

Alþingi
Allsherjannefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 136/840
komudagur 12.2.2009

Reykjavík, 11. febrúar 2009

200902298

5.00

GG

Efni: Umsögn Íbúðalánasjóðs um þingmál 281, greiðsluaðlögun, 278, skuldaaðlögun og mál nr. 275, frumvarp til laga um greiðsluaðlögun

Með tölvupósti dags.6. febrúar voru ofangreind þingmál send íbúðalánasjóði til umsagnar. Þar sem frumvarp um breytingu á lögum um gjaldprotaskipti sem snúa að greiðsluaðlögun eru efnislega nær samhljóða frumvarpi um skuldaaðlögun telur undirrituð nægilegt að veita umsögn um fyrra málið enda er þar að finna ákvæði sem snertir beinlínis hagsmuni Íbúðalánasjóðs en efni þingmáls nr. 278 tekur ekki til veðskulda en allar kröfur sem Íbúðalánasjóður innheimtir eru veðkröfur.

X

Almennt um frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldprotaskipti o.fl. nr. 21 26. mars 1991 (greiðsluaðlögun)

Almennt séð virðist frumvarpið vera mjög skýrt ítarlegt og sömuleiðis er greinargerð vönduð og ítarleg.

Íbúðalánasjóður er mjög fylgjandi því því að til staðar séu úrræði sem gert er ráð fyrir í frumvörpunum og þeirri meginhugsun sem liggur að baki þeirra.

Þó er rétt að vekja athygli á því að sú framkvæmd sem þarna er lögð til er vægast sagt flókin og virðist einnig geta orðið verulega kostnaðarsöm fyrir ríkissjóð. Gert er ráð fyrir því að héraðsdómari sem fellist á umsókn, skuldara um að leitað verði eftir greiðsluaðlögun, leggi fram tryggingu að fjárhæð kr. 250.000 fyrir kostnaði við greiðsluaðlögun og kostnaður við greiðsluaðlögun á að greiðast úr ríkissjóði. Miðað við þær skyldur sem á umsjónarmann eru lagðar virðist þessi fjárhæð vart muni duga fyrir kostnaði við greiðsluaðlögun nema í allra einföldustu málum. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að umsjónarmenn séu löglærðir, sbr. hæfisskilyrði skiptastjóra samkvæmt gjaldprotalögum.

Við þær aðstæður sem nú ríkja í þjóðfélaginu má þess vænta að veruleg ásókn verði í þetta úrræði. Má því búast við verulega auknu og breyttu álagi hjá dómstólum með tilheyrandi kostnaði. Þeim eru ætluð ærin verkefni þ.e. að skrifa bréf til allra þekktra kröfuhafa, senda innköllun í lögbirtingarblað, boða og halda fundi með kröfuhöfum, gera frumvarp að greiðsluaðlögun og ákveða hvort mælt sé með greiðsluaðlögun eða ekki og einnig að fara yfir frumvarp um greiðsluaðlögun með skuldara. Rétt er að vekja athygli á því að þetta gæti leitt til misræmis í framkvæmd þar sem margir og mismunandi umsjónarmenn geta metið aðstæður umsækjenda og ástæður greiðsluvanda á mismunandi hátt.

Gert er ráð fyrir því að Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna aðstoði fólk við að setja fram umsókn og gert er ráð fyrir auknum kostnaði við rekstur Ráðgjafastofunnar, ekki kemur hinsvegar fram í frumvarpinu að gert sé ráð fyrir því að bæta þurfi við starfsfólki hjá dómstólum.

Um ákvæði til bráðabirgða:

Þrátt fyrir að með þessu ákvæði sé gildissvið laganna víkkað svo að ákvæðið felur í raun í sér grundvallarbreytingu á efni frumvarpsins er ákvæðið óljóst og ónákvæmt og nær enga útfærslu á efni ákvæðisins að finna í greinargerð.

Ekkert er kveðið á um hvernig skuli meta hvaða veðkröfur standa utan verðmætis hinnar veðsettu eignar. Eðlilegt væri að skýr ákvæði kæmu fram um þetta í lögum til þess að tryggja jafnræði í framkvæmd. Þannig vantar leiðbeiningar um hvernig skuli áætla verðmæti eignar en nauðsynlegt hlýtur að vera að ákveðin viðmið gildi almennt í þessu efni. Einnig er rétt að vekja athygli á því að í ákvæðinu er kveðið á um að heimilt sé að kveða á um fleiri gjalddaga,

greiðslufrest um tiltekinn tíma, nýjan lánstíma og skuldbreytingu vanskila þeirra lána sem standa innan veðs. Þarna er skuldaranum með atbeina umsjónarmanns veitt mjög rúm heimild til að ákveða sjálfur skilmála lána sinna án þess að kröfuhafi hafi nokkuð um það að segja. Óeðlilegt er að skuldari sjálfur geti ráðið hvernig farið er með kröfur sem í reynd eiga að falla utan greiðsluaðlögunar. Eðlilegra er að þessi heimild sé hjá Íbúðalánasjóði og eftir atvikum annarra kröfuhafa. Þannig má benda á að ef talin er þörf á rýmri heimildum til skilmálabreytinga en nú þegar er að finna í lögum um Íbúðalánasjóð væri rétt að breyta lögum í þá átt.

Þá felur ákvæðið í sér gífurlegt misrétti gagnvart skuldurum þar sem gert er ráð fyrir því að þeir skuldarar sem eru með íbúðalán hjá Íbúðalánasjóði eða fjármálastofnunum í eigu ríkisins eigi kost á því að fá hluta krafna sem teljast til veðkrafna niðurfelldan en þeir sem hafa tekið lán hjá lífeyrissjóðum eða t.d. sparisjóðum eiga þess engan kost. Eðlilegast og sanngjarnast er að sömu reglu gildi um allar veðkröfur sem á annað borð kunna að standa utan veðs.

Til að finna verð íbúðar má t.d. hugsa sér að miðað verði við fasteignamat eða margfeldisstuðul þess skv. söluverði s.l. 6 mánaða. Öll veðlán innan mats fá sömu meðferð, þ.e. frestun lenging skuldbreyting vanskila. Öll veðlán utan verðmat sem og aðrar skuldir fá einnig tiltekna meðferð svo sem mælt er fyrir í frumvarpinu, þ.e. niðurfelling að hluta eða í heild, eða jafnvel greiðslufrestun.

Nauðsynlegt er að gæta þess að veðkröfur verði ekki endanlega felldar brott fyrr en greiðsluaðlögun er lokið þannig að kröfuhafar eigi ekki á hættu að missa rétt ef skuldari stendur ekki við samkomulag skv. greiðsluaðlögun. Þá þyrfti einnig að skoða hvort rétt væri að setja inn sérstakt ákvæði um bann við aðför á gildistíma greiðsluaðlögunar.

Það er algert grundvallaratriði að allir skuldarar sitji við sama borð í þessu efni. Ekki á að skipta máli hvort lánveitandi er Kaupþing eða Sparisjóður. Þá teljum við heldur ekki að skipta eigi máli hvort skuldari er launþegi eða hefur haft sjálfstæðan atvinnurekstur. Eðlilegt er að meðhöndla aðstæður allra sem falla undir skilyrði laganna með sama hætti. Í þessu sambandi ber að gæta þess að sé annað hjóna í sjálfstæðum atvinnurekstri en hitt launamaður skapast vandi, á þá maki þess sem atvinnureksturinn stundar ekki rétt á greiðslujöfnun?

Þá er einnig verulega hallað á Íbúðalánasjóði og fjármálastofnanir í eigu ríkisins en þeim er einum veðhafa ætlað að fella niður veðskuldir sínar sem standa utan verðmætis veðs, eða að sæta lækkun þeirra. Ekki virðist heldur girt fyrir að aðrir kröfuhafar sem og nýir lánardrottnar geti leitað fullnustu í eignum skuldara eftir sem áður. Þannig gæti Íbúðalánasjóður (eða fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins) verið búinn að fella niður kröfur vegna ákvæða um greiðsluaðlögun og aðrir kröfuhafar sem á eftir væru í veðröð og héldu sínum kröfum vakandi gætu þar með öðlast stöðu til að þvinga gerðarpöla og jafnvel öðlast betri rétt heldur en aðrir kröfuhafar.

Þá er í ákvæðinu tilgreint að ekki þurfi samþykki síðari veðhafa fyrir skilmálabreytingum samkvæmt ákvæðinu. Í þessu sambandi er rétt að benda á að ef skilmálabreytingin skerðir rétt síðari veðhafa er ekki unnt að binda hann við hana án hans samþykkis.

