

Reykjavík 27. október 2014

Alþingi við Austurvöll
b.t. Velferðarnefndar
150 Reykjavík

Varðar: frumvarp um breytingu á lögum nr. 100/2010, um umboðsmann skuldara, upplýsingaskylda og heimild til álagningar dagsekta, 159. mál.

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) hafa fengið framangreint frumvarp til umsagnar. Í mars s.l. var SFF gefinn kostur á að veita velferðarráðuneytinu umsögn um drög að framangreindu frumvarpi. Að einhverju leyti var tekið tillit til ábendinga SFF en að öðru leyti ekki. Umsögn þessi er því að miklu leyti samhljóða þeirri umsögn sem send var ráðuneytinu.

Í frumvarpinu kemur fram að tilefni frumvarpsins sé að í nokkrum undantekningartilvikum hafi Umboðsmaður skuldara (UMS) ekki fengið þær upplýsingar sem embættið taldi þörf fyrir. Þannig virðast fjármálafyrirtæki almennt bregðast vel við beiðnum UMS um upplýsingar. SFF er kunnugt um tvö tilvik þar sem fjármálafyrirtæki neituðu UMS um upplýsingar. Í öðru tilvikinu vegna þess að fjármálafyrirtækið taldi UMS vanhæfan í málinu og í hinu tilvikinu vegna þess að fjármálafyrirtækið taldi embættið ekki hafa lagaheimild fyrir öflun þeirra upplýsinga sem beið var um.

Frumvarpið er íþyngjandi fyrir fjármálafyrirtæki á tvo vegu. Annars vegar er um að ræða aukna heimild UMS til að afla upplýsinga sem almennt varða hagsmuni skuldara og hins vegar er kveðið á um dagsektir sem þvingunaraðgerð vegna framangreindrar upplýsingaskyldu. Það er mat SFF rétt sé að stíga varlega til jarðar við lögfestingu slíkra breytinga og þá sérstaklega á breytingum sem varða útvíkkun á markmiði laganna.

Aukin heimild UMS til upplýsingaöflunar

1. SFF leggjast gegn útvíkkun á hlutverki UMS með aukinni heimild til upplýsingaöflunar, sem jafnast á við heimildir eftirlitsaðila. Ekki verður með góðu móti séð að þörf sé á að útvíkka hlutverk UMS verulega og færa embættinu slíkar eftirlitsheimildir. Líkt og ráða má af lögum um UMS og greinargerð með þeim er meginhlutverk embættisins að leita lausna á greiðsluerfiðleikum skuldara sem til þess leita. Að slepptum lið um fræðsluhlutverk eru aðrir töluliðir í 1. gr. laganna nátengdir þessu meginhlutverki, svo sem um milligöngu við lánardrottna og umsjón með greiðsluadlögun. Tæpast er unnt að álykta sem svo, að UMS eigi að hafa frumkvæði að öflun upplýsinga er varða hagsmuni skuldara almennt. Ákvæði e- og f- liðar gera

augljóslega ráð fyrir frumkvæði/ábendingu skuldara. Benda má á, að við fyrstu gerð upphaflegs frumvarps að lögum um UMS var samþykkt breytingartillaga við e-lið í þá veru að hlutverk UMS væri að taka við erindum og ábendingum skuldara um ágalla á lánastarfsemi og senda áfram til viðeigandi stjórnvalds. Vart verður annað ráðið í breytingartillöguna en það að UMS væri ekki ætlað eftirlitshlutverk.

Fjármálastofnanir standa straum af rekstri embættisins. Af þeim sökum er eðlilegt að varlega verði farið í að útvíkka hlutverk þess og þann kostnað sem slíku fylgir. Í því sambandi skal bent á að álagt gjald á fjármálafyrirtæki vegna rekstrar UMS var árið 2010 292 m.kr., árið 2011 840 m.kr og 2012 1076 m.kr.

