

## Frumvarp til laga

### um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta.

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

1. gr.

*Markmið.*

Markmið laga þessara er að gera einstaklingum, sem eiga í verulegum greiðsluörðugleikum og hafa leitað annarra greiðsluvandaúrræða án árangurs eða ekki er talið að önnur greiðsluvandaúrræði séu til þess fallin að leysa greiðsluvandann, kleift að krefjast gjaldþrotaskipta á búi sínu skv. 1. mgr. 64. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

2. gr.

*Gildissvið.*

Lög þessi gilda um fjárhagsaðstoð sem veitt er til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta sem dómstólar ákveða skv. 2. mgr. 67. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

3. gr.

*Skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð.*

Skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð samkvæmt lögum þessum er að umsækjandi eigi í verulegum greiðsluörðugleikum og að ekki verði talið sennilegt að greiðsluörðugleikar hans muni líða hjá innan skamms tíma. Enn fremur er það skilyrði að hann geti ekki staðið skil á tryggingu fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta skv. 2. mgr. 67. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. að teknu tilliti til eigna- og skuldastöðu sem og ráðstöfunartekna hans og framfærslubyrði. Þá er það skilyrði að önnur greiðsluvandaúrræði hafi verið reynd eða að umboðsmaður skuldara meti það svo að önnur greiðsluvandaúrræði séu ekki til þess fallin að leysa greiðsluvanda umsækjanda. Fjárhagsaðstoð samkvæmt lögum þessum verður ekki veitt hafi greiðslu- aðlögunarumleitanir verið felldar niður skv. 15. gr., sbr. 12. gr., laga um greiðsluádlögun einstaklinga.

4. gr.

*Umsókn.*

Umsækjandi skal beina skriflegri umsókn til umboðsmanns skuldara þar sem fram kemur fullt nafn umsækjanda, kennitala og lögheimili, auk þess sem greint skal nákvæmlega frá efnahag hans, tekjum og fjölskylduaðstæðum. Í greinargerð umsækjanda um efnahag skulu koma fram upplýsingar um eignir hans og andvirði þeirra annars vegar og skuldir hins vegar þannig að greint sé frá höfuðstól hvernar skuldar ásamt áföllnum vöxtum og kostnaði, gjald-

daga og hvort trygging hafi verið sett fyrir greiðslu skuldar. Þá skal gera grein fyrir ástæðum greiðsluörðugleika umsækjanda.

Umsókn skulu fylgja gögn um efnahag umsækjanda, þar á meðal síðasta skattframtal hans og önnur nauðsynleg gögn til að unnt sé að leggja mat á hvort veita skuli fjárhagsaðstoð skv. 5. gr.

5. gr.

*Veiting fjárhagsaðstoðar.*

Umboðsmaður skuldara tekur ákvörðun um hvort veita skuli fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta samkvæmt lögum þessum.

Telji umboðsmaður skuldara að umsækjandi uppfylli skilyrði 3. gr. um fjárhagsaðstoð skal hann gefa út yfirlýsingu um veitingu fjárhagsaðstoðar sem skal fylgja kröfu viðkomandi um gjaldþrotaskipti til héraðsdóms skv. 66. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Fjárhagsaðstoð skv. 1. mgr. skal aldrei vera hærri en sem nemur fjárhæð þeirrar lágmarks-tryggingar vegna skiptakostnaðar á búi einstaklings sem dómari ákveður hverju sinni. Reynist vera eignir í búi skuldara ganga þær upp í kostnað af skiptunum eftir ákvæðum laga um gjaldþrotaskipti o.fl. og koma þá til frádráttar fjárhæð fjárhagsaðstoðarinnar.

6. gr.

*Kæruheimild.*

Ákvörðun umboðsmanns skuldara um synjun fjárhagsaðstoðar samkvæmt lögum þessum má kæra til ráðherra samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga.

7. gr.

*Fjármögnun fjárhagsaðstoðar.*

Fjárhagsaðstoð samkvæmt lögum þessum skal fjármögnuð með gjaldi samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara.

8. gr.

*Reglugerðarheimild.*

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, svo sem um form umsóknar, tímafresti, málsmeðferð umboðsmanns skuldara og mat á fjárhagsstöðu umsækjanda.

9. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2014.

10. gr.

*Breytingar á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum nr. 166/2011, um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara, með síðari breytingum:

- a. Við 5. mgr. 1. gr. bætist: og greiðslu fjárhagsaðstoðar samkvæmt lögum um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta.
- b. Við 1. másl. 1. mgr. 2. gr. bætist: og áætlaðan kostnað vegna fjárhagsaðstoðar til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta.

### Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Félags- og húsnæðismálaráðherra og innanríkisráðherra var falið með þingsályktun um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi (142. löggjafarþing, þingskjal 55, 9. mál) sem samþykkt var á Alþingi 28. júní 2013 að kanna „hvernig eignalausum einstaklingum verði gert kleift að greiða kostnað vegna gjaldþrotaskipta á búi sínu.“ Í greinargerð með þingsályktunartillögum kemur fram að með þessari aðgerð sé ætlunin að ríkið komi sérstaklega til móts við þá einstaklinga sem í ljósi fjárhagsstöðu sinnar geti ekki farið fram á gjaldþrotaskipti sjálfir vegna greiðslu tryggingar fyrir skiptakostnaði.

Frumvarp þetta var samið í innanríkisráðuneyti og velferðarráðuneyti í samráði við umboðsmann skuldara. Í ljósi þess að um er að ræða fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta þótti eðlilegra að leggja til að sett yrðu sérlög á sama hátt og gildir um réttarástoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga, sbr. lög nr. 65/1996, enda breytir þessi fjárhagsaðstoð engu um þær reglur sem almennt gilda um gjaldþrotaskipti á búi skuldara. Við samningu frumvarpsins var því jafnframt velt upp hvort rétt væri að taka upp sams konar fyrirkomulag og lög um réttarástoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga kveða á um þannig að komið yrði á fót sérstakri nefnd sem ráðherra skipaði og mælti síðan með við ráðherra hvort veita ætti fjárhagsaðstoð samkvæmt frumvarpinu. Reynslan hefur sýnt að skuldamál einstaklinga kunna að vera flókin og þótti því jafnframt mikilvægt að slík nefnd leitaði umsagnar umboðsmanns skuldara um hvort önnur greiðsluvandaúrræði hefðu verið reynd eða hvort önnur greiðsluvandaúrræði væru til þess fallin að leysa greiðsluvanda umsækjanda. Eftir að hafa farið vel yfir málin var hins vegar talið heppilegra að koma á einfaldara fyrirkomulagi sem fælist í því að umboðsmaður skuldara tæki ákvörðun um veitingu fjárhagsaðstoðar á grundvelli frumvarpsins enda hefðu starfsmenn embættisins þá sérþekkingu sem nýtist við matið auk þess sem ákvörðunarferlið yrði einfaldara og tæki styttri tíma. Enn fremur er skuldara gert kleift að fá mál sitt endurskoðað innan stjórnarsýslunnar synji umboðsmaður skuldara um fjárhagsaðstoð en slíkt hefði ekki verið raunin ef ráðherra hefði sjálfur tekið ákvörðun um fjárhagsaðstöðina. Frumvarp þetta hefur verið kynnt í ráðherranefnd um úrlausnir í skuldamálum heimilanna.

Í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, með síðari breytingum, er mælt fyrir um að skuldari geti krafist þess að bú hans verði tekið til gjaldþrotaskipta geti hann ekki staðið í fullum skilum við lánardrottna sína þegar kröfur þeirra falla í gjalddaga og ekki verður talið sennilegt að greiðsluörðugleikar hans muni líða hjá innan skamms tíma, sbr. 1. mgr. 64. gr. laganna. Samkvæmt lögnum ber sá sem hefur krafist gjaldþrotaskipta ábyrgð á greiðslu kostnaðar af meðferð kröfu sinnar og af gjaldþrotaskiptunum ef krafa hans er tekin til greina og kostnaðurinn greiðist ekki af fé þrotabúsins, sbr. 2. mgr. 66. gr. laganna. Ef framkomin gögn taka ekki af tvímæli um að eignir skuldarans muni nægja fyrir greiðslu skiptakostnaðar, ef krafan yrði tekin til greina, skal héraðsdómari krefja þann sem hefur gert hana um tryggingu tiltekinnar fjárhæðar fyrir kostnaðinum áður en krafan verður tekin fyrir, sbr. 2. mgr. 67. gr. sömu laga.

