

## Frumvarp til laga

um breytingu á innheimtulögum, nr. 95/2008  
(innheimtustarfsemi félaga í eigu lögmannna).

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

2. mgr. 3. gr. laganna orðast svo:

Lögmenn, lögmannsstofur og lögaðilar sem eru að öllu leyti í eigu eins eða fleiri lögmannna eða lögmannsstofa, svo og opinberir aðilar, viðskiptabankar og sparisjóðir, aðrar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki, mega þó stunda innheimtu án innheimtuleyfis.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: hefur gilda starfsábyrgðartryggingu skv. 14. gr.
- b. Á eftir orðinu „skilyrðum“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: a–e-liðar.
- c. Í stað orðanna „a- og e-liðar“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: a-, e- og f-liðar.

3. gr.

Við 2. mgr. 10. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Innheimtuaðili er ekki eigandi innstæðu á vörlufjárreikningi og innstæðan er ekki hæft andlag aðfarargerða hjá honum og stendur utan skuldaraðar við skipti á búi hans.

4. gr.

2. mgr. 15. gr. laganna orðast svo:

Gagnvart lögumnum, lögmannsstofum og lögaðilum í eigu lögmannna eða lögmannsstofa skv. 2. mgr. 3. gr. fer Lögmannafélag Íslands með eftirlit samkvæmt lögum þessum og lögum um lögmann.

5. gr.

Á eftir 17. gr. laganna kemur ný grein, 17. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

*Niðurfelling innheimtuleyfis.*

Innheimtuleyfi innheimtuaðila fellur niður:

- a. sé það ekki nýtt innan tólf mánaða frá útgáfu innheimtuleyfis;
- b. afsali innheimtuaðili innheimtuleyfi sínu með ótvíraðum hætti; eða
- c. séu liðnir meira en sex mánuðir síðan starfsemi var hætt.

Afsali innheimtuaðili innheimtuleyfi sínu skv. b-lið 1. mgr. skal hann gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja réttarstöðu viðskiptavina sínya og gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir ráðstöfunum sínum. Hann skal jafnframt upplýsa viðskiptamenn sína um afsal innheimtuleyfis.

Fjármálaeftirlitið skal staðfesta niðurfellingu innheimtuleyfis. Innheimtuaðila er óheimilt að segja upp starfsábyrgðartryggingu fyrr en að fenginni staðfestingu Fjármálaeftirlitsins á niðurfellingu leyfis.

## 6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Það felur í sér breytingar á innheimtulögum, nr. 95/2008, sem eru gerðar að mestu vegna álits umboðsmanns Alþingis nr. 8302/2014. Við vinnslu frumvarpsins var einnig leitað sjónarmiða Lögmannafelags Íslands, Fjármálaeftirlitsins og Neytendastofu um hvort þessir aðilar teldu nauðsynlegt að gera frekari breytingar á lögnum.

#### 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í tilefni athugasemda sem umboðsmanni Alþingis bárust tók umboðsmaður til skoðunar ákvæði innheimtulaga. Athugun umboðsmanns laut að tvennu. Annars vegar hvort ákvæði þágildandi 2. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 1210/2008, um framkvæmd eftirlits með innheimtustarfsemi samkvæmt innheimtulögum, þar sem fjallað er um heimild lögmannna og félaga í þeirra eigu til að stunda innheimtu án sérstaks innheimtuleyfis frá Fjármálaeftirlitinu, ætti sér viðhlítandi lagastoð. Hins vegar laut athugun umboðsmanns að ákvæðum innheimtulaga um framkvæmd eftirlits með innheimtustarfsemi lögaðila sem eru að öllu leyti í eigu lögmannna eða lögmanssstofa. Hvað fyrra atriðið varðar taldi umboðsmaður að ekki væru forsendur til að gera athugasemd við lagastoð 2. gr. reglna nr. 1210/2008, sbr. nú reglur nr. 981/2016, um framkvæmd eftirlits með innheimtustarfsemi samkvæmt innheimtulögum, nr. 95/2008.

