

**Álit nefndar um réttindi og skyldur í
viðskiptum neytenda við fjármálafyrirtæki.**

Maí 2004

Viðskiptaráðherra
Valgerður Sverrisdóttir
Arnarhvoli
150 Reykjavík

Reykjavík 6. maí 2004

Hinn 9. desember 2002 var skipuð nefnd til að fara yfir réttindi og skyldur í viðskiptum neytenda við fjármálafyrirtæki. Nefndinni var falið að undirbúa frekari stefnumörkun á sviði hefðbundinnar bankaþjónustu.

Hannes Hafstein lögfræðingur var fulltrúi Fjármálaeftirlitsins í nefndinni. Hann lét af störfum hjá Fjármálaeftirlitinu stuttu áður en nefndin lauk störfum og skrifar Páll Gunnar Pálsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins, því undir álitnið fyrir hönd eftirlitsins.

Nefndin hefur lokið störfum og er álit hennar meðfylgjandi.

Benedikt Árnason, formaður
Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti

Guðjón Rúnarsson
Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja

Ólöf Embla Einarsdóttir
Neytendasamtökum

Páll Gunnar Pálsson
Fjármálaeftirlitinu

Sigurður Hafstein
Sambandi íslenskra sparisjóða

Þóra M. Hjaltsted
Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti

1. Inngangur

Viðskiptaráðherra skipaði hinn 9. desember 2002 nefnd til að fara yfir réttindi og skyldur í viðskiptum neytenda við fjármálafyrirtæki. Í skipunarbréfi nefndarinnar segir að í íslenskri löggjöf sé kveðið ítarlega á um réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja í tengslum við viðskipti með verðbréf en minna beri á lagaákvæðum um réttindi og skyldur í öðrum tegundum fjármálaþjónustu, svo sem í hefðbundinni bankaþjónustu. Þessi áhersla sé eðlileg þegar litið sé til EES-samningsins en gerðir Evrópusambandsins taki einungis að litlu leyti á réttindum, skyldum og samningsskilmálum í hefðbundinni bankaþjónustu. Nefndinni var falið að undirbúa frekari stefnumörkun á þessu sviði, t.d. skyldi hún kynna sér erlenda umræðu um samningsskilmála og réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja, skoða íslenskar aðstæður og koma með tillögur að frekari stefnumörkun.

Í störfum sínum hefur nefndin:

- ✓ kynnt sér vinnu innan Evrópusambandsins um réttindi og skyldur í viðskiptum neytenda við fjármálafyrirtæki,
- ✓ farið yfir lög og samninga sem gilda um bankaviðskipti annars staðar á Norðurlöndum,
- ✓ tekið til skoðunar íslensk lög og reglur og samkomulag um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga,
- ✓ fengið upplýsingar frá bönkum og sparisjóðum um hvernig staðið er að viðskiptum við neytendur,
- ✓ leitað álits hagsmunaaðila á málefnum,
- ✓ kynnt sér skýrslu Norrænu ráðherranefndarinnar um skilmála í bankaþjónustu og
- ✓ látið kanna viðhorf almennings til bankaþjónustu og einnig umfang ábyrgðarveitinga.

Eftirfarandi álit nefndarinnar er tvíþætt. Fyrst er umfjöllun um neytendavernd í fjármálaþjónustu og greint frá tillögum nefndarinnar. Í síðari hluta umfjöllunarinnar er tekið sérstaklega á einstökum viðfangsefnum nefndarinnar, svo sem upplýsingum um lög og reglur annars staðar á Norðurlöndum og í löndum Evrópusambandsins, auk þess sem kynntar eru niðurstöður viðhorfskönnunar á bankaþjónustu hér á landi og könnunar á umfangi ábyrgðarveitinga.

2. Niðurstöður

2.1 Umfjöllun um neytendavernd í fjármálaþjónustu

Hér á landi er ekki kveðið á um samningsskilmála í viðskiptum neytenda og fjármálafyrirtækja í lögum og reglum í sama mæli og annars staðar á Norðurlöndum. Aðild að EES-samningnum hefur þó haft í för með sér breytingar í þá átt. Regluverk Evrópusambandsins stækkar stöðugt og færast á ný svið. Með tilkomu EES-samningsins hefur neytendavernd í bankaþjónustu t.a.m. aukist, svo sem með tilskipunum um óréttmæta skilmála í neytendasamningum, neytendalán og rafræn viðskipti. Þá hefur verið tekin upp í EES-samninginn ný tilskipun um fjarsölu á sviði fjármálaþjónustu sem innleiða skal eigi síðar en október 2004. Enn fremur er í undirbúningi innan Evrópusambandsins breyting á tilskipun um neytendalán þar sem gera má ráð fyrir að kveðið verði á um ítarlega upplýsingagjöf til neytenda.