Embættið líkt og forveri þess, ráðgjafarstofa um fjármál heimilanna, var beinlínis byggt upp á þeim grunni að starfsemi þess hefði einnig í för með sér ávinning fyrir fjármálafyrirtæki sem ella hefðu hver fyrir sig þurft að kosta til fleiri starfsmönnum til að annast úrvinnslu greiðsluferfiðleikamála. Frumvarpið felur í sér augljósa stefnubreytingu hvað þetta varðar. Almennt verður að gjalda varhug við að hreinum kostnaðarauka í stjórnsýslunni sé komið á með þessum hætti, einkanlega með hliðsjón af því sem rakið var um upphaf starfseminnar. Vart þarf að nefna að álögur á fjármálafyrirtæki hafa aukist stórum og nú þegar skapast mikill kostnaður hjá fjármálafyrirtækjum við upplýsingagjöf til ýmissa opinberra aðila. Eðli málsins samkvæmt kemur þessi aukni kostnaður fram í verðlagi þeirrar þjónustu sem fjármálafyrirtæki veita. Þá er ljóst að óbreyttu, að hið fyrirhugaða eftirlitshlutverk getur skarast á við valdsvið annarra stofnanna, svo sem Fjármálaeftirlits, Neytendastofu, Persónuverndar, Samkeppniseftirlits, Hagstofu og jafnvel Seðlabanka. Í þessu sambandi er minnt á að Alþingi hefur nýverið samþykkt stórauðnar heimildir til Hagstofu Íslands til að afla gagna um skuldir og eignir heimila í því skyni að greina fjárhagsstöðu heimila. Brýnt er að halda niðri tvíverknaði í þessari grein stjórnsýslunnar. Raunar virðist svo vera, að þær heimildir til upplýsingaöflunar sem sóst er eftir séu þegar til staðar hjá Fjármálaeftirliti, Hagstofu og jafnvel einnig hjá Neytendastofu.

2. Verði farið út á þá braut veita UMS auka heimild til upplýsingaöflunar þá þykir einsýnt, að skilgreiningin í greinargerð með frumvarpinu er allt of víðtæk, eða eins og komist er að orði: „...að afla upplýsinga sem almennt varða hagsmuni skuldara að því marki sem nauðsynlegt er til að umboðsmaður skuldara geti gætt hagsmuna skuldara almennt og veiti þeim aðstoð þegar við á“. Á þessum grundvelli væri unnt að krefjast upplýsinga sem ekki væru sérstaklega tengd greiðsluferfiðleikum eða afleiðingum þeirra. SFF eru mótfallin slíkri útvíkkun en ef eindreginn vilji stjórnvalda stendur til þess að útvíkka heimildir UMS til upplýsingaöflunar frá því sem nú er þá telja SFF nauðsynlegt að í stað þessarar víðu skilgreiningar verði í frumvarpinu lagðar meginlínur varðandi það að hverju upplýsingaöflun megi beinast, t.d. að beiðni um upplýsingar verði að beinast að almennri meðferð vanskila, framboði á greiðsluferfiðleikaúrræðum og eftir atvikum skráningu í kjölfar þeirra.

Heimild UMS til álagningar dagsekta

1. SFF leggja til að ákvörðun um dagsektir geti eingöngu beinst að upplýsingagjöf sem varðar tiltekinn skuldara. Þannig sé leitast við að tryggja að UMS fái þær upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að hann geti sinnt hlutverki sínu lögum samkvæmt með skilvirkum hætti. Hvað varðar hagsmuni skuldara almennt þá telja SFF að ekki standi

sama nauðsyn til að knýja fyrirtæki til upplýsingaskyldu líkt og þegar um er að ræða hagsmuni einstakra skuldara. Þegar um er að ræða upplýsingar sem ekki varða hagsmuni einstaka skuldara þá ætti sú ótvíræða skylda sem hvílir á fyrirtækjum samkvæmt lögum að nægja til að knýja upplýsingaskyldan aðila til að veita þær upplýsingar sem óskað hefur verið eftir.