Svo sem fram kemur í upphafi er frumvarpið að meginstefnu til greinargott og skýrt og að auki eru ýtarlegar skýringar í greinargerð. Framkvæmd sú sem lögð er til þ.e. að láta héraðsdóm fjalla um umsóknir myndi líklega duga þrýðilega við venjulegar aðstæður en gæti orðið tafsöm og flókin þegar málafjöldi er mikill, eins og vænta má á næstu mánuðum og árum, auk þess sem hún gæti haft í för með sér verulegan kostnað fyrir ríkissjóð.

Umsögn um mál nr. 275, frumvarp til laga um greiðsluaðlögun

Hér er mælt fyrir um almenna greiðsluaðlögun í sem eru í sérstökum lögum en ekki hluti af gjaldþrotalögum. Almennar kröfur sem og veðkröfur sem falla utan verðmætis veðsins falla undir. Frumvarpið er einfalt og auðskiljanlegt. Ekki er talin ástæða til þess að fjalla sérstaklega um einstakar greinar frumvarpsins en rétt þykir að segja nokkur orð um frumvarpið almennt.

Gengið er út frá því að greiðsluaðlögun hafi í för með sér ávinning fyrir skuldara, lánardrottna og samfélagið í heild, svo sem greinir í athugasemdum við frumvarpið.

Hér er mælt fyrir um að umsóknum um greiðsuaðlögun skuli beint til sýslumanna sem síðan afgreiði þær. Ýmis rök geta mælt með þeirri framkvæmd. Greiðsuaðlögun yrði þannig stjórnvaldsathöfn og félli undir reglur stjórnsýsluréttar. Gert er ráð fyrir því að sýslumaður fjalli um umsóknir sem berist á stöðluðu eyðublaði eftir samræmdum reglum Dómsmálaráðuneytisins, þetta fyrirkomulag virðist í fljótu bragði geta aukið líkur á samræmingu við afgreiðslu umsókna, auk þess sem sýslumannsembætti eru afgreiðslustofnanir hver í sínu umdæmi og einstaklingar eiga líklega auðveldara með að snúa sé þangað með umsókn um greiðsuaðlögun heldur en til héraðsdómara. Eins og í frumvarpi um breyting á lögum um gjaldprotaskipti, vantar sárlega skýrari ákvæði um hvernig skuli meta hvaða kröfur standa utan veðs, en nauðsynlegt er að hafa samræmda og skýra reglu þess efnis.

Hinsvegar verður ekki hjá því komist að benda á það þar sem greiðsuaðlögun skv. frumvarpinu felur í sér þvingaða niðurfellingu á eignarrétti kröfuhafa, þurfi hún eðli máls samkvæmt að byggjast á ákvörðun dómara en ekki stjórnvalds, sem mælir aftur á móti gegn því að þessi leið sé vafin. Þetta á sérstaklega við ef farin verður sú leið að fella niður veðkröfur sem standa utan verðmats hinnar veðsettu eignar. Þá er afar brýnt að dómari leggi sjálfstætt mat á það verðmat fasteignarinnar ef ágreiningur er um það hjá aðilum máls.

Helsti kostur frumvarpsins er að það er almennt þ.e. tekur til allra krafna. Þá virðist það í fljótu bragði vera ódýrara í framkvæmd og virkar aðgengilegra fyrir skuldara. Ekki verður séð að viðrhlutameira sé að mæla fyrir í lögum um niðurfellingu veðkrafna sem standa utan verðmætis veðsins heldur en almennar kröfur. Þá eru í frumvarpinu gagnleg og skýr ákvæði um endurmat, niðurfellingu breytingu á greiðsuaðlögun ef tilefni verður til slíks.

Svo sem tekið er fram í upphafi umsagnar þessarar má færa að því rök að við aðstæður þær sem nú hafa skapast og sér ekki fyrir endann á sé brýn þörf á einföldum, ódýrum og skilvirkum úrræðum til að leysa úr alvarlegum og viðvarandi greiðsluvanda heimilanna. Þá vaknar sú spurning hvort önnur þessara leiða sem hér hefur verið fjallað um uppfylli þessi viðmið.

Til greina kemur að okkar mati að gera breytingar á þessu frumvarpi á þá leið að opinberri stofnun, verði falið að aðstoða umsækjendur við að útbúa umsókn og stilla upp tillögum að greiðsuaðlögun, endurgjaldslaust. Síðan væri dómara falið að úrskurða um hvort greiðsuaðlögun ætti að ná fram að ganga. Slíkt gæti leitt til sparnaðar og skilvirkni við meðferð þessara mála.

Virðingarfyllt,

f.h. Íbúðalánasjóðs
Gunnhildur Gunnarsdóttir,
sviðsstjóri lögfræðisviðs