Lítið er svo á að gjaldþrotaskipti séu neyðarúrræði til lausnar á greiðsluvanda einstaklinga. Er því í frumvarpi þessu lagt til að miðað verði við að skuldarar hafi leitað annarra greiðsluvandaúrræða án árangurs áður en heimilt er að veita fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta á búi viðkomandi eða að umboðsmaður skuldara meti það svo að greiðsluaðlögun einstaklinga eða önnur greiðsluvandaúrræði verði ekki talin til þess fallin að leysa greiðsluvanda umsækjanda. Í slíkum tilvikum verður að ætla að gjaldþrot sé í raun síðasta úrræðið til lausnar á greiðsluvanda viðkomandi einstaklings. Er þar

meðal annars litið til reynslu umboðsmanns skuldara í tengslum við umsóknir um greiðslu-aðlögun en samkvæmt upplýsingum frá embættinu hafa einstaklingar í mörgum tilvikum ekki fjárhagslegt bolmagn til að reiða fram þá tryggingu fyrir greiðslu skiptakostnaðar sem mælt er fyrir um í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. og dómarar ákveða hverju sinni með tilliti til umfangs hvers máls. Algengast er að tryggingin sé ákveðin 250.000 kr. vegna skipta á búum einstaklinga.

Frumvarp þetta gerir ráð fyrir að skuldari sæki um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta til umboðsmanns skuldara sem metur hvort skuldari uppfylli skilyrði frumvarps þessa fyrir fjárhagsaðstoð og tekur ákvörðun um hvort fjárhagsaðstoð skuli veitt. Gert er ráð fyrir að unnt verði að kæra ákvörðun umboðsmanns skuldara um synjun fjárhagsaðstoðar til félags- og húsnæðismálaráðherra.

Það skilyrði að umsækjandi hafi leitað annarra greiðsluvandaúrræða eða að umboðsmaður skuldara meti það svo að önnur greiðsluvandaúrræði gagnist ekki við lausn greiðsluvanda viðkomandi áður en komið getur til fjárhagsaðstoðar samkvæmt frumvarpi þessu leiðir til þess að ætla má að ákveðin yfirsýn hafi fengist yfir fjárhag viðkomandi einstaklings sem ætla má að sé til þess fallin að auðvelda skiptastjóra vinnu við gjaldþrotaskipti og draga þar með úr skiptakostnaði. Enn fremur eru líkur á að umsækjandi hafi gert sér grein fyrir umfangi vandans og hafi þá haft tækifæri til að taka vel ígrundaða ákvörðun um að krefjast gjaldþrotaskipta á búi sínu. Verður það að teljast mikilvægt í ljósi þess að afleiðingar gjaldþrots eru talsverðar og þykir mikilvægt að skuldarar geri sér grein fyrir afleiðingum þess. Hin almenna regla er sú að þrotamaður ber ábyrgð á þeim skuldum sem ekki hafa fengist greiddar við gjaldþrotaskipti á búi hans og hefst nýr fyrningarfrestur krafanna sem miðast við skiptalok. Með lögum nr. 142/2010 var gerð breyting á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. þess efnis að fyrningarfresturinn yrði tvö ár frá skiptalokum en væri um að ræða gjaldþrotaskipti sem lokið hefði verið fyrir gildistöku laganna væri fyrningarfresturinn tvö ár frá gildistöku laganna nema skuldirnar væru þegar fyrndar eða skemmti tími en tvö ár eftir af fyrningartímanum. Var jafnframt kveðið á um að fyrningu þessara krafna yrði einungis slitið á ný með því að kröfuhafi mundi innan fyrningarfrests höfða mál á hendur þrotamanninum og fá þar dóm um viðurkenningu á fyrningarslitum gagnvart honum. Slíka viðurkenningu skal samkvæmt lögum því einungis veita með dómi að kröfuhafi sýni fram á að hann hafi sérstaka hagsmuni af því að slíta aftur fyrningu, svo og að líkur megi telja á að fullnusta geti fengist á kröfu hans á nýjum fyrningartíma. Þannig var fyrningarfrestur allra krafna sem ekki fengjust greiddar við gjaldþrotaskipti stytur úr að lágmarki fjórum árum í tvö ár. Jafnframt var nánast gert ómögulegt að rjúfa fyrningu þessara krafna. Eignist skuldari ekki eignir sem unnt er að gera fjárnám í á þessum tveimur árum fyrnast kröfurnar og kröfuhafi á ekki rétt á að fá þær greiddar frá skuldara. Margir hafa talið þetta fýsilegan kost til að hreinsa sig af skuldum.

