

Alþingi
Erindi nr. P 139/19/4.
komudagur 26.11.21

Nefndasvið Alþingis, vegna félags- og tryggingamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Hagsmunasamtök
Heimilanna



Reykjavík, 25. nóvember 2010

**Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna (HH) til Efnahags- og skattanefndar Alþingis vegna þingskjals nr. 225, 206. máls, 139. löggjafarþingi, 2010-2011.
Frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu (38/2001), lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins (107/2009) og lögum um umboðsmann skuldara (100/2010).**

Hagsmunasamtök heimilanna hafa fengið til umsagnar frumvarp efnahags- og viðskiptaráðherra til lagabreytinga vegna óvissu um stöðu gengisbundinna lána. Samtökin telja þann tilgang frumvarpsins að samræma úrvinnslu gengisbundinna lána vera af hinu góða, en vara við að það sé gert án þess að leita álits Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Frumvarpið er í sumum atriðum flókin framsetning sem samtökin telja að þurfi að einfalda, þessi væntanlegu lög munu snerta almenning, en um leið og þau eru of flókin fyrir skilning hans er honum samt ætlað að fá yfir sig útreikninga fjármálafyrirtækja samkvæmt lögnum. Það er komið nóg af óvissu og karpum um lög og lagatúlkningar í þessum málum, þótt ekki sé bætt enn við slíkt með nýjum lagabreytingum.

Samtökin telja að frumvarpið, sem ætlað er að eyða lagaóvissu, muni hugsanlega gera það á vissum sviðum, en auka hana umtalsvert á öðrum.

Samtökin hafna því að gengistrygging verði almennt lögleg. Stærri lögaðilar geta tekið erlend lán, lögaðilar og einstaklingar hefa getað tekið lán í erlendri mynt, en gengistrygging fjárfundbindinga hefur verið ólögleg og ætti að vera það áfram sökum ríkra áhættuþátta fyrir lántaka sem geta illa varið sig sveiflum í gengi. Að gera gengistryggingu nú löglega er afar aum tilraun til að hylja yfir verulega bresti stjórnsýslunnar og vanmátt við eftirlit með lánsformum, verklagi og afurðum fjármálafyrirtækja.

Spyrja má almennt um umfang og gildi lagafrumvarpsins og þess sem því er ætlað að ná fram, með tilliti til einstaklinga annars vegar og síðan einstaklinga með rekstur, smáfyrirtækja og fleira, því fyrir liggur að lánasamningar geta í formi og efni verið nákvæmlega eins, þótt lántakar og aðstæður þeirra séu mismunandi og veð á bak við lánin ólík, svo sem íbúðarhúsnæði, atvinnuhúsnæði, sumarhús eða annað.

Ferill málsins og ábendingar HH

Frá uppkvaðningu dóma Hæstaréttar nr. 92/2010 og 153/2010 frá 16. júní 2010 hefur staða áður gengistryggðra lána verið í óvissu. Fjármálafyrirtæki hafa sent frá sér yfirlýsingar um að þeirra lán ýmist falli eða falli ekki undir fordæmisgildi dómanna. Svipuð lán eða sambærileg virðast túlkuð á mismunandi hátt eftir því hvaða fjármálafyrirtæki á í hlut eða hvaða héraðsdómur fjallar um mál. Í gær féll til dæmis dómur í Héraðsdómi Vesturlands, þar sem lán með sambærilegum texta og í öðru ofangreindra mála fyrir Hæstarétti var dæmt löglegt lán í erlendri mynt, þrátt fyrir að skýrum stöfum standi í viðauka við samninginn að lánið skyldi „hér eftir hljóða upp á gengistryggt lán til allt að 2 ára“.

Það er óþolandi fyrir lántaka að vita ekki hvaða lán telst vera með ólöglegri gengistryggingu og hvaða lán eru það ekki. Einnig er það ólíðandi að tilviljun ein ráði því hvort lántakar sem báru sig eins að við lántöku, enda annars vegar með ólöglega gengistryggingu og hins vegar það sem gæti verið löglega framsettan lánasamning í erlendri mynt. Eini munurinn er formið sem samningurinn var fylltur inn á, þó svo að umsóknareyðublað hafi verið það sama. Að þessu leyti telja samtökin að þetta umrædda frumvarp, á þingskjali 225, þingmál 206, sé nauðsynlegt til að gera stöðu allra lántaka jafna.

Dómar Hæstaréttar frá 16. júní 2010 fjölluðu ekki um vaxtahluta viðkomandi lána. Það gerðu hins vegar „tilmæli“ til fjármálafyrirtækjanna sem Seðlabankinn og Fjármálaestirlitið sameinuðust um að gefa út og kynna í lok júní 2010, um uppreikning, meðferð og innheimtu áður gengistryggðu lánanna, sérstaklega vaxtaútreikninga, að sögn til að eyða óvissu vegna 6 mánaða uppgjörs fjármálafyrirtækjanna. Þetta voru sömu aðilar og áður höfðu ekki viljað skipta sér af þessum lánnum, svo sem að svara til um hvort þetta teldust lán með ólöglegri gengistryggingu.

Spyrja má, út frá orðalaginu, hvort þetta voru óbein „fyrirmæli“ og um leið „þrýstingur“ á Hæstarétt? Gagnvart fjármálafyrirtækjunum hljóta þetta að hafa talist fyrirmæli, þar sem þessar opinberu stofnanir hafa hlutverki að gegna gagnvart þeim og erfitt fyrir þau að líta fram hjá tilmælum slíkra aðila.

Hæstiréttur kvað upp úrskurð 16. september 2010 í máli 471/2010, sem var í takti við vaxtahluta „tilmælanna“. Sem sagt að vaxtaákvæði gengistryggðs lánasamnings væri of tengt gengistryggingunni til að það gæti staðið áfram eftir að gengistryggingin væri fallin niður. Því bæri að víkja vaxtaákvæðinu frá og ákvæði 4. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðbætur (vaxtalög) ættu að taka gildi. Hagsmunasamtök heimilanna telja að með því hafi Hæstiréttur gengið lengra en nauðsynlegt hafi verið. Bæði er að vaxtalög kveða á um í 2. gr. að ávallt sé heimilt að víkja frá ákvæðum laganna til hagsbóta fyrir skuldara og í c-lið 36. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga segir: „Samningur telst ósanngjarn stríði hann gegn góðum viðskiptaháttum og raski til muna jafnvægi milli réttinda og skyldna samningsaðila, neytanda í óhag. Ef slíkum skilmála er vikið til hliðar í heild eða að hluta, eða breytt, skal samningurinn að kröfu neytanda gilda að öðru leyti án breytinga verði hann efndur án skilmálan.“

Samtökin hafa undir höndum fjölmörg dæmi um að dómur Hæstaréttar í máli 471/2010 hafi í för með sér verulega aukna greiðslubyrði lántaka. Slíkt getur ekki annað en strítt gegn ofangreindum lagagreinum. Frumvarpið í þingskjali 225 sækir í smíðju Hæstaréttar.

Ákvæði 36. gr. samningalaga er innleiðing Alþingis á neytendaverndartilskipun ESB 93/13/EEC. Tilskipunin er hluti af EES samningnum og þar með eru íslensk stjórnvöld/Alþingi skuldbundin til að tryggja þegnum sínum ekki lakari lagaleg réttindi en getið er í tilskipuninni. Ekki einu sinni Hæstiréttur getur breytt því með úrskurðum sínum. Hafa skal í huga að íslensk stjórnvöld geta bakað sér skaðabótaskyldu séu Evróputilskipanir ranglega innleiddar. Þau geta líka bakað sér skaðabótaskyldu ef sett eru lög sem brjóta gegn slíkum tilskipunum. Af þeirri ástæðu telja Hagsmunasamtök heimilanna mjög áriðandi, að efnahags- og skattanefnd leiti eftir álit ESA á ákvæðum frumvarpsins sem hér um ræðir.

Stutt er í þinghlé vegna jólaleyfa og kjördæmasterfa. Takist að senda fyrirspurn til ESA fyrir þinghlé, gæti álit ESA borist fljótlega eftir að þing kemur aftur saman í janúar. Lántakar og

lánveitendur hafa búið við réttaróvissu frá febrúar á þessu ári og ættu þá að geta þraukað örfáa mánuði í viðbót. Í ljósi þess að fjármálafyrirtækin hafa ekki sent inn skaðleysisyfirlýsingar (að minnsta kosti ekki svo samtökin viti til), er ennþá meiri ástæða til að leita til ESA með málið.

