

Álit

um frumvarp til laga um breytingu á innheimtulögum, nr. 95/2008, með síðari breytingum (vörslusviptingar innheimtuaðila).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin fjallaði um frumvarpið þar sem mælt er fyrir um að innheimtuaðili skuli afla skriflegs samþykkis skuldara áður en lausafé sé tekið úr vörslum hans enda sé hann í vanskilum með afborganir eða lánskostnað. Ef samþykki samkvæmt þessu liggur ekki fyrir skal innheimtuaðili leita aðfarar samkvæmt aðfararlögum.

Nefndin telur eðlilegt að bæta við frumvarpið ákvæði um að brot gegn hinu nýja ákvæði, verði frumvarpið að lögum, varði stjórnvaldssektum samkvæmt 18. gr. innheimtulaga. Nefndin mælist til þess að efnahags- og viðskiptanefnd afgreiði frumvarpið með þeirri breytingu á að við 1. mgr. 18. gr. laganna bætist nýr stafliður þar sem bætt verði við tilvísun í 6. gr. a laganna.

Alþingi, 31. maí 2012
Björgvin G. Sigurðsson, form.
Skúli Helgason,
Þráinn Bertelsson,
Magnús Orri Schram,
Þuríður Backman,
Þorgerður K. Gunnarsdóttir,
Ragnheiður Ríkhardsdóttir,
Eygló Harðardóttir,
Birgitta Jónsdóttir.

Alþingi
Erindi nr. **P 140/2667**
komudagur **1.6.2012**

Efnahags og viðskiptanefnd Alþingis
V /Austurvöll
150 Reykjavík.

Reykjavík, 1.júní 2012

Efni: Umsögn Lýsingar hf. um frumvarp til laga um breytingu á innheimtulögum, 779 mál.

Lýsing hf. vísar til frumvarps til laga um breytingu á innheimtulögum (779. Mál), sem er til meðferðar á Alþingi, svo og til fundar með Efnahags- og viðskiptanefnd fyrr í vikunni

Markmið frumvarpsins virðist vera að koma í veg fyrir að fjármálafyrirtæki geti beitt vörslusviptingu vegna vanefnda á tilteknum samningum án undangengis dómsúrskurðar um aðfararheimild. Í ákvæðinu er vísað til þess að hægt verði að afla skriflegs samþykkis fyrir slíkri vörslusviptingu þegar vanskil hafa átt sér stað og áður en til vörslusviptingar kemur. Fyrirsjáanlegt er að slíkt eftirá samþykki skuldara hefur enga raunhæfa þýðingu.

Að mati Lýsingar mun fyrirliggjandi frumvarp draga úr samkeppni og fjölbreytileika þeirra fjármálaafurða sem boðið er upp á. Ákvæðið mun fyrst og fremst skekkja samkeppnisstöðu, draga úr viðskiptasiðferði og auka kostnað hjá þeim viðskiptavinum sem leggja sig fram um að standa við skuldbindingar sínar.

I. Samkeppni stærri og minni fjármálafyrirtækja

Fjármögnun eignaleigufyrirtækja byggir í meginatriðum á eignaleigusamningum, þar sem eignarréttur á hinum fjármögnuðu tækjum er í höndum eignaleigufyrirtækisins.

Þegar um eignaleigusamninga er að ræða, helst eignarrétturinn hjá fjármálafyrirtækinu sem jafnframt áskilur sér samningsbundinn rétt til þess að vörslusvipta undirliggjandi eign án dómsúrskurðar, ef vanefndir verða hjá leigutaka. Með því að tryggja samningsbundinn rétt til vörslusviptinga í upphafi samningssambandsins, er svigrúm fyrir fjármálafyrirtækið að fjármagna hærra hlutfall af verðmæti undirliggjandi eignar á lægri vöxtum. Ástæðan er sú að með því að semja um heimild til að vörslusvipta án atbeina dómstóla eða sýslumanns er dregið úr áhættu á því að veruleg verðyrnun verði á eigninni á þeim tíma sem það tekur að ná fram vörslusviptingu ásamt því að það lágmarkar hvers kyns skattar og gjöld er falla kunna á eignina, á ábyrgð fjármálafyrirtækisins, meðan innsetningarmál væri í gangi í marga m. Framangreind heimild til vörslusviptingar er því eitt af þeim atriðum sem lagt hefur verið til grundvallar við fjármögnun eingaleigufyrirtækja og við verðlagningu þegar samningskjör hafa verið ákveðin.

Þessu til viðbótar búa þau málefnalegu sjónarmið að baki vörslusviptingu, að leigutaki getur ekki bæði sleppt og haldið. Hann getur ekki bæði hætt að greiða leigugjaldið en haldið áfram að nota leigumun á ábyrgð fjármálafyrirtækisins. Hagsmunir fjármálafyrirtækisins með tilliti

til ábyrgðar gagnvart tjóni þriðju aðila, auk greiðslu skatta og gjalda, eru meiri en leigutaka að halda leigumun þrátt fyrir vanskil.

II. Fjölbreytileiki í fjármögnun og samkeppni

Það er almennt viðurkennt að í viðskiptum manna er heppilegra að leikreglur séu ákveðnar fyrirfram. Með því að fella niður samningsbundna heimild til vörslusviptinga er verið að draga úr samkeppni og fjölbreytileika í fjármögnun. Ekkert er því til fyrirstöðu að viðsemjandi fjármálfyrirtækis velji annað form á fjármögnun tækja ef hann vill ekki sætta sig við ákvæði um vörslusviptingu án dómsúrskurðar, s.s. lántöku. Það er hins vegar einkennilegt og ber vott um skammsýni ef löggjafinn ákveður að takmarka fjölbreytileika í framboði á fjármögnun tækja. Slíkt er einungis til þess fallið að takmarka samkeppni enn frekar á íslenskum fjármálamarkaði, sem nú þegar einkennist af sameiginlegum markaðsyferráðum þriggja stærstu fjármálfyrirtækjanna.

III. Svigrúm fyrir óeðlilega viðskiptahætti og tjónshætta

Langflestir leigutakar standa í skilum með eignaleigusamninga og nánast allir stefna að því fyrirfram að standa við slíka samninga. Ef það tekst ekki, og leigutakar lenda í vanskilum, er mikill meirihluti þeirra reiðbúinn að afhenda leigumun. Vandinn er hins vegar sá að fáeinir aðilar virðast reiðubúinir að nýta sér leigumun án þess að greiða fyrir afnotin. Frumvarpið virðist sniðið að þessum fáu aðilum, sem oft heyrast mikið í. Með því að auka flækjustig og gera kröfu um innsetningargerð verður slíkum aðilum gert auðveldara með að draga vörslusviptingu enn frekar á langinn og í raun nýta leigumun á kostnað annarra. Kostnaðurinn, lendir síðan á þeim viðskiptavinum sem standa í skilum.

Þessu til viðbótar virðist ekki hugsað fyrir því að líftími þeirra tækja sem verið er að fjármagna með eignaleigusamningum er oft mjög skammur. Oft er um að ræða vélar og tæki sem eru að vinna við stórvirkar framkvæmdir, eins og virkjanaframkvæmdir o.fl. þar sem mikil verðryrnun verður á skömmum tíma. Ef við það bætist að viðhaldi er illa sinnt, eins og raunar er algengt hjá aðilum sem ekki standa í skilum, er það gífurlegt hagsmunamál að geta náð skjótt yferráðum yfir tækjunum og takmarkað tjón af völdum frekari rýrnunar. Það er í raun með ólíkindum að löggjafinn hafi áhuga á því að leggja stein í götu eiganda tækjanna að verja eignarétt sinn við þessar aðstæður.

Leigutakar sem ekki standa í skilum með samningsbundnar greiðslur eru ekki aðeins að ganga á rétt fjármálfyrirtækjanna. Þeir eru ekki síður að skerða samkeppnisstöðu þeirra sem eru að reyna að standa í skilum. Það að auðvelda slíka háttsemi býr til ákveðin freistnivanda fyrir aðra, sem að öllu jöfnu myndu reyna að standa við skuldbindingar sínar. Það að banna samninga um vörslusviptingar án atbeina dómstóla eru þannig til þess fallið að draga úr almennu viðskiptasiðferði.

