



Alþingi
Erindi nr. P 136/820
komudagur 12.2.2009

Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 11.02 2009
200902-0004

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldprotaskipti o.fl. nr. 21 26. mars 1991 (greiðsluaðlögun) (281 mál).

A. Inngangur

Alþýðusamband Íslands styður mjög eindregið framgang þessa þingmáls og telur það geta falið í sér öflug varnariðbrögð vegna vaxandi fjárhagsvanda heimilanna.

ASÍ hefur oft á undanförunum árum, veitt þingsályktunartillögum varðandi greiðsluaðlögun stuðning sinn. Það átti þess kost að eiga samræðu við viðskiptaráðuneytið þá er starfshópur á vegum þess ráðuneytis vann að gerð samkynja frumvarps og einnig við réttarfarsnefnd þegar fyrrverandi dómsmálaráðherra lét semja kjarna þess frumvarps sem nú er veitt umsögn um.

ASÍ hefur ætíð lagt áherslu á, að greiðsluaðlögun yrði að taka til veðskulda. Í fyrsta lagi þeirra sem eru alveg utan við verðmæti veðandlags. Í öðru lagi þeirra sem lenda að hluta utan verðmætis veðandlags og loks í þriðja lagi að heimilt verði að breyta skilmálum þeirra sem alveg eða að hluta lenda innan verðmætis veðandlags þ.a. að skuld verði greiðanlegri m.v. greiðslugetu skuldara. Í þessu efni er afstaða ASÍ samhljóða niðurstöðu nefndar félagsmálaráðherra um greiðsluaðlögun sem lauk störfum í maí 1994. (Sjá fskj. 1)

ASÍ leggst mjög eindregið gegn því, að þau efnisákvæði frumvarpsins sem mæla fyrir um skilmálabreytingar veðskulda innan veðmarka verði annars vegar sett til bráðabirgða og hins vegar einskorðuð við veðskuldir í eigu Íbúðalánasjóðs og fjármálaafyrirtækja í eigu ríkisins.

ASÍ gerir eftirfarandi tillögur um breytingar á fyrirliggjandi frumvarpi.

B. Um breytingar á 1.mgr. a. (63. gr. a.)

Tillaga ASÍ

„Samkvæmt fyrirmælum þessa kafla getur maður leitað nauðasamnings til greiðsluaðlögunar sem fyrirsjáanlega miðað við eðli skuldanna og fjárhags- og félagslegar aðstæður að öðru leyti, getur ekki staðið við eða á í verulegum erfiðleikum með að standa við fjárskuldbindingar sínar á næstu árum.“

Alþýðusamband Íslands

Sæturni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is



Með þessari tillögu er annars vegar dregið úr afdráttarlausu skilyrði um að skuldari sé „ófær“ um að greiða og hins vegar tekið fram að taka skuli tillit til eðlis skuldanna og félagslegrar stöðu skuldara. Í því felst leiðsögn og nauðsynleg áhersla vegna túlkunar og beitingar laganna. Eins og texti frumvarpsins er nú, er greiðsluaðlögun ekki öðrum fær en þeim sem nú þegar eru í raun orðnir gjaldproti og þeim sem eftir atvikum ber skylda til þess að gefa bú sitt upp til gjaldprotskipta sbr. 64.gr. l. 21/1991. Mikilvægt er að skuldari geti að öðrum skilyrðum uppfylltum leitað úrræða til þess að koma í veg fyrir fyrirsjáanlegt gjaldprot og er það megin tilgangur þessarar breytingatillögu.

C. Um breytingar á b. (63. gr. b.)

Laqt er til að við b. (63. gr. b.) bætist ný málsgrein, 2.mgr., svohljóðandi og komi í stað ákvæðis til bráðabirgða:

„Kveða má einnig á um, að kröfur sem trygging er fyrir í eign skuidarans að því leyti sem verðmæti eignarinnar myndi duga tii að fullnægja þeim ef til sölu kæmi og tryggingarrétturinn fellur ekki niður vegna nauðasamningsins, skuli greidd með breyttum skilmálum.

Er þá m.a. heimilt að kveða á um fleiri gjalddaga, greiðslufrestun um tiltekinn tíma, nýjan lánstíma og skuldbreytingu vanskila.

Um þær skuldir og þann hluta skuldar sem trygging myndi ekki vera fyrir í eign skuidarans ef til sölu kæmi fer með sama hætti og samningskröfur skv. 1.mgr. og skal þeim aflýst.

Skilmálabreytingum skv. ákvæði þessu skal þinglýst og þarfnast þær ekki heimildar síðari veðhafa.“

Það er álit ASÍ, að það sé afar mikilvægt að greiðsluaðlögun verði sú björg sem stefnt er að, sé hugsuð heildstætt og þannig að taki með almennum hætti til allra í sömu stöðu.

Í fyrsta málslið tillögu ASÍ er lagt til að ákvæðið taki til allra veðkrafna en fyrirbyggjandi frumvarp gerir ráð fyrir að úrræðið taki annars vegar einungis til skulda með veði í íbúðarhúsnæði og hins vegar einungis til skulda við íbúðalánasjóð og fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins. Tillaga frumvarpsins felur í sér verulega mismunun og stenst ekki ákvæði 65. gr. stjórnarskrár sem mælir fyrir um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Ef frumvarpið verður að lögum óbreytt munu þeir einstaklingar sem tekið hafa lán hjá sparisjóðunum, fyrirtækjum í þeirra eigu eða hjá fjölbreyttum hópi verðbréfafyrirtækja, ekki geta nýtt sér úrræði laganna. Jafnframt munu þeir einstaklingar sem veðsett hafa íbúðarhúsnæði sitt vegna t.d. bílalána geta átt rétt til greiðsluaðlögunar meðan þeir sem veðsett hafa annarskonar húsnæði eða lausafé vegna samskonar skulda eiga hann ekki.

Alþýðusamband Íslands

Sæturni 1 • Reykjavík
Sími: 595 5600 • Fax: 595 5601
asi@asi.is • www.asi.is



Hafa ber í huga í þessu sambandi, að hluti greiðsluáætlunar skuldara skv. 2.tl. 2.mgr. c. (63. gr. c.) frumvarpsins er hvort skuldari muni hafa tekjur sölu eigna. Gert er ráð fyrir því að skuldari selji þær eignir sem ekki eru nauðsynlegar vegna framfærslu hans og fjölskyldu hans, enda hafi þær markaðsvirði og séu seljanlegar. Þetta ætti m.a. við íbúðarhúsnæði umfram þarfir, frístundahús, hjólhýsi, stór og/eða dýr ökutæki og svo framvegis. Með öðrum orðum þá á greiðsluáðlögun ekki að leiða til þess að skuldari haldi eignum sem hann hefur ekki þörf fyrir. Þannig að jafnvel þó ákvæði fyrsta málsliðar ákvæðisins verði eins opið og ASÍ leggur til þá mun það ekki leiða til þess að skuldurum verði gert heimilt eða auðvelt að halda eignum sem þeir eða fjölskyldur þeirra hafa ekki þörf fyrir. Það tryggir hins vegar að hægt verður að taka á öllum skuldum á heildstæðan hátt.

Annar málsliður tillögu ASÍ er samhljóða frumvarpinu.

Priðji málsliður tillögu ASÍ skiptir afar miklu máli því ekki er með afgerandi hætti fjallað í gildandi lögum eða í frumvarpinu um skuldir sem að hluta eru innan tryggingar og að hluta utan.

Um samningskröfur er fjallað í 4.tl. 28.gr. l. 21/1991 og þar segir:

„Nauðasamningur hefur ekki áhrif á eftirtaldar kröfur á hendur skuldarinum:
1. ..., 2. ..., 3. ..., 4. kröfur sem trygging er fyrir í eign skuldarans að því leyti sem andvirði eignarinnar hrekkur til að fullnægja þeim og tryggingarrétturinn fellur ekki niður vegna nauðasamningsins, ...“

Samkvæmt greinargerð með þessu ákvæði laganna er ljóst, að geri nauðasamningur ráð fyrir að veðsett eign verði áfram í eigu skuldara, þá taki samningurinn ekki til veðlána en ef hið veðsetta er selt þá teljist sá hluti skuldarinnar sem ekki fæst greiddur við söluna til samningskrafta. Með öðrum orðum þýðir 4.tl. 28.gr., að liggi sama veðskuld bæði innan og utan verðmætis eignar er ekki hægt að hreyfa við henni með nauðasamningi án þess að hún sé seld. Þessi skilningur á 4.tl. 28.gr. fékkst staðfestur á fundi með réttarfarsnefnd og kemur fram í greinargerð með lögnum.¹

Tillaga ASÍ gerir ráð fyrir að greiðsluáðlögun taki á þessu með þeim hætti að sá hluti veðskuldar sem falla myndi utan verðmætis við sölu, verði samningskrafa skv. 4.tl. 28.gr. og skuli aflýst, þrátt fyrir að skuldari haldi eigninni. Þetta er í samræmi við þann tilgang greiðsluáðlögunar sem er ólíkur tilgangi kröfuhafamiðaðs nauðasamnings, að greiðsluáðlögun komi í veg fyrir gjaldþrot og tryggji að skuldari og fjölskylda hans haldi nauðsynlegu og hæfilegu íbúðarhúsnæði.

Fjórdi málsliður tillögu ASÍ er samhljóða frumvarpinu

Taka þarf fram í greinargerð með lagabreytingunni að eftirgjöf skulda og skilmálabreytingar skv. framansögðu myndi hvorki skattstofn hjá skuldara né skerði rétt hans til hvers konar greiðslna eða aðstoðar frá ríki eða sveitarfélögum.

Alþýðusamband Íslands

Sæturni 1 • Reykjavík
Sími: 595 5600 • Fax: 595 5601
asi@asi.is • www.asi.is



D. Um breytingar á c. (63. gr. c.) 2.mgr., 2 og 4.tl.

Lagt er til að 2.tl. 2. mgr. hljóði svo:

„hvort hann muni hafa fé af öðru en tekjum sínum til að greiða af skuldum, svo sem vegna sölu eigna þ.m.t. sölu íbúðarhúsnæðis umfram þarfir og kaup hæfilegs húsnæðis til eigin nota svo og vegna fjárframlaga annarra,“

Hér er bætt við því skilyrði að gerð sé grein fyrir sölu eigna sem skuldari og fjölskylda hans hafa ekki þörf fyrir, þ.m.t. íbúðarhúsnæðis og hvað í stað þess hafi komið. Er það í samræmi við meginhugsun greiðsuaðlögunar um að skuldara og fjölskyldu hans verði gert mögulegt að halda hæfilegu íbúðarhúsnæði.

Lagt er til að 4.tl. hljóði svo:

„framtíðaráætlun um meðaltal mánaðarlegra útgjalda skuldarans og eftir atvikum maka hans, þar á meðal vegna framfærslu, opinberra gjalda, húsaleigu og afborgana af skuldum, sem tryggðar eru með veði eða á annan hátt í eignum skuldarans, þ.m.t. í íbúðarhúsnæði til eigin nota sem hann hyggst leitast við að eiga áfram eða sem komið hefur í stað selds íbúðarhúsnæðis sbr. 2. tl. Í framtíðaráætlun er heimilt að taka tillit til tekna annarra heimilismanna en skuldara og maka hans enda séu þeir á framfæri skuldara eða maka hans og tekjur þeirra ekki hvorki háar né óvenjulegar.“

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að gerð sé grein fyrir tekjum og gjöldum allra heimilismanna og jafnframt að þær verði hluti framtíðaráætlunar skv. 4.tl. Þetta á þá m.a. við um sumartekjur barna og unglinga og ellilífeyri aldraðra foreldra. Þetta er gert þrátt fyrir að ekki sé um gagnkvæma framfærsluskyldu að ræða. Lagt er til að ekki verði tekið tillit til tekna annarra heimilismanna nema þeir séu á framfæri skuldara eða maka hans og tekjur þeirra hvorki háar né óvenjulegar.

Loks er gerð tillaga um að gerð verði grein fyrir greiðslubyrði af hæfilegu íbúðarhúsnæði sem keypt hefur verið í stað þess sem hefur verið umfram þarfir sbr. 2.tl.

E. Um breytingar á c. (63. gr. c.) 5.mgr.

Lagt er til að 5.mgr. hljóði svo:

„Skuldari sem sækir um greiðsluaðlögun á rétt á endurgjaldslausri aðstoð sem honum kann að vera nauðsynleg við að semja umsókn ásamt fylgigögnum með henni sem fullnægir ákvæðum laga þessara. Dómsmálaráðherra er heimilt að ákveða með reglugerð að skuldara bjóðist sú aðstoð endurgjaldslaust hjá opinberri stofnun eða öðrum. Eigi skuldari kost á slíkri aðstoð getur hann ekki notið greiðslu sem þessu svarar eftir lögum um réttaraðstoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga.“

Alþýðusamband Íslands

Sæturni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is



Hér er lagt til að tekin verði af öll tvímæli um að skuldari skuli eiga rétt á endurgjaldslausri og nauðsynlegri aðstoð við að semja umsókn og að dómsmálaráðherra sé heimilt að ákveða með reglugerð að sú endurgjaldslausa aðstoð skuli veitt af opinberri stofnun.

F. Um breytingar á g. (63. gr. g.)

Lagt er til að 6.tl. hljóði svo:

„Hvaða skilmálabreytingar hann leggur til að gerðar verði á skuldum sem tryggðar eru með veði skv. ákvæði 2.mgr. b. (63. gr. b.) og hvaða veðum standi til að aflétta alveg eða að hluta,“

Þessi breyting er í samræmi við þá tillögu að ekki verði um bráðabirgðaákvæði að ræða og jafnframt ítrekað að fram skuli koma hvaða veðskuldum standi til að aflétta alveg eða að hluta.

G. Um inngrip í eignarréttindi

Sú skýring hefur verið gefin, að ákvæði til bráðabirgða nái einungis til veðkrafna í eigu Íbúðalánasjóðs og fyrirtækja í eigu ríkisins vegna þess að ákvæðin fari í eðli sínu gegn eignarréttarákvæðum stjórnarskrár. Þeim rétti geti stjórnvöld afsalað hvað sínar eignir verðar en ekki annarra. Af þessum ástæðum er skv. frumvarpinu ekki heimilt að fara inn í tryggðar kröfur annarra en ofangreindra og skuldbreyta þeim. Þessum röksemdum er ASÍ ekki sammála.

Í Noregi hafa lög nr. 99/1992 um þvingaða greiðsluaðlögun verið í gildi um 26 ára skeið og þangað er að hluta sótt fyrirmynd þeirra tillagana sem nú liggja fyrir í frumvarpsformi en megin fyrirmynd tillagnanna er þó að finna í ákvæðum 25.kafla dönsku gjaldprotalaganna. Í norsku lögunum er gert ráð fyrir að veðkröfur á íbúðarhúsnæði sem skuldari hyggst eiga áfram megi frysta í allt að 10 ár, þannig að einungis séu greiddir vextir en ekki afborganir. Jafnframt gera norsku ákvæðin ráð fyrir að um veðskuldir utan veðmarka að viðbættum 10% gildi sömu reglur og um óveðtryggðar skuldir.² Þannig hafa Norðmenn heimilað breytingar á skilmálum tryggðra veðskulda og aflétt ótryggðum með sama hætti og ráð er fyrir gert í tillögum ASÍ, án þess að það hafi verið talið varpa eignarréttindum veðhafa fyrir róða.

Virðingarfyllt,

Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.

Alþýðusamband Íslands

Sæturni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is



¹ Í 4. tölul. 1. mgr. 28. gr. frumvarpsins eru þær kröfur undanþegnar áhrifum nauðasamnings, sem eru tryggðar með veðrétti eða sambærilegum tryggingarréttindum í eignum skuldarans, en hér er um kröfur að ræða sem yrði skipað í forgangsstöðu eftir 111. gr. frumvarpsins við gjaldprotaskipti. Þeir fyrirvarar eru þó gerðir í ákvæðinu að annars vegar eigi þetta aðeins við að því leyti sem slíkum kröfum verði fullnægt af andvirði þeirra eigna skuldarans, sem standi til tryggingar, en af þessu leiðir t.d. að ófullnægðar veðkröfur mundu skerðast eftir efni nauðasamnings.

² § 4-8. Fordelingen mellom fordringshaverne

Gjeldsordningen skal omfatte alle skyldnerens forpliktelse som ikke er betaling for en fremtidig motytelse som skyldneren har rett til å motta etter §§ 4-3 til 4-5 og skatte- og avgiftskrav som holdes utenfor gjeldsordningen i henhold til bokstav c nedenfor samt forpliktelse som nevnt i tredje ledd. De midler som skal fordeles mellom fordringshaverne fordeles forholdsmessig etter gjeldens størrelse, med følgende unntak:

(a) Fordringer sikret ved pant i bolig

Dersom skyldneren skal beholde eiet bolig, skal fordringer sikret ved pant i boligen innenfor boligens omsetningsverdi med tillegg av 10 prosent, gis avtalt rente under gjeldsordningen. Det skal ikke betales avdrag i gjeldsordningsperioden, men hovedstolen består.

Andre fordringer sikret ved pant i boligen gis dekning på linje med andre ikke pantesikrede krav. Fordringen faller bort når skyldneren har oppfylt forpliktelsene i henhold til gjeldsordningen.

(b) Andre pantesikrede fordringer

Andre fordringer som er sikret ved pant innenfor pantegjenstandens verdi, skal betjenes med avtalte renter og avdrag.

Fordringer med pant som faller utenfor pantets omsetningsverdi skal behandles på lik linje med ikke pantesikrede krav.

§ 5-2. Særlige regler om innholdet av en tvungen gjeldsordning

En tvungen gjeldsordning skal oppfylle §§ 4-2 til 4-10. En gjeldsordningsperiode skal være på fem år. Dersom det foreligger tungtveiende grunner kan en gjeldsordning med en annen gjeldsordningsperiode stadfestes. En gjeldsordning med en gjeldsordningsperiode på mer enn åtte år kan bare stadfestes i helt særegne tilfeller. Perioden kan ikke overstige ti år. Gjeldsordningsperiodens lengde skal regnes fra åpningen av gjeldsforhandlingene.

Ved vurderingen av om en gjeldsordning med en kortere gjeldsordningsperiode enn fem år kan stadfestes, skal det blant annet legges vekt på om:

- det foreligger omstendigheter som må antas å ville lede til at en normal gjeldsordningsperiode medfører ekstraordinære belastninger eller uvanlig oppofrelse for skyldneren eller dennes husstand,
- kausjonsansvar utgjør en vesentlig del av skyldnerens gjeldsforpliktelse, eller
- skyldneren i lengre tid har oppfylt sine forpliktelser i henhold til en utenrettslig gjeldsordning.

Ved vurderingen av om en gjeldsordning med en lengre gjeldsordningsperiode enn fem år kan stadfestes, skal det blant annet legges vekt på om:

- skyldneren har studiegjeld av betydelig størrelse,
- skyldneren skal beholde en eiet bolig hvor pantesikrede fordringer i henhold til § 4-8 bokstav a er vesentlig mindre enn den verdi som er fastsatt etter § 4-7 første ledd,
- gjeldsordningen virker særlig urimelig overfor medforpliktete skyldnere, eller
- ikke ubetydelige deler av dividenden medgår til å dekke forpliktelser som nevnt i § 4-8 bokstav g eller h.

En tvungen gjeldsordning skal innebære at en skyldner som har oppfylt gjeldsordningen, ved utløpet av gjeldsordningsperioden skal være fri for annen gjeld som er omfattet av gjeldsordningen enn gjeld som nevnt i § 4-8 bokstav a første ledd og bokstav b første ledd.

Alþýðusamband Íslands

Sæturni 1 • Reykjavík
Sími 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is

**Skýrsla nefndar
um**

GREIÐSLUAÐLÖGUN

**Félagsmálaráðuneytið
Maí 1994**

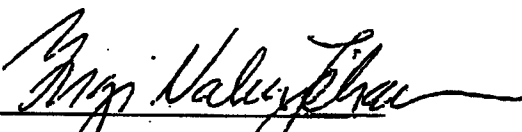
Félagsmálaráðherra
Jóhanna Sigurðardóttir
félagsmálaráðuneyti
150 Reykjavík

Reykjavík 16. maí 1994 022-62

Hér með fylgir skýrsla nefndar, sem skipuð var 13. september 1993 og falið var að meta gagnsemi þess að koma á fót sérstakri greiðsluaðlögun fyrir fólk í verulegum greiðsluerfiðleikum. Nefndinni var jafnframt falið að kanna reynslu Norðurlandanna af löggjöf um greiðsluaðlögun til aðstoðar fólk í verulegum greiðsluerfiðleikum og undirbúa frumvarp ef þurfa þætti.

Nefndin hefur lokið því hlutverki sínu að meta gagnsemi greiðsluaðlögunar miðað við aðstæður hér á landi og hefur komist að þeirri niðurstöðu að full nauðsyn sé á því að taka upp slíkt úrræði til lausnar á vanda fólks sem komið er í veruleg greiðsluvandræði eða greiðsluþrot. Samkvæmt útrekt nefndarinnar er augljóst að þau úrræði sem í boði eru, greiðslustöðvun og nauðasamningar, koma ekki að gagni einstaklingum í greiðsluerfiðleikum. Sú reynsla sem fengist hefur á Norðurlöndunum sýnir að greiðsluaðlögun hefur komið að góðu gagni. Niðurstaða nefndarinnar er sú að leggja til að hafist verði handa um undirbúning frumvarps um greiðsluaðlögun.

Nefndin leggur mikla áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir til að koma í veg fyrir greiðsluerfiðleika einstaklinga. Í því skyni þarf að efla fræðslu um fjármál heimilanna, ráðgjöf til einstaklinga og taka til sérstakrar athugunar það fyrirkomulag sem nú tilkast um ábyrgð þriðja manns á lánveitingum til einstaklinga.

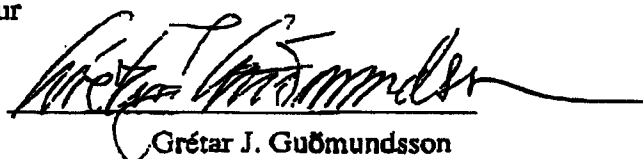


Ingi Valur Jóhannsson

formaður



Magnús Norðdahl



Grétar J. Guðmundsson



Sigrún Jóhannesdóttir

EFNISYFIRLIT

Inngangur Helstu niðurstöður og tillögur

- 1. Skuldir og greiðsluferfiðleikar**
 - 1.1. Skuldir heimilanna
 - 1.2. Aðstoð vegna greiðsluferfiðleika
 - 1.3. Greiðslumat

- 2. Úrræði einstaklinga sem eru í greiðsluferfiðleikum**
 - 2.1. Frjálslir samningar
 - 2.2. Greiðslustöðvun
 - 2.3. Nauðasamningar
 - 2.4. Ákvæði laga um Húsnæðisstofnum ríkisins varðandi greiðsluferfiðleika

- 3. Reynsla Norðurlanda af löggjöf um greiðsluaðlögun**
 - 3.1. Greiðsluaðlögun í Noregi
 - 3.2. Ráðgjöf og fyrirbyggjandi aðgerðir

- 4. Yfirlit yfir efni norskra laga um greiðsluaðlögun**
 - 4.1. Umsókn um skuldameðferð
 - 4.2. Ráðstafanir sýslumanns
 - 4.3. Ákvörðun um skuldameðferð
 - 4.4. Upphaf skuldameðferðar
 - 4.5. Greiðsluaðlögun
 - 4.6. Verkefni sýslumanns þegar greiðsluaðlögun liggur fyrir
 - 4.7. Þvinguð greiðsluaðlögun
 - 4.8. Breytingar á greiðsluaðlögun

- 5. Tölulegar upplýsingar um greiðslustöðvun, nauðasamninga, gjaldþrot, fjárnám, lögtök og nauðungarsölur í Reykjavík**

- 6. Niðurstöður nefndarinnar**
 - 6.1. Er þörf á sérstakri löggjöf um greiðsluaðlögun á Íslandi?
 - 6.2. Tillögur um greiðsluaðlögun og fyrirbyggjandi aðgerðir

Inngangur

Félagsmálaráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir, skipaði í september 1993 nefnd til að meta gagnsemi þess að koma á fót sérstakri greiðsluaðlögun vegna greiðsluerfiðleika. Nefndin var skipuð í kjölfar þingsályktunartillögu (nr. 878) um greiðsluaðlögun fyrir fólk í verulegum greiðsluerfiðleikum sem samþykkt var á 116. löggjafarþingi.

Í nefndinni sátu eftirtaldir:

Sigrún Jóhannesdóttir, fulltrúi í dómsmálaráðuneytinu, Grétar J. Guðmundsson, þjónustuforstjóri Húsnæðisstofnunar, Magnús Norðdahl, hdl. formaður húsnæðismálastjórnar og Ingi Valur Jóhannsson, deildarstjóri í félagsmálaráðuneytinu, sem jafnframt var skipaður formaður nefndarinnar. Elín S. Jónsdóttir, lögfræðingur í félagsmálaráðuneytinu starfaði með nefndinni.

Nefndinni var einnig falið að hafa samráð við Neytendasamtökin, verkalýðshreyfinguna og fjármálastofnanir. Sólrún Halldórsdóttir, hagfræðingur hjá Neytendasamtökunum hefur komið á fundi nefndarinnar og veitt bæði góð ráð og gagnlegar upplýsingar. Fulltrúar verkalýðshreyfingarinnar og fjármálastofnana hafa komið á fund nefndarinnar til viðræðna um gagnsemi greiðsluaðlögunar.

Félagsmálaráðuneytið er aðili að norrænu rannsóknarverkefni sem fjallar um orsakir greiðsluerfiðleika og reynslu af aðgerðum til að fyrirbyggja og leysa greiðsluvanda. Nefndin hafði aðgang að ágætum gögnum um stöðu mála á Norðurlöndunum og sérstaklega gagnlegum upplýsingum um framvinduna í Noregi og reynsluna af greiðsluaðlögun fyrsta ár laganna. Helstu heimildir eru: "Gjeldordningslovens første leveår, Christian Poppe, Statens institut for forbruksforskning, 1993" og "Gjeldordningsloven i teori og praksis, Egil Rokhaug, Barne - og familiedepartementet, 1994".

Í skýrslunni er efni þannig skipað að fyrst er yfirlit yfir helstu niðurstöður, þá er í 1. kafla fjallað um skuldir heimilanna og þá aðstoð sem veitt hefur verið í húsnæðiskerfinu vegna greiðsluerfiðleika einstaklinga. Í 2. kafla er greint frá þeim úrræðum sem eru fyrir hendi fyrir einstaklinga sem eru komnir í greiðsluþrot. Þá er í 3. kafla fjallað um reynslu Norðurlandanna af löggjöf um greiðsluaðlögun. Í 4. kafla er gefið yfirlit um efni norsku laganna um greiðsluaðlögun. Í 5. kafla eru birtar upplýsingar um fjölda þeirra einstaklinga í Reykjavík sem komið hafa til meðferðar hjá dómskerfinu vegna vanskila og greiðsluerfiðleika. Að lokum er í 6. kafla greint frá niðurstöðum og tillögum nefndarinnar.

HELSTU NÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR

- * Nefndin leggur til að komið verði á sérstakri löggjöf um greiðsluaðlögun hér á landi er taki m.a. mið af löggjöf Norðmanna en hafi um sumt sérstöðu.
- * Reynsla Norðurlandabjóðanna af greiðsluaðlögun er góð.
- * Fyrirbyggjandi aðgerðir, ráðgjöf um fjármál heimilanna og fræðsla um lánamál eru mikilvægir þættir sem þarf að efla með sérstöku átaki.
- * Nákvæm úttekt Norðmanna á reynslu af greiðsluaðlögun fyrsta ár laganna gefur til kynna að árangur sé góður og í samræmi við markmið sem sett voru.
- * Þau úrræði sem bjóðast einstaklingum í alvarlegum greiðsluvandræðum, greiðslustöðvun og nauðasamningar, virðast ekki henta einstaklingum utan atvinnurekstrar.
- * Greiðsluaðlögun gefur fólki möguleika á að vinna sig út úr vandamálum og veitir því styrk og þekkingu til að takast á við fjármálin af meiri skynsemi í framtíðinni.
- * Greiðsluaðlögun eykur líkur á því að lánadrottmar fái skuldina að öllu eða einhverju leyti endurgreidda og dregur úr kostnaðarsömum innheimtuaðgerðum sem oft skila litlum árangri.
- * Greiðsluaðlögun dregur úr kostnaði sem oft fellur á samfélagið þegar fjölskyldur komast í greiðsluþrot. Kostnaður vegna uppboða og gjaldþrota fellur á hið opinbera, upplausn fjölskyldna og félagsleg vandamál eða sjúkdómar sem oft fylgja í kjölfarið geta verið bæði einstaklingunum og þjóðfélaginu dýr.
- * Úrræði eins og greiðsluaðlögun geta ef vel er á haldið dregið úr og breytt afstöðu lánastofnana til lánveitinga með ábyrgð án tillits til greiðslugetu.
- * Mikilvægt er að tekið verði upp samræmt greiðslumat allra lánastofnana er taki mið af greiðslugetu einstaklinganna.