2. Samkvæmt lögnum er UMS einungis heimilt að óska eftir upplýsingum sem nauðsynlegar eru til að UMS geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Því leggja SFF til að fram komi í lögnum að krafa sé gerð til þess að upplýsingabeiddandi rökstyðji með fullnægjandi hætti hvernig beiðnin um upplýsingar samrýmist þessu skilyrði.
3. Þar sem 3. gr. laganna felur í sér afar víðtæka heimild til upplýsingaöflunar, leggja SFF áherslu á að fram komi í lögnum eða lögskýringargögnum að skylda sé lögð á UMS að upphafleg beiðni stofnunarinnar um upplýsingar eða gögn sé skýrlega afmörkuð og rökstudd, svo vafi leiki ekki á því hvað teljist fullnægjandi upplýsingagjöf. Fjármálafyrirtæki hafa tjáð SFF að beiðnir UMS hafi á stundum verið fremur almenns eðlis og jafnvel óljósar þannig að móttakandinn hafi átt erfitt með að leggja mat á hvað teljist fullnægjandi upplýsingagjöf.
4. SFF telja eðlilegt að í lagatextanum sé sú skylda lögð á UMS að í ákvörðun embættisins um dagsektir sé tilgreint nákvæmlega hvaða upplýsinga var krafist og rökstutt ítarlega hvers vegna dagsektir eru lagðar á. Slíkur rökstuðningur er nauðsynlegur þar sem að upp koma tilviki þar sem fjármálafyrirtæki er ekki unnt að veita upplýsingar. Eitt fjármálafyrirtæki hefur t.d. upplýst SFF um að þess séu dæmi að fyrirspurn hafi borist frá UMS vegna aðila sem kvartaði til UMS en engin gögn hafi fundist í fjármálafyrirtækinu um að viðkomandi hafi nokkru sinni átt þar viðskipti.
5. Í frumvarpinu kemur fram að því er varðar ákvörðun fjárhæðar dagsekta að þær geti numið frá 10.000 kr. til einnar millj. kr. fyrir hvern dag. Fjárhæðirnar eru þær sömu og fjárhæðir dagsekta skv. 1. mgr. 11. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998. Draga verður í efa að rétt sé að bera saman hlutverk og ábyrgð UMS við hlutverk og ábyrgð FME þegar skoðuð er þörf á dagsektarheimildum. Þeir almannahagsmunir sem þessum stofnunum er ætlað að gæta eru ólíkir og er varhugavert að draga þá ályktun að úrræði UMS hvað varðar dagsektir þurfi að vera sambærileg úrræðum FME. Með þessu er ekki verið að draga úr mikilvægi þess hlutverks sem UMS falið og nauðsyn þess að lánastofnanir bregðist vel og tímanlega við beiðnum stofnunarinnar um upplýsingagjöf. Ef talið er nauðsynlegt að veita UMS heimild til að leggja á dagsektir vegna tafa á upplýsingagjöf mælir þetta hagsmunamat og krafan um meðalhóf með því að ganga skemur í þeim efnum heldur en gert er í lögum er varða starfsemi FME. Því er lagt til að hámarks dagsektafjárhæð verði lækkuð verulega
6. Í frumvarpinu er lagt er til að við ákvörðun fjárhæðar dagsekta skuli UMS m.a. líta til starfsmanna viðkomandi aðila og hversu umsvifamikill viðkomandi atvinnurekstur er. Þegar ákvörðun er tekin um lögfestingu dagsekta telja SFF að líta þurfi til þess að þau viðurlög sem lögfest eru, séu markviss og í eðlilegu samhengi við brotið. SFF telja að við mat á ákvörðun á fjárhæð dagsekta ætti frekar að miða við umfang brotsins og þýðingu upplýsinganna fyrir skuldara. Því er eftirfarandi orðalag á síðasta málslið 3. mgr. 1. gr. lagt til: Við ákvörðun fjárhæðar dagsekta skal m.a. líta til umfangs brotsins og þýðingu upplýsinganna fyrir skuldara.

7. Þessu til viðbótar hafa SFF áhyggjur af réttaröryggi, en samkvæmt frumvarpinu er ætlunin að dagsektarákvörðun UMS verði skotið til velferðarráðherra. Almennt er óheppilegt að fagraðuneyti, sem skipar forstöðumenn embætta og getur gefið þeim fyrirmæli, sbr. IV. kafli um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011, eigi einnig að úrskurða í kærumálum. Af þeim sökum hefur verið komið á fót sérstökum kærunefndum.

Niðurlag

Með vísan til framangreinds leggjast SFF gegn útvíkkun á hlutverki UMS. Alþingi hefur nýverið samþykkt heimild til Hagstofu Íslands um af viðtæka gagnaöflun um fjárhagsstöðu heimila sem ætlað er að vera undirstaða undir greiningu á stöðu heimila ekki síst skuldastöðu þeirra. Telji stjórnvöld nauðsynlegt að færa UMS heimildir til álagningar dagsekta leggja SFF til að það verði eingöngu gert í tengslum við tilvik þegar beiðni um upplýsingar varðar tiltekinn skuldara.

Virðingarfyllst,



Jóna Björk Guðnadóttir hdl.