IV. Stjórnarskrárvarinn réttindi

Samningsbundinn réttur til vörslusviptingar byggist á eignarréttarlegum grunni sem varinn er af ákvæði stjórnarskrár. Ljóst er að umrædd lagabreyting getur takmarkað möguleika fjármálfyrirtækja til að vernda verðgildi eigna sinna og þannig valdið þeim tjóni. Í þeim samningum sem gefnir voru út áður en fyrirhuguð lög taka gildi var gert ráð fyrir þessari heimild við verðlagningu samninganna varðandi vaxtakjör og hlutfalli fjármögnunar af kaupverði. Af greinargerð verður ekki séð að kannað hafi verið hvernig slíkt geti staðist

eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Að mati Lýsingar fara slík ákvæði gegn umræddu ákvæði stjórnarskrárinnar.

Af hálfu Lýsingar hf. er tekið undir athugasemdir FME að þessu leyti og einnig þá tillögu sem kemur fram í bréfi FME dagsettu 21. maí sl. um hugsanlegt orðalag ákvæðisins.

V. Málshraði

Í athugasemdum við frumvarpið er því haldið fram að unnt sé að fá fram umráðum með skjótum hætti á grundvelli 78. gr. laga um aðför. Undir þetta var að einhverju leyti tekið af fulltrúum réttarfarsnefndar sem sátu fundinn. Þessi ummæli eiga sér ekki stöð í raunveruleikanum. Mál af þessum toga geta tekið marga mánuði í dómsskerfinu. Almennt má gera ráð fyrir að það taki aldrei minna en 3 – 6 mánuði að fá dóm, en oft má búast við að þessi tími verði talsvert lengri. Þau ummæli fulltrúa réttarfarsnefndar að nánast aldrei sé mætt í þessum málum, er sérkennileg réttlætning fyrir því að fella niður sammingsbundna heimild til vörslusviptinga. Þegar niðurstaða fæst úr dómsmáli getur síðan tekið annan eins tíma að vörslusvipta eignina.

Reynslan hefur sýnt að tilraunir til þess að ná fram skjótum rétti með atbeina handhafa ríkisvaldsins eru andvana fæddar. Í því sambandi má benda á heimild til að fara beint í aðför með víxla og tékka á sínum tíma í stað þess að þurfa að fá dóm fyrir kröfunni. Niðurstaðan var sú að í stað þess að tafir yrðu hjá héraðsdómurum, urðu þær í staðinn hjá embætti sýslumanna.

VI. Niðurlag

Í stuttu máli gengur fyrirbyggjandi frumvarp á stjórnarskrárvarin réttindi. Það mun draga úr fjölbreytni og samkeppni á fjármálamarkaði og ýta undir óeðlilega viðskiptahætti og tjónshættu. Frumvarpið mun leiða til aukins fjármögnunarkostnaðar á Íslandi og er þjóðhagslega óhagkvæmt.

Virðingarfyllst



Alþingi
Erindi nr. Þ 140/2675
komudagur 7.6.2012



Reykjavík, 6. júní 2012

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Varðar: Frumvarp um breytingu á innheimtulögum, nr. 95/2008, með síðari breytingum (vörslusviptingar innheimtuaðila), 779. mál.

Samtökin gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

Það er athyglisvert að í frumvarpinu er hvergi getið um kaupleigusamninga eða gengistryggð lán eða fjármögnunarsamninga berum orðum en samkvæmt ummælum í greinargerð er þó ljóst að það er skyldleiki á milli þessa frumvarps og frumvarpsins um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, aðfararlögum og fleiri lögum í þingmáli nr. 716.

