



Samráðsgátt stjórnvalda,
Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið
Mál nr. 175/2023

Reykjavík, 13. október 2023

Umsögn um drög að frumvarpi um breytingar á lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) hafa tekið til skoðunar drög að frumvarpi um breytingar á lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga sem birt hafa verið í samráðsgátt stjórnvalda. Eins og fram kom á fundi SFF og ráðuneytisins nýverið fagna samtökin endurskoðun laganna á grundvelli fenginnar reynslu embættis umboðsmanns skuldara og reynslu fjármálafyrirtækja sem kröfuhafa, frá árinu 2010 þegar löggin voru upphaflega sett. Mikil reynsla er komin á framkvæmd laganna hjá þessum aðilum. Að því sögðu veldur það nokkrum vonbrigðum hversu lítið tillit hefur verið tekið til þeirra athugasemda sem fulltrúar SFF settu fram á fyrrnefndum fundi með ráðuneytinu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsdraganna eru sem hér segir:

1. gr. frumvarpsins (2. gr. laganna)

Í 2. gr. laganna kemur fram hverjir geta sótt um greiðsluaðlögun. Gerð er tillaga að breytingu á 2. mgr. 2. gr. varðandi til hvaða þátta skal lítið þegar metið er hvenær einstaklingur er ófær um fyrirsjáanlega framtíð að standa í skilum við skuldbindingar sínar. Lagt er til að ákvæðið verði svohljóðandi (viðbætur er undirstrikaðar):

Einstaklingur telst ófær um að standa við fjárskuldbindingar sínar þegar ætla má að hann geti ekki eða eigi í verulegum erfiðleikum með að standa við fjárskuldbindingar sínar um fyrirséða framtíð með tilliti til eðlis og heildarstöðu skuldanna, menntunar, aflahæfis, eigna og fjárhagslegra, félagslegra og heilsufarslegra aðstæðna hans að öðru leyti.

Þessi breyting er lögð til þar sem að nokkuð hefur borið á því, bæði hjá Umboðsmanni skuldara og héraðsdómstólum, að ekki hefur verið lítið til menntunar og aflahæfis einstaklinga þegar að heildarmat fer fram á því hvort að einstaklingur verði ófær um fyrirsjáanlega framtíð til að standa skil á skuldbindingum sínum. Hér má nefna sem dæmi þegar að einstaklingur er í lægra launuðu starfi en menntun og starfsreynsla hans gefur tilefni til að hann muni gegna til framtíðar miðað við allar eðlilegar aðstæður.

Þá er einnig lagt til að bætt verði við skilyrði um að einstaklingur hafi áður sótt eftir aðstoð hjá kröfuhöfum, jafnvel í gegnum umboðsmann, til að leita leiða til að aðlaga skuldir að aðstæðum hverju sinni. Sú venja virðist hafa myndast í framkvæmd hjá umboðsmanni að einstaklingar sem miðað við venjulegar aðstæður eiga að vera með gott aflahæfi og eru heilbrigðir fái ávallt 100%

niðurfellingu án þess að aðrar úrlausnir séu reyndar. Að mati SFF er mikilvægt að framkvæmdin sé ekki svo afdráttarlaus og taki meira tillit til aðstæðna hvers og eins einstaklings.

Í 4. mgr. 2. gr. laganna er í tveimur staflidum mælt fyrir um undanþágur frá því að þeir einir geti leitað greiðsluaðlögunar sem eiga lögheimili og eru búsettir hér á landi. Í frumvarpinu er lagt til að þriðji staflidurinn, c, bætist við.

Bent er á að það þarf að vera skýrt að undanþágan eigi eingöngu við að öllum staflidum uppfylltum, þ.e. a, b og c.

Þá er lagt til að c – lið sömu greinar verði breytt á þá leið að einstaklingur eigi ekki eignir þar sem veðrymi er til staðar og / eða að stofnað hafi verið til skulda á síðastliðnum árum sem raski jafnræði kröfuhafa til muna.

Þá telja SFF að orðið „umtalsvert“ í ákvæðinu vera of matskennt til að geta staðið óbreytt. Mikilvægt er að skýrari mælikvarði verði settur um verðgildi eigna.