Venjulega minnkar lánshæfi þrotamanns verulega við gjaldþrot sem og vilji annarra til að stofna til viðskiptasambands við hann. Þá gera kröfuhafar eignakannanir hjá aðalskuldara og ábyrgðarmönnum til að sjá hvort unnt sé að gera fjárnám í eignum til fullnustu skuldanna. Þegar tveggja ára tímabilinu lýkur og skuldirnar eru fyrndar er ekki sjálfgefið að viðkomandi geti auðveldlega fengið lánaþyrirgreiðslu hjá fjármálaþyrirtækjum sökum fjármálasögu sinnar.

Í þessu sambandi þykir jafnframt mikilvægt að leggja áherslu á muninn á gjaldþrotaskiptum og greiðsluaðlögun einstaklinga. Greiðsluaðlögun er ólík gjaldþrotaskiptum sem eru fyrst og fremst sameiginleg fullnustugerð allra lánardrottna og starfar skiptastjóri í umboði lánardrottna. Við gjaldþrotaskipti eru allar eignir skuldara teknar til skipta með þeim hætti að andvirði eigna er varið til greiðslu á skuldum, en í því sambandi vísast einnig til umfjöll-

unar hér að framan um afleiðingar gjaldþrots. Greiðsluáðlögun er hins vegar ætlað að auðvelda skuldara að endurskipuleggja fjármál sín og laga skuldir að greiðslugetu þannig að raunhæft sé að hann geti staðið við skuldbindingar sínar um fyrirsjáanlega framtíð. Leitast er við að skuldari haldi hóflegu húsnæði og því er húsnæði einstaklinga sem fara í gegnum greiðsluáðlögun ekki selt í öllum tilvikum. Markmiðið með lögfestingu greiðsluáðlögunar var að einstaklingar færu framvegis frekar umrædda leið við uppgjör og endurskipulagningu fjármála sinna en þvingaða leið skuldaskilaréttarins. Þess má geta að greiðsluáðlögun getur forðað mörgum frá því að þurfa að leita gjaldþrotaskipta. Samkvæmt upplýsingum frá umboðsmanni skuldara hafa ógjaldfærir einstaklingar fengið allt að 100% eftirgjöf skulda sinna sem falla undir greiðsluáðlögun einstaklinga og hafa þannig komist hjá gjaldþroti.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í samræmi við það sem rakið er í almennum athugasemdum við frumvarp þetta er markmið frumvarpsins að gera einstaklingum, sem eiga í verulegum greiðsluörðugleikum og hafa leitað annarra greiðsluvandaúrræða án árangurs eða ef umboðsmaður skuldara metur það svo að önnur greiðsluvandaúrræði muni ekki gagnast við lausn greiðsluvanda viðkomandi, kleift að krefjast gjaldþrotaskipta á búi sínu skv. 1. mgr. 64. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., og greiða þannig úr greiðsluvanda viðkomandi. Að öðru leyti vísast til almennra athugasemda við frumvarpið og athugasemda við 2. gr. þess.

Um 2. gr.

Lagt er til að frumvarp þetta gildi um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta sem dómstólar ákveða skv. 2. mgr. 67. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Reynsla síðustu ára hefur sýnt að margir eru í þeirri stöðu að ráða ekki við að greiða skuldir sínar. Ástæður þess geta verið margvíslegar, svo sem skyndilegur tekjumissir vegna veikinda eða atvinnumissis, eða að ráðist hafi verið í óhóflega skuldsetningu. Við slíkar aðstæður er hugsanlegt að hlutaðeigandi geti ekki endurskipulagt fjármál sín í því markmiði að koma á jafnvægi milli skulda og greiðslugetu í nánustu framtíð með vægari greiðsluvandaúrræðum en gjaldþroti. Enn fremur virðast kröfuhafar ekki sjá hag sinn í því að krefjast gjaldþrotaskipta á búi viðkomandi þrátt fyrir að aðstæður hans séu með þeim hætti að hann geti ekki staðið í fullum skilum við lánardrottna sína þegar kröfur þeirra falla í gjalddaga og ekki verði talið sennilegt að greiðsluörðugleikar hans muni líða hjá innan skamms tíma. Þykir því mikilvægt að veita skuldurum tækifæri til að krefjast gjaldþrotaskipta á búum sínum eigi þeir engan annan valkost. Að öðru leyti vísast til almennra athugasemda við frumvarp þetta.

Um 3. gr.