Vert er að benda á að hugtakanotkun í lögum þarf að vera skýr. Í 1. gr. frumvarpsins er hugtakið vörslusvipting notað án þess að leitast sé við að skilgreina hvað átt er við. Skilningur SFF er sá að endurheimta tækja utan réttar telst ekki vera vörslusvipting en vörslusvipting er aðfarargerð, framkvæmd af sýslumanni eða í umboði hans. Áður en vörslusvipting er heimiluð þarf að afla aðfararhæfs dómsúrskurðar í flestum tilvikum eða staðfestingu á aðfararhæfi skuldabréfs eða réttarsáttar, framkvæma fjárnám í lausafé og óska eftir uppboði á veðandlaginu. Í tilvikum eignaleigunnar eiga sér engar slíkar aðfarargerðir stað fyrir fullnustu enda er endurheimt eigna almennt ekki opinber réttargerð, nema sá aðili sem hafði samningsbundin umráð tækis fullnægi ekki samningsbundinni skyldu sinni að skila leigumun aftur til leigusala eða neitar að afhenda tækið af fúsum og frjálsum vilja. Í slíkum tilvikum er farið í innsetningargerð sem er önnur réttargerð en vörslusvipting.

Frumvarpinu er ætlað að taka til allra aðila sem hafa samningsbundin umráð lausafjár, hvort heldur er á grundvelli kaupsamninga með eignarréttarfyrirvara samkvæmt lögum um nr. 121/1994 um neytendalán eða annarra samninga svo sem kaupleigusamninga þó þeirra sé ekki getið berum orðum. Frumvarpinu virðist vera ætlað að ógilda ákvæði frjálsra samninga við skuldara án tillits til þess hvort að þeir teljist vera neytendur sem falla undir ákvæði laga um neytendalán eða lögaðilar, um heimild eigenda tækja til að endurheimta umráð/vörslur lausafjár. Frumvarpið hefur því afturvirk réttaráhrif og skerðir þar af leiðandi rétt aðila samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar og meginregluna um samningafrelsi.

Eins og fram kemur í greinargerð hefur mikið reynt á það frá efnahagshruninu haustið 2008 „að kröfuhafar hafi við innheimtu krafna tekið aftur vörslur þeirra muna sem skuldarar hafa gert samning um leigu á“. Þetta og réttaróvissa vegna tiltekinna tegunda gengistryggðra eignaleigusamninga kallar að mati SFF á að farið verði vandlega yfir þær réttarreglur sem gilda á sviði eignaleigu og þ. á m. kann að vera ástæða til að skoða vandlega hvernig rétt er að haga reglum um vörslusviptingar til framtíðar. Hér þarf að hafa í huga að eignaleiga er gömul fjármögnunaraðferð sem er viðurkennd á Norðurlöndunum og um alla Evrópu. Um hana gildir sérstök löggjöf í mörgum löndum en svo er ekki hér á landi. Atvinnulífið og neytendur sækjast eftir því að nota þessa fjármögnunaraðferð því hún er ódýrari og gefur kost á herra fjármögnunarhlutfalli en ella. Mikilvægt er að tryggja að þessi fjármögnunarleið verði áfram möguleg hér á landi en ef of stífar reglur eru settar í löggjöf kann það að leiða til þess að þessi fjármögnunarleið leggist af. SFF leggja því til að frumvarpið verði ekki lögfest í beirri mynd sem það er en sett verði af stað vinna sérfræðinga sem felur í sér heildarskoðun á lagaumgjörð eignaleigu með það að markmiði að þessum málum verði skipað með sem bestum hætti til framtíðar.

Um þessar mundir er mikið álag á dómstóla og embætti sýslumanna og má gera ráð fyrir 6 mánaða afgreiðslutíma við öflun dómsúrskurðar og framkvæmd innsetningargerðar. Sá biðtími er í mörgum tilvikum of

langur fyrir fjármálafyrirtæki til að endurheimta vörslur lausafjármuna t.d. vegna langvarandi vanskila, þegar ekki eru greidd lögboðin gjöld og tryggingar af bifreiðum og tækjum eða þegar lausafé liggur undir skemmdum. Ef setja á takmarkanir á vörslusviptingar er jafnframt nauðsynlegt að breyta lögum til að koma á hraðvirkara og einfaldara fyrirkomulagi á vörslusviptingu hjá sýslumanni eða öðru stjórnvaldi (án atbeina dómstóla). Þetta tvennt þarf að haldast í hendur.

Um einstök efnisatriði frumvarpsins gera SFF eftirfarandi athugasemdir:

1. Frumvarpið er ekki skýrt um það atriði hvort afla megi skriflegs samþykkis skuldara á vörslutöku í upphaflegum samningi. Gera má ráð fyrir að fjármálafyrirtæki muni halda því fram að þau hafi skriflegt samþykki leigutaka í upphaflegum samningum. Þá munu fjármálafyrirtæki í framtíðinni sjálfsagt reyna að fá slíkt samþykki með skýrum hætti í upphaflegum samningi. Ef litið verður svo á að upphaflegur samningur uppfylli ekki kröfur um skriflegt samþykki hefði 2. gr. frumvarpsins þau áhrif að breyta umsömdum rétti fjármálafyrirtækja til að fá umráð/vörslur lausafjár. Ákvæðið hefði þannig afturvirk réttaráhrif myndi leiða til fjárhagstjóns fyrir fjármálafyrirtæki. Þau áhrif væru veruleg og myndu leiða til fjárhagstjóns fyrir fjármálafyrirtæki.
2. Í 2. gr. segir að liggja samþykki skuldara ekki fyrir verði innheimtuaðili að leita aðfarar eftir reglum aðfararlaga. Í athugasemd við 2. gr. er vísað í 78. gr. aðfararlaga. Ákvæði 78. gr. á við þær aðstæður þegar “manni er með ólögmatum hætti aftrað að neyta réttinda, sem hann tjáir sig eiga og telur svo ljós, að sönnur verði færðar fyrir þeim með gögnum, sem aflað verður”. Með þeim breytingum á innheimtulögum sem lagðar eru til með frumvarpinu virðist sem skuldari geti (með því að veita ekki skriflegt samþykki) með lögmatum hætti aftrað fjármálafyrirtæki að neyta þeirra sammingsbundnu réttinda að fá vörslurnar. Því má að draga í efa að skilyrði 78. gr. aðfararlaga eigi við um þessar aðstæður. Svo virðist sem breytingin á innheimtulögum gæti þannig leitt til þess að fjármálafyrirtæki geti ekki fengið vörslur lausafjárins á grundvelli aðfararlaga. Þetta gæti leitt til þess að fjármálafyrirtæki gæti ekki neytt hins beina eignarréttar sem það á í viðkomandi lausafé. Hér væri þá um að ræða ólögmatu skerðingu á eignarréttindum fjármálafyrirtækja.
3. Ákvæðið heimilar ekki vörslusviptingu í aðstæðum þar sem nauðsynlegt er fyrir fjármálafyrirtæki að fá vörslurnar til að forða skemmdum á lausafénu og öðru afleiddu tjóni. Hér má nefna ýmis dæmi, t.d. þegar bifreið hefur verið skilin eftir á víðavangi án umhirðu.
4. Orðin “afborganir eða lánskostnað” í 2. gr. benda til þess að kostnaður fjármálafyrirtækis vegna trygginga og bifreiðagjalda falli utan ákvæðisins. Nauðsynlegt er að geta framkvæmt vörslusviptingu vegna innheimtu slíks kostnaðar og því eðlilegt að hann falli fyrir utan ákvæðið.
5. Ákvæðið myndi leiða til aukinna vanskila þar sem hægt væri að halda umráðum lauss fjár í lengri tíma. Ákvæðið myndi jafnframt leiða til stóraukins innheimtukostnaðar og afskriftarkostnaðar hjá viðkomandi fjármálafyrirtækjum. Fjármálafyrirtæki myndu taka þennan kostnað inn í verðlagningu á viðkomandi þjónustu.
6. Með því að nota orðið „lausafé“ í 2. gr. frumvarpsins er líklega verið að gera ákvæðið of víðtækt. Þá er hætt á að það taki til allt of margra hluta. Almenn er lausafé allt annað en fasteignir. Þar með gætu t.d. talist vörubirgðir og annað samkvæmt lögum um sammingsveð. Einnig er hætt á að sumir fjármálagerningar sem bankar eiga veð í gætu einhvern vegin talist lausafé, t.d. eignaskilríki fyrir lausafé eða hrávörum.

Virðingarfyllst,



Jóna Björk Guðnadóttir, hdl.