Löggjöf Evrópusambandsins hefur mótað íslenska löggjöf um neytendamál og að jafnaði hafa ekki verið sett ákvæði í lög og reglur á sviðum sem Evróputilskipanir gilda ekki um. Þó hefur t.d. verið gert samkomulag um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga, sem telja verður að hafi öðlast viðurkenningu sem almennar leikreglur á markaðnum, auk þess sem komið hefur verið á fót úrskurðarnefnd um viðskipti við

fjármálafyrirtæki. Enn fremur hefur verið unnið að því að fjármálafyrirtæki geti aflað ítarlegra upplýsinga um skulda- og vanskilastöðu væntanlegra lántaka.

Ákvæði í lögum, reglum og samkomulögum mega sín þó lítils ef þeim er ekki framfylgt. Hlutur fjármálafyrirtækja í að stuðla að bættum viðskiptaháttum er því mjög mikilvægur. Stöðugleiki í efnahagsmálum hefur gert það að verkum að auðveldara er að gera áætlanir fram í tímann. Fjármálafyrirtæki hafa unnið vel að því undanfarin ár að breyta gömlum viðskiptaháttum og brydda upp á nýjungum sem hafa bætt stöðu viðskiptavina, t.d. greiðsluþjónustu og heimabankaþjónustu. Þá hafa fjármálafyrirtæki í auknum mæli metið greiðslugetu lántaka og nýtt sér upplýsingar sem fyrir liggja um fjárhagsstöðu viðskiptavina. Þótt margt hafi áunnist á þessu sviði er enn að mörgu að huga.

Aðhald neytenda og stjórnvalda með viðskiptaháttum fjármálafyrirtækja er ekki síður mikilvægt. Tiltölulega fá mál um viðskipti við fjármálafyrirtæki hafa komið til kasta dómstóla, en viðskiptamenn fjármálafyrirtækja hafa í auknum mæli leitað til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, auk þess sem kvörtunarþjónustu Neytendasamtakanna og Fjármálaeftirlitinu berast fjölmörg erindi á hverju ári um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Mikilvægt er að neytendur þekki rétt sinn og viti hvert þeir eigi að leita með umkvörtunarefni sín en vísbendingar eru um að víða sé pottur brotinn í þeim efnum.

Könnun á viðhorfi almennings til bankaþjónustu sem nefndin lét gera bendir til þess að fólk sé almennt ánægt með þjónustu banka og sparisjóða. Mikill meiri hluti er ánægður með þjónustu þessara fyrirtækja og þeir sem tekið hafa lán og keypt verðbréf hjá fjármálafyrirtækjum eru ánægðir við þá þjónustu sem þeir fengu í tengslum við viðskiptin. Þó veldur það áhyggjum að aðeins helmingur lántaka fylgist vel með þróun vaxta á lánum sem þeir hafa tekið, og einkum að það skuli vera fólk í yngri aldrushópunum sem fylgist ekki með vaxtaþróuninni. Þá vekur athygli að einungis 15% aðspurðra þekkjá til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Nánar er sagt frá þessari könnun síðar.

Nefndin lét einnig kanna umfang ábyrgðarveitinga héraendis og var miðað við sömu forsendur og í könnun sem gerð var árið 1996. Niðurstaðan er sú að frá 1996 til 2004 hefur nokkuð dregið úr notkun ábyrgða. Ábyrgðarmenn eru nú 75 þúsund og hefur þeim fækkað um 15 þúsund frá árinu 1996. Samkvæmt könnuninni eru 24% Íslendinga á aldrinum 18–75 ára í ábyrgðum fyrir bankalánnum en voru 29% árið 1996. Þó hefur ábyrgðarmönnum námslána fjölgað. Nefndin telur að þó að tekist hafi að fækka ábyrgðarmönnum sé enn mikið verk óunnið og mikilvægt að fleiri aðilar leggi hönd á plóg við að breyta gömlum viðskiptaháttum við lánveitingar hér á landi.

2.2 Tillögur

Nefndin leggur til að samkomulag um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga verði útvíkkað svo að það nái til fleiri þátta lánveitinga en núgildandi samkomulag og að fleiri en fjármálafyrirtæki verði aðilar að því. Lagt er til að samkomulagið verði endurskoðað að tveimur árum liðnum og þá verði hugað að því að setja a.m.k. hluta ákvæða þess í lög, enda verði þá komin reynsla á framkvæmd þess. Miðað við stöðu mála í Evrópusambandinu nú er ekki ólíklegt að á svipuðum tíma verði gerðar laga-breytingar vegna væntanlegrar tilskipunar um neytendalán. Með því að setja ákvæði sem reynsla er komin á inn í lög um neytendalán, sér í lagi um upplýsingagjöf, standa neytendur á traustari grunni gagnvart lánveitendum, sem óneitanlega hafa sterkari stöðu í samningum við almenna neytendur.