Lagt er til að gert verði að skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð samkvæmt frumvarpi þessu að umsækjandi sýni fram á að hann sé í verulegum greiðsluörðugleikum sem muni ekki líða hjá innan skamms tíma. Er um sambærilegt skilyrði að ræða og er að finna í 64. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Enn fremur er það sett sem skilyrði að umsækjandi hafi ekki tók á að leggja út fyrir tryggingu fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta. Gert er ráð fyrir að við matið verði litið heildstætt á aðstæður umsækjanda þar sem litið verði til eigna- og skuldastöðu viðkomandi sem og ráðstöfunartekna hans og framfærslubyrði. Í tilvikum er framkomin gögn taka ekki af tvímæli um að eignir skuldarans muni nægja fyrir greiðslu skiptakostnaðar, krefur héraðsdómari þann sem hefur gert kröfuna um skiptin um tryggingu tiltekinnar fjárhæðar

fyrir kostnaðinum áður en krafan er tekin fyrir, sbr. 2. mgr. 67. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Verður því áfram gengið út frá því að skuldari sjálfur, óski hann eftir að bú hans verði tekið til gjaldþrotaskipta, reiði fram umrædda tryggingu. Reynslan hefur hins vegar sýnt að ákveðinn hópur skuldara getur ekki greitt umrædda tryggingu sem hefur komið í veg fyrir að hann hafi getað óskað eftir að bú sitt verði tekið til gjaldþrotaskipta. Er því miðað við að sá hópur geti sótt um fjárhagsaðstoð enda þyki sýnt að hann geti það ekki sjálfur eftir að hann hefur staðið skil á nauðsynlegri framfærslu sinni og eftir atvikum fjölskyldu sinnar.

Meginreglan er ávallt sú að líta á gjaldþrot sem neyðarúrræði til að leysa greiðsluvanda fólks og því þykir mikilvægt að áður en heimilt er að veita fjárhagsaðstoð samkvæmt frumvarpi þessu sé það fullreynt, eða að það sé mat umboðsmanns skuldara, að önnur vægari greiðsluvandaúrræði komi ekki til með að gagnast skuldara til að standa við skuldbindingar þær sem hann hefur gengist undir.

Lagt er til að fjárhagsaðstoð samkvæmt frumvarpi þessu verði ekki veitt þegar greiðsluaðlögunarumleitani hafa verið felldar niður á grundvelli 15. gr. laga um greiðsluaðlögun einstaklinga vegna þess að skuldari hefur ekki virt þær skyldur sem á honum hvíla á meðan greiðsluaðlögunar er leitað skv. 12. gr. sömu laga. Í 12. gr. er mælt fyrir um að skuldari skuli leggja til hliðar af launum og öðrum tekjum sínum það fé sem er umfram það sem hann þarf til að sjá sér og fjölskyldu sinni farborða og segja upp leigusamningum og öðrum samningum um útgjöld í framtíðinni sem ekki tengjast vöru og þjónustu sem er nauðsynleg honum eða heimili hans til lífsviðurværis eða eðlilegs heimilishalds. Enn fremur er miðað við að skuldari láti ekki af hendi eða veðsetji eignir og verðmæti sem gagnast geta lánardrottnum sem greiðsla og stofni ekki til nýrra skulda eða geri aðrar ráðstafanir sem gætu skaðað hagsmuni lánardrottna nema skuldbinding sem stofnað er til sé nauðsynleg til að sjá skuldara og fjölskyldu hans farborða. Með þessu er lögð áhersla á að sé greiðsluaðlögun það úrræði sem hentar til að leysa úr greiðsluvanda einstaklinga þá verði að reyna það í góðri trú en einstaklingar geti ekki vanrækt þær skyldur sem á þeim hvíla samkvæmt lögum um greiðsluaðlögun í þeim tilgangi einum að greiðsluaðlögunarumleitani verði felldar niður þannig að viðkomandi geti sótt um fjárhagsaðstoð samkvæmt frumvarpinu.

#### Um 4. gr.

Lagt er til að skuldari sækji um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta til umboðsmanns skuldara sem tekur ákvörðun um veitingu fjárhagsaðstoðar samkvæmt frumvarpi þessu. Tilgreint er hvað gert er ráð fyrir að komi fram í umsókninni en þar var höfð hliðsjón af efni 2. gr. laga um réttaraðstoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga. Er því lagt til að í umsókn komi fram fullt nafn umsækjanda, kennitala og lögheimili, auk þess sem greint skal nákvæmlega frá efnahag hans, tekjum og fjölskylduaðstæðum. Í greinargerð umsækjanda um efnahag skulu koma fram upplýsingar um eignir hans og andvirði þeirra annars vegar og skuldir hins vegar þannig að greint sé frá höfuðstól hverrar skuldar ásamt áföllnum vöxtum og kostnaði, gjalddaga og hvort trygging hafi verið sett fyrir greiðslu skuldar. Jafnframt er gert ráð fyrir að í umsókn sé gerð grein fyrir ástæðum fyrir greiðsluörðugleikum umsækjanda. Þá er lagt til að umsókn fylgi gögn um efnahag umsækjanda, þar á meðal síðasta skattframtal hans og önnur nauðsynleg gögn til að unnt sé að leggja mat á hvort veita skuli fjárhagsaðstoð skv. 5. gr. frumvarps þessa.

## Um 5. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að umboðsmaður skuldara meti hvort umsækjandi uppfylli skilyrði 3. gr. frumvarpsins og taki ákvörðun um veitingu fjárhagsaðstoðar samkvæmt frumvarpi þessu. Þykir það eðlilegt í ljósi þess að gert er ráð fyrir að embættið hafi haft mál viðkomandi til umfjöllunar og er því í aðstöðu til að staðfesta að önnur greiðsluvandaúrræði hafi verið reynd eða, eftir því sem við á, að leggja mat á hvort önnur vægari greiðsluvandaúrræði verði talin til þess fallin að leysa greiðsluvanda viðkomandi einstaklings áður en fjárhagsaðstoð er veitt samkvæmt frumvarpi þessu.

Þá verður að ætla að þær upplýsingar sem koma fram í umsókn og gögn sem henni fylgja muni koma að gagni fyrir störf skiptastjóra sem síðar yrði skipaður á grundvelli laga um gjaldþrotaskipti o.fl. fallist dómari á kröfu um gjaldþrotaskipti. Ætti það að vera til þess fallið að takmarka kostnaðinn við skipti á búi skuldara. Ákveði umboðsmaður skuldara að fjárhagsaðstoð samkvæmt frumvarpi þessu skuli veitt komi til gjaldþrotaskipta er gert ráð fyrir að hann gefi út yfirlýsingu þess efnis sem fylgi kröfu til héraðsdóms um gjaldþrotaskipti.

Lagt til að fjárhagsaðstoð samkvæmt frumvarpinu taki einungis til skiptakostnaðar á búi umsækjanda enda er ekki gert ráð fyrir að annar kostnaður hljótist af beiðni um gjaldþrotaskipti. Enn fremur er lagt til að fjárhagsaðstoðin verði takmörkuð við þá lágmarksfjárhæð sem dómara ákveða hverju sinni við gjaldþrotaskipti á búi einstaklinga. Í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. er ekki kveðið á um fjárhæð þeirrar tryggingar sem sett skal fyrir skiptakostnaði en dómara ákveða hana með tilliti til umfangs hvers mál. Á þeim tíma sem þetta frumvarp er samið er algengast að dómara ákveði lágmarkstryggingu að fjárhæð 250.000 kr. við skipti á búum einstaklinga. Loks er lagt til að eignir í búi skuldara sem kunna að vera til staðar og ganga upp í kostnað af skiptunum komi til frádráttar fjárhagsaðstoðinni samkvæmt reglum laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Er gert ráð fyrir að þegar héraðsdómi hefur borist krafa um gjaldþrotaskipti á búi skuldara ásamt yfirlýsingu frá umboðsmanni skuldara samkvæmt ákvæði þessu um veitingu fjárhagsaðstoðar, taki héraðsdómur málið til meðferðar. Telji dómari skilyrði laga um gjaldþrotaskipti o.fl. uppfyllt skipar hann skiptastjóra og sendir jafnframt beiðni til fjársýslu ríkisins um greiðslu tryggingar til skiptastjórans eins og venja er.

## Um 6. gr.

Lagt er til að ákvarðanir umboðsmanns skuldara um synjun fjárhagsaðstoðar samkvæmt frumvarpi þessu verði kærnanlegar til félags- og húsnæðismálaráðherra og um kærna gildi ákvæði stjórnslulaga, nr. 37/1993. Þannig er gert ráð fyrir að kæra sé borin fram innan þriggja mánaða frá því að tilkynnt var um synjun fjárhagsaðstoðar. Þá er gert ráð fyrir að ráðherra taki ákvörðun í málinu svo fljótt sem verða má.

## Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir að fjárhagsaðstoð samkvæmt frumvarpi þessu verði greidd úr ríkissjóði en hún sé fjármögnuð af því gjaldi sem lagt er á aðila sem hafa leyfi til að stunda starfsemi skv. 2. og 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, Íbúðalánasjóð, lífeyrissjóði og váttryggingafélög samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara, nr. 166/2011, en þar er miðað við að gjaldskyldir aðilar greiði umrætt gjald í hlutföllum við umfang útlánastarfsemi sinnar í lok næstliðins ár.

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 9. gr.

Lagt er til að frumvarpið taki gildi 1. janúar 2014 þar sem fjármögnun fjárhagsaðstoðar samkvæmt frumvarpi þessu byggist á gjaldtöku sem mun ekki taka gildi fyrr en frá því tíma-marki í ljósi þess hvernig hún ákvarðast í lögum um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðs-manns skuldara.

Um 10. gr.

Sjá athugasemdir við 7. gr.

## Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,  
skrifstofa opinberra fjármála:*

### **Umsögn um frumvarp til laga um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta.**

Með frumvarpinu er lagt til að umboðsmanni skuldara verði veitt heimild til greiðslu á fjárhagsaðstoð til einstaklinga vegna skiptakostnaðar á búi einstaklinga við gjaldþrotaskipti.

Markmið frumvarpsins er að þeir einstaklingar sem eiga í verulegum greiðsluörðugleikum og hafa leitað annarra greiðsluvandaúrræða án árangurs verði gert kleift að krefjast gjaldþrotaskipta. Gert er ráð fyrir því að umboðsmaður skuldara geti að uppfylltum tilteknum skilyrðum veitt umsækjendum fjárhagsaðstoð sem felst í greiðslu á tryggingu fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskiptanna fyrir hönd skuldarans. Með þessu er verið að reyna að gera einstaklingum auðveldara um vik að losna frá skuldum en rétt er að benda á að gjaldþrot hafa ávallt fjárhagslegar afleiðingar fyrir skuldara, sbr. umfjöllun greinargerðarinnar. Við núverandi fyrirkomulag er ekki í öllum tilvikum hvati fyrir kröfuhafa til að krefjast gjaldþrotaskipta yfir skuldara þar sem viðkomandi kann að vera eignalaus og ekkert fengist þannig upp í kröfur viðkomandi lánardrottins. Líkt og kemur fram í greinargerð frumvarpsins hefur reynslan einnig verið sú að ákveðinn hópur skuldara hefur ekki getað reitt fram trygginguna sökum fjárhagsstöðu sinnar og hefur því ekki getað farið fram á gjaldþrotaskipti. Hvati skuldara til að fara í gjaldþrot þegar öll önnur greiðsluvandaúrræði hafa verið reynd er sá að með því kunna kröfur á hann að fyrnast á tveimur árum í stað þess að fyrnast á fjórum eða tíu árum eftir eðli kröfunnar fari viðkomandi ekki í gjaldþrot.

Í greinargerðinni kemur fram að algengast er að dómara ákveði lágmarkstryggingu að fjárhæð 250 þús. kr. við skipti á búum einstaklinga. Í frumvarpinu er lagt til að fjárhagsaðstoðin verði takmörkuð við þá fjárhæð. Þá eru sett ýmis skilyrði fyrir veitingu fjárhagsaðstoðarinnar þar á meðal að viðkomandi þurfi að vera í verulegum greiðslu-örðugleikum, ekki sé talið sennilegt að þau muni líða hjá innan skamms tíma, önnur greiðsluvandaúrræði hafi verið reynd eða að umboðsmaður skuldara meti það sem svo að önnur greiðsluvandaúrræði séu ekki til þess fallin að leysa greiðsluvanda umsækjenda. Þá er lagt til að eignir í



búi skuldara sem kunna að vera til staðar og ganga upp í kostnað af skiptunum komi til frádráttar fjárhagsaðstoðinni. Á hinn bóginn er rétt að vekja athygli á því að þeir einstaklingar sem samþykkt er að veita fjárhagsaðstoð með þessum hætti ber að greiða tekjuskatt af þeirri aðstoð samkvæmt lögum um tekjuskatt. Telja verður vafamál hvort þeir sem fá slíka fjárhagsaðstoð geti greitt af henni tekjuskatt sökum þeirrar fjárhagsstöðu sem þeir eru í. Á hinn bóginn er ríkisskattstjóra heimilt samkvæmt tekjuskattslögum að veita ívilnanir til lækkunar á tekjuskattsstofni í ákveðnum tilfellum og því er óvíst hvort og þá að hve miklu leyti einstaklingar þurfi á endanum að greiða tekjuskatt af þessari fjárhagsaðstoð.

