

Alþingi
Erindi nr. þ 138/1554
komudagur 7.4.2010

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Hagsmunasamtök
Heimilanna



Reykjavík, 6. apríl 2010

Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna (HH) til allsherjarnefndar Alþingis vegna þingskjals nr. 798, 447. máls, 138. löggjafarþingi, 2009-2010.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um aðför, nr. 90/1989 og lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, með síðari breytingum.

„Ef maður vill stela þjóðfélagi, þá verður maður að gera það samkvæmt lögum; og helst hafa tekið þátt í því að setja lögín sjálfur.“ HKL Atómstöðin

„Ef mann lángrar til að drýgja glæpi þá á maður að gera það samkvæmt lögum, því að allir höfuðglæpir eru lögum samkvæmir.“ HKL Fegurð himinsins.

Hversu oft síðastliðin ár erum við búin að heyra orðin „Löglegt en siðlaust“ og ekkert aðhafst?

Almennt

Hagsmunasamtök heimilanna taka heilshugar undir að þörf sé á gagngerri endurskoðun laga um aðför, nr. 90/1989 og lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991 sem og fleiri tengdum lögum eins og fram kemur í þessari umsögn. Þetta er hluti af stærri mynd, horfa þarf heildstætt á.

HH telja að frumvarpið sé að nokkru leyti skref í rétta átt, en engan veginn fullnægjandi.

HH vilja vekja athygli nefndarmanna á að þetta frumvarp er samið á vegum réttarfarsnefndar að tilhlutan dómismálaráðherra og er það fyrst og fremst tilkomið vegna athugasemda Alþjóðagjald-eyrissjóðsins (AGS). Þær lagatæknilegu breytingar sem lagðar eru til á lögnum miðast fyrst og fremst við þarfir kröfuhafa vegna gjaldþrotaskipta rekstraraðila á grundvelli viðskipta- og veðbundinna krafna til að auka skilvirkni og koma í veg fyrir rýrnun kröfuréttar. Rétt er þó að benda á að mörg heimili og einstaklingar eru einnig kröfuhafar, en í þessu efni ber ávallt að gæta þess að réttlæti sé með þeim hætti að áhættu sé jafnt skipt og að fjármagnsmarkaður leiti jafnvægis að slíkri réttarbót lögfestri. Að öðrum kosti má ætla að íslenskur fjármagnsmarkaður sé niðurgreiddur af hinu opinbera með ríkari réttarstöðu kröfuhafa umfram kröfuhöfna sem og samræmist ekki löggjöf eins og best gerist í þessum efnum í Evrópu gagnvart lántakendum, skuldurum, gerðarþolum eða öðrum eftir því hvaða réttarstöðu þeir hafa hverju sinni.

Rétt er að gagnrýna vinnubrögð réttarfarsnefndar harðlega þar sem nefndin hefur í engu tekið til til annarra hagsmuna en AGS og kröfuhafa. Við vinnslu þessa frumvarps leitar réttarfarsnefnd einungis til útvalins hóps innheimtulögmannna með reynslu og þekkingu af skuldaskilarétti. Ekki er nægilega gætt réttarstöðu einstaklinga sem gerðarþola, eða greinarmunur á gerður hvort um sé að ræða einstakling eða rekstraraðila. Stærsti munurinn þar á er að við gjaldþrot rekstraraðila einfaldlega hættir fyrirtækið að vera til, búið uppgert og kröfur dauðar. Þetta gildir ekki um einstakling sem heldur áfram að vera til og getur ekki vikist undan.

Það sem kemur einstaklingum og heimilum við er að þegar kemur að gjaldþrotaskiptum er gengið mjög nærri einstaklingum persónulega og heimilum með innheimtuaðgerðum sem fólki finnst oft vera niðingslegar. Það áttar sig oft ekki á réttarstöðu sinni, lýtur ekki leiðsagnar né

nýtur þess styrkleika sem það horfast sjálf í augu við. Þessi meðferð er og verður ávallt erfið en ljóst er að réttarstaða þessara einstaklinga er lítil sem engin á Íslandi. Ávallt er reynt að fara meðalveg í lagasetningu sem virðist liggja á milli þess slæma og hins verra í stað þess að réttarstaðan sé bætt og gerð jafn góð og víða í Evrópu þar sem hún er oftast en ekki betri en á Íslandi.

Ábyrgð og hagsmunir

Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram orðalagið „... þegar í óefni er komið ” Hvers vegna er í óefni komið? Hver er ábyrgð kröfuhafa? Væri ekki ráð að skoða vandlega orsakir „óefnis” og gera nauðsynlegar ráðstafanir til að leiðrétta og fyrirbyggja þetta ástand og afleiðingar þess.

Almenn regla banka erlendis er að þeir lána ekki ef fólk getur ekki borgað. Hér þekkist hins vegar að fólk hefur á undanförunum árum verið „logið” í gegnum greiðslumat og mörg dæmi eru um að ekkert greiðslumat hafi verið framkvæmt áður en veðlán til neytenda voru veitt. Vegna verðtryggingarinnar er greiðslumatið í raun orðið ógilt strax eftir fyrsta mánuð, þegar höfuðstóllinn er reiknaður upp með verðtryggingunni og greiðslubyrðin hækkar strax. Í þessu samhengi ber ekki síður að varpa ábyrgð á Seðlabanka Íslands og íslensk stjórnvöld, sem samkvæmt lögum áttu að gæta að fjármálastöðugleika, en kynntu þess í stað undir þenslu á Íslandi.

Hvar er mannlegi þátturinn í þessu öllu? Viðfangsefnið er fjárhagslegt sjálfstæði einstaklinga og heimila. Hvar eru hagsmunir fjöldans, almennings, fjölskyldna, heimila, samfélags og ríkis, til lengri tíma litið? Gjaldþrota einstaklingur er ekki líklegur til að leggja mikið til samfélagsins, til dæmis í formi skatta til ríkis og sveitarfélaga. Traust hans og aðstandenda hans gagnvart fjármálakerfi og réttarkerfi er án efa verulega laskað. Þurfum við ekki að efla og styrkja traust í samfélaginu í dag í stað þess að skaða og draga úr því? Kröfuhafar hafa einnig hag af meira trausti.

Tilmæli til allsherjarnefndar

Tilmæli HH til nefndarmanna eru að hafa við umfjöllun um þetta frumvarp í huga eftirfarandi réttlætisviðmið, sem snerta heimilin í landinu og þá fjöldamörgu einstaklinga sem mega þola óeðlilegar en engu að síður lögverndaðar innheimtuaðgerðir:

- Mikilvægi þess að bannað sé að gera fjárnám án mætingar nema fyrir höfuðstól (sbr. tilgreiningarreglan).
- Ekki veita lögmönnum sjálfðæmi um innheimtulaun sem líka er hægt að taka fjárnám fyrir (auka á rétt til að stefna lögmönnum, leggja niður Úrskurðarnefnd lögmanna).
- Banna innheimtulaun á veðkröfur. Það fengi lánveitanda til að vinna með skuldara.
- Að veðhafi hafi í raun aðeins leyfi til að bjóða upp samkvæmt skuld miðað við höfuðstól.

Hér eftir eru þeir þrír meginþættir sem HH leggja til vegna framangreinds frumvarps til laga um breytingu á lögum um aðför, nr. 90/1989 og lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, með síðari breytingum:

1. Lögð verði rík áhersla á að íslensk gjaldþrotalöggjöf og tengdir lagabálkar (sjá neðar) séu í samræmi við evrópska löggjöf þar að lútandi svo að réttindi almennings á Íslandi séu samhljóma réttarstöðu annarra neytenda í Evrópu. Í því efni er meðal annars bent á þýska og danska löggjöf, en almennt er íslenskur réttur dreginn af löggjöf þessara landa og ljóst að réttarstaða skuldara í þessum ríkjum er mun betri en á Íslandi.

