

Alþingi  
Erindi nr. P 138/2426  
komudagur 19.S. 2010

**Nefndasvið Alþingis**  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

**Hagsmunasamtök  
Heimilanna**



Reykjavík, 17. maí 2010

**Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna (HH) til Félags- og tryggingamálanefndar  
Alþingis vegna þingskjals nr. 950, 560. máls, 138. löggjafarþingi, 2009-2010.**

Frumvarp til laga um greiðsluaðlögun einstaklinga.

**Almennt**

Hagsmunasamtök heimilanna telja jákvætt skref stigið með því að sameina undir ein lög ákvæði um greiðsluaðlögun einstaklinga. Er það í samræmi við ábendingar samtakanna frá þeim tíma er frumvörp um greiðsluaðlögun samningskrafna og greiðsluaðlögun veðkrafna voru til umfjöllunar í félags- og tryggingamálanefnd á síðasta ári.

Í grófum dráttum er þrennt sem samtökunum finnst athugasemjulegt við frumvarpið sem hér um ræðir:

1. Lögin eru um greiðsluaðlögun einstaklinga. Það er einstaklingur sem sækir um greiðsluaðlögunina. Vissulega er hann lántaki eða skuldari, en fyrst og fremst einstaklingur. Því telja samtökin að það sé hreinlega rangt að, okkur liggur við að segja, tönnlast á orðinu "skuldari". Eins og segir í 1. mgr. 2. gr. þá tekur greiðsluaðlögun "til allra fjárskuldbindinga einstaklings". (Benda má á ósamræmi milli þessarar málsgreinar og 1. mgr. 24. gr.) Í greininni sem nær til gildissvið er hvergi minnst á "skuldara" og þá því á það hugtak sér ekki stoð í gildissviði laganna. Er lagt til að þessu verði breytt í frumvarpinu. Einnig er lagt til að eftir að einstaklingur hefur umsóknarferlið, sé notað hugtakið "umsækjandi". Eftir að samningur um greiðsluaðlögun er komin á, þá er viðkomandi aftur orðinn "einstaklingur".
2. Ýmis tímamörk eru of þröngt sniðin og óraunhæft að ætlast til þess að hægt verði að standa við þau.
3. Of víða er ætlast til þess, að þeir sem vinna eftir ákvæðum væntanlegra laga, þurfi að leggja huglægt mat á alls konar atriði, án þess að nokkur leiðsögn sé gefin um á hverju slíkt huglægt mat á að byggja.

Frumvarpinu er ekki tekið á skuldbindingum sem verða til sem hluti af daglegu lífi þess einstaklings sem er í greiðsluaðlögun. Mun einstaklingur í greiðsluaðlögun t.d. missa greiðslukortin sín eða skuldbindur viðskiptabanki viðkomandi sig til að halda uppi eðlilegum samskiptum við hann. Þetta er mjög mikilvægt, því annars er verið að leggja stein í götu þess, sem er í greiðsluaðlögun og lýsa því yfir að viðkomandi sé ekki þegn meðal þegna, maður meðal manna. Margir sem hafa rætt við samtökin hafa m.a. lýst því að það að geta ekki haft greiðslukort geri þá að annars flokks þegn í landinu. Víða er ekki hægt að stunda viðskipti án þess að vera með greiðslukort. Fólk er þvingað til óhagstæðra viðskipta, afslættir falla niður og ekki er hægt að taka bíl á leigu eða skrá sig inn á hótél. Það er skiljanlegt, að greiðslukort sé tekið af einstaklingi, sem misnotar kortið, en frumvarpið fjallar almennt ekki um fólk með slík vandamál. Því er mikilvægt, að því sé á einhvern hátt komið á framfæri, að með því að fá greiðsluaðlögun samþykkt, lendi einstaklingur ekki í því að vera meinað um þjónustu sem hinum almenna viðskiptavini fjármálafyrirtækis stendur til boða.