1. SKULDIR OG GREIÐSLUERFÐLEIKAR

1.1. Skuldir heimilanna

Á nýnda áratugnum hafa orðið verulegar breytingar á fjármálum heimilanna hér á landi líkt og í nágrannalöndum okkar. Afnáám hafta á lánamarkaði, aukið framboð af lánsfé og meiri samkeppni milli lánastofnana um lántakendur eru allt þættir sem einkenna þróunina. Á öllum Norðurlöndunum einkenndist nýndi áratugurinn af aukinni skuldsetningu heimilanna. Hápunkti náði skuldsetningin hjá nágrönnum okkar á árunum 1988-89 en síðustu árin hafa skuldirnar lækkað þar, en hér á landi eru þær enn að aukast. Til þess að varpa nokkru ljósi á skuldastöðun íslenskra heimila í dag verður hér á eftir m.a. gerð grein fyrir helstu niðurstöðum greinargerðar Þjóðhagsstofnunar til félagsmálaráðherra sama efnis, dagsettri 30. mars sl. Greinargerðin fylgir skýrslu félagsmálaráðherra um skuldastöðu heimilanna er lögð var fram á Alþingi 2. maí sl.

Í lok árs 1993 námu skuldir heimilanna um 256 milljörður króna, eða sem svarar til 116% af ráðstöfunartekjum. Reiknað á mann námu skuldir heimilanna við síðustu árslok um 970 þúsundum króna, eða 3.875 þús. króna á hverja fjögurra manna fjölskyldu. Til samanburðar má nefna að árið 1980 námu skuldir heimilanna 25% af ráðstöfunartekjum.

Skuldir íslenskra heimila hafa vaxið hratt á síðasta áratug. Reiknað á föstu verðlagi hafa skuldir heimilanna 6,1-faldast frá 1980 til 1993 sem svarar til þess að skuldir hafa aukist um 15% á ári. Skuldir heimilanna við lánastofnanir jukust mest milli árunna 1982 - 1983, um 102%. Árið 1983 náði verðbólgan hámarki um leið og vísitölubinding launa var afnumin. Þetta hefur verið kallað misgengi lána og launa.

Í upphafi nýnda áratugarins áttu heimilin íbúðirnar að verulegu leyti skuldlausar. Skýringin er að megin efni til sú að lánin voru veitt á lægri vöxtum en svaraði til verðbólgu og að auki hækkaði verð á íbúðarhúsnæði langtum meira en almennt verðlag. Skuldirnar lækkuðu því hratt og eigið fé í íbúðarhúsnæði var afar mikið. Þegar verðtryggingu var komið á í upphafi nýnda áratugarins áttu heimilin í landinu húsnæði sem var að verulegu leyti skuldlaust. Afleiðingarnar voru m.a. þær að endurfjármagna þurftu nær allt húsnæði er það skipti um hendur. Í þessari staðreynd er að finna eina meginskýringu á gífurlegum vexti á skuldum heimilanna allt frá 1980 ásamt því að horfið var frá mikilli skömmtun á lánsfé heimilanna.

Lánastofnanir

Útlán lánastofnana til heimilanna hafa aukist umtalsvert á sl. 13 árunum. Á árinu 1980 námu lán til heimilanna 18-19% heildarútlána en á árunum 1992-1993 var þessi tala komin upp í

35-36%. Aukin samkeppni milli lánastofnana leiddi til þess að lánastofnanir beindu viðskiptum sínum í auknu mæli til heimilanna, sem gátu boðið mun tryggari veð en atvinnufyrirtækin og því mun heppilegri viðskiptavinir.

Við úrvinnslu þessarar skýrslu var leitað eftir upplýsingum frá bönkum og sparisjóðum varðandi tölulegar upplýsingar um þróun vanskila lána til einstaklinga og um afskriftir lánastofnana vegna lána til einstaklinga. Ekki reyndist unnt að fá neinar upplýsingar um þróun vanskila einstaklinga hjá lánastofnunum þar sem lánastofnanir gera ekki sérstaka greiningu milli lána til einstaklinga utan atvinnurekstrar og lána til fyrirtækja. Sama er að segja um upplýsingar frá bankaefirliti Seðlabanka Íslands. Hins vegar liggja fyrir upplýsingar um afskriftir ríkisbankanna varðandi útlán til einstaklinga á árunum 1990-1993. Samkvæmt þeim upplýsingum eru afskriftir bankanna gífurlegar á þessu fjögurra ára tímabili, á árinu 1993 afskrifuðu ríkisbankarnir 270.9 millj. kr. vegna lána til einstaklinga, samanborið við 205 millj. kr. árið 1992, 57. millj. kr. árið 1991 og 35.9 millj. kr. árið 1990.

Húsnæðisstofnun ríkisins

Samkvæmt upplýsingum Húsnæðisstofnunar ríkisins hafa vanskil af lánnum stofnunarinnar aukist undanfarin ár. Stofnunin hefur borið saman upplýsingar um skil á nóvembergjaldköllum lána byggingarsjóðanna, á tímabilinu frá 1989 til 1993. Þar var skoðað hve margir skuldarar voru í vanskilum 1. mars fjórum mánuðum eftir gjalddagann 1. nóvember, með gjaldfallnar greiðslur þess gjalldaga. Í ljós kom að af lánnum Byggingarsjóðs ríkisins hafði skuldurum í vanskilum fækkað úr 22% á árinu 1989 í 16% 1992, en fjölgað í 18% 1993, sé miðað við heildarfjölda skuldara á hverjum tína. Af lánnum Byggingarsjóðs verkamanna hafði þeim sem voru í vanskilum vegna gjalddagans fækkað úr 33% á árinu 1989 í 28% 1992 en fjölgað í 35% 1993. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að á árunum 1985 til 1991 var veitt um 6. milljörðum kr. til greiðsluferfiðleika.

Samsvarandi athugun var gerð á vanskilum af fasteignaveðbréfum húsbrefadeildar. Athuguð voru skil á gjalddaganum 15. desember á tímabilinu frá 1990 til 1993 og hve margir skuldarar voru í vanskilum fjórum mánuðum síðar eða 15. apríl. Milil aukning hefur orðið á vanskilum á þessu þriggja ára tímabili, eða úr 11% 1990 í 27% 1993.

1.2. Aðstoð vegna greiðsluferfiðleika

Ástæður greiðsluferfiðleika geta verið af ýmsum toga. Fyrir það fyrsta getur ástæðan verið sú að fólk reisi sér hurðarás um óxl og taki of há lán miðað við greiðslugetu. Annað sem getur haft áhrif er fjármagnskostnaður, háir vextir geta skipt sköpum sérstaklega ef breytingar eru gerðar á skattaftvinnunum vegna vaxtagjalda. Í þriðja lagi getur greiðsluvandi stafað af breytingum sem verða á tekjum eða afkomumöguleikum. Stærstu áhrifavaldar í því sambandi eru samdráttur í vinnu, atvinnuleysi og veikindi. Þá má nefna vanda sem stafar af verðfalli eða verðlækkun fasteigna. Loks má nefna það sem kalla má fátæktar vandamál, þ.e. fólk tekur lán til að sjá sér farborða vegna lélegra launa.

Frá 1985 og fram til ársins 1991 voru veitt sérstök lán hjá Húsnæðisstofnun ríkisins til einstaklinga sem voru í greiðsluerfiðleikum. Ástæður þess að fólk var í greiðsluvandræðum á þessum árum mátti langoftast rekja til þess hve langtímafjármögnun var að skornum skammti. Með upptöku verðtryggingar 1980 varð erfiðara fyrir íbúðarkaupendur og byggjendur að fleyta sér áfram á skammtímalánum. Á tímabili óverðtryggðra lána hafði reynst erfitt að byggja upp lánasjóði enda voru raunvextir neikvæðir, mest árið 1974 en þá voru raunvextir skuldabréfalána banka neikvæðir um 25%, en áttunda áratuginn voru raunvextir að meðaltali neikvæðir um 15%. Á þessum tímum urðu miklar eignatilfærslur frá lánveitendum til lánataka.

Hámarkslán Byggingarsjóðs ríkisins árið 1983 var rúmlega 1.600 þúsund kr. en 10 árum seinna var hámarkslánið um fjórfalt hærra (miðað við verðlag í október 1993). Til að leysa greiðsluerfiðleika vegna íbúðaröflunar var stofnaður sérstakur lánaflokkur hjá Byggingarsjóði ríkisins í ársbyrjun 1985. Lánveitingar sem höfðu það markmið að breyta skammtímaskuldum í lán til allt að 40 ára stóðu yfir allt til ársins 1990. Í lok árs 1990 var samþykkt á Alþingi tímabundin heimild til fyrirgreiðslu í húsbrefakerfinu á árinu 1991 til handa þeim sem voru í greiðsluerfiðleikum og gátu létt greiðslubyrðina með skuldbreytingu. Samtals voru veitt um 7.000 lán vegna greiðsluerfiðleika að fjárhæð samtals um 6 milljarðar á tímabilinu 1985 - 1991.

Á árinu 1993 fór að bera á auknum vanskilum hjá byggingarlánasjóðum Húsnæðisstofnunar. Erfiðleikarnir nú eru af öðrum toga en áður, fyrst og fremst má rekja þá til atvinnumissis eða tekjuskertingar. Gripið hefur verið til tímabundinna aðgerða, skuldbreytinga á lánum úr Byggingarsjóði ríkisins og húsbrefadeild, til að leysa greiðsluvanda íbúðareigenda vegna atvinnuleysis, veikinda eða annarra ástæðna, sem leitt hafa til verulegrar tekjulækkunar. Til þessara aðgerða voru 300 millj. kr. til ráðstöfunar og var gefin út reglugerð nr. 414 í október 1993 þar sem heimilað var að breyta vanskilum í lán til allt að 15 ára. Á grundvelli reglugerðarinnar var gert samkomulag milli félagsmálaráðuneytisins, Húsnæðisstofnunar ríkisins, Landsbanka, Búnaðarbanka, Íslandsbanka og Sambands Íslenskra sparisjóða í samstarfi við samtök lífeyrissjóða um sameiginlegt átak til að leysa vanda fólks sem á í erfiðleikum með að standa í skilum með lán til íbúðarkaupa. Forsenda skuldbreytinga að hálfu Byggingarsjóðs ríkisins var staðfesting á því að lánum skuldara við þær stofnanir yrði skuldbreytt. Í samkomulaginu fólst einnig viljayfirlýsing um að lánastofnanir hafi samráð um að leita leiða til að leysa greiðsluvanda fólks þó að viðkomandi geti ekki fengið skuldbreytingu hjá stofnuninni, þ.e. uppfylli ekki skilyrði reglugerðarinnar um lækkandi tekjur og atvinnuleysi.

Frá október 1993 til apríl 1994 eða á 6 mánaða tímabili bárust 508 beiðnir um skuldbreytingu. Húsnæðisstofnun afgreiddi á þessu tímabili 260 umsóknir og samþykkti að skuldbreyta vanskilum hjá 147 umsækjendum. Umsóknnum var hafnað hjá 113 umsækjendum eða í um 43% tilvika. Umsækjendum sem var hafnað var veitt ráðgjöf og aðstoð til að ná fram

skuldbreytingum hjá öðrum lánastofnunum. Þriðji hver umsækjandi fékk þau ráð að selja íbúðina.

Á Alþingi var með lögum nr. 12/1994, samþykkt að heimila frestun á greiðslum af lánnum úr Byggingarsjóði ríkisins til samræmis við það sem heimilt er hjá Byggingarsjóði verkamanna ef lántakandi er í greiðsluvanda vegna langtíma atvinnuleysis, veikinda eða af öðrum óviðráðanlegum ástæðum, sjá nánar kafla 2.4.

1.3. Greiðslumat

Þegar húsbrefakerfið hóf göngu sína árið 1989 var greiðslumat sett sem skilyrði fyrir því að húsbrefadeild heimilaði skuldabréfaskipti. Félagslega íbúðalánakerfinu var breytt 1990 og var þá m.a. mat á greiðslugetu kaupenda sett sem forsenda fyrir kaupum á félagslegum íbúðum. Við mat á greiðslugetu er við það miðað að greiðslubyrði lána fari ekki yfir 20% af tekjum viðkomandi. Greiðslumat húsbrefakerfisins er nú í höndum lánastofnana en húsnæðisnefndir sveitarfélaganna meta greiðslugetu umsækjenda í félagslega húsnæðiskerfinu.

Tilgangurinn með greiðslumatinu er að draga úr líkum á því að fólk reisi sér hurðarás um öxl og íbúðarkaupin leiði til greiðsluvanda. Enginn vafi er á því að greiðslumatið á rétt á sér. Greiðslumatið hefur örugglega forðað fólk frá greiðsluerfiðleikum en það getur hins vegar að sjálfsgöðu aldrei verið örugg trygging gegn vanskilum. Matið er byggt á upplýsingum um tekjur á þeim tíma sem það fer fram. Forsendur geta breyst en greiðslumatið hefur eðli málsins samkvæmt ekkert forsagnargildi um óvænta atburði í lífi manna, svo sem tekjulækkun, atvinnumissi eða heilsubrest. Hins vegar hefur það mikið gildi sem leiðbeining um möguleika fólks til íbúðarkaupa.

Greiðslumat sem vel er til vandað er mikilvæg leiðbeining til handa lántakendum. Nefndin telur að samræma þurfi þær forsendur sem lánastofnanir gefa sér við almennar lánveitingar. Mat á greiðslugetu ætti að vera forsenda fyrir lánveitingum innlánsstofnana með sama hætti og gildir um húsnæðislán frá Húsnæðisstofnun ríkisins.

2. ÚRRÆÐI EINSTAKLINGA SEM ERU Í GREIÐSLUERFIÐLEIKUM

Þau úrræði sem standa einstaklingum í greiðsluerfiðleikum til boða í dag eru einkum: frjálssir samningar, greiðslustöðvun og nauðasamningar, auk þeirra heimilda er Húsnæðisstofnun ríkisins hefur til skuldbreytinga og frestunar greiðslum. Hér á eftir er stuttlega gerð grein fyrir þessum úrræðum og lagt mat á hvort þau séu raunhæfur kostur í dag í ljósi tölulegra upplýsinga.

2.1. Frjálssir samningar

Mjög algengt er að skuldarar sem eiga við mikla fjárhagsörðugleika að etja leiti beint til lánastofnana og innheimtuaðila með beiðnir um niðurfellingu eða lækkun krafna. Ljóst er að

slíkir samningar geta verið mjög til hagsbóta jafnt fyrir skuldara sem og lánardrottna. Ekki verður fullyrt um árangur slíkra beiðna hér, en ljóst er að þessi leið er háð ýmsum annmörkum. Þó svo að einn lánardrottinn samþykki niðurfellingu eða lækkun þá er ekki þar með sagt að annar geri slíkt hið sama sem getur leitt til þess að forsendur fyrri sammings skuldara séu brostnar. Lánardrottnar eru oft ófúsir til slíkra samninga nema þeir séu fullvissir um að aðrir lánardrottnar samþykki samsvarandi niðurfellingu og sitji við sama borð, þ.e. að komið sé í veg fyrir það að verið sé að hygla að einstökum lánardrottnum á kostnað annarra. Í mörgum tilfellum vantar óháðan milligöngumann sem báðir aðilar geta treyst.

2.2. Greiðslustöðvun

Með lögum nr. 6/1978 voru í fyrsta sinn lögfest hér á landi ákvæði um greiðslustöðvun. Á þeim lögum voru gerðar breytingar með lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, sem eru núgildandi lög um greiðslustöðvun.

Tilgangurinn með greiðslustöðvun er tvíþættur. Annars vegar sá að veita mönnum sérstakt úrræði til að koma nýrri skipan á fjármál sín og hins vegar að fá bú fyrir til gjaldþrotaskipta í því skyni að tryggja að lánardrottnar njóti sem fyllst jafnréttis ef til skipta kemur.

Skuldari, sem á í verulegum fjárhagsörðugleikum og vill freista þess að koma nýrri skipan á fjármál sín með aðstoð lögmanns eða löggilts enduskoðanda, sem hann hefur ráðið í því skyni, getur leitað til héraðsdómara um heimild til greiðslustöðvunar. Með greiðslustöðvun er skuldara veitt heimild til þess að stöðva greiðslur gjaldfallinna skulda í tilefni af verulegum fjárhagserfiðleikum. Miðað er við að greiðslustöðvun sé almenn en þó með undantekningum í þeim tilfellum þegar greiðslur eru alveg nauðsynlegar, s.s. fyrir rafmagn og hita til þess að koma í veg fyrir lokun. Hugtakið er ekki að öllu leyti réttvísandi því að heimild til greiðslustöðvunar felur ekki aðeins í sér að skuldara sé óskylt og óheimilt að greiða gjaldfallnar skuldir sínar heldur felur hún einnig í sér bann við því að stofna til nýrra fjárskuldbindinga. Helstu áhrif greiðslustöðvunar eru þau að ekki er unnt að koma við neins konar innheimtuaðgerðum meðan hún stendur yfir, s.s. fjárnámi og nauðungarsölu. Á þennan hátt er skuldara veitt ráðrúm til þess að athuga fjárhagsstöðu sína og gera áætlanir þótt einstakir lánardrottnar kunni að vera því mótfallnir og telji alla frekari fresti tilgangslausa. Að þessu leyti er greiðslustöðvun mun virkara úrræði en frjálsir samningar þar sem leita þarf samþykkis sérhvers lánardrottins ef koma á í veg fyrir innheimtuaðgerðir og friður á að fást til skoðunar og skipulags fjármála skuldara.

Ákvæði laga um greiðslustöðvun gera ráð fyrir því að greiðslustöðvun geti staðið yfir í allt að sex mánuði og þrjár vikur. Almenna reglan er sú að veitt er greiðslustöðvun til skamms tíma í upphafi en hún síðan framlengd í fleiri en einum áfanga upp í hámarkstíma ef þurfa þykir.

Þegar einstaklingar leita heimildar til greiðslustöðvunar er þess ekki krafist af

héraðsdómara að viðkomandi leggi fram tryggingu vegna kostnaðar aðstoðarmanns á sama hátt og gert er varðandi nauðasamninga. Ástæðan er sú að eitt af skilyrðum þess að menn fái heimild til greiðslustöðvunar er að þeir hafi þá þegar ráðið sér lögmann eða lögiltan endurskoðanda sér til aðstoðar. Ætla má að lágmarkspóknun þeirra sé 100-150 þús. kr.

Tölulegar upplýsingar um greiðslustöðvanir í Reykjavík sýna að greiðslustöðvun er ekki lengur raunhæft úrræði fyrir einstaklinga í fjárhagserfiðleikum. Á síðasta ári fékk enginn einstaklingur heimild til greiðslustöðvunar. Til samanburðar skal þess getið að á árinu 1989 fengu 16 einstaklingar heimild til greiðslustöðvunar, 14 á árinu 1990, 7 á árinu 1991 og aðeins 2 á árinu 1992. Ekkert verður fullyrt hér um ástæður þessa, en líklegt má telja að sú breyting sem gerð var á ákvæðum laga um greiðslustöðvun með lögum nr. 21/1991, er tóku gildi 1. júní 1992, hafi haft mikil áhrif. Þeirri breytingu var ætlað að koma í veg fyrir misnotkun á þessu úrræði með þrengingu skilyrða og aukinni ábyrgð aðstoðarmanna gerðarbeiðanda.

2.3. Nauðasamningar

Núgildandi lagaákvæði um nauðasamninga eru felld inn í gjaldþrotalögin á sama hátt og ákvæði um greiðslustöðvun, lög nr. 21/1991. Þau ákvæði byggja að megináttílu til á fyrri lögum frá 1924. Nauðasamningar geta komið til bæði í sambandi við gjaldþrotameðferð á búi skuldara og án hennar.

Einstaklingur sem leitar nauðasamninga þarf að leggja fram tryggingu fyrir áætluðum kostnaði. Er sú trygging háð mati dómara í hverju tilfalli. Samkvæmt upplýsingum frá héraðsdómi Reykjavíkur má ætla að slík trygging væri a.m.k. 100 þús. kr.

Það vekur athygli að í greinargerð með lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991, kemur fram að höfundar laganna telja ekki þörf ákvæða um greiðsluáðlögun í íslenska löggjöf til samræmis við 4. þátt dönsku gjaldþrotalöggjafarinnar, af þeirri ástæðu einni að íslensk lagaákvæði um nauðasamninga taki jafnt til manna í eigin atvinnurekstri sem utan, andstætt dönsku lögunum um nauðasamninga sem taki eingöngu til félaga og manna í atvinnurekstri og því séu lög um greiðsluáðlögun fyrst og fremst ætluð þeim sem ekki hafa með höndum atvinnurekstur.

Telja verður að nauðasamningar sem úrræði fyrir einstaklinga í fjárhagsvandráðum hafi ekki reynst vera raunhæf leið. Það sýna tölulegar upplýsingar frá embættum héraðsdóms og sýslumannsins í Reykjavík, með vísan til 5. kafla skýrslunar. Á árunum 1989 til 1994 hefur aðeins verið staðfestur 1 nauðasamningur einstaklings árlega. Ástæða þess að svo fáir einstaklingar leita þessa úrræðis, verður einkum rakin til þess að nauðasamningar taki hvorki til veðskulda né þeirra skulda sem tryggðar eru með ábyrgð 3ja manns. Flestar skuldir einstaklinga í dag eru tryggðar annað hvort með veði í fasteign eða með ábyrgðarmönnum. Þá er þessi leið nokkuð kostnaðarsöm.

2.4. Ákvæði laga um Húsnæðisstofnun ríkisins varðandi aðstoð við íbúðareigendur í greiðsluferfiðleikum.

Í lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins eru ákvæði er heimila stofnuninni að aðstoða íbúðareigendur í greiðsluferfiðleikum með því að fresta greiðslum við sérstakar aðstæður. Ákvæði þessi eru mismunandi eftir því hvort um er að ræða Byggingarsjóð verkamanna annars vegar eða Byggingarsjóð ríkisins og húsbrefadeild hins vegar. Stofnunin hefur einnig heimild til að veita íbúðareigendum í greiðsluferfiðleikum sérstök skuldbreytingarlán til greiðslu vanskila af lánum stofnunarinnar.

Í 80. gr. laga nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins er kveðið á um heimild til húsnæðismálastjórnar að fresta greiðslum hjá einstökum lánþegum Byggingarsjóðs verkamanna ef greiðslubyrði afborgana, vaxta og verðbóta fer yfir tiltekið hlutfall af heildartekjum greiðanda. Félagsmálaráðherra gaf út reglugerð nr. 414 í október 1993, þar sem stofnað var til tímabundins lánaflokks, skuldbreytingalána. Til þessa flokks er ætlunin að verja 300 millj.kr.

Félagsmálaráðherra óskaði eftir því við húsnæðismálastjórn í október 1993 að heimild til frestunar verði beitt vegna atvinnuleysis eða tekjulækkunar til að tryggja að íbúðareigendur í félagslega húsnæðiskerfinu gætu haldið íbúðum sínum. Frestur hefur verið veittur til 2ja til 3ja ára. Það er ófrávíkjanlegt skilyrði fyrir frestun, að hún leiði til þess að viðkomandi íbúðareigandi eigi raunhæfa möguleika á að leysa greiðsluferfiðleika sína að frestun líðinni.

Í 7. gr. laga nr. 12/1994 um breytingu á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins nr. 97/1993, er kveðið á um að stofnunin geti heimilað frestun á greiðslum hjá einstökum lánþegum Byggingarsjóðs ríkisins og skuldurum fasteignaveðbréfa húsbrefadeildar ef viðkomandi hefur orðið fyrir verulegri tekjuskerðingu vegna atvinnuleysis, minnkandi atvinnu, veikinda eða annara óviðráðanlegra aðstæðna. Ákvæði þetta gildir til 1. janúar 1996.

3. REYNSLA NORÐURLANDA AF LÖGGJÖF UM GREIÐSLUAÐLÖGUN

Nefndinni var falið að kanna reynsluna á Norðurlöndunum af löggjöf um greiðsluaðlögun til aðstoðar fólki sem ekki getur staðið við fjárhagslegar skuldbindingar sínar. Félagsmálaráðuneytið hefur átt aðild að norrænu samstarfi um rannsóknir á greiðsluferfiðleikum og aðgerðum til lausnar þeim en þessi mál hafa verið mjög í brennidepli á Norðurlöndunum undanfarin ár. Danir voru fyrstir til að koma á sérstakri greiðsluaðlögun 1. júlí 1984. Í byrjun árs 1993 tóku gildi lög í Noregi um greiðsluaðlögun. Um mitt sama ár tóku Finnar upp svipað fyrirkomulag. Í Svíþjóð taka lög um greiðsluaðlögun gildi 1. júlí n.k., en Svíar tóku það ráð að hinkra og sjá fyrst hvernig til tækist hjá Norðmönnum og Finnum. Löggjöf Svía hefur því verið í biðstöðu en henni svipar til norsku laganna.

3.1 Greiðsluaðlögun í Noregi

Norsku lögin tóku gildi 1. janúar 1993. Markmið þeirra er að aðstoða einstaklinga sem eru í alvarlegum og viðvarandi greiðsluvandræðum til að ná tökum á fjármálum sínum. Til þess að koma megi á greiðsluaðlögun þarf viðkomandi að leggja fram nákvæmt yfirlit yfir eignir, tekjur og skuldir. Framkvæmdin er á herðum sýslumanns("namsmann"). Umsókn um greiðsluaðlögun fer til úrskurðar hjá "namsrett". Ef skuldameðferð er heimiluð hefst 3ja mánaða tímabil meðan greiðsluaðlögun er undirbúin. Lögin gera ráð fyrir 5 ára greiðsluaðlögunartímabili þar sem skuldara er gert að lifa spart og selja eignir á meðan að grynnað er á skuldum. Að því loknu má fella niður eftirstöðvarnar ef skuldarinn hefur uppfyllt skilyrði greiðsluaðlögunar. Lögin veita skuldara viss réttindi meðan unnið er að undirbúningi greiðsluaðlögunar, þau eru:

- samningsréttur,
- réttur til að halda eftir ákveðnu lágmarki tekna til að geta séð sér farborða,
- heimiliséttur sem tryggir húsnæði sem uppfyllir lágmarkskröfur,
- möguleika á að koma sér úr fjárhagsvandræðum í framtíðinni með því að standast skilyrði greiðsluaðlögunar og sýna þannig vilja til að vinna úr vandanum.

Það er álit flestra að árangur af greiðsluaðlögun sé góður í Noregi. Um 5.500 umsóknir bárust fyrsta árið. Áhrifin hafa m.a. orðið þau að í auknu mæli hafa tekist frjálsir samningar milli aðila sem taka mið af þeim reglum sem lögin um greiðsluaðlögunin byggja á. Rúmlega 22.000 manns hafa leitað til sýslumanna með fyrirspurnir um greiðsluaðlögun vegna greiðsluferfiðleika. Um 1.100 mál eru í vinnslu en greiðsluaðlögun samkvæmt lögnum er í gangi hjá 315 skuldurum. Auk þess sem að lögin hafa auðveldað frjálsa samninga milli aðila þá hafa þau um leið auðveldað samvinnu milli lánastofna og opinberra aðila um lausn greiðsluvanda. Lögin hafa lagt grunn að frjálsum samningum milli aðila, verið leiðbeinandi og auðveldað fólki að ná frjálsum samningum þegar í óefni er komið. Fram kemur að opinberir aðilar eiga mun takmarkaðri möguleika á sveigjanleika í samningum vegna þess að þeir starfa jafnan eftir þröngum lagaramma.

Samkvæmt rannsóknum Norðmanna er sá hópur sem lent hefur í erfiðleikum fyrst og fremst fólk með mjög lágur tekjur og skuldir sem eru 5-6 sinnum meiri en almennt gerist. Margir þeirra sem sótt hafa um greiðsluaðlögun eru fráskilið fólk með börn undir 18 ára aldri á sínu framfæri. Einnig reyndust margir vera með litla menntun, en í Oslo hins vegar voru 40% umsækjenda með háskólamenntun. 87% umsækjenda eru með skuldir sem tengjast nýverandi eða fyrra húsnæði en aðeins um helmingur umsækjenda býr í eigin húsnæði. Næstum allir (98%) eiga ekki fyrir skuldum - eru sem næst gjaldþrota. Mikil vandamál tengjast lánnum með ábyrgð þriðja aðila, þ.e. foreldra, systkina, sambúðaraðila eða vina. Í Noregi hafa 20% foreldra sem eiga uppkomin börn gengið í ábyrgð á lánnum fyrir börn sín. Verið er að kanna leiðir til úrbóta í þessum málum í Noregi og upplýst hefur verið að væntanlegar eru tillögur um breytingar á reglum um skilyrði fyrir ábyrgð þriðja aðila.

3.2 Ráðgjöf og fyrirbyggjandi aðgerðir

Í allri umfjöllun Norðmanna um reynsluna af greiðsluaðlögun er undirstrikuð sérstaklega nauðsyn fyrirbyggjandi aðgerða og mikilvægi fræðslu og ráðgjafar um fjármál heimilanna. Í nágrannalöndum okkar hefur þróunin orðið sú að frelsi á fjármagnsmarkaði hefur aukist með afnámi hafta og skömmtnunar á fjármagni. Þá má merkja svipaða þróun útlánabenslu, aukinnar skuldsetningar heimila, verðfalls fasteigna, aukins atvinnuleysis og greiðsluerfiðleika. Á níunda áratugnum var þróunin á Norðurlöndunum á sama veg, skuldir heimilanna jukust verulega umfram ráðstöfunartekjur. Skuldahlutfallið náði hámarki á hinum Norðurlöndunum á árunum 1988 - 1989 en hefur farið lækkandi. Þessi þróun hefur leitt til þess að leitað hefur verið ráða til að leysa greiðsluvandamál og ekki síst reynt að girða fyrir frekari vandræði í framtíðinni.

