindre grad - må bære kostnadene ved å engasjere en inkassator. Som det fremgår, er det etter Justisdepartementets syn ikke rimelig at kreditor selv må dekke nødvendige kostnader han er påført som følge av at skyldneren ikke har betalt i tide. Det er også grunn til å nevne at Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/35/EF om bekjempelse av forsinket betaling i handelsforhold ("late payment-direktivet") bygger på de samme prinsippene som den norske inkassolovgivning. Etter direktivet har kreditor krav på "rimelig" erstatning for "alle relevante inndrivelseskostnader".

Justisdepartementet er opptatt av gjeldsproblematikk, og vil se nærmere på inkassoforskriftens regler om inkassosalærer.

4. ANTALL TREKKINSTANSER

Det problemet forslagstillerne nevner i punkt 6.2, skyldes i første rekke at de forskjellige trekkmyndighetene ikke har à jour og lett tilgjengelig informasjon om trekk som andre trekkmyndigheter har nedlagt. For å bøte på det problemet ble det ved lov 17. juni 2005 nr. 89 vedtatt endringer i tvangsfullbyrdsesloven mv. som vil gi god samordning av lønnstrekk. De datatekniske utfordringene forbundet med gjennomføringen har imidlertid vært store, og en tar nå sikte på at den nye ordningen skal tre i kraft for Statens

innkrevingsentral og de alminnelige namsmennene i løpet av første kvartal 2008.

Å samle all trekkkompetanse hos én instans ville innebære en sentralisering av et viktig ledd i tvangsfullbyrdsen av pengekrav og ville dessuten føre til samordningsproblemer mellom lønnstrekk på den ene side og dekning i andre aktiva hos skyldneren på den annen. Nærhet til namsmyndigheten er dessuten ofte av stor verdi for folk med alvorlige betalingsproblemer.

Etter vår mening bør samordningsproblemene derfor løses ved bedre informasjonsflyt de forskjellige namsmyndighetene imellom i samsvar med lovendringene fra 2005 og ikke ved en sentralisering av myndighetsutøvelsen.

5. FORSLAGET OM Å BE REGJERINGEN VURDERE Å LA REGLENE OM FRI RETTSHJELP OGSÅ GJELDE TVISTESAKER MOT LIGNINGSKONTORENE

Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen satt som mål at rettshjelpsordningen skal gjennomgås og forbedres. Stortinget har bedt regjeringen om å utrede dagens rettshjelpsordning i lys av den finske rettshjelpsordningen (B. Innst. S. nr. 4 (2004 2005)). Justisdepartementet arbeider på denne bakgrunnen med en stortingsmelding om offentlig rettshjelp, hvor blant annet en utvidelse av rettshjelpsordningens saklige dekningsområde vurderes. Regjeringen planlegger å fremme meldingen for Stortinget innen utgangen av 2008. Justisdepartementet anser det ikke hensiktsmessig å foreta en enkeltstående utredning av rettshjelp i tvistesaker med ligningskontorene så lenge meldingsarbeidet pågår.

En innføring av rettshjelp for tvistesaker mot ligningskontorene vil medføre vesentlige utgifter for staten. Omfanget av disse utgiftene vil blant annet avhenge av den nærmere avgrensingen av hvilke typer saker som skal omfattes av ordningen, samt spørsmålet om eventuell egenandel og om hvilke begrensninger som skal være for omfanget av bistanden i den enkelte sak."

4. Gjeldsordningsloven

Barne- og likestillingsdepartementet har følgende merknader til forslagene knyttet til gjeldsordningsloven:

"Innledning

Departementet ser positivt på at det foreslås tiltak som kan bedre stillingen til personer som opplever økonomiske problemer. Selv om det i den senere tid både arbeides med og er iverksatt en rekke tiltak på dette feltet, vil det stadig være behov for utvikling og modernisering av regelverket på dette dynamiske området. Departementet vil nevne at det for tiden også arbeides med et høringsnotat med forslag til endringer i gjeldsordningsloven (gol.) som planlegges utsendt i løpet av vinteren. I dette notatet vil enkelte av de forslagene som fremmes i representantforslaget bli berørt. Vi kommer tilbake til dette under behandlingen av de enkelte forslagene nedenfor.

Gruppe III (offentlige kreditorers fortrinnsrett)

Departementet vil her kun kommentere forholdene i tilknytning til gjeldsordningsloven.

Offentlige kreditorer (og oppkrevere) er hyppig representert i saker etter gjeldsordningsloven, anslagsvis med omkring 30 pst. av gjeldsmassen. Disse har, blant annet som følge av diverse lov- og forskriftsendringer etter at loven trådte i kraft, i dag liten forrang i gjeldsordningssakene.

I *gjeldsforhandlingsperioden* er strafferettslige krav og visse skatte- og avgiftskrav gitt forrang, jf. gol. § 3-4 femte ledd. Departementet vil vurdere et forslag om at prioriteten for de aktuelle skatte- og avgiftskravene skal bortfalle under gjeldsforhandlingene. Vi antar derimot at det ikke er hensiktsmessig å innføre endringer når det gjelder strafferettslige krav som bøter, erstatninger mv. Disse skal ofte bestå også i gjeldsordningsperioden, og det er da liten grunn til å stanse innbetalingene på kravene en kort tid under forhandlingene.

I *gjeldsordningsperioden* er det bare visse strafferettslige krav som er gitt fortrinnsrett, jf. gol. § 4-8 første ledd bokstav (h). Dette er i hovedsak begrunnet i preventive hensyn og hensynet til den alminnelige rettsoppfatning, og ikke i statens behov for inntekter. Det er i utgangspunktet liten grunn til at den som oppnår gjeldsordning også skal slippe å betale evt. bøter og erstatningskrav etter straffbare handlinger. Reglene om dette er imidlertid ikke absolutte, slik at både gjeldsordninger hvor kravene skal nedsettes delvis og bortfalle helt, kan fastsettes. Slik departementet ser det, er det heller ikke under gjeldsordningen grunn til å svekke disse kravenes stilling. Det pekes også på at reglene ble grundig gjennomgått og vurdert, særlig under stortingsbehandlingen (jf. Innst. O. nr. 15 (2002-2003) side 12-13), i forbindelse med revideringen av gjeldsordningsloven i 2002/2003, og synes å ha fungert tilfredsstillende etter det.

Gruppe IV (gjeldsordningsloven - skyldnerens "egenforsøk")

Forslaget i første strekpunkt går ut på at det skal innføres en regel som gir skyldneren rett, men ikke plikt til å forsøke å få til en ordning med kreditorene før det kan søkes om gjeldsordning. Gjeldsordningsloven inneholder i dag et absolutt vilkår om at skyldneren i forkant av søknaden "etter evne" skal ha forsøkt å komme frem til en ordning med kreditorene på egen hånd, jf. lovens § 1-3 annet ledd.

Forslaget om å innføre et "rett" for skyldneren å forhandle med kreditorene på egen hånd vil være unødvendig. Enhver skyldner vil når som helst kunne innlede egne forhandlinger med sine kreditorer. Det er ingen grunn til å lovfeste en slik adgang.

Når det gjelder spørsmålet om kravet til egenforsøk bør oppheves, vil departementet vise til at det våren 2006 ble sendt et rundskriv til namsmennene (se vedlegg). I rundskrivet peker vi bl.a. på at kravet om egenforsøk ikke må tolkes for strengt, og at man må være særlig oppmerksom på reservasjonen om "etter evne". Dette vil også være en av problemstillingene som vil bli tatt opp i høringsnotatet om endringer i gjeldsordningsloven. Det er imidlertid mange grunner til også å beholde kravet om egenforsøk, og departementet har foreløpig ikke konkludert i dette spørsmålet.

Det viktigste argumentet for å *beholde* kravet om egenforsøk er at det er lite samfunnsøkonomisk å iverksette en ressurskrevende gjeldsordningssak der-

som saken kunne vært løst frivillig. Dette gjelder særlig for de enkle og åpenbare tilfellene. Dessuten bør de offentlige ressursene på området reserveres de som ikke er i stand til å finne en løsning selv, samt de som forsøker dette, men ikke kommer noen vei med sine kreditorer. Namsapparatet bør ikke brukes til å "slå inn åpne dører". Skyldneren har også krav på gjeldsrådgivning i kommunen (gol. § 1-5), og både staten og kommunene har helt siden 1995 arbeidet med både å etablere og å bygge ut denne tjenesten. Det er nå kommunale gjeldsrådgivere i alle kommuner, og svært mange saker finner sin løsning der. Disse ressursene bør utnyttes.

Argumentene for å *fjerne* egenforsøket kan oppsummeres slik: Kravet om egenforsøk forsinket gjeldsordningsprosessen og medfører i mange tilfeller unødig dobbeltarbeid for det offentlige. Mange gjeldsordningssaker er dessuten så vanskelige at det er lite sannsynlig at en privatperson selv klarer å komme frem til en utenrettslig løsning. Dette forsterkes av at det i den senere tid har vært en økning av ressursvake skyldnere i saker etter gjeldsordningsloven. Det blir derfor stadig færre som kan forventes å kunne forhandle med kreditorene på egen hånd. Ordningen blir dessuten ofte misforstått i praksis ved at egenforsøk oppfattes som obligatorisk for alle uansett personlige ressurser og praktiske forutsetninger. Mange må derfor vente lenge på å få søke om gjeldsordning fordi de ikke "får til" noe egenforsøk. Noen blir sendt til Gjeldsoffer-Alliansen, andre til Jussbuss og liknede organisasjoner for å få hjelp. Enkelte gir opp å få til gjeldsordning fordi de er kjent med kravet om egenforsøk og derfor ikke makter å komme i gang med prosessen.

Videre kan det hevdes at selv om en skulle oppheve kravet til egenforsøk, vil det fremdeles være full anledning for den som ønsker det til å gjennomføre utenrettslige forhandlinger på frivillig basis. Loven er heller ikke slik å forstå at alle må gjennom et egenforsøk. Den som ikke selv har ressurser og heller ikke kan gis adekvat bistand kan søke direkte om gjeldsordning. Det er dette som ligger i reservasjonen "etter evne". Endelig er det blitt hevdet at egenforsøket på en god måte bidrar til å ansvarliggjøre og stille krav til de som har gjeldsproblemer.

Dersom en skulle endre regelverket omkring egenforsøket finnes det flere alternativer. Det mest inngripende vil være å fjerne vilkåret fullstendig. Et annet alternativ kan være å myke opp bestemmelsen ved å presisere i loven hva som ligger i uttrykket "etter evne", slik at flere skyldnere kan søke om gjeldsforhandlinger direkte. Departementet vil vurdere dette nærmere i forbindelse med at spørsmålet skal sendes på høring.

Gruppe VII (fjerning av gjeldsordningsperioden for tidligere næringsdrivende)

I punkt VII foreslås det at Regjeringen vurderer en lovendring i gjeldsordningsloven, hvoretter det i større grad enn i dag åpnes adgang for umiddelbar gjeldsletting ("sette gjeldsordningsperioden til null år") for tidligere næringsdrivende.

Departementet antar at det i noen tilfeller kan være rimelig at næringsgjeld slettes etter kortere tid enn fem år. Dette kan, i hvert fall i noe utstrekning, blant annet begrunnes med at næringsgjeld, i motsetning til for eksempel kredittkortgjeld, studielån mv.,

normalt ikke har kommet skyldneren til gode i form av økt forbruk. Næringsdrivende vil i enkelte tilfeller ha et spesielt behov for å legge gjeldsproblemene bak seg, fordi mange av disse er typiske "gründere" og derfor avhengige av å kunne starte ny næringsvirksomhet så snart som mulig for å skaffe seg et utkomme. En fem års "tomgangsperiode" er i så hen- seende til ulempe både for skyldneren og samfunnet.

På den annen side kan det hevdes at også tidligere næringsdrivende bør betale mest mulig av sine for- pliktelser for å oppnå gjeldsordning. Enkelte kan oppnå gode inntekter fra annen virksomhet kort tid etter at næringsdriften er nedlagt, og det vil være urimelig at ikke noe av dette skal tilfalle kreditorene. Finansinstitusjonene vil trolig kunne bli mer tilbake- holdne med å finansiere små virksomheter dersom det åpnes for enklere gjeldssanering på dette områ- det. Det er grunn til å tro at mange personlige næringsdrivende har fått finansiert virksomheten nettopp fordi de har et personlig ansvar for gjelden. Dersom en i slike tilfeller skyver hele risikoen over på finansinstitusjonene, vil disse neppe gi lån til slike formål like lett. Dette er også noe av grunnen til at små virksomheter ofte startes som personlig foreta- gende og ikke som aksjeselskap eller annen selskaps- form med begrenset ansvar.

Også hensynet til gjeldsordninglovens system bør nevnes i denne sammenhengen. Lovens utfor- ming er resultatet av en avveining og balansering mellom flere motstridende hensyn, og tilstedeværel-

sen av en gjeldsordningsperiode er en viktig del av dette balanseforholdet. Det kan her blant annet vises til gjeldsordningslovens uttalte formål, hvoretter skyldneren skal innfri sine forpliktelser så langt det er mulig, samt at det skal skje en ordnet fordeling av skyldnerens midler mellom fordringshaverne. Det er nettopp gjeldsordningsperioden som realiserer dette formålet.

Departementet har imidlertid ikke konkludert når det gjelder disse spørsmålene, og problemstillingen vil bli grundigere vurdert og redegjort for i hørings- notatet om endringer i gjeldsordningsloven.

Avslutningsvis vil vi for ordens skyld peke på at representantforslaget synes å inneholde en misforstå- else når det gjelder gjeldsordningslovens virkemåte og system i bakgrunnsomtalen av forslagene (punkt 5 i dokumentet) hvor det heter: "Det kan også være til- felle at det for kreditor ikke er mulig å få tak i skyld- ner. Kreditor går da til namsmannen og får en rettslig behandling hvor namsmannen sender ut forslag. Hvis alle godtar forslaget, blir det en frivillig rettslig gjeldsordning. Hvis noen ikke godtar forslaget blir det en tvungen gjeldsordning".

Det er imidlertid bare skyldneren som kan søke om gjeldsforhandlinger, ikke kreditorene. Videre kan namsmannen bare sende ut et forslag etter avtale med skyldneren, som skal undertegne forslaget. Vi antar imidlertid at dette ikke har hatt noen betydning for utformingen av selve forslagene og kommenterer ikke dette nærmere."