3. gr. frumvarpsins (3. gr. laganna)

Gerð er athugasemd við að felldur verði brott d. liður 1. mgr. 3. gr. laganna varðandi kröfur sem yrði fullnægt með skuldajöfnuði ef bú skuldara hefði verið tekið til gjaldþrotaskipta. Brottfall þessa ákvæðis væri í ósamræmi við það sem annars gildir í íslenskum rétti. Ekki verður séð hver rökin eru fyrir því að víkja frá almennum reglum gjaldþrotaréttar að þessu leyti.

4. gr. frumvarpsins (6. gr. laganna)

Gerð er tillaga um að orðið „ámælisverðan“ verði felld brott í h. og k. liðum 1. mgr. 6. gr. laganna. Sambærileg ákvæði sem staðið hafa í lögum frá því að lög um greiðsluaðlögun tóku gildi hafa orðið til þess að einstaklingar hafi fengið samning um greiðsluaðlögun þrátt fyrir að ljóst þyki að þeir hafi aldrei getað staðið við þær skuldbindingar sem þeir hafa gengist í, ekki einu sinni á þeim tíma sem þeir gengust undir skuldbindingu og verður ekki talið rétt í öllum tilvikum að fella slíkar skuldir niður hvorki í heild né að hluta. Þá hafa komið upp tilvik þar sem einstaklingar ættu að hafa getað greitt hluta af skuldum sínum í einhvern tíma en hafa engu að síður ekki gert það. Ekki þykir ástæða til að bæta við orðalaginu „með ámælisverðum hætti“ að því er varðar þá hegðun skuldara. Skuldara ber á hvaða tíma sem er að halda til hliðar eða greiða af skuldum sínum eins og kostur er.

8. gr. frumvarpsins (10. gr. laganna)

Verði d.liður 8. gr. frumvarpsins að lögum mun 6. mgr. 10. gr. laganna hljóða svo: „*Vanlýst krafa skal falla undir greiðsluaðlögunina, en viðkomandi kröfuhafa er þá ekki heimilt að hafa afskipti af greiðsluaðlögunarumleitunum og er bundinn af niðurstöðu þeirra.*“ Um þetta segir í athugasemdum við frumvarpið, nánar tiltekið í 4. kafla sem ber heitið *Samræmi við stjórnarskrá*, að ef veðhafar lýsa ekki kröfu, verði þeir bundnir af samningi um greiðsluaðlögun, sem kveður á um meðferð afmáðrar veðkröfu, sé það niðurstaðan að afmáning veðréttinda eigi fram að ganga. SFF benda á að það stenst vart eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar að veðhafi sem lýsir ekki kröfu vegna greiðsluaðlögunarumleitana geti ekkert haft að segja um afmáningarferlið í hinu nýja ákvæði í 23. gr. a. Með öðrum orðum verður að telja hæpið að það geti staðist að vanlýsing

Í greiðsluáðlögunarumleitanir geti haft þau áhrif á stjórnarskrárvarin eignarréttindi að þau verði afmáð án nokkurrar aðkomu veðhafans að málinu.

14. gr. frumvarpsins (17. gr. laganna)

SFF leggja til að í 3. mgr. 17. gr. verði því bætt við að óski kröfuhafi eftir frekari upplýsingum til þess að geta tekið afstöðu til frumvarpsins geti umsjónarmaður lengt frest skv. 1. mgr. 17. gr. enda teljist krafa kröfuhafa vera eðlileg og málefnaleg. Á síðastliðnum árum hefur það tíðkast í framkvæmd að frumvarp hafi talist vera samþykkt þar sem kröfuhafi hefur ekki lagst gegn því þó að á sama tíma hafi kröfuhafi verið að bíða eftir frekari upplýsingum. Það þarf ekki að hafa mörg orð um það að sú framkvæmd er afar bagaleg og ósanngjörn gagnvart kröfuhafa.

Lagt er til að stytting á fresti úr þremur vikum í tvær vikur verði felld brott þar sem kröfuhöfum hefur oft og tíðum þótt þriggja vikna frestur helst stuttur til þess að geta farið yfir mál, metið og sett fyrir nefnd innan banka (fjármálafyrirtækis) til ákvörðunar. Verður að telja eðlilegt að kröfuhafar geti kynnt sér málin vel, forsögu og málalyktir áður en endanleg afstaða er tekin enda getur oft verið um háar fjárhæðir að ræða.

