

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 29. nóvember 2019
Tilvísun: 2019110018

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, o.fl.

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvubréfs frá allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis dags. 11. nóv. 2019 þar sem óskað var eftir umsögn stofnunarinnar um tvö lagafrumvörp, þ.e. annars vegar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (330. mál) og hins vegar frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (331. mál). Hér á eftir fylgja athugasemdir Fjármálaeftirlitsins vegna umræddra lagafrumvarpa.

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (330. mál)

Almennt um frumvarpið

Með frumvarpinu er m.a. stefnt að því að innleiða 9. og 10. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2017/2394 þannig að ýmsar stofnanir fái heimildir til að beita úrræðum til rannsóknna og framfylgdar með það fyrir augum að vernda neytendur. Í 12. og 13. gr. frumvarp er vikið að heimildum Fjármálaeftirlitsins og miðast umsögn stofnunarinnar við þessu tvö ákvæði frumvarpsins, en vikið að öðrum ákvæðum eftir því sem ástæða þykir til.

Athugasemdir varðandi einstakar greinar frumvarpsins

Um 12. gr.: Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að á eftir orðinu „fjármálastarfsemi“ í 20. gr. laga nr. 33/2005 komi „ef ekki er mælt fyrir um annað í lögum þessum“. Óháð framangreindri tillögu um breytingu á ákvæðinu telur Fjármálaeftirlitið ákveðna annmarka vera á 20. gr. laganna, þannig að gera þurfi frekari breytingar á ákvæðinu, sbr. hér í framhaldinu.

Samkvæmt 20. gr. laga nr. 33/2005 fer Fjármálaeftirlitið með eftirlit með framkvæmd laganna. Gildissvið laganna nær til fjarsölusamninga um fjármálaþjónustu og markaðssetningu sem miðar að slíkum samningum, sbr. 4. tölul. 4. gr. laganna. Skilgreining á „fjármálaþjónustu“ í 4. tölul. 4. gr. laganna er hins vegar ekki nægilega skýr að mati Fjármálaeftirlitsins. Nær hún t.a.m. til þjónustu sem, sé hún veitt ein og sér, fellur *ekki* undir hugtakið „fjármálastarfsemi“ í 2. mgr. 1. gr., sbr. 2. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og getur tekið til aðila sem falla *ekki* undir hugtakið „eftirlitsskyldur aðili“ skv. 3. mgr. 1. gr., sbr. 2. gr. laga nr. 87/1998. Þá virðist skilgreiningin, í þeim tilvikum þegar þjónusta er veitt með öðrum hætti en með gerð fjarsölusamnings, að einhverju leyti ná til starfsemi aðila sem falla undir eftirlit Neytendastofu.

Sú staðreynd að Fjármálaeftirlitinu er með lögum nr. 33/2005 ætlað að hafa eftirlit með fjarsölu-samningum vegna tiltekinna tegunda fjármálaþjónustu, *sem alla jafna væri ekki undir eftirliti þess ef hún er veitt með öðrum hætti en fjarsölu*, bendir til að mögulega séu hlutverkabundin valdmörk stofnana ekki virt að þessu leyti. Til að mynda hefur Neytendastofa eftirlit með framkvæmd laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda og laga nr. 33/2013 um neytendalán, en í báðum lögum er vísað til laga um fjarsölu fjármálaþjónustu, þ.e. laga nr. 33/2005, og kveðið á um hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að aðilar teljist hafa uppfyllt tiltekin ákvæði laga nr. 33/2005 þegar veitt er þjónusta sem fyrrgreind lög kveða á um. Því er ljóst að ákveðin skörun er til staðar á löggjöf þar sem Neytendastofa hefur eftirlit með framkvæmd laganna og lögum nr. 33/2005 hvar Fjármálaeftirlitinu einu er ætlað að hafa eftirlit með framkvæmd laganna.

Fjármálaeftirlitið vill af þessu tilefni benda á að vert væri að skoða hvort betur færi á því ef eftirlit með framkvæmd laganna gagnvart aðilum, *sem falla undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins skv. lögum nr. 87/1998*, væri hjá Fjármálaeftirlitinu, en að eftirlit með framkvæmd laganna *vegna annarra aðila sem stunda fjarsölu á fjármálaþjónustu* verði hjá Neytendastofu.

Á grundvelli framangreinds mælir Fjármálaeftirlitið fyrir því að 20. gr. laga nr. 33/2005 hljóði svo:

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara vegna þeirra aðila sem falla undir eftirlit þess skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins gilda ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi ef ekki er mælt fyrir um annað í lögum þessum.

Neytendastofa hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara vegna annarra aðila en tilgreindir eru í 1. mgr. Um eftirlit Neytendastofu gilda ákvæði laga um neytendalán, ákvæði laga um fasteignalán til neytenda og ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, eftir því sem við á hverju sinni.

Ef fallist er á framangreinda breytingu yrði jafnframt að breyta 13. gr. a-d í frumvarpinu með þeim hætti að þær heimildir sem Fjármálaeftirlitinu eru fengnar þar yrðu einnig fengnar Neytendastofu.

