

Alþingi
Erindi nr. P 141/881
komudagur 541/881012



CONSUMERS ASSOCIATION OF ICELAND
ASSOCIATE MEMBER OF IC, BEUC and ICRT

NEYTENDASAMTÖKIN

HVERFISGÖTU 105
101 REYKJAVÍK

Hr. Steingrímur J. Sigfússon, atvinnu- og nýsköpunarráðherra
Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
150 Reykjavík

SÍMI 545 1200
FAX 545 1212
Netfang ns@ns.is
www.ns.is

AFRIT

Reykjavík, 4. desember 2012

220. mál

Efni: Athugasemdir vegna laga um ábyrgðarmenn nr. 32/2009 og frumvarps til laga um neytendalán

Lög nr. 32/2009 um ábyrgðarmenn tóku gildi hinn 4. apríl 2009. Þar sem um fremur ný lög er að ræða, og mörg ákvæði þeirra gilda bara um ábyrgðir sem stofnað hefur verið til eftir gildistöku þeirra hefur enn ekki mikið reynt á þessi lög fyrir dómstólum. Hinn 29. nóvember sl. féll hins vegar í Hæstarétti dómur í máli 213/2012, og leiðir sá dómur að mati Neytendasamtakanna í ljós ákveðna annmarka á lögum um ábyrgðarmenn.

Atvik málsins voru þau að einstaklingur, sem virðist hafa verið launaður starfsmaður hjá ákveðnu félagi gekkst í ábyrgð fyrir skuld félagsins að upphæð 9.000.000 kr. Ljóst var að lánveitandi hafi ekki fylgt ákvæðum laga um ábyrgðarmenn, en hvorki hafði verið framkvæmt greiðslumat á skuldara sbr. 1. mgr. 4. gr., né ábyrgðarmanni afhentar skriflegar upplýsingar um þá áhættu sem ábyrgð er samfara, sbr. 5. gr. laganna. Um þetta var í raun ekki deilt í málinu en lánveitandi höfðaði mál á hendur ábyrgðarmanni til greiðslu skuldarinnar. Héraðsdómur leit svo á að lög um ábyrgðarmenn ættu í raun ekki við í málinu, sbr. 2. mgr. 2. gr. þeirra laga, þar sem líkur hefðu verið leiddar að því að ábyrgðarmaðurinn væri í raun stjórnandi félagsins sem um ræddi og umrædd lánveiting því tengslum við atvinnu hans. Komu ákvæði laga um ábyrgðarmenn því í raun ekki til skoðunar í héraðsdómi. Hæstiréttur komst hins vegar að öndverðri niðurstöðu, þ.e. taldi lánveitinguna falla innan gildissviðs laga um ábyrgðarmenn enda væri ekki sýnt fram á að ábyrgðarmaðurinn hafi haft þá hagsmuni af rekstri félagsins að jafna mætti til þess að um eigin atvinnurekstur hans væri að ræða. Tók Hæstiréttur því ákvæði laga um ábyrgðarmenn til nánari skoðunar. Þá segir m.a. í dómnum:

„Af gögnum málsins er ljóst að stefndi brást þeirri ríku skyldu sem á honum hvíldi, annars vegar að láta fara fram greiðslumat á lántaka og hins vegar að upplýsa áfrýjanda skriflega um þá áhættu sem ábyrgð er samfara, áður en áfrýjandi tókst ábyrgð þessa á hendur. ... Í lögum nr. 32/2009 eru engar reglur sem mæla fyrir um ógildi sannings vegna annmarka af þeim toga sem uppi eru í þessu máli. Í greinargerð

með frumvarpi því sem varð að lögnum segir um 5. gr. þeirra að vanræksla lánveitanda við samningsgerð geti leitt til þess að ábyrgðarmaður verði ekki bundinn við samning sinn. ...“ Var því ekki talið, þrátt fyrir ummæli í greinargerð með frumvarpi til laga um ábyrgðarmenn, en um 5. gr. segir m.a. svo: *Vanræksla lánveitanda við samningsgerð getur leitt til þess að ábyrgðarmaður sé ekki bundinn við samning sinn, a.m.k. ekki ef vitneskja um atriði hefði getað haft áhrif á ákvörðun ábyrgðarmanns um að takast á hendur ábyrgð. Sönnunarbyrðin um að vanræksla hafi engin áhrif haft á ákvörðun ábyrgðarmanns um að takast á hendur ábyrgð hvílir á lánveitanda.*, að nægilega hefði verið sýnt fram á að samningnum bæri að víkja til hliðar á grundvelli 36. gr. samningalaga en svo segir í 1. mgr. þeirrar greinar: *Samningi má víkja til hliðar í heild eða að hluta, eða breyta, ef það yrði talið ósanngjarnt eða andstætt góðri viðskiptavenju að bera hann fyrir sig.*

