

Alþingi  
Erindi nr. P 136/897  
komudagur 22.2.2009

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

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 siður tel ég ljóst að miðað við núverandi aðstæður nær greiðsluaðlögunarúrræðið engan veginn að mæta þeim mikla vanda sem íslensk heimili standa frammi fyrir vegna íbúðarveðlána 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**

Visað 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. 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 réttarárræði, réttarástoð 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% gjaldþrotaúrskurða 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 uppgjörs 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 árabil 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 hlutfallstöður 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 lagaþróunar. 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 gjaldþrotaskiptaúrræðið yfirleitt þungbær fyrir lánstraust og mannorð 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.	Frv. Framsóknarflokks	Frv. Sjálfstæðisflokks
Sérkög	Nei	Já	Nei
Heiti	Greiðsluáðlögun	Greiðsluáðlögun	Skuldalaðlögun
Ákræðunarráð	Héraðsdómur	Sýslumaður	Héraðsdómur
Veðlán	Sum, tímabundit	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 megingtillögur 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. Lögin heyri 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 umsóknunum 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.