Tillögur nefndarinnar eru í nánari atriðum eftirfarandi:

Útvíkkað samkomulag

Nefndin telur að samkomulag um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga þurfi að ná til lánsviðskipta neytenda við fleiri lánveitendur en núgildandi samkomulag. Því sé mikilvægt að fleiri en fjármálafyrirtæki verði aðilar að því. Hér má nefna lífeyrissjóði, váttryggingafélög og fleiri sem stunda lánsviðskipti í atvinnuskyni. Sérstaklega þarf að huga að Lánasjóði íslenskra námsmanna, en í lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1995, er kveðið á um ábyrgðarmenn námslána. Námsmönnum hefur fjölgað mjög á undanförunum árum sem leitt hefur til fjölgunar ábyrgðarmanna. Í nýju samkomulagi þarf að leita leiða til að tryggja sem best stöðu þessara ábyrgðarmanna, m.a. með því að auka upplýsingagjöf. Fækka þarf ábyrgðarmönnum námslána eins og kostur er.

Við samkomulag um lánsviðskipti mætti t.d. bæta ákvæði um rétt lánveitenda til að breyta skilmálum og kjörum, ákvæði um samningsformið og um upplýsingagjöf við lántöku og á gildistíma lánsamnings. Enn fremur mætti bæta við ákvæði um það hvernig staðið skuli að skuldajöfnun, uppgreiðslu lána og útreikningi vaxta. Einnig mætti kanna hvort rétt sé að kveða á um innlánsviðskipti banka og sparissjóða í samkomulaginu. Nefndin telur auk þess að gagnlegt væri að láta skýringar fylgja nýju samkomulagi, en nokkuð hefur borið á því í framkvæmd að ekki sé fyllilega ljóst hvað einstök ákvæði gildandi samkomulags feli í sér.

Nefndin leggur til að framkvæmd á ákvæðum gildandi samkomulags um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga verði könnuð. Æskilegt væri að fram kæmi í samkomulaginu að til að unnt sé að draga úr ábyrgðum sé nauðsynlegt að lánveitendur geti aflað sér sem víðtækasta upplýsinga um neytandann. Upplýsingar eru forsenda þess að árangur náist. Í ljósi þessa má benda á að í viðhorfskönnun nefndarinnar sagðist þriðjungur aðspurðra ekki vera tilbúinn til að veita fjármálafyrirtækjum aðgang að öllum upplýsingum um fjármál sín til að unnt væri að meta greiðslugetu.

Við undirbúning nýs samkomulags telur nefndinni rétt að kannað verði hvort nota eigi einfalda ábyrgð í ríkara mæli en gert hefur verið. Í einfaldri ábyrgð felst að ekki er unnt að krefja ábyrgðarmann um greiðslu skuldar fyrr en fullreynt hefur verið að ekki fáist greiðsla frá aðalskuldara. Í slíkum tilvikum verður kröfuhafi að sanna að hann hafi reynt til fulls að innheimta kröfuna hjá aðalskuldara en án árangurs. Hér á landi virðist meginreglan vera sú að sjálfskuldarábyrgð er því sem næst eingöngu notuð, sem þýðir að unnt er að ganga að ábyrgðarmanni þegar aðalskuldari hefur vanefnt kröfuna, án tillits til þess hvort kröfuhafi hafi reynt að fá kröfuna greidda hjá aðalskuldara.

Ný lög um neytendalán

Lög um neytendalán, nr. 121/1994, taka til flestra lánsamninga sem lánveitandi gerir við neytendur í atvinnuskyni. Lögin fjalla því ekki aðeins um fjármálafyrirtæki heldur alla aðila sem stunda lánsviðskipti í atvinnuskyni. Í lögunum eru mörg ákvæði sem eru mikilvæg fyrir viðskipti neytenda við lánveitendur, svo sem um upplýsingagjöf fyrir og eftir lántöku, útreikning á lántökukostnaði og um uppgreiðslu lána, svo að fátt eitt sé nefnt.

Lög um neytendalán geta eflt skilning og þekkingu neytenda og stuðlað að breyttum viðskiptaháttum, en þrátt fyrir að vera orðin tíu ára gömul eru þau ekki vel þekkt. Mikilvægt er að vanda endurskoðun laganna þegar kemur að innleiðingu væntanlegrar tilskipunar Evrópusambandsins um neytendalán og huga að samspili laganna við endurskoðun á nýju samkomulagi um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga.

Í lögum um neytendalán er kveðið á um árlega hlutfallstölu kostnaðar. Er þar um að ræða tilraun Evrópusambandsins til að staðla útreikning á kostnaði við lántöku og

ætti að koma sér vel við samanburð neytenda á lánskostum. Hér á landi hefur árleg hlutfallstala kostnaðar ekki nýst sem skyldi þar sem almenningur þekkir ekki hugtakið. Hugsanlega mætti gera það aðgengilegra með nafnabreytingu og kynningu. Nauðsynlegt er að huga að þessu þegar lögum um neytendalán verður breytt.

Nefndin telur einnig rétt að vekja athygli á því að enn hefur ekki verið sett reglugerð um notkun árlegrar hlutfallstölu kostnaðar á starfsstöð og í auglýsingum, sem 13. gr. laganna kveður á um. Nauðsynlegt er að bæta úr þessu.

Stimpilgjöld skoðuð

Stimpilgjöld hafa veruleg áhrif á bankþjónustu. Neytendur taka nú frekar stimpilgjaldsfrjáls yfirdráttarlán en skuldabréfalán, sem þýðir að lántaki ræður meiru um það hvernig endurgreiðslum er háttað. Þannig er meiri hætta á því að til vanskila komi. Einnig virðist sem stimpilgjöld séu fyrst og fremst greidd af einstaklingum og minni fyrirtækjum þar sem lántökum stærra fyrirtækja er hagað með sérstökum hætti. Í drögum að nýrri tilskipun Evrópusambandsins um neytendalán er gert ráð fyrir að lántaki fái skilarétt, en slíkt ákvæði gæti reynst flókið að laga að reglum um stimpilgjöld. Sambærilegt ákvæði er nú að finna í 3. mgr. 8. gr. laga um húsgöngu- og fjarsölu nr. 46/2000. Nefndin telur rétt að koma þessu á framfæri við fjármálaráðu-neytið.

Bætt greiðslumat

Huga þarf sérstaklega að viðmiðum sem notast er við til að meta greiðslugetu lántaka. Núverandi viðmið byggjast á gömlum staðli Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna. Þessi staðall átti að vera fyrsta skrefið að bættu greiðslumati og nýtast sem viðmiðun um lágmarkseyðslu skjólstaðinga ráðgjafarstofunnar meðan þeir kæmst yfir mesta skuldahjallann. Þessi lágmarksviðmiðun er nú notuð sem almennur framfærslustuðull, m.a. í tengslum við greiðslumat við lántöku hjá Íbúðalánasjóði. Lántakar þar hneigjast oftast en ekki til þess að gefa upp lágmarksframfærslu til að fá sem hæst greiðslumat, en þar sem þar er um langtímaskuldbindingu að ræða er mikilvægt að greiðslumatið endurspegli sem best lífsstíl einstaklinga.

Við endurskoðun greiðslumats má gjarnan miða við neyðslustaðla annars staðar á Norðurlöndum, en þar er m.a. tekið tillit til aldurs barna o.fl. Auk þessa væri æskilegt að einfalda allt ferli í tengslum við vinnslu greiðslumatsins. Eins og málum er háttað nú þarf lántaki ídulega að eyða miklum tíma í að afla nauðsynlegra gagna. Skoða mætti hvort ekki er hægt að taka upp svipað fyrirkomulag og varðandi svokölluð FE-yfirlit, þ.e. að þegar einstaklingur óskar eftir láni og undirgengst greiðslumat veiti hann jafnframt þeim sem framkvæmir greiðslumatið heimild til að afla allra nauðsynlegra upplýsinga á rafrænan hátt hjá öðrum lánardrottnum og opinberum aðilum.

Aukin fræðsla og kynning

Nefndin leggur áherslu á gildi fræðslu og kynningar. Í því efni vill nefndin sérstaklega taka fram að nauðsynlegt er að kynna úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki og hugtakið árlega hlutfallstölu kostnaðar.

Það vakti athygli nefndarinnar að einungis 15% landsmanna könnuðust við úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Úrskurðarnefndin hefur verið starfandi frá árinu 1995 og tekur til meðferðar kvartanir viðskiptamanna fjármálafyrirtækja. Málum fyrir nefndinni hefur farið fjölgandi sem bendir til þess að bæði neytendur og fjármálafyrirtæki séu að vakna til vitundar um gildi hennar. Engu að síður þurfa aðilar nefndarinnar að huga að því hvernig hægt sé að kynna nefndina betur fyrir bæði neytendum og fjármálafyrirtækjum.

Nefndin vill einnig vekja athygli á því að fræðsla um fjármál heimilanna er mikilvægur hluti af menntun barna og unglinga á grunnskóla- og framhaldsskólastigi. Þótt margt hafi áunnist í þeim efnum á undanförunum árum er þessum málaflokki ekki nógu vel sinnt í skólakerfinu. Telur nefndin æskilegt að gerðar verði breytingar á því þar sem fjármál heimilanna varða heill og hamingju fjölskyldunnar. Annars staðar á Norðurlöndum er til mikið fræðsluefni um fjármál fyrir skólakerfið og þar virðist vera rík hefð fyrir slíkri fræðslu í skólakerfinu.