Þrátt fyrir ummæli með 5. gr. í frumvarpi til laga um ábyrgðarmenn um að það væri lánveitanda að sýna fram á að það hefði engu breytt varðandi ákvörðun um að gangast í ábyrgð þó veittar hefðu verið upplýsingar um t.a.m. fjárhagsstöðu aðalskuldara, var ábyrgðin því látin standa og ábyrgðarmanninum gert að greiða skuldina. Í þessu máli virðist hafa verið ljóst að brotið var gegn veigamiklum ákvæðum laga um ábyrgðarmenn en sú staðreynd dugði ekki til svo dómurinn teldi „ósanngjarnt eða andstætt góðri viðskiptavenju“ að bera samninginn fyrir sig. Þvert á móti fann dómurinn að því að ábyrgðarmaðurinn hefði ekki „leitast við að sýna að fram á að skilyrðum þess að beita megi greininni sé fullnægt.“

Einn dómenda skilaði þó sératkvæði, með m.a. svohljóðandi rökstuðningi: „*Að því gættu að stefndi fór ekki eftir reglum 4. og 5. gr. laga nr. 32/2009 þegar áfrýjandi gekkst í verulega ábyrgð gagnvart stefnda og þegar litið er til aðstöðumunar málsaðila tel ég ósanngjarnt hjá stefnda að bera fyrir sig ábyrgðina. Því ber að víkja henni til hliðar samkvæmt 36. gr. laga nr. 7/1936 og sýkna áfrýjanda af kröfu stefnda.*“

Hér er svo einnig rétt að minnst á úrskurð Úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki í máli 127/2012 en sú nefnd hefur tekið til úrskurðar ógrynni mála er varða gildi ábyrgða einstaklinga vegna skulda þriðja aðila. Í máli 127/2012 var veðsetningu fasteignar ábyrgðarmanns vikið til hliðar á grundvelli þess að lánveitandi hafði vanrækt þá skyldu sem fram kemur í 2. mgr. 4. gr., þ.e. að ráða ábyrgðarmanni frá því með skriflegum hætti að gangast í ábyrgð bendi greiðslumat til þess að lántaki ráði ekki við skuldbindingar sínar. Var þessi niðurstaða m.a. studd svohljóðandi rökum: „*Í lögum þessum kemur ekki fram hverju það varði, ef ekki er farið eftir ákvæðum þeirra við veitingu ábyrgða. Ekki er heldur fjallað um þetta álítaefni með beinum hætti í greinargerð þeirri sem fylgdi frumvarpi til laganna. Af henni verður þó ráðið að það hefur verið ætlan flutningsmanna frumvarpsins að kröfur þær sem gerðar eru í lögnum til ábyrgðarsamninga séu að einhverju leyti gildisskilyrði fyrir slíkum samningum. Lögin byggja m.a. á sjónarmiðum um neytendavernd og þeim aðstöðumun sem jafnan er á ábyrgðarmönnum og fjármálafyrirtækjum. Við setningu þeirra var m.a. litið til dómafordæma þar sem ábyrgðum og veðsetningum var vikið til hliðar vegna vanhalds á því að farið væri eftir viðurkenndum viðmiðum þegar ábyrgðir voru veittar. Í samræmi*

við þetta verður að leggja til grundvallar að það varði almennt ógildi ábyrgðarsamninga ef gengið er gegn ákvæðum laganna við veitingu ábyrgðar, þótt ekki verði gengið svo langt að lita á ákvæði laganna sem formreglur sem fylgja verði í smáatriðum og sérhvert minni háttar frávik sem ógildingarástæðu.“