15. gr. frumvarpsins (18. gr. laganna)

SFF leggja gegn því að fella brott eftirfarandi texta í 1. mgr. 18. gr.: „*hvort skuldari leiti eftirgjafar umfram það sem eðlilegt megi telja í ljósi fjárhags hans og framtíðarhorfa*“. Ekki verður séð hvaða rök standa til þess að víkja ætti frá slíku skilyrði og er vísað til beiðni um breytinga á 2. mgr. 2. gr. sem að framan getur.

17. gr. frumvarpsins (21. gr. laganna)

Ekki verður séð að það samrýmist meginreglunni um jafnræði kröfuhafa að kröfur í c-lið 1. mgr. 21. gr. teljist réttþærri en kröfur í d-lið 1. mgr. 21. gr. Í báðum tölulíðum er um að ræða almennar kröfur í skilningi 113. gr. laga um gjaldprotaskipti o.fl. Verður að telja að það væri eðlilegra fyrirkomulag að óskað verði eftir samþykki kröfuhafa ef þær aðstæður koma upp sem ákvæðinu er ætlað að taka á.

Gerð er tillaga um að bæta skuli eftirfarandi texta við 2. mgr. 21. gr. „Umsjónarmanni er jafnframt heimilt að leggja til að óverulegar óveðtryggðar kröfur skuli greiddar að fullu komi til greiðslna skv. d-lið 1. mgr. enda liggja fyrir ítarlegur rökstuðningur að hvaða leyti það muni ekki rýra hagsmuni annarra kröfuhafa.

18. gr. frumvarpsins (22. gr. laganna)

Í ákvæðinu er lagt til að umsjónarmaður geti lagt til að greiddar séu tímabundið lægri mánaðargreiðslur af veðkröfum, eða að veittur sé gjaldfrestur á þeim ef óveruleg eða engin greiðslugeta er til staðar, ef uppi eru sérstakar eða tímabundnar aðstæður. Skal tímabil breytts greiðslufyrirkomulags samkvæmt þessu ákvæði alla jafna ekki vera lengra en eitt ár.

Í ákvæðinu er orðalagið „Skal tímabil breytts greiðslufyrirkomulags samkvæmt þessu ákvæði *alla jafna* ekki vera lengra en eitt ár.“ Orðalagið er óljóst og þýðir í raun að engin hámarkstímalengd er samkvæmt ákvæðinu. Rétt væri því að fella brott orðin „alla jafna“.

Jafnframt leggja SFF til breytingu á 22. gr. þess efnis að skilyrði sé að veðhlutfall eignar fari ekki umfram 95% af verðmæti eignar á tímabili frystingar láns. Lagt er til í þeim efnum að miðað yrði við markaðsverðmæti eignar, sbr. skilgreiningu í lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016. Rökkin fyrir þessu eru þau að ekki verður talið eðlilegt að frysting á lánum verði til þess að veðhafi tapi réttindum á frystingartímabili. Rök standa til þess að öðrum úrræðum verði beitt sé staðan sú að eign er að verða yfirveðsett og eigandi geti ekki greitt af lánum. Þá er rétt að mati SFF að ákvæði 22. gr. nái eingöngu til húsnæðis þar sem einstaklingur sem sækir um greiðsluáðlögun á lögheimili.

19. gr. frumvarpsins (23. gr. laganna)

Í ákvæði 2. mgr. 23. gr. a er gert ráð fyrir að verðmat sem umsjónarmaður afli skuli lagt til grundvallar nema skuldari og kröfuhafar vilji afla á sinn kostnað annars verðmats. Skuli þá meðaltal allra verðmata lagt til grundvallar. Í lokamálslið 2. mgr. 14. gr. kemur fram að kröfuhafi geti ekki lagt til grundvallar matsgerð dómkvadds matsmanns leiti skuldari eftir afmáningu veðbanda á grundvelli 23. gr. a. Engar skýringar er að finna í frumvarpinu hvers vegna þessi leið var farin. Ljóst er að meðaltal leiðir ekki í öllum tilvikum til viðunandi niðurstöðu enda geta komið upp tilvik þar sem frávik milli verðmata eru veruleg. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir neinni leið til leiðréttingar komi þannig fráviksmál upp. Telja verður eðlilegt að aðilar geti í slíkum tilvikum afla sér matsgerðar dómkvadds matsmanns sem skuli ráða niðurstöðu um verðmæti eignarinnar.

