

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á lögum um aðför, nr. 90/1989, lögum um nauðungarsölu, nr. 90/1991, og lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur og Ásu Ólafsdóttur frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Evu Bryndísi Helgadóttur frá laganefnd Lögmannafélags Íslands, Snorra Olsen frá tollstjóranum í Reykjavík, Guðgeir Eyjólfsson frá Sýslumannafélagi Íslands, Þórð Björn Sigurðsson frá Hagsmunasamtökum heimilanna, Stefán Aðalsteinsson frá Bandalagi háskólamanna, Sonju Ýr Þorbergsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Hildigunni Hafsteinsdóttur frá Neytendasamtökunum, Gísli Tryggvason talsmann neytenda, Ástu S. Helgadóttur frá Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna, Einar Jónsson og Gunnhildi Gunnarsdóttur frá Íbúðalánasjóði, Guðrúnu Björk Bjarnadóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Jónu Björk Guðnadóttur og Karl Óttar Pétursson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Helga Sigurðsson frá Nýja Kaupþingi, Lúðvík Elíasson frá Nýja Landsbanka, Davíð B. Gíslason frá Momentum, Harald I. Birgisson frá Viðskiptaráði Íslands, Stefán Árna Auðólfsson frá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, Tómas Möller frá Lífeyrissjóði verzlunarmanna og Bjarna Þór Óskarsson frá Intrum.

Umsagnir um málið bárust frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Sýslumannafélagi Íslands, Alþýðusambandi Íslands, sýslumanninum í Keflavík, Fjármálaeftirlitinu, tollstjóranum í Reykjavík, Hagsmunasamtökum heimilanna, Momentum greiðsluþjónustu ehf., Intrum á Íslandi ehf., sýslumanninum í Reykjavík, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum verslunar og þjónustu (SVP), Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bændasamtökum Íslands, Viðskiptaráði Íslands, Íbúðalánasjóði, Neytendasamtökunum, Bandalagi háskólamanna og talsmanni neytenda.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar með það að markmiði að bæta stöðu skuldara við gjaldþrotaskipti og frestun á nauðungarsölu svo skuldari fái tækifæri til að endurskipuleggja fjármál sín. Lagt er til að aðfararfrestur verði lengdur, nauðungarsölu frestað um sex mánuði og að kveðið verði skýrar á um almenna leiðbeiningarskyldu dómara varðandi þau úrræði sem skuldurum standa til boða. Þá er lagt til að frestur sem dómari má veita við meðferð kröfu um gjaldþrotaskipti verði lengdur og geti að hámarki orðið þrjú mánuðir. Loks er lagt til að fyrningarfrestur verði stytur í tvö ár.

Aðfararfrestur.

Nefndin ræddi þau úrræði sem lögð eru til í frumvarpinu. Með lengingu aðfararfrests úr 15 dögum í 40 daga er markmiðið að gefa skuldurum meiri tíma til að bregðast við innheimtuaðgerðum og til þess að endurskipuleggja fjármál sín. Úrræðið er tímabundið til 1. janúar 2010 og er afmarkað við kröfur sem eru með beina aðfararheimild og miðast við þann dag er greiðsluáskorun er send. Þannig gildir 40 daga fresturinn ef að greiðsluáskorunin er send á gildistíma laganna. Með ákvæðinu er ekki verið að lengja aðfararfrest á kröfum sem

eru byggðar á árituðum stefnum, dómum og úrskurðum en fyrir nefndinni kom fram að þegar um slíkar kröfur er að ræða hafa skuldarar haft rýmri tíma og eiga að vera upplýstir um slíkar kröfur. Nefndin fellst því á að ekki sé þörf á að lengja aðfararfrest þeirra krafna.

Upplýsingarskylda sýslumanns og héraðsdómara.

Í 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sýslumaður skuli leiðbeina gerðarþola sérstaklega um þann kost að ráðstafa megi eign með nauðungarsölu á almennum markaði. Slík skylda er nú þegar fyrir hendi samkvæmt stjórnarsýslulögum en fram kom að gerðarþolar mæta sjaldnast við fyrstu fyrirtöku og því í reynd ekki unnt að upplýsa þá. Þá er einnig tekið sérstaklega fram í 4. gr. að héraðsdómara beri að leiðbeina skuldara sem sækir þing um þau úrræði sem kveðið er á um í 3. þætti laganna. Þannig skal gerðarþoli sem sætir beiðni um gjaldþrotaskipti á búi sínu njóta leiðbeininga héraðsdómara um þau úrræði sem honum standa til boða, þ.e. um nauðasamninga og nauðasamninga til greiðsluaðlögunar. Nefndin tekur sérstaklega undir mikilvægi þess að leggja aukna áherslu á upplýsingaskyldu og upplýsingagjöf til skuldara.

Fyrningarfrestur.

