



Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 11.02 2009
200902-0004

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21 26. mars 1991 (greiðsluaðlögun) (281 mál).

A. Inngangur

Alþýðusamband Íslands styður mjög eindregið framgang þessa þingmáls og telur það geta falið í sér öflug varnarviðbrögð vegna vaxandi fjárhagsvanda heimilanna.

ASÍ hefur oft á undanförnum árum, veitt þingsályktunartillögum varðandi greiðsluaðlögun stuðning sinn. Það átti þess kost að eiga samræðu við viðskiptaráðuneytið þá er starfshópur á vegum þess ráðuneytis vann að gerð samkynja frumvarps og einnig við réttarfarsnefnd þegar fyrrverandi dómsmálaráðherra lét semja kjarna þess frumvarps sem nú er veitt umsögn um.

ASÍ hefur ætíð lagt áherslu á, að greiðsluaðlögun yrði að taka til veðskulda. Í fyrsta lagi þeirra sem eru alveg utan við verðmæti veðandlags. Í öðru lagi þeirra sem lenda að hluta utan verðmætis veðandlags og loks í þriðja lagi að heimilt verði að breyta skilmálum þeirra sem alveg eða að hluta lenda innan verðmætis veðandlags þ.a. að skuld verði greiðanlegri m.v. greiðslugetu skuldara. Í þessu efni er afstaða ASÍ samhljóða niðurstöðu nefndar félagsmálaráðherra um greiðsluaðlögun sem lauk störfum í maí 1994. (Sjá fskj. 1)

ASÍ leggst mjög eindregið gegn því, að þau efnisákvæði frumvarpsins sem mæla fyrir um skilmálabreytingar veðskulda innan veðmarka verði annars vegar sett til bráðabirgða og hins vegar einskorðuð við veðskuldir í eigu Íbúðalánasjóðs og fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins.

ASÍ gerir eftirfarandi tillögur um breytingar á fyrirliggjandi frumvarpi.

B. Um breytingar á 1.mgr. a. (63. gr. a.)

Tillaga ASÍ

„Samkvæmt fyrirmælum þessa kafla getur maður leitað nauðasamnings til greiðsluaðlögunar sem fyrirsjáanlega miðað við eðli skuldanna og fjárhags- og félagslegar aðstæður að öðru leyti, getur ekki staðið við eða á í verulegum erfiðleikum með að standa við fjárskuldbindingar sínar á næstu árum.“

Alþýðusamband Íslands

Sætuúni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is



Með þessari tillögu er annars vegar dregið úr afdráttarlausu skilyrði um að skuldari sé „ófær“ um að greiða og hins vegar tekið fram að taka skuli tillit til eðlis skuldanna og félagslegrar stöðu skuldara. Í því felst leiðsögn og nauðsynleg áhersla vegna túlkunar og beitingar laganna. Eins og texti frumvarpsins er nú, er greiðsluaðlögun ekki öðrum fær en þeim sem nú þegar eru í raun orðnir gjaldþrota og þeim sem eftir atvikum ber skylda til þess að gefa bú sitt upp til gjaldþrotskipta sbr. 64.gr. l. 21/1991. Mikilvægt er að skuldari geti að öðrum skilyrðum uppfylltum leitað úrræða til þess að koma í veg fyrir fyrirsjáanlegt gjaldþrot og er það megin tilgangur þessarar breytingatillögu.

C. Um breytingar á b. (63. gr. b.)

Lagt er til að við b. (63. gr. b.) bætist ný málsgrein, 2.mgr., svohljóðandi og komi í stað ákvæðis til bráðabirgða:

„Kveða má einnig á um, að kröfur sem trygging er fyrir í eign skuldarans að því leyti sem verðmæti eignarinnar myndi duga til að fullnægja þeim ef til sölu kæmi og tryggingarrétturinn fellur ekki niður vegna nauðasamningsins, skuli greidd með breyttum skilmálum.