Eðlilegt er að neytendur á Íslandi, sem æ oftast líta til Evrópu varðandi réttarstöðu sína í opnara samfélagi, geri nú ríka kröfu um réttarbót í þessu efni og að réttindin verði í samræmi við þau lönd sem Íslendingar bera sig saman við. Meðal annars skal bent á að allar kröfur, sem gerðarþoli (við nauðungarsölu, aðför, gjaldþrot eða annað álíka) gat ekki hafa skapað, enda slíkar kröfur komið til vegna utanaðkomandi aðstæðna sem ekki var við ráðið og ekki til stofnað með ólögnum hætti, séu felldar niður eigi síðar en 5 árum eftir að viðkomandi hefur verið lýstur gjaldþrota eða eign seld nauðungarsölu. Slíkt skal þá til dæmis eiga við kröfur sem glatað hafa veðréttindum sínum, það er eftirstöðvar krafna vegna veðlana eða lána tengdu slíku uppgjöri enda hafi gerðarbeiðandi lýst kröfu í þá fasteign sem seld var nauðungarsölu.

2. Við nauðungarsölu, hvort heldur sem slíkt telst hluti af gjaldþrotameðferð, aðför eða öðru álíka að hluta til eða heild, verði gert að skilyrði að fasteign sé við nauðungarsölu ekki seld á lægra verði en sem nemur skattstofni viðkomandi eignar, þ.e. fasteignamati (húsmat auk lóðarmats).

Allar fasteignir sem enda í þrotabúum á Íslandi skulu metnar að verðmætum eigi lægra en sem nemur fasteignamati þeirra. Við hamarshögg í nauðungarsölu skal allt uppgjör eiga sér stað og er um fullnustuaðgerð að ræða. Telji kröfuhafi að eign hafi við nauðungarsölu verið seld á of háu verði er það kröfuhafans að sanna að svo hafi verið og að eign hafi ekki verið seld á markaðsverði. Hér skal því sönnunarbyrði snúið við og lagfæra ber í þessu efni 57. grein nauðungarsölulaga sem og aðra þætti sem viðkomandi lagabálkar segja til um.

Gerðarþola, bæði við nauðungarsölu og allt gjaldþrotaferli, skal skipaður réttargæslumaður.

Kröfur án veða, hvort heldur sem kröfur hafi áður notið veðréttar eða ekki, til að mynda samningskrafta, sjá punkt 1, skulu fyrnast á innan við 5 árum (3 árum til bráðab. næstu 3 árin). Skal gerð greiðsluáðlögun í því efni þar sem viðkomandi er ekki haldið gjaldþrota lengur en í 5 ár (3 árum til bráðab. næstu 3 árin). Á þeim tíma er samið um ákveðnar greiðslur sem viðkomandi þolir að greiða árlega án þess að skerða fjölskylduáðstæður, þau 5 ár (3 ár til bráðab.) sem undið er ofan af kröfum viðkomandi að því marki sem unnt er.

3. Bústjóra þrotabús skal gert að kaupa sérstaka þrotabúsabyrgðartryggingu vegna uppgjör á hverju þrotabúi vegna tjóns sem hann getur valdið á búinu.

Bústjóri skal auglýsa opinberlega, áður en sala eigna úr þrotabúi hefst, virði eigna sem í viðkomandi búi felast og skal þar tilgreint lágmarksverð á eignum eins og fasteignum en þar skal lágmarksverð ávallt vera heildarfasteignamat eignar og ef eign selst undir því verði skal slíkt tjón skrifast á þrotabúið sjálft og myndar neikvæða stöðu í efnahag búsins. Lausafé skal metið af matsmönnum sem skulu vera fagmenn á sínu sviði.