Loks vilja Hagsmunasamtök heimilanna gagnrýna að svo frumvarp sé samið án aðkomu þeirra sem bera hagsmuni lántaka fyrir brjósti. Frumvarpið ber þess öll merki, að fulltrúar

Samtaka fjármálafyrirtækja hafi haft fingur í máium. Er það að mati samtakanna stórfurðulegt í ljósi þess hvernig fyrirtæki innan samtakanna lögðu íslenskt hagkerfi skipulega í rúst. Háttsettir einstaklingar innan fjármálafyrirtækjanna hafa jafnvel réttarstöðu grunaðra í sakamálum. Þetta fyrirkomulag er í besta falli hæpið og alveg örugglega siðferðislega rangt. Leggja samtökin til, að lögmenn sem eru að gæta réttar þeirra, sem kröfuhafar sækja að, séu framvegis fengnir til að taka þátt í því að semja svona frumvörp.

Að því sögðu kemur hér fyrir neðan umsögn samtakanna um einstakar greinar frumvarpsins.

#### **Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins**

Varðandi 2. gr.:

Í 3. mgr. er í reynd komið í veg fyrir að stór hópur einyrkja geti nýtt sér úrræði væntanlegra laga. Samtökin stóðu í þeim skilningi, eftir kynningu aðstoðarfólks félags- og tryggingamálaráðherra á hugmyndum ráðherra, að það ætti einmitt að tryggja að sérstaklega bændur gætu nýtt sér greiðsluaðlögunina. Vissulega mun stór hópur ekki þurfa að nýta sér greiðsluaðlögunina staðfesti Hæstiréttur úrskurð héraðsdóms frá 30. apríl sl., en ekki er hægt að treysta á þá niðurstöðu og því er mjög mikilvægt, að bændum og öðrum í svipaðri stöðu verði gert kleift að sækja um greiðsluaðlögun.

Varðandi 4. gr.:

Í greininni er löng upptalning á atriðum sem fylgja skulu umsókn um greiðsluaðlögun. Ekki er hægt að líta þessa upptalningu öðrum augum, en að um tæknilega hindrun sé að ræða. Vissulega eru mörg þeirra gagna sem óskað er eftir, nauðsynleg til að hægt sé að meta stöðu umsækjanda, en sumt af þessu er eingöngu á færi sérfróðra að átta sig á. Vilja samtökin bara taka sem dæmi tölulið 9 í 2. mgr. þar sem segir:

"9. Hvort einhverjar ráðstafanir hafa verið gerðar sem kynnu að teljast riftanlegar í skilningi gjaldþrota laga."

Hér er ætlast til þess að umsækjandi ekki bara þekki gjaldþrotalögin og hvaða útgáfa þeirra er í gildi, heldur á viðkomandi að geta gert sér grein fyrir hvar í lögunum þau ákvæði eru sem tilgreina hvaða ráðstafanir teljast riftanlegar. Er alveg lágmark að sett sé tilvísun í lögin með laganúmeri og greinarnar sem við á með greinarnúmerum.

Í 6. tölulið þarf umsækjandi að meta mánaðarleg útgjöld sín. Hér er verið að setja umsækjanda í erfiða stöðu, þar sem gefi hann upp of háa tölu, þá hefur umboðsmaður skuldara heimild til að hafna umsókninni. Í gr. 18 um frumvarp til frjálsrar greiðsluaðlögunar segir í 3. mgr.:

"Feli tillaga umsjónarmanns í sér að skuldari inni af hendi reglulegar afborganir á tilteknu tímabili skal umsjónarmaður miða við að skuldari haldi eftir svo miklu af tekjum sínum sem með sanngirni má ætla að dugi til að sjá honum og heimilisfólki hans farborða og þeim einstaklingum sem hann hefur framfærsluskyldu gagnvart samkvæmt lögum."

Og í athugasemd með 18. gr. segir:

"Við vinnslu tillögunnar skal fyrst líta til þess hvað skuldari þarf til að sjá sér og sínum farborða og tryggja þannig framfærslu hans og hans nánustu...Getur umsjónarmaður í þessu sambandi tekið mið af neysluviðmiði því sem Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna hefur beitt.."

Árni Páll Árnason, félags- og tryggingamálaráðherra, og Ásta Sigrún Helgadóttir, forstöðukona Ráðgjafastofu um fjármála heimilanna, hafa bæði komið fram á opinberum vettvangi og lýst því yfir að viðmiðin sem ráðgjafastofan noti séu óraunhæf. Ásta Sigrún lýsti því jafnframt yfir á málstofu Seðlabanka Íslands 12. apríl sl. að eina ástæðan fyrir því

að ráðgjafastofan er að nota þessi viðmið, er að engin önnur eru til. Hagsmunasamtök heimilanna telja stór vafasamt að vera með nokkra tilvísun til þessara viðmiða. Þau eru, eins og Ásta Sigrún lýsti á málstofu SÍ, bara ætluð þegar ákvarða á algjöra lágmarksframfærslu til skamms tíma. Samtökin telja mjög mikilvægt að fundið sé út hver eðlileg framfærsla er hjá fjölskyldum miðað við samsetningu þeirra. Samtökin telja sig vita hvers vegna það hafi ekki verið gert, en það er vegna þess að lágmarkslaun, lífeyrir og ýmsar bætur eru beint eða óbeint tengt við viðmiðin sem ráðgjafastofan notar. Verði fundið út hver raunverulega framfærsla er, þá neyðist stjórnvöld og atvinnulíf til að endurskoða laun, lífeyri og bæturnar. Hagsmunasamtök heimilanna leggja til að Hagstofan verði látin reikna út framfærslukostnað mismunandi heimila og síðan verði notað sem viðmið fyrir framfærslu í greiðsluáðlögun. Hugsa má sér að nota 1/2 til 1 staðalfrávik frá miðgildi hverrar tegundar fjölskyldu, en þó skuli taka tillit til sérstakra útgjalda vegna sérþarfa viðkomandi fjölskyldu.

Í síðustu málgr. greinarinnar er félags- og tryggingamálaráðherra veitt heimild til "að kveða nánar á um í reglugerð hvaða upplýsingar einstaklingur sem óskar greiðsluáðlögunar skuli láta af hendi". Spurning er hvort ráðherra skuli ekki vera skylt að gefa út þessa reglugerð.

Varðandi 5. gr.:

Í 2. mgr. segir:

"Félags- og tryggingamálaráðherra er heimilt að kveða nánar á um það í reglugerð hvaða aðstoð skuldara þjóðist við gerð umsóknar og öflun fylgigagna með henni."

Samtökin telja að með þessu sé í reynd verið að gefa ráðherra frjálst spil til að koma í veg fyrir að umsækjandi um greiðsluáðlögun fái endurgjaldslaus aðstoð, eins og segir í 1. mgr. greinarinnar.

Varðandi 7. gr.:

Í greininni er rétt um aðstæður sem geta valdið synjun. Í fyrsta lagi, þá er ætlast til þess að umsækjandi skili inn mjög mikið af gögnum og má lítila á þá kröfu sem tæknilega hindrun. Í öðru lagi virðist ekkert vera sagt um það í frumvarpinu að umsækjanda gefist kostur á að bæta úr annmörkum. Spurning hvort bæta megi því inn í 6. gr. og hafa tilvísun í það í 7. gr. Hafa skal í huga að umboðsmaður skuldara mun falla undir stjórnarsýslulög og því gilda ákvæði stjórnarsýslulaga um tímafresti og andmælarétt. Í þriðja lagi á umsækjandi að líða fyrir að kröfur séu umdeildar (sjá tölulíður e í 1. mgr.). Sem stendur ríkir mikil réttaróvissa um mörg atriði varðandi lögmati þeirrar hækkunar sem varð á lánum landsmanna. Samtökin telja að sú óvissa nái einnig til verðtryggðra lána, þar sem samkvæmt skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og stefnu skilaneftdar og slitastjórnar Glitnis var skipulega unnið gegn lántökum og almenningi með ýmsu vægt til orða tekið vafasömum aðgerðum. Meðan Alþingi hefur ekki treyst sér til að samþykkja lög um hóp málsókn, þá er það lagt á einstaklinginn að sækja rétt sinn út af umdeildum og vafasömum kröfum fjármálafyrirtækja. Er það skoðun samtakanna, að mikið vanti upp á að stjórnvöld verndi hagsmunum neytenda gegn yfirgangi fjármálafyrirtækja, sem nýta sér aðstöðumun og gallað lagaumhverfi neytenda til að gera neytendum erfitt fyrir að verja sig og standa á standa á rétti sínum. Það verður mjög auðvelt fyrir kröfuhafa að halda til streitu óréttlátum kröfum sínum og þar með valda því að umsækjanda er synjað um greiðsluáðlögun. Vissulega er þetta tímabundið ástand, en meðan það varir er þetta tæknileg hindrun fyrir því að greiðsluáðlögun verði samþykkt. Gagnrýna samtökin stjórnvöld og löggjafavalið fyrir að hafa fyrir löngu samþykkt og innleitt lög um hóp málsóknir. Hugsanlega væri ekki eins mikil þörf fyrir þetta frumvarp um greiðsluáðlögun einstaklinga, ef laga um hóp málsókn nyti við. Í tölulíðu d. í 2. mgr. er það gert neikvætt fyrir umsækjanda, að hann hafi reynt að verja rétt sinn vegna óréttláttra og ólögmetra krafna fjármálafyrirtækja. Við þennan lið verður að bæta einhverju, þar sem með núverandi orðalagi, þá er verið að refsa þeim sem töldu á sér brotið. Vilja samtökin aftur vísa til efnis skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og stefnu í málefnum Glitnis.