Afnám hafta á fjármagnsmarkaði hefur m.a. leitt til aukinnar samkeppni lánastofnana um lántakendur. Á lánamarkaði eru fleiri kostir í boði en áður og því nauðsynlegt að geta valið um bestu kjör hverju sinni. Oft er erfitt fyrir almenning að gera sér grein fyrir raunverulegum fjármagnskostnaði eða bera saman þá möguleika sem í boði eru. Ráðgjöf og fræðsla eru lykilorð í þessu sambandi.

Í nágrannalöndum okkar hefur á síðastliðnum árum verið lögð sérstök áhersla á fyrirbyggjandi aðgerðir. Á næsta skólaári verður hafin kennsla í heimilsfjármálum í framhaldsskólunum í Noregi. Markmið kennslunnar er að draga fram samhengi hlutanna í hagfræðinni, frá fjárhag heimilisins til fjárlaga ríkisins. Ráðgjöf um fjármál til handa fólki í greiðsluerfiðleikum hefur verið skipulögð með þeim hætti að hún sé aðgengileg. Kommið hefur verið á fót ráðgjafarstarfsemi í nær öllum sveitarfélögum í Noregi og Svíþjóð.

4. YFIRLIT UM EFNI NORSKRA LAGA UM GREIÐSLUAÐLÖGUN

Norskum lögum um greiðsluaðlögun ("Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner") er ætlað að gefa fólki sem á í alvarlegum greiðsluerfiðleikum möguleika á að ná tökum á fjármálum sínum. Í greiðsluaðlögun felst fjármálameðferð sem miðar að því að finna leið til þess að fólk geti greitt skuldir sínar, að svo miklu leyti sem það er unnt án þess að verða gjaldþrota. Þá er og gert ráð fyrir því að þeim verðmætum sem fólkið á, en getur verið án, verði deilt milli kröfuhafa. Fyrst er dregin upp mynd af skulda- og eignastöðu skuldara og síðan er með greiðsluaðlögun, skipulagt hvernig leysa megi úr fjármálunum til frambúðar. Greiðsluaðlögun getur byggst á samningum við kröfuhafa, svonefndri frjálstri greiðsluaðlögun eða á úrskurði, þvingaðri greiðsluaðlögun.

Lögin ná yfir allar skuldir einstaklinga, annarra en þeirra sem raktar verða til eigin atvinnurekstrar, nema í undantekningartilvikum. Hverjum manni verður aðeins einu sinni veitt greiðsluaðlögun. Hér á eftir fylgir lýsing á ferli mála samkvæmt norsku greiðsluaðlögunarlögunum.

4.1. Umsókn um skuldameðferð

Mál hefst með því að skuldari sendir sýslumanni umsókn um skuldameðferð. Umsókn umsækjanda skal hafa að geyrna upplýsingar um tekjur, eignir, skuldir, framfærslukostnað og annað sem máli getur skipt.

4.2. Ráðstafanir sýslumanns

Sýslumaður athugar fyrst hvort umsókn inniheldur allar nauðsynlegar upplýsingar, en safnar sjálfur upplýsingum um skráð veðbönd á eignum skuldara.

Sýslumaður sér til þess að skuldari fái þá ráðgjöf sem hann þarf til að geta farið gegnum skuldameðferð og geri uppkast að greiðsluáðlögun sem liggja innan ramma laganna. Má sýslumaður í því skyni tilnefna skuldara aðstoðarmann og ákveða honum greiðslu.

Þyki sýslumanni ljóst að skuldari muni við greiðsluáðlögun verða að selja íbúð sína eða aðrar eignir, eða að sala verði að fara fram fyrir skuldameðferð, tekur hann ákvörðun um það.

4.3. Ákvörðun um skuldameðferð

Pegar sýslumaður lítur svo á að mál sé næglega vel upplýst og undirbúið til þess að framkvæma megi skuldameðferð á þremur mánuðum framsendir hann umsóknina til sýsluréttar sem úrskurðar um heimild til skuldameðferðar.

Ákvörðun um að heimila skuldameðferð er tekin með úrskurði, sem ekki er kæránlegur.

4.4. Upphaf skuldameðferðar

Skuldameðferðartímabil er 3 mánuðir. Um leið og skuldameðferð hefur verið heimiluð er hún auglýst og skorað á alla þá sem eiga kröfur á hendur skuldara að lýsa þeim fyrir sýslumanni innan þriggja vikna frá birtingu auglýsingarinnar.

Ákvörðun um skuldameðferð hefur í för með sér að skuldari fær greiðslustöðvun á því 3ja mánaða tímabili sem hún stendur yfir. Skuldir bera vexti á tímabilinu en þær gjaldfalla ekki.

Á skuldameðferðartímabilinu er skuldara gert að leggja til hliðar laun og aðrar tekjur sem fara umfram það sem nauðsynlegt er til framfærslu heimilisins. Þá er honum óheimilt að stofna til nýrra skulda og að ráðstafa eignum sínum, hvort heldur sem er með afhendingu þeirra til eignar, sölu eða veðsetningar.

Skuldari eða aðstoðarmaður hans, skal eins fljótt og unnt er eftir að kröfulýsingarfrestur er liðinn, gera frumvarp að frjálstri greiðsluáðlögun og afhenda það sýslumanni.

4.5. Greiðsluaðlögun

Frumvarp að greiðsluaðlögun getur verið þess efnis að greiðslu skulda eða hluta skulda verði frestað, að kröfuhafar gefi eftir vexti og kostnað, eða gefi eftir skuldir að öllu eða nokkru, annað hvort strax eða að loknu greiðsluaðlögunartímabili. Greiðsluaðlögunartímabil er í þeim tilvikum 5 ár.

Í frumvarpi kemur fram hve miklu skuldari muni halda eftir af launum sínum. Samkvæmt lögnum á hann rétt á að halda eftir svo miklu sem sanngjarnt telst til framfærslu fjölskyldu sinnar.

Skuldara ber að selja þá íbúð sem hann býr í ef sala á henni er nauðsynleg til greiðslu krafna og ef hún er stærri eða dýrari en þörf er á.

Skuldari á rétt á að halda fatnaði og öðrum hlutum til persónulegra nota svo og innbúi og öðru lausafé sem honum er nauðsynlegt til heimilishalds, verkfærum, farartækjum og hlutum sem hafa sérstaka persónulega þýðingu fyrir hann eða einhvern í hans fjölskyldu, nema verðmæti þeirra sé svo mikið að það sé augljóslega ósanngjarnt að hann haldi þeim.

Frumvarp að greiðsluaðlögun tekur til allra krafna sem fyrirsjáanlegt er að vanefndar verði. Frumvarpið skal á því byggt að öllu sem komi til skipta verði deilt milli kröfuhafa hlutfallslega eftir stærð krafna þeirra. Frávik gilda um eftirtaldar kröfur:

a) Kröfur tryggðar með veði í íbúð skuldara. Ef frumvarp að greiðsluaðlögun gerir ráð fyrir að skuldari haldi eigin íbúð skal greiða af þeim kröfum sem tryggðar eru með veði í íbúðinni og eru innan matsverðs eignarinnar, að viðbættu 10% álagi og umsamda vexti á greiðsluaðlögunartímabili. Afborganir greiðast ekki á tímabilinu, höfuðstóllinn stendur því óhaggaður.

b) Kröfur sem tryggðar eru með veði í öðru en íbúðarhúsnæði skuldara skal efna með umsömdum vöxtum og afborgunum, enda fari fjárhæð þeirra ekki umfram verðmæti veðs.

c) Sérreglur gilda um kröfur vegna skatta og opinberra gjalda, (þær sömu og gilda varðandi gjaldþrot), um kröfur skv. hjúskaparlögum og barnalögum og um minni skuldir (þær má fella niður ef það telst sanngjörn framkvæmd á greiðsluaðlögun) svo og gilda sérreglur um vexti og kostnað.

Að greiðsluaðlögunartímabili loknu falla niður óveðtryggðar kröfur og þær veðkröfur sem liggja utan matsverðs eigna sem skuldari hefur fengið að halda, svo fremi að skuldari hafi staðið við allar skuldbindingar sínar samkvæmt greiðsluaðlöguninni.

4.6. Verkefni sýslumanns þegar frumvarp að greiðsluaðlögun liggur fyrir

Sýslumaður sendir frumvarp að greiðsluaðlögun til allra þeirra kröfuhafa sem það varðar og vitað er um. Kröfuhafar fé þriggja vikna frest til að taka afstöðu til frumvarpsins. Kröfuhafar sem ekki mótmæla frumvarpinu innan tilskilins frests, teljast samþykkja það.

Frumvarp að greiðsluaðlögun tekur gildi þegar það hefur verið samþykkt af þeim

kröfuhöfum sem það varðar.

Þær eignir sem frumvarp gerir ráð fyrir að verði seldar skal selja á þann máta sem tryggir kröfuhöfum hæsta verð. Sýslumaður ákveður hvernig salan skuli fara fram.

Sýslumaður má ákveða og tilkynna veðhöfum að eign verði seld frjálstri sölu með þeim afleiðingum að kröfur sem ekki greiðast af söluandvirði falli niður ef enginn veðhafi mótmæli því innan þess frests sem sýslumaður ákveður (lágmarksfrestur 1 vika). Þegar salan hefur farið fram úrskurðar sýslumaður um það hvaða veðkröfur séu niður fallnar.

Ef skuldari á að fá að halda eigin íbúð ákvarðar sýslumaður verðmæti hennar að höfðu samráði við tvo sérfræðinga sem hann tilnefnir.

4.7. Þvinguð greiðsluaðlögun

Ef skuldari og kröfuhafar ná ekki samkomulagi, þ.e. koma sér ekki saman um frjálsa greiðsluaðlögun getur skuldari sótt um þvingaða greiðsluaðlögun. Með umsókn skal fylgja frumvarp til þvingaðrar greiðsluaðlögunar. Umsókn um þvingaða greiðsluaðlögun skal berast sýslumanni áður en skuldameðferðartímabil rennur út. Sýslumaður skal þegar senda umsóknina sýslurétti til ákvörðunar.

Þegar sótt er um þvingaða greiðsluaðlögun innan frests framlengist skulda- meðferðartímabil um einn mánuð. Ef sérstökum ástæðum er til að dreifa getur sýsluréttur, ákveðið frekari frest áður en tímabilið rennur út.

Þvinguð greiðsluaðlögun skal vera 5 ár. Ef sérstaklega stendur á má ákveða annað tímabil. Þvinguð greiðsluaðlögun felur í sér að ef skuldari uppfyllir skyldur sínar skv. greiðsluaðlögun, þá verði hann þegar greiðsluaðlögunartímabili lýkur, laus við allar skuldir sem aðlögunin tók til, aðrar en kröfur sem tryggðar eru með veði í íbúð skuldara og liggja innan matsverðs (að viðbættu 10% álagi) og aðrar veðtryggðar kröfur sem liggja innan verðmætis eigna sem skuldari mun eiga áfram.

Sýsluréttur skal staðfesta frumvarp skuldarans til þvingaðrar greiðsluaðlögunar ef öll tilskilin skilyrði eru uppfyllt.

Ákvörðun sýsluréttarins skal tekiu með úrskurði. Hann skal birtur skuldara og kynntur öðrum aðilum máls á þann hátt sem sýsluréttur telur best til þess fallinn. Skuldari getur einn kært úrskurð sem felur í sér höfnun staðfestingar.

4.8. Breytingar á greiðsluaðlögun

Unnt er að gera breytingar á greiðsluaðlögun á greiðslustöðvunartímabili ef ófyrirsjáanlegar breytingar verða á aðstæðum skuldara, t.d. ef honum tæmist arfur eða hann fær happadrættisvinning. Sama á við ef skuldari verður ófær um að standa við skuldbindingar sínar s.s. vegna veikinda eða atvinnumissis. Þá geta vénéfndir á greiðsluaðlöguninni og sekt um óreiðu kallað á breytingar.

5. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM GREIÐSLUSTÖÐVUN, NAUÐA-SAMNINGA, GJALÐROT, FJÁRNÁM, LÖGTÖK OG NAUÐUNGAR-SÖLUR Í REYKJAVÍK

Við undirbúning þessarar skýrslu var leitað til dómsmálaráðuneytis um upplýsingar varðandi fjölda heimilda til greiðslustöðvunar, nauðasamninga og nauðungarsala sl. 3 ár. Var það gert til þess að unnt væri að skoða þróun mála og meta hvort þau úrræði sem í boði eru séu nægjanleg. Í ljós kom að dómsmálaráðuneytið reyndist ekki hafa þessar upplýsingar. Telur nefndin það bagalegt að enginn aðili fylgist með þróun þessara mála. Nefndin leitaði því til sýslumannsins í Reykjavík og héraðsdóms Reykjavíkur og eru þær tölulegu upplýsingar er hér koma byggðar á svörum þeirra embætta.

1. Greiðslustöðvun veitt einstaklingum

<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
16	14	7	2	0

2. Staðfestir nauðasamningar einstaklinga

<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
1	1	1	1	1

3. Nauðungarsölur íbúðarhúsnæðis

<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
160	144	137	159	230

4. Fjárnám og lögtök samtals hjá einstaklingum og lögaðilum

<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
7.915	6.998	6.200	4.763	10.558

5. Gjaldrot einstaklinga

Fjöldi beiðna	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
	1408	1167	517	846
Úrskurðir	690	494	107	209
Úthlutun upp í forgangs- og alm. kröfur:	2	1	1	0

Af þeim upplýsingum er hér koma fram má ráða að hvorki greiðslustöðvun né nauðasamningar séu úrræði sem henta einstaklingum. Á árunum 1989 til 1993 fékk aðeins

einn einstaklingur samþykktan nauðasamning á hvert. Um leið og greiðslustöðvunarheimildum einstaklinga fækkaði á árunum 1989 til 1993, fjölgaði nauðungarsöllum á íbúðarhúsnæði um sem næst 69%. Gjaldþrotum fækkaði nokkuð frá árinu 1990 til 1993, en helsta og líklega eina orsök þess er sú nýbreytni að skiptabeiðanda ber að leggja fram 150.þús. kr. tryggingu vegna kostnaðar, áður en úrskurður er kveðinn upp. Fjöldi úrskurða eykst hins vegar um 92% milli ára 1992 og 1993. Sérstaka athygli vekur í þessu sambandi að ekki fékkst króna upp í hvorki forgangs- né almennar kröfur í öllum þessum bítum á sl. ári.

6. NIÐURSTÖÐUR NEFNDARINNAR

Í 2. kafla skýrslu þessarar er gerð grein fyrir þeim úrræðum sem skuldugum einstaklingum standa til boða. Segja má, að þeim úrræðum sé það sameiginlegt að þeim er ekki ætlað að tryggja afkomu þess sem eftir þeim leitar. Þau eru sniðin að verulegu leyti að þörfum kröfuhafa til þess að tryggja þeim sem réttlátastan hlut af eignum skuldara.

Lagaheimildir geyma ekki nema að litlu leyti reglur um það með hvaða hætti skuldari getur endurskipulagt fjármál sín. Má því segja að þau úrræði sem til eru horfi fremur til fortíðar skuldara en til framtíðar hans. Undir hælinn er lagt hvort að við endurskipulagningu í kjölfar þessara úrræða sé kröfuhöfum gert jafn hátt undir höfði og hvort að sú endurskipulagning sé til þess fallin að koma fjármálum einstaklinga í það horf sem æskilegt er.

Mörg undanfarin ár hefur og mikið verið rætt um þann vanda sem „verðtryggingar kynslóðin“ á við að glíma. Sá vandi felst m.a. í því að þeirri kynslóð er ætlað að bera verðtryggðan lífeyri allra landsmanna og standa undir áratuga fjárfestingum sem sumar hverjar hafa ekki skilað arði en voru fjármagnaðar með óverðtryggðum skuldbindingum, oft til langs tíma. Um margt krefjast því Íslenskar aðstæður róttækra úrræða og ef til vill róttækari en þörf er fyrir í nágrannalöndunum. Skal það skýrt aðeins nánar.

6.1 Er þörf á sérstakri löggjöf um greiðsluaðlögun á Íslandi?

Greiðsluaðlögun eins og hún birtist í lögum nágrannaþjóðanna, sérstaklega í löggjöf Norðmanna, er hér hefur verið gerð grein fyrir, virðist henta einstaklingum sem komnir eru í greiðsluþrot en gætu ef vel væri að staðið, komið reglu á fjármál sín. Hins vegar taka lög nágrannaþjóðanna ekki nema að takmörkuðu leyti til þess að heimilt sé með úrskurði að fella niður eða breyta lánstúna og lánakjörum þegar kemur að skuldum sem veð er fyrir og skilja eftir sem næst eyðu þegar kemur að skuldum tryggðum með ábyrgð þriðja manns, kaupum með eignarréttarfyrirvara eða kaupleigu.

Norsku lögin gera ráð fyrir að íbúðarhúsnæði skuldara sé einungis selt til fullnustu skulda, sé þörf á því, og um sé að ræða of stórt eða dýrt húsnæði. Hvað Íslenskar aðstæður

varðar er sérstaklega bent á að í kjölfar aukins atvinnuleysis og minnkandi yfirvinnu sem brúað hefur erfiðasta bilið í fjárfestingum einstaklinga, má telja líklegt að um nokkurn tíma haldi áfram að síga á ógæfuhliðina í fjármálum og öruggri búsetu og heimilishaldi einstaklinga. Með það í huga að mikil þörf er þegar fyrir félagslegt eignar- og leiguhúsnæði, fyrir einstaklinga sem ýmist hafa ekki haft ráð á því að kaupa eigið húsnæði eða tæpað því í kjölfar nauðungaruppbóta eða gjaldþrots, virðist æskilegt að með nokkrum öðrum hætti sé á þessu tekið hér á landi. Í ríkari mæli verði tryggt að íbúðarhúsnæði verði ekki selt, sé það innan hæfilegra marka.

Með framanritað í huga og að þeirri staðreynd gefinni að skuldasetning íslenskra heimila sé þannig að þar sé verulegur hluti skulda ýmist veðtryggður, tryggður með ábyrgð þriðja manns eða með öðrum álíka tryggingum hætti, má vera ljóst að greiðsluáðlögun að norrænni fyrirmynd myndi ekki leysa til fullnustu, þann brýna vanda sem þúsundir íslenskra fjölskyldna glíma nú við. Hins vegar eru ekki til í dag, samræmd úrræði til aðstoðar skuldugum einstaklingum og nothæf lögbundin úrræði skortir. Nefndin er því einhuga um að brýn þörf sé fyrir löggjöf um greiðsluáðlögun sem sérstaklega yrði sniðin að íslenskum aðstæðum í samræmi við íslenskt réttarfar. Markmið slíkrar löggjafar yrði jafnframt að fylla í þá eyðu sem vanræksla á fjármunalegu uppeldi og langtíma fjárhagsvandráði hafa skapað í lífi og starfi íslenskra fjölskyldna. Margföldunaráhrif slíkra aðgerða myndu ekki einasta skila sér til þeirra einstaklinga sem í hlut eiga, heldur einnig til nánustu ættingja og vina. Eins myndi úrræði eins og greiðsluáðlögun gera það verklag lánastofnana og aðila í viðskiptalífi, að lána fé án tillits til greiðslugetu lánþega, fráhrindandi. Nauðsynlegt er að á því sé tekið á meðvitaðan hátt, að breyta þeirri hefð að lánsfé sé ætíð falt án tillits til greiðslugetu, einungis ef veð eða sjálfskuldarábyrgðir þriðja manns eru fáanlegar.

6.2 Tillögur nefndarinnar um greiðsluáðlögun og fyrirbyggjandi aðgerðir

Nota má þann stofn sem hin norrænu greiðsluáðlögunarlög mynda, sérstaklega hin norsku, sem grunn. Nefndin leggur til að við þennan stofn verði bætt úrræðum sem til lengri tíma myndu skapa einstaklingum skjól til endurskipulagningar og meðvitundar um fjármál sín. Þau myndu gera þeim kleift að greiða verulegan hluta skulda sinna án þess að fjölskyldur þeirra komist á vergang og einnig tryggja kröfuhöfum uppgjör þess hluta krafna sinna sem þeir fyrirsjáanlega myndu fá greiddan í kjölfar gjaldþrots, uppbóta eða í skjóli ómarkvissrar endurskipulagningar fjármála í kjölfar greiðslustöðvana. Líklegt má og telja að með greiðsluáðlögun fengju kröfuhafar meira í sinn hlut en eila yrði.

Til þess að ná þessum markmiðum leggur nefndin til að samið verði frumvarp til laga um greiðsluáðlögun sem taki til einstaklinga utan atvinnureksturs. Einstaklingar sem komist hafa í greiðsluvandræði og jafnframt verið aðilar að atvinnurekstri myndu falla undir lögin hafi starfsemi verið hætt, nema sérstaklega standi á.

Skilyrði yrðu að öðru leyti opin enda vart hægt að leggja til að samofin félagsleg- og fjármálaleg úrræði til bjargar einstaklingum í fjárhagsvandræðum standi ekki öllum til boða sem eru í svipaðri stöðu. Um er að ræða úrræði sem m.a. er ætlað að koma í veg fyrir neikvæð félagsleg áhrif fjárhagsvandræða svo sem upplausn fjölskyldna, vanrækslu barna og ör búsetuskipti.

Lögin yrðu sniðin að þeirri nýskipan í réttarfari sem komin er á, um aðskilnað dómsvalds og framkvæmdavalds. Beiðni um greiðsluaðlögun fæli sjálfkrafa í sér stöðvun allra fullnustugerða. Framkvæmd greiðsluaðlögunar yrði að sniða nokkuð eftir lögum um nauðasamninga og greiðslustöðvun, með nokkrum afbrigðum þó. Sýslumenn myndu að fengnum úrskurði annast um útgáfu kröfulýsingar þar sem skorað yrði á kröfuhafa að lýsa kröfum sínum, gjaldföllnum sem ógjaldföllnum. Réttaráhrif vanlýsinga yrðu svipuð eða hin sömu og gilda við gjaldþrot.

Byggt yrði á þeirri tvískiptingu sem norsku lögin gera milli frjálsrar greiðsluaðlögunar og þvingaðrar. Fyrstu hendi standi til boða endurgjaldslaus fjármálaráðgjöf og aðstoð til skipulagningar á fjármálum. Æskilegt er að það hlutverk sé á hendi sveitarfélaga. Sé ljóst að slík aðstoð nægi ekki eða henti ekki viðkomandi, taki við formleg og opinber tilraun til frjálsrar greiðsluaðlögunar. Heimild til slíkrar tilraunar yrði veitt af héraðsdómi og yrði heimild ókæranleg en synjun nyti kæruheimildar. Tækist ekki frjáls greiðsluaðlögun vegna andstöðu kröfuhafa eða af öðrum ástæðum yrði veitt heimild til þvingaðrar greiðsluaðlögunar með kæranlegum úrskurði.

Bæði frumvarp að frjálsri greiðsluaðlögun og þvingaðri yrði unnið af skuldara sjálfum, undir yfirumsjón sýslumanns. Það yrði gert þannig:

Að loknum kröfulýsingarfresti yrðu fjármál úrskurðarhafa falin í umsjón starfsmanna sýslumanns. Þessir starfsmenn væru í fyrsta lagi menntaðir á einhverju sviði fjármála, í öðru lagi lögfræði og í þriðja lagi með félags- eða sálfræðimenntun eða hefðu aðra sambærilega menntun eða reynslu. Einnig leggur nefndin til að heimilt verði að fela þetta hlutverk sveitarfélögum, fyrirtækjum eða félagasamtökum sem til þess yrðu löggilt.

Umsjónaraðili myndi boða skuldara til sín. Honum yrði falið að vinna upp greiðsluaðlögunaráætlun sína sjálfur, undir umsjón og með aðstoð.

Vinnu þessa væri æskilegast að framkvæma í hópi með öðrum í sömu stöðu. Vanda yrði undirbúning og hafa kennsluefni, eyðublöð, reiknilíkön og önnur slík tæki til staðar í aðlaðandi formi og þannig úr garði gerð að geti nýst utan þessa hóps.

Jafnframt beinni vinnu við úrlausn verklegra þátta greiðsluaðlögunarinnar færi sami hópur inn í nokkurskonar meðferðaráætlun sem tæki á félagslegum og sálfræðilegum orsökum vandans og ynni markvisst að uppbyggingu þeirra sem í hlut eiga. Mikið úrval efnis er til um þetta efni og reynsla hér innanlands og utan.

Nefndinni leggur til að kostnaði er fylgir útfærslu þessara hugmynda verði skipt milli ríkis og sveitarfélaga. Óumdeilanlega mun virk greiðsluaðlögun létta mikilli greiðslubyrði af

þessum aðilum þar sem reikna má með samdrætti í ýmisskonar félagslegum útgjöldum sem beint eða óbeint má rekja til þeirrar upplausnar sem langtíma fjárhagsvandræði leiða af sér. Til lengri tíma litið gæti greiðsluaðlögun leitt til sparnaðar í opinberum rekstri og aukinnar meðvitundar almenninga um fjármál sín. Því fylgir aukið aðhald í neyslu og almennur sparnaður.

Greiðsluaðlögun tæki til allra skulda, þ.m.t. skulda sem byggja á fasteignaveðum, ábyrgð þriðja manns, samningum með eignarréttarfyrrvara og kaupleigu.

Óveðtryggðar skuldir og skuldir sem ekki eru tryggðar með öðrum hætti yrðu meðhöndlaðar að meginstefnu eins og almennar kröfur í þrotabú aðila eða almennar kröfur undir samþykktum nauðasamningum. Með þeirri breytingu þó að greitt yrði af þeim í samræmi við getu þess er greiðsluaðlögun fær.

Tryggðar skuldir yrðu aðallega meðhöndlaðar með skuldbreytingum. Þær tækju í fyrsta lagi til uppsafnaðra vanskila og í öðru lagi til þess að lánstími yrði lengdur í allt að 10-15 ár. Lánskjör yrðu aðlöguð markaðsaðstæðum á hverjum tíma þ.a. ýmist gætu vextir lækkað eða hækkað frá áður umsömdum kjörum. Afleiddur kostnaður eins og kostnaður lögmannna myndi greiðast niður á skemmri tíma, sæta endurskoðun yfirvalda og greiðast samkvæmt úrskurði þeirra sé ekki um dæmndan málskostnað að ræða.

Veðtryggðar skuldir, eða skuldir tryggðar með öðrum hætti sem samkvæmt mati sýslumanns fengjust ekki greiddar af uppboðsandvirði eða við frjálsa sölu eigna eða innheimtaðgerðir gagnvart þriðja manni, myndu hlíta sömu meðferð og almennar kröfur og sæta niðurskurði. Hið sama myndi gilda um eftirstæða vexti af veðskuldum sem ekki myndu njóta forgangs við úthlutun uppboðsandvirðis.

Kröfur sem samkvæmt gjaldþrotalögum myndu njóta ríkisábyrgðar og/eða forgangs við gjaldþrotaskipti myndu verða innleystar af ríkisábyrgð líkt og gert er nú með slíkar kröfur í gjaldþrotabú. Ríkisábyrgð myndi ganga inn í réttarstöðu upphaflegs kröfuhafa og sæta greiðsluaðlögun.

Efni skuldari skilmála greiðsluaðlögunar myndu skuldir þær sem flokkast myndu sem almennar kröfur við gjaldþrotaskipti falla niður að greiðsluaðlögunartímabili loknu að því marki sem þær eru umfram getu skuldara. Lenging lána, breyting greiðsluskilmála, skuldbreyting vanskila og niðurfellingar myndu líta sömu skilyrðum. Brjótí hins vegar skuldari skilmála greiðsluaðlögunarinnar þannig að grundvelli hennar sé raskað, eða taki ekki þátt í þeirri vinnu sem á hann yrði lögð undir meðferð málsins, væri greiðsluaðlögun fallin niður og öll áhrif hennar, þ.m.t. skerðing krafna, lenging lána, breyting skilmála og skuldbreytingar.

Byggt yrði á því að íbúðarhúsnæði skuldara sem er af hæfilegri stærð yrði ekki selt til fullnustu skulda. Öðru máli gegnir um óhóflega stórt eða dýrt húsnæði. Það yrði selt og annað og hæfilegra húsnæði tryggt. Veðsett lausafé yrði að meginstefnu selt til fullnustu skulda sem á því hvíla og til þess að auka greiðslugetu skuldara, nema það sé nauðsynlegt til

framsærslu hans og fjölskyldu hans og innan hóflegra marka.

Líkt og gerist í nágrannalöndunum yrði hverjum skuldara einungis veitt greiðsluáðlögun einu sinni. Greiðsluáðlögun mætti hins vegar taka upp innan hinna 3-5 ára, breytist aðstæður skuldara af ófyrirséðum aðstæðum t.d. vegna sjúkdóma, slysa, atvinnuleysis eða af öðrum ófyrirséðum aðstæðum.

Tillögur nefndarinnar byggja að nokkru á hugtökum eins og „hóflegt húsnæði“ og hin noröku lög á því sem telja má skuldara „nægilegt“ til framsærslu. Nefndin leggur því til að samhliða frumvarpssemi um greiðsluáðlögun fari fram ítarleg úttekt og könnun á því hvað teljast megi „nægilegt“ til framsærslu og jafnframt að leitast yrði við að staðla hugmyndir um „hæfilegt“ íbúðarhúsnæði, en hvoru tveggja eru nauðsynlegar forsendur virkrar greiðsluáðlögunar.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. febrúar 2009

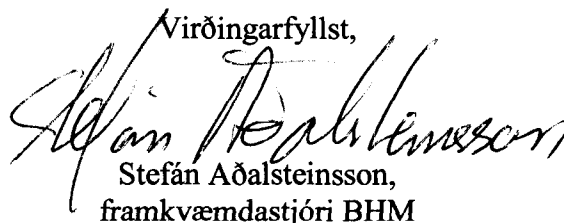
Efni: Frumvarp um breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti (greiðsluaðlögun), 281. mál.

Vísað er til bréfs nefndarritara, þar sem Bandalagi háskólamanna er gefinn kostur á að gefa álit sitt á lagafrumvarpi um greiðsluaðlögun.

BHM er mjög fylgjandi þeim breytingum sem fram koma í frumvarpinu og telur það jákvætt innlegg í vaxandi fjárhagsvanda heimilanna auk þess að færa lagaumhverfi einstaklinga í greiðsluerfiðleikum í betra horf og nær því sem gerist á Norðurlöndunum.

BHM vill þó gera athugasemd við ákvæði til bráðabirgða. Í fyrsta lagi felst óásættanleg mismunur í því að eingöngu veðkröfur í eigu sjóða eða fyrirtækja ríkisins skuli falla undir greiðsluaðlögun og brýtur væntanlega í bága við 65. grein stjórnarskrárinnar. Fjöldi fólks er með sín veðlán hjá sparisjóðum eða fyrirtækjum í þeirra eigu (s.s. Frjálsi Fjárfestingabankinn) og jafnframt eru lífeyrissjóðir landsins stórir lánveitendur til húsnæðiskaupa. Ekki verður við það unað að einstaklingum sé mismunað eftir því hvar þeir hafa valið að fjármagna húsnæðis kaup sín. Í öðru lagi er gerð alvarleg athugasemd við það að ákvæðið skuli vera tímabundið. Ljóst er að núverandi efnahagslægð á eftir að standa töluvert lengi og greiðsluerfiðleikar koma ekki sist í ljós í lok krepputímabils og í upphafi þess að efnahagslífið fer að taka við sér. Að mati BHM á í þessu tilfelli að setja lög til framtíðar en ekki tjalda til skamms tíma.

Einnig vill BHM benda á að aðstæður á Íslandi eru enn að mörgu leyti ólíkar því sem gerist á Norðurlöndunum hvað varðar ábyrgð þriðja manns. Ábyrgðarmannakerfið er enn mjög útbreitt og má þar sem dæmi taka að ábyrgðarmenn á námslánnum munu vera hátt í 50.000. Samkvæmt þessum lögum er það afdráttarlaust að þó að skuldari fái greiðsluaðlögun getur kröfuhafi gengið að því sem eftir er gefið hjá ábyrgðarmanni/ábyrgðarmönnum. Gildi þessara laga er því takmarkað að þessu leyti.

Virðingarfyllst,

Stefán Aðalsteinsson,
framkvæmdastjóri BHM

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 136/850
komudagur 12.2.2009



Reykjavík 12. febrúar 2009

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl.,nr. 21, 26. mars 1991 (greiðsluaðlögun), þskj. 507 – 281. mál.

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti varðandi greiðsluaðlögun og fagnar framlagningu þess.

BSRB leggur áherslu á að þær reglur sem eiga að gilda um framkvæmd greiðsluaðlögunar séu nánar skýrðar en gert er í frumvarpinu, sem og greinargerð þess, svo tryggja megi samræmi í framkvæmd. Þá telur BSRB að til verndar hagsmunum skuldara skuli skýrðar ítarlegar en gert er reglur varðandi umsjónarmann hans. Ljóst er að valdheimildir umsjónarmanns vegna einstaklings sem leitar greiðsluaðlögunar eru mun víðtækari en í tilvikum nauðasamninga lögaðila, þrátt fyrir að staðfestingu héraðsdómara þurfi á greiðsluáætlun.

Einnig leggur BSRB áherslu á að bráðabirgðaákvæði laganna verði endurskoðað með hliðsjón af því að jafnræðis sé gætt meðal skuldara. Er hér vísað til þess að ákvæðið tekur eingöngu til Íbúðalánasjóðs eða fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins.

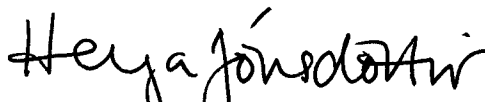
Þá leggur BSRB til að í stað orðsins „launþegi“ sé notað orðið „launamaður“.

Eftirfarandi athugasemdir BSRB við einstakar greinar frumvarpsins miða að því að gætt verði samræmis í framkvæmd greiðsluaðlögunar:

1. Í 1. gr. frumvarps (2. tölul. 63. gr. d.) segir að héraðsdómari geti synjað um heimild til að leita greiðslustöðvunar ef skuldari hefur hagað fjármálum sínum á verulega ámælisverðan hátt eða tekið fjárhagslega áhættu sem ekki var í samræmi við fjárhagsstöðu hans á þeim tíma sem til fjárhagsskuldbindingarinnar var stofnað. Í athugasemdum við 63. gr. d. segir að ekki sé gert ráð fyrir að þessi matskenndu atriði verði túlkuð rýmra en efni séu til. Þá kemur einnig fram að þegar skuldari glímur við verulegan fjárhagsvanda sé vissulega eitt og annað sem hljóti að hafa farið úrskeiðis hjá honum án þess að girt sé fyrir greiðsluaðlögun. BSRB telur að hafa verði í huga sú ráðgjöf sem skuldara var veitt við töku láns og jafnframt sú staðreynd að skuldara skuli hafa verið veitt lán í stöðu sem þessari. Því er eðlilegt að skírskotað sé til þeirra aðstæðna sem ríktu á síðastliðnum árum, það er auknum aðgangi að lánsfjármagni og skuldsetningu heimilanna í kjölfarið.
2. Í 1. gr. frumvarps (3. tölul. 63. gr. d.) segir að héraðsdómari geti synjað um heimild til að leita greiðsluaðlögunar ef til skulda hefur verið stofnað á þeim tíma er skuldari var greinilega ófær um að standa við fjárhagsskuldbindingar sínar. BSRB mótmælir því að slíkt skilyrði skuli vera sett í lög án þess að greint sé nánar frá viðmiðum við töku

ákvörðunar. Hér skal haft í huga að algengt er að skuldari getur hafa stofnað til frekari skulda með það að markmiði að tryggja framfærslu sína og fjölskyldu sinnar og/eða til að leysa úr þeim greiðsluvanda sem hann átti þegar við að glíma.

Fyrir hönd BSRB



Helga Jónsdóttir
framkvæmdastjóri



Alþingi
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Alþingi
Erindi nr. **P** 136/839
komudagur 12.2.2009

Reykjavík, 12. febrúar 2009

Efni: Umsögn um Frumvarp til laga um breytingar á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21 26. mars 1991 (greiðsluaðlögun).

Tilv: 2009020003

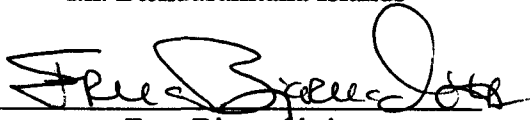
BÍ fagna framkomnu frumvarpi um greiðsluaðlögun, á þskj. 507.

BÍ leggja til að ákvæðum 63. gr. a. laga nr 21/1991, verði breytt á þann veg að lögin geti einnig náð til þess sem telja má einyrkjarekstur þar sem atvinna og heimili tvinnast að verulegu leiti saman.

Þessi breyting er nauðsynleg til þess að frumvarpið gagnist bændum en eins og kunnugt er tvinnast heimili og rekstur mjög oft þar saman og starfstöð búrekstrar er jafnframt heimili eigenda og fjölskyldna þeirra.

Með einyrkjarekstri er átt við rekstur þar sem vinnuframlag þeirra einstaklinga t.d. hjóna eða fjölskyldu sem stendur að búrekstri er uppistaðan í vinnuframlagi á viðkomandi búi. Hér má einnig tiltaka sjónarmið sem lúta að þjóðhagslegu mikilvægi rekstrar, í tilviki bænda með tilliti til matvælaöryggis og byggðamála. Rétt er einnig að benda á að í flestum tilvikum bænda er jörðin með öllum mannvirkjum, þ.m.t íbúðarhús, ein veðheild.

Virðingarfyllst
f.h. Bændasamtaka Íslands


Erna Bjarnadóttir

Aðfararbeiðnir, nauðungarsölumál og sala eigna 2006 - 2009

Neðangreindar upplýsingar eru teknar saman á grundvelli talna sem sýslumannsembættin sendu dóms- og kirkjumálaráðuneytinu þann 13. mars 2009

	2006			2007			2008			*2009		* til 13. mars 2009
	Aðfararb.	Nauðungars.	Sala eigna	Aðfararb.	Nauðungars.	Sala eigna	Aðfararb.	Nauðungars.	Sala eigna	Aðfararb.	Nauðungars.	Sala eigna
Embætti												
Akranes	499	101	4	534	91	10	621	88	10	335	60	7
Akureyri	1.425	369	21	1.720	513	58	1.830	478	53	433	156	12
Blönduós	548	73	8	360	47	5	296	29	5	97	14	0
Bolungarvík	85	40	2	100	26	8	100	59	6	28	4	0
Borgarnes	402	15		573	6		381	22		82	31	
Búðardalur	45	9	0	46	18	0	100	25	3	19	2	0
Eskifjörður	432	80	6	504	88	30	528	151	40	175	17	9
Hafnarfjörður	4.153	526	13	4.422	569	26	4.958	632	74	1.605	176	17
Hólmavík	84	29	3	37	17	2	49	16	3	4	6	1
Húsavík	494	123	3	580	151	9	340	119	19	154	14	1
Hvolsvöllur	435	103	20	421	94	13	517	108	16	140	36	5
Höfn	159	57	4	108	45	10	126	38	8	63	9	3
Ísafjörður	518	93	10	416	116	7	491	104	29	102	21	0
Keflavík	3.322	394	10	3.601	547	28	4.227	562	115	1.443	118	30
Kópavogur	4.256	500	10	4.171	558	6	4.530	638	16	1.640	136	1
Patreksfjörður	281	65	10	302	112	10	209	78	12	75	15	3
Reykjavík	19.129	2.509	91	19.758	2.482	137	18.541	2.277	161	4.616	400	48
Sauðárkrókur	285	138	3	257	54	6	261	87	4	79	28	0
Selfoss	1.720	338	14	2.099	618	92	2.419	618	129	827	307	40
Seyðisfjörður	880	129	8	624	83	13	723	94	37	237	8	0
Siglufjörður	153	95	3	202	89	5	191	121	4	75	27	3
Stykkishólmur	485	140	16	352	122	26	396	116	4	102	41	2
***Vestmannaeyjar												
Vík	99	20	1	103	18	1	176	15	0	24	5	0
	39.889	5.946	260	41.290	6.373	502	42.010	6.475	748	12.355	1.631	182
**Meðaltal á mánuði:	3.324,10	495,5	21,67	3.441	531,1	41,8	3.500,83	539,58	62,33	4.942	652,4	72,8
** Meðaltal árið 2009 er fengið þannig að deilt er í fjöldann með 2,5, þar sem komið er fram í miðjan mars.												
*** Ekki bárust upplýsingar frá Vestmannaeyjum.												
Með sölu eigna er átt við fasteignir sem fara alla leið í nauðungarsöluferlinu.												
Taka skal tölum á árinu 2009 með ákveðnum fyrirvara, þar sem það kann að vera að ekki séu lagðar inn beiðnir vegna ástands mála í dag.												

Alþingi
Erindi nr. P/36/1310
Komudagur 18.3.2009

Dóms- og kirkjum. ráðuneytið

Alþingi
Erindi nr. P 136/1286
komudagur 18.3.2009

Minnisblað um greiðsluaðlögun og verkefni sýslumanna.

17. mars 2009.

Í gær komu saman sýslumaðurinn í Kópavogi, sýslumaðurinn á Akranesi, fulltrúi sýslumannsins í Reykjavík, og lögfræðingar frá Tollstjóra og fjármálaráðuneytinu til að ræða greiðsluaðlögun og hlutverk sýslumanna í því ferli. Þessir aðilar voru sammála um að það væri vel framkvæmanlegt að sýslumaður tæki að sér umsjón með greiðsluaðlögun en tóku jafnframt fram að sú tilhögun stingi í stúf við fyrirkomulag annarra úrræða gjaldþrotaskiptalaga. Jafnframt töldu þeir að ódýrara væri ríkið að fela sýslumönnum að annast aðstoð við skuldara í greiðsluaðlögun heldur en að fela það lögmönnum. Töldu þeir heppilegast að fela sýslumanninum í Kópavogi að annast um greiðsluaðlögunina fyrir allt landið. Fram kom að sýslumaðurinn gæti falið þremur starfsmönnum sínum að annast um umsjón með greiðsluaðlöguninni, með því að fela Tollstjóranum í Reykjavík innheimtu vanskila opinberra gjalda sem til meðferðar eru hjá embættinu. Tekið skal fram að um ólöglærða starfsmenn er að ræða.

Eftir fundinn voru settir fram eftirfarandi punktar sem sýslumaðurinn í Kópavogi sendi ráðuneytinu til skoðunar:

„Skv. breytingatillögu allsherjarnefndar er umsjón með greiðsluaðlögun á hendi sýslumanns eins eða fleiri eða annars opinbers aðils, samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra.

- *Sýslumaður fær skv. þessu hlutverk umsjónarmanns og sinnir því á sama hátt og lögmáður hefði gert. Gjaldþrotalög gilda um starf sýslumanns sem umsjónarmanns. Málsmeðferðarreglur frumvarpsins sýnast geta gilt óbreyttar þó sýslumaður fari með umsjónarmannshlutverkið í stað lögmanna.*
- *Skv. 2. gr. stjórnarsýslulaga gilda þau ekki um nauðasamninga sem þá væntanlega tekur til greiðsluaðlögunar. Ákvarðanir sýslumanns varðandi greiðsluaðlögun sæta því ekki kæru til æðra stjórnvalds, heldur yrði eftir atvikun vísað til héraðsdóms.*
- *Almennar vanhæfisreglur gilda um sýslumann, en þó þarf að tryggja að ef sýslumaður sem er umsjónarmaður hefur til meðferðar aðfarar- eða nauðungarsöllumál á hendur skuldaranum leiði það ekki til vanhæfis.*
- *Samræma þarf málsmeðferðarreglur greiðsluaðlögunar vegna samningskrafna og greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði. Gera má ráð fyrir að algengt verði að fasteignaeigandi þurfi einnig greiðsluaðlögun vegna samningskrafna og því heppilegast að reka þetta sem eitt mál frá upphafi.*“

Ráðuneytið telur mjög mikilvægt að vandað sé til þessarar mikilvægu lagasetningar um greiðsluaðlögun sem margir landsmenn bíða eftir. Ráðuneytið óskaði því eftir stuttri umsögn réttarfarsnefndar um það sem fram kemur í framangreindum punktum.

Hjá réttarfarsnefnd kemur fram að þær reglur sem settar eru fram í lögum um gjaldþrotaskipti byggja á því að sjálfstætt starfandi lögmennt, sem njóta réttinda og bera skyldur eftir sérstökum lögum vinni verk við nauðasamningsumleitarnir og gjaldþrotaskipti eftir sérstökum málsmeðferðar- og siðareglum. Málsmeðferðarreglur gjaldþrotaskiptalaga eru settar upp á þeim grunni að fyrir séu ítarlegar reglur um þá sem sinni þeim störfum umsjónarmanna með nauðasamningum og skiptastjórn gjaldþrota búa og er því ekki verið að taka þær reglur fram í gjaldþrotaskiptalögum þar sem þær er að finna á öðrum stöðum. Er hér um að ræða m.a. reglur lögmannalaga um hværnig lögmennt skulu haga sér í störfum sínum, siðareglur og eftirlit með lögmonnum. Ef aðilum utan lögmannastéttar eru falin þessi verkefni þá skortir þessar reglur því þær eiga ekki við um aðra en lögmennt.

Reglur í gjaldþrotaskiptalögum ná ekki að fylla í þá eyðu sem þá skapast. Stjórnssýslulög gilda ekki svo sem tekið er fram í þeim lögum né óskráðar meginreglur stjórnssýsluréttar. Hvað varðar vanhæfi sýslumanna vegna aðfarar- eða nauðungarsöllumála og innheimtu opinberra gjalda sem hann hefur til meðferðar á hendur þeim sem á sama tíma er skjólstæðingur hans í greiðsluaðlögunarferli er vandamál út af fyrir sig. Eins og fram kemur hjá sýslumönnum þyrfti að setja reglur um undanþágu frá almennum vanhæfisreglum. Er þá vandséð hvaða reglur sýslumaður skal hafa í heiðri verði hæfi hans véfengt.

Skýrt kemur fram hjá réttarfarsnefnd að ef fela eigi sýslumönnum það verkefni að vera skuldara til aðstoðar í greiðsluaðlögunarferli yrði að gera þá umgjörð með öðrum hætti en gengið er út frá í því frumvarpi sem til meðferðar er nú í þinginu. Slík greiðsluaðlögun yrði að vera í sérögum með öllum þeim nauðsynlegu reglum sem því nýja umhverfi tilheyra en getur ekki verið breyting á nauðasamningakafli gjaldþrotaskiptalaga.

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
b.t. Allsherjarnefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Alþingi
Erindi nr. P 136/823
komudagur 12.2.2009

11. febrúar 2009
Tilvísun: 2009020025

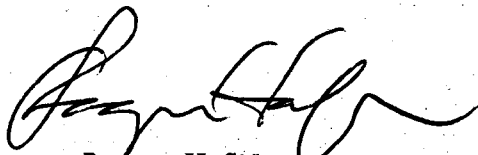
Frumvörp til laga um gjaldþrotaskipti o.fl., 281. mál, (greiðsluaðlögun), 278. mál, (skuldaaðlögun) og frumvarp til laga um greiðsluaðlögun 275. mál.

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvupósts dags. 6. febrúar 2009 þar sem sent var til umsagnar frumvörp til laga um gjaldþrotaskipti o.fl., 281. mál, (greiðsluaðlögun), 278. mál, (skuldaaðlögun) og frumvarp til laga um greiðsluaðlögun 275. mál. Framangreind frumvörp hafa það að markmiði að gefa einstaklingum sem glíma við verulega fjárhagserfiðleika kleift að endurskipuleggja fjármál sín.

Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpi til laga um gjaldþrotaskipti o.fl., 281. mál, liggur ekki fyrir hvaða áhrif frumvarpið, verði það að lögum, hefur á Íbúðalánasjóð eða fjármálastofnanir í eigu ríkisins umfram þær afskriftir lána sem eru fyrirsjáanlegar eftir að þrengdi að í efnahagskerfinu. Fjármálaeftirlitið hefur engar forsendur til að meta hvaða mögulegu áhrif slík úrræði hafa fyrir Íbúðalánasjóð og fjármálastofnanir í eigu ríkisins. Hins vegar má almennt ætla að greiðsluaðlögunarúrræði einstaklinga sé til þess fallið að bæta innheimtu skulda.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ


Ragnar Hafliðason


Árni Huldur Sveinbjörnsson

Alþingi
Erindi nr. P 136/1209
komudagur 11.3.2009

Fjármálaráðuneytið, 11. mars 2009.

Tillaga vegna frumvarps dmrh. um breyting á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21 26. mars 1991 (nauðasamningar til skuldaaðlögunar); þskj. 507 – 281. mál.

Í grein frumvarpsins sem lagt er til að verði 63. gr. d laganna segir nú í 3. mgr.:

„Um skipun og stöðu umsjónarmanns með skuldaaðlögun fer skv. 2. mgr. 39. gr. en kostnaður af henni, þar á meðal þóknun hans, greiðist úr ríkissjóði samkvæmt ákvörðun héraðsdómara.“

Lagt er til að í stað málsgreinarinnar komi:

„*Umsjón með skuldaaðlögun er á hendi sýslumanns, eins eða fleiri, samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra.*“

Fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins gerði í kostnaðarumsögn sinni með frumvarpi dmrh. ráð fyrir að málafjöldi vegna greiðsluaðlögunar verði á bilinu 100-200 mál á ári og kostnaður ríkissjóðs um 25 til 50 m.kr. á ári. Sá fyrirvari var gerður í umsögninni að mikil óvissa sé um hversu margir muni koma til með að nýta sér þetta úrræði. Auk þess er erfitt að meta hversu stór hluti umsækjanda muni fá heimild dómstóla til nauðasamningsumleitana.

Aðilar sem fengið hafa frumvarpið til umsagnar hafa margir bent á þessa óvissu og leitt að því líkum að málafjöldinn verði fremur talinn í þúsundum heldur en hundruðum. Ofangreind tillaga lýtur að því að í stað þess að hverjum þeim sem veitt er heimild til að leita nauðasamninga til skuldaaðlögunar sé skipaður sérstakur umsjónarmaður, verði hlutverk umsjónarmanns falið sýslumönnum, einum eða fleiri. Með slíku fyrirkomulagi væri hægt að spara umtalsverða fjármuni og jafnframt myndi það tryggja jafnræði milli einstaklinga í greiðsluaðlögunarmálum.

Sýslumannsembættin fara flestir með innheimtu fyrir ríkissjóð í sínum stjórnsýsluumdæmum en fjármálaráðherra er heimilt skv. lögum um tekjuskatt að ákveða með reglugerð að sami innheimtumaður annist innheimtu í fleiri en einu umdæmi. Ekki verður því hætt á hagsmunaárekstrum þegar fulltrúi þess sýslumannsembættis sem dómsmálaráðherra tilnefnir gegnir hlutverki umsjónarmanns með nauðasamningi til skuldaaðlögunar.

Alþingi
Erindi nr. P 136/838
komudagur 12.2.2009



Reykjavík, 12. febrúar 2009

Allsherjarnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn Hagsmunasamtök heimilanna um frumvarp til laga um greiðsluaðlögun nr. 281.

Almennt:

Hagsmunasamtök heimilanna (HH) telja að frumvarp nr. 281 (eitt af þremur frumvörpum sem þau fengu til umsagnar) gangi hvað lengst til að mæta þörfum heimila/fjölskyldna sem gætu þurft á greiðsluaðlögun að halda vegna greiðsluvanda. Samtökin setja því hér með fram tillögur að breytingum á frumvarpi nr. 281.

Þó að HH fagni frumvarpinu þá vilja samtökin leggja til breytingar til aukins jafnræðis fyrir þá sem komast í greiðsluvanda. Meginmarkmið breytingatillagna þessara er að auka jafnræði og koma í veg fyrir að einstaklingar séu útilokaðir frá því að geta nýtt sér þessa leið. Í fyrsta lagi á grundvelli þess hvers eðlis skuldir þeirra eru, í öðru lagi á grundvelli þess hvar er til þeirra stofnað, eða hverjir kröfuhafar eru, og í þriðja lagi á grundvelli þess hvernig þeir hafa aflað sér tekna síðustu ár. Að auki vilja HH leggja áherslu á að frumvarpið getur aðeins leyst vanda þeirra sem eru hvað verst staddir og lenda í greiðsluþroti en alls ekki vanda allra heimila í landinu. Samtökin vilja því hér einnig koma á framfæri upplýsingum til allsherjarnefndar um áherslur og kröfugerð sína með tilliti til stöðu heimilanna í landinu vegna efnahagskreppunnar og fjármálahrunsins.

Hagsmunasamtök heimilanna leggja áherslu á að bráðaaðgerðir stjórnvalda felí í sér eftirfarandi:

- Almennar leiðréttingar á gengis- og verðtrygðum lánum heimilanna.
- Afnám verðtryggingar.
- Jöfnun á áhættu milli lánveitenda og lántakenda.
- Að veð takmarkist við þá eign sem sett er að veði.
- Samfélagslega ábyrgð lánveitenda.

Kröfur samtakanna um bráðaaðgerðir vegna stöðu heimilanna í landinu eru eftirfarandi:

Aðgerð #1: Tafarlaus tímabundin stöðvun fjárnáma og nauðungaruppboða heimila

Lýsing: Að lög verði sett sem komi tímabundið í veg fyrir fjárnám og nauðungaruppboð íbúðarhúsnæðis til 1. nóvember 2009, á meðan unnið er í að útfæra aðrar aðgerðir fyrir heimilin í landinu.

Aðgerð #2: Leiðrétting á gengistrygðum íbúðalánnum (framkvæmt samtímis aðgerð #3)

Lýsing: Boðið verði upp á að gengistrygð íbúðalán verði umreiknuð sem verðtrygð krónulán frá lántökudegi hvers lántakanda.

Aðgerð #3: Leiðrétting á verðtrygðum íbúðarlánnum (framkvæmt samtímis aðgerð #2)

Lýsing: Verðbótapáttur, frá og með 1. janúar 2008, takmarkist við efri mörk verðbólgu markmiðs Seðlabanka Íslands, eða að hámarki 4%. Aðgerð þessi verði fyrsta skrefið sem stigið verður til afnáms verðtryggingar.

Aðgerð #4: Frumvarp til laga um greiðsluaðlögun


þannig að jafnræðis sé gætt og að aðgerðin sem slík sé almennari og mismuni ekki fólki byggt á eðlis skulda, hvar stofnað er til þeirra eða þess hvernig fólk hefur aflað sér tekna.


Breytingatillögur á frumvarpi til laga. þskj. 507 - 281 mál :

1. Í 63. gr. a þar sem kveðið er á um að lögin nái ekki til einstaklinga sem undangengin þrjú ár hafa borið ótakmarkaða ábyrgð á atvinnustarfsemi. Þessa setningu þarf að fella út til að gæta jafnræðis m.t.t. þess hvernig einstaklingar hafa aflað sér tekna. Hér mætti þó skilgreina að greiðsluaðlögunin nái ekki til skulda sem stofnað er til vegna atvinnustarfsemi og þ.m.t. vörsluskatta.
2. Mikilvægt er að það komi fram með skýrum og afgerandi hætti í lögunum að greiðsluaðlögunarúrræðið nái einnig til veðskulda en ekki eingöngu skammtímaskulda og þannig sé tryggt jafnræði m.t.t. þess hvernig er stofnað til skulda. Að öðrum kosti má túlka lögin þannig að fyrst og fremst þeir sem lenda í greiðsluörðugleikum vegna skammtímaskulda geti nýtt sér greiðsluaðlögunarúrræði.
3. Mikilvægt er að greiðsluaðlögun nái einnig til veðlána sem stofnað hefur verið til hjá öðrum lánastofnunum en ríkisbönkunum og Íbúðalánasjóði og þannig tryggt jafnræði m.t.t. þess hverjir lánveitendur eru. Hér er vísað í bráðabirgðaákvæði og athugasemda (I) með frumvarpinu.
4. Í 63. gr. g, tölulið 3, má bæta við einni málsgrein til að gera það skýrara hvaða reglur gilda um það hvað gerist þegar kröfuhafi lýsir ekki kröfu sinni. Lagt er til að það verði sett fram með eftirfarandi setningu: „Ef kröfu hefur ekki verið lýst innan kröfulýsingarfrests þá fellur hún niður varanlega.“

Að lokum er mikilvægt að umsjónarmaður sé staðsettur hjá hlutlausum þjónustu- og framkvæmdaraðila s.s. eins og Ráðgjafarstofu heimilanna.

F.h. Hagsmunasamtaka heimilanna


Ásta Rut Jónasdóttir, formaður


Arney Einarsson, ritari

Alþingi
Allsherjannefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 136/840
komudagur 12.2.2009

Reykjavík, 11. febrúar 2009

200902298

5.00

GG

Efni: Umsögn Íbúðalánasjóðs um þingmál 281, greiðsluaðlögun, 278, skuldaaðlögun og mál nr. 275, frumvarp til laga um greiðsluaðlögun

Með tölvupósti dags.6. febrúar voru ofangreind þingmál send íbúðalánasjóði til umsagnar. Þar sem frumvarp um breytingu á lögum um gjaldprotaskipti sem snúa að greiðsluaðlögun eru efnislega nær samhljóða frumvarpi um skuldaaðlögun telur undirrituð nægilegt að veita umsögn um fyrra málið enda er þar að finna ákvæði sem snertir beinlínis hagsmuni Íbúðalánasjóðs en efni þingmáls nr. 278 tekur ekki til veðskulda en allar kröfur sem Íbúðalánasjóður innheimtir eru veðkröfur.

X

Almennt um frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldprotaskipti o.fl. nr. 21 26. mars 1991 (greiðsluaðlögun)

Almennt séð virðist frumvarpið vera mjög skýrt ítarlegt og sömuleiðis er greinargerð vönduð og ítarleg.

Íbúðalánasjóður er mjög fylgjandi því því að til staðar séu úrræði sem gert er ráð fyrir í frumvörpunum og þeirri meginhugsun sem liggur að baki þeirra.

Þó er rétt að vekja athygli á því að sú framkvæmd sem þarna er lögð til er vægast sagt flókin og virðist einnig geta orðið verulega kostnaðarsöm fyrir ríkissjóð. Gert er ráð fyrir því að héraðsdómari sem fellist á umsókn, skuldara um að leitað verði eftir greiðsluaðlögun, leggi fram tryggingu að fjárhæð kr. 250.000 fyrir kostnaði við greiðsluaðlögun og kostnaður við greiðsluaðlögun á að greiðast úr ríkissjóði. Miðað við þær skyldur sem á umsjónarmann eru lagðar virðist þessi fjárhæð vart muni duga fyrir kostnaði við greiðsluaðlögun nema í allra einföldustu málum. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að umsjónarmenn séu löglaugar, sbr. hæfisskilyrði skiptastjóra samkvæmt gjaldprotalögum.

Við þær aðstæður sem nú ríkja í þjóðfélaginu má þess vænta að veruleg ásókn verði í þetta úrræði. Má því búast við verulega auknu og breyttu álagi hjá dómstólum með tilheyrandi kostnaði. Þeim eru ætluð ærin verkefni þ.e. að skrifa bréf til allra þekktra kröfuhafa, senda innköllun í lögbirtingarblað, boða og halda fundi með kröfuhöfum, gera frumvarp að greiðsluaðlögun og ákveða hvort mælt sé með greiðsluaðlögun eða ekki og einnig að fara yfir frumvarp um greiðsluaðlögun með skuldara. Rétt er að vekja athygli á því að þetta gæti leitt til misræmis í framkvæmd þar sem margir og mismunandi umsjónarmenn geta metið aðstæður umsækjenda og ástæður greiðsluvanda á mismunandi hátt.

Gert er ráð fyrir því að Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna aðstoði fólk við að setja fram umsókn og gert er ráð fyrir auknum kostnaði við rekstur Ráðgjafastofunnar, ekki kemur hinsvegar fram í frumvarpinu að gert sé ráð fyrir því að bæta þurfi við starfsfólki hjá dómstólum.

Um ákvæði til bráðabirgða:

Þrátt fyrir að með þessu ákvæði sé gildissvið laganna víkkað svo að ákvæðið felur í raun í sér grundvallarbreytingu á efni frumvarpsins er ákvæðið óljóst og ónákvæmt og nær enga útfærslu á efni ákvæðisins að finna í greinargerð.

Ekkert er kveðið á um hvernig skuli meta hvaða veðkröfur standa utan verðmætis hinnar veðsettu eignar. Eðlilegt væri að skýr ákvæði kæmu fram um þetta í lögum til þess að tryggja jafnræði í framkvæmd. Þannig vantar leiðbeiningar um hvernig skuli áætla verðmæti eignar en nauðsynlegt hlýtur að vera að ákveðin viðmið gildi almennt í þessu efni. Einnig er rétt að vekja athygli á því að í ákvæðinu er kveðið á um að heimilt sé að kveða á um fleiri gjalddaga,

greiðslufrest um tiltekinn tíma, nýjan lánstíma og skuldbreytingu vanskila þeirra lána sem standa innan veðs. Þarna er skuldaranum með atbeina umsjónarmanns veitt mjög rúm heimild til að ákveða sjálfur skilmála lána sinna án þess að kröfuhafi hafi nokkuð um það að segja. Óeðlilegt er að skuldari sjálfur geti ráðið hvernig farið er með kröfur sem í reynd eiga að falla utan greiðsluaðlögunar. Eðlilegra er að þessi heimild sé hjá Íbúðalánasjóði og eftir atvikum annarra kröfuhafa. Þannig má benda á að ef talin er þörf á rýmri heimildum til skilmálabreytinga en nú þegar er að finna í lögum um Íbúðalánasjóð væri rétt að breyta lögum í þá átt.

Þá felur ákvæðið í sér gífurlegt misrétti gagnvart skuldurum þar sem gert er ráð fyrir því að þeir skuldarar sem eru með íbúðalán hjá Íbúðalánasjóði eða fjármálastofnunum í eigu ríkisins eigi kost á því að fá hluta krafna sem teljast til veðkrafna niðurfelldan en þeir sem hafa tekið lán hjá lífeyrissjóðum eða t.d. sparisjóðum eiga þess engan kost. Eðlilegast og sanngjarnast er að sömu reglu gildi um allar veðkröfur sem á annað borð kunna að standa utan veðs.

Til að finna verð íbúðar má t.d. hugsa sér að miðað verði við fasteignamat eða margfeldisstuðul þess skv. söluverði s.l. 6 mánaða. Öll veðlán innan mats fá sömu meðferð, þ.e. frestun lenging skuldbreyting vanskila. Öll veðlán utan verðmat sem og aðrar skuldir fá einnig tiltekna meðferð svo sem mælt er fyrir í frumvarpinu, þ.e. niðurfelling að hluta eða í heild, eða jafnvel greiðslufrestun.

Nauðsynlegt er að gæta þess að veðkröfur verði ekki endanlega felldar brott fyrr en greiðsluaðlögun er lokið þannig að kröfuhafar eigi ekki á hættu að missa rétt ef skuldari stendur ekki við samkomulag skv. greiðsluaðlögun. Þá þyrfti einnig að skoða hvort rétt væri að setja inn sérstakt ákvæði um bann við aðför á gildistíma greiðsluaðlögunar.

Það er algert grundvallaratriði að allir skuldarar sitji við sama borð í þessu efni. Ekki á að skipta máli hvort lánveitandi er Kaupþing eða Sparisjóður. Þá teljum við heldur ekki að skipta eigi máli hvort skuldari er launþegi eða hefur haft sjálfstæðan atvinnurekstur. Eðlilegt er að meðhöndla aðstæður allra sem falla undir skilyrði laganna með sama hætti. Í þessu sambandi ber að gæta þess að sé annað hjóna í sjálfstæðum atvinnurekstri en hitt launamaður skapast vandi, á þá maki þess sem atvinnureksturinn stundar ekki rétt á greiðslujöfnun?

Þá er einnig verulega hallað á Íbúðalánasjóði og fjármálastofnanir í eigu ríkisins en þeim er einum veðhafa ætlað að fella niður veðskuldir sínar sem standa utan verðmætis veðs, eða að sæta lækkun þeirra. Ekki virðist heldur girt fyrir að aðrir kröfuhafar sem og nýir lánardrottnar geti leitað fullnustu í eignum skuldara eftir sem áður. Þannig gæti Íbúðalánasjóður (eða fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins) verið búinn að fella niður kröfur vegna ákvæða um greiðsluaðlögun og aðrir kröfuhafar sem á eftir væru í veðröð og héldu sínum kröfum vakandi gætu þar með öðlast stöðu til að þvinga gerðarpöla og jafnvel öðlast betri rétt heldur en aðrir kröfuhafar.

Þá er í ákvæðinu tilgreint að ekki þurfi samþykki síðari veðhafa fyrir skilmálabreytingum samkvæmt ákvæðinu. Í þessu sambandi er rétt að benda á að ef skilmálabreytingin skerðir rétt síðari veðhafa er ekki unnt að binda hann við hana án hans samþykkis.

Svo sem fram kemur í upphafi er frumvarpið að meginstefnu til greinargott og skýrt og að auki eru ýtarlegar skýringar í greinargerð. Framkvæmd sú sem lögð er til þ.e. að láta héraðsdóm fjalla um umsóknir myndi líklega duga þrýðilega við venjulegar aðstæður en gæti orðið tafsöm og flókin þegar málafjöldi er mikill, eins og vænta má á næstu mánuðum og árum, auk þess sem hún gæti haft í för með sér verulegan kostnað fyrir ríkissjóð.

Umsögn um mál nr. 275, frumvarp til laga um greiðsluaðlögun

Hér er mælt fyrir um almenna greiðsluaðlögun í sem eru í sérstökum lögum en ekki hluti af gjaldþrotalögum. Almennar kröfur sem og veðkröfur sem falla utan verðmætis veðs falla undir. Frumvarpið er einfalt og auðskiljanlegt. Ekki er talin ástæða til þess að fjalla sérstaklega um einstakar greinar frumvarpsins en rétt þykir að segja nokkur orð um frumvarpið almennt.

Gengið er út frá því að greiðsluaðlögun hafi í för með sér ávinning fyrir skuldara, lánardrottna og samfélagið í heild, svo sem greinir í athugasemdum við frumvarpið.

Hér er mælt fyrir um að umsóknum um greiðsuaðlögun skuli beint til sýslumanna sem síðan afgreiði þær. Ýmis rök geta mælt með þeirri framkvæmd. Greiðsluaðlögun yrði þannig stjórnvaldsathöfn og félli undir reglur stjórnsýsluréttar. Gert er ráð fyrir því að sýslumaður fjalli um umsóknir sem berist á stöðluðu eyðublaði eftir samræmdum reglum Dómsmálaráðuneytisins, þetta fyrirkomulag virðist í fljótu bragði geta aukið líkur á samræmingu við afgreiðslu umsókna, auk þess sem sýslumannsembætti eru afgreiðslustofnanir hver í sínu umdæmi og einstaklingar eiga líklega auðveldara með að snúa sé þangað með umsókn um greiðsluaðlögun heldur en til héraðsdómara. Eins og í frumvarpi um breyting á lögum um gjaldprotaskipti, vantar sárlega skýrari ákvæði um hvernig skuli meta hvaða kröfur standa utan veðs, en nauðsynlegt er að hafa samræmda og skýra reglu þess efnis.

Hinsvegar verður ekki hjá því komist að benda á það þar sem greiðsluaðlögun skv. frumvarpinu felur í sér þvingaða niðurfellingu á eignarrétti kröfuhafa, þurfi hún eðli máls samkvæmt að byggjast á ákvörðun dómara en ekki stjórnvalds, sem mælir aftur á móti gegn því að þessi leið sé vafin. Þetta á sérstaklega við ef farin verður sú leið að fella niður veðkröfur sem standa utan verðmats hinnar veðsettu eignar. Þá er afar brýnt að dómari leggi sjálfstætt mat á það verðmat fasteignarinnar ef ágreiningur er um það hjá aðilum máls.

Helsti kostur frumvarpsins er að það er almennt þ.e. tekur til allra krafna. Þá virðist það í fljótu bragði vera ódýrara í framkvæmd og virkar aðgengilegra fyrir skuldara. Ekki verður séð að viðurhlutameira sé að mæla fyrir í lögum um niðurfellingu veðkrafna sem standa utan verðmætis veðsins heldur en almennar kröfur. Þá eru í frumvarpinu gagnleg og skýr ákvæði um endurmat, niðurfellingu breytingu á greiðsluaðlögun ef tilefni verður til slíks.

Svo sem tekið er fram í upphafi umsagnar þessarar má færa að því rök að við aðstæður þær sem nú hafa skapast og sér ekki fyrir endann á sé brýn þörf á einföldum, ódýrum og skilvirkum úrræðum til að leysa úr alvarlegum og viðvarandi greiðsluvanda heimilanna. Þá vaknar sú spurning hvort önnur þessara leiða sem hér hefur verið fjallað um uppfylli þessi viðmið.

Til greina kemur að okkar mati að gera breytingar á þessu frumvarpi á þá leið að opinberri stofnun, verði falið að aðstoða umsækjendur við að útbúa umsókn og stilla upp tillögum að greiðsluaðlögun, endurgjaldslaust. Síðan væri dómara falið að úrskurða um hvort greiðsluaðlögun ætti að ná fram að ganga. Slíkt gæti leitt til sparnaðar og skilvirkni við meðferð þessara mála.

Virðingarfyllt,

f.h. Íbúðalánasjóðs
Gunnhildur Gunnarsdóttir,
sviðsstjóri lögfræðisviðs

Alþingi
Erindi nr. P 136/821
komudagur 12.2.2009

Nefndasvið Alþingis

Allsherjarnefnd

Austurstræti 8—10

150 Reykjavík

Reykjavík, 11. febrúar 2009

Efni: 281 mál, 278. mál og 275 mál.

Leitað hefur verið eftir umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða (LL) á 281 máli, 278. máli og 275 máli núverandi þings. Eftirfarandi umsögn er unnin fyrir LL en ekki hefur gefist tími til að kynna það fyrir stjórn né einstökum lífeyrissjóðum innan samtakanna.

Lífeyrissjóðir lána sjóðfélögum sínum fasteignaveðlán. Því eiga þeir mjög takmarkaðar kröfur á hendur einstaklingum sem skilgreindar eru sem samningskröfur. Við athugun á frumvörpunum verður ekki séð að tilefni sé fyrir lífeyrissjóði að gera efnislegar athugasemdir við þau né heldur leggja mat á hvert þeirra er helst til þess fallið að ná þeim tilgangi sem þeim er ætlað.

LL þakka fyrir að hafa fengið tækifæri til að kynna sér efni málanna og veita umsögn um þau og lýsa yfir fullum vilja til að taka þátt í frekari umfjöllun um þau sé þess óskað af nefndinni.

Virðingarfyllst

f.h. LL



Stefán Árni Auðólfsson hdl.

LSR

Alþingi
Erindi nr. P 136/880
komudagur 18.2.2009

Allsherjarnefnd
Elín Valdís Þorsteinsdóttir, nefndarritari.
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. febrúar 2009.

Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um breyting á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21 26. mars 1991 (greiðsluaðlögun) Þskj. 507 – 281. mál.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands fékk til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um breyting á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl.

Í frumvarpinu eru lögð til nýmæli um sérstakt úrræði fyrir einstaklinga sem glíma við verulegan fjárhagsvanda. Um er að ræða nauðasamnings til greiðsluaðlögunar og lagt er til grundvallar að beitt sé gildandi reglum um nauðasamninga í III. þætti núgildandi laga með þeim frávikum sem reglur frumvarpsins hafa að geyma. Eftirfarandi er yfirferð laganefndar um þau álitæfni sem tengjast ákvæðum frumvarpsins:

Athugasemdir við einstakar greinar:

Ákvæði 63. gr. b heimilar að með greiðsluaðlögun megi kveða á um algera eftirgjöf samningskrafna, hlutfallslega lækkun þeirra, gjaldfrest á þeim, greiðslu þeirra með hlutdeild í afborgunarfjárhæð o.fl. Í athugasemdum með frumvarpinu er fjallað um að sambærileg takmörkun á tegund krafna eigi við um greiðsluaðlögun og nauðasamninga, sbr. ákvæði 28. gr. laganna. Laganefnd telur að taka þurfi af skarið með tilvísun til ákvæðis 28. gr. til þess að taka af allan vafa um að greiðsluaðlögun nær ekki til þeirra krafna sem í því ákvæði eru talin. Er það mikilvægt í ljósi þess að ákvæði frumvarpsins eiga að vissum skilyrðum uppfylltum að taka til einstaklinga sem hafa stundað atvinnurekstur og gætu því verið til staðar kröfur sem nyту forgangs við gjaldþrotaskipti á búi skuldarans.

Þess ber jafnframt að geta að ákvæðið er mjög opið og er ólíkt t.a.m. lögunum í Noregi þar sem greiðsluaðlögunartímabilið er fimm ára afmarkað tímabil þar sem kyrfilega er ákveðið í lögunum að skuldarinn skuli lifa mjög sparsamt og ekki stofna til neinna nýrra skuldbindinga sem gætu valdið kröfuhöfum tjóni. Með frumvarpinu er ekki kveðið á um neinar slíkar skyldur skuldara hvorki varðandi stofnun nýrra skuldbindinga né hvað séu eðlilegir og sparsamir lifnaðarhættir skuldara sem hafa hlotið greiðsluaðlögun.

Í 63. gr. d er fjallað um ástæður sem skuli leiða til þess að héraðsdómari synji um heimild til að leita greiðsluaðlögunar auk heimilda til að leita nauðasamnings. Skilyrðin eru í sex töluliðum. Samkvæmt 2. tölulið skal héraðsdómari synja um heimild til greiðsluaðlögunar ef skuldari hefur hagað fjármálum sínum á verulega ámælisverðan hátt eða tekið fjárhagslega áhættu sem ekki var í samræmi við fjárhagsstöðu hans á þeim tíma sem til fjárhagsskuldbindingarinnar var stofnað.

Að mati laganefndar er þetta mjög matskennt orðalag og litla sem enga leiðsögn er að finna um túlkun ákvæðisins í athugasemdum með frumvarpinu. Það eina sem tilgreint er í athugasemdum er að ekki sé gert ráð fyrir að þessi atriði verði „skýrð rýmra en efni eru til”. Telur laganefnd það mjög óheppilegt að skilyrði laganna séu háð mati á því hvað teljist ámælisvert eða óeðlileg fjárhagsleg áhætta, sem er þar að auki mjög afstætt. Til að mynda kann ein-

hverjum að finnast það óeðlileg fjárhagsleg áhætta að stofna til skuldbindingar í annarri mynt en þeirri sem skuldari vinnur sér inn tekjur á meðan öðrum finnst það alls ekki. Er það óheppilegt að hafa slík matskennd ákvæði án nákvæmari leiðsagnar um túlkun ákvæðisins sérstaklega í ljósi jafnræðisreglu stjórnarskrár. Þannig er t.a.m. æskilegt að tekið verði fram hvort horfa skuli til atvinnu skuldara, þekkingar hans og menntunar, tekna, fjölskylduaðstæðna, vinnugetu, heilsu o.s.frv. við matið. Miðað við þá leiðbeiningu sem finna má í athugasemdum um að nokkuð þurfi til að skuldara verði synjað um heimild til greiðsluáðlögunar vegna matskennda atriða má draga þá ályktun að þau ákvæði verði meira til málamynda en sem raunveruleg lagastoð fyrir synjun um heimild til greiðsluáðlögunar.

Ákvæði 4. tl. 3. mgr. 63. gr. g kveður á um að í greinargerð umsjónarmanns skuli koma fram hvort tilteknar skuldir verði greiddar að fullu eða meira gefið eftir af þeim en af öðrum samningskröfum, sbr. 4. mgr. 63. gr. c. Laganefnd telur að betra væri að vísa til ákvæðis 3. mgr. 29. gr. laganna í ákvæðinu til þess að taka af allan vafa um að mismikil eftirgjöf sé óheimil nema að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Lokamálsliður ákvæðis 2. mgr. 63. gr. h þarfnast að mati laganefndar sérstakrar skýringar. Þar er vísað til þess að greiðsluáðlögun hafi sömu áhrif og réttarsátt um þær samningskröfur sem koma fram í skrá skv. 3. mgr. 63. gr. e „að því leyti sem skuldari mótmælti þeim ekki”. Af öðrum ákvæðum má hins vegar skilja að umsjónarmaður hafi skorið úr ágreiningi um kröfuskrána og hún sé þar af leiðandi endanleg þegar greiðsluáðlögun er samþykkt. Þarf því að kveða nánar á um það að mótmæli skuldara við kröfu á kröfuskrá leiði til þessara réttaráhrifa og á sama hátt hvort sá kröfuhafi teljist óbundinn af greiðsluáðlöguninni.

Aðkoma og afstaða kröfuhafa:

Kröfuhafar eiga ekki aðkomu að ferlinu skv. frumvarpinu fyrr en eftir að heimild til greiðsluáðlögunar hefur verið samþykkt af héraðsdómara, umsjónarmaður skipaður og innköllun birt. Á fundi sem umsjónarmaður skal halda innan tveggja vikna frá lokum kröfulýsingarfrests gefst kröfuhöfum fyrst tækifæri til þess að tjá sig um greiðsluáætlun. Kunna þá mögulega að koma í ljós aðstæður sem hefðu átt að koma í veg fyrir úrskurð héraðsdómara um greiðsluáðlögun. Til samanburðar skal fylgja beiðni um heimild til nauðasamnings skv. 2. tl. 1. mgr. 35. gr. laganna skriflegar yfirlýsingar frá að minnsta kosti fjórðungi atkvæðismanna samkvæmt talningu skulda i beiðni skuldarans, bæði eftir höfðatölu þeirra og kröfufjárhæðum, um að þeir mæli með nauðasamningi. Liggur því fyrir afstaða hluta kröfuhafa þegar beiðnin er lögð fram í dómi. Kröfuhafar greiða síðar atkvæði með nauðasamningnum í samræmi við ákvæði laganna og þarf þar 60% kröfuhafa bæði að fjárhæð og höfðatölu að samþykkja samninginn til þess að hann sé talinn samþykktur. Slíkur samningur skuldbindur þá kröfuhafa sem greiddu atkvæði á móti samningnum eða tóku enga afstöðu. Í norsku lögunum (n. *Gjeldsordningsloven*) hafa kröfuhafar þriggja vikna frest til að taka afstöðu til tillögu um greiðsluáðlögun, sbr. eftirfarandi tilvitnun í norsku lögin:

§ 4-12. Vedtakelse av frivillig gjeldsordning

Namsmannen sender skyldnerens forslag til gjeldsordning til samtlige kjente fordringshavere som berøres. Det samme gjelder eventuelle solidarisk medforpliktede. Fordringshaverne bør gis en frist på tre uker til å ta stilling til forslaget. Det skal opplyses at fordringshavere som ikke motsetter seg forslaget innen fristen, anses for å ha godtatt det.

En fordringshaver skal ikke uten grunn motsette seg et forslag til gjeldsordning. En fordringshaver som motsetter seg forslaget, skal oppgi grunnen.

En offentlig myndighet eller oppkrever av offentlige krav kan for andre offentlige krav enn bøter godta et forslag til gjeldsordning uten hinder av bestemmelser i annen lov, forskrift eller enkeltvedtak. Avgjørelsen av om forslaget skal godtas, regnes ikke som enkelvedtak etter forvaltningsloven.

Et forslag til gjeldsordning er vedtatt når det er godtatt av samtlige fordringshavere som berøres. En fordringshaver som er varslet etter første ledd og som ikke har motsatt seg forslaget innen fristen, anses for å ha godtatt det.

Eiga kröfuhafar samkvæmt norsku lögnum því aðkomu að ferlinu sjálfu mun fyrr og geta mótmælt áætluninni þótt þeir þurfi að rökstyðja á hvaða grunni synjunin byggji. Þrátt fyrir það er samþykki kröfuhafa forsenda þess að greiðsluaðlögun næst.

Laganefnd telur æskilegt að i frumvarpinu verði kveðið á um aðkomu kröfuhafa til greiðsluaðlögunar áður en endanleg ákvörðun er tekin þar að lútandi.

Eftirgjöf eða niðurfelling á kröfuréttindum:

Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að frá samþykkt greiðsluaðlögunar falli niður þær skuldir skuldara sem gefnar eru eftir samkvæmt greiðsluaðlöguninni. Gert er ráð fyrir að áhrif greiðsluaðlögunar séu þau sömu og réttarsátt milli skuldara og lánardrottna og sé því bindandi ákvörðun fyrir alla kröfuhafa skuldara. Afstaða kröfuhafa ræður ekki úrslitum heldur er gert ráð fyrir því að samþykki umsjónarmanns jafngildi því að frumvarp að nauðasamningi hafi verið samþykkt af lánardrottnum. Með öðrum orðum er umsjónarmanninum veitt heimild til þess að fella niður einhliða kröfur að hluta eða öllu leyti án samþykkis kröfuhafa og jafnvel án aðkomu hans að ferlinu. Ræður því ekki afl atkvæða kröfuhafa eins og gildir um samþykkt nauðasamninga heldur umsjónarmaður skipaður af dómsvaldinu.

Að mati laganefndar heggur frumvarpið þannig nærri stjórnarskrárvörðum eignarrétti kröfuhafa, sbr. 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins nr. 33/1944. Kröfuréttindi teljast til eignar kröfuhafa, sem má ekki skylda hann til að láta af hendi nema að uppfylltum skilyrðum um almenningsþörf, lagaheimild og að fullt verði komi fyrir. Í frumvarpinu er ekki fjallað um ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar og þessa skörun við eignarrétt kröfuhafa og friðhelgi hans. Eiga ákvæði frumvarpsins sér ekki samsvörun að þessu leyti í norsku lögnum sem vísað er til í athugasemdum að litið hafi verið til við gerð frumvarpsins, sbr. það sem hefur verið rakið hér að ofan. Þess ber að geta að eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar er ekki sérislenskt ákvæði og er samsvarandi ákvæði um friðhelgi eignarréttar í 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu. Með ákvæðunum er ríkisvaldinu settar skorður og ber löggjafarvaldinu að haga lagasetningu í samræmi við þær skorður. Er því mikilvægt að vel sé hugað að því að lagasetning sé vel úr garði gerð og samræmist ákvæðum stjórnarskrár.

Um er að ræða takmarkanir á eignarréttindum lánardrottna og því mikilvægt að löggjöf þar að lútandi sé vandlega undirbúin og þannig úr garði gerð að ekki sé gengið lengra en nauðsyn krefur. Með lögum nr. 21 frá 1991 var aðkoma kröfuhafa og þar af leiðandi réttarstaða þeirra tryggð þegar taka á ákvarðanir um hagsmuni þeirra. Þar er þeim jafnframt tryggður aðgangur að dómstólum þegar þeir telja á sínum réttindum brotið. Þetta er mjög mikilvægt. Það ber að áréttu að hvergi er kveðið á um kæruleiðir lánardrottna eða kærueimild þeirra með þann ágreining sem þeir hugsanlega þurfa að fá skorið úr við málsmeðferð greiðsluaðlögunar. Velta má því upp hvort að frumvarpið brjóti þar með jafnframt gegn stjórnarskrárvörðum rétti þeirra um aðgang að dómstólum, sbr. 70. gr. stjórnarskrár og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Aðkoma kröfuhafa að ferli greiðsluaðlögunar er þannig mjög mikilvægt til þess að löggjöfin teljist standast ákvæði stjórnarskrár. Unnt er hins vegar að setja aðkomu kröfuhafa almennar skorður, svo sem tilvitnuð löggjöf í Noregi gerir með því að kröfuhafi þurfi að rökstyðja sér-

staklega af hverju hann samþykkir ekki greiðsluaðlögunina. Þá er þögn kröfuhafa eða afstöðuleysi túlkað sem samþykki. Frumvarpið gerir hins vegar ráð fyrir því að aðkoma kröfuhafa og afstaða þeirra yfirhöfuð skipti engu máli um það hvort greiðsluaðlögun verður samþykkt eður ei. Telur laganefnd að skoða þurfi sérstaklega hvort það fyrirkomulag standist ofangreind ákvæði stjórnarskrár.

Telur laganefnd að það væri til bóta að það yrði kannað sérstaklega hvers vegna úrræði í gildandi rétti um nauðasamninga eru ekki að hafa þá virkni sem þeim var í upphafi ætlað að hafa. Engin slík rannsókn virðist hafa átt sér stað en ábendingar um að þörf væri á slíkri rannsókn hafa komið áður fram í umsögnum laganefndar. Í kjölfar slíkrar rannsóknar mætti gera breytingar á gildandi rétti til þess að þeim markmiðum sem frumvarpsdrögin stefna að væri náð. Má nefna í því sambandi að unnt væri að gera breytingar á reglum til þess að auðvelda og einfalda samþykkt nauðasamnings t.d. um hlutfall kröfuhafa bæði að kröfufjárhæðum og fjölda kröfuhafa og setja ákvæði um að afstöðuleysi kröfuhafa myndi ekki koma í veg fyrir samþykki nauðasamnings. Myndu slíkar breytingar hafa áhrif bæði á einstaklinga og fyrirtæki án þess að verið væri að gera grundvallarbreytingar á gildandi rétti sem hugsanlega eru á skjön við stjórnarskrá.

Samkvæmt framansögðu telur laganefnd brýnt að frumvarpið hljóti ítarlegri skoðun og leggst af þeim sökum gegn því að frumvarpið verði samþykkt eins og það er lagt fyrir.

Virðingarfyllst,

f.h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

Eva Bryndís. Helgadóttir, hrl., formaður.

Nefndarsvið Alþingis
b.t. allsherjarnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. Febrúar 2009

Efni: Umsögn um frumvörp um greiðsluaðlögun

Óskað var eftir umsögn frá Momentum vegna tilgreindra lagafrumvarpa, mála nr. 275, 278 og 281. Undirritaður telur hugmyndina um greiðsluaðlögun eða skuldaaðlögun almennt góða og veita fólki í greiðsluferfiðleikum aðstoð við að ná fram raunhæfum lausnum á sínum málum. Undirritaður telur hagfelldast að setja þessi úrræði upp í gjaldþrotaskiptalögum enda um að ræða sambærilega þeim úrræðum sem þar eru sbr. möguleika skuldara til nauðasamninga og því sjálfsagt og eðlilegt að um sé að ræða viðbót við úrræði gjaldþrotaskiptalaga líkt og tvö frumvarpana gerir ráð fyrir, sbr. mál nr. 278 og 281. Undirritaður telur að sérlög, líkt og lagt er til í máli nr. 275, sem skapar sérstaka aukastarfsemi sýslumanna á þessu sviði sé alltof flókna, dýra ákvörðun og skapa fleiri vandamál en ekki. Frumvarpið í heild og einstakar greinar þess vekja í raun upp fleiri spurningar en svör og því leggst undirritaður gegn því frumvarpi í heild sinni. Umsögn þessi mun því lúta að málum nr. 278 og 281.

Hvað varðar hin frumvörpin þá mun undirritaður ekki gera greinarmun á þeim og mun í umsögn þessari talað um greiðsluaðlögun og á það jafnt við um skuldaaðlögun. Verður þannig ekki tekin sérstök afstaða til eða fjallað um þann mismun sem er á milli þessara mála. Undirritaður gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvörpin bæði:

1. Frumvörpin eru mjög almennt orðuð og óljós um ýmsa hluti. Virðist vera sem ýmsir gallar séu á frumvarpinu, lagatæknilegs eðlis, sem þarfnast lagfæringar og er mjög áriðandi að ekki sé farið of geyst í lagasetningu af þessum toga þannig að ekki skapist fleiri vandræði heldur en nú er. Verður í þessu sambandi að geta þess að við erum með úrræði í lögunum fyrir fólk í greiðsluferfiðleikum til að bjóða fram hlutagreiðslur í formi nauðasamninga og því þarf að vanda vel til ef bæta á þar við. Frumvarpið felur í sér tæki til afskrifta skulda fólks án aðkomu kröfuhafa sem er augljóslega eignaupptaka kröfuhafa þar sem sett er með frumvörpunum í hendur umsjónarmanns að ákveða hversu mikið af kröfum kröfuhafa skuli afskrifa og eru tækifæri kröfuhafa til andmæla mjög takmörkuð.

Lagasetning þessi er mjög einsleit með hagsmuni skuldara í huga og virðist ekki verið að gæta að hagsmunum kröfuhafa og tækifærum hans tii að taka afstöðu eða mótmæla að nokkru leyti. Ef vilji er fyrir lagasetningu af þessum toga og gengið hefur verið úr skugga um að slíkt stangist ekki á við stjórnarskrá um eignaskerðingu, þá er algerlega ljóst að allar heimildir af þessum toga verður að túlka þröngt og m.a. nauðsynlegt að niðurnjörfað sé í lögnum við hvað skal miða við mat á því hversu mikið skal afskrifa með þessum hætti. Með þessum lagafrumvörpum er aðstoðarmanni veitt gríðarmikið vald þ.e. að þvinga fram greiðsluáðlögun. Vegna þessa er mjög mikilvægt að hagsmuna kröfuhafa sé gætt og ekki sé gengið of langt í neytendaverndinni.

2. Ekki virðist tekið á því í frumvarpinu hvaða afleiðingar beiðni um greiðsluáðlögun hefur á fullnustuaðgerðir kröfuhafa sem þegar eru hafnar eða hvort slík beiðni hindrar kröfuhafa í slíkum aðgerðum á meðan beiðnin er í meðförum. Þetta getur haft geysimikla þýðingu enda eru sérákvæði um slíkt hvað varðar greiðslustöðvun og nauðasamninga sbr. 22. gr. og 40. gr. gjaldþrotaskiptalaganna.

3. Einn alvarlegasti annmarki frumvarpanna er að ekki er tekið á því í lögnum að kröfur kröfuhafa, sem ekki er lýst við innköllun umsjónarmanns, falli ekki niður. Gefið er í skyn að svo sé í 2. mgr. e. liðar þar sem tekið er fram að aðeins þeir sem lýsa megi láta málið til sín taka og einnig getið að almennar reglur um nauðasamninga skuli gilda þar sem við á en nauðsynlegt er ótvírætt sé að kröfur kröfuhafa falli ekki niður við vanlýsingu við innköllun skv. frumvarpinu líkt og gert er í 3. mgr. 45. gr. laganna um nauðasamninga. Óásættanlegt er að kröfuhafar séu settir í þá stöðu að þeir geti misst alla sína kröfu á 4 vikna innköllunarfresti í lögbirtingarblaðinu. Um þetta verða löggin að vera skýr.

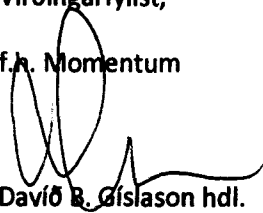
4. Viðmið aðstoðarmanns við ákvörðun um greiðsluáætlun og afstöðu til greiðsluáðlögunar eru algerlega opin í lögnum og virðist sem þetta sé algerlega lagt opið í hendurnar á þeim aðila að meta þetta án viðmiðana úr lögum. Með vísan til þess sem áður segir þá er það mjög bagalegt og veitir þeim aðila óeðlilegar og óheftar heimildir við þetta mat. Þetta er einnig mjög mikilvægt til að gæta að hagsmunum kröfuhafa.

5. Engin ákvæði eru um afleiðingar af því að greiðsluáætlun er ekki sinnt þ.e. ekki staðið við þá áætlun sem upp er sett, sambærilegt og er um nauðasamninga. Nauðsynlegt er að kveða á um hverjar afleiðingar af slíku eru og hvaða heimildir kröfuhafar hafa í slíkum tilfellum.

Eins og sést í þessum athugasemdum þá leggst undirritaður ekki beint gegn lagasetningunni með þeim fyrirvara að gengið verði úr skugga um að hún standist stjórnarskrá, en þrátt fyrir það þá eru í frumvörpunum alvarlegir gallar sem verður að laga áður en þau taka gildi, gallar sem gera frumvörpin óásættanleg. Að öðru leyti er undirrituðum kunnugt um að óskað hafi verið eftir umsögn Lögmannafélags Íslands og vísar til þess að öðru leyti þar sem nauðsynlegt er að taka á mörgum lagatæknilegum atriðum í frumvörpunum.

Virðingarfyllt,

f.a. Momentum



Davíð B. Gíslason hdl.

Alþingi
Erindi nr. P 136/818
komudagur 12.2.2008

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. febrúar 2009.

Umsögn um frumvarp til laga um greiðsluaðlögun, breyting á lögum um gjaldprotaskipti o.fl., l. nr21/1991 með síðari breytingum, 281. mál.

Neytendasamtökin fagna því mjög að frumvarp til laga um greiðsluaðlögun hafi verið lagt fram á Alþingi, enda um gamalt baráttumál samtakanna að ræða. Að þessu sögðu vilja samtökin þó koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

Neytendasamtökin telja afar mikilvægt, svo lög um greiðsluaðlögun nái tilgangi sínum, að þeim sé skipað í sérstakan lagabálk en ekki felld inn í lög um gjaldprotaskipti o.fl. Til þess ber að líta að hér er um að ræða löggjöf sem nýtast á almennings og því mikilvægt að hún sé sem aðgengilegust. Löggjöf um gjaldprotaskipti er hins vegar afar flókin og óaðgengileg. Er það mat Neytendasamtakanna að ef ákvæðum um greiðsluaðlögun yrði skipað í sérstök lög mundi það einnig leysa úr ýmsum öðrum vanköntum sem samtökin telja vera á frumvarpinu, en helsti annmarki þessa frumvarps, að mati samtakanna, er hve óljós sum skilyrðin og reglurnar eru.

Um a-lið (63. gr. a)

Neytendasamtökin telja þörf á að skýra aðeins nánar sum þeirra hugtaka sem fram koma í greininni varðandi það hverjir geti sótt um greiðsluaðlögun og hvernig fjárhagsleg staða umsækjenda þurfi í raun að vera.

Þá gera samtökin athugasemdir við það skilyrði að atvinnurekstri skuli hafa verið hætt svo einstaklingar eigi rétt á greiðsluaðlögun. Í greinargerðinni er sagt að með þessu ákvæði sé litið til t.d. iðnaðarmanna eða sölumanna, eða einstaklinga sem starfa sem verktakar án þess að um eiginlegan eða viðamikinn rekstur sé að ræða. Slíkir einstaklingar eigi þá rétt á að leita samninga um greiðsluaðlögun hafi atvinnurekstri verið hætt og einungis lítill hluti heildarskulda stafi frá atvinnurekstri. Síðara skilyrðið telja samtökin eðlilegt, enda ýmis önnur úrræði sem bjóðast fyrirtækjum í vanskilum. Hins vegar er það álit samtakanna að skilyrðið um að atvinnurekstri hafi verið hætt leggi of þungar byrðar á ákveðnar stéttir, sem e.t.v. eiga fáa atvinnumöguleika aðra en að vinna sjálfstætt. Það er og ósanngjarnt að heimili þar sem fyrirvinnan (skuldari) vinnur sjálfstætt sem verktaki eigi ekki rétt á að sækja um greiðsluaðlögun vegna skulda heimilisins. Telja samtökin því þetta skilyrði ganga of langt en hins vegar ætti að vera hægt að greina skuldir heimilisins frá skuldum vegna atvinnurekstrar þannig að greiðsluaðlögunin næði aðeins til hinna fyrrnefndu.

Um b-lið (63. gr. b.)

Neytendasamtökin telja þörf á því að nánar komi fram í lagatextanum sjálfum hvaða kröfur geti fallið undir samning um greiðsluaðlögun en varla verður séð að það liggi í augum uppi hvað felst í hugtakinu „samningskröfur“. Eins og áður sagði er hér um að ræða frumvarp til laga sem nýtast eiga almenningi og því mikilvægt að almenningur geti áttað sig á því hvaða kröfur falla að meginstefnu undir greiðsluaðlögunarúrræðið, án þess að þurfa að leita eftir því í ummælum í greinargerð hvaða önnur ákvæði laga um gjaldþrotaskipti geti komið til álita.

Um c-lið (63. gr. c.)

4. tl. 2. mgr.: Hér er kveðið á um að skuldari leggi fram framtíðaráætlun um útgjöld, m.a. með tilliti til afborgana af veðskuldum sem tryggðar eru með veði í fasteign eða öðrum eignum skuldara sem hann hyggst leitast við að eiga áfram. Hvergi í þessum texta, né annars staðar í ákvæðum gjaldþrotalaga svo séð verði í fljótu bragði, er kveðið á um að skuldara beri að selja eitthvað af eignum sínum. Slíkur áskilnaður kemur hins vegar fram í athugasemdum við frumvarpið, þ.e. athugasemdum við 2. tl. 2. mgr. 63. gr. c og 4. tl. 2. mgr. 63. gr. c, en þar kemur fram að við áætlun á útgjöldum skuldara skuli miða við „mannsæmandi en látlausa lifnaðarhætti“. Má því gera ráð fyrir að skuldara verði í raun gert að selja eignir sem ekki er talin þörf fyrir, svo sem dýrar bifreiðar eða óhóflegt íbúðarhúsnæði. Að mati Neytendasamtakanna er hér um mjög mikilvægt efnislegt ákvæði að ræða, sem undirstrikar það að greiðsluaðlögun er hugsuð sem neyðarúrræði, og verður því að telja ófært að þessa sé ekki getið í lagatextanum sjálfum, enda er ekkert í lagatextanum sem gefur til kynna að nánari skýringa þurfi að leita í greinargerð.

5. mgr.: Hér er kveðið á um heimild dómsmálaráðherra til að ákveða með reglugerð að skuldara bjóðist endurgjaldslaus aðstoð við gerð beiðni um greiðsluaðlögun, en þá falli niður réttindi eftir lögum nr. 65/1996 um réttaraðstoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga. Ekki er að finna í greinargerð nánari útlistun á því í hvaða formi sú aðstoð verði eða hverjum verði falið að veita hana. Hér ber að taka tillit til þess að gerð slíkrar beiðni, og beining slíkrar beiðni til héraðsdómstóls, er afar flókið ferli. Þá er ekki að finna í frumvarpinu nána útlistun á því hvað þurfi að felast í slíkri beiðni, né heldur hvert skuli beina henni, heldur þarf að leita víða í löggjöf um gjaldþrotaskipti til glöggvunar á því hvað í slíku felst (t.a.m. 7. gr., 1. mgr. 8. gr., 34. gr., laga um gjaldþrotaskipti). Er því fullljóst að hinn almenni skuldari á í miklum vandkvæðum við að leggja slíka beiðni fram án sérfræðiaðstoðar. Þá ber að líta til þess að lög um réttaraðstoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga (l. nr. 65/1996) eru lítið þekkt og hafa úrræði þeirra verið lítið nýtt, enda ferlið við að fá aðstoð samkvæmt lögnum fremur þungt í vöfum. Telja samtökin því mikilvægt að einhverjum aðila, stofnun eða embætti, verði falið að veita skuldurum aðstoð við gerð beiðni af þessu tagi.

Um g-lið (63. gr. g.)

Í 2. mgr. þessa ákvæðis er fjallað um það hvernig umsjónarmaður geti mælt gegn því að greiðsluaðlögun komist á. Hins vegar er ekkert að finna í ákvæðinu um stöðu skuldara komi sú aðstaða upp. Þess er á hinn bóginn getið í greinargerð að skuldarinum sé ekki veitt leið til að leita endurskoðunar á þessari niðurstöðu. Þá kemur ekkert fram um það hvort skuldarinn getur þá aftur leitað til héraðsdóms með beiðni, hvort skilyrði 38. gr. laga um gjaldþrotaskipti eigi þá við, eða hvort hann þarf

að leita annarra leiða til að ráða bót á fjárhagsvanda sínum. Hér þarf enn að hafa í huga að um löggjöf er að ræða sem varðar heimilin miklu og mikilvægt er að réttarstaða skuldara samkvæmt lögnum sé skýr. Því telja samtökin nauðsynlegt að fjallað sé nánar um það í lagatextanum hvaða afleiðingar það hafi fyrir skuldara ef umsjónarmaður mælist gegn því að greiðsluaðlögun komist á.

Aðrar athugasemdir

Neytendasamtökin eru þeirrar skoðunar að greiðsluaðlögun hljóti að vera neyðarúrræði þeirra sem ekki ráða við skuldbindingar sínar, og að ganga megi út frá því að almennt vilji fólk greiða skuldir sínar sé þess nokkur kostur. Í ljósi þess telja samtökin eðlilegt að bætt verði við lögum ákvæði þess efnis að endurskoða megi samning um greiðsluaðlögun vænkist hagur skuldara verulega á samningstímabilinu. Með því telja samtökin að jafnræðis verði betur gætt meðal heimila í landinu, en gera má ráð fyrir því, miðað við núverandi efnahagsástand að margir komi til með að sækja um greiðsluaðlögun og að talsverður kostnaður hljótist af því fyrir kröfuhafa, sem væntanlega veltist að einhverju marki yfir á neytendur í heild.

Þá telja Neytendasamtökin þörf á að skýra nánar ýmis tímamörk er gilda skuli um samninga um greiðsluaðlögun. Til dæmis til hve langs tíma slíkir samningar skuli að jafnaði gerðir, hversu oft, og með hvaða millibili megi sækja um greiðsluaðlögun o.s.frv. en allt er þetta fremur óljóst í frumvarpinu.

Að öðru leyti hvetja samtökin til samþykktar þessa frumvarps og vona að lög um greiðsluaðlögun verði að veruleika hið fyrsta.

Virðingarfyllst,
f.h. Neytendasamtakanna

Hildigunnur Hafsteinsdóttir

Alþingi
Erindi nr. P 136/822
komudagur 12.2.2009

DRÖG

Umsögn Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna vegna frumvarpa til laga um gjaldþrotaskipti o.fl. 281. mál(greiðsluaðlögun), 278. mál(skuldaaðlögun) og frumvarp til laga um greiðsluaðlögun 275. mál.

Í fyrstu skal vísa til þess að 16 ólíkir aðilar koma að rekstri Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna. Þar á meðal eru félags- og tryggingamálaráðuneyti, Íbúðalánasjóður, lánastofnanir, sveitarfélög og fleiri. Leitað hefur verið til margra þessara aðila eftir umsögn um frumvörpin og mun því Ráðgjafarstofa ekki senda frá sér formlega umsögn.

Í frumvarpi til laga um gjaldþrotaskipti o.fl. 281(greiðsluaðlögun) er vikið að aðkomu Ráðgjafarstofu að framkvæmd laganna. Er kveðið á um í 5. mgr. 63. gr. c að dómsmálaráðherra geti með reglugerð komið á fót leið handa skuldara til að fá endurgjaldslausu aðstoð við undirbúning beiðni um heimild til að leita greiðsluaðlögunar og gerð fylgigagna með beiðninni. Hefur verið leitað til Ráðgjafarstofu um að taka að sér þessa aðstoð við skuldara. Ef af þessu verður er brýnt er að tími til undirbúnings verði nægur til að undirbúa þessa aðkomu stofunnar vel og tryggt sé að nægt fjármagn fái til að stofunni reynist unnt að standa undir þessu verkefni. Miðaða við núverandi efnahagsástand í þjóðfélaginu má búast við mikilli aðsókn í þetta nýja úrræði og er að mati Ráðgjafarstofu skynsamlegt að í upphafi verði ráðnir 3 starfsmenn til viðbótar á stofuna. Eru ýmis atriði sem þarf einnig að taka með í reikninginn, þ.e. þörf á stærra húsnæði, aukinn rekstrarkostnaður og fleira. Er vakin sérstök athygli á þessum þætti því að mikilvægt er að undirbúningur allur sé vandaður og þar sem miðað er við að lögin öðlist þegar gildi að þegar sé hafin vinna við hann.

Varðandi greiðsluaðlögun sem slíka fagnar Ráðgjafarstofa frumvarpinu enda hefur stofan bent á nauðsyn að úrræði sem þetta sé til hér á landi. Það markmið greiðsluaðlögunar að létta af skuldara að axla byrði af óviðráðanlegum skuldbindingum til langframa og gera greiðsluáætlun sem hann ræður við er að mati stofunnar velferðarmál. Að öðru leyti vill stofan ekki veita frekari umsögn um frumvörpin en ítrekar nauðsyn þess að undirbúningur að framkvæmd laganna verði sem bestur.

Alþingi
Erindi nr. Þ 136/813
komudagur 11. 2. 2009

Alþingi, allsherjarnefnd
vt. Elín Valdís Þorsteinsdóttir
nefndarritari
Austurstræti 8
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 11. febrúar 2009 02-2009020620
T-ums 01/09

Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breyting á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. - 281. mál, þskj. 507 - Greiðsluaðlögun

Ríkisskattstjóri hefur þann 6. febrúar 2009 móttengið tölvupóst yðar þar sem embættinu er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991 - 281. mál, þskj. 507.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að í kjölfar bankahrunsins og þeirrar efnahagslæððar sem fylgdi hafi stór hópur fólks lent í greiðsluvanda og því sé nauðsynlegt að tryggja einstaklingum virkara úrræði til að gera þeim kleift að endurskipuleggja fjármál sín. Með frumvarpinu er lagt til að bætt verði nýjum kafla við 3. þátt laganna um gjaldþrotaskipti o.fl er hafi að geyma ákvæði um greiðsluaðlögun. Úrræðið lýsir sér í því að skuldari getur að ákveðnum skilyrðum fullnægðum leitað nauðasamnings til greiðsluaðlögunar og að reglur um nauðasamninga gildi um slíka greiðsluaðlögun nema beinlínis sé vikið frá þeim með ákvæðum frumvarpsins.

Í 2. mgr. 1. gr. a í frumvarpinu kemur fram að úrræðið nái ekki til einstaklinga sem á undangengnum þremur árum hafa borið ótakmarkaða ábyrgð á atvinnustarfsemi, nema að rekstri hafi verið hætt og að skuldir sem af atvinnurekstrinum stafa séu tiltölulega lítill hluti af heildarskuldum. Í 1. gr. b í frumvarpinu kemur svo fram að með greiðsluaðlögun megi kveða á um algera eftirgjöf samningskrafna, hlutfallslega lækkun þeirra, gjaldfrest o.fl.

Ríkisskattstjóri bendir á að samkvæmt hinu rúma tekjuhugtaki 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, þá telst fjárhæð eftirgefina skulda almennt til skattskyldra tekna nema uppfyllt séu skilyrði 3. tölul. 28. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, þar sem kveðið er sérstaklega á um að eignaauki sem stafar af eftirgjöf skulda við nauðasamninga teljist ekki til tekna, enda hafi skuldarnar ekki myndast í sambandi við atvinnurekstur. Framangreint ákvæði 3. tölul. 28. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, ber að skýra þröngri lögskýringu enda um að ræða undantekningu frá þeirri meginreglu laganna að greiða skuli tekjuskatt af öllum tekjum.

Ríkisskattstjóri telur rétt að tekin sé af öll tvímæli um hvort niðurfelling skulda samkvæmt þessu nýja úrræði teljist ekki skattskyldra tekna og falli undir áður nefndan 3. tölul. 28. gr. laga um tekjuskatt og hefur af þeim sökum sent fjármálaráðuneytinu tillögu að breytingu á ákvæðinu.

Virðingarfyllt
f. h. ríkisskattstjóra

Guðrún J. Jónsdóttir Ingvar J. Rögnvaldsson

12.2.2009

Alþingi
Erindi nr. P 136/837
komudagur 12.2.2009

B.t. allsherjarnefndar Alþingis.

Samband íslenskra sveitarfélaga gerir ekki athugasemdir við frumvörp til laga um gjaldprotaskipti o.fl. , 281. mál, (greiðsluaðlögun), 278. mál, (skuldaaðlögun) og frumvarp til laga um greiðsluaðlögun 275. mál.



Jana Friðfinnsdóttir
lögfræðingur
Beint innval: 515 4918
Netfang: jana.fridfinnsdottir@samband.is

Samband íslenskra sveitarfélaga
Borgartúni 30, pósthólf 8100 128 Reykjavík
Sími: 515 4900 // Fax: 515 4903
www.samband.is



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Alþingi
Erindi nr. P 136/863
komudagur 13. 2. 2009

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. febrúar 2009

Tilv.: 0902003

Efni: Umsögn um frumvörp til laga um gjaldþrotaskipti o.fl., 281. mál, (greiðsluaðlögun), 278. mál, (skuldaaðlögun) og frumvarp til laga um greiðsluaðlögun 275. mál.

Með tölvupósti dags. 6. febrúar sl. var óskað eftir afstöðu Samkeppniseftirlitsins til framangreindra frumvarpa. Lagafrumvörpin þrjú fjalla öll um breytingar á gjaldþrotaskiptalögum í þá átt að gera einstaklingum kleift að semja um breytingar á skuldum sínum til þess að auðvelda þeim greiðslu skulda. Telur Samkeppniseftirlitið ólíklegt líkt og frumvörpin eru útbúin að þau hafi veruleg áhrif á samkeppni á markaði. Eigi að síður telur stofnunin rétt að koma á framfæri nokkrum eftirfarandi sjónarmiðum.

Samkeppniseftirlitið telur æskilegt að gjaldþrotalöggjöfin komi til móts við einstaklinga og fyrirtæki sem eru hæf til þess að greiða skuldir sínar með tíð og tíma án þess að gengið sé of nærri hagsmunum kröfuhafa. Fyrirliggjandi frumvörp virðast samræmast þessum sjónarmiðum í meginatriðum.

Í frumvarpi á þingskjali 507 – 281. mál er í bráðabirgðaákvæði kveðið á um að í nauðasamningi til greiðsluaðlögunar megi kveða á um breytta skilmála vegna krafna í eigu Íbúðarlánasjóðs eða fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins, sem tryggðar eru með veði í íbúðarhúsnæði hér á landi sem ætlað er til eigin nota skuldara. Má gera þetta án samþykkis skuldara.

Ætla má að stór hluti skuldbindinga þeirra einstaklinga sem geta nýtt sér greiðsluaðlögun falli hér undir enda eru þeir stærstu viðskiptabankarnir fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins. Ákvæðið á hins vegar ekki við um þær fjármálastofnanir sem ekki eru í ríkiseigu. Staða skuldara getur því orðið mismunandi að þessu leyti eftir því hver veðhafi íbúðarhúsnæðsins er. Jafnframt getur ákvæðið skapað samkeppnislegt misvægi milli fjármálafyrirtækja þar sem viðskiptavinir fjármálafyrirtækja sem ekki eru í ríkiseigu hafa ekki möguleika á að




leita aðstoðar handhafa opinberbers valds við að endursemjja um skuldir sínar fullnægi þeir skilyrðum þess að njóta greiðsluaðlögunar. Á móti kemur að erfiðleikum er bundið út frá eignarréttarlegum sjónarmiðum að fella undir ákvæðið fjármálafyrirtæki sem ekki eru í eigu ríkisins.

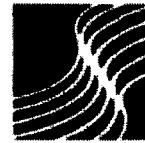
Á þessu stigi er erfitt að meta mikilvægi ákvæðisins fyrir greiðsluaðlögun einstaklinga. Telji löggjafinn óhjákvæmilegt að setja ákvæðið í lög leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að fylgst verði vel með framkvæmd þess og gerðar breytingar á ákvæðinu komi í ljós að ákvæðið raski samkeppni verulega. Því er mikilvægt að ákvæðið gildi aðeins í stuttan tíma. Á þeim grundvelli leggst Samkeppniseftirlitið ekki gegn ákvæðinu á þessu stigi.

Gert er ráð fyrir að skipaðir umsjónarmenn fullnægi skilyrðum XIII. kafla um hæfa skiptastjóra. Í því felst meðal annars að viðkomandi sé orðinn 25 ára gamall, hafi forræði á búi sínu og hafi lokið embættisprófi í lögum. Samkeppniseftirlitið telur að hugleiða megi hvort t.d. endurskoðendur eða viðskiptafræðingar komi til álita sem umsjónarmenn með greiðsluaðlögun einstaklinga. Slíkt gæti skapað aukið framboð af hæfum aðilum til að sinna þessari þjónustu sem leitt gæti til minni kostnaðar.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið



Snorri Stefánsson



Alþingi
Erindi nr. Þ 136/819
komudagur 12.2.2009

Alþingi
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11.febrúar 2009

Efni: Umsögn um frumvörp til laga um gjaldþrotaskipti o.fl., 281. mál, (greiðsluaðlögun), 278. mál, (skuldaaðlögun) og frumvarp til laga um greiðsluaðlögun 275. mál á 136. löggjafarþingi 2008-2009.

Samtök atvinnulífsins (SA), SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu, Samtök iðnaðarins og Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) skila sameiginlegri umsögn um ofangreind frumvörp. Í umsögninni er áhersla lögð á umsögn um 281. mál (greiðsluaðlögun) en ekki vikið sérstaklega að hinum frumvörpunum.

Inngangur

Samtökin telja að setning laga um greiðsluaðlögun geti komið til góða einstaklingum sem glíma við verulegan fjárhagsvanda. Vegna þeirra erfiðu aðstæðna sem nú eru í efnahagslífinu má gera ráð fyrir að mikil ásókn verði í úrræðið á næstu misserum. Að mati samtakanna er áætlaður kostnaður ríkissins af úrræðinu verulega vanmetinn. Í athugasemdum við frumvarpið áætlað að um 100 til 200 manns muni nýta sér úrræðið á ári. Líklegt er að stór hluti þeirra einstaklinga sem eru á leið í gjaldþrot leiti eftir nauðasamningi til greiðsluaðlögunar. Gróft mat samtakanna er að líklegt sé að 1000 - 2000 manns muni nýta úrræðið árlega næstu 2 árin (2009 og 2010). Til viðmiðunar má nefna að samkvæmt upplýsingum frá Lánstrausti voru haldin 606 framhaldsuppboð á fasteignum frá 1. janúar 2009 til 7. febrúar 2009 eða ríflega 100 uppboð á viku. Miðað er við að kostnaður ríkisins vegna umsjónarmanna greiðsluaðlögunar séu um 250.000 krónur fyrir hvert mál getur heildarkostnaður vegna umsjónarmanna hæglega orðið um 500 milljónir á ári. Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa í huga að í athugasemdum með frumvarpinu er gert ráð fyrir að opinber stofnun taki að sér samkvæmt samningi að annast endurgjaldslausu aðstoð við skuldara sem sækist eftir greiðsluaðlögun. Líklegast verður að telja að það hlutverk verði fengið Ráðgjafarstofu heimilana. Ráðgjafarstofan er ekki opinber stofnun heldur er hún fjármögnuð af ríkinu, sveitarfélögum og fjármálafyrirtækjum. Að mati samtakanna er eðlilegast ríkið tryggi viðbótarfjármögnun ráðgjafarstofunnar miðað við þá auknu fjárþörf sem af þessu hlýst. Er kostnaður vegna þjónustu ráðgjafastofunnar ekki inni í ofangreindri kostnaðaráætlun.

Eftir bankahrunið hafa stjórnvöld beitt sér fyrir ýmsum úrræðum fyrir einstaklinga í greiðsluferfiðleikum. Má þar nefna tilmæli viðskiptaráðherra um frystingar lána í erlendri mynt og breytingar á lögum um greiðslujöfnun íbúðarlána. Þá hefur komið fram að ríkisstjórnin hyggst beita sér fyrir lagasetningu um greiðslujöfnun íbúðarlána í erlendri mynt. Búast má við að framangreind úrræði hjálpi þeim einstaklingum sem hafa greiðslugetu en þurfa nokkra aðstoð til að komast í gegnum þær erfiðu aðstæður í efnahagslífinu sem nú eru fyrir hendi. Greiðsluaðlögunin gengur mun lengra en framangreind úrræði þar sem þar er gert er ráð fyrir niðurfellingu skulda. Af því leiðir að þetta úrræði getur haft mikil áhrif á kröfuhafa. Úrræðið er því aðeins ætlað þeim verst settu og mikilvægt að tryggja í frumvarpinu að aðeins sé leitað eftir þessu úrræði þegar öll önnur úrræði vegna greiðsluferfiðleika eru fullreynd. Hér að neðan er því gerð tillaga um að inn í frumvarpið verði sett ákvæði sem leggi þær skyldur á herðar héraðsdómara að honum beri að hafna greiðsluaðlögun ef önnur úrræði vegna greiðsluferfiðleika hafa ekki verið fullreynd.

Þrátt fyrir að samtökin styðji þá hugmynd sem sett er fram í frumvarpinu þykir rétt að benda á að með frumvarpinu eru lagðar til nýjar og almennar reglur um eftirgjöf skulda án þess að kröfuhafi fái nokkru um það ráðið. Huga þarf að 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um að eignarrétturinn sé friðhelgur og hann verði ekki skertur nema almenningsþörf krefji og fullar bætur komi fyrir. Má leiða að því líkum að einhverjir kröfuhafar láti á lögum lagasetningarinnar reyna fyrir dómi og krefjist bóta vegna krafna sem til var stofnað fyrir gildistöku laganna og þeim er gert að gefa eftir samkvæmt ákvæðum laganna.

Mikilvægt er við setningu reglnanna að koma í veg fyrir að þær verði vettvangur óþrúttinna aðila til að komast hjá greiðslu skulda.

Breyting á reglum um nauðasamninga

Samhliða lögfestingu frumvarps um greiðsluaðlögun telja samtökin rétt að gera einfalda breytingu á reglum um nauðasamninga sem miðar að því að gera þetta úrræði virkara en nú er. Breytingin felur í sér að heimila umsjónarmanni að víkja frá skyldu um að auglýsa innköllun í Lögbirtingablaði ef hann telur unnt að senda öllum lánardrottnum skuldarans ábyrgðarbréf um nauðasamninginn. Þessu úrræði yrði fyrst og fremst beitt þegar um fáa lánardrottna er að ræða enda þjónar innköllun í slíkum tilvikum í raun engum tilgangi. Með þessu er komið til móts við smærri atvinnurekendur sem geta ekki nýtt sér ákvæði laga um greiðsluaðlögun auk þess sem þetta úrræði nýtist þeim einstaklingum sem vilja komast hjá innköllun.

Lögð er til að við 44. gr. bætist við ný málsgrein sem verði 3. mgr. 44. gr. sem orðist svo:

„Þegar um fáa kröfuhafa er að ræða er umsjónarmanni heimilt að víkja frá birtingu innköllunar í Lögbirtingablaði. Ef vikið er frá innköllun skal ekki birta auglýsingu í Lögbirtingablaði um staðfestingu nauðasamningsins skv. 55 gr. .Í stað innköllunar þess skal umsjónarmaður senda öllum lánardrottnum skuldarans sem vitað er um tilkynningu í ábyrgðarbréfi eða á annan jafntryggan hátt þar sem sömu atriða

skal getið og í innköllun. Umsjónarmanni er jafnframt heimilt að senda tilkynningar til þriðja aðila um nauðasamninginn ef hann telur líkur á því að um frekari skuldir sé að ræða en fram koma í upptalningu skuldara skv. 3 tl. 1. mgr. 34. gr. Kröfuhafar sem ekki fá tilkynningu um nauðasamninginn eru óbundnir af samningum. Ef kröfuhöfum hefur ekki verið send tilkynning um nauðasamninga og ekki hefur verið gert ráð fyrir þeim í nauðasamningsfrumvarpi skal dómari synja um staðfestingu. Hafi slíkur nauðasamningur verið staðfestur er heimilt að ógilda hann með dómi skv. 62. gr.

“

Athugasemdir við greinina hljóði svo:

„Lagt til að í þeim tilvikum þar sem einungis er um fáa kröfuhafa að ræða eða langstærsti hluti krafna á hendur skuldara er á forræði fárra kröfuhafa er heimilt að víkja frá innköllun. Umsjónarmaður á fullnaðarúrskurðarvald um það. Ef vikið er frá innköllun er eðlilegt að með sömu rökum falli niður skylda til að opinberrar auglýsingar skv. 55. gr. Fyrirsjáanlegt er að fjölmargir einstaklingar skulda einungis einum eða tveimur kröfuhöfum og opinber innköllun því tilgangslaus. Í stað þess er gert ráð fyrir að umsjónarmaður sendi tilkynningu í ábyrgðarbréfi til þekktra kröfuhafa. Hann hefur jafnframt heimild til að senda þriðja aðila svo sem fjármálafyrirtækjum og opinberum aðilum slíka tilkynningu ef hann telur ástæðu til. Nauðasamningurinn bindur ekki þá kröfuhafa sem ekki hafa fengið tilkynningu um hann og jafnframt getur það leitt til ógildis nauðasamningsins eða synjun á staðfestingu hans.“

Um fjöllum um einstök atriði frumvarpsins

Samtökin fengu á síðasta ári til umfjöllunar drög að frumvarpi um greiðsluáðlögun frá viðskiptaráðuneytinu. Frumvarpsdrögin voru byggð á norskri fyrirmynd og voru um margt mun ítarlegri en það frumvarp sem nú er til meðferðar fyrir Alþingi. Þrátt fyrir að samtökin hafi gert margvíslegar athugasemdir við þessi frumvarpsdrög telja þau að ýmis ákvæði megi taka úr drögunum til fyllingar því frumvarpi sem hér er til skoðunar. Hér á eftir eru settar fram tillögur til fyllingar þeim ákvæðum sem nú þegar eru í frumvarpinu:

Ákvæði til bráðabirgða

Samtökin telja orðalag ákvæðis til bráðabirgða vera ónákvæmt. Ákvæðinu er ætlað að ná til allra lána í eigu fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins og þar með útvíkka gildissvið laganna til veðlána fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins en almennt falla veðlán fyrir utan gildissvið laganna. Ólíklegt er að bráðabirgðaákvæðið nái tilgangi sínum nema að litlu leyti. Ástæðan er sú að tveir af viðskiptabönkunum sem nú eru í eigu ríkisins höfðu selt umtalsverðan hluta af veðskuldabréfasafni sínu í sérstaka sjóði (sjálfstæða fagfjárfestastjóði) og þar af leiðandi eru veðskuldabréfin ekki í eigu fjármálafyrirtækjanna sem ríkissjóður er eigandi að. Því mun eftirgjöf sem að er stefnt með ákvæðinu vera markleysa því ákvæðið nær ekki til amk 2/3 hluta þeirra lána sem tilheyra fjármálafyrirtækjunum sem eru nú í eigu ríkissjóðs (að tilheyra og að vera í eigu er ekki það sama í þessu samhengi). Þessi skuldabréf hafa verið sett

sem trygging vegna útgefinna skuldabréfa bankanna og þær tryggingaráðstafanir verða ekki með góðu móti felldar niður.

Samtökin telja einnig að bráðabirgðaákvæðið sé til þess fallið að raska samkeppni milli fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins og annarra fjármálafyrirtækja. Ákvæðið raskar því jafnræði og réttarvernd sem skuldarar njóta eftir því hvort lánveitandi er fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins eða ekki og brýtur því gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

Lagt er til að ákvæði til bráðabirgða verði fellt brott.

Greiðsluaðlögunartími

Eðlilegt er að kveða á um í frumvarpinu hversu lengi greiðsluaðlögun skal vara, en slíkt ákvæði er ekki að finna í frumvarpsdrögum. Í eldri frumvarpsdrögum viðskiptaráðuneytis var kveðið á um að jafnaði skyldi ákvæðið að greiðsluaðlögunartíminn væri ekki lengri en 5 ár. Heimilt væri þó, væru sérstakar aðstæður fyrir hendi, að hafa tímabilið lengra. Æskilegt er að ákvæði þessu verði bætt við frumvarpið.

Hlutverk umsjónarmanns

Að mati samtakanna er rétt að kveða nánar á um hlutverk umsjónarmanns og ábyrgð í frumvarpinu.

Eðlilegt er að taka fram að umsjónarmanni sé heimilt að skylda skuldara til að selja eignir. Skuldarar þurfa að gera sér það ljóst að þeir þurfa að sæta því að flytja í minna húsnæði og selja einstakar eignir til hagsbóta fyrir kröfuhafa í tengslum við greiðsluaðlögun. Þannig er eðlilegt að skuldara sér gert að selja íbúðarhúsnæði enda teljist það stærra eða verðmeira en svo að skuldari og fjölskylda hans ráði við að greiða af áhvilandi lánum og rekstrarkostnaði. Við lestur frumvarpsins vakna ýmsar spurningar þessu tengdar t.d. hvort það sé ásættanlegt að skuldari geti á skömmum tíma losnað undan öllum öðrum skuldum en skuldum vegna íbúðarhúsnæðis. Hætt er við að túlkun tveggja umsjónarmanna geti verið mismunandi á þessu álitafni ef engar reglur liggja fyrir um það. Sama á við um mat á hæfilegum fjármunum til þess að standa undir eðlilegu “heimilishaldi” svo sem húsnæði og bíl og hvort nauðsynlegt sé að eiga sumarbústað, húsbíl eða hjólhýsi. Tryggja þarf samræmda málsmeðferð með skýrum viðmiðunarreglum um þetta efni, hvort sem þær eru settar fram í lögum eða reglugerð.

Rétt þykir að umsjónarmanni verði gert að leggja fram matsgerð á aðstöðu skuldara t.d. að kröfu lánadrottna. Þar yrði metið hvort skuldari búi á látlausu heimili, og hvort stærð húsnæðis og innbús sé eðlileg.

Að mati samtakanna er mikilvægt að umsjónarmaður geti látið verðmeta eignir skuldara, telji hann það nauðsynlegt. Getur það bæði átt við verðmat eigna sem skuldari þarf að selja og verðmat eigna sem hann þarf ekki að láta af hendi. Eðlilegt er að hann geti kallað til einn eða tvo sérfróða menn sér til aðstoðar og kostnaður við

mat greiðist úr ríkissjóði. Líta beri á slíkt mat á undirmat í skilningi IX. kafla laga um meðferð einkamál nr. 91/1991.

Lagt er til að hlutverk umsjónarmanns verði ekki bundið við einstaklinga heldur verði heimilt að fela lögaðila svo sem lögmanns- eða endurskoðendafyrirtækjum þetta hlutverk. Með því yrði unnt að skipta verkefnum niður á starfsmenn og tryggja framgang mála þó einstakur starfsmaður heltist úr lestinni og um leið er hægt safna saman fagkunnáttu og reynslu á þessu sviði á einn stað.

Vegna mikillar ábyrgðar umsjónarmanns leggja samtökin til að mælt verði fyrir um sérstaka (aukna) starfsábyrgðartryggingu þeirra sem geta tekið að sér hlutverk umsjónarmanns.

Kæruheimild

Til að taka af öll tvímæli um kæruheimild kröfuhafa er lagt til að tekið verði upp orðalag greinargerðar með 63. h. gr. þar sem segir að um ferlið við staðfestingu greiðsluaðlögunar skuli gilda almennar reglur IX. kafla laganna að því leyti sem þær geta átt við, þ.á m. um heimild kröfuhafa til að andmæla kröfu um staðfestingu sbr. 58. gr. laganna.

Breyting á högum skuldara

Meginreglur gjaldþrotaskiptalaga ganga út frá að krafa falli ekki niður við gjaldþrotaskipti heldur sé hægt að halda henni lifandi og hægt sé að taka mál upp að nýju ef aðstæður breytast hjá skuldara og hann verður gjaldfær. Í frumvarpið vantar ákvæði um breytingu á greiðsluaðlögun ef breyting verður til batnaðar á högum skuldara. Í áðurnefndum eldri frumvarpsdrögum viðskiptaráðuneytis er ákvæði sem gerir ráð fyrir því að kröfuhafar geti krafist þess að greiðsluaðlögun verði breytt í því skyni að þeir fái stærra hlut krafna sinna greiddan ef efnahagur skuldara breytist umtalsvert til batnaðar á greiðsluaðlögunartímanum. Rakna þá að því marki við þær skuldir sem féllu niður þegar greiðsluaðlögun var ákveðin. Eðlilegt er að mælt verði fyrir um að héraðsdómari gefi skuldara kost á að tjá sig um kröfu kröfuhafa um breytingu á greiðsluaðlögun áður en hann tekur ákvörðun um breytinguna. Þá er rétt að 63. gr. laga um gjaldþrotaskipti taki einnig til slíkra breytinga. Mikilvægt er að taka fram að þessi breyting myndi koma í veg aðili sem gengist hefur í sjálfskuldarábyrgð fyrir skuld sitji einn uppi með kröfuna þrátt fyrir að aðalskuldarinn, sem hefur fengið heimild til greiðsluaðlögunnar, sé orðinn borgunarmaður að nýju. Norsku lögin um greiðsluaðlögun gera ráð fyrir slíkri heimild í allt að tvö ár frá lokum greiðslutíma/uppgjörs.

Viðbót við 63. gr. d

Lagt er til að mælt verði fyrir um að skuldara beri að gera grein fyrir hvaða úrræði vegna greiðsluerfiðleika hafi verið reynd áður en til umsóknar um greiðsluaðlögun kemur s.s. frysting afborgana, lenging lána og greiðslujöfnun.

Viðbót við 63. gr. g.

Rétt þykir að í ákvæðinu verði kveðið á um að héraðsdómari geti sett ákveðin skilyrði fyrir því að greiðsluáðlögun verði heimiluð svo sem að eignir skuldara verði seldar eða metnar til verðs og skuldari láti af neyslu sem er ónauðsynleg að mati héraðsdómara.

Einnig er lagt til að í 3. mgr. ákvæðisins verði kveðið á um að að þegar umsjónarmaður tekur ákvörðun um að mæla með greiðsluáðlögun eigi hann ekki aðeins að boða skuldara til fundar heldur einnig kröfuhafa.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



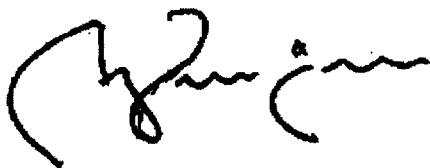
Guðrún Björk Bjarnadóttir hdl.

F.h. Samtaka fjármálafyrirtækja



Jóna Björk Guðnadóttir hdl.

Fyrir hönd SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Sigurður Örn Guðleifsson hdl.

Fyrir hönd Samtaka Iðnaðarins

Sigurður B. Halldórsson

Sigurður B. Halldórsson hdl.

Ábætur:
Borgartún 35
105 Reykjavík

Sími:
591 00 00

Bréfasími:
591 00 50

Netfang:
sa@sa.is

Veffang:
www.sa.is



Til allsherjarnefndar Alþingis.

Punktur frá SFF og SA eftir fund um frumvörp um greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna.
6. mars 2009.

- Frumvarpið að mörgu leyti vandað. T.d. greinargóð ákvæði um myndun höfuðstóls og ábyrgð aðstoðarmanns.
- Ekki raunhæft að hafa sérstök lög um greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna. Lagt til að lögfest verði ein lög um greiðsluaðlögun.
 - Afar lítill hópur er í þeirri stöðu að vera eingöngu í vandræðum með fasteignaveðkröfur. Þeir sem eru í greiðsluerfiðleikum eru yfirleitt líka í erfiðleikum með samningskröfur líka s.s. greiðslukortaskuldir, yfirdrátt, bílalán.
 - Mikilvægt að meta fjárhag skuldara heildstætt þ.e. allar skuldir en ekki bara fasteignaveðkröfur. Þannig fæst heildarmynd fáist af fjármálum skuldara. Annað gefur ranga mynd að greiðslugetu.
 - Grunnhugsunin í nauðasamningum gengur út á að fyrst eru veðkröfur greiddar og síðan samningskröfur. Ef allir fjármunir skuldara ganga upp í veðkröfur og ekkert er eftir til að greiða samningskröfur leiðir það til gjaldþrots skuldara.
 - Best væri að bjóða upp á tveir leiðir í greiðsluaðlögun
 - a) Greiðsluaðlögun vegna samningskrafna eingöngu
 - b) Greiðsluaðlögun vegna samningskrafna og veðkrafna í því tilfalli yrði ferlið þannig að umsjónarmaður hefði heimildir til þess að endurskipuleggja fjárhag og eignir skuldara frá grunni, þ.e. heimildir umsjónarmanns væru líkari heimildum skiptastjóra við gjaldþrotaskipti en ferlið endaði með fjárhagslegri endurskipulagningu í formi greiðsluaðlögunar. Í ferlinu væri tryggt að eignir sem væru umfram það sem talið er vera hæfilegt og nauðsynlegt til að halda látlaust heimili séu komið í verð.
- Ekki er víst að núverandi hugsun í samspili milli greiðsluaðlögunar vegna fasteignaveðkrafna og samningskrafna gangi upp þar sem aðstæður séu þannig að ef skilyrðum greiðsluaðlögunar vegna fasteignaveðkrafna er uppfyllt þá sé greiðslumöguleikar skuldara þegar tæmdir og því uppfylli hann ekki skilyrði til þess að fara í greiðsluaðlögun vegna annarra skulda – þær þarf að afskrifa. Áður en það er gert þarf að fara fram trúverðugt ferli þar sem tryggt er að eignum sé ekki skotið undan eða haldið utan við, eignum sem ekki teljast nauðsynlegar til þess að halda hefðbundið heimili (jeppi, hjólhýsi, sumarbústaður, hlutabréf, verðbréf, hlutdeild í fyrirtæki o.s.frv.)
- 5. gr. Teljum að lágmarkið í 5. gr. eigi að taka mið af hlutfalli af verðmæti eignar frekar en „hæfilegri leigu á almennum markaði“ Hæfileg leiga á almennum markaði ræðst af framboði og eftirspurn. Almennt er leiga hlutafallslega hærra hlutfall af verðmæti húsnæðis eftir því sem það er ódýrara – minna. Markaðsleiga á stórum einbýlishúsum endurspeglar almennt ekki þann fjármagnskostnað sem þeim fylgir. Réttara væri að miða við að lágmarksgreiðsla væri ákveðið hlutfall af verðmæti hússins, hlutfall sem svaraði t.d. til 6% af verðmæti. Einnig þarf að vera tryggt að greiðsla dekki vaxtagreiðslur af lánum. Annars stækka lán út í það óendanlega 7. gr. Þar vantar heimild fyrir umsjónarmann til þess að knýja á um sölu eignar, en í greinargerð með ákvæðinu er gert ráð fyrir að umsjónarmaður leiti upplýsinga um eignir skuldara og geri eftir atvikum kröfu um að þær verði seldar eða innleystar.

- 2. mgr.7. gr. mætti vera skýrari þannig að gert sé ráð fyrir að allir veðhafar fái eitthvað en ekki aðeins þeir sem eru á fyrstu veðréttunum. 8. mgr. 9. gr. þar ætti að standa að ekki þurfi samþykki þinglýst eigenda fyrir þinglýsingu á yfirlýsingu umsjónarmanns.
- 12. gr. Ákvæðið gengur ekki upp.
 - Ákvæðið virðist ganga út á það að kröfu er aflétt en krafan standi samt sem áður eftir. Afleiðing af þessu yrði sú að keppni myndast miili kröfuhafa um að fá fjárnám að nýju í eigninni.
 - Ef tilgangurinn með ákvæðinu á að vera að krafa falli niður að loknum greiðsluaðlögunartíma er óeðlilegt að hún falli niður ef fjárhagsstaða skuldara hefur batnað mikið og hann er orðinn greiðslufær.
 - Óeðlilegt að skuldari geti hafnað boði í eign. Eðlilegt að hann verði bundinn af boði í eignina ef hann kys að fara þessa leið.
 - Með ákvæðinu er verið að skerða eignarréttindi sem varin eru af stjórnarskrá. Til þess að það gangi upp þarf að eiga sér stað vandað mat og þörfinni og að tryggt sé að ekki sé gengið lengra í slíkri skerðingu eignarréttinda en nauðsyn krefur. Ekkert slíkt mat á sér stað skv. greininni.
 - Almenn – ekki er takmök á því hvað aðili getur fengi oft slíka tímabundna greiðsluaðlögun er það þarf að vera – eins sinni á 10 árum ætti að vera hámark. Þetta má ekki verða lífstíll.
 - Mikilvægt að lögfesta ákvæði um að niðurfellingu á skuldum skv. frumvarpinu teljist ekki tekjur í skilningi skattalaga. Einnig afar mikilvægt að tryggt sé að fjármálafyrirtæki geti gert samninga um skuldbreytingar og lækkun skulda án þess að til þess kostnaðar sem fylgir formlegum nauðasamningsferli eða greiðsluaðlögun. Til að koma í veg fyrir neikvæð skattaleg áhrif af nauðsynlegum ákvörðunum varðandi niðurfellingu skulda er mikilvægt að breyta orðalagi 2. tölul. 28. gr. tekjuskattslaga til samræmis við það sem fram kemur í 6. tölul. 6. gr. reglugerðar nr. 245/1963, þ.e. að til tekna teljist ekki eftirgjöf skulda sem sannast hefur við gjaldþrot, nauðasamninga eða á annan fullnægjandi hátt að eignir séu ekki til fyrir. Í því sambandi kæmi sérstaklega til álita að taka fram að eftirgjöf afskriftanefnda fjármálafyrirtækja á hreinum skuldum viðskiptavina skuli ekki teljast til tekna.

Alþingi
Erindi nr. P 136/907
komudagur 22.2.2009



talsmaður neytenda

Alþingi - nefndasvið
B.t. ritara allsherjarnefndar
Alþingi
150 Reykjavík

Embætti talsmanns neytenda
Forbrugertalsmanden
The Consumer Spokesman

tn@tn.is www.tn.is

Höfðaborg
Borgartúni 21, 2. hæð
IS-105 Reykjavík
Sími 510 1100, fax 510 1101

Reykjavík, 19.02.2009
Tilv. 2007/0003 - 2.1 a
GT

Efni: Umsögn talsmanns neytenda um 275., 278. og 281. mál, frumvarp til laga um greiðsluaðlögun og frumvörp til laga um breyting á lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti (greiðsluaðlögun og skuldaaðlögun) (136. löggj.þ.)

Heildarmat og tillaga

Að teknu tilliti til neðangreinds tel ég frumvörp þessi geta orðið til hagsbóta fyrir neytendur eins og rökstutt skal í umsögn hér að neðan. Frumvörpin eru að mínu mati betur til þess fallin að mæta réttmætum hagsmunum neytenda en drög að frumvarpi til laga um greiðsluaðlögun sem viðskiptaráðuneytið sendi mér til umsagnar sl. sumar. Engu að síður tel ég ljóst að miðað við núverandi aðstæður nær greiðsluaðlögunarúrræðið engan veginn að mæta þeim mikla vanda sem íslensk heimili standa frammi fyrir vegna íbúðarveðlana og annarra skulda.

Legg ég vinsamlegast til að eitthvert frumvarpanna verði samþykkt af Alþingi að teknu tilliti til athugasemda minna og samanburðar þingmálanna hér á eftir.

Tilfni

Vísað er til fundar í síðustu viku með allsherjarnefnd Alþingis um ofangreind þingmál. Hér vil ég fylgja eftir helstu athugasemdum og ábendingum sem ég hafði en sérstaklega var óskað eftir því af hálfu allsherjarnefndar að tölur um árangursleysi gjaldþrotaskipta, sem ég tók saman fyrir áratug, yrðu raktar í umsögn minni.

Í samræmi við þá ósk vil ég byrja á því að áréttta eftirfarandi tölulegar staðreyndir sem fram komu í umsögn minni til viðskiptaráðuneytis, dags. 26.

talsmaður neytenda

- stendur vörð um hagsmuni og réttindi neytenda
- stuðlar að aukinni neytendavernd
- gefur út rökstuddar álitserðir
- gerir tillögur um úrbætur
- kynnir reglur um neytendamál
- leiðbeinir um meðferð ágreiningsmála
- bregst við brotum gegn réttindum og hagsmunum neytenda
- er óháður fyrirmælum frá öðrum

ágúst sl., um drög að frumvarpi þess um greiðsluaðlögun:

„Gildandi lagaúrræði ekki virk

Bendi ég á að í niðurlagi 3. kafla almennra athugasemda (bls. 15) grg. með frv.dr. kemur fram að gildandi réttarúrræði, réttaraðstoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga, virðist hafa komið tiltölulega fáum að gagni. Ekki er rétt að leggja aftur upp með úrræði sem ekki er til þess fallið að ná tilgangi sínum enda er Ísland, sem sagt, þegar 15-25 árum á eftir hinum norrænu ríkjunum í þessu efni. Eins og fram kemur í tilvitnaðri umsögn (bls. 6) var niðurstaða mín að raunhæfir valkostir að gildandi lögum fyrir fólk í verulegum greiðsluerfiðleikum, eins og ráðuneytið spurði um, felist ekki í úrræðum sem tilgreind eru í umsögninni. Bætist við það að samkvæmt 10 ára gamalli rannsókn undirritaðs voru 80% gjaldþrotarárskurða algerlega árangurslausar, sbr. bls. 4 í tilvitnaðri umsögn, og því enginn þjóðhagslegur ávinningur af því að misbeita því úrræði áfram.

Brýn þörf er því, sem sagt, á virku úrræði til greiðsluaðlögunar.“

Áður hafði ég í umsögn minni til viðskiptaráðuneytis, dags. 22. janúar 2007, um fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur alþingiskonu um þörf á lögum um greiðsluaðlögun fært ítarleg rök fyrir því að að „raunhæfir valkostir að gildandi lögum fyrir „fólk í verulegum greiðsluerfiðleikum“ – eins og segir í fyrirspurninni – felist ekki í framangreindum úrræðum.“ Þar segir í upphafi um ofangreint fyrirspurnaratriði allsherjarnefndar:

„Gjaldþrot

Í gjaldþrotaskiptum felst að „bú“ eða eignir skuldara eru teknar með úrskurði dómara til uppgjörðs og andvirði þeirra ráðstafað eftir ákveðnum reglum á milli kröfuhafa undir stjórn skiptastjóra. Gjaldþrotaskipti eru að mínu mati fyrst og fremst hugsuð fyrir aðila í rekstri og fela í sér sameiginlega fullnustugerð gagnvart skuldara að beiðni eins eða fleiri kröfuhafa. Tilgangur hennar er sá að kröfuhafar fái sem mesta fullnustu krafna sinna. Undirritaður gerði fyrir 8 árum rannsókn á árangri gjaldþrotaskipta á Íslandi miðað við þennan tilgang. Athuguð voru öll skiptalok á fyrstu 9 mánuðum ársins 1998. Í stuttu máli voru niðurstöður þessarar óbirtu rannsóknar þær að rúmlega 80% allra gjaldþrotaskipta voru algerlega árangurslausar þar sem í tæplega 65% tilvika fundust engar eignir í búinu (304 af 470) og í tæpum 16% tilvika (74 af 470) fundust ekki eignir umfram það sem þurfti til þess að greiða skiptakostnað.

Á umræddum tíma voru yfir 60% gjaldþrotaskipta hjá einstaklingum.

Telja verður að árangurslaust fjárnám ætti að duga til þess að gæta hagsmuna kröfuhafa af afskriftum. Vegna þess skamma fyrirvara sem er til svars hefur ekki gefist tækifæri til þess að endurtaka ofangreinda rannsókn. Hvað sem því líður er ljóst að úrræðið gjaldþrotaskipti hefur um árabíl verið mjög ofnotað á Íslandi enda er ljóst af framangreindu að meirihluti úrskurða á tilgreindu tímabili var algerlega tilgangslaus þar sem 65% úrskurða lutu að skuldurum sem áttu ekkert „bú“ til þess að taka til skipta og 80% úrskurða voru tilgangslausir með hliðsjón af skiptakostnaði. Gera verður ráð fyrir að hlutfallið sé enn hærra séu þessar hlutfallstölur skoðaðar í samhengi við framangreint hlutfall einstaklinga (60%). Tel ég að þessi notkun gjaldþrotaskiptaúrræðisins sé ekki í samræmi við lög enda fjárhagslegir hagsmunir kröfuhafa af skiptum ekki fyrir hendi og að *jafnaði* því tæplega lögvarðir hagsmunir; vísa ég þar til danskrar dómaframkvæmdar (m.a. ØLK 1996:51) og fræða (UfR 1979 B, bls. 117-129). Ekki er vitað til þess að á þetta sjónarmið hafi reynt fyrir íslenskum dómstólum síðan 1992 í tíð eldri laga um gjaldþrotaskipti (H 1992:1073). Ekki er öruggt að sá dómur hafi fordæmisgildi lengur vegna breyttra lagaskilyrða og

lagabróunar. Þessi ályktun er og í samræmi við fræðikenningar um að kröfuhafi þurfi að sýna fram á aðra lögvarða hagsmuni af því að koma fram gjaldþroti sé sýnilegt að hann fái ekkert greitt upp í kröfur sínar. Þar kemur m.a. fram að slíkir lögvarðir hagsmunir séu sjaldnast fyrir hendi gagnvart einstaklingum utan atvinnurekstrar. A.m.k. er ljóst að úrræðið gagnast í 80% tilvika alls ekki kröfuhöfum. Þá er augsýnilegt að úrræðið gagnast ekki skuldurum sem geta þurft að bera ábyrgð á skuldum sínum áfram, sbr. tilvitnun í umsögn undirritaðs til viðskiptaráðuneytis hér í upphafi varðandi drög að frumvarpi til nýrra fyrningarlaga. Þá er gjaldþrotaskiptaúrskurður yfirleitt þungbær fyrir lánstraust og mannröð skuldara og getur haft fleiri persónulegar afleiðingar.“

Fróðlegt væri ef gerð yrði sams konar könnun nú til þess að sannreyna að gildandi lagaúrræði eru óhagkvæm neytendum og vannýtt í þágu neytenda meðan gjaldþrotáúrræðið hefur verið ofnýtt miðað við tilgang þess eins og fram kemur að ofan.

Almennt um frumvarpið

Meginatriðið að mínu mati er að frumvörpin eru efnislega betri en þau drög viðskiptaráðuneytis að frumvarpi sem ég vísaði til hér að ofan. Þar sem ég hef áður gefið munnlega umsögn til allsherjarnefndar og tvívegis skriflega umsögn til viðskiptaráðuneytis um greiðsluáðlögun - sem ég byggji hér á - og þar eð álit þeirra umsagnaraðila, sem ég hef séð og heyrt, ganga í sömu átt vil ég aðeins rekja í stuttu máli meginatriði varðandi umrædd þrjú frumvörp í ljósi samanburðar þeirra í skema hér að neðan sem boðað var á fundi mínum hjá allsherjarnefnd í síðustu viku. Um leið tek ég undir gagnrýni ASÍ á stjórnarfrumvarpið (þingmál 281) og tillögur ASÍ til úrbóta á því:

	Stjórnarfrv.	Fr. Framsóknarflokks	Fr. Sjálfstæðisflokks
Sérlög	Nei	Já	Nei
Heiti	Greiðsluáðlögun	Greiðsluáðlögun	Skuldaáðlögun
Ákvörðunarvald	Héraðsdómur	Sýslumaður	Héraðsdómur
Veðlán	Sum, tímabundið	Nei	Nei
Aðlögunartími	Ótilgreindur	3 ár	Ótilgreindur
Efnisatriði	Nokkuð skýr	Skýr	Nokkuð skýr
Ábyrgð	Líklega ekki	Nei	Líklega ekki
Óháð sérfræðiaðstoð	Heimild	Nei	Heimild
Málskotsréttur	Takmarkaður	Takmarkaður	Takmarkaður

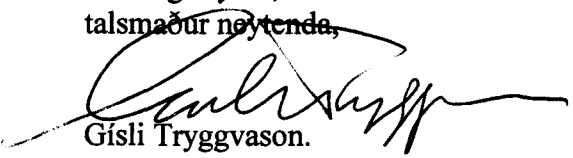
Að teknu tilliti til ofangreinds samanburðar sem skýrir sig vonandi sjálfur að öðru leyti vil ég endurtaka að ég fagna því að til stendur að koma á greiðsluáðlögun héraðs - allt að aldarfjórðungi á eftir öðrum norrænum ríkjum - enda er það löngu tímabært í ljósi útbreiddrar verðtryggingar og ábyrgða þriðja manns og mikillar skuldsetningar heimila vegna gengishruns og verðbólgu, svo og útbreiddrar notkunar kreditkorta og yfirdráttarheimilda.

Tillögur

Ég legg til eftirfarandi megingintillögur til úrbóta - sem flestar voru nefndar á fundi hjá allsherjarnefnd Alþingis hinn 12. febrúar sl.:

1. Úrræðið verði nefnt *skuldaaðlögun* eins og í frumvarpi Sjálfstæðisflokksins (278. mál).
2. *Sérlög* verði sett um úrræðið eins og gert er ráð fyrir í frumvarpi Framsóknarflokksins (275. mál) en ekki breytingarlög við lög um gjaldþrotaskipti o.fl. eins og hin frumvörpin gera ráð fyrir.
3. Löggin heyrir undir málefnasvið *félags- og tryggingamálaráðherra* eins og ég hef lagt til í fyrri umsögnum.
4. Tryggður verði einhliða *réttur skuldara* - fyrst og fremst neytenda - til skuldaaðlögunar að uppfylltum skýrum efnisskilyrðum eins og ég lagði áherslu á í fyrri umsögnum.
5. *Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna* verði falið leiðbeiningarhlutverk eins og ég hef lagt til og heimilt er samkvæmt frumvarpi Sjálfstæðisflokksins og stjórnarfrumvarpinu (278. og 181. mál) en þyrfti að vera skýrara.
6. *Sýslumaður* fari með úrskurðarvald í upphafi um heimild til skuldaaðlögunar eins og ég hef áður lagt til og gert er ráð fyrir í frumvarpi Framsóknarflokksins (275. mál).
7. Athugað verði hvort til skilvirkni og samræmingar horfi að *sýslumaðurinn í Reykjavík* hafi úrskurðarvald á öllu landinu en sýslumenn um allt land taki við umsóknum neytenda í umdæmi hvers um sig og leiðbeini þeim um formsatriði og framsendi mál til úrskurðar hjá sýslumanninum í Reykjavík, sbr. fyrri umsagnir mínar.
8. Allir aðilar máls hafi skýran málskotsrétt og athugað verði hvort ekki sé rétt að málskotsréttur nái til *Hæstaréttar* í öllum tilvikum eins og stjórnarfrumvarpið gerir ráð fyrir í sumum tilvikum (281. mál).
9. Skuldaaðlögun nái til *allra skulda* eins og ASÍ o.fl. hafa bent á - bæði til veðskulda og til skulda í eigu annarra en ríkisbanka og íbúðarlánasjóðs.

Virðingarfyllst,
talsmaður neytenda,



Gísli Tryggvason.



TOLLSTJÓRI

Nefndasviðs Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Alþingi
Erindi nr. P 136/851
komudagur 12.2.2009

Reykjavík, 12. febrúar 2009

Efni: Umsögn um frumvörp til laga um gjaldþrotaskipti

Afrit: Fjármálaráðuneytið

Einnig sent með tölvupósti á netfangið nefndasvid@althingi.is

Embætti tollstjóra hefur farið yfir frumvarp til laga um greiðsluaðlögun skv. þingskjali nr. 507, þingmál nr. 281 og leggur fram eftirfarandi sjónarmið varðandi innheimtu skatta og greiðsluaðlögun.

Skattkröfur njóta sérstöðu þar sem til þeirra er ekki stofnað með samningi eða af fúsum og frjálsum vilja gjaldenda. Lög sett af Alþingi mæla fyrir um hvernig álagningu skatta skuli háttáð og í hvaða undantekningartilvikum heimilt er að lækka skattstofn einstaklinga. Öll vanskilaviðurlög er lögákveðin og því er innheimtumanni ríkissjóðs ekki heimilt að veita undantekningar frá greiðslu dráttarvaxta eða eftir atvikum álags. Grundvallarregla allrar skattheimtu er jafnræðisreglan.

Í 2. mgr. a. gr. frumvarpsins kemur fram að einstaklingur sem stundað hafi atvinnurekstur geti fengið heimild til greiðsluaðlögunar stafi tiltölulega lítill hluti skuldanna frá atvinnurekstri. Bent er á að þetta orðalag er óljóst og athugasemdir með frumvarpinu skýra ekki frekar hversu stórt hlutfall skulda megi stafa frá atvinnurekstri. Æskilegt er að skýra hvað felist í orðalaginu þannig að skýring ákvæðisins sé fyrirsjáanleg.

Við fyrstu umræðu Alþingis um frumvarpið þann 5. febrúar 2009 var mikið rætt um gildissvið laganna. Embætti tollstjóra telur varhugavert að útvíkka gildissvið frumvarpsins. Því fylgir ábyrgð að stunda atvinnurekstur. Jafnframt ábyrgðinni fylgir því margskonar skattalegt hagræði og ávinningur umfram það sem almennir launamenn geta vænst af sínu starfi.

Einstaklingum og fyrirtækjum í atvinnurekstri er falið að standa skil á margskonar sköttum og gjöldum til ríkissjóðs umfram þá sem eru almennir launþegar. Þeim er m.a. skylt að innheimta virðisaukaskatt og halda eftir staðgreiðslu opinberra gjalda launþega sinna. Það varðar refsingu að skila ríkissjóði ekki þessum gjöldum. Refsiviðurlögin eru frá fjársektum til fangelsisvistunar. Embætti tollstjóra telur mikilvægt að ákveðnar skattskuldir t.d. virðisaukaskattur, staðgreiðsla opinberra gjalda, tryggingagjald og skattsektir falli ekki undir



TOLLSTJÓRI

ákvæði frumvarpsins um greiðsluaðlögun. Þessi afstaða er m.a. leidd af lagaboði Alþingis í 4. mgr. 113. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003. Það mundi skjóta skökku ef Alþingi sendir þau skilaboð til almennings að greiðsla vörsluskatta sé ekki mikilvæg með því að heimila greiðsluaðlögun.

Af ofangreindu leiðir að nauðsynlegt er að gera athugasemdir við 4. tl. 1. mgr. d. gr. frumvarpsins. Þar kemur fram að heimilt sé að veita skuldara greiðsluaðlögun þó hann hafi stofnað til skuldbindingar með háttsemi sem varðar refsingu. Af því leiðir að skuldari getur fengið greiðsluaðlögun, jafnvel þó hann hafi tekið við fjármunum frá þriðja manni fyrir hönd ríkissjóðs en ekki skilað þeim til ríkissjóðs, að því tilskildu að þeir fjármunir séu lítill hluti skuldar miðað við fjárhag skuldara.

Fallist Alþingi ekki á sjónarmið um að ekki eigi að veita skuldurum sem sýnt hafa af sér refsiverða háttsemi greiðsluaðlögun er bent á að skýring ákvæðisins er vandkvæðum háð og nauðsynlegt er að Alþingi skýri nánar efni ákvæðisins. Í athugasemdum með frumvarpinu skortir skilgreiningu á því hvað orðasambandið „sem einhverju nemur miðað við fjárhag“ felur í sér. Skýring ákvæðisins er ófyrirsjáanleg þar sem það hlýtur að fara eftir huglægu mati dómara og umsjónarmanns hvað falli undir „að nema einhverju miðað við fjárhag“. Orðalagið getur vísað til 5% af skuldum í huga eins umsjónarmanns en til fimmtungs í huga annars. Mikilvægt er að Alþingi setji fram hlutlæg viðmið um hvað geti réttlætt að skuldari fá greiðsluaðlögun jafnvel þó hann hafi bakað sér skuldbindingu með refsiverðu eða bótaskyldu athæfi. Það má gera með því að setja í lögskýringargögn upplýsingar um hvað miða skuli við, hvort sem það er ákveðið hlutfall eða ákveðin krónutala. Í athugasemdum frumvarpsins með ákvæðinu kemur fram að ekki sé ástæða til að túlka þessi matskenndu skilyrði rýmra en efni er til. Þetta lögskýringarsjónarmið einfaldar málið ekki þar sem það gefur til kynna að túlka skuli ákvæðið þröngt, án þess þó að gefa frekari vísbendingar um efni þess.

Greiðsluaðlögun er nýtt úrræði í íslenskum skuldaskilarétti og erfitt að segja til um hvernig framkvæmd laganna verður. Því er mikilvægt að fram komi í lögskýringargögnum útskýringar á helstu framkvæmdaratriðum laganna. Á því er nokkur misbrestur í frumvarpinu.

Embætti tollstjóra telur nægilegt að láta umfjöllun sína takmarkast við þingmál 281 þar sem sömu sjónarmið eigi að mestu við um mál nr. 278. Ekki er talin ástæða til að fjalla um þingmál nr. 275.

Virðingarfyllst,

Snorri Olsen

Tollstjóri



Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
b/t Elínar Valdísar Þorsteinsdóttur
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. febrúar 2009.

Efni: Frumvörp til laga um greiðsluaðlögun (281., 275. og 278. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ófangreind frumvörp sem kveða á um greiðslu/skuldaaðlögun einstaklinga.

Það er mikilvægt að búa svo um hnútana í þessu samfélagi að allir einstaklingar hafi tök á að koma fjármálum sínum í þannig farveg að þeir geti staðið skil á þeim fjárhagslegu skuldbindingum sem þeir hafa tekið á sig. Hefðbundnir kröfuhafar einstaklinga, t.a.m. lánastofnanir og eignaleigufyrirtæki, sýna þessu sjónarmiði fullan skilning enda þjónar það hagsmunum þeirra að skuldarar geti staðið skil á greiðslum sínum. Þessi fyrirtæki hafa þannig iðulega veitt einstaklingum sem glíma við breyttar aðstæður, hvort sem það er skyndilegt atvinnuleysi, ástvinamissir eða annað, talsvert svigrúm. Skuldbreytingar, skuldskeytingar, lengri greiðslutími, endurfjármögnun, niðurfelling vaxta, frysting skulda í ákveðinn tíma og önnur úrræði standa að öllu jöfnu einstaklingum til boða, en úrræðum er þó beitt í samræmi við eðli og umfang hvers máls og svigrúm kröfuhafa til að veita þau.

Talsvert hefur reynt á framangreind úrræði á undanförunum vikum og mánuðum þar sem bæði fyrirtæki og heimili hafa orðið fyrir töluverðum búsifjum í því efnahagsástandi sem ríkt hefur í kjölfar falls bankanna. Það er því fyllilega skiljanlegt að vilji stjórnvalda standi til að mæta auknum vanda með fleiri og betri úrræðum og er það uppruni þessara frumvarpa. Í þeirri vinnu má þó ekki virða stjórnarskrárvarin réttindi að vettugi og aðrar meginreglur, t.a.m. um jafnræði og meðalhóf.

Í umsögn þessari verður einkum einblínt á þingmál 281, en aðeins verður þó dregið á því helsta hvað hin tvo þingmálin varðar. Því ber að halda til haga að efnistöð frumvarpsins hafa tekið umtalsverðum breytingum til batnaðar frá því drög að því voru send til umsagnar og ber því að fagna. Umsögn þessi hefur annars að geyma þrjár meginathugasemdir, þ.e. að þvinguð greiðsluaðlögun sé orðin meginregla, að enn sé heimilt að kveða á um eftirgjöf krafna sem gengur gegn þónokkrum meginreglum íslensks réttar og að talsvert skorti á jafnræði meðal aðila greiðsluaðlögunar.

Eftirgjöf skulda

Það er álit Viðskiptaráðs að heimild umsjónarmanns skv. b. lið 1. gr. frumvarpsins til að gefa einhliða og varanlega eftir kröfur feli í sér alvarlega íhlutan hins opinbera í athafna- og samningsfrelsi einstaklinga og fyrirtækja. Rökin fyrir íhlutan af þessu umfangi eru vanreifuð í frumvarpinu og því getur Viðskiptaráð ekki með nokkru móti fallist á réttmæti þess.

Þegar litið er til meginreglna íslensks réttar þá er ljóst að **ofangreind heimild til eftirgjafar krafna er undantekningarúrræði í lögfræðilegum skilningi**. Þetta er t.a.m. staðfest í því frumvarpi sem lagt var fram á 118. löggjafarþingi (396. mál), þar sagði í greinargerð með 3. gr. þess „*þau úrræði, sem frumvarp þetta mælir fyrir um, hljóta alltaf að vera alger undantekningarúrræði*“. Þær meginreglur sem hér að ofan er vísað til eru annars vegar á sviði kröfuréttar og hins vegar á sviði samningaréttar.

Þannig er það meginregla íslensks kröfuréttar að **gildur samningur leggi almennt þær skyldur á herðar skuldara að hann efni samning in natura**, þ.e. efni hann samkvæmt aðalefni sínu. Í flestum fjármunaréttarsamningum, líkt og lánasamningum, felst aðalskylda samningsaðila í því að inna af hendi þá greiðslu sem samningurinn hljóðar uppá, þ.e. lánastofnun að greiða út lán og skuldari að greiða það til baka í samræmi við skilmála samningsins. Þessi meginregla er nátengd þeirri **meginreglu íslensks samningsréttar að samninga skuli halda** (pacta sunt servanda), en á þeirri meginreglu eru allar reglur samningaréttar byggðar beint eða óbeint. Þessar tvær meginreglur eru **grundvallarstoðir allra viðskipta**, í hvaða formi sem þau eru.

Vegna mikilvægis ofangreindra meginreglna skýtur skökku við að hvergi skuli vera fjallað um þær í greinargerð frumvarpsins eða að fyrrgreint úrræði feli í sér undantekningu frá þeim. En eins og þekkt er þá skal **túlka undantekningar frá meginreglum þröngt og til þeirra skal aðeins grípa í undantekningatilvikum**. Þess í stað virðist þetta úrræði, eftirgjöf krafna að hluta eða í heild, vera meginregla samkvæmt frumvarpinu ef litið er til upptalningar b. liðar 1. gr. frumvarpsins. Upptalning ákvæðisins gefur þannig til kynna að eftirgjöf krafna skuli ganga framur öðrum og vægari úrræðum sem hægt er að grípa til, þrátt fyrir að slíkt ganga gegn áðurgreindum meginreglum. Tímabil greiðsluaðlögunar, sem þó er ekki takmarkað í ákvæðum frumvarpsins en lagt til að sé að jafnaði 3-5 ár í greinargerð þess, rennir enn frekar stoðum undir þá ályktun að meginregla eða meginandi frumvarpsins feli í sér eftirgjöf skulda. Tímabil þetta er of stutt til að annars konar breytingar á skilmálum krafna leiði til grundvallarbreytinga á fjárhagsstöðu skuldara.

Þessi forgangsröðun gengur ekki aðeins gegn ofangreindum meginreglum heldur jafnframt gegn meðalhófsreglunni, sem er ein grundvallar meginregla íslensks réttar. Í þeirri reglu felst m.a. að hafi opinberir aðilar val um fleiri en eina leið til að ná því markmiði sem að er stefnt með töku ákvörðunar **ber þeim að velja það úrræði sem vægast er og að gagni getur komið**. Ef ekki er fyrir séð hvaða úrræði er vægast skal **fyrst í stað grípa til vægari úrræða áður en gripið er til róttækra úrræða**. Það er alveg ljóst að eftirgjöf krafna er róttækasta úrræðið sem um ræðir í fjárhagslegri endurskipulagningu, hvað hagsmuni kröfuhafa varðar. Eðlilegra væri að kveða á um að **umsjónarmanni bæri að taka tillit til hagsmuna kröfuhafa við undirbúning og frágang greinargerðar sinnar um greiðsluaðlögun og bæri vegna þess að líta fyrst til vægari úrræða**. Reynist ekki unnt að beita þeim þá fyrst skal skoða önnur og meira íþyngjandi úrræði.

Hvað úrræði umsjónarmanns varðar þá skarast vissulega hagsmunir kröfuhafa og skuldara. Þó unnt sé að færa fyrir því rök að eftirgjöf krafna sé vægasta úrræðið hvað hagsmuni skuldara varðar þá verður samt að líta til þess að slíkt úrræði felur í sér undantekningu frá ofangreindum meginreglum og getur því aðeins talist þrautarvaralending.

Að auki er rétt að benda á að krafa eru eign kröfuhafa í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar má engan skylda til að láta af hendi eign sína nema almannapörf krefjist og fullt verð komi fyrir. Frumvarpið gerir ekki tilraun til að rökstyðja umrædda almannapörf og þar með er ekki unnt að fallast á að henni sé til að dreifa. Jafnframt gerir frumvarpið ekki ráð fyrir að fullt verð komi fyrir, þ.e. að kröfuhöfum sé bætt tjón sitt. **Heimild umsjónarmanns til að gefa einhliða og varanlega eftir kröfur án þess að endurgjald komi fyrir og almenningsþörf krefur telst brot á stjórnarskrárvörðum rétti kröfuhafa.**

Það að önnur úrræði gjaldþrotalaga, er varða fjárhagslega endurskipulagningu einstaklinga, geti leitt til þess að kröfuhafar tapi eða gefi eftir kröfur sínar, að hluta eða að fullu, getur ekki sjálfkrafa leitt til þess að eftirgjöf krafna með greiðsluaðlögun teljist vera í samræmi við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Þó svo að áhrif eftirgjafar séu þau sömu fyrir kröfuhafa óháð því hvaða úrræði laganna er beitt þá eru úrræðin að mörgu leyti ósambærileg. Hér skiptir mestu að greiðsluaðlögun er skv. frumvarpinu ávallt þvinguð, þ.e. samþykki kröfuhafa skiptir engu, á meðan samþykki ákveðins hluta kröfuhafa er áskilið í nauðasamningum. Greiðsluaðlögun gengur skv. þessu mun lengra en t.a.m. nauðasamningsumleitani. Það eru því ekki endanleg áhrif hennar sem skipta sköpum fyrir samræmi við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar heldur ferlið sem þar býr að baki.

Hvergi í greinargerð frumvarpsins er þessum sjónarmiðum velt upp og reynt að færa rök fyrir því að eftirgjöf skulda standist eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Í ljósi þess að umrædd heimild umsjónarmanns til eftirgjafar krafna gengur gegn meginreglum íslensks kröfuréttar, meginreglum íslensks samningaréttar, meðalhófsreglunni og felur í sér brot á eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar er lagt til að hún verði felld brott úr frumvarpinu.

Hagsmunir kröfuhafa lítt varðir

Að mati Viðskiptaráðs er skortur á jafnræði meðal aðila áberandi annmarki í frumvarpi þessu, en hagsmunir kröfuhafa eru lítt varðir í ferlinu.

Í fyrsta lagi er gerð athugasemd við 3. mgr. g. lið 1. gr. þar sem segir að meðmæli umsjónarmanns með greiðsluaðlögun svari til þess að samþykkt hafi verið við atkvæðagreiðslu frumvarp um nauðasamning. Samkvæmt ákvæði þessu er þvinguð greiðsluaðlögun meginregla, þ.e. greiðsluaðlögun er samþykkt algerlega óháð vilja kröfuhafa. Eðlilegra væri að umsjónarmaður myndi byrja á því að reyna til fulls hvort tilskilið atkvæðamagn skv. 49. gr. gjaldþrotalaga næst um greiðsluáætlun skuldara. Það að frjális greiðsluaðlögun væri meginregla samkvæmt frumvarpinu og þvinguð þá undantekning er afar eðlilegt fyrirkomulag, sérstaklega í ljósi þess að umsjónarmaður skuldara hefur yfirgripsmiklar heimildir til að ganga á hagsmuni kröfuhafa. Með þessu móti væri ennfremur hlúð að jafnræði meðal aðila og meginreglunni um meðalhóf. Að auki myndi slíkt auka líkur þess að unnt væri að réttlæta frávik frá eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar með sama hætti og gert er með nauðasamningum.

Viðskiptaráð leggur til að frjáls greiðsluaðlögun verði meginregla samkvæmt frumvarpinu og að þannig verði kveðið á um að umsjónarmaður skuli, áður en hann mælir með greiðsluáætlun skuldara, reyna til fulls hvort tilskilið atkvæðamagn næst fyrir áætlun skuldara líkt og farið er fram á varðandi frumvarp til nauðasamnings.

Í öðru lagi gerir Viðskiptaráð athugasemd við að kröfuhafar hafi ekki heimildir til að fara fram á endurmat greiðsluaðlögunar ef hagur skuldara breytist töluvert til batnaðar á greiðsluaðlögunartímabilinu. Í ljósi þess hversu íþyngjandi greiðsluaðlögun getur verið fyrir kröfuhafa er eðlilegt að þeir hafi tækifæri til að fara fram á slíkt endurmat, þó aðeins að því gefnu að hagur skuldara hefur breyst töluvert til batnaðar líkt og áður segir.

Viðskiptaráð leggur til að felit verði inn í frumvarp þetta ákvæði þess efnis að undir ákveðnum kringumstæðum sé kröfuhöfum heimilt að fara fram á endurmat ákvörðunar um greiðsluaðlögun.

Í þriðja lagi virðist frumvarpið ekki kveða á um takmarkanir á möguleikum skuldara til óska greiðsluaðlögunar að nýju. Í ljósi þess að greiðsluaðlögun er undantekningarúrræði í lögfræðilegum skilningi og hversu íþyngjandi hún er fyrir kröfuhafa er rétt að leggja til takmarkanir í þeim efnunum. Að mati Viðskiptaráðs væri rétt að fara þá leið sem lögð er til í 3. gr. þingmáls nr. 275, þ.e. að óheimilt sé að veita greiðsluaðlögun oftari en einu sinni nema sérstakar aðstæður mæli með því.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið kveði á um takmarkanir á möguleikum skuldara til að óska greiðsluaðlögunar að nýju í samræmi við ofangreint ákvæði þingmáls 275.

Í fjórða lagi gerir Viðskiptaráð athugasemd við að frumvarpið kveði ekki á um tímabil greiðsluaðlögunar. Líkt og nefnt var þá segir í greinargerð frumvarpsins að viðmiðið séu 3-5 ár, en ekkert hámark er tiltekið í þeim efnunum. Kröfuhafarnir, sem eru alfarið undir hæl umsjónarmanns hvað skilmála krafna sinna varðar og jafnvel tilvist, hafa jafnframt ekkert um það að segja hversu lengi það tímabil varir. Vissulega er rétt að meta hvert tilfelli fyrir sig en að mati Viðskiptaráðs er hámarks árafjöldi nauðsynleg viðbót við frumvarpið.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið kveði á um hámarks tímabil greiðsluaðlögunar.

Í fimmta lagi er athugavert að skilyrði frumvarpsins til veitingu greiðsluaðlögunar feli ekki í sér að viðkomandi skuldari þurfi að hafa reynt til þrautar að ná samkomulagi við kröfuhafa sína með hefðbundnum hætti. Án slíks skilyrðis er vart hægt að tala um að greiðsluaðlögun sé þrautar- eða undantekningarúrræði í fjárhagslegri endurskipulagningu einstaklinga – sem er einn rökstuðningur að baki víðtækum heimildum umsjónarmannsins.

Viðskiptaráð leggur til að bætt verði við c. lið 1. gr. frumvarpsins að skuldara beri að inna af hendi upplýsingar um samskipti sín við helstu kröfuhafa og hvort hann hafi óskað breytinga á skilmálum lána eða með öðrum hætti reynt að bæta hag sinn í samkomulagi við sína kröfuhafa. Að auki er lagt til að bætt verði inn heimild í d. lið 1. gr. sem heimilar synjun um heimild til að leita greiðsluaðlögunar ef skuldari hefur vanrækt að gera svo.

Nýju ríkisbankarnir

Að lokum er rétt að ræða ákvæði frumvarpsins til bráðarbirgða, en það er ekki rökstutt að ráði í greinargerð frumvarpsins ef frá er talin almenn vísan í erfitt ástand efnahagsmála. Að mati Viðskiptaráðs er ákvæðið og efnahagsleg áhrif þess vanreifuð og jafnframt vanmetin.

Ef áhættan á töpuðum kröfum eykst, t.a.m. vegna eftirgjafar þeirra, þá breikkar áhættugrunnur kröfuhafa og afskriftir aukast til samræmis, sem hefur svo aftur áhrif á lánakjör til hins verra. Síðastnefnda atriðið skiptir ekki miklu nú þar sem lánakjör eru með versta móti, en með þessari löggjöf er ekki ætlunin að tjalda til einnar nætur. Leiða má að því sterkar líkur að ákvæði sem þetta gæti komið bæði niður á hagsmunum lántakenda og starfsemi ríkisbankanna, sem nú þegar standa höllum fæti fjárhagslega sökum takmarkaðs eiginfjárframlags og ókláraðra efnahagsreikninga.

Viðskiptaráð leggur til að ákvæðið verði felld brott líkt og gert er ráð fyrir í þingmáli 278.

Niðurlag

Þrátt fyrir að umsögn þessi feli í sér viðamiklar athugasemdir þá má ekki skilja hana sem svo að Viðskiptaráð sé alfarið á móti þessu úrræði sem slíkt. Það er mikilvægt fyrir þjóðarhag að komið sé til móts við skuldara, heimili og lögaðila, með sem virkustum hætti. Viðleitni og inntak þessa frumvarps er í þá átt. Kröfuhafar, líkt og skuldarar, eru fjarri því að vera allir fullkomnir og eðlilegt er að þeim sé veitt ákveðið aðhald við lánveitingar. Þeir sjá að mestu um það sjálfir enda þjónar það hagsmunum þeirra. Ef löggjafinn telur það hins vegar vera á sínu forræði að veita slíkt aðhald þá hlýtur það einnig að vera hlutverk hans að veita skuldurum aðhald við lántökur.

Frumvarp þetta mun vissulega veita kröfuhöfum töluvert aðhald þar sem gera má ráð fyrir að þeir muni hugsa sig tvisvar um áður en þeir lána einstaklingum sem eru síður vel settir fjárhagslega, enda ágætis líkur á að kröfur þeirra verði gefnar eftir síðar meir. Kröfuhafar munu þannig auka kröfur sínar um greiðsluhæfi og veitingu trygginga af hálfu skuldara. Ætla má að þetta sé markmið laga af þessu tagi, en um þetta var fjallað í skýrslu sem vitnað var til í frumvarpi þáverandi félgasmálaráðherra sem lagt var fram á 123. löggjafarþingi (96. mál), þar sem sagði:

„Eins myndi úrræði eins og greiðsluáðlögun gera það verklag lánastofnana og aðila í viðskiptalífi, að lána fé án tillits til greiðslugetu lánþega, fráhrindandi. Nauðsynlegt er að á því sé tekið á meðvitaðan hátt, að breyta þeirri hefð að lánsfé sé ætíð falt án tillits til greiðslugetu, einungis ef veð eða sjálfskuldarábyrgðir þriðja manns eru fánlegar.“

Þetta mun án efa hafa mest áhrif á þá sem minnst mega sín, t.a.m. ungt fólk sem hefur lokið við menntun sína og reiðubúið að hefja sinn starfsferil. Þessir einstaklingar hafa í mörgum tilfellum ekki tæk á að leggja fram tryggingar eða ábyrgðir, nema kannski sjálfskuldarábyrgð þriðja manns. Aukin notkun sjálfskuldarábyrgða gengur hins vegar þvert gegn samkomulagi um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga á milli viðskiptaráðuneytisins, SFF, SÍSP og Neytendasamtakanna sem undirritað var 1. nóvember 2001. Markmið þessa samkomulags var að draga úr vægi ábyrgða einstaklinga og að lánveitingar yrðu miðaðar við greiðslugetu skuldara og eigin trygginga hans.

Að auki virðist grundvöllur þessa frumvarps byggja að stórum hluta á því sem nefnt hefur verið meðábyrgð kröfuhafa á lánveitingum til skuldara. Vissulega væri óábyrgt af hálfu kröfuhafa að lána skuldara langt umfram greiðslugetu hans, bæði gagnvart skuldaranum en ekki síst gagnvart sér sjálfum þar sem líkur á endurgreiðslu lánveitingar minnka umtalsvert.

Meðábyrgðin liggur þar með í því að reyna eftir fremsti megni að haga lánveitingum í samræmi við vænta greiðslugetu til lengri tíma, m.v. fyrirbyggjandi gögn um fjárhagsstöðu skuldara. Ábyrgðin getur hins vegar ekki talist fela í sér að að kröfuhafar beri ábyrgð á því að greiðslugeta skuldara haldist óbreytt eða batni út lánstímann. Þeir, líkt og skuldarar, geta ekki séð fyrir umtalsverð skakkaföll í efnahagsmálum með tilheyrandi áhrifum á stöðu lána eða greiðslugetu skuldara.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga.

Virðingarfyllt,

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs