

## Nefndarálit

um frv. til l. um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjald-eyrishrunsins.

Frá félags- og tryggingamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Krístrúnu Heimisdóttur og Yngva Örn Kristinsson frá félags- og tryggingamálaráðuneyti, Benedikt Stefánsson frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Örn Hauksson frá fjármálaráðuneyti, Þorvarð Tjörva Ólafsson frá Seðlabankanum, Guðmund Sigurðsson frá Samkeppniseftirlitinu, Hrafn Magnússon frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Jónu Björk Guðnadóttur frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Harald Flosa Tryggvason frá Lýsingu hf., Hermann Björnsson og Brynhildi Georgsdóttur frá Nýja Kaupþingi banka hf., Atla Örn Jónsson frá Byr sparisjóði, Önnu Bjarneyju Sigurðardóttur frá NBI hf., Unu Steinsdóttur frá Íslandsbanka hf., Ástu H. Bragadóttur og Gunnhildi Gunnarsdóttur frá Íbúðalánasjóði, Ástu S. Helgadóttur frá Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna, Stefán Aðalsteinsson frá Bandalagi háskólamanna, Magnús M. Norðdahl frá Alþýðusambandi Íslands, Guðrúnu Björk Bjarnadóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Sonju Yri Þorbergsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Marinó G. Njálsson, Friðrik Friðriksson og Andreu Ólafsdóttur frá Hagsmunasamtökum heimilanna, Ingvar Rögnvaldsson og Elínu Ölmú Arthúrsdóttur frá ríkisskattstjóra, Friðgeir Sigurðsson frá PricewaterhouseCoopers og Árna Huldar Sveinbjörnsson og Guðmund Jónsson frá Fjármálaeftirlitinu. Þá bárust umsagnir frá Hagsmunasamtökum heimilanna, Samkeppniseftirlitinu, Friðgeiri Sigurðssyni frá PricewaterhouseCoopers, ASÍ, Samtökum fjármálafyrirtækja, ríkisskattstjóra, Fjármálaeftirlitinu og talsmanni neytenda.

Markmið frumvarpsins er að hraða endurreisn íslensks efnahagslífs í kjölfar banka- og gjaldeyrishrunsins haustið 2008 og að jafnvægi komist á virði eigna og greiðslugetu annars vegar og fjárskuldbindinga einstaklinga, fyrirtækja og heimila hins vegar. Til að ná þessu fram eru í fyrsta lagi lagðar til breytingar sem lúta að almennum aðgerðum fyrir einstaklinga, í öðru lagi breytingar sem skapa eiga lagaramma um sértækar aðgerðir og í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál. Lögnum til fyllingar hefur verið unnið að gerð samkomulags við aðila sem veita íbúðalán um greiðslujöfnun gengistryggðra lána og samkomulags við aðila sem veita bílalan um greiðslujöfnun slíkra lána, hvort sem þau eru gengistryggð eða verðtryggð. Nánari grein verður gerð fyrir ákvæðum frumvarpsins hér á eftir ásamt þeim álitæfnum sem þau varða.

Endurskipulagning skulda einstaklinga, heimila og fyrirtækja er eitt mikilvægasta verkefnið sem við blasir í íslensku samfélagi. Greiðslu- og skuldavandi heimila er margþættur og flókinn og krefst blandaðra aðgerða. Þar þarf margt að vinna saman að því að forða fólki úr greiðsluerfiðleikum, tryggja húsnæðisöryggi, lina höggið af tekjufalli, t.d. vegna atvinnu-missis, og koma hreyfingu á húsnæðismarkað.

Frumvarpinu er ætlað að vera hluti af heildstæðum ramma um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja. Lögð er til almenn aðgerð greiðslujöfnunar allra verðtryggðra

fasteignalána einstaklinga. Þá er frumvarpinu einnig ætlað að marka lögmæta umgjörð um tímabundna aðgerð, svonefnda sértæka skuldaaðlögun fyrir einstaklinga og heimili í verulegum greiðsluvanda annars vegar og fyrirtæki hins vegar. Aðgerðin felur í sér heimildir til eftirgjafar skulda þar sem fyrir liggur að kröfur eru tapaðar. Sértæk skuldaaðlögun er aðgerð ætluð þeim sem eru í greiðsluvanda til að greiða úr fjármálaerfiðleikum þeirra í stað þess að til opinberra úrræða þurfi að koma, svo sem greiðsluaðlögunar eða gjaldþrotaskipta. Samtök fjármálafyrirtækja fyrir hönd aðildarfyrirtækja sinna, Landssamband lífeyrissjóða og Íbúðalánasjóður hafa starfað saman að mótun samkomulags um tímabundnar verklagsreglur um sértæka skuldaaðlögun og hafa drög að því verið kynnt nefndinni.

Það skal tekið fram að nefndin hefur haft mjög skamman tíma til að fjalla um frumvarpið og leita lausna á þeim álitaeftum sem óneitanlega hafa komið upp. Frumvarpinu var vísað til nefndar að kvöldi 19. október. Við afgreiðslu málsins þremur dögum síðar hafði nefndin fundað stíft um málið. Þegar er búið að kynna úrræðin og væntingar fólks standa til þess að þau taki gildi um næstu mánaðamót. Nefndin vill ekki standa í vegi fyrir því.

Þótt nefndin styðji þær réttarbætur sem í frumvarpinu eru boðaðar áréttar hún jafnframt að áfram þurfi að huga að ýmsum atriðum frumvarpsins og að rík þörf sé á að meta árangurinn eftir því sem fram vindur. Í þessum anda, og til að hægt sé að beita úrræðum frumvarpsins frá og með næstu mánaðamótum, leggur nefndin því til að við frumvarpið bætist ákvæði til bráðabirgða. Samkvæmt því skuli ráðherra þegar við gildistöku laganna skipa starfshóp sem meti árangur af setningu laganna og álitaeftni sem upp koma við framkvæmdina til að tryggja að úrræði samkvæmt lögunum séu virk. Auk þess verði hópnum falið að skoða sérstaklega afmörkuð atriði sem rakin verða hér á eftir þar sem við á. Nefndin leggur áherslu á að starfshópurinn verði skipaður þverpólitískt auk þess sem hann skuli skipaður sérfræðingum og fulltrúum hagsmunaaðila. Þá telur nefndin mikilvægt að fá reglulega upplýsingar um það hjá starfshópnum hvernig vöktun laganna og mati á þeim miðar áfram sem og vinnu að sérstökum verkefnum sem hópnum verða falin. Verði breytingartillögur nefndarinnar samþykktar áréttar nefndin að þar með felur löggjafinn framkvæmdarvaldinu það afmarkaða verkefni að vinna að tillögum eftir tilmælum ákvæðisins og leggja þær fyrir Alþingi.

### **Almennar aðgerðir.**

Þær almennu aðgerðir sem lagðar eru til eru þess eðlis að öll verðtryggð lán einstaklinga sem tryggð eru með veði í fasteignum hér á landi verða greiðslujöfnuð nema lánþegi óski annars. Við greiðslujöfnun eru lánin tengd greiðslujöfnunarvísitölu sem er samsett af launavísitölu og vegin af atvinnustigi. Mismunur greiðslubyrði frá upphaflegum kjörum leggst á greiðslujöfnunarreikning. Skuld á jöfnunarreikningi telst hluti af höfuðstól lánsins og um hana gilda því sömu kjör og um ræðir í lánsamningi. Greiðslumark lána sem tekin voru fyrir 1. janúar 2008 miðast við þann dag en annars lántökudaginn. Greiðslumark framreiknast með greiðslujöfnunarvísitölu meðan skuld er á jöfnunarreikningi. Þetta hefur því í för með sér að greiðslubyrði lánanna lækkar en leiðir til lengri tíma til hærri vaxtakostnaðar fyrir lántakanda. Lagt er til að hámarkslenging láns vegna greiðslujöfnunar verði þrjú ár, séu eftirstöðvar á greiðslujöfnunarreikningi eftir það afskrifast þær fjárhæðir.

Nefndinni voru kynnt ýmis sjónarmið varðandi greiðslujöfnun. M.a. var gagnrýnt nokkuð að úrræðið yrði almennt og beitt á öll lán án samþykktar skuldara enda hefði það í för með sér að kostnaður vegna láns ykist og lánstíminn lengdist hugsanlega. Einnig voru hafðar uppi

efasemdir um lögfræðilegt réttmæti slíkra aðgerða þar sem skilmálum lána væri breytt með lögum því að það væri andstætt grundvallarreglum um samningsfrelsi. Þá hafi greiðslujöfnun staðið einstaklingum til boða í tæpt ár en fáir nýtt sér hana.

Þetta stangast á við viðhorf þeirra sem telja nauðsynlegt að um almennar aðgerðir sé að ræða svo engum vafa sé undirorpið að þær standi öllum til boða. Með því að gefa fólki tækifæri til að segja sig auðveldlega frá úrræðinu væri jafnframt tryggt að enginn yrði af því að nýta sér það vegna skorts á upplýsingum. Þrátt fyrir að lögin kveði á um að greiðslujöfnun standi öllum til boða virðist nokkuð hafa borið á því að lánveitendur hafi misskilið lög um greiðslujöfnun og í einhverjum tilvikum hafi gengið erfiðlega að fá beiðni um greiðslujöfnun samþykkt. Auk þess sé eytt nokkurri óvissu sem fólst í úrræðinu með því að kveða á um hámarkslengingu lána.

Nefndin áréttar að um er að ræða félagslegt velferðarúrræði sem nauðsynlegt er að nýtist þeim sem þurfa mest á því að halda. Til að úrræðið nái markmiði sínu er því nauðsynlegt að það sé almennt þótt augljóslega orki slík ráðstöfun tvímælis. Nefndin telur hins vegar ljóst að löggjafinn geti við sérstakar aðstæður og ef nauðsyn krefur sett lagareglur á borð við þessar sem grípa inn í þegar gerða samninga fólks, svo lengi sem hlutlægra sjónarmiða sé gætt og ekki sé gengið lengra en þörf er á. Með því að gera fólki afar auðvelt að segja sig frá greiðslujöfnun er jafnframt um lágmarksinngríp í samninga manna að ræða sem auðvelt er að leiðrétta. Tryggja þarf að upplýsingagjöf um greiðslujöfnun verði stórauðin umsvifalaust og gerð markvissari þannig að einstaklingar geti leitað upplýsinga um möguleg áhrif hennar á lán, lánstíma, vaxtakostnað og heildarendurgreiðslu láns. Tryggt verði að einstaklingar geti með einföldum hætti sagt sig frá greiðslujöfnun, t.d. á vefsíðum bankanna, í heimabanka eða símleiðis.

#### *Þinglýsingar.*

Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að veðhafi á síðari veðrétti gæti borið það fyrir sig að hann hafi tapað rétti við greiðslujöfnun láns á fyrri veðrétti enda væru eftirstöðvar þess hærrí og lánstími lengri en upphaflegir skilmálar gerðu ráð fyrir. Nefndin kynnti sér málið og áréttar að þinglýsing býr ekki til réttindi heldur felur í sér opinbera skráningu réttinda. Með frumvarpinu er sett sú meginregla að lán eru greiðslujöfnuð nema fólk óski sérstaklega eftir því að svo sé ekki. Því geti aðilar á síðari veðréttum ekki haft lögmætar væntingar til þess að lán á fyrri veðrétti hafi ekki verið greiðslujafnað. Nefndin bendir í því sambandi á að lögveð koma t.d. ekki fram á þinglýsingarvottorðum en njóta samt veðréttinda samkvæmt lögum þar um. Nefndin telur því ekki þörf á breytingum en felur starfshópnum m.a. að skoða þetta afmarkaða álitaeefni nánar.

#### **Greiðslujöfnun gengistryggðra lána og greiðslujöfnun bílalána.**

Líkt og að framan greinir er í frumvarpinu lagt til að öll verðtryggð fasteignaveðlán verði greiðslujöfnuð. Að auki hafa verið kynntar aðgerðir sem miða að því að létta greiðslubyrði gengistryggðra fasteignaveðlána og gengistryggðra og verðtryggðra bílalána. Þessar aðgerðir eru ekki gerðar með lagabreytingum heldur byggjast á samkomulagi við hlutaðeigandi aðila. Greiðslujöfnun þessara lána er því ekki sjálfkrafa heldur þurfa skuldarar að sækja sérstaklega um hana. Nefndin hefur kynnt sér drög að samkomulögum.

Samkomulag um beitingu greiðslujöfnunar með þaki á lengingu lánstíma fyrir verðtryggð og gengistryggð fasteignaveðlán einstaklinga nær til allra lána einstaklinga með veði í fasteign, bæði verðtryggðra og gengistryggðra. Ákvæði samkomulagsins um gengistryggð lán eru hliðstæð ákvæðum frumvarpsins um verðtryggð lán að öðru leyti en því að grunnvið-

mið fyrir greiðslumark miðast við 2. maí 2008 í stað 1. janúar 2008 fyrir verðtryggð lán. Áformað er að samningsaðilar verði fjármálafyrirtæki, Íbúðalánasjóður, lífeyrissjóðir og skilanefndir fjármálafyrirtækja, félags- og tryggingamálaráðherra og efnahags- og viðskiptaráðherra.

Greiðslujöfnun lána einstaklinga til bifreiðakaupa byggist á drögum að samkomulagi við eignarleigur og tryggingafélög sem veitt hafa slík lán. Samkomulagið nær til lána sem veitt voru fyrir 1. október 2008, hvort sem þau eru verðtryggð eða gengistryggð, og kveður á um að þau njóti greiðslujöfnunar ef lánþegar óska þess og ætla megi að greiðslujöfnun stuðli að því að leysa greiðsluferfiðleika lántakanda. Samkomulagið nær til lána/samninga þar sem samningsaðilar eru einungis tveir, einstaklingur og lánveitandi. Greiðslumark lána tekinn fyrir 31. maí 2008 miðast við greiðslu í maí, annars er miðað við lántökudaginn. Greiðslumark framreiknast með greiðslujöfnunarvísitölu meðan skuld er á jöfnunarreikningi. Með hliðstæðum hætti og lýst er að framan um íbúðalán er sett hámark á lengingu lánstíma við þrjú ár. Verði eftirstöðvar af láninu í lok þess tíma á lantaki þess kost að létta veði af bifreiðinni með greiðslu eftirstöðva og eignast hana eða afsala bifreiðinni til lánveitanda án frekari kvaða.

### **Sértækar aðgerðir.**

Í 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um sértækar aðgerðir, sértæka skuldaaðlögun, til handa einstaklingum og heimilum dugi almennar aðgerðir ekki til. Ákvæðinu er ætlað að setja meginreglur um viðmið um eftirgjöf skulda og breytingar á skilmálum lánasamninga þegar almenn úrræði duga ekki. Viðmiðin skal nota í samningum kröfuhafa og skuldara og skal það vera markmið slíkra samninga að skuldir séu lagaðar að eignum og greiðslugetu.

Ákvæðið er almennt orðað en því til fyllingar geta eftirlitsskyldir aðilar á fjármálamarkaði mótað samræmdar verklagsreglur um skuldaaðlögun með samkomulagi sín á milli. Nefndinni hafa verið kynnt drög að slíku samkomulagi og áréttar nefndin mikilvægi þess að settar verði samræmdar reglur svo jafnræðis og sanngirni sé gætt. Nefndin telur þó eðlilegt að þrátt fyrir að um heimild sé að ræða verði settar nokkrar vísireglur um það á hvaða atriðum skuli taka í slíku samkomulagi og leggur því til breytingar þess efnis.

Reglur um sértækar aðgerðir fyrir fyrirtæki eru lagðar til í 3. gr. frumvarpsins og er þar kveðið á um að kröfueigendur skuli setja sér reglur um skuldbreytingar og breytingar á skilmálum sem kunna að leiða til eftirgjafar skulda eða annarra ívilnana. Reglur sem aðilar sem fara með eftirlitsskylda starfsemi skv. 2. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, setja skal Fjármálaeftirlitið staðfesta og samkvæmt ákvæðinu hafa eftirlit með.

Nefndin áréttar að ákvæði I. kafla fela ekki í sér sjálfstæðan rétt til eftirgjafar skulda heldur verði hvert tilvik metið fyrir sig.

### *Samkeppnisréttarleg álitafni.*

Í 2. gr. er ekki tekið á samkeppnisréttarlegum sjónarmiðum sem varða samráð samkeppnisaðila við setningu reglnanna. Nefndin fékk Samkeppniseftirlitið á sinn fund sem lýsti áhyggjum af því að ákvæðið væri óskýrt og án afmarkana og í því gæti falist heimild til handa fjármálafyrirtækjum um samráð sem veikt gæti framkvæmd samkeppnislaga og skaðað neytendur til lengri tíma. Nefndin telur mikilvægt að skýr rammi sé settur um það samráð sem fara eigi fram á grundvelli ákvæðisins en áréttar að í tillögum nefndarinnar eru settar vísireglur sem m.a. taka til afmarkaðra atriða. Slíkt auki skýrleika ákvæðisins.

Nefndin leggur því ekki til breytingar hvað þetta varðar en felur starfshópi ráðherra að skoða m.a. samkeppnisréttarleg álitafni sem tengjast frumvarpinu í heild og meta hvort frekari breytinga sé þörf.

#### *Eftirlit.*

Nefndin fjallaði ítarlega um eftirlit með framkvæmd 2. og 3. gr. frumvarpsins. Nauðsynlegu eftirliti með ákvæðunum er hægt að skipta í þrjá þætti. Í fyrsta lagi að reglur þær sem fjármálafyrirtæki setja sér séu í samræmi við gildandi reglur og verklag við mat á varúðarfærslum til afskriftar útlánunum. Þetta er nauðsynlegt til að tryggja að verklag við frjálsa samninga skv. 2. og 3. gr. veiki ekki fjárhagsstöðu fjármálafyrirtækja. Eftirlitið á ekki við um aðra kröfuhafa, enda er þar ekki nauðsyn á opinberu eftirliti. Samningar aðila eru alfarið á ábyrgð þeirra sjálfra. Í öðru lagi þarf að tryggja gagnsæi og sanngjarna meðferð skuldara við úrlausn þeirra mála skv. 2. og 3. gr. Í athugasemdum við frumvarpið var gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið hefði þar hlutverk. Álitamál er hvort nægilega vel er um þetta eftirlit bóúið og hvort það samræmist lögbundnu hlutverki Fjármálaeftirlitsins. Í þriðja lagi er síðan skattaþátturinn, þ.e. að tryggja að eftirgefnar skuldir séu í raun tapaðar kröfur. Reglur sem kröfuhafar skulu setja sér skv. 2. og 3. gr. eru mikilvægar í þessu skyni. Ljóst er að þetta eftirlit hlýtur að vera á verksviði skattfyrvalda sem hafa til þess lögfestar heimildir. Nefndin telur ekki þörf á að gera athugasemdir við fyrsta og síðasta þátt eftirlitsins en tók annan þáttinn til sérstakrar skoðunar.

Mikilvægt er að tryggja gagnsæi og sanngjarna meðferð skuldara við úrlausn mála þeirra, að jafnræðis- og sanngirnis sjónarmið ráði við beitingu sértækrar skuldaaðlögunar og framkvæmdin sé samræmd. Þar sem um er að ræða bankaupplýsingar einstaklinga og lögaðila er þó ekki hægt að setja reglur um algjört gagnsæi hvað beitinguna varðar og því nauðsynlegt að ríkt og skipulagt eftirlit sé haft með framkvæmd eftirlitsskyldra aðila á ákvæðum 2. og 3. gr.

Nefndin hefur kynnt sér ýmis sjónarmið hvað þetta varðar og ýmsum hugmyndum hefur verið velt upp um hver skuli fara með þetta eftirlitshlutverk. Nefndinni hefur til að mynda verið bent á umboðsmenn viðskiptavina innan bankanna, Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna, Neytendastofu og Fjármálaeftirlitið. Nefndin telur nauðsynlegt að eftirlitið sé ekki einvörðungu í höndum bankanna sjálfra heldur einnig hlutlauss aðila utan veggja fjármálastofnana. Ljóst er að heillavænlegt skref var stigið með því að efla hlutverk umboðsmanns viðskiptavina innan bankanna sjálfra og mikilvægt að styrkja stöðir þess enn frekar. Hér ber að hafa í huga að slíkir umboðsmenn eru ekki til staðar í öllum fjármálafyrirtækjum auk þess sem ekki er hægt að ætlast til að umboðsmenn skuldara innan bankanna sjálfra hafi eftirlit með framkvæmd reglnanna þvert á stofnanir. Ráðgjafarstofa um fjármál heimilanna nýtur mikils trausts í samfélaginu og var þeim sjónarmiðum hreyft fyrir nefndinni að hún gæti hugsanlega verið einhvers konar milliliður í kærufurli vegna framkvæmdar sértækrar skuldaaðlögunar. Nefndin áréttar mikilvægi þess að ráðgjafarstofan haldi hlutleysi sínu, enda er hún oft milliliður milli skuldara og kröfuhafa í samningaumleitunum, og telur því rétt að halda stofunni utan við þessi atriði og varðveita hlutleysi hennar og hið víðtæka traust sem til hennar er borið. Eftirlitshlutverkið gæti fallið ágætlega að lögbundnu hlutverki Neytendastofu. Þar er þó eingöngu tekið á málum einstaklinga auk þess sem ekki hefur myndast sérþekking á starfsemi fjármálafyrirtækja og fjármálagerningum.

Fjármálaeftirlitinu er skv. 3. gr. gert að staðfesta reglur eftirlitsskyldra aðila og hafa eftirlit með framfylgd þeirra. Í athugasemdum við greinina kemur fram að Fjármálaeftirlitið geti kallað eftir gögnum um ákvarðanir og jafnframt setið fundi þar sem ákvarðanir eru

teknar. Vandséð er að það hlutverk samræmist því eftirliti sem hafa þarf með framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar. Fjármálaeftirlitið skoðar ekki mál einstakra viðskiptavina eftirlitsskyldra aðila og slík útfærsla á hlutverki þess gæti skarast á við almennt eftirlitshlutverk stofnunarinnar.

Með hliðsjón af framangreindu leggur nefndin til ákvæði um skipun faglegrar eftirlitsnefndar.

#### *Eftirlitsnefnd.*

Samkvæmt tillögum nefndarinnar skal efnahags- og viðskiptaráðherra skipa faglega nefnd til að sinna eftirliti með framkvæmd eftirlitsskyldra aðila á ákvæðum I. kafla. Við skipan nefndarinnar er rétt að gæta þess að nefndarmenn hafi trausta þekkingu á fjármálum og starfsemi fjármálafyrirtækja. Þá telur nefndin nauðsynlegt að miðað verði við hæfisskilyrði 6. gr. laga um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009, eftir því sem við á. Hlutverk eftirlitsnefndarinnar verður að hluta til sambærilegt því hlutverki sem Fjármálaeftirlitinu er ætlað samkvæmt frumvarpinu. Líkt og fram kemur í breytingartillögum nefndarinnar skal eftirlitsnefndin kanna að eigin frumkvæði hvort eftirlitsskyldir aðilar starfi eftir ákvæðum 2. gr. og 2. mgr. 3. gr. Hafa verður í huga að ekki hvílir sama skylda á eftirlitsskyldum aðilum að setja reglur um sértækar aðgerðir gagnvart einstaklingum og heimilum líkt og hvílir á þeim vegna fyrirtækja. Komi eftirlitsskyldir aðilar sér saman um verklagsreglur er það hlutverk nefndarinnar að kanna og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra reglna. Enn fremur er það hlutverk nefndarinnar að veita aðhald svo að ákvarðanir séu ekki byggðar á geðþótta heldur reynt að tryggja hlutlæga og sanngjarna meðferð á grundvelli jafnræðis og að eftirlitsskyldir aðilar hafi í hvívetna fylgt vönduðum viðskiptaháttum, sbr. 18. gr. í drögum að samkomulagi um verklagsreglur um sértæka skuldaaðlögun sem Samtök fjármálafyrirtækja, Íbúðalánasjóður og Landssamtök lífeyrissjóða hafa komið sér saman um. Þetta eftirlitshlutverk hvílir á nefndinni jafnvel þótt ekki hafi verið settar samræmdar verklagsreglur. Nefndin áréttar að valdsvið eftirlitsnefndarinnar skal einungis ná til eftirlitsskyldra aðila, sbr. 2. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, en ekki allra kröfueigenda. Væri nefndinni ætlað viðtækara eftirlitshlutverk væri langt seilst inn á frjálsræði samningsaðila. Nefndin áréttar að eftirlitsnefndinni er fyrst og fremst ætlað eftirlitshlutverk með framangreindum ákvæðum laganna. Einstaklingar leita því ekki til hennar með umkvörtunarefni sín.

Það er álit nefndarinnar að til að tryggja hagkvæmni og góð samskipti milli eftirlitsnefndarinnar og eftirlitsskyldra aðila skuli eftirlitsnefndin eiga samstarf við umboðsmann viðskiptamanna innan fjármálafyrirtækjanna. Með því telur nefndin að sú þekking sem til staðar er innan fjármálafyrirtækisins nýtist í störfum eftirlitsnefndarinnar. Mikilvægt er að tryggja eftirlitsnefndinni aðgang að öllum þeim gögnum um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli 2. gr. og 2. mgr. 3. gr. svo hún geti sinnt eftirlitshlutverki sínu sem skyldi. Ekki er þó gengið eins langt og í frumvarpinu sem veitir Fjármálaeftirlitinu heimild til að sitja á fundum þar sem ákvarðanir á grundvelli fyrrgreindra ákvæða geta verið teknar. Samkvæmt fyrrgreindum drögum að samkomulagi Samtaka fjármálafyrirtækja, Íbúðalánasjóðs og Landssamtaka lífeyrissjóða munu viðskiptabankar og sparisjóðir varðveita gögn og halda skrá um hvort fallist sé á beiðni um skuldaaðlögun, með upplýstu samþykki skuldara. Mikilvægt er að eftirlitsnefndin hafi aðgang að þessum gögnum og fjármálafyrirtæki geti ekki borið fyrir sig ákvæði um bankaleynd, sbr. 58. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Eftirlitsnefndin mun því geta kallað eftir þessum gögnum. Aftur á móti skulu nefndarmenn og starfsmaður nefndarinnar bundnir þagnarskyldu um þau gögn og upplýsingar sem nefndin fær vitneskju um. Svo að eftirlitshlutverkið geti verið virkt skal eftirlitsnefndin samt sem

áður gera grein fyrir því í áliti til ráðherra eða Fjármálaeftirlitsins, eftir því sem við á, ef hún verður vör við brotalöm í framkvæmd aðgerða um sértæka skuldaaðlögun. Þá skal eftirlitsnefndin tryggja í slíku áliti að ekki sé hægt að varpa ljósi á hvaða viðskiptavinur eigi í hlut. Telji eftirlitsnefndin að þær verklagsreglur sem settar eru á grundvelli 2. mgr. 3. gr. séu brotnar skal hún tilkynna Fjármálaeftirlitinu um slíkt í áliti sínu og veita því þau gögn sem hún hefur aflað við rannsókn málsins. Það er þá hlutverk Fjármálaeftirlitsins að kalla eftir úrbótum og sé þeim ekki sinnt metur það hvort það afturkalli staðfestingu á reglunum. Enn fremur skal Fjármálaeftirlitið tilkynna slík brot til ríkisskattstjóra eða annarra skattyfirvalda. Jafnframt skal eftirlitsnefndin tilkynna til Fjármálaeftirlitsins vakni grunur hjá henni um að við framkvæmd reglnanna sé gengið að lögbundnu eigin fé eftirlitsskyldra aðila eða rekstri þeirra að öðru leyti.

Nefndin telur að með stofnun eftirlitsnefndar sé komið á virku eftirliti með framkvæmd laganna og reglna sem settar eru með stoð í þeim og komist hjá því að víkka um of hlutverk Fjármálaeftirlitsins. Aftur á móti er það álit nefndarinnar að mikilvægt sé að sterkur eftirlitsaðili, líkt og Fjármálaeftirlitið, sinni því hlutverki að staðfesta reglur settar á grundvelli 2. mgr. 3. gr. og geti afturkallað slíkar reglur, verði þeim ekki fylgt eftir í reynd, og vísað málinu áfram. Með þessu móti telur nefndin að gott samspil verði til milli eftirlitsnefndarinnar og Fjármálaeftirlitsins og útkoman sé virkt eftirlit þar sem ákveðin úrræði eru til staðar fyrir eftirlitsaðila, sé ekki farið að reglum settum með stoð í 2. mgr. 3. gr. Þá telur nefndin mikilvægt, þar sem um svo sérstaka löggjöf er að ræða, að upplýsingar um framgang hennar verði kynntar fyrir Alþingi.

Viðskiptamenn fjármálafyrirtækja geta ávallt leitað með ágreiningsefni er varða starfs hætti og aðgerðir fjármálafyrirtækis til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, samanber samþykktir fyrir úrskurðarnefndina. Þar undir falla ágreiningsefni sem leiða af ákvæðum frumvarpsins, verði það að lögum.

Nefndin áréttar að hlutverk eftirlitsnefndarinnar á ekki að skarast við hlutverk úrskurðarnefndarinnar þar sem hin fyrrnefnda skal gæta að framkvæmd laganna en úrskurðarnefndin tekur á málefnum einstakra viðskiptamanna.

#### *Umboðsmaður skuldara.*

Á fundum nefndarinnar var hreyft þeim sjónarmiðum að skoða þyrfti stofnun umboðsmanns skuldara. Hugmyndin er ekki ný af nálinni en þörf á embætti af þessu tagi er rík. Í fréttatilkynningu viðskiptaráðuneytis frá 5. maí sl. kemur fram sú skoðun viðskiptaráðherra að rannsaka þurfi „hvaða aðferðum bankarnir eru að beita við að taka á vanda fyrirtækja, samræma þær aðgerðir og gera þær gagnsærri og skoða hvort þörf er á miðlægum umboðsmanni skuldara.“ Orð ráðherra eiga hér við fyrirtæki en augljóslega eiga sömu sjónarmið við um einstaklinga og jafnvel ríkari enda eru þeir oft í mun veikari samningsstöðu gagnvart fjármálafyrirtækjum sem hafa mikla sérfræðipækkingu á fjármálum. Tilgangurinn með embætti umboðsmanns skuldara gæti verið sá að koma á fót embætti óháðs aðila sem gætti hags, réttinda og þarfa skuldara. Þá gætu skuldarar leitað til hans með umkvörtunarefni og fengið álit á þeim. Til greina gæti komið að slíkur umboðsmaður mundi starfa jafnt fyrir einstaklinga sem fyrirtæki. Mikilvægt er að slíkt embætti fengi lagastoð svo ekki léki vafi á réttaráhrifum álita umboðsmannsins. Nefndin telur að þar með væri hægt að fela embættinu viðtækara hlutverk við hagsmunagæslu skuldara en gert er ráð fyrir í samþykktum úrskurðarnefndar. Nefndin leggur því til að starfshópi ráðherra verði m.a. falið að skoða stofnun embættis umboðsmanns skuldara bæði fyrir einstaklinga og fyrirtæki.

### *Skattskylda af eftirgjöf skulda.*

Í athugasemdum við frumvarpið er lögð áhersla á að niðurfellingar skulda eða skilmála-breytingar sem gerðar yrðu á grundvelli laganna myndi ekki skattstofn. Í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði sem taka á þessu atriði og í athugasemdum kemur fram að samráð hafi verið haft við fjármálaráðuneyti og skattyfirvöld og talið nægjanlegt að styðjast við gildandi ákvæði í lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, um skattalega meðferð eftirgjafar skulda bæði hjá einstaklingum og rekstraraðilum sem eru svo nánar útfærð í reglugerð nr. 534/2009 að því er varðar einstaklinga.

Nefndin varð vör við það á fundum sínum að nokkurrar óvissu gætti enn um þetta atriði enda er það gert að skilyrði fyrir undanþágu frá skattskyldu í 3. gr. reglugerðarinnar að gerðar hafi verið ítrekaðar árangurslausar innheimtutilraunir, þar með talið árangurslaust fjárnám, eða allar eignir skuldara eru metnar yfirveðsettar og fullvíst talið að skuldari og eftir atvikum maki séu ófær til greiðslu.

Tilgangur hinna sértæku aðgerða sem lagðar eru til í frumvarpinu er að grípa inn í ferlið áður en kemur til árangurslauss fjárnáms eða annarra íþyngjandi og samfélagslega kostnaðar-samra aðgerða. Þá er ljóst að verði eftirgjöf skulda skattlögð er gengið þvert á markmið laganna og telur nefndin því nauðsynlegt að við lög um tekjuskatt verði bætt bráðabirgða-ákvæði sem kveður skýrt á um að samningar sem gerðir verða á grundvelli laganna á árunum 2009–2011 myndi ekki skattstofn hjá einstaklingum.

Hvað varðar eftirgjöf til fyrirtækja er um mun flóknara mál að ræða. Líklegt er að tekjufærsla sem kemur til vegna eftirgjafar skulda komi einungis á móti tapi fyrirtækisins og því verði ekki um eiginlegar skattgreiðslur að ræða. Reglur um skattleysi gætu enn fremur skapað fyrirtæki forskot á samkeppnisaðila með því að gera honum kleift að færa tap sitt áfram og nýta það á móti hagnaði síðar meir. Þrátt fyrir að í undantekningartilvikum geti komið til skattgreiðslna leggur nefndin ekki til breytingar hvað þetta varðar og vísar til þess að nokkurt tímasvigrúm er til lagabreytinga reynist þeirra þörf. Nefndin vísar því til efna-hags- og skattanefndar að skoða þennan þátt enda heyrir það undir málefna svið nefndarinnar.

### **Breytingar á lögum um húsnæðismál.**

Í III. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um húsnæðismál. Í kaflanum eru ákvæði sem ætlað er að rýmka heimildir til eftirgjafar skulda einstaklinga við Íbúðalána-sjóð svo þær nái til eftirgjafar á grundvelli samræmdra aðgerða kröfuhafa. Þá er þar ákvæði sem fjölgar úrræðum sjóðsins vegna greiðsluvanda. Lögð er til heimild til að fresta greiðslum lántakanda sem einnig nái til lána vegna leiguíbúða auk þess sem lagt er til að Íbúðalánasjóði verði heimilt að greiðslujafna lán sem veitt hafa verið til sveitarfélaga, félaga eða félagasamtaka til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum með því skilyrði að greiðslujöfnun hafi bein áhrif á leigufjárhæð eða búseturéttargreiðslur. Nefndin ræddi þessi skilyrði sérstaklega og þá hvort hægt yrði að meta þessi áhrif á leiguverð. Í svörum Íbúðalánasjóðs kom fram að hann teldi sig eiga hægt með þetta þegar um félög á vegum sveitarfélaga og búsetafélög væri að ræða enda hægt að skoða þróun á leiguverði hjá þeim. Nefndin telur að stjórn sjóðsins hafi heimildir til að hafa eftirlit með leiguverði skv. 31. gr. reglugerðar nr. 873/2001, um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur. Í 28. gr. reglugerðarinnar er fjallað um hvernig ákveða skuli leigufjárhæðir. Nefndin telur þó rétt að breyta c-lið 8. gr. þannig að fram komi með afgerandi hætti að tilgangur ákvæðisins sé að hafa bein áhrif á leigufjárhæðir og búseturéttargreiðslur. Nefndin leggur jafnframt til að bætt verði við heimild til veitingar skuldbreytingarláns til félaga og félagasamtaka, þ.e. láns til skuldbreytingar á vanskilum þeirra. Að undanförmu hefur reynt nokkuð á þetta þar sem félög hafa verið komin í talsverðan



vanda með uppsöfnuð vanskil þegar leitað hefur verið til Íbúðalánasjóðs um aðstoð og því er talið nauðsynlegt að Íbúðalánasjóður hafi heimild til að skuldbreyta vanskilum hjá félögum með sama hætti og hjá einstaklingum.

*Opinbert hlutafélag.*

Auk þeirra ákvæða sem gerð hefur verið grein fyrir er í III. kafla frumvarpsins ákvæði, 6. gr., sem ætlað er að setja grundvöll fyrir stofnun opinbers hlutafélags sem sjái um fjármögnun og endurfjármögnun íbúðalána fyrir fjármálafyrirtæki og Íbúðalánasjóð. Nefndin vill ekki draga úr mikilvægi þess að skoðaðar verði leiðir og lausnir við fjármögnun af þessu tagi en telur ákvæðið þó nokkuð óskýrt og skýringum í athugasemdum ábótavant. Þá telur nefndin að huga þurfi betur að stefnumörkun hvað þetta atriði varðar og leggur til ákvæði til bráðabirgða um að ráðherra verði falið að meta hvaða leiðir eru færar og ákjósanlegar til að mæta skorti á langtímafjármögnun á íbúðalánamarkaði og tryggja fjármögnun og endurfjármögnun íbúðalána fyrir fjármálafyrirtæki og Íbúðalánasjóð. Jafnframt falli 6. gr. brott úr frumvarpinu.

**Önnur atriði.**

Auk þeirra breytinga sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan leggur nefndin til að gildistími I. og II. kafla frumvarpsins verði takmarkaður þannig að ákvæðin gildi einungis til loka árs 2011. Telur nefndin eðlilegt að ákvæðin séu tímabundin enda er um að ræða úr-ræði sem koma til vegna þeirra aðstæðna sem skapast hafa vegna banka- og gjaldeyrishruns-ins. Þá leggur nefndin til að starfshópur skoði hvort takmarka eigi gildissvið annarra kafla með sama hætti.

Jafnframt leggur nefndin til smávægilegar breytingar til lagfæringar á texta.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Pétur H. Blöndal, Guðmundur Steingrímsson, Unnur Brá Konráðsdóttir og Davíð Stefánsson skrifa undir álit þetta með fyrirvara.

Alþingi, 22. okt. 2009.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir. Guðmundur Steingrímsson,  
form., frsm. með fyrirvara.

Pétur H. Blöndal,  
með fyrirvara.

Unnur Brá Konráðsdóttir,  
með fyrirvara.

Guðbjartur Hannesson.

Magnús Orri Schram.

Lilja Rafney Guðmundsdóttir.

Davíð Stefánsson,  
með fyrirvara.