Í töluð e. bregður fyrir textanum "bersýnilega sé ósanngjarn". Hver á að meta hvað telst "bersýnilega ósanngjarn"? Svo bara sé tekið dæmi af nýlegum úrskurði Hæstaréttar um gæsluvarðhald yfir tveimur fyrrverandi starfsmönnum Kaupþings, þá líta menn sanngirni mismunandi augum. Til þess að hægt sé að nota svona orðalag, þá þarf að fylgja leiðsögn um það hvað er "bersýnilega ósanngjarn". Því miður eru fleiri dæmi um sambærilegt orðaval í frumvarpinu.

Varðandi 11. gr.:

Í upphafi 2. mgr. segir:

"Vanlýst krafa sem vitað er um skal falla undir greiðsluaðlögunina.."

Þetta er út í hött. Ef kröfuhafar geta ekki lýst kröfum, þá einfaldlega fyrirgera þeir rétti sínum. Skiptir þá ekki máli hvort um er að ræða veðkröfu eða annað. Fjöldmörg dæmi eru um það í Hæstaréttardómum og t.d. í einum nýlegum var það ekki afsökun að fyrirtæki hafi ekki talið þörf á að lýsa kröfu vegna þess að krafan sem var á undan var svo há. Með þessu ákvæði er því verið að gera tilraun til að breyta dómaframkvæmd. Vanlýstar kröfur eru dauðar kröfur og skulu því ekki teknar til greina í greiðsluaðlöguninni. Séu þær veðkröfur, skal aflýsa þeim.

Varðandi 12. gr.:

Af einhverri ástæðu er í 2. mgr. talin þörf á því að mismuna almennum kröfuhöfum og veðkröfuhöfum. Styrkir þetta, þá skoðun samtakanna, að frumvarpið sé samið af aðilum mjög tengdum stóru fjármálafyrirtækjunum.

Varðandi 13. gr.:

Ekki er tiltekið hvort einstaklingi í greiðsluaðlögun sé gefið færi á að bæta úr því sem úrskæðis hefur farið. HH telja það ekki standast ákvæði stjórnarsýslulaga. Hafa skal í huga að embætti umboðsmanns skuldara fellur undir stjórnarsýslulög.

Varðandi 14. gr.:

Aftur eru notuð orðin "bersýnilega ósanngjarn". Hvað er sanngjarn og hvað er ósanngjarn? Umsækjandi um greiðsluaðlögun verður að vita hvers konar eignir er sanngjarn að hann haldi eftir. Má ekki alveg eins snúa þessu við og segja að kröfur "sem bersýnilega er ósanngjarn að halda á lofti" sé hafnað. Hér skín enn og aftur í gegn að þetta frumvarp var samið með hagsmunum fjármálafyrirtækja í huga.

Í 3. mgr. segir:

"Eignir skal selja með þeim hætti að tryggt sé að sem hæst verð fái fyrir þær."