Erfitt er að áætla með mikilli vissu hversu stór hópur einstaklinga mun eiga rétt á fjárhagsaðstoð en það ræðst m.a. af eigna- og skuldastöðu einstaklings ásamt því hverjar ráðstöfunartekjur viðkomandi eru miðað við tiltekna framfærslu. Í þessu samhengi er rétt að benda á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sett verði reglugerð um nánari framkvæmd laganna, þ.m.t. mat á fjárhagsstöðu umsækjenda. Við vinnslu umsagnarinnar lá sú reglugerð ekki fyrir og því er óljóst hver endanleg viðmið varðandi mat á fjárhagsstöðu umsækjenda verða. Þó er kveðið á um það í frumvarpinu að úrræðið beinist einungis að einstaklingum í verulegum greiðsluferfiðleikum og að önnur greiðsluvandaúrræði hafi verið reynd áður en til greiðslu fjárhagsaðstoðar kemur og því ætti aðstoðin að verða nokkuð afmörkuð.

Samkvæmt upplýsingum frá velferðarráðuneytinu hefur um 1.200 umsóknum um greiðsluáðlögun verið synjað hjá umboðsmanni skuldara eða umsækjendur hafa ekki á annan hátt náð samningum um greiðsluáðlögun frá því stofnunin tók til starfa árið 2010. Ekki er áætlað að allur sá fjöldi umsókna komi til álita varðandi fjárhagsaðstöðina þar sem umsóknum getur verið synjað á öðrum forsendum en að viðkomandi eigi að fara fram á gjaldþrotaskipti svo sem að önnur úrræði gagnist viðkomandi skuldara betur. Í áætlun velferðarráðuneytisins er gert ráð fyrir að afgangur umsóknir um fjárhagsaðstoð verði 500 á árinu 2014 en það felur í sér ákveðna uppsafnaða þörf einstaklinga sem ekki hafa haft efni á greiðslu þessarar tryggingar. Þá er gert ráð fyrir að umsóknir um fjárhagsaðstoð verði færri á komandi árum. Til að gefa vísbendingu um mögulegt umfang þá nam fjöldi gjaldþrota einstaklinga að meðaltali 155 á árunum 2005-2009 en sjá fjöldi jókst á árunum 2010-2012 í 226. Ekki er víst að allir þeir sem úrskurðaðir hafa verið gjaldþrota hefðu átt rétt á fjárhagsaðstoð samkvæmt frumvarpinu þar sem m.a. er gerð krafa um að viðkomandi fari í greiðsluáðlögun og að á móti fjárhagsaðstöðinni dragist frá eignir séu þær til staðar.

Verði frumvarpið lögfest í núverandi mynd er áætlað að útgjöld ríkissjóðs muni samanlagt aukast um 140 m.kr. á árinu 2014. Annars vegar er gert ráð fyrir að útgjöldin aukist um 125 m.kr. vegna greiðslu á fjárhagsaðstöðinni á árinu 2014. Það miðast við að afgangur verði 500 umsóknir og að greiðsla á hverja umsókn nemi 250 þús. kr. Þá er gert ráð fyrir að útgjöldin aukist um 15 m.kr. vegna aukins launakostnaðar hjá stofnuninni við tvö stöðugildi í tengslum við umsýslu með umsóknir um fjárhagsaðstöðina. Þá kunna að falla til einhver aukin útgjöld hjá velferðarráðuneytinu við yfirferð og úrskurði ef til þess kemur að synjanir um fjárhagsaðstoð verði kærðar.

Á móti framangreindri aukningu útgjalda vegur jafnmikil hækkun ríkistekna í formi aukinnar gjaldtöku á gjaldskylda aðila til greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara þannig að afkoma ríkissjóðs verður óbreytt. Í tengslum við það þarf að gera breytingu á lögum nr. 166/2010, um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara, og hækka álagt gjald á gjaldskylda aðila til að standa undir rekstri stofnunarinnar. Fyrir árið 2013 nemur þetta gjald 0,0343% af gjaldstofni en í tengslum við frumvarp til fjárlaga 2014 var lagt til að gjaldið yrði lækkað í 0,0172% til samræmis við rekstraráætlun stofnunarinnar sem fól í sér

minnkandi umsvif á árinu 2014. Til að standa undir 140 m.kr. auknum útgjöldum hjá stofnuninni þyrfti að hækka álagningarhlutfallið úr 0,0172% í 0,0212% fyrir árið 2014.