

Nefndarálit

um frv. til l. um ábyrgðarmenn.

Frá viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hildi Jönu Júlíusdóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Magnús Norðdahl frá Alþýðusambandi Íslands, Evu Bryndísi Helgadóttur frá Lögmannafélagi Íslands, Davíð B. Gíslason frá Momentum, Hildigunni Hafsteinsdóttur og Jóhannes Gunnarsson frá Neytendasamtökunum, Guðrúnu Björk Bjarnadóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Jónu Björk Guðnadóttur og Karl Óttar Pétursson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Gísla Tryggvason talsmann neytenda, Harald Birgisson frá Viðskiptaráði og Ástríði Jóhannsdóttur og Jónínu S. Lárusdóttur frá viðskiptaráðuneyti. Nefndinni bárust umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Fjármálaeftirlitinu, Íbúðalánasjóði, Lánasjóði íslenskra námsmanna, Lögmannafélagi Íslands, Momentum greiðsluþjónustu ehf., Neytendasamtökunum, réttarfarsnefnd, Seðlabanka Íslands, sýslumanninum í Reykjavík, talsmanni neytenda, Viðskiptaráði Íslands og Samtökum fjármálafyrirtækja.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði heildarlöggjöf um ábyrgðarmenn en í lögum er ekki er að finna reglur um ábyrgðir og hvernig skuli staðið að slíkri samningagerð. Þó má nefna samkomulag um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga en að því standa viðskiptaráðuneyti, Neytendasamtökin og Samtök fjármálafyrirtækja en ekki öll aðildarfélög hinna síðastnefndu samtaka eru aðilar að því. Þá hafa verið kveðnir upp dómur sem lúta að ábyrgðum eins og vikið er að í greinargerð frumvarpsins.

Fyrsti kafli frumvarpsins.

Í fyrsta kafla frumvarpsins er gildissvið þess afmarkað og þar gert ráð fyrir því að frumvarpið taki til stofnana og fyrirtækja sem stunda útlánastarfsemi. Nefndin leggur til tvenns konar breytingar á 2. gr. frumvarpsins í þeim tilgangi að skýra betur gildissvið þess. Annars vegar þá að viðskiptaráðherra verði heimilt með reglugerð að undanskilja tiltekin form ábyrgða gildissviði laganna og hins vegar að ákvæði frumvarpsins eigi ekki við um tilvik þegar einstaklingur tekst á hendur ábyrgð í eigin þágu. Síðarnefnda breytingin felur í sér að utan ákvæðanna munu þá ekki einungis falla þau tilvik sem strangt til tekið eru í þágu atvinnurekstrar ábyrgðarmanns heldur einnig þau sem eru í þágu hans sjálfs. Mætti sem dæmi nefna það þegar ábyrgðarmaður hefur gengist í ábyrgð fyrir lánveitingu sem síðan er ráðstafað til kaupa á hans eigin íbúðarhúsnæði. Nefndin leggur þó áherslu á að undanþágur beri að skýra þröngt. Varðandi fyrri breytinguna telur nefndin að til greina komi að ráðherra beiti heimild sinni hvað varðar tilgreindar ábyrgðir sem til stofnast við framsal kröfuréttinda eða á grundvelli annarra málefna legra ástæðna. Hugsanlegt er að einstaklingur framseldi kröfuréttindi með þeim réttaráhrifum að hann sjálfur gengist í ábyrgð fyrir efnadum og að þá sé um að ræða ábyrgð í hans eigin þágu.

Nefndin bendir á að skv. c-lið 4. gr. laga um neytendalán merkir lánsamningur samning þar sem lánveitandi veitir eða lofar að veita neytanda lán í formi greiðslufrests eða svipaðrar fjárhagslegrar fyrirgreiðslu og neytandi lofar að greiða samkvæmt ákvæðum samningsins.

Um muninn á einfaldri ábyrgð og sjálfskuldarábyrgð bendir nefndin á að í fyrra tilvikinu verður greiðsluskylda ábyrgðarmanns almennt ekki virk fyrr en kröfuhafi hefur árangurslaust reynt að innheimta skuld hjá aðalskuldara en í seinna tilvikinu verður skyldan virk þegar sýnt hefur verið fram á að skuldari hafi ekki eftt kröfuna á réttum tíma.

Annar kafli frumvarpsins.

Í öðrum kafla er mælt fyrir um stofnun, efni og form ábyrgðarsamninga. Er þar gengið út frá því að lánveitanda beri að tryggja ákveðna formfestu við samningsgerðina og að brestur í þeim efnun geti orðið til þess að ábyrgðarmaður verði laus úr ábyrgð sinni.

Í ljósi athugasemda um að raunhæf viðmið skorti við framkvæmd greiðslumats leggur nefndin til að við 1. mgr. 4. gr. verði bætt heimild til handa viðskiptaráðherra til að setja reglugerð þar að lútandi. Þar verði m.a. heimilt að kveða á um að skylda til greiðslumats geti verið undanþæg nái ábyrgðarsamningur ekki tilgreindri lágmarksfjárhæð. Nefndin leggur einnig til orðalagsbreytingu á 1. mgr. 4. gr.

Nefndin bendir á að við umfjöllun hennar hafi komið fram athugasemdir um að 2. og 3. mgr. 4. gr. fælu í sér of mikla forsjárhyggju og of mikil afskipti lánveitanda í garð ábyrgðarmanna. Nefndin fellst ekki á það sjónarmið og telur þessi ákvæði samræmast dómsúrlausnum Hæstaréttar og eðli máls.

Nefndin leggur til nokkrar breytingar á 5. gr. frumvarpsins. Í fyrsta lagi er lagt til að síðari hluti c-liðar falli brott að teknu tilliti til persónuverndarsjónarmiða. Þá er lagt til að ákvæði h-liðar 1. mgr. falli brott þar sem nefndin telur að hagsmunir ábyrgðarmanns séu að þessu leyti nægilega vel tryggðir með framkvæmd greiðslumats. Þá er lagt til að ákvæði k-liðar falli brott í ljósi athugasemda um að hans sé ekki þörf í ljósi upplýsinga sem tilgreind eru í öðrum staflíðum greinarinnar. Loks leggur nefndin til orðalagsbreytingu á f-lið í samræmi við ákvæði innheimtulaga.

Þriðji kafli frumvarpsins.

Þriðji kafli frumvarpsins tekur til réttarsambands lánveitanda og ábyrgðarmanns. Skv. 7. gr. skal lánveitandi tilkynna lánveitanda um tilgreind atvik sem máli skipta varðandi forsendur ábyrgðarinnar. Nefndin leggur til nokkrar breytingar á greininni. Í fyrsta lagi þá að upplýsingum skv. e-lið 1. mgr. skuli fylgja yfirlit um þær ábyrgðir sem ábyrgðarmaður stendur fyrir hjá lánveitanda, fjárhæðir þeirra og fyrir hvaða lán þær standa. Í öðru lagi að d-liður 1. mgr. falli brott þar sem ákvæðið sé of matskennt og feli í sér of víðfeðma skyldu lánveitanda. Í þriðja lagi að við bætist ný málsgrein þess efnis að verði ábyrgðarmaður fyrir tjóni vegna vanrækslu lánveitanda á tilkynningarskyldu skv. 1. mgr. þá skuli hann ekki bera það tjón og að ábyrgðin falli niður sé vanræksla talin veruleg. Loks leggur nefndin til smávægilega orðalagsbreytingu á c-lið 1. mgr. og 2. mgr.

Nefndin vekur athygli á því að fram hafa komið athugasemdir um að 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins stangist á við 7. gr. innheimtulaga og 5. gr. laga um vexti og verðtryggingu. Af því tilefni bendir nefndin á að umræddu ákvæði frumvarpsins er ætlað að tryggja réttarstöðu ábyrgðarmanns við gjaldfellingu láns en tilvitnaðar lagagreinar eiga við um réttarsamband lánveitanda og lántaka.

Í 8. gr. er kveðið á um að lánveitandi geti ekki gert aðför í fasteign þar sem ábyrgðarmaður býr eða fjölskylda hans og að lánveitandi geti ekki krafist gjaldþrotaskipta á búi ábyrgðar-

manns. Talsvert var fjallað um þýðingu þessarar greinar við umfjöllun nefndarinnar. Var því m.a. haldið fram að greinin mundi girða fyrir notkun ábyrgða. Nefndin tekur fram að umrætt ákvæði nær aðeins til persónulegra ábyrgða en á ekki við um það þegar ábyrgðarmaður veitir veðleyfi í fasteign sinni. Enn fremur miðast ákvæðið við það að sú fasteign þar sem ábyrgðarmaður og fjölskylda hans heldur heimili skuli undanþegin aðför. Haldi ábyrgðarmaður tvö heimili skal ekki gerð aðför í þeirri fasteign sem vegur þyngra í heimilishaldi fjölskyldunnar. Nefndin telur að eigi markmið þess að undanþiggja heimili ábyrgðarmanns aðför að nást verði jafnframt að takmarka möguleika lánveitanda til að krefjast gjaldþrotaskipta á búi ábyrgðarmanns. Gjaldþrotaskiptum verður því ekki við komið á búi ábyrgðarmanns á grundvelli fjárnáms, sem er árangurslaust sökum þess að eignin er undanþegin aðför, enda ekki um eignaleyfi að ræða hjá gerðarþola í slíkum tilvikum. Þess meðalhófs er gætt að komi til gjaldþrotaskipta ábyrgðarmanns af öðrum ástæðum getur lánveitandi lýst ábyrgðarkröfu sinni í búið.

Fjórði kafli frumvarpsins.

Í 9. gr. er fjallað um ýmsar takmarkanir á ábyrgð og varðar 3. mgr. greinarinnar áhrif skuldaeftirgjafar á stöðu ábyrgðarmanns. Í ljósi frumvarps um greiðsluáðlögun sem nú er til umfjöllunar í allsherjarnefnd (281. mál) er lögð til sú breyting sem gerir ráð fyrir að þessir gerningar hafi sömu áhrif og nauðasamningur eða önnur eftirgjöf. Með breytingartillögu við 9. gr. leggur nefndin til að þrátt fyrir 4. mgr. 60. gr. laga um gjaldþrotaskipti leiði þau tilvik sem nefnd eru í 3. mgr. 9. gr. til lækkunar kröfu á hendur ábyrgðarmanni.

Fimmti kafli frumvarpsins.

Í 10. gr. er fjallað um brottfall ábyrgða og annarra tryggingaráðstafana. Nefndin leggur til að 3. mgr. greinarinnar falli brott með hliðsjón af 1. málsli. 2. mgr. 6. gr. þar sem fram kemur sú meginregla frumvarpsins að lánveitandi getur ekki breytt skilmálum einhliða ábyrgðarmanni í óhag.

Sjöundi kafli frumvarpsins.

12. gr. frumvarpsins er gildistökuákvæði. Nefndin leggur til að þau ákvæði frumvarpsins sem lúta að stofnun, efni og formi ábyrgðarsamninga gildi ekki um ábyrgðarsamninga sem gerðir hafa verið fyrir gildistöku laganna og að það sama eigi við um þau ákvæði frumvarpsins sem takmarka aðför og gjaldþrotaskipti á búi ábyrgðarmanns. Breytingin er lögð til að gættum sjónarmiðum um afturvirkni laga og friðhelgi eignarréttar. Nefndin telur með hliðsjón af því að ábyrgðarsamningar eru oft gerðir til langs tíma eðlilegt að önnur ákvæði frumvarpsins nái til samninga sem þegar hafa verið gerðir enda séu þau í anda framkvæmdar sem viðhöfð hefur verið á grundvelli samkomulagsins um ábyrgðir og íþyngi lánveitendum ekki um of.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þá leggur nefndin til að við frumvarpið bætist ákvæði til bráðabirgða þess efnis að heimilt verði að víkja ábyrgð til hliðar í heild eða að hluta á grundvelli 36. gr. samningalaga og að teknu tilliti til þeirra atvika er leiddu til setningar laga um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, nr. 125/2008. Eins og fram kemur í ákvæðinu á það sér fyrirmynd í 36. gr. samningalaga. Lagagreinin veitir dómstólum m.a. heimild til að lýsa óskuldbindandi löggæringa, sem í upphafi voru gildir, vegna atvika sem upp komu eftir gerð þeirra. Nefndin telur að með upptöku umrædds ákvæðis til bráðabirgða felist árétting

á að við mat á beitingu heimildarinnar verði í tilviki ábyrgðarmanna litið til þeirra aðstæðna á fjármálamarkaði sem voru undanfari laga nr. 125/2008. Að öðru leyti er ákvæðinu ekki ætlað að breyta núverandi réttarástandi. Nefndin bendir á að í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að fordæmi eru fyrir því að ábyrgð hafi verið vikið til hliðar með vísan til 36. gr. samningalaga. Einnig telur nefndin nýlega bráðabirgðagreiningu Seðlabanka Íslands frá 11. mars 2009 um áhrif yfirstandandi fjármálakreppu á efnahag heimilanna gefa tilefni til að ætla að svigrúm ábyrgðarmanna til að standa undir skuldbindingum lántaka sé verulega takmarkað. Er sýnt að staða margra heimila er viðkvæm vegna hækkunar á greiðslubyrði og lækkandi eignaverðs auk þess sem atvinnuleysi hefur aukist mjög.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Birgir Ármannsson, Höskuldur Þórhallsson og Árni M. Mathiesen skrifa undir álit þetta með fyrirvara.

Birkir J. Jónsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 23. mars 2009.

Álfheiður Ingadóttir,
form., frsm.

Gunnar Svavarsson.

Birgir Ármannsson,
með fyrirvara.

Lúðvík Bergvinsson.

Guðfinna S. Bjarnadóttir.

Höskuldur Þórhallsson,
með fyrirvara.

Árni M. Mathiesen,
með fyrirvara.

Jón Magnússon.