Er þá m.a. heimilt að kveða á um fleiri gjalddaga, greiðslufrestun um tiltekinn tíma, nýjan lánstíma og skuldbreytingu vanskila.

Um þær skuldir og þann hluta skuldar sem trygging myndi ekki vera fyrir í eign skuldarans ef til sölu kæmi fer með sama hætti og samningskröfur skv. 1.mgr. og skal þeim aflýst.

Skilmálabreytingum skv. ákvæði þessu skal þinglýst og þarfnast þær ekki heimildar síðari veðhafa.“

Það er álit ASÍ, að það sé afar mikilvægt að greiðsluaðlögun verði sú björg sem stefnt er að, sé hugsuð heildstætt og þannig að taki með almennum hætti til allra í sömu stöðu.

Í fyrsta málsliði tillögu ASÍ er lagt til að ákvæðið taki til allra veðkrafna en fyrirbyggjandi frumvarp gerir ráð fyrir að úrræðið taki annars vegar einungis til skulda með veði í íbúðarhúsnæði og hins vegar einungis til skulda við Íbúðalánasjóð og fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins. Tillaga frumvarpsins felur í sér verulega mismunun og stenst ekki ákvæði 65. gr. stjórnarskrár sem mælir fyrir um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Ef frumvarpið verður að lögum óbreytt munu þeir einstaklingar sem tekið hafa lán hjá sparisjóðunum, fyrirtækjum í þeirra eigu eða hjá fjölbreyttum hópi verðbréfafyrirtækja, ekki geta nýtt sér úrræði laganna. Jafnframt munu þeir einstaklingar sem veðsett hafa íbúðarhúsnæði sitt vegna t.d. bílalána geta átt rétt til greiðsluaðlögunar meðan þeir sem veðsett hafa annarskonar húsnæði eða lausafé vegna samskonar skulda eiga hann ekki.



Hafa ber í huga í þessu sambandi, að hluti greiðsluáætlunar skuldara skv. 2.tl. 2.mgr. c. (63. gr. c.) frumvarpsins er hvort skuldari muni hafa tekjur sölu eigna. Gert er ráð fyrir því að skuldari selji þær eignir sem ekki eru nauðsynlegar vegna framfærslu hans og fjölskyldu hans, enda hafi þær markaðsvirði og séu seljanlegar. Þetta ætti m.a. við íbúðarhúsnæði umfram þarfir, frístundahús, hjólhýsi, stór og/eða dýr ökutæki og svo framvegis. Með öðrum orðum þá á greiðsluáðlögun ekki að leiða til þess að skuldari haldi eignum sem hann hefur ekki þörf fyrir. Þannig að jafnvel þó ákvæði fyrsta málsliðar ákvæðisins verði eins opið og ASÍ leggur til þá mun það ekki leiða til þess að skuldurum verði gert heimilt eða auðvelt að halda eignum sem þeir eða fjölskyldur þeirra hafa ekki þörf fyrir. Það tryggir hins vegar að hægt verður að taka á öllum skuldum á heildstæðan hátt.

Annar málsliður tillögu ASÍ er samhljóða frumvarpinu.

Þriðji málsliður tillögu ASÍ skiptir afar miklu máli því ekki er með afgerandi hætti fjallað í gildandi lögum eða í frumvarpinu um skuldir sem að hluta eru innan tryggingar og að hluta utan.

Um samningskröfur er fjallað í 4.tl. 28.gr. l. 21/1991 og þar segir:

„Nauðasamningur hefur ekki áhrif á eftirtaldar kröfur á hendur skuldaranum: 1. ..., 2. ..., 3. ..., 4. kröfur sem trygging er fyrir í eign skuldarans að því leyti sem andvirði eignarinnar hrekkur til að fullnægja þeim og tryggingarrétturinn fellur ekki niður vegna nauðasamningsins, ...“