3. Nánari umfjöllun

Hér verður fjallað nánar um vinnu við breytingar á tilskipunum Evrópusambandsins, um lög og reglur annars staðar á Norðurlöndum, kynntar niðurstöður viðhorfskönnunar um bankþjónustu hér á landi og fjallað um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga.

3.1 Staðan í Evrópusambandinu

Evrópusambandið hefur ekki sett samræmdar reglur um skilmála í viðskiptum neytenda og fjármálafyrirtækja í inn- og útlánum. Þess vegna hafa reglur um þetta efni verið mismunandi í aðildarríkjum sambandsins. Hins vegar hefur Evrópusambandið sett margvísleg almenn ákvæði um neytendavernd sem einnig eiga við um bankþjónustu. Mestu máli skiptir tilskipun 93/13/EB um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Þar er að finna almenn viðmið við mat á því hvort samningsskilmálar séu óréttmætir. Þessi ákvæði eru lágmarksákvæði sem gilda um skilmála í neytendasamningum, þar með talið í samningum milli neytenda og fjármálafyrirtækja. Tilskipun þessi var innleidd í samningalög, nr. 7/1936, með lögum nr. 14/1995 og samkeppnislög, nr. 8/1993.

Árið 1987 setti Evrópusambandið tilskipun um neytendalán (tilskipun nr. 87/102/EBE). Ætlunin var að samræma reglur í löggjöf aðildarríkjanna um lánsamninga sem lánveitandi gerir í atvinnuskyni við neytendur, einkum um hvaða upplýsingar neytendur skuli fá í tengslum við lántöku. Meginatriði í tilskipuninni er að neytandinn fái upplýsingar um lántökukostnað í prósentum samkvæmt árlegri hlutfallstölu kostnaðar. Þessi samræming við útreikning lánskostnaðar gerir lántaka betur í stakk búna að bera saman ólík tilboð lánveitenda á EES-svæðinu. Tilskipuninni var einnig ætlað að jafna stöðu lánveitenda og tryggja neytendum sem besta vernd. Var tilskipun þessi innleidd hér á landi með lögum um neytendalán, nr. 121/1994.

Tvær gerðir Evrópusambandsins koma til með að hafa veruleg áhrif á löggjöf EES-ríkja um viðskipti neytenda og fjármálafyrirtækja á sviði lánsviðskipta. Önnur hefur þegar verið samþykkt en hin er í undirbúningi:

Breytingar á tilskipun um neytendalán

Árið 2002 lagði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fram tillögu að tilskipun um breytingar á neytendalánatilskipuninni frá 1987. Þar er lagt til að reglur verði samræmdar enn frekar, þær nái til fleiri tegunda lánsviðskipta og að upplýsingagjöf til neytenda verði aukin. Þá er lagt til að fjármálafyrirtækjum verði gert skylt að meta greiðslugetu lántaka áður en lán er veitt. Í tillögunni kemur einnig fram að neytandi hafi rétt á því að falla frá lánsamningi í 14 daga frá því að lán var veitt án þess að gefa skýringar eða greiða viðbótarkostnað.

Þessi tillaga hefur frá því að hún kom fram verið í þinglegri meðferð innan Evrópusambandsins. Komið hefur fram sú gagnrýni á tillögunu að of miklar byrðar verði lagðar á banka og aðra lánveitendur og því sé líklegra að tilskipunin vinni gegn tilgangi sínum og dragi úr bankþjónustu við einstaklinga. Þær fjölmörgu breytingartil

lögur sem þingnefndir hafa gert við tillögu framkvæmdastjórnarinnar hafa miðast við að upplýsingagjöf til neytenda verði aukin en að neytandinn verði gerður ábyrgur fyrir gjörðum sínum að fengnum fullnægjandi upplýsingum.

Búist er við að tillagan með breytingum, eða ný tillaga frá framkvæmdastjórninni, verði að tilskipun á næstu misserum og muni þá verða tekin upp í EES-samninginn.

Tilskipun um fjarsölu

Árið 2003 var samþykkt tilskipun um fjarsölu á sviði fjármálaþjónustu (tilskipun nr. 47/2003), en fjármálaþjónusta hentar mjög vel til fjarsölu. Það kemur því ekki á óvart að fjármálafyrirtæki selja almennum neytendum í auknum mæli þjónustu sína í fjarsölu. Í tilskipun Evrópusambandsins er mælt fyrir um að við gerð fjarsölusamnings skuli upplýsa neytanda með góðum fyrirvara um helstu atriði er varða samninginn. Skal m.a. upplýsa um atriði sem varða sjálfan þjónustuveitandann og hvað felist í þeirri þjónustu sem neytandanum er boðin til sölu. Þá ber að upplýsa neytandann um rétt hans til að falla frá fjarsölusamningi og hvaða möguleika hann hafi á að fá úrlausn mála vegna hugsanlegra vanefnda á fjarsölusamningi. Tilskipunin mælir enn fremur fyrir um að þjónustuveitandi skuli senda neytanda alla samningsskilmála á pappír eða öðrum varanlegum miðli áður en neytandi er bundinn af samningnum.

Tilskipunin hefur verið tekin upp í EES-samninginn og skal innleiða hana eigi síðar en í október 2004. Nefnd vinnur nú að innleiðingu tilskipunarinnar hérlandis.

3.2 Löggjöf annars staðar á Norðurlöndum

Danmörk

Í Danmörku tók nýlega gildi reglugerð er varðar góða viðskiptahætti fjármálafyrirtækja (bekendtgørelse og god skik for finansielle virksomheder, nr. 604 frá 26. júní 2003) sem byggist á lögum um fjármálafyrirtæki og nær hún til starfsemi allra fjármálafyrirtækja í Danmörku.

Í reglugerðinni er að finna almenn ákvæði um góða viðskiptahætti fjármálafyrirtækja og er m.a. gert ráð fyrir að allir meiri háttar samningar við viðskiptamenn séu skriflegir eða vistaðir á varanlegum miðli. Er jafnframt að finna upptalningu á hvað skuli koma fram í slíkum samningum, svo sem heimildir til breytinga á vöxtum og þjónustugjöldum. Reglugerðin fjallar einnig um ráðgjöf og upplýsingaskyldu fjármálafyrirtækja og inniheldur ýmsar sérreglur hvað varðar einstakar tegundir fjármálafyrirtækja. Hvað varðar ráðgjöf fjármálafyrirtækja er m.a. tiltekið hvenær hún skuli fara fram og að hún skuli miðast við þörf viðskiptamanns. Í reglugerðinni eru enn fremur sérreglur um ábyrgðarmenn og um upplýsingaskyldu tengda ábyrgðum.

Reglugerðin tók gildi 1. október 2003 en tiltekin ákvæði hennar er varða ábyrgðarmenn tóku gildi 1. apríl 2004.

Noregur

Í Noregi eru í gildi lög um fjármálasamninga (finansavtaleloven, nr. 46 frá 25. júní 1999) sem tóku gildi 1. júlí 2000. Í lögnum er tekið á grundvallaratriðum er varða réttindi og skyldur í viðskiptasambandi fjármálafyrirtækis og viðskiptamanna þeirra.

Með lögnum var staða neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum styrkt til muna. Þau ná til allra samninga um fjármálaþjónustu á sviði fjármálafyrirtækja og eru ófrávíkjanleg, sé viðskiptamaðurinn almennur neytandi.

Helstu atriði sem lögin fela í sér eru að einhliða réttur lánastofnana til að breyta skilmálum og kjörum er mjög takmarkaður og ber að setja fyrirvara um heimild til slíkra breytinga í skilmála, bann er lagt við sjálfskuldarábyrgðum, þ.e. eingöngu eru heimilaðar einfaldar ábyrgðir, ýmis formskilyrði eru varðandi ábyrgðir og bann er lagt

við skuldajöfnuði án heimildar. Einnig er í lögnum að finna reglur er varða form og efni samninga, upplýsingagjöf, uppgreiðslu lána, vaxtaútreikning og umsýslu- og þjónustugjöld.

Svíþjóð

Í Svíþjóð eru í gildi lög um samningsskilmála í neytendamálum (avtalsvillkorlagen SFS, 1994:1512) sem tóku gildi 1. janúar 1995 og ná þau til allra samningsskilmála á þessu sviði. Lögin hafa þann tilgang að gæta hagsmuna neytenda í stöðluðum samningum. Með lögnum var stefnt að því að ná betra jafnvægi milli hagsmuna fyrirtækja og neytenda, t.d. er þar að finna heimild til að fella niður samningsskilmála í stöðluðum samningum sem eru ósanngjarnir gagnvart neytendum. Neytendur hafa ætíð möguleika á að vísa deilumálum og kærnum til Almenna reklamationsnämnden sér að kostnaðarlausu. Lögin hafa m.a. leitt til þess að skilmálar banka í Svíþjóð eru eins í öllum meginatriðum.

Í Svíþjóð voru nýlega samþykkt lög um fjármálaráðgjöf til neytenda og öðlast þau gildi 1. júlí 2004. Lögin taka til ráðgjafar með fjármálagerninga og er í þeim m.a. að finna reglur um hæfi ráðgjafa, ákvæði um að ráðgjöfin skuli veitt skriflega svo að unnt sé að láta viðskiptamanni hana í té og ákvæði um undanþágu frá þeirri skyldu.

3.3 Viðhorfskönnun um bankaþjónustu

Nefndin taldi mikilvægt að kanna viðhorf almennings til þjónustu banka og sparisjóða. Í því skyni var Gallup falið að gera könnun sem fram fór á tímabilinu 6.–18. janúar 2004. Í úrtakinu voru 1276 Íslendingar á aldrinum 18–75 ára af öllu landinu, úr þjóðskrá. Svarhlutfall var 63,2%.

Helstu niðurstöður eru þessar:

- ✓ Almenn ánægja ríkir með þjónustu banka og sparisjóða. 77% landsmanna sögðust mjög eða frekar ánægð með þjónustuna en 10% voru óánægð. Ánægjan var mest hjá tekjulægsta hópnum og hjá þeim sem höfðu minnsta menntun.
- ✓ Það sem sérstaklega vakti ánægju fólks með banka og sparisjóði var persónuleg þjónusta, viðmót og framkoma starfsfólks, netbankar og greiðsluþjónusta. Óánægja var mest með há þjónustugjöld og vexti.
- ✓ Um 70% Íslendinga eru með yfirdráttarheimild á bankareikningi sínum og um 70% þeirra nýta hana. Samkvæmt því nýtir helmingur Íslendinga sér lán í formi yfirdráttar. Í um 78% tilfella taka bankar og sparisjóðir ekki tryggingar fyrir yfirdráttarheimildum.
- ✓ Um 30% Íslendinga hafa tekið skuldabréfalán í banka eða sparisjóði á síðustu þremur árum og um 10% hafa tekið fleiri en eitt skuldabréfalán. 45% lánanna voru með veði, 42% með ábyrgð annarra og um 15% voru án tryggingar.
- ✓ 82% þeirra Íslendinga sem tóku skuldabréfalán á síðustu þremur árum töldu að bankinn eða sparisjóðurinn hefði staðið sig vel við lánveitinguna en 13% töldu að illa hefði verið staðið að henni. Einkum var fundið að upplýsingagjöf bankans.
- ✓ 45% þeirra sem tóku lán á síðustu þremur árum töldu sig fylgjast vel með þróun vaxta á lánum sínum. Sama hlutfall kvaðst fylgjast illa með vaxtaþróun. Þeir sem eldri eru fylgjast betur með þróun vaxta. Eins fylgjast þeir betur með vaxtaþróun sem hafa meiri menntun.
- ✓ 25% Íslendinga hafa keypt verðbréf í gegnum fjármálafyrirtæki á síðustu þremur árum. Telja 58% þeirra að fjármálafyrirtækið hafi staðið sig vel í viðskiptunum en 25% illa. Gagnrýni laut aðallega að upplýsingum og ráðgjöf.
- ✓ Einungis 15% landsmanna vissu að starfrækt væri úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Karlar, höfuðborgarbúar og þeir sem eldri eru vissu frekar

um tilvist nefndarinnar. Um tveir þriðju hlutar þeirra sem svöruðu myndu fyrst leita til lögmanna ef þeir ættu í ágreiningi við fjármálafyrirtæki.

- ✓ Um 6% aðspurðra höfðu átt í ágreiningi við fjármálafyrirtæki á síðustu þremur árum.
- ✓ Um 32% þjóðarinnar eru í ábyrgð fyrir fjárskuldbindingum þriðja aðila. Um niðurstöður könnunar um ábyrgðir er fjallað ítarlegar í næsta kafla.

3.4 Persónuábyrgðir

Meðal þeirra neytendamála sem hvað mest hafa verið í brennidepli eru ábyrgðir einstaklinga til tryggingar lánum. Hefur ýmsum þótt staða ábyrgðarmanna gagnvart lánveitendum veik. Viðskiptaráðherra skipaði nefnd árið 1996 til að fara yfir framkvæmd ábyrgðarveitinga og gera tillögur til úrbóta. Nefndin taldi að grípa bæri til aðgerða til að draga úr veitingu lána með ábyrgð þriðja aðila. Ekki náðist samkomulag um það til hvaða aðgerða ætti að grípa. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu, að gerðri könnun á persónuábyrgðum, að um 90 þúsund einstaklingar yfir 18 ára aldri væru í ábyrgð fyrir fjárskuldbindingum þriðja aðila. Nefndin taldi að brýnt væri að lánveitendur fengju betri aðgang að upplýsingum um skulda- og vanskilastöðu lántaka. Aukinn aðgangur lánveitenda að upplýsingum um lántaka gæti stuðlað að bættri stöðu ábyrgðarmanna og betra viðskiptasiðferði.

Samkomulag um notkun ábyrgða

Í kjölfar starfa nefndarinnar var hafin vinna við gerð samkomulags um notkun sjálfskuldarábyrgða. Jafnframt voru gerðar breytingar á aðgengi banka og sparisjóða að upplýsingum um skulda- og vanskilastöðu lántaka. Samkomulagið var undirritað árið 1998. Markmiðið með samkomulaginu var að draga úr vægi ábyrgða einstaklinga og að lánveitingar yrðu miðaðar við greiðslugetu greiðanda og eigin tryggingar hans. Með samkomulaginu voru settar meginreglur til verndar ábyrgðarmönnum í þeim tilvikum er skuldaábyrgð eða veð í eigu annars einstaklings er sett til tryggingar fjárhagslegri skuldbindingu. Í samkomulaginu voru einnig ákvæði um skyldumat á greiðslugetu greiðanda undir ákveðnum kringumstæðum og ákvæði um upplýsingagjöf til ábyrgðarmanna.

Samkomulagið var endurskoðað árið 2001. Meginbreytingin var sú að bætt var við ákvæði um að tilkynna skyldi ábyrgðarmanni um hver áramót hvaða kröfum hann væri í ábyrgð fyrir, hverjar eftirstöðvar væru, hvort þær væru í vanskilum og þá hversu miklum. Samkvæmt samkomulaginu ber fjármálafyrirtæki að tilkynna ábyrgðarmanni, helst innan 30 daga frá greiðslufalli, um vanskil á skuldbindingu sem hann er í ábyrgð fyrir. Óheimilt er að breyta skilmálum láns sem tryggt er með skuldaábyrgð eða veði nema með samþykki ábyrgðarmanns. Undir samkomulagið skrifuðu viðskiptaráðherra, fulltrúi Neytendasamtakanna, fulltrúi Samtaka banka og verðbréfa-fyrirtækja og fulltrúi Sambands íslenskra sparisjóða.

Segja má að samkomulagið hafi nú slitið barnsskónum og öðlast sess sem almenn viðmiðun um góða viðskiptahætti.

Könnun á notkun ábyrgða

Nefndin taldi mikilvægt að fá upplýsingar um hvort samkomulagið og breytt framkvæmd í bankakerfinu hefðu leitt til fækkunar ábyrgðarmanna. Í því skyni lét nefndin gera sams konar könnun á ábyrgðum og árið 1996.

Helstu niðurstöður skoðanakönnunarinnar, sem framkvæmd var af Gallup fyrir nefndina, eru sem hér segir:

- ✓ 32% Íslendinga eru í ábyrgðum fyrir fjárskuldbindingum nú, en voru 36% fyrir átta árum. Karlar og eldra fólk er frekar í ábyrgðum en yngra fólk. Ekki greinist munur eftir búsetu, fjölskyldutekjum eða menntun.
- ✓ 24% Íslendinga eru í ábyrgðum fyrir bankalánnum nú en voru 29% fyrir átta árum. Heldur fleiri eru í ábyrgðum fyrir námslánnum nú en fyrir átta árum.
- ✓ 11% hafa greitt skuld vegna ábyrgðar á síðustu fimm árum en 10% höfðu gert það árið 1996.
- ✓ Tveir þriðju hlutar Íslendinga væru tilbúnir til að veita upplýsingar um öll fjármál sín svo að bankar og sparisjóðir gætu metið greiðslugetu þeirra.
- ✓ Um helmingur Íslendinga er mótfallinn því að ganga í ábyrgð fyrir sína nánustu til að þeir geti tekið lán í eigin nafni en 38% er því fylgjandi.
- ✓ 46% Íslendinga eru hlynnt því að banna bönkum og sparisjóðum að taka sjálf-skuldarábyrgðir en hlutfall andvígra er 41%.

Könnun Reiknistofu bankanna á fjölda ábyrgða

Nefndin fól Reiknistofu bankanna að taka saman upplýsingar um ábyrgðarmenn úr víxla- og skuldabréfakerfum sínum.

Samkvæmt niðurstöðum Reiknistofu bankanna voru 72 þúsund ábyrgðarmenn á víxlum og skuldabréfum í bankakerfinu árið 1996, sem þýddi að ábyrgðarmenn voru á 68% víxla og skuldabréfa. Árið 2004 voru ábyrgðarmenn 56 þúsund og hafði þá fækkað um 16 þúsund frá 1996. Voru ábyrgðarmenn á rúmlega 52% allra lána eins og sést í töflunni hér að neðan:

	1996	2004
Fjöldi víxla og skuldabréfa	139.390	142.067
Fjöldi bréfa með ábyrgð	94.123	75.180
Hlutfall bréfa með ábyrgð	67,5%	52.3%
Fjöldi ábyrgðarmanna	72.186	56.132
Meðalábyrgð í þús. kr.	975	851