Samkvæmt framansögðu, og sé litið til mismunandi niðurstöðu meirihluta Hæstaréttar annars vegar, og niðurstöðu í sératkvæði auk úrskurðar Úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki hins vegar, er ljóst að þörf er á mun skýrari efnisreglum í lögum um ábyrgðarmenn, um það hvernig skuli fara brjóti lánveitendur gegn ákvæðum laganna. Í lögum um ábyrgðarmenn er ekki kveðið á um að nein einstök stofnun hafi eftirlit með framkvæmd þeirra og verður ekki séð að refsiviðurlögum allsherjarréttarlegs eðlis, á borð við stjórnvaldssektum, verði beitt vegna brota á þeim. Sé svo byggt á hinum nýfallna Hæstaréttardómi má ráða að það sé einnig afar örðugt fyrir ábyrgðarmenn að sækja einkaréttarlegar kröfur á grundvelli laganna. Verður því í raun vandséð að það hafi einhverjar afleiðingar í för með sér fyrir lánveitendur að víkja frá ákvæðum laganna. Tilgangurinn með lögum um ábyrgðarmenn er í greinargerð sagður annars vegar sá að bæta neytendavernd og hins vegar sá að stuðla að vönduðum vinnubrögðum fjármálafyrirtækja. Í það minnsta hlýtur að verða að byggja á því að lögnum hafi verið ætlað að veita ábyrgðarmönnum ríkari réttarvernd en þeir nutu í tíð Samkomulags um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga frá árinu 2001. Verði hins vegar ekki byggt á lögnum sjálfum í málum sem þessum verður ekki séð að þeim tilgangi sé náð, hafi þau einungis að geyma formreglur sem litlu varðar í raun hvort farið er eftir. Slíkt er að mati samtakanna algerlega óásættanlegt, enda hlýtur lánveitendum, sem undantekningarlaust eru sterkari aðilinn þegar kemur að samningum um ábyrgðir einstaklinga, að vera í lófa lagið að fylgja þeim reglum sem settar eru fram í lögnum. Það verður því að mati samtakanna að koma skýrt fram hverju það varði að brjóta gegn ákvæðum laganna.

Af ofangreindum ástæðum er farið fram á að ráðuneyti yðar beiti sér fyrir breytingum á umræddum lögum.

Jafnframt skal á það bent að hætt er við að sambærileg vandamál komi upp varðandi beitingu laga um neytendalán, en frumvarp til þeirra laga (220. mál á þingskjali 228) er nú í meðförum Alþingis. Í 10. gr. þess frumvarps er kveðið á um skyldu lánveitanda til að framkvæma greiðslumat, og í 1. málslíð 3. mgr. er jafnframt kveðið á um að óheimilt sé að veita lántaka lán ef lánshæfis- eða greiðslumat leiða í ljós að hann hafi augljóslega ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum með lánið. Ekkert segir hins vegar í frumvarpinu um það hvernig fari með lánsamninginn brjóti lánveitandi gegn þessu ákvæði, en af áður reifuðum Hæstaréttardómi

má ráða að dómendur geri til þess kröfur að reglur sem mæli fyrir um ógildi samnings vegna vanrækslu á að fara að lagatilmælum séu skýrar í lögnum sjálfum. Um þetta atriði sögðu Neytendasamtökin m.a. í umsögn sinni um frumvarpið dags. 2. nóvember 2012:

„Í 1. málslíð þessa ákvæðis er kveðið á um að óheimilt sé að veita lán ef mat á lánshæfi eða greiðslumat leiðir í ljós að lántaki hafi augljóslega ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum með lánið. Þrátt fyrir þetta bannákvæði segir í athugasemdum með greininni að í frumvarpinu sé ekki tekin afstaða til stöðu lánsamninga þegar lánað er án þess að lánshæfismat og greiðslumat ef við á hafi farið fram eða ef lántaki hafi augljóslega ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum, heldur sé dómstólum falið að móta framkvæmd á því sviði. Neytendasamtökin gera athugasemdir við þetta og telja réttara að með einhverjum hætti verði kveðið á um afleiðingar þess fyrir lánveitanda vanræki hann þá skyldu sína að framkvæma lánshæfis- og greiðslumat eða ef lántaki hefur augljóslega ekki fjárhagslega burði til lántökunnar en lán er allt að einu veitt. Að mati samtakanna er ekki nægjanlegt að mögulegt sé að leggja á stjórnvaldssektir í slíkum tilvikum, sbr. d- og e-lið 1. mgr. 30. gr., heldur þurfi jafnframt að kveða á um áhrif þessa á samning milli lántaka og lánveitanda.

