



Alþingi
Erindi nr. þ 138/2029
komudagur 7.5.2010

Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Félags- og tryggingamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 6. maí 2010

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um greiðsluáðlögun einstaklinga (560. mál)

Meginbreytingin sem lögð er til frá gildandi lögum er að úrræðið greiðsluáðlögun einstaklinga verður heilsteyptara og málsmeðferð samfelldari. Einnig er úrræðið tekið frá gjaldþrotaskiptaréttinum og í raun gert að félagslegu úrræði. Frumvarpið er byggt á norski löggjöf ("gjeldsordning"). Það er einnig mikilvægt að byggja á þeirri reynslu sem þegar er komin varðandi úrræðið á Íslandi. Hér er um að ræða að ein lög um greiðsluáðlögun gildi jafnt um veðkröfur sem samningskröfur. Meginmarkmiðið er að einstaklingum í verulegum greiðsluferfiðleikum sé gert kleift að endurskipuleggja fjármál sín og koma á fyrirkomulagi fjármála sem þeir ráði við. Lagt er til að málaflokkurinn flytjist yfir til félags- og tryggingamálaráðuneytis og er það eðlilegt þar sem um félagslegt úrræði verður að ræða.

Jákvæð breyting er að ekki sé sett skilyrði um lögheimili á Íslandi, en námsmenn og einstaklingar sem hafa leitað vinnu erlendis hafa átt í erfiðleikum með að leita eftir greiðsluáðlögun. Einnig er jákvætt að skilyrði að atvinnurekstri þurfi ekki að vera hætt, en áfram er skilyrði að lítill hluti af heildarskuldum stafi frá atvinnurekstri.

Frumvarp þetta tengist frumvarpi til laga um umboðsmann skuldara og er eitt af meginverkefnum hans að sjá um framkvæmd greiðsluáðlögunar, sbr. c. lið 1. gr. frumvarpsins. Sú spurning vaknar hvort umboðsmaður geti í raun séð um öll þessi verkefni auk þess að gæta hagsmuna skuldara. Annað atriði er að umboðsmaður aðstoðar við gerð umsóknar um greiðsluáðlögun og tekur síðan ákvörðun um samþykki eða synjun umsóknar. Reyndar er kæruleið til félags- og tryggingamálaráðuneytis ef umsókn er synjað. Þetta er atriði sem Ráðgjafarstofa telur að þurfi að fara yfir og meta. Varðandi skipun umsjónarmanna og hæfisskilyrði að þeir hafi lokið embættisprófi eða meistaraþrófi í lögfræði þá getur það reynst erfitt og útilokar ýmsa starfsmenn embættisins sem hafa aðra menntun á háskólastigi sem gæti nýst. Spurning vaknar einnig um ábyrgð umsjónarmanna og hvort ekki þurfi að vera skilyrði um starfsábyrgðartryggingu ef leitað er umsjónarmanna utan embættisins. Það liggur fyrir að miðað við málafjölda og umfangsmikil störf umsjónarmanna að gera þurfi þjónustusamninga við umsjónarmenn utan embættis umboðsmanns skuldara. Eins og kemur fram í frumvarpinu eru störf umsjónarmanns mjög viðamikil og mikilvægt að þeir vinni eftir fastmótuðum reglum og

verkferlum þannig að samræmis sé gætt í málsmeðferð. Hann hefur einnig mikið vald og mikilvægt er að skuldari upplifi hann sem hlutlausan aðila sem finni raunhæfa og sanngjarna lausn fyrir hann til að hann komist upp úr skuldafeninu.

Það sem er jákvætt við að gera úrræðið heilsteypara er að meira samræmi ætti að vera í meðferð og úrvinnslu greiðsluaðlögunarmála. Lagt er til að einn héraðsdómstóll fari með öll málín og er það Héraðsdómur Reykjavíkur. Mikilvægt er að hann sé vel undirbúinn fyrir þann málafjölda enda er tímaramminn samkvæmt frumvarpinu knappur. Það er einnig athugunarvert hvort þurfi að hafa tímafresti opnari þar sem það liggur fyrir að mikil málafjöldi bíður í dag og margir sem bíða eftir úrræðinu. Það verður að vera nægur mannaflí og allir verkferlar tilbúnir til að unnt sé að láta þetta ganga vel fyrir sig. Þetta er ákveðin þróunarvinna sem mikilvægt er að hefja sem allra fyrst. Sú reynsla sem Ráðgjafarstofa hefur af greiðsluaðlögunarmálum er sú að þau krefjast mikillar vinnu og aðstoðar við skuldara. Greinargerð, öflun gagna, viðtöl við umsækjendur er mikil vinna sem þarf að vanda vel til. Að öðrum kosti koma málín til baka eða fara jafnvel til Hæstaréttar með tilheyrandi kostnaði. Það er athugandi hvort í frumvarpi ætti að vera orðalag “eins fljótt og auðið er,, t.d. varðandi ákvörðun um samþykki/synjun.

Hugmyndin um frjálsa greiðsluaðlögun er í raun það sem Ráðgjafarstofan er búin að starfa að í rúm 14 ár. Þetta er úrræði sem til lengri tíma litið verður vonandi hvati til að fleiri fari þar í gegn en í þvingaða greiðsluaðlögun. Sú reynsla hefur verið í Noregi.

Það sem skortir í dag varðandi úrræðið eru neysluviðmið sem miða þarf við, en fréttir hafa borist af því að verið sé að vinna að því í dag. Ef einhvern tímann hefur verið þörf fyrir neysluviðmið er það í dag þannig að úrræðið sé raunhæft og að einstaklingurinn geti staðið við samninginn. Að öðrum kosti er þetta ekki að virka sem skyldi.

Jákvæð breyting er í frumvarpinu að tímabil greiðsluaðlögunar sé ákveðið og einnig að heimilt sé að breyta greiðsluaðlögun á tímabilinu bæði að kröfu skuldara og kröfuhafa.

Það verður að hafa í huga að mörg greiðsluaðlögunarmál bíða afgreiðslu í dag. Hjá Ráðgjafarstofu eru í byrjun maí um 250 mál sem verið er aðstoða einstaklinga við gerð umsóknar um greiðsluaðlögun. Það þarf að taka ákvörðun um hvort þessum einstaklingum gefst kostur á að reyna frjálsa greiðsluaðlögun. Einnig liggur fyrir að fjöldi einstaklinga bíður eftir úrræðinu, en mikið er spurst fyrir um það hjá Ráðgjafarstofu.

Eins og fram hefur komið er meginmarkmiðið að styrkja stöðu skuldarans, allt greiðsluaðlögunarferlið einfaldað, málsmeðferð á að vera hraðari og komið á samræmi í meðferð málanna. Til að svo megi verða þarf góðan undirbúning fyrir starfsmenn, reglur og verkferlar þurfa að liggja fyrir þannig að þetta gangi eins hratt fyrir sig og unnt er.

Í frumvarpi um greiðsluaðlögun einstaklinga eru ákveðnir tímafrestir gefnir við vinnslu greiðsluaðlögunarmála. Fyrirséð er að fjöldi mála og álag verður mikið þegar nýtt embætti hefur störf. Hið nýja embætti umboðsmanns skuldara mun m.a. sjá í heild um greiðsluaðlögunarferlið.

Er lagt til að ákveðnir frestir verði aðeins til viðmiðunar fyrst um sinn en að málshraðaregla stjórnarsýslulaga gildi almennt. Málshraðaregla stjórnarsýslulaga gerir það að verkum að taka skuli ákvarðanir eins fljótt og unnt er og veitir svigrúm til að aðlaga framkvæmd að þeim tíma sem málin koma til með að taka.

Eftirfarandi eru athugasemdir við nokkrar greinar frumvarpsins (ekki tæmandi)

Aths. við 1. gr. frumvarpsins

Markmið laganna

Jákvætt en er þrönging frá fyrri lagasetningu þar sem markmiðið var að veita skuldara færi á að endurskipuleggja fjármál sín í þeim tilgangi að forðast gjaldþrot.

Kanna þarf hvort fram þyrfti að koma einhver skilgreining á því í athugasemdum við frumvarp hvenær gagnaöflun telst lokið, þ.e. umsókn er fullbúin.

Aths. við 2. gr. frumvarpsins, sbr. 15. og 24. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að greiðsluaðlögun skuli ná til allra fjárskuldbindinga skuldara, nema um annað sé sérstaklega kveðið á í frumvarpinu. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að hugtökin sammingskröfur og veðkröfur miði við skilgreiningar 28. gr. og 1. mgr. 29. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991, auk þess sem síðar er gert ráð fyrir mismunandi meðferð á veðkröfum og sammingskröfum í greiðsluaðlögun. Um þá meðferð segir m.a. í athugasemdum um 24. gr. frumvarpsins að lögin heimili að á greiðsluaðlögunartímabili sé greitt hlutfallslega minna af veðkröfum en öðrum kröfum þar sem veðkröfur séu oftast en ekki stærstu kröfur á hendur skuldurum. Í dag er algengt að lánastofnanir tryggi viðskipti sín við skuldara með tryggingarbréfum með allsherjarveði. Tryggingarbréf með allsherjarveði taka til allra skuldbindinga og ábyrgða skuldara hjá viðkomandi lánastofnun og tryggja með veði í fasteign skuldara að ákveðinni upphæð. Af þessu leiðir að kröfur, s.s. skuldabréf, yfirdráttur og kreditkortaskuldir geta fallið undir hugtakið veðkröfur. Í ljósi þessa er mælt til þess að löggjafinn taki skýra afstöðu til krafna sem tryggðar eru með tryggingarbréfi í veði fasteignar.

Einnig kemur fram í 2. mgr. „á næstu árum“ – það telst of þröngt (a.m.k. 2 ár). Ætti að vera einfaldlega um fyrirsjáanlega framtíð sem skýrist svo til samræmis við markmið laganna. Einnig kemur fram í 3. mgr. „lítill hluti skulda“ . Þarna ráða dómstólar hvað telst lítill hluti og því er spurning um að vísa til dóma sem fallið hafa eða að fram komi að ákvarða eigi þennan hluta upp á nýtt.

Aths. við 3. gr. frumvarpsins

Jákvætt að bæta við skilmálabreytingum varðandi hvað megi kveða á um greiðsluaðlögun.

Aths. við 5. gr. frumvarpsins

Það vantar að kveða á um skyldu skuldara til þess að skila inn greinargerð og að sú skylda hvíli á honum. Við meðferð málsins er þetta mjög mikilvægt til að upplýsa um skuldir og af hverju til þeirra var stofnað. Einnig á að koma þar fram ýmsar upplýsingar um félagslegar aðstæður.

Aths. við 8. gr. frumvarpsins

Í 1. mgr. tvær vikur er stuttur tími. Það er spurning hvort þetta þyrfti ekki að taka mið af hverju máli fyrir sig. Spurning hvort ekki mætti útfæra í verklagsreglum eða reglugerð ráðherra. Telja verður að það sé skynsamlegt að hafa frekar almennt ákvæði um málshraða til að þetta sé raunhæft miðað við það álag sem er fyrir séð. Jafnvel að ráðherra skuli setja ákvæði í reglugerð eigi síðar en þremur mánuðum eftir gildistöku laganna.

Í 3. mgr. þarf að tryggja að skuldari geti dregið umsókn sína til baka.

Aths. um f-lið. 7. gr. frumvarpsins.

Í athugasemdum greinargerðar um f-lið, 7. gr. frumvarpsins segir að ef skuldari hafi áður fengið samþykka greiðsluaðlögun samkvæmt þessum lögum þá geti það komið í veg fyrir að greiðsluaðlögun verði heimiluð. Af því má leiða að skuldari sem hefur fengið samþykktan nauðasamning til greiðsluaðlögunar samkvæmt X. kafla a. gjaldþrotalaga getur sótt um greiðsluaðlögun samkvæmt lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga ef nauðasamningurinn er vanefndur án tillits til ástæðna fyrir vanefnd. Lagt er til að löggjafinn kveði á um það við hvaða skilyrði skuldari getur sótt um greiðsluaðlögun einstaklinga ef hann hefur fengið staðfestann nauðasamning til greiðsluaðlögunar samkvæmt gjaldþrotalögum.

Aths. við 10. gr. frumvarpsins

Til umhugsunar varðandi umsjónarmenn:

Er umsjónarmaður að taka stjórnvaldsákvarðanir? Kanna þarf hvernig staðið verði að

þjónustusamningum við umsjónarmenn. Hæfi þeirra? Kanna þarf hvort t.d. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins geti átt við.

Aths. við 17. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að greiðsluaðlögun verði tvíþætt. Fyrst verði reynd frjáls greiðsluaðlögun en þvinguð greiðsluaðlögun ef samningar nást ekki við kröfuhafa. Mikilvæg forsenda greiðsluaðlögunar er raunhæft og viðurkennt neysluviðmið. Í athugasemdum um 17. gr. frumvarpsins segir m.a. að umsjónarmaður geti tekið mið af neysluviðmiði Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna. Vitað er til þess að lánastofnanir bæti um 30% álagi á neysluviðmið það sem Ráðgjafarstofa um fjármál heimilanna hefur beitt við afgreiðslu mála. Hætt er við því að ágreiningur rísi um það neysluviðmið sem leggja skuli til grundvallar umsóknar skuldara um greiðsluaðlögun.

Aths. við 38. gr. frumvarpsins

Í 38. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á orðalagi 3. mgr. 9. gr. laga nr. 32/2009 um ábyrgðarmenn. Í dómum Héraðsdóms Suðurlands nr. E-1051/2009 og E-1052/2009 frá 13. apríl 2010 var komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði 3. mgr. 9. gr., sbr. 12. gr., laga um ábyrgðarmenn yrði ekki beitt um kröfur kröfuhafa gagnvart ábyrgðarmönnum þar sem um kröfuréttindi væru að ræða sem nyttu verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar og óheimilt væri að skerða þau án bóta með afturvirkri og íþyngjandi löggjöf. Ríkir réttaróvissa um það hvort að 3. mgr. 9. gr. laga um ábyrgðarmenn standist stjórnarskrá.

Hér er tæpt á því helsta en áskilinn er réttur til að koma að frekari athugasemdum ef svo ber undir.

Virðingarfyllst,

f.h. Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna

Ásta S. Helgadóttir

**Fundur Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna,
kl. 8:30-10:00 - 6. maí 2010**

Mætt: Böðvar Héðinsson, Ásta S. Helgadóttir, Gísli Jafetsson, Gylfi Örn Guðmundsson, Hildur Kristín Friðleifsdóttir, Stella K. Viðisdóttir og Margrét Erlendsdóttir sem skrifar fundargerð.

Frumvarp um greiðsluaðlögun og frv. um umboðsmann skuldara

Rætt um hlutverk og verkefni umboðsmanns skuldara skv. frumvarpinu. ÁSH ræddi ýmis atrið sem hún telur að þurfi að skýra við afgreiðslu þess. Búið er að stofna undirbúningshóp til að undirbúa stofnun umboðsmanns skuldara á grunni Ráðgjafarstofu.

Samþykkt eftirfarandi bókun:

„Framkvæmdastjórn Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna lýsir áhyggjum af þeim breytingum sem kveðið er um í frv. til laga um umboðsmann skuldara og varða núverandi verkefni og stöðu Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna. Lítur framkvæmdastjórnin einkum til hlutlausrar ráðgjafar á hennar vegum og þess samstarfs sem byggt hefur verið á til fjölda ára sem gæti verið varpað fyrir róða með setningu laga um umboðsmann skuldara”