Hagsmunasamtök heimilanna furða sig á, að nokkrum detti í hug að gera ráð fyrir og leggja til að sömu vextir eigi að vera á 5 - 7 ára bílalanum, með veði í bifreiðum sem hrapa hratt í verði, og húsnæðislánunum, sem eru iðulega til tuga ára og betur tryggð. Samtökin benda á þá villu sem er í lægstu verðtryggðum vöxtum Seðlabanka Íslands samkvæmt 10. gr. laga 38/2001, að þeir taka ekki til vaxta Íbúðalánasjóðs. Nauðsynlegt sé að láta verðtryggða vexti Seðlabankans einnig innifela vexti ÍLS. Með því er verið að færa verðtryggða vexti að raunverulega lægstu vöxtum húsnæðislána og komið í veg fyrir að fjármálafyrirtæki hækki verðtryggða vexti sína til að hafa áhrif á vexti Seðlabanka Íslands. Fastlega má gera ráð fyrir slíkri þróun, telji fjármálafyrirtækin að væntanleg lög skerði tekjur þeirra. Auk þess finnst samtökunum vanta inn í bæði rökstuðning dómstóla og frumvarpsins þann möguleika að lántaki hefði ekki tekið það lán sem um ræðir, ef eingöngu þeir kostir hefðu verið í boði að taka óverðtryggt lán með 16% vöxtum, svo dæmi sé tekið, eða verðtryggt lán með 6,3% raunvöxtum.

Hagsmunasamtök heimilanna vara við því að hægt verði að taka upp útreikning uppgærðra mála til að krefja lántaka um hærri greiðslu en greint er frá í uppgjöri. Slíkt geti ekki verið í samræmi við neytendaverndarákvæði laga og tilskipun ESB. Neytandi á að geta treyst því að ekki sé með lögum hægt að kveða á um hærri greiðslu frá honum, en í þessu tilfalli fjármálafyrirtæki með sérþekkingu á málefnum hefur óskað eftir og ekki gert athugasemd við. Lög með íþyngjandi afturvirk áhrif hljóta að veða að neytendavernd og setja alla framkvæmd samninga í óvissu, þar sem neytandinn mun ekki geta treyst því að athugasemdalaust uppgjör teljist fullnægjandi uppgjör, vegna atvika sem síðar eiga sér stað og ekki má að nokkru leyti rekja til athafna neytandans. Í þessu tilfalli er ástæðan jafnvel gróft lögbrot sérfróða og sterka aðilans í viðskiptasambandinu, aðila sem átti að vita betur, auk þess sem opinberar eftirlitsstofnanir sem hafa það hlutverk að sjá til þess að fjármálafyrirtæki starfi innan ramma laganna brugðust því hlutverki sínu.

Samtökunum finnst vanta að tekið sé tillit til þeirra aðgerða fjármálafyrirtækjanna og hagstjórnarmistaka stjórnvalda sem leiddi til þeirra stöðu sem íslenskt þjóðfélag er í. Það er eins og sakamaður eigi að fá bætur fyrir að valda tjóni.

Um einstakar greinar

1. gr. Viðbætur við 14.gr.

Hagsmunasamtök heimilanna sjá beinar hættur í að heimila 3 gerðir lánsforma tengdra erlendum myntum, þó svo að þessi breyting eigi eingöngu við lögaðila. Mikill ruglingur hefur verið í hugtakanotkun þessara forma, þ.e. erlend lán milli erlends lánveitenda og innlends lántaka, lán í erlendri mynt milli innlends lánveitenda sem lánar erlenda mynt til innlends lántaka og gengistryggðs láns veitt í krónum af innlendum lánveitenda til innlends lántaka með gengisviðmiði við erlenda miðla.

Innlend fyrirtæki eru flest lítil og meðalstór og ábyrgðarmönnum þeirra hefur í flestum tilfellum verið gert að leggja fram persónuleg veð fyrir rekstrartengdum lánunum, sem þá eru oft tekin í lögheimilum viðkomandi. Mörk milli minnstu lögaðila og heimila eru oft óljós og út á þetta hefur verið gert til að hagræða í kjörum og tryggingum á báða bóga. Þessi fyrirtæki eiga þó flest afar erfitt með að tryggja sig gegn gengissveiflum gengistryggðra samninga, sem þá getur leitt fljótt til persónulegra þrenginga heimila þeirra. Samtökin mótmæla því að

gengistrygging verði gerð lögleg til verðtryggingar fjárskuldbindingum almennt og telja að slíka innleiðingu nú endurspeglar dæmalaus bakhandarvinnubrögð gagnvart því klúðri sem upp er komið eftir úrskurð Hæstaréttar um ólögsmæti slíkra lánsforma, en jafnframt uppgjöf á eftirliti með lánsformum og verklagi fjármálafyrirtækja. Samtökin telja að löggjafinn og stjórnvöld eigi einmitt að gera hið gagnstæða að setja fjármálafyrirtækjum skýrari starfsreglur og herða eftirlit með starfsemi þeirra.

2. gr. Breytingar á 18. gr. vaxtalaga.

Hagsmunasamtök heimilanna sjá ekki ástæðu til að nema úr gildi 18. gr. eins og hún er í núgildandi lögum og leggja til að breytingarnar á 18. gr. verði bráðabirgðaákvæði sem gildi í takmarkaðan tíma. Greinin eins og hún er í núgildandi lögum á fullan rétt á sér og ekki er ástæða til að festa í lögum til frambúðar ákvæði til að taka á tímabundnu vandamáli. Því er lagt til að 2. gr. frumvarpsins verði að sérákvæði til bráðabirgða fyrir gengisbundin lán sem ætluin er að frumvarpið nái til.

Í annan stað telja Hagsmunasamtök heimilanna, að nauðsynlegt sé að skera á þann fáránlega hnút að lántakar geti skuldað lánveitanda háar upphæðir, auk vaxta, vegna greiðslu sem aldrei var krafist. Er sú skoðun í samræmi við núgildandi 18. gr. laga 38/2001, en þar hefur löggjafanum ekki dottið í hug, að lántaki geti skuldað lánveitanda vegna ranglega tekinnar vaxta. Til að sneiða framhjá þessum vanda og koma til móts við lögbundin neytendaverndarsjónarmið leggja samtökin til að samningsbundnar greiðslur fram til 1. janúar 2008 haldi sér og breytingin á lánasamningum taki gildi frá þeim tíma.

3. gr. a. (X.)

Orðalag ákvæðisins um hvaða lán falla undir það er óskýrt og auðvelt verður fyrir fjármálafyrirtæki að hafna því að lán falli undir ákvæðið. Hvenær telst lán greitt út í íslenskum krónum? Hvenær er umbreyting úr erlendum myntum hluti lánasamnings og hvenær er það sjálfstæð aðgerð, þar sem innlagnarreikningur er í íslenskum krónum?

Samtökin telja mikilvægt að við endurskoðun vaxta hafi lántaki rétt til að segja lánasamningnum upp, án kostnaðar. Með því að gefa lántaka kost á að endurfjármagna lánið hjá öðrum lánveitanda myndist samkeppni um veitt lán. Slík endurfjármögnun verður að mati samtakanna að vera undanþegin stimpilgjaldi og lántökugjald eingöngu vera föst, lág umsýslubóknun.

Samtökin vara við hinum stutta tímafresti sem gefinn er í frumvarpinu. Fjármálafyrirtækjum hefur ekki tekist að birta lántökum endurskoðað skammlaust uppgjör bílalána á þeim rúmlega 60 dögum frá því að dómur Hæstaréttar féll í september. Það er algjörlega óraunhæft að fjármálafyrirtækin nái að vinna sig í gegnum tugi mismunandi lánaforma þeirra á aðeins 90 dögum. Ekki er sagt hvað gerist, ef fullnaðaruppgjör á sér ekki stað innan 90 daga og því er það ákvæði þýðingarlaust. Eðlilegra er að veita lengri frest og skilgreina afleiðingar þess ef uppgjóri er ekki lokið.

3. gr. b. (XI)

Áður en fjármálafyrirtæki sendir út þann útreikning sem þarna er nefndur, þarf að vera á hreinu hvaða lán falla undir ákvæði til bráðabirgða. 60 dagar til að leysa úr slíkum ágreiningi er ákaflega skammur tími.

Samtökin fagna því að efnahags- og viðskiptaráðherra geti falið aðila eftirlit með útreikningum fjármálafyrirtækja. Ekki má draga það von úr viti að Umboðsmanni skuldara verði falið það hlutverk og því spurning, hvort ekki sé betra að lögfesta það strax í staðinn fyrir að tilgreina að ráðherra geti gert það.

3. gr. c. (XII)

Í ákvæðinu er boðið upp á rugling milli hugtaka. Ná önnur ákvæði frumvarpsins til „gilda erlendra lána“ eða er verið að búa til réttaróvissu um hvort lántakar með „gild erlend lán“ falli undir greinar a og b?

Enn eru tímamörk of knöpp.

3. gr. d. (XIII)

Samtökin skilja ekki af hverju þetta ákvæði nær eingöngu til einnar tegundar lána, en ekki allra þeirra lána sem undir væntanleg lög heyra samkvæmt ákvæði í lið a (X). Fjöldamargir dómur, úrskurðir, fjárnám, vörslusviptingar, nauðungarsölur og gjaldþrotaskipti hafa átt sér stað á grunni þess að lán með eina eða aðra útfærslu gengisbindingar hafi farið í vanskil. Mikilvægt er að öll slík mál sé hægt að taka upp en ekki bara afmörkuð mál.

Enn telja samtökin að tímamörk séu óþarflega knöpp.

Aðrar athugasemdir

Hagsmunasamtök heimilanna fagna því að útreikningar Fjármálaeftirlitsins um „kostnað“ fjármálafyrirtækja vegna þeirra breytinga sem í frumvarpinu felast séu farnir að nálgast útreikninga samtakanna. Fyrri útreikningar frá því 28. júlí mátu þennan „kostnað“ 134 milljarða króna. Svo merkilegt sem það er, þá hefur kostnaðarmat vegna lána heimilanna hækkað um 4 milljarða meðan áhrif vegna fyrirtækja hafa lækkað um 30 milljarða. Vilja samtökin ennþá leyfa sér að efast um réttleika þessara talna, enda hafa hvorki forsendur né önnur gögn verið lögð fram útreikningunum til staðfestingar.

Hagsmunasamtök heimilanna telja margt í frumvarpinu vera þess eðlis, að nauðsynlegt verði að setja á fót úrskurðanefnd, nokkurs konar gerðardóm, til að skera úr um álitamál. Frumvarpið gerir ráð fyrir að umboðsmaður skuldara gegni því hlutverki, en samtökin telja að gerðardómur sé betri lausn, beinlínis nauðsynlegur á þessu máli, vegna umfangs og aðstæðna. Umboðsmaður skuldara ætti hiklaust á fá víðtækari heimildir til úrskurða í greiðsluferfiðleikamálum skuldara til að létta á dómskerfinu, þegar fordæmisgefandi dómsúrskurðir liggja fyrir.

Með tilliti til neytendaréttar er torfært að fara til baka og endurrukka neytanda. Neytandinn hefur fengið útgefna greiðsluseðla fyrir hvern mánuð á lánstímanum, sem hann greiddi lengst af. Á þá að vera hægt að taka það upp og endurrukka hann, vegna ólögðra ákvæða í lánasamningum sem sérfrótt fjármálafyrirtæki bar ábyrgð á? Það getur ekki samrýmt viðurkenndum neytendaverndarrétti, alþjóðlegum jafnt sem íslenskum. Ekki frekar en ef kaupmaður sem hefur selt vöru samkvæmt verðmerkingu og fengið hana greidda, ætlar svo að hlaupa á eftir viðskiptavininum og krefja hann um hærri verð fyrir vöruna. Öðru máli gegndi ef sérfróða lánafyrirtækið hefur ofrukkað neytanda, þá ætti það að endurgreiða honum mismuninn, auk vaxta og afsökunarbeiðni.

Lánafyrirtækin sem brutu lög árum saman og ábyrgðarmenn þeirra, virðast ekki ekki eiga að sæta neinum sjáanlegum viðurlögum af hálfu þar til bærra yfirvalda, þau hafa ekki einu sinni

fengið áminningu. Í staðinn virðist eiga af ríkisvaldi og með milligöngu Alþingis að reyna að bæta þeim upp skaðann af því að hafa ekki fengið að komast upp með lögbrotin. Hvar er virðing og eftirlitsþáttur Alþingis í þessu máli?

Tillaga um breytta nálgun

Hagsmunasamtök heimilanna leggja til að gengistryggðu lánin og greiddar greiðslur af þeim verði látnar standa óbreyttar, allt fram til 1. janúar 2008. Ákvæði frumvarpsins taki þá gildi.

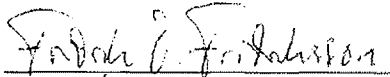
Lokaorð

Samtökin telja mikilvægt að sem fyrst verði öll lán færð yfir í óverðtryggt lánakerfi með þaki á nafnvexti. Núverandi verðtryggt lánakerfi vinnur gegn stöðugleika í hagkerfinu, þar sem áhætta lánveitenda er nánast engin.

Mikilvægt er núna að endurræsa nær alkulnaðan fasteignamarkað og losa fasteignaeigendur úr þeim aðstæðum sem nú eru. Fólk öðlist að nýju fjárhagslegt sjálfstæði og geti farið að gera sínar áætlanir og lifað sínu lífi að nýju. Allt hafi þetta jákvæð áhrif á hagkerfið, þar með talið atvinnurekstur og tekjuflæði til sveitarfélaga og ríkis. Mótvægi við og skref út úr kreppunni.

Virðingarfyllst,

f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna / www.heimilin.is



Friðrik Ó. Friðriksson, formaður

Arinbjörn Sigurgeirsson, ritari
Vilhjálmur Bjarnason, í stjórn