Sé vanrækt að gera lánshæfis- og greiðslumat þrátt fyrir skýra lagaskyldu þess efnis er það mat samtakanna að skuld neytanda eigi einfaldlega að falla niður, enda hlýtur lánveitanda, sem sterkari aðilanum í samningssambandinu, að vera í lófa lagið að framkvæma slíkt mat. Vanræki hann hins vegar þá skýru lagaskyldu ætti það að hafa áhrif á lánsamninginn sjálfan.

Svipuð sjónarmið eiga að mati samtakanna við sé staðan sú að lántaki sé augljóslega ekki fær um að standa í skilum og ætti að taka skýrar á afleiðingum þess í lagatextanum sjálfum.“

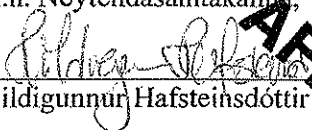
Miðað við nýgenginn Hæstaréttardóm verður að telja fremur ólíklegt að dómurinn komi til með að vikja lánsamningum til hliðar eða kveða á um lækkun þeirra á grundvelli laganna sjálfra vanræki lánveitandi að gera greiðslumat eða veiti lán þrátt fyrir að ljóst sé að lántaki muni ekki geta staðið í skilum. Til þess að slíkt komi til þarf einfaldlega skýrari fyrirmæli þess efnis í lagatextann sjálfan. Tilgangurinn með lögum um neytendalán hlýtur fyrst og fremst að vera sá að vernda neytendur á fjármálamarkaði og setja skýrar reglur um lánveitingar. Þeim tilgangi verður varla náð sé í raun óljóst hvort, og þá hvaða, afleiðingar það hafi fyrir lánveitendur, og samning milli aðila, sé brotið gegn reglum laganna.

Í nýlegu minnisblaði ráðuneytisins til Efnahags- og viðskiptanefndar (Þ 141/764) segir m.a. um 1. málslíð 3. mgr. 10. gr.: „Ekki er því lagt til að kveðið verði á um það í ákvæðinu sjálfu hverjar hinar einkaréttarlegu afleiðingar skuli vera ef brotið er gegn því. Rétt væri þó að efnahags- og viðskiptanefnd tæki það til skoðunar að fjalla í nefndarálitum um dæmi eða þann ramma sem stjórnvöldum eða dómstólum væri rétt að líta til við mat á því hvað teldust eðlilegar og sanngjarnar afleiðingar m.t.t. aðstæðna. Sem dæmi um þær afleiðingar sem mætti telja upp nefnir ráðuneytið sérstaklega lækkun vaxtakostnaðar, afskrift höfuðstóls að hluta, aðlögun lánsstíma og greiðsluáætlunar í samræmi við greiðslugetu lántaka eða heimild lántaka til að losna undan lánsamningi með því að lántaki [sic] taki yfir eignahald hins veðsetta í tilfelli veðlána (lyklaákvæði).“ Verði farið að þessum tillögum má telja að það sé til bóta frá því sem nú er í frumvarpi til laga um neytendalán, en hins vegar er alls ekki nægjanlegt að mati Neytendasamtakanna að fjalla um mögulegar afleiðingar þess að fara ekki

að fyrirællum laganna í nefndarálit, enda eru slík álit aðeins lögskýringargögn, og sé ekki tekið á þessum atriðum í lagatextanum sjálfum skapast varla tilefni til að leita í slík gögn. Þá má telja að ítarlegri tilmæli en þau sem hér eru lögð til sé að finna í ummælum í greinargerð með 5. gr. laga um ábyrgðarmenn, en þau ummæli virðast þó ekki gefa skýrar leiðbeiningar um það hvernig skuli fara vanræki lánveitendur að hlíta fyrirællum þeirra laga. Miðað við þann ólíka skilning sem meirihluti Hæstaréttar annars vegar og minnihluti hans og Úrskurðarnefndin hins vegar virðast leggja í inntak 36. gr. samningalaga telja samtökin enda afar brýnt að sett verði skýrar reglur í lagatextann sjálfan.

Er því farið fram á að ráðuneyti yðar beiti sér jafnframt fyrir því að lög um neytendalán hafi að geyma skýrari reglur hvað þetta varðar en þær sem nú er að finna í frumvarpi til þeirra laga.

Virðingarfyllt,
f.h. Neytendasamtakanna,


Hildigunnur Hafsteinsdóttir

AFRIT

Afrit sent Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis.