



# SAMBAND ÍSLENSKRA TRYGGINGAFÉLAGA

Association of Icelandic Insurance Companies

S/38

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/1034*  
*komudagur 23. 2. 2004*

Suðurlandsbraut 6  
108 Reykjavík  
Sími/Tel.: +354-568 1612  
Bréfsími/Fax: +354-568 9664

Alþingi,  
allsherjarnefnd,  
nefndasvið Alþingis,  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

20. febrúar 2004

## Efni: Um frumvarp til laga um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, 462. mál.

Með bréfi allsherjarnefndar Alþingis, dags. 5. febrúar sl., var Sambandi Íslenskra tryggingafélaga (SÍT) sent ofangreint frumvarp til umsagnar. Þegar unnið var að samningu frumvarpsins á vegum dómsmálaráðuneytisins var leitað sjónarmiða SÍT á frumvarpsdrögum, er þá lágu fyrir. Af SÍT hálfu var send allítarleg umsögn. Í athugasemdum með þessu frumvarpi er vikið að ábendingum og breytingartillögum, sem SÍT setti fram um drögin. Að einhverju örlitlu leyti var tekið tillit til sjónarmiða SÍT. Sú umsögn SÍT, er hér fer á eftir, byggir því að ýmsu leyti á fyrri sjónarmiðum SÍT til málsins. Er það eðlilegt, þar sem endursögn af umsögn SÍT í frumvarpinu greinir ekki frá öllum efnisatriðum, er SÍT setti fram, og skautað er fremur létt yfir önnur.

Yfirlýst markmið frumvarpsins er að lagfæra vankanta, sem taldir eru á gildandi lögum um fasteigna-, fyrirtækja- og skipasölu og tryggja betur hagsmuni neytenda, þ.e. þeirra sem viðskipti eiga við fasteignasala. Almennt sýnist margt til bóta í frumvarpinu og vera til þess fallið að styrkja stöðu neytenda, ef af lögum yrði. Hér á eftir verður vikið að nokkrum ákvæðum, sem ástæða er til að færa til betri vegar. Einkum verður vikið að þeim ákvæðum frumvarpsins, sem beint og óbeint snúa að starfsábyrgðartryggingu fasteignasala, skaðabótareglum og áhættumati váttryggingafélaga. Einnig verður þó dregið á örfá almennari ákvæði frumvarpsins.

### 1. Um 2. gr. frumvarpsins.

Í þessari grein er fjallað um skilyrði löggildingar fasteignasala. Í a- lið 1. mgr. er í drögum skilyrði löggildingar, að viðkomandi eigi **lögheimili** hér á landi. Ekki er víst, m.a. vegna EES- sammingsins, að svo fortaklaust ákvæði standist. Í lögum um t.a.m. váttryggingastarfsemi nr. 60/1994 og um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 er miðað við, að ýmsir þeir, sem þau lög taki til, séu **búsettir** hér á landi. Ekki er þar gerð krafa um lögheimili, enda mun almennt svo litið á, að ríkisborgarar EES-ríkja geti átt lögheimili í heimaríki sínu, þótt þeir kunni að vera búsettir um skeið í öðru EES-ríki

Í b- lið 1. mgr. er gerð krafa um, að fasteignasali sé lögráða og hafi **aldrei** orðið að sæta því, að bú hans hafi verið tekið til gjaldþrotaskipta. Þó er í 2. mgr. gert ráð fyrir að víkja megi frá þessu ákvæði, hafi umsækjandi haft forræði á fé sínu í þrjú ár hið skemmsta. Óvíst er að, ákvæði af þessu tagi standist jafnræðisreglur og grundvallarrétt manna til atvinnu. Sambærileg ákvæði var áður að finna í lögum um váttryggingastarfsemi og um viðskiptabanka, svo að dæmi séu tekin. **Þeim hefur nú verið breytt, enda talið ótækt, að menn skuli sviptir ævilangt atvinnurétti í tilteknum greinum, hafi þeim orðið á í eigin fjármálum, en menn gætu á hinn bóginn fengið sömu starfsréttindi, þótt þeir hafi áður brotið alvarlega ákvæði hegningarlaga og ýmissa sérlaga, og verið dæmd refsing.** Hitt er annað, að gera verður strangari kröfur en almennt tíðkast til þeirra, sem eru að sýsla með fjármuni og verðmæti annarra. Á síðustu árum hefur verið leitast við að taka á þessum atriðum með samræmdum hætti, t.d. í lögum um váttryggingastarfsemi (kröfur til stofnenda, stjórnarmanna og framkvæmdastjóra félaga og til váttryggingamiðlara) og í lögum um fjármálafyrirtæki (kröfur til stjórnarmanna og framkvæmdastjóra o.s.frv.). Þessi hæfisskilyrði hafa verið mótuð með réttarvörslu-, jafnræðis- og sanngirnissjónarmið í huga. Uppfylli aðilar ekki þau skilyrði, er engan „afslátt“ eða undanþágu að fá frá þeim. Til að skýra þessi sjónarmið, skal hér tilfært eftirfarandi úr 52. gr. laga nr. 161/2002, en þar er fjallað um hæfisskilyrði stjórnar og framkvæmdastjóra í fjármálafyrirtækjum:

„Stjórnarmenn og framkvæmdastjórar fjármálafyrirtækis skulu vera lögráða. Þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, þessum lögum, eða löggjöf um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld eða þeim sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.“

Sambærileg ákvæði eru og m.a. í 14. gr., 43. gr. og 81. gr. laga nr. 60/1994 um váttryggingastarfsemi.

Eindregið er lagt til, að a- liður og b- liður 1. mgr. auk 2. mgr. og 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins verði breytt til samræmis við ofangreind sjónarmið, og þess í stað tekið upp ákvæði efnislega samhljóða 52. gr. laga nr. 161/2002, sbr. hér að framan.

## 2. Um 5. gr. frumvarpsins.

Á undanförunum árum hefur lögboðnum starfsábyrgðartryggingum ýmissa sérfræðistétta farið fjölgandi hér á landi. Leitast hefur verið við í löggjöf að gæta jafnræðissjónarmiða, þannig að gildissvið og váttryggingarfjárhæðir starfsábyrgðartrygginganna hafa verið áþekkt milli stétta. Hlýtur það að teljast eðlilegt. Í 5. gr. frumvarpsins sýnist í höfuðdráttum þessara sjónarmiða gætt. Þannig sýnist starfsábyrgðartryggingunni ætlað að ná til fjártjóns, sem leiðir af

gáleysi í störfum fasteignasalans og þeirra launþega, sem ráðnir eru til starfa hjá honum.

Eðli málsins samkvæmt getur lögboðin starfsábyrgðartrygging hlutaðeigandi fasteignasala einungis tekið til hans, en ekki til sjálfstæðra verktaka, er á einn eða annan hátt tengjast starfsemi hans. Í athugasemdum með frumvarpinu segir orðrétt á bls. 34. „Framkvæmdin hefur verið sú, að váttryggingafélög hafa til þessa..... litið framhjá því þótt tjóni sé valdið af manni, sem ekki er starfsmaður fasteignasala, heldur í þjónustu hans á grundvelli verksamnings“. Við gerð umsagnar SÍT á síðasta ári um drögin að þessu frumvarpi var kannað hjá váttryggingafélagunum, hvort hér sé rétt með farið. Var niðurstaðan sú, að svo væri ekki. Gildissvið lögboðinna starfsábyrgðartrygginga fasteignasala sem annarra sérfræðistétta taka mið af því að bæta tjón, er starfsmenn fasteignasalans, sem ráðnir eru til starfa hjá honum á grundvelli vinnusamnings/ráðningarsamnings, hafa valdið en ekki annarra, þ.m.t. ekki verktaka sem kunna að sinna tilteknum verkefnum. Almennir skilmálar lögboðinna starfsábyrgðartrygginga taka skýrt á þessu. Lagði SÍT því til að þessi tilvitnuðu orð úr athugasemdum frumvarpsdraganna yrðu felld á brott, enda gætu þau orðið tilefni óþarfa ágreinings síðar. Það var hins vegar ekki gert, og er því þessa staðreyndavillu enn að finna í athugasemdum frumvarpsins varðandi lagaframkvæmdina til þessa. Er sanngjarnt að nokkrum orðum verði vikið að þessu atriði í nefndaráliti allsherjarnefndar. Hitt er annað, að félag gæti hugsanlega með sérskildaga/viðauka samið sérstaklega um viðtækara gildissvið að þessu leyti. Það er á hinn bóginn allt annað mál, og breytir ekki meginreglum skaðabótaréttar um vinnuveitendaábyrgð.

SÍT lagði til á sínum tíma, að í athugasemdum frumvarpsins yrði beinlínis áréttað, að starfsábyrgðartryggingar fasteignasala skuli eins og við geti átt tekið mið af starfsábyrgðartryggingum annarra starfsstétta. **Er slíkt m.a. nauðsynlegt vegna jafnræðissjónarmiða, þar sem lágmarks váttryggingarfjárhæð á váttryggingartímabilinu í starfsábyrgðartryggingu fasteignasala er nú miklu lægri en í lögboðnum starfsábyrgðartryggingum annarra stétta.** Algengast er í starfsábyrgðartryggingum, að fjárhæð í hverju einstöku tjóni sé skv. orðanna hljóðan kr. 5. milljónir (nú miðað við verðlagsbreytingar kr. 6 til 7 milljónir) og fjárhæð greiddra bóta á váttryggingarárinu þreföld sú fjárhæð, þ.e. skv. orðanna hljóðan kr. 15. milljónir (að teknu tilliti til verðlagsbreytinga um kr. 20 milljónir). Í tilviki fasteignasalanna er fjárhæðin í einstöku tjóni sú sama og oftast tíðkast, þ.e. kr. 5. milljónir (nú ríflega kr. 6 milljónir að teknu tilliti til verðlagsþróunar), en einungis kr. 10 milljónir (nú ríflega kr. 12. milljónir) á váttryggingartímabilinu. Er eindregið lagt til, að allsherjarnefnd hugi að þessu atriði við afgreiðslu málsins, og víki að þessu í álitinu sínu. Að öðrum kosti er sú neytendavernd, sem þessari lögboðnu váttryggingu er ætlað að vera, í nokkurri óvissu.

Fallast má á það sjónarmið, að hætta á tjóni aukist með vaxandi fjölda starfsmanna fasteignasalans og almennt auknum umsvifum hans. Ekki er því gerð athugasemd við það nýmæli, að váttryggingarfjárhæð skuli hækka um 10% vegna hvers starfsmanns hans, sem hann hefur ráðið til starfa við

fasteignasöluna. Lagfæra þarf þó orðalag 2. mgr. 5. gr. þar sem á þessu atriði er tekið. Með auknum starfsmannafjölda eykst fyrst og fremst hættan á því að tjónum fjölgi, en ekki fjárhæð hvers einstaks tjóns. Því er eindregið lagt til að ákvæðinu verði breytt og „**að heildarfjárhæð bóta innan hvers váttryggingartímabils hækki um 10%.....**“ o.s.frv. í stað núverandi orðalags frumvarpsins, sem tekur mið af því, að **bæði** hámark bóta í hverju tjóni og hámark bóta á váttryggingarárinu skuli hækka um 10%.

### 3. Almenn um III. kafla frumvarpsins. Ákvæði laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur.

Í þessum kafla frumvarpsins er m.a. fjallað um Félag fasteignasala og skylduáðild að því, um eftirlit með störfum fasteignasala og í því sambandi um stofnun og starfrækslu svonefndrar Eftirlitsnefndar Félags fasteignasala með afar víðtæku hlutverki, ríkum heimildum og skyldum. Með þessum ákvæðum er greinilega ætlunin að reyna að takmarka sem kostur er mistök hvers konar við kaup og sölu eigna og efla neytendavernd. Er það út af fyrir sig þakkarvert. Að öðru leyti verður í umsögn þessari ekki vikið að þeim hugmyndum um eftirlitsúrræði, er í kafla þessum eru nefnd til sögu. Í þessu sambandi verður þó að minna á ákvæði laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur. Markmið þeirra laga er að opinbert eftirlit stuðli m.a. að öryggi eigna, eðlilegum viðskiptaháttum og neytendavernd. Eftirlit á vegum hins opinbera megi ekki leiða til mismununar eða takmarka athafnafrelsi nema almannahagsmunir krefjist. **Þá segir í lögnum, að þegar eftirlitsreglur eru samdar eða stofnað er til opinbers eftirlits skuli viðkomandi stjórnvald meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins, fyrirtækja og einstaklinga af því. Slíkt mat skuli fylgja lagafrumvörpum ríkisstjórnar.** Skipar forsætisráðherra ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur til að fylgjast með framkvæmd laganna. Ekki verður séð, að framangreind ákvæði laga nr. 27/1999 hafi verið uppfyllt, a.m.k. fylgir ekki frumvarpinu þetta lögboðna mat á þessum tillögum um eftirlit með fasteignasölum.

### 4. Um 25. gr. frumvarpsins.

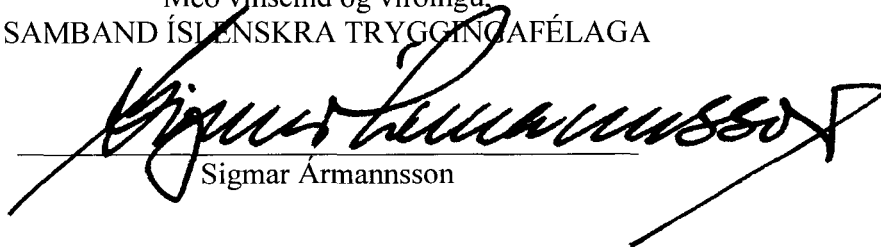
Þar er fjallað um fasteignasala án réttinda og þá sem fullnægja ekki lengur skilyrðum um löggildingu. Segir í greininni að í slíkum tilvikum sé eftirlitsnefndinni „heimilt að óska þess við ráðherra að starfsstöð viðkomandi verði lokað þegar í stað“. Tæpast er ætlunin að ráðuneytið sjálft eigi „að loka“ hlutaðeigandi starfsstöð. Í athugasemdum með þessari grein segir, að það sé að mestu sama efni og 3. mgr. 15. gr. gildandi laga um fasteignasala. Það er ekki alls kostar rétt, því þar segir, að þegar svona sé um pottinn búíð „er ráðherra heimilt að fela lögreglustjóra að stöðva starfsemi viðkomandi og innsigla starfsstöð hans þegar í stað“. Lagt er til, að efni og orðalag gildandi laga að þessu leyti verði tekið upp við afgreiðslu frumvarpsins.

## 5. Um 27. gr. frumvarpsins.

Yfirlit þessarar greinar er „skaðabætur“. Segir þar: „Fasteignasali ber ábyrgð á tjóni, sem hann eða starfsmenn hans valda í störfum sínum af ásetningi eða gáleysi. Um sakarmat og sönnun gilda reglur skaðabótaréttar“. Þetta ákvæði eitt og sér eins og það er orðað í frumvarpinu hefði tæpast kallað á mikla umfjöllun, ef ekki kæmu til ummæli í athugasemdum með grein þessari, sem koma á óvart. Þar er það skýrt, að vísun til almennra reglna skaðabótaréttar, gætu heft þróun er orðið hefði vart hér á landi og í nágrannalöndunum og snýr að skaðabótaábyrgð sjálfstætt starfandi sérfræðinga. Lýsir sú þróun sér á þann veg, að sakarmatið hefur að vissu marki orðið strangara en leiðir af almennum sönnunarreglum og hagfelldara tjónþolum. Með því að vísa einungis í „reglur skaðabótaréttar“ sé því verið að koma í veg fyrir að þessi þróun verði heft. Þessi ummæli og röksemdafærsla gætu kallað á langa og ítarlega umfjöllun, en rúmsins vegna skal það þó ógert látið. Einungis skal áréttað, að í almennum reglum skaðabótaréttar felst einmitt, að þær geta verið afstæðar og breytilegar á hverjum tíma, m.a. varðandi sönnun og sakarmat. Hafa þar helst áhrif niðurstöður dómstóla á afmörkuðum sviðum skaðabótaréttarins á hverjum tíma. Háttsemi sérfræðings, sem þótti tilhlýðileg fyrir einhverjum árum, gæti hugsanlega leitt til skaðabótaábyrgðar nú vegna breyttra almennra sjónarmiða um sakarmat. Þannig hafa almennar reglur skaðabótaréttarins og þar með skaðabótarétturinn í heild ætíð verið í þróun, líka varðandi ábyrgð sérfræðinga. Ekki verður séð að vísun frumvarpshöfunda „í reglur skaðabótaréttarins“ með þeim ummælum og skýringum, sem fylgja athugasemdum með 27. gr., hafi nokkra fræðilega þýðingu nema þá helst að efna til óþarfa ágreinings. Lagt er til með hliðsjón af framansögðu, að niðurlag 27. gr. frumvarpsins verði breytt og hljóði svo (feitletrunin er viðbót) „Um sakarmat og sönnun gilda **almennar** reglur skaðabótaréttarins“.

Samband íslenskra tryggingafélaga er reiðubúið að skýra nánar sjónarmið sín varðandi frumvarp þetta, verði þess óskað.

Með vinnsemd og virðingu,  
SAMBAND ÍSLENSKRA TRYGGINGAFÉLAGA



Sigmar Ármannsson