Hvað varðar framkvæmd eftirlits með innheimtustarfsemi lögmannna og lögaðila í þeirra eigu taldi umboðsmaður að þau ákvæði laganna væru ekki eins skýr og æskilegt væri. Í álitinu kemur fram að það skipti miklu að skýrt og glöggst sé hvernig reglur laganna taka til aðila sem annast innheimtustarfsemi og að tryggt sé að eftirlit með innheimtustarfsemi lögmannna og lögaðila í þeirra eigu væri bæði virkt og raunhæft. Vísaði umboðsmaður hvað það varðar m.a. til þess að lögmann væru skv. 2. mgr. 3. gr. innheimtulaga undanþeginr skilyrði um innheimtuleyfi til að mega stunda innheimtu. Umboðsmaður fjallaði einnig um 2. mgr. 15. gr. innheimtulaga þar sem fram kemur að úrskurðarnefnd lögmannna fari með eftirlit með innheimtustarfsemi lögmannna. Tók umboðsmaður fram að þrátt fyrir orðalag ákvæðisins væri það í raun Lögmannaflag Íslands sem sinni eftirlitinu samkvæmt innheimtulögum og lögum um lögmann, nr. 77/1998, þegar þeim málum sleppti sem aðili getur skotið beint til úrskurðarnefndarinnar. Taldi umboðsmaður í áliti sínu að það fyrirkomulag eftirlits sem nú er í lögnum gæti orðið til þess að eftirlit með innheimtustarfsemi félaga í eigu lögmannna yrði ekki virkt í framkvæmd enda ekki séð að úrskurðarnefndin, a.m.k. eins og hlutverk og valdsvið hennar er nú afmarkað í lögum um lögmann, framkvæmdi almennt eftirlit samkvæmt þeim lögum og líkt og virðist gengið út frá að nefndin sinni skv. 2. mgr. 15. gr. innheimtulaga. Var það því niðurstaða umboðsmanns að taka þyrfti skýrari afstöðu til þess í lögum hvernig eftirliti með innheimtustarfsemi félaga í eigu lögmannna skyldi vera háttáð. Vakti umboðsmaður athygli ráðherra á áliti sínu með bréfi dags.

21. október 2015 þar sem umboðsmaður hafði komist að þeirri niðurstöðu að meinbugir væri á ákvæðum innheimtulaga, sbr. 11. gr. laga um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997.

Umboðsmaður fjallaði í álti sínu einnig um að óljóst væri að hvaða marki siðareglur lögmanna giltu um starfsemi innheimtufélaga í eigu lögmanna. Skv. 2. mgr. 5. gr. laga um lögmenn setur Lögmannahéfð Íslands siðareglur fyrir lögmenn. Skv. 3. mgr. 19. gr. laganna er lögmönnum heimilt að stofna félag um rekstur sinn í því formi sem þeir kjósa, þar á meðal með takmarkaðri ábyrgð. Lögmaður ber þó alltaf óskerta ábyrgð á tjóni sem hann eða starfsmaður hans bakar öðrum með störfum sínum. Þar sem heimild lögmanna til að stofna félag um rekstur sinn grundvallast á heimild lögmannahála en ekki innheimtulaga gilda þau lög um störf þeirra félaga, þar á meðal siðareglur lögmanna. Félög í eigu lögmanna stunda innheimtu á ábyrgð lögmanna og á grundvelli heimildar lögmanna til að stunda innheimtu án innheimtuleyfis, og hefur Lögmannahéfð Íslands samkvæmt frumvarpinu eftirlit með starfsemi þeirra félaga á grundvelli laga um lögmenn og innheimtulaga.

Í frumvarpinu eru lagðar til þrjár aðrar breytingar sem samkvæmt ábendingum eftirlitsaðila er talið rétt að gera á lögunum.

### **3. Meginefni frumvarpsins.**

Í samræmi við athugasemdir umboðsmanns Alþingis í álti hans nr. 8302/2014, sem reifað er hér að framan, eru lagðar til breytingar á þeim ákvæðum laganna er varða eftirlit með innheimtustarfsemi félaga í eigu lögmanna eða lögmansstofa. Slik innheimtustarfsemi er stunduð á grundvelli lögmansréttinda þeirra lögmanna sem bera ábyrgð á rekstri viðkomandi lögmansstofu. Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að slík félög sem stunda innheimtustarfsemi þurfi ekki sérstakt starfsleyfi frá Fjármálaeftirlitinu heldur geti stundað innheimtu á ábyrgð lögmanna á grundvelli heimildar 2. mgr. 3. gr. laganna sem kveður á um að lögmenn geti stundað innheimtu án innheimtuleyfis. Er einnig lagt til að sérstakt skilyrði þess að slík félög geti stundað innheimtu án sérstaks leyfis verði að starfsemin falli undir eftirlit Lögmannahéfðs Íslands skv. 2. mgr. 15. gr. Ær þessi breyting einnig í samræmi við 2. gr. reglna um framkvæmd eftirlits með innheimtustarfsemi samkvæmt innheimtulögum, nr. 981/2016, sem Fjármálaeftirlitið setur á grundvelli heimildar 1. mgr. 21. gr. innheimtulaga, en rétt er þó að kveða með skýrum hætti á um þetta fyrirkomulag í lögunum. Þá er í 4. gr. frumvarpsins lögð til orðalagsbreyting á 2. mgr. 15. gr. þess efnis að Lögmannahéfð Íslands verði tilgreint í ákvæðinu sem sá aðili sem fer með eftirlit gagnvart lögmönnum og fer þá einnig með eftirlit gagnvart félögum í eigu lögmanna eða lögmansstofa.

Með framangreindum breytingum er komið til móts við þau sjónarmið sem fram koma í álti umboðsmanns Alþingis nr. 8302/2014 og ákvæði er varða eftirlit með innheimtu lögmanna á grundvelli laganna þannig færð til skýrara horfs en nú er.

Aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu snúa að skilyrði fyrir veitingu innheimtuleyfis, gerður er áskilnaður um að innstæður á vörlusfárréikningum innheimtuaðila séu ekki eign innheimtuaðila og séu ekki hæft andlag aðfarargerða hjá honum, og sett er nýtt ákvæði um niðurfellingu innheimtuleyfis. Þessum breytingum er ætlað að auka neytendavernd og auka vernd kröfuhafa í viðskiptum við innheimtuaðila.

### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Efni frumvarpsins gefur ekki ástæðu til að ætla að það fari gegn stjórnarskrá Íslands, nr. 33/1944, eða alþjóðlegum skuldbindingum.

## 5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var haft samband við Lögmannafélag Íslands, Fjármálaeftirlitið og Neytendastofu. Var leitað álits þessara aðila á þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu auk annarra breytinga sem fallið hefur verið frá. Að auki voru framangreindir aðilar beðnir um ábendingar um nauðsynlegar breytingar á lögnum. Komu þar fram tillögur sem flestar fela í sér auknar íþyngjandi kröfur til innheimtuaðila. Mat á þeim tillögum hefur m.a. leitt til þeirra tillagna sem finna má í frumvarpinu en íþyngjandi tillögum var að meginstefnu sleppt þar eð ekki var talið nægilegt tilefni að svo stöddu til að leggja til svo umfangsmiklar breytingar á lögnum. Í ljósi þess að breytingar laganna taka til þróngs hóps og eru almennt til aukins skýrleika var ekki talið nauðsynlegt að efni frumvarpsins færi í opið samráð.

## 6. Mat á áhrifum.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á innheimtulögum sem miða að því að auka skýrleika eftirlitsheimilda laganna. Frumvarpið felur hvorki í sér nýjar eftirlitsreglur né nýjar íþyngjandi reglur. Mikilvægt er að í lögnum sé skýrlega fjallað um eftirlitsaðila og eftirlitsheimildir sem þeim eru veittar út frá réttaröryggissjónarmiðum sem og neytendavernd, en lögnum er að meginstefnu til ætlað að tryggja vernd neytenda og kröfuhafa. Áhrif frumvarpsins horfa því fyrst og fremst til þess að auka skýrleika laganna og verði það að lögum mun ekki leika vafí á valdsviði og heimildum eftirlitsaðila.

Efni frumvarpsins beinist ekki sérstaklega að einu kyni og felur því ekki í sér áhrif á jafnrétti kynjanna.

Frumvarpið felur ekki í sér ný útgjöld eða frekari tekjustofna fyrir ríkið. Þannig hefur frumvarpið ekki í för með sérstök fjárhagsáhrif á ríkissjóð. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það muni hafa áhrif á útgjaldaramma þessa málflokkks (málefnasvið 16, málflokkur 16.1) atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í fimm ára fjármálaáætlun sem og í fjárlögum.

### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á 2. mgr. 3. gr. laganna. Lagt er til að kveðið verði með skýrari hætti á um það hverjir geti fallið undir hugtakið lögmenn líkt og það er notað í lögnum. Þannig nái það einnig yfir lögmannsstofur sem reknar eru í félagaformi, svo og lögaðila sem eru að öllu leyti í eigu eins eða fleiri lögmannra eða lögmannsstofa, að því skilyrði uppfylltu að starfsemin falli undir eftirlit Lögmannafélags Íslands skv. 2. mgr. 15. gr. laganna, sbr. einnig 5. gr. þessa frumvarps. Þá er árétað að um starfsskilyrði slíkra félaga gildi lög um lögmenn. Breytingin er lögð til vegna ábendinga umboðsmanns Alþingis í kjölfar álits hans í máli nr. 8302/2014.

#### Um 2. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á 4. gr. laganna sem fjallar um skilyrði fyrir veitingu innheimtuleyfis. Lagt er til að áskilið verði að umsækjandi um innheimtuleyfi hafi gilda starfsábyrgðartryggingu áður en leyfi er veitt. Skv. 14. gr. laganna er innheimtuaðila sem stundar innheimtu á grundvelli innheimtuleyfis 4. gr. laganna skylt að hafa gilda starfsábyrgðartryggingu. Falli trygging úr gildi ber viðkomandi ábyrgðaraðila eða vátryggingafélagi að láta tryggingartaka vita sem og viðkomandi eftirlitsaðila. Þá telst tryggingartíma starfsábyrgðartryggingar ekki lokið fyrir en átta vikum eftir að slík tilkynning var send. Skv. 17. gr. laganna getur Fjármálaeftirlitið svipt aðila innheimtuleyfi ef skilyrði fyrir veitingu leyfis eru ekki lengur

til staðar, sbr. b-lið 17. gr. Falli starfsábyrgðartrygging innheimtuaðila úr gildi, og hefur ekki verið endurnýjuð á því átta vikna tímabili sem tilgreint er, mun Fjármálaeftirlitið geta tekið það til skoðunar að svipta innheimtuaðila innheimtuleyfi þar sem skilyrði fyrir veitingu leyfis verða þannig ekki lengur til staðar. Starfsábyrgðartrygging er mikilvæg vernd fyrir skuldara og kröfuhafa sem tryggir þá fyrir tjóni sem innheimtuaðili eða starfsmenn hans kunna að valda af gáleysi. Eðlilegt þykir því að gild starfsábyrgðartrygging verði skilyrði fyrir veitingu innheimtuleyfis.

#### Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 10. gr. laganna sem fjallar um meðferð innheimtufjár. Lagt er til að kveðið verði skýrt á um það að innheimtuaðili sé ekki eigandi innstæðu á vörlufjárreikningi og að innstæðan sé ekki hæft andlag að farargerða hjá honum og standi utan skuldaraðar við skipti á búi hans. Þá er lögð til heimild fyrir ráðherra til að setja í reglugerð nánari reglur um vörlufjárreikninga. Sambærileg ákvæði um vörlufjárreikninga eru m.a. í 22. gr. laga um miðlun vátrygginga, nr. 32/2005, og 17. gr. laga um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015.

#### Um 4. gr.

Lögð er til breyting á 2. mgr. 15. gr. laganna en í greininni kemur nú fram að gagnvart lög-mönnum fari úrskurðarnefnd lögmannna með eftirlit samkvæmt innheimtulögum og lögum um lögmann. Lagt er til að vísað verði til Lögmannafélagsins en ekki úrskurðarnefndarinnar enda fer Lögmannafélagið með almennt eftirlit með innheimtustarfsemi lögmannna en úrskurðarnefnd lögmannna, sem starfar á grundvelli V. kafla laga um lögmann, nr. 77/1998, tekur til meðferðar ágreiningsmál sem vísað er til hennar. Þannig mun nefndin áfram geta tekið við málum sem varða kvartanir vegna starfa lögmannna á grundvelli innheimtulaga og hefur úrræði til að áminna lögmann, sbr. 2. mgr. 27. gr. laga um lögmann, og leggja til við sýslumann að hann verði sviptur lögmannsréttindum, sbr. 1. mgr. 14. gr. laganna. Um úrræði og eftirlit Lögmannafélagsins er almennt fjallað í 13. gr. laga um lögmann.

Sú breyting sem lögð er til með 5. gr. frumvarpsins er í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í áltí umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8302/2014, svo sem áður hefur verið vísað til.

#### Um 5. gr.

Í greininni er lögð til ný grein, 17. gr. a, um niðurfellingu innheimtuleyfis. Lögin hafa nú ekki að geyma ákvæði sem heimilar niðurfellingu innheimtuleyfis, aðeins svíptingu þess ef skilyrði eru fyrir hendi. Vilji aðili hætta innheimtustarfsemi er eðlilegt að heimild til niðurfellingar leyfis sé til staðar. Fjármálaeftirlitið hefur beitt 25. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um afturkóllun stjórnvaldsákvörðunar, í þeim tilvikum þar sem aðili hefur óskað eftir niðurfellingu innheimtuleyfis. Eðlilegra er að það sé ný stjórnvaldsákvörðun sem Fjármálaeftirlitið tekur að uppfylltum þeim skilyrðum sem kveðið er á um í 1. mgr. ákvæðisins. Í 3. mgr. er síðan kveðið á um að Fjármálaeftirlitið skuli staðfesta niðurfellingu innheimtuleyfis og að óheimilt sé að segja upp starfsábyrgðartryggingu fyrr en að fenginni staðfestingu eftirlitsins.

#### Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnað ekki skýringa.