Í frumvarpinu er lagt til að þegar kröfu er lýst í þrotabú hefjist nýr fyrningarfrestur sem sé tvö ár og eigi þetta við um allar lýstar kröfur óháð því hver upphaflegur fyrningartími kröfunnar var. Hér er um styttingu á fyrningarfresti að ræða frá því sem verið hefur, en hann er mislangur eftir eðli krafna, þ.e. 4, 10 eða 20 ár, en algengasti fyrningarfrestur viðskiptakrafna er 4 ár, sbr. lög um fyrningu kröfuréttinda. Nokkurs misskilnings hefur gætt varðandi þetta ákvæði frumvarpsins, þ.e. um að kröfur falli endanlega niður við þetta tveggja ára tíamark verði frumvarpið að lögum og að ekki sé unnt að halda þeim við. Nefndin telur rétt að taka fram að svo er ekki.

Við meðferð málsins í nefndinni kom fram að þessi stutti fyrningarfrestur gæti orðið til þess að allflestir kröfuhafar, meira að segja þeir sem hafa látið sér 4 ára fyrningarfrest nægja, mundu rjúfa fyrningarfrest krafna. Þá kom einnig fram að mörg dæmi eru um að gjaldþrotaskiptameðferð taki meira en tvö ár og ákvæði 6. gr. frumvarpsins er einnig til þess fallið að fjölga slíkum tilfellum. Þessi sérstaki fyrningarfrestur getur því orðið til þess að kröfur fyrnist áður en gjaldþrotaskiptum lýkur og því nauðsynlegt fyrir kröfuhafa að rjúfa fyrningu. Við rof þessa sérstaka fyrningarfrests fengju kröfur því sinn hefðbundna fyrningarfrest samkvæmt fyrningarlögum. Það mundi því í reynd fela í sér lengingu fyrningarfrests gagnvart skuldurum þ.e. þessi tvö ár og svo 4, 10 eða 20 ár til viðbótar. Markmið frumvarpsins um að bæta stöðu skuldara myndu því ekki nást. Þá bendir nefndin á að nauðsynlegt er að skoða þessar breytingar í samhengi við frumvarp til laga um greiðsluaðlögun, þskj. 507 – 281. mál. Með því úrræði gefst þrotamanni kostur á að ljúka gjaldþrotaskiptum með greiðsluaðlögun. Í því felst að hann greiði á greiðsluaðlögunartíma, sem almennt stæði í nokkur ár, í samræmi við greiðslugetu en að greiðsluaðlöguninni lokinni féllu eftirstöðvar krafna á hendur honum niður. Við þær aðstæður falla þá réttaráhrif gjaldþrotsins niður gagnvart þrotamanni. Nefndin telur eðlilegt að líta svo á að greiðsluaðlögun verði hin almenna leið fyrir þrotamenn sem vilja taka ábyrgð á eigin skuldbindingum til að efna þær eftir því sem greiðslugeta þeirra leyfir og til að ljúka gjaldþrotaferli með skilvirkum hætti. Svo er um mikinn meiri hluta þrotamanna, en þeir hafa hingað til ekki átt skýran kost á því að ljúka málum sínum með skilvirkum hætti. Í ljósi þessa úrræðis telur nefndin ekki ástæðu til að viðhalda í lögum sérstökum fyrningarfresti krafna við gjaldþrot. Ber þar að hafa í huga að eina þýðing slíkrar sérreglu, í ljósi nýja greiðsluaðlögunarúrræðisins, yrði að umbuna þeim þrotamönnum sem ekki væru tilbúnir að axla ábyrgð á eigin gerðum og að torvelða þolendum í bótamálum að halda

uppi kröfum gagnvart þrotamanni. Nefndin telur því ekki ástæðu til að hafa sérreglu um fyrningarfrest krafna við gjaldþrot og leggur því til að þessi grein, þ.e. 5. gr. frumvarpsins, falli brott.

Frestun á byrjun uppboðs eða nauðungarsölu eignar.

Nefndin ræddi einnig þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu á lögum um nauðungarsölu, en þar er lagt til að sýslumanni beri að verða við ósk gerðarþola um að fresta töku ákvörðunar um byrjun uppboðs eða ráðstöfun eignar á almennum markaði fram yfir 31. ágúst 2009 ef um ræðir fasteign þar sem gerðarþoli heldur heimili og hefur skráð lögheimili. Þá er lagt til að hafi þegar verið ákveðin ráðstöfun slíkrar fasteignar skuli sýslumaður verða við ósk gerðarþola um að fresta þeim aðgerðum fram yfir 31. ágúst 2009. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að sú dagsetning sem lögð er til í frumvarpinu geti verið óhentug, bæði vegna starfstíma Alþingis, sem óvíst er að verði starfandi á þessum tíma, og þess að þeir sem hafa lent í vandræðum með skuldbindingar sínar í tengslum við bankahrunið verða í fæstum tilfellum komnir með eignir sínar á uppboðsstig í haust og mun fresturinn því í reynd ekki nýtast þeim. Nefndin leggur því til þá breytingu að miðað verði við 31. október 2009 í báðum tilfellum.

Þá telur nefndin rétt að taka fram að ef sölu eða ákvörðun um sölu er frestað fram yfir 31. október, eins og nefndin leggur til, þarf að ákveða söluna eða aðra fyrirtöku eftir þann tíma. Sá frestur sem þar myndast telst ekki inni í ársfrestinum skv. 27. gr. laganna sem byrjar að líða við þingfestingu málsins. Þegar skiptum lýkur eftir gildistöku nýrra laga gilda nýju löggin og fyrningarfrestur krafna verður í samræmi við það. Nefndin tekur hins vegar fram að reglan er ekki afturvirk.

Nefndin ræddi einnig um stöðu eigenda lögbýla, en í 3. gr. er skilyrði um að húsnæðið sem þar um ræðir sé ætlað til búsetu samkvæmt ákvörðun skipulags- og byggingaryfirvalda. Lögbýli fellur undir þá skilgreiningu, sbr. skipulagsreglugerð, og því tekur þessi frestur einnig til uppboðs á lögbýlum.

Nefndin ræddi einnig um ákvæði 6. gr. frumvarpsins um að skiptastjóri geti með samþykki veðhafa heimilað skuldara að búa áfram í húsnæði í eigu búsinis í allt að tólf mánuði. Í frumvarpinu er lagt til að ákvæðið verði til bráðabirgða og heimildin falli niður 1. mars 2010. Fram kom við meðferð málsins fyrir nefndinni að skiptastjóri hefði almennt slíka heimild samkvæmt gildandi lögum, en breytingin sem hér um ræðir lyti fyrst og fremst að því að unnt væri að taka slíka ákvörðun sem gilti fram yfir skiptalok. Nefndin leggur því til að þetta ákvæði standi óbreytt.

Sérregla um vexti.

Nefndin ræddi einnig ákvæði 3. gr. um að við frestun nauðungarsölu skuli kröfur, sem trygging er fyrir í viðkomandi eign og tilheyra ríkinu eða stofnun eða fjármálafyrirtæki í eigu þess aðeins bera þá vexti fram til 1. september 2009 sem þær hefðu ella borið ef ekki hefði komið til vanskila á þeim. Nefndin leggur til að miðað verði við 1. nóvember 2009.

Nefndin telur að í orðalagi greinarinnar felist að skattkröfur beri enga vexti frá því að nauðungarsölu er frestað og þá fram til 1. nóvember 2009, þar sem skattkröfur í vanskilum bera enga aðra vexti en dráttarvexti og í undantekningartilfellum sérstakt vanskilaálag. Telur nefndin því ljóst að fyrirkomulag þetta muni skapa mikið ójafnræði milli skuldara skattkrafna. Þannig gæti myndast óeðlileg eftirspurn eftir gjaldþrotameðferð gagnvart innheimtumönnum ríkissjóðs í þeim tilgangi að komast hjá dráttarvaxtareikningi. Nefndin telur að það

hafi ekki verið ætlunin og leggur því til breytingar á greininni þannig að skattkröfur verði undanskildar þessu ákvæði.

Nefndin leggur einnig til að við frumvarpið bætist nýr kafli um breytingar á lögum nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, og að við þau lög bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða. Í ákvæðinu er lagt til að um álagningu dráttarvaxta á skattkröfur gildi sérregla í tiltekinn tíma eða til 31. desember 2009, þ.e. að dráttarvextir fari úr 25% eins og þeir eru nú í 15% með þeim fyrirvara að þeir geti aldrei orðið hærri en almennir dráttarvextir. Nefndin tekur fram að lækkun dráttarvaxta með þessum hætti mundi hafa verulega þýðingu fyrir einstaklinga og fyrirtæki sem eru í vanskilum með skattkröfur. Hér er um að ræða almenna ráðstöfun sem kæmi öllum sem í vanskilum eru til góða óháð því hvar krafa þeirra er stödd í innheimtuferlinu. Breytingin er því mjög þýðingarmikil fyrir skuldara og telur nefndin að með henni sé komið til móts við skuldara á sanngjarnan hátt. Nefndin telur enn fremur að þessi breyting uppfylli meginreglu stjórnarskrár, stjórnsýslu- og skattaréttar um jafnræði aðila þar sem allir skuldarar skattkrafna njóta góðs af.

Tengsl við önnur úrræði.

Nefndin telur að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu ásamt þeim úrræðum sem lögð eru til í frumvarpi um greiðsluaðlögun, þskj. 507 – 281. máli, séu til þess fallnar að koma til móts við einstaklinga sem eiga í miklum erfiðleikum með að efna fjárhagsskuldbindingar sínar. Nefndin leggur áherslu á að markmiðið með þessu er að viðkomandi skuldarar nýti tímann til þess að endurskipuleggja fjármál sín og leiti ráðgjafar um það hvaða úrræði henti þeim best.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til á sérstöku þingskjali.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir skrifar undir álitid með fyrirvara.

Birgir Ármannsson, Árni Þór Sigurðsson, Sigurður Kári Kristjánsson og Jón Magnússon voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 25. mars 2009.

Árni Páll Árnason,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Ágúst Ólafur Ágústsson.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir,
með fyrirvara.

Siv Friðleifsdóttir.