Halda skal ítarlega skrá um allar eignir búa og þær skráðar á rafrænan hátt, skráningin gerð ópersónugreinanleg og tekin saman af Hagstofu Íslands til greiningarvinnu hagsmunaaðila á markaði, það er fjármálafyrirtækja og annarra einka- og opinberra aðila sem sinna rannsóknum á þessu sviði.

Sama skal gert með gögn og upplýsingar sem tengjast nauðungarsölum. Bússtjórum þrotabúa skal gert að gera grein fyrir tekjum sínum af búinu. Bússtjórum skal gert að halda utan um afrakstur sinn af öllum kröfum sem um hendur þeirra fara, halda lista um þá sem kaupa kröfur og hvernig þeim er ráðstafað og á hvaða verði. Skal allt þetta gert almenningi aðgengilegt svo sem kostur er.

Samkvæmt athugasemdum með frumvarpinu er það samið á vegum réttarfarsnefndar að tilhlutan dómsmálaráðherra á árinu 2009. Réttarfarsnefnd var falið að yfirfara hvort ástæða væri til end-

urskoðunar laga um gjaldþrotaskipti og fleira. Við vinnuna efndi nefndin til samráðsfundar með nokkrum fjölda lögmannna með mikla reynslu af störfum á sviði skuldaskilaréttar og skilaði síðan álitsgerð til ráðuneytisins áður en frumvarpið var samið.

Í athugasemdunum segir einnig að talið hafi verið, að virtum þeim ríku hagsmunum sem byggju að baki, að ekki væri (með því að nauðasamningar gætu varðað breytta greiðsluskilmála kröfu, sem sammingsveð er fyrir, lengingu lánstíma og frestun gjalddaga á greiðslu hluta skuldarinnar eða hennar allrar í allt að þrjú ár) verið með almennri heimild af því taginu sem sett væru knöpp og afdráttarlaus tímamörk gengið of nærri hagsmunum sammingsveðhafa.

Furðu vekur að hér er ekki lítið á hvernig til kröfunnar stofnast og til þeirra aðstæðna sem kunna að hafa valdið hækkun kröfu, svo sem vegna óstjórnar peningamála á Íslandi og ótrausts greiðslukerfis (samanber grein Tómasar Arnar Kristinssonar í Peningamálum Seðlabanka Íslands 2001-4), sem gæti hafa skapað kröfuhafa tjón og almenningi á Íslandi í heild. Því ríkja þar umtalsverðir hagsmunir kröfuhafa ekki síður en sammingsveðhafa, það er kröfuhafa.

Hins vegar má telja það réttarbót að hin ríka staða veðkrafna verði felld brott samkvæmt frumvarpinu, það er kostur í þessu sambandi og ætti að bæta réttarstöðu skuldara.

Í athugasemdum með frumvarpinu segir meðal annars:

„Er þá gert ráð fyrir að hann afsali sér tryggingarréttindum skv. 2. mgr. 28. gr. laganna að því marki sem hann telur að andvirði veðsins hrökkvi ekki fyrir kröfunni. Að því leyti sem trygging er gefin eftir samkvæmt þessu fellur krafan undir nauðasamninginn og ber að efna í samræmi við það. Ef væntingar kröfuhafa um fullnustu af veðbundinni eign ganga ekki eftir er hann hins vegar bundinn við ákvörðun sína og getur ekki leitað fullnustu hjá skuldara á annan hátt, sbr. þá reglu sem er að finna í 15. gr. frumvarpsins. Þykir standa kröfuhafa næst að meta sjálfur hagsmuni sína að þessu leyti. Með þessu er einnig komist hjá því að meta eignir undir nauðasamningsumleitunum en slík málsmeðferð gæti bæði orðið kostnaðarsöm og tímafrek.“

Telja má að hér sé um réttarbót að ræða enda ljóst að ef væntingar kröfuhafa um fullnustu af veðbundinni eign ganga ekki eftir er hann hins vegar bundinn við ákvörðun sína og getur ekki leitað fullnustu hjá skuldara á annan hátt. Leggja ber áherslu á að þetta sé samtvinnað í aðra lagabálka sem tilgreindir eru hér (sjá 1. punkt og neðar).

Rýmkun til riftunar ef um nákomna aðila er að ræða er réttarbót þar sem oftast en ekki er um viðkvæm fjölskyldutengsl að ræða og rétt er að kröfuhafi meti strax, við myndun kröfunnar eða skuldbindinga sem verða til að krafa og gjaldþrot einstaklinga á sér stað, hvort skynsamlegt og eðlilegt sé að leggja nána ættingja viðkomandi, tengdum fjölskylduböndum, í fjárhagslega áhættu vegna meðal annars sjálfskuldarábyrgða á lánnum.

Í VI. kafla athugasemda með frumvarpinu segir meðal annars að í dönskum rétti séu rýmri heimildir en íslenskum að taka bú til skipta og óbeint bent á að slíkt ætti ekki að vera til bóta fyrir gerðarþola. Hins vegar segir lítið um aðra þætti danskrar löggjafar og þýskrar í þessu efni enda hér aðeins bent á skilyrði gjaldþrotaskipta en ekki almenna réttarstöðu og úrræði skuldara, það er gerðarþola.

Niðurlag

Ekki er séð að framangreint frumvarp komi að fullu í stað viðamikilla breytinga sem þörf er á til að bæta að fullu réttarstöðu skuldara á Íslandi svo slíkt samræmist því sem best gerist í Evrópu almennt. Þar ber meðal annars að geta eftirfarandi laga og mikilvægi þess að réttarstaða almennings á Íslandi vegna fjárskuldbindinga miðist við breytingar að eftirfarandi lögum og reglugerð sem og samræmingu milli tilsvarende lagabálka og reglugerða:

- Lög um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991.
- Lög um aðför, nr. 90/1989.
- Lög um nauðungarsölu, nr. 90/1991.
- Lög um sammingsveð, nr. 75/1997.
- Lög um húsnæðismál, nr. 44/1998.
- Lög um fyrningu kröfuréttinda, nr. 150/2007.
- Lög um tímabundna greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði, nr. 50/2009.
- Lög um neytendalán, nr. 121/1994.
- Reglugerð nr. 119/2003 um meðferð krafna Íbúðalánasjóðs sem glatað hafa veðtryggingu

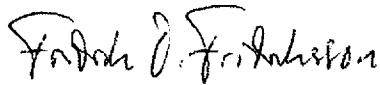
Ekki er séð annað en að frumvarpið taki á fáeinum af þeim fjölmörgu úrlausnarefnum sem lúta að því að bæta réttarstöðu almennings á Íslandi og íslenskra heimila. Ef litið er á þetta frumvarp sem áfanga á lengri leið til réttarbótar sem reikna má með að eigi sér stað með frekari endurbótum lagaákvæða og réttinda má líta svo á að þetta frumvarp sé bót í máli.

Hins vegar er mælt til að allsherjarnefnd Alþingis óski svara við því hvernig öðrum málum vegnar innan stjórnslunnar, þar með talið á borði félagsmálaráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins og efnahags- og viðskiptaráðuneytisins, til að bæta réttarstöðu lántaka og heimila á Íslandi með vísan í framangreinda upptalningu laga og reglna.

Ef þetta frumvarp verður afgreitt án viðamikilla breytinga og sérstaklega tilsvarende breytinga sem bent hefur verið á að þörf sé á, má ætla að réttarstaða lántaka og þar með skuldara á Íslandi verði enn umtalsvert lakari en best gerist í Evrópu. Það telja Hagsmunasamtök heimilanna óviðunandi með öllu.

Virðingarfyllst,

f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna / www.heimilin.is



Friðrik Ó. Friðriksson, formaður

Axel P. Axelsson og Hólmsteinn Brekkan, stjórn / varastjórn
Arinbjörn Sigurgeirsson og Sveinn Óskar Sigurðsson, lagasvið