Þá er gerð athugasemd við málsferðina í 23. gr. a. um afmáningu veðbanda. Í núgildandi lögum nr. 50/2009 um tímabundna greiðsluáðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði er með mun ítarlegri hætti gert grein fyrir skilyrðum fyrir afmáningu og leggja SFF til að þau haldi áfram gildi sínu, t.d. skilyrði þess efnis að þetta úrræði eigi einungis við um fasteign þar sem skuldarinn heldur heimili og hefur skráð lögheimili enda sé um að ræða hóflegt húsnæði sem ætlað er til búsetu samkvæmt ákvörðun skipulags- og byggingaryfirvalda og að önnur tiltæk greiðsluferðileikaúrræði hafi með öllu reynst ófullnægjandi.

Þá eru gerðar **alvarlegar athugasemdir** við að ákvörðun um afmáningu skuli nú tekin við upphaf greiðsluáðlögunarsamnings og framkvæmd við samþykki samnings. Skilyrði slíkrar afmáningar hlýtur alltaf að vera að skuldari hafi staðið í skilum með greiðsluáðlögunarsamning sinn, en ekki að afmáning fari fram strax í upphafi. Ef skuldari stendur svo ekki við samning sinn og samningurinn er felldur niður hefur kröfuhafi tapað mikilvægum tryggingarréttinum sínum. Þá er eðlilegt að miða við markaðsvirði íbúðarhúsnæðis við lok greiðsluáðlögunartímabils, eins og lög nr. 50/2009 gera nú ráð fyrir, þar sem markaðsvirði getur tekið miklum breytingum á greiðsluáðlögunartímabili.

Gerð er athugasemd við orðalag nýrrar greinar 23. gr. c. um efndir krafna. Dæmi er um að greiðsluáætlanir frá embætti umboðsmanns skuldara með samningi um greiðsluáðlögun geri ekki fyllilega grein fyrir þróun greiðslna á tímabili greiðsluáðlögunar. Sem dæmi má nefna tilvik þar sem veðskuldir eru bundnar vísitölum eða vextir eru breytilegir á öllu eða hluta greiðsluáðlögunartímabils þá getur greiðsluáætlun ekki fyllilega gert grein fyrir slíkri þróun. Ef skuldari skal greiða greiðslur tiltekinna lána að fullu þá getur fjárhæð í greiðsluáætlun ekki verið nákvæm og ekki talist efnd.

20. gr. frumvarpsins (24. gr. laganna)

Gerð er athugasemd við 4. mgr. 24. gr. að því varðar að kröfuhafar hafi eingöngu tveggja vikna frest til að taka afstöðu til tillögunnar frá því að hún var send. Óskað er eftir að sá þriggja vikna frestur sem var upphaflega í lögnum haldist og vísast í þeim efnunum til athugasemda sem fram koma hér að framan.

22. gr. frumvarpsins (26. gr. laganna)

Samkvæmt ákvæðinu fellur samningur um greiðsluáðlögun sjálfkrafa úr gildi ef vanskil hafa verið á samningi samfellt í sex mánuði og ekki liggur fyrir að skuldari hafi óskað eftir breytingu á samningi. Telja verður að sex mánuðir samfellt séu of langur frestur þar sem samningstíminn er að jafnaði 12-36 mánuðir. Nærtækara væri að miða við 3-4 mánuði og taka út orðið samfellt.

SFF þakka að lokum fyrir tækifærið til að veita umsögn um frumvarpsdrögin og eru fulltrúar samtakanna reiðubúnir til frekara samtals um málið ef eftir því verður leitað.

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka fjármálafyrirtækja,



Jóna Björk Guðnadóttir, yfirlögfræðingur