13. gr. a: Í 13. gr. a frumvarpsins er kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að gera prufukaup (*e. mystery shopping*) „undir fölsku nafni og auðkenni“. Greinin byggir á d)-lið 3. mgr. 9. gr. reglugerðar ESB nr. 2017/2394, þar sem kveðið er á um að viðeigandi stjórnvöld skuli hafa heimild til að kaupa vörur eða þjónustu undir *fölsku auðkenni* (*e. cover identity*). Aftur á móti segir í athugasemdum við 13. gr. a í greinargerð með frumvarpinu, þar sem vísað er til athugasemda við 5. gr. frumvarpsins, að með fölsku nafni sé átt við „annað nafn en nafn [viðkomandi stofnunar]“, en með fölsku auðkenni sé átt við „önnur auðkenni en nafn sem gefin eru upp við kaupin, t.d. tölvupóstfang“. Fjármálaeftirlitið telur að hér sé ákveðið ósamræmi sem sé ekki til þess fallið að auðvelda notkun þessa úrræðis, en auk þessa veki ákvæðið tiltekin álitaefni við framkvæmd, sbr. hér í framhaldinu.

Í framkvæmd verður ekki séð að hægt sé að beita þessu úrræði með öðru móti en að starfsmenn Fjármálaeftirlitsins noti *eigið nafn og kennitölu* til viðskipta, a.m.k. ekki að óbreyttum lögum. Ekki verður talið æskilegt að starfsmenn Fjármálaeftirlitsins og eftir atvikum annarra stofnana þurfi að leggja nöfn sín og kennitölur undir við framkvæmd eftirlits sem Fjármálaeftirlitinu og öðrum stofnunum er falið með lögum. Í ljósi þess, og til þess að hægt verði að nota það úrræði sem kemur m.a. fram í 13. gr. a frumvarpsins, leggur Fjármálaeftirlitið til að gerðar verði *breytingar á lögum*

og/eða reglugerðum sem gilda um Þjóðskrá. Framangreindar breytingar myndu gera stofnunum sem hafa til þess lagaheimild, kleift að sækja um fá útgefin nöfn og kennitölur frá Þjóðskrá, sem myndu hafa þann eina tilgang að nýta við þrúfukaup við eftirlit viðkomandi stofnunar. Útgáfa þessara nafna og kennitalna yrði til ákveðins tíma í senn, t.d. til nokkurra mánaða, og hefði ákveðinn og skýrt afmarkaðan tilgang.

Þá telur Fjármálaeftirlitið að orðalag í ákvæði sem fjallar um endurgreiðslu vegna þrúfukaupa þurfi að vera afgerandi um skyldu til endurgreiðslu vegna þrúfukaupa nema það hafi í för með sér verulegt óhagræði fyrir þjónustuveitanda. Vegna þessa gerir stofnunin eftirfarandi tillögu að breyttu orðalagi á 2. mgr. 13. gr. a:

Fjármálaeftirlitið skal fá endurgreiðslu vegna kaupa skv. 1. mgr. nema það hafi í för með sér verulegt óhagræði fyrir þjónustuveitanda.

13. gr. b: Í 13. gr. b í frumvarpsins er kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að taka bráðabirgðaákvæðanir um einstök mál. Við þá grein hefur stofnunin eftirfarandi athugasemdir.

Ákvæðið er óskýrt þar sem það skilgreinir ekki nánar hvað geti falist í bráðabirgðaákvörðunum stofnunarinnar. Í 14. tölulið inngangsorða reglugerðar ESB nr. 2017/2394 er að finna leiðbeiningar um inntak heimildarinnar. Við skoðun á því er ljóst að átt er við að viðeigandi stjórnvald geti tekið ákvarðanir til bráðabirgða vegna tiltekinna aðgerða sem að öðrum kosti kalla á að gerð sé krafa um lögbann, en um hið síðarnefnda er fjallað um í 13. gr. d frumvarpsins. Þetta eigi þó að vera hægt að gera í ákveðnum tilvikum með ákvörðun til bráðabirgða þegar þörf er á að bregðast hratt og á árangursríkan hátt við brotum, sérstaklega ef seljandi vöru eða þjónustu dylur auðkenni sitt eða færir sig til innan ESB eða til þriðja lands í þeim tilgangi að forðast aðgerðir lögbærra stjórnvalda. Tekið er fram að ákvarðanir til bráðabirgða eigi ekki að ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná fram tilgangi þeirra.

Nánar tiltekið er vísað til eftirfarandi ráðstafana í 14. tölulið inngangsorðanna:

- að stjórnvöld hafi vald til að taka ákvörðun um að efni á netskilfleti verði fjarlæggt eða að gerðar verði breytingar á því, og
- að stjórnvöld hafi vald til að taka ákvörðun um að birt verði að birt sé skýr viðvörðun til neytenda þegar þeir fara inn á netskilflöt.

Á grundvelli framangreinds leggur Fjármálaeftirlitið til að bætt verði við málsgrein, á eftir 1. mgr. 13. gr. b frumvarpsins, sem hljóði svo:

Ákvarðanir skv. 1. mgr. þessarar greinar geta t.d. varðað fjarlægingu á efni á netskilfleti eða gera breytingar á efni á netskilfleti eða kveða á um birtingu skýrrar viðvörðunar til neytenda þegar þeir fara inn á netskilflöt.

Hér mