



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), SVP – 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 endurgjaldslausa 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 tryggji viðbótarfjármögnun ráðgjafarstofnunnar 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 lögmæti 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 óprúttinna 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. Í stað 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. 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 fjöllun 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 fagfjárfestasjóði) 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 útgefna 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 ákveðið 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 áhvílandi 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 álitaefni 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

frangang 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 áður nefndum 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 greiðsluferfiðleika hafi verið reynd áður en til umsóknar um greiðsluaðlögun kemur s.s. frýsting afborgana, lenging lána og greiðslujöfnun.

Viðbót við 63. gr. g.

Rétt þykir að í ákvæðinu verði kveðið á um að héraðsdómari geti sett ákvæðin skilyrði fyrir því að greiðsluaðlögun 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 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 hdl.