Samkvæmt greinargerð með þessu ákvæði laganna er ljóst, að geri nauðasamningur ráð fyrir að veðsett eign verði áfram í eigu skuldara, þá taki samningurinn ekki til veðlána en ef hið veðsetta er selt þá teljist sá hluti skuldarinnar sem ekki fæst greiddur við söluna til samningskrafna. Með öðrum orðum þýðir 4.tl. 28.gr., að liggja sama veðskuld bæði innan og utan verðmætis eignar er ekki hægt að hreyfa við henni með nauðasamningi án þess að hún sé seld. Þessi skilningur á 4.tl. 28.gr. fékkst staðfestur á fundi með réttarfarsnefnd og kemur fram í greinargerð með lögunum.¹

Tillaga ASÍ gerir ráð fyrir að greiðsluáðlögun taki á þessu með þeim hætti að sá hluti veðskuldar sem falla myndi utan verðmætis við sölu, verði samningskrafa skv. 4.tl. 28.gr. og skuli aflýst, þrátt fyrir að skuldari haldi eigninni. Þetta er í samræmi við þann tilgang greiðsluáðlögunar sem er ólíkur tilgangi kröfuhafamiðaðs nauðasamnings, að greiðsluáðlögun komi í veg fyrir gjaldprot og tryggi að skuldari og fjölskylda hans haldi nauðsynlegu og hæfilegu íbúðarhúsnæði.

Fjórdi málsliður tillögu ASÍ er samhljóða frumvarpinu

Taka þarf fram í greinargerð með lagabreytingunni að eftirgjöf skulda og skilmálabreytingar skv. framansögðu myndi hvorki skattstofn hjá skuldara né skerði rétt hans til hvers konar greiðslna eða aðstoðar frá ríki eða sveitarfélögum.



D. Um breytingar á c. (63. gr. c.) 2.mgr., 2 og 4.tl.

Lagt er til að 2.tl. 2. mgr. hljóði svo:

„hvort hann muni hafa fé af öðru en tekjum sínum til að greiða af skuldum, svo sem vegna sölu eigna þ.m.t. sölu íbúðarhúsnæðis umfram þarfir og kaup hæfilegs húsnæðis til eigin nota svo og vegna fjárframlaga annarra,“

Hér er bætt við því skilyrði að gerð sé grein fyrir sölu eigna sem skuldari og fjölskylda hans hafa ekki þörf fyrir, þ.m.t. íbúðarhúsnæðis og hvað í stað þess hafi komið. Er það í samræmi við meginhugsun greiðsluaðlögunar um að skuldara og fjölskyldu hans verði gert mögulegt að halda hæfilegu íbúðarhúsnæði.

Lagt er til að 4.tl. hljóði svo:

„framtíðaráætlun um meðaltal mánaðarlegra útgjalda skuldarans og eftir atvikum maka hans, þar á meðal vegna framfærslu, opinberra gjalda, húsaleigu og afborgana af skuldum, sem tryggðar eru með veði eða á annan hátt í eignum skuldarans, þ.m.t. í íbúðarhúsnæði til eigin nota sem hann hyggst leitast við að eiga áfram eða sem komið hefur í stað selds íbúðarhúsnæðis sbr. 2. tl. Í framtíðaráætlun er heimilt að taka tillit til tekna annarra heimilismanna en skuldara og maka hans enda séu þeir á framfæri skuldara eða maka hans og tekjur þeirra ekki hvorki háar né óvenjulegar.“

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að gerð sé grein fyrir tekjum og gjöldum allra heimilismanna og jafnframt að þær verði hluti framtíðaráætlunar skv. 4.tl. Þetta á þá m.a. við um sumartekjur barna og unglinga og ellilífeyri aldraðra foreldra. Þetta er gert þrátt fyrir að ekki sé um gagnkvæma framfærsluskyldu að ræða. Lagt er til að ekki verði tekið tillit til tekna annarra heimilismanna nema þeir séu á framfæri skuldara eða maka hans og tekjur þeirra hvorki háar né óvenjulegar.

Loks er gerð tillaga um að gerð verði grein fyrir greiðslubyrði af hæfilegu íbúðarhúsnæði sem keypt hefur verið í stað þess sem hefur verið umfram þarfir sbr. 2.tl.

E. Um breytingar á c. (63. gr. c.) 5.mgr.

Lagt er til að 5.mgr. hljóði svo:

„Skuldari sem sækir um greiðsluaðlögun á rétt á endurgjaldslausri aðstoð sem honum kann að vera nauðsynleg við að semja umsókn ásamt fylgigögnum með henni sem fullnægir ákvæðum laga þessara. Dómsmálaráðherra er heimilt að ákveða með reglugerð að skuldara bjóðist sú aðstoð endurgjaldslaust hjá opinberri stofnun eða öðrum. Eigi skuldari kost á slíkri aðstoð getur hann ekki notið greiðslu sem þessu svarar eftir lögum um réttaraðstoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga.“

Alþýðusamband Íslands

Sætúni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is



Hér er lagt til að tekin verði af öll tvímæli um að skuldari skuli eiga rétt á endurgjaldslausri og nauðsynlegri aðstoð við að semja umsókn og að dómsmálaráðherra sé heimilt að ákveða með reglugerð að sú endurgjaldslausa aðstoð skuli veitt af opinberri stofnun.

F. Um breytingar á g. (63. gr. g.)

Lagt er til að 6.tl. hljóði svo:

„Hvaða skilmálabreytingar hann leggur til að gerðar verði á skuldum sem tryggðar eru með veði skv. ákvæði 2.mgr. b. (63. gr. b.) og hvaða veðum standi til að aflétta alveg eða að hluta,“

Þessi breyting er í samræmi við þá tillögu að ekki verði um bráðabirgðaákvæði að ræða og jafnframt ítrekað að fram skuli koma hvaða veðskuldum standi til að aflétta alveg eða að hluta.

G. Um inngríp í eignarréttindi

Sú skýring hefur verið gefin, að ákvæði til bráðabirgða nái einungis til veðkrafna í eigu Íbúðalánasjóðs og fyrirtækja í eigu ríkisins vegna þess að ákvæðin fari í eðli sínu gegn eignarréttarákvæðum stjórnarskrár. Þeim rétti geti stjórnvöld afsalað hvað sínar eignir verðar en ekki annarra. Af þessum ástæðum er skv. frumvarpinu ekki heimilt að fara inn í tryggðar kröfur annarra en ofangreindra og skuldbreyta þeim. Þessum röksemdum er ASÍ ekki sammála.

Í Noregi hafa lög nr. 99/1992 um þvingaða greiðsluáðlögun verið í gildi um 26 ára skeið og þangað er að hluta sótt fyrirmynd þeirra tillagana sem nú liggja fyrir í frumvarpsformi en megin fyrirmynd tillagnanna er þó að finna í ákvæðum 25.kafla dönsku gjaldþrotalaganna. Í norsku lögunum er gert ráð fyrir að veðkröfur á íbúðarhúsnæði sem skuldari hyggst eiga áfram megi frysta í allt að 10 ár, þannig að einungis séu greiddir vextir en ekki afborganir. Jafnframt gera norsku ákvæðin ráð fyrir að um veðskuldir utan veðmarka að viðbættum 10% gildi sömu reglur og um óveðtryggðar skuldir.² Þannig hafa Norðmenn heimilað breytingar á skilmálum tryggðra veðskulda og aflétt ótryggðum með sama hætti og ráð er fyrir gert í tillögum ASÍ, án þess að það hafi verið talið varpa eignarréttindum veðhafa fyrir róða.

Virðingarfyllst,

Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.

Alþýðusamband Íslands

Sættúni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is



¹ Í 4. tölul. 1. mgr. 28. gr. frumvarpsins eru þær kröfur undanþegnar áhrifum nauðasamnings, sem eru tryggðar með veðrétti eða sambærilegum tryggingarréttindum í eignum skuldarans, en hér er um kröfur að ræða sem yrði skipað í forgangsstöðu eftir 111. gr. frumvarpsins við gjaldþrotaskipti. Þeir fyrirvarar eru þó gerðir í ákvæðinu að annars vegar eigi þetta aðeins við að því leyti sem slíkum kröfum verði fullnægt af andvirði þeirra eigna skuldarans, sem standi til tryggingar, en af þessu leiðir t.d. að ófullnægðar veðkröfur mundu skerðast eftir efni nauðasamnings.

² § 4-8. Fordelingen mellom fordringshaverne

Gjeldsordningen skal omfatte alle skyldnerens forpliktelse som ikke er betaling for en fremtidig motytelse som skyldneren har rett til å motta etter §§ 4-3 til 4-5 og skatte- og avgifts krav som holdes utenfor gjeldsordningen i henhold til bokstav c nedenfor samt forpliktelse som nevnt i tredje ledd. De midler som skal fordeles mellom fordringshaverne fordeles forholdsmessig etter gjeldens størrelse, med følgende unntak:

(a) Fordringer sikret ved pant i bolig

Dersom skyldneren skal beholde eiet bolig, skal fordringer sikret ved pant i boligen innenfor boligens omsetningsverdi med tillegg av 10 prosent, gis avtalt rente under gjeldsordningen. Det skal ikke betales avdrag i gjeldsordningsperioden, men hovedstolen består.

Andre fordringer sikret ved pant i boligen gis dekning på linje med andre ikke pantesikrede krav. Fordringen faller bort når skyldneren har oppfylt forpliktelsene i henhold til gjeldsordningen.

(b) Andre pantesikrede fordringer

Andre fordringer som er sikret ved pant innenfor pantegenstandens verdi, skal betjenes med avtalte renter og avdrag.

Fordringer med pant som faller utenfor pantets omsetningsverdi skal behandles på lik linje med ikke pantesikrede krav.

§ 5-2. Særlige regler om innholdet av en tvungen gjeldsordning

En tvungen gjeldsordning skal oppfylle §§ 4-2 til 4-10. En gjeldsordningsperiode skal være på fem år. Dersom det foreligger tungtveiende grunner kan en gjeldsordning med en annen gjeldsordningsperiode stadfestes. En gjeldsordning med en gjeldsordningsperiode på mer enn åtte år kan bare stadfestes i helt særegne tilfeller. Perioden kan ikke overstige ti år. Gjeldsordningsperiodens lengde skal regnes fra åpningen av gjeldsforhandlingene.

Ved vurderingen av om en gjeldsordning med en kortere gjeldsordningsperiode enn fem år kan stadfestes, skal det blant annet legges vekt på om:

- det foreligger omstendigheter som må antas å ville lede til at en normal gjeldsordningsperiode medfører ekstraordinære belastninger eller uvanlig oppofrelse for skyldneren eller dennes husstand,
- kausjonsansvar utgjør en vesentlig del av skyldnerens gjeldsforpliktelser, eller
- skyldneren i lengre tid har oppfylt sine forpliktelser i henhold til en utenrettslig gjeldsordning.

Ved vurderingen av om en gjeldsordning med en lengre gjeldsordningsperiode enn fem år kan stadfestes, skal det blant annet legges vekt på om:

- skyldneren har studiegjeld av betydelig størrelse,
- skyldneren skal beholde en eiet bolig hvor pantesikrede fordringer i henhold til § 4-8 bokstav a er vesentlig mindre enn den verdi som er fastsatt etter § 4-7 første ledd,
- gjeldsordningen virker særlig urimelig overfor medforpliktete skyldnere, eller
- ikke ubetydelige deler av dividenden medgår til å dekke forpliktelser som nevnt i § 4-8 bokstav g eller h.

En tvungen gjeldsordning skal innebære at en skyldner som har oppfylt gjeldsordningen, ved utløpet av gjeldsordningsperioden skal være fri for annen gjeld som er omfattet av gjeldsordningen enn gjeld som nevnt i § 4-8 bokstav a første ledd og bokstav b første ledd.