Hér eru stór orð viðhöfð og ekki víst að framkvæmd þessa ákvæðis verði eins og kröfuhafar vilja. HH vilja benda á, að engin tímamörk eru sett á sölu. Eignin á bara að seljast. Það er alveg ljóst að umsækjandi mun vilja bíða í nokkur ár með að selja eignina eða þar til fasteignamarkaðurinn hefur rétt úr kútnum. Séu aftur tímamörk á sölu eignarinnar, þá er verið að bjóða upp á brunaútsölu á eignum og mikið verðfall verður á markaði. Þetta þarf að skýra betur því textinn eins og hann er býður upp á of mikla túlkun.

Og áfram í 3. mgr. Hvað er átt við með orðunum "[u]msjónarmaður annast sölu sjálfur"? Á lögfræðingurinn með embættisprófið eða meistaraþrófið núna allt í einu að gerast fasteignasali? Eða á hann að hafa milligöngu um að setja eignina á sölu hjá löggiltum fasteignasala? Hvort sem er, þá getur þetta atriði vegið að hæfi umsjónarmannsins til að sinna skyldum sínum. Fyrri atriðið þýðir að hann er að skara eld að sinni köku, þar sem hann fengi sölubókun. Hið síðara er að hann gæti beint söluinni til viðskiptafélaga eða vinar. Erum við ekki búin að fá nóg af slíku? Setja á það skilyrði að eignin sé sett á sölu hjá löggiltum fasteignasala sem hefur engin tengsl við umsjónarmann.

4. mgr. byrjar svona:

"Umsjónarmaður skal gera veðhöfum viðvart um sölu með minnst tveggja vikna fyrirvara."

Hvað er það sem umsjónarmaðurinn á að láta vita um? Að eignin sé að fara á sölu? Að eignin hafi verið seld? Orðalag setningarinnar bendir til þess síðara, en líklegast er það hið fyrra sem er meint. Orðalag er klaufalegt og getur virkað í mótsögn við það sem á undan er komið, þ.e. "[e]ignir skal selja með þeim hætti að tryggt sé að sem hæst verð fáið fyrir þær."

Varðandi 16. gr.:

Greinin fjallar um lengd greiðsluaðlögunartímabilsins. Það skal vera að jafnaði 2 til 5 ár. "Að jafnaði" hvað þýðir það? Verður greiðsluaðlögun hjá sumum eitt ár og einhverjum öðrum 25 ár? Það er ekki hægt að setja í lagatexta að eitthvað sé "að jafnaði" tvö til fimm ár. Fyrir utan að þessi tímalengd, 2 til 5 ár, hvað ræður henni? Hvernig er hún ákvörðuð? Er ekki eðlilegast að greiðsluaðlögun sé 3 ár eða 4 ár? Bara fastur tími. Nei, hún á að vera "að jafnaði tvö til fimm ár". Ef þessum tímamörkum fylgdi leiðsögn um það hvenær greiðsluaðlögun er 2 ár, hvenær hún er 5 ár og hvenær hún er utan þessara tímamarka, þá væri hægt að vinna eftir þessu ákvæði, en svona er það óframkvæmanlegt. Tekið fram að leiðbeiningar í athugasemdum með frumvarpinu vekja fleiri spurningar en þau svör sem þar koma.

Varðandi 17. gr.:

Þar er ákvörðun um niðurfellingu greiðsluaðlögunarumleitana eingöngu kæránleg í viku til ráðherra. Af hverju þennan stutta frest? Líklegast þarf að semja greinargerð til að rökstyðja kærana og varla er ein vika nóg. Lagt er til að þessi frestur sé fjórar vikur hið minnsta.

Varðandi 18. gr.:

Búið er að minnast á innihald hennar áður, en auk þess vilja HH gagnrýna loðið orðalag greinarinnar.

Varðandi 19. gr.:

Í greininni er fjallað um samþykki og höfnun kröfuhafa vegna frjálstrar greiðsluaðlögunar. Ekki er ljóst hvort aðilar samningsins, sem felst í greiðsluaðlöguninni, hafi á einhvern hátt skipst á skoðunum um innihald hans. Hvort kröfuhafa og umsækjandi hafi haft einhvern andmælarétt (þetta er jú stjórnsýsluaðgerð) eða reynt sé að leita sátt um ágreining. HH telja mjög mikilvægt að sem flestir samningar um greiðsluaðlögun endi með frjálsum samningi milli aðila. Ferlið verður þá að tryggja slíkt.

Varðandi 20. gr.:

HH óttast að sá frestur sem héraðsdómi er gefinn í 3. mgr. sé óraunhæfur, þegar haft er í huga undirmönnun dómstóla og hve mörgum þarf að senda mikið magn upplýsinga.

Varðandi 22. gr.:

Hér er sett inn enn eitt huglægt atriði í tölulið a. Þar er notað "óhæfilegt". Hvað telst óhæfilegt? Í athugasemd segir: "hvort það teljist hæfilegt með tilliti til annarra þegna samfélagsins". Á dómari líka að gerast siðferðisdómari? Þýðir þetta að gerandi í hruninu fái ekki greiðsluaðlögun. Þetta ákvæði þarf annað hvort að skýra betur út eða sleppa því. HH efast um að nokkur aðili sé þess umkominn að ákveða að einhver sé betur eða verr hæfur til að fá greiðsluaðlögun af siðferðislegum ástæðum. Jafnvel þeir sem voru í aðalhlutverki hrunsins töpuðu miklu fyrir utan mannorðsmissi.

Varðandi 24. gr.:

Í töluliðum b og c er einstaklingi í greiðsluaðlögun gefinn kostur á að losna við skuldir við hið opinbera og vegna vangoldinna meðlaga. Átta nefndarmenn félags- og trygginganefndar sig á þessu og eru þeir sáttir við þetta.

Í tölulið d er fjallað um dómssektir. HH vill vekja athygli á því að með þessu ákvæði er verið að mismuna fólki eftir því hvenær það var dæmt til sektar. Margir hafa valið að greiða ekki sekt og eru þess vegna að bíða eftir að sitja af sér sektina. Mu nu þeir sleppa við vararefsinguna með því að fara í gegn um greiðsluaðlögun?

Varðandi 25. gr.:

Hér birtist líklega í fyrsta skipti í frumvarpinu atriði, þar sem óvissan liggur kröfuhafa megin. Það varðar umdeildar kröfur, en svo virðist sem það sé í verkahring kröfuhafa að höfða mál til að fá skorið úr um réttmæti kröfunnar.

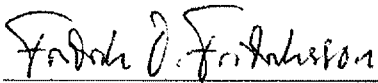
---

Samtökin ítreka kröfu sína um nauðsyn þess að stjórnvöld stuðli að almennri höfuðstólsleiðréttingu lána neytenda vegna forsendubrests, aðfara fjármálafyrirtækja að hag viðskiptavina sinna, va nrækslu stjórnvalda í að gæta hagsmuna lántaka og mistaka í efnahagsstjórn undanfarinna ára, en allt hefur þetta leitt til stökkbreytingar á fjárskuldbindingum neytenda. Fyrst eftir almenna leiðréttingu er forsvaranlegt að beita sértækum aðgerðum til frekari úrlausna.

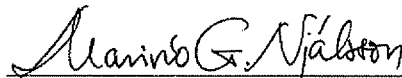
Vafalaust væri hægt að koma með ábendingar um fleiri atriði í frumvarpstextanum. Þar sem störf fyrir Hagsmunasamtök heimilanna eru öll ólaunuð, þá verður því einfaldlega ekki komið við. Samtökunum finnst óeðlilegt, að ráðuneyti félags- og tryggingamála kaupri vinnu af lögfræðingum út í bæ, sem semja hin ýmsu frumvörp sem draga ótrúlega mikið taum kröfuhafa, en ætlist síðan til þess, að þeir sem verja hagsmuni lántaka eigi að skila sinni vinnu pro bono. Fara Hagsmunasamtök heimilanna því fram á, að fulltrúi samtakanna komi að samningu slíkra frumvarpa og fái greitt fyrir þá vinnu sína á sama hátt og aðrir sem koma að málinu. Sjálfboðavinna fyrir stjórnvöld og löggjafann gengur bara í stuttan tíma.

Virðingarfyllst,

f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna / [www.heimilin.is](http://www.heimilin.is)



Friðrik Ó. Friðriksson, formaður



Marinó G. Njálsson meðstjórnandi