

Nefndarálit

um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins og lögum um umboðsmann skuldara.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Björn Rúnar Guðmundsson frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Ólaf Arinbjörn Sigurðsson frá Logos lögmannsstofu, Magnús Norðdahl hrl. frá Alþýðusambandi Íslands, Marinó G. Njálsson og Arinbjörn Sigurgeirsson frá Hagsmunasamtökum heimilanna, Gísla Tryggvason, talsmann neytenda, Steinþór Pálsson og Helga T. Helgason frá Landsbankanum, Jónínu S. Lárusdóttir og Hermann Björnsson frá Arion banka, Tómas Sigurðsson og Unu Steinsdóttur frá Íslandsbanka, Guðjón Rúnarsson og Jónu Björk Guðnadóttur frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Halldór Jörgensson frá Lýsingu, Kjartan Georg Gunnarsson frá SP-fjármögnun, Ásu Ólafsdóttur frá Lagastofnun Háskóla Íslands, Arnór Sighvatsson, Hörpu Jónsdóttur og Sigríði Logadóttur frá Seðlabanka Íslands, Tómas Sigurðsson, Gísla Kjartansson og Guðmund Jónsson frá Fjármálaeftirlitinu, Einar Karl Hallvarðsson frá ríkislögmanni, Þórunni Önnu Árnadóttur frá Neytendastofu, Hjálta Halldórsson, Brynjar Örn Ólafsson, Ástu Helgadóttur og Lovísu Ósk Þrastardóttur frá umboðsmanni skuldara, Elías Blöndal Guðjónsson og Jóhönnu Lind Elíasdóttur frá Bændasamtökunum, Þórdísi Bjarnadóttur frá Viðskiptaráði, Hlyn Jónsson frá slitastjórn SPRON og Frjálsa fjárfestingarbankans, Ársæl Hafsteinsson frá skilanefnd Landsbanka Íslands, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins og Elínu Árnadóttur og Elísabetu Guðbjörnsdóttur frá PriceWaterhouseCoopers á Íslandi, Ingvar Rögnvaldsson og Elínu Ölmú Arthúrsdóttur frá ríkisskattstjóra, Hildigunni Hafsteinsdóttur frá Neytendasamtökunum og Guðmund Andra Skúlason frá Borgarahreyfingunni.

Umsagnir bárust frá talsmanni neytenda, Sigurði Hr. Sigurðssyni, dr. Elvira Méndez, ríkissaksóknara, Sveini Óskari Sigurðssyni, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Borgarahreyfingunni, Bændasamtökum Íslands, embætti tollstjóra, Félagi lög-giltra endurskoðenda, Fjármálaeftirlitinu, Lögmannafélagi Íslands, Neytendasamtökunum, Neytendastofu, PriceWaterhouseCoopers hf., Ríkisendurskoðun, ríkisskattstjóra, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Seðlabanka Íslands, skilanefnd Landsbanka Íslands hf., slitastjórn SPRON og Frjálsa fjárfestingarbankans, umboðsmanni skuldara, Viðskiptaráði Íslands, Fjármálaeftirlitinu, Hagsmunasamtökum heimilanna, Landsbankanum – NBIO hf., Logos lögmannsstofu, Ásu Ólafsdóttur frá Lagastofnun Háskóla Íslands, Persónuvernd, Arion banka hf. og eftirlitsnefnd um sértæka skuldaaðlögun.

Tilurð og meginefni frumvarpsins.

Almennt eru menn sammála um að brýnt sé að leysa álitæfni tengd uppgjöri gengis-tryggðra lána en um það er deilt hvaða uppgjörsaðferðir eigi að leggja til grundvallar og hvort það skuli gert með lagasetningu, samkomulagi stjórnvalda við lánaþyrirtæki eða með

málaferlum fyrir dómstólunum. Tilurð frumvarpsins má rekja til hæstaréttardóma frá miðju sumri sem lýstu gengistryggingu tilgreindra bílalánasamninga ólögmeata. Eftir uppkvaðningu dómanna vaknaði óvissa sem laut annars vegar að því hvaða áhrif ólögmeitið hefði á réttindi og skyldur málsaðilanna og hins vegar hvaða lánasamningar mundu í framhaldinu þurfa endurskoðunar við. Fyrra álitaeftnið snertir réttaráhrif dómanna en samkvæmt lögum um meðferð einkamála er dómur bindandi um úrslit sakarefnis milli aðila málsins. Síðara álitaeftnið varðar fordæmisgildi dómanna en með því er átt við að dómsúrlausn hafi gengið um tiltekið réttaratriði og sú úrlausn verði fyrirmynd í öðru dómsmáli.

Það er hlutverk dómstóla að skera úr réttarágreiningu aðila máls á grundvelli almennra reglna sem löggjafinn hefur sett, í þessu tilviki laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001. Á sama tíma er viðurkennt að úrlausnir dómstóla geti haft almennt gildi að því er varðar það sem dæmt er um. Valdheimildir löggjafans og dómstóla skarast að þessu leyti. Þrátt fyrir að sett lög séu almennt talin æðri réttarheimild en fordæmi hefur þetta sett mark sitt á umfjöllun nefndarinnar vegna þeirrar óvissu sem ríkir um fordæmisgildi dómanna. Hafa sumir látið að því liggja að með samþykkt frumvarpsins sé löggjafinn að ganga inn á valdsvið dómstóla þar sem dómstólar hafi ekki skorið úr öllum álitaeftnum varðandi ólögmeiti gengistryggingar. Á móti hefur því verið haldið fram að löggjafinn hafi með tilliti til ákvæða stjórnarskrár umtalsvert svigrúm til að bregðast við aðkallandi efnahagsvanda.

Hæstiréttur felldi í september sl. dóm varðandi uppgjör lánasamnings, sams konar þeim sem var umfjöllunarefni þegar gengistrygging var dæmd ólögmeit. Eftir uppkvaðningu dómsins telur efnahags- og viðskiparáðuneyti í ljósi efnahagsaðstæðna að fullnægjandi forsendur séu til þess að leggja fram frumvarp sem hefur það að markmiði að hraða verði endurútreikningi slíkra lána einstaklinga vegna húsnæðisbúnaðs og bílakaupa og að gætt verði samræmis við niðurstöðu Hæstaréttar. Telur ráðuneytið jafnframt að það eigi ekki að ráða úrslitum um réttarstöðu þeirra lántaka sem tilgreindir eru í 3. gr. frumvarpsins hvernig lána- stofnanir hafa kosið að haga skjalagerð sinni eða málatilbúnaði í einstökum tilvikum þar sem staða lántakanna er sambærileg í ljósi þeirrar gengisáhættu sem þeir undirgengust og greinin fjallar um. Afleiðingar þeirrar áhættutöku á árunum fyrir hrun urðu til þess að einhverjir högnuðust en þegar að hruninu kom misstu margir sitt.

Undir ákvæði a-liðar 3. gr. falla aðeins lán til einstaklinga sem veitt hafa verið til kaupa á bifreið og lán sem falla undir skilgreiningu vaxtabótaákvæðis B-liðar 68. gr. laga um tekju- skatt, nr. 90/2003. Hefur því verið haldið fram að umrætt vaxtabótaviðmið sé erfitt í framkvæmd af því að fjármálastofnanir eigi þess ekki kost að afla upplýsinga um hvort skilyrði vaxtabóta hafi verið uppfyllt við lántöku heldur þurfi í því efni að reiða sig á lántaka eða skattyfirvöld. Kom fram það sjónarmið að í stað umrædds vaxtabótaviðmiðs væri nær að miða afmörkun skuldbindingar sem undir ákvæði frumvarpsins fellur við lán sem veitt hefði verið með veði í fasteign eða lögheimili þannig að ekki þyrfti að taka afstöðu til þess hvernig láni hefði raunverulega verið ráðstafað. Á móti hefur verið bent á að vegna þeirrar röskunar sem frumvarpið kann að hafa för með sér sé þörf á að hafa ákvæðið skýrt afmarkað og mál- efnalegt. Telur ráðuneytið að það sé málefnalegt markmið að samræma og hraða uppgjöri þeirra lána sem vega hvað þyngst í heimilishaldi venjulegrar fjölskyldu, sbr. b-lið 3. gr. Tekur meiri hlutinn undir það.

Stjórnskipuleg álitaeftni.

Frumvarpið hefur á fundum nefndarinnar sætt gagnrýni bæði af hálfu kröfuhafa og skuld- ara sem bent hafa á að samþykkt frumvarpsins varði hugsanlega skaðabótaskyldu vegna ákvæða stjórnarskrár og þess tjóns sem hvor hópur um sig kann að verða fyrir. Hefur þá eink-

um verið vísað til 72. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar, evrópskra neytendasjónarmiða sem innleidd hafa verið í íslensk lög, alþjóðlegra mannréttindarákvæða og þess að aðilar verði sviptir rétti til að bera mál sín undir dómstóla. Hefur til að mynda verið bent á að skuldarar hafi almennt innt greiðslur sínar af hendi í þeirri trú að um gilda samninga væri að ræða eða allt þar til dómur féll um ólögmæti gengistryggingar. Af þeirri ástæðu orki tvímælis að veita kröfuhöfum, sem alla jafna hafa ráðið samningsformi til lykta og hafa yfir að ráða sérþekkingu, heimild til að innheimta mismun vegna liðinna gjalddaga ef endurútreikningur leiðir í ljós að afborganir hafi ekki verið að fullu greiddar miðað við upphaflega samningsskilmála og það fái heldur ekki staðist að ákvarða nýja vexti af höfuðstól frá upphafsdegi samningsins. Þá sé það ekki sanngjarnt að kröfuhafi geti sett fram endurkröfu skuldara í óhag þegar sá síðarnefndi hefur greitt upp lánið áður en dómur féll um ólögmætið.

Þegar tekin er afstaða til stjórnskipulegra álitaeftna af þessum toga virðist óhjálpslegt að leggja mat á hver þörfin sé á lagasetningu og hvort hún sé samrýmanleg umræddum dómsniðurstöðum hvað varðar þær lánategundir sem henni er ætlað taka til og þeirra aðferða við endurútreikning lánanna sem hún mælir fyrir um. Með hliðsjón af stöðu efnahagsmála, þeim fjölda heimila sem á við alvarlegan skuldavanda að etja og mikilvægi þess að leysa vandann þannig að jafnræðis sé gætt er nauðsynlegt að grípa til þeirra aðgerða sem frumvarpið felur í sér. Sérstökum áhyggjum valdi að verði ekkert að gert standi heimilin frammi fyrir kostnaðarsömum og tafsömum málaferlum með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á íslenskt hagkerfi, dómskerfi og fjármálakerfi.

Meiri hlutinn bendir á að nefndin hefur áður fjallað um álitaeftni skyld þeim sem frumvarp þetta varðar, sbr. álit meiri hluta nefndarinnar um greiðsluáðlöggun bílalána (þskj. 1386, 646. mál 138. löggjafarþings). Þar segir m.a.:

„Innan nefndarinnar hafa komið fram skiptar skoðanir á því hversu langt verði gengið í lausn á skuldavanda heimila án þess að litið sé til fjárhags og félagslegrar stöðu hvers og eins. Inn í þá umræðu hefur fléttast tal um svigrúm einstakra lánastofnana til almennra afskrifta á fasteignaveðlánunum í því skyni að vega upp á móti þeim verðmætatilfærslum sem orðið hafa fyrir tilstuðlan verðtryggingar eða gengistryggingar og ekki verða beinlínis raktar til vilja lántakenda.

Grunnstefið í aðferðafræði stjórnvalda við lausn á skuldavanda heimila hefur verið að haga regluverkinu á þann veg að lánveitendur og lántakar eigi frumkvæði að þeirri vinnu. Með hliðsjón af meðalhófi er eðlilegt að afla ítarlegra upplýsinga um stöðu lántaka og hagi áður en samþykktar eru afturvirkar reglur um samningssambandið sem áhrif geta haft á afkomu lánveitanda og ríkissjóðs. Á sama tíma bendir sumt til þess að mikillar tregðu gæti gagnvart því að lántakar fái úrlausn sinna mála og fram hafa komið sjónarmið um að það ásamt öðru megi rekja til þess að í framkvæmd sé tímafrekt og dýrt að skoða hvert tilvik fyrir sig, ekki síst þegar mál koma til kasta dómstóla.“

Daginn eftir að tilvitnað álit var birt kvað Hæstiréttur upp dóma um ólögmæti gengistryggingar sem leiða má líkur að gildi óháð efnahag lántakanna. Eftir uppkvaðningu dómsins stendur löggjafinn því frammi fyrir öðrum aðstæðum en þegar álitid var skrifað, aðstæðum sem hafa nú verið dæmdar ólögmætar. Það varpar að hluta til ljósi á hversu flókið álitaeftni frumvarp þetta varðar og hversu erfitt er að koma til móts við ýtrustu kröfur skuldara og kröfuhafa. Einnig spilar hér inn í þörfin fyrir að vernda fjármálakerfið fyrir áföllum, sem skattborgarar mundu á endanum bera kostnaðinn af, um leið og leitað er leiða til að tryggja að það afskriftasvigrúm sem stóru bankarnir fengu við uppgjör gömlu bankanna skili sér til skuldsettra heimila og fyrirtækja.

Réttarstaða einstaklinga og fyrirtækja.

Í frumvarpinu er gerður greinarmunur á réttarstöðu einstaklinga og fyrirtækja. Nefna mætti að hin síðarnefndu falla ekki undir gildissvið umræddrar 3. gr. og að auki er lagt til í 1. gr. frumvarpsins að þeim skuli heimilt að taka gengistryggð lán. Sumum hefur þótt að þessi tilhögun væri ekki í samræmi við yfirlýstan tilgang laga um vexti og verðtryggingu auk þess sem þeir hafa talið að framangreind fordæmi Hæstaréttar gæfu ekki tilefni til að álykta að ólögmæti gengistryggingar væri bundið við neytendur. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið telur með hliðsjón af jafnræðisreglu stjórnarskrár að löghelguð sjónarmið á sviði neytendaréttar og sjónarmið sem tíðkast hafa í framkvæmd lánaþyrirtækja réttlæti að gerður sé greinarmunur á einstaklingum og fyrirtækjum hvað varðar meðferð og uppgjör lána. Einnig hefur komið fram á fundum nefndarinnar að til standi að bregðast við skuldavanda fyrirtækja með sérstöku samstarfi ríkis og atvinnulífsins þar sem leitast sé við að aðstoða lítil og meðalstór fyrirtæki sem talið er að eigi sér rekstrarlegan grundvöll. Fram hefur komið að aðgerðirnar geti náð til 5.000 til 7.000 fyrirtækja.

Í umsögn Fjármálaeftirlitsins er tekið fram að ekki sé ljóst hvers vegna aðilum í atvinnurekstri verði heimilt að taka gengistryggt lán þar sem áþreifanlegur munur slíkrar lántöku og erlendra lántöku varði einungis gjaldeyrisviðskipti í tengslum við útborgun. Seðlabanki Íslands ræðir í umsögn sinni um heppilegt fyrirkomulag til að draga úr gjaldeyrisáhættu og telur að sú tilhögun að heimila fyrirtækjum en ekki einstaklingum að taka gengistryggð lán gefi tilefni til heildarendurskoðunar á lögum um vexti og verðtryggingu hvað varðar heppilegt fyrirkomulag til þess að draga úr gjaldeyrisáhættu í kerfinu. Bankinn telur enn fremur að frumvarpið eins og það er framsett eyði ekki óvissu varðandi uppgjör á gengistryggðum lánasamningum fyrirtækja og einstaklinga með rekstur á eigin kennitölu og leggur þess vegna áherslu á að ágreiningsmálum verði hraðað í gegnum dómskerfið. Tekið er fram að þrátt fyrir að öll gengistryggð lán, þ.m.t. fyrirtækjalán, yrðu dæmd ólögmæt yrðu áhrif þess á fjármála-kerfið viðráðanleg sé miðað við að uppgjör samninganna fari fram í samræmi við vaxtavíðmið Hæstaréttar frá í september.

Niðurstaða Hæstaréttar um að heimila endurútreikning láns frá upphafi og miða vexti við 1. másl. 4. gr. laga um vexti og verðtryggingu hefur komið mörgum á óvart. Ráðuneytið hefur ítrekað lagt áherslu á að frumvarpið sé í samræmi við niðurstöðu Hæstaréttar og að undirliggjandi sjónarmið sé að staða þeirra sem tekið hafi ólögmætt gengistryggt lán verði gerð sambærileg við stöðu þeirra sem tóku sams konar íslensk lán á sama tíma. Í skýringum ráðuneytisins segir enn fremur að frumvarpið mæli ekki fyrir um leiðréttingu eða breytingu vaxtaútreiknings eða vaxtaálags á of- eða vangreiðslur, heldur útreikning vaxta frá upphafi samningstímans út frá nýjum forsendum þar sem upphaflegar forsendur vaxtaútreiknings eru brostnar. Þá sé lögð til ný almenn réttarregla í 8. mgr. 2. gr. þess efnis að of- og vangreiðsla sem endurreikningur leiðir í ljós leggist við eða dragist frá nýjum endurreiknuðum höfuðstól lánsamnings. Þetta ákvæði nái til þess að endurkröfunni sé ráðstafað inn á viðkomandi lánsamning en ekki til að skuldajafna henni við aðrar kröfur milli aðila. Ráðuneytið tiltók einnig að hvers konar dráttarvextir og innheimtukostnaður sem lántaka hefði verið gert að greiða á grundvelli upphaflegra samningsskilmála ættu að koma til frádráttar endurreiknuðum höfuðstól.

Ekki er í frumvarpinu tekin afstaða til þess hvort og hversu langt aftur í tímann heimilt sé að beita endurútreikningi skv. 3. gr. frumvarpsins á samninga sem gerðir hafa verið upp fyrir dóm Hæstaréttar frá 16. júní 2010 og er því miðað við að það ráðist af almennum reglum. Meiri hlutinn bendir hins vegar á að á fundum nefndarinnar lýstu talsmenn nokkurra lánaþyrirtækja því yfir að ekki stæði til af þeirra hálfu að taka upp slíka samninga skuldara

í óhag. Þá má benda á að fyrningarfrestur uppgjörskrafna er miðaður við 16. júní 2010 sem þýðir að hann rennur að óbreyttu út 16. júní 2014.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Taka má undir tilvitnuð orð í álitni meiri hluta efnahags- og skattanefndar frá 15. júní sl. (þskj. 1386, 646. mál frá 138. löggjafarþingi), jafnvel þótt allir þeir nefndarmenn sem undir það skrifuðu hafi gert það með fyrirvara, þ.e. að kröfuhafar og skuldarar eigi að hafa frumkvæði að lausn skuldavandans en eftir allt sem á undan er gengið beri löggjafanum, undir eftirliti dómstóla, að haga regluverkinu þannig að við þá úrlausn sé gætt að almannaeill.

Meiri hlutinn leggur til og bendir á eftirfarandi:

1. Lagt er til að 1. gr. frumvarpsins falli brott en hún fjallar um heimild lögaðila og aðila í atvinnurekstri til töku gengistryggðra lána. Breytingin er lögð til með hliðsjón af umsögn Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands.
2. Lögð er til breyting á orðalagi lokamálsliðar 5. mgr. 2. gr. sem ætlað er að gera framsetningu ákvæðisins skýrari varðandi heimildir skuldara til að óska eftir því að vera undanþeginn greiðslujöfnun.
3. Lagt er til að 6. mgr. 2. gr. frumvarpsins, um skuldajafnaðarrétt kröfuhafa gagnvart lögaðila, falli brott í ljósi athugasemda um að greinin sé óskýr og að óljóst sé að hvaða leyti hún víki frá almennum reglum.
4. Lögð er til breyting á a-lið 5. gr. frumvarpsins að fengnum athugasemdum Samtaka atvinnulífsins og Samtaka fjármálafyrirtækja um að úrskurðarnefnd sem þar er mælt fyrir um sé ætlað það hlutverk að úrskurða um ágreining milli kröfuhafa við úrlausn á skuldavanda fyrirtækja en ekki ágreinings milli kröfuhafa og fyrirtækis í skuldaaðlögun.
5. Lagt er til, í ljósi gagnrýni sem nefndinni hefur borist um mismunandi framsetningu fjármálafyrirtækja á endurútreikningi, að ráðherra skuli setja reglugerð sem tryggi að fyrirtækin gæti samræmis í því efni.
6. Ábendingar hafa komið fram um að skýra þurfi hugtakið eignaleigusamningur í skilningi a-liðar 3. gr. frumvarpsins en með því er átt við alla undirflokkka slíkra samninga, þ.e. fjármögnunarleigusamninga og kaupleigusamninga. Um skýringar á þessum hugtökum má m.a. vísa til athugasemda við 3. gr. sem fylgdu frumvarpi til laga um fjármálafyrirtæki (215. mál á 128. löggjafarþingi), sbr. nú lög nr. 161/2002. Þar segir: „Eignaleigu er gjarnan skipt í þrennt: fjármögnunarleigu, kaupleigu og rekstrarleigu.“ Þó hefur verið bent á að ekki sé þörf á að kveða á um rekstrarleigu í frumvarpinu þar sem a-liður 3. gr. eigi einungis við um neytendur.
7. Meiri hlutinn tekur fram að skylda til endurútreiknings samkvæmt frumvarpinu hvílir á núverandi kröfuhafa láns.
8. Innan nefndarinnar hafa komið fram sjónarmið um mikilvægi þess að áréttu að með samþykkt frumvarpsins sé ekki verið að útiloka hugsanlegan betri rétt neytenda samkvæmt gildandi lögum, t.d. hugsanlegar skaðabætur úr hendi fjármálafyrirtækja. Enn fremur hefur það sjónarmið komið fram að neytendur sem hafa endurskipulagt lánaskuldbindingar sínar sem annars hefðu fallið undir a-lið 3. gr. frumvarpsins eigi rétt á endurskoðun til samræmis við fyrirmæli frumvarpsins.
9. Í tengslum við réttindi skuldara hefur athygli nefndarinnar m.a. verið vakin á ákvæði c-liðar 3. gr. frumvarpsins sem heimilar skuldara að semja um færslu á höfuðstól lánsins yfir í erlendar myntir eins og um gilt erlent lán hafi verið að ræða frá stofntíma kröfunnar. Í d-lið sömu greinar eru einnig ákvæði sem rýmka heimildir skuldara til endurupp-töku dóms, úrskurða um gjaldþrotaskipti og fullnustuaðgerða ef slíkar athafnir hafa farið

fram á grundvelli samnings sem a-liður 3. gr. tekur til. Loks má benda á að f-liður greinarinnar gerir ráð fyrir að hafi skuldari glatað umráðum veðsettrar eignar til kröfuhafa vegna vanefnda eigi sá fyrrnefndi rétt til þess að gera upp eftirstöðvar með sérkjörum svo fremi sem eftirstöðvar, eftir að þær hafa verið endurreiknaðar, nemi hærri fjárhæð en innlausnarverðið. Um hliðstætt ákvæði hefur efnahags- og skattanefnd áður fjallað, sbr. framangreint álit meiri hlutans varðandi greiðsluáðlögun bílalána frá síðasta lög-gjafarþingi.

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

Alþingi, 17. des. 2010.

Álfheiður Ingadóttir,
frsm.

Magnús Orri Schram.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

Kristján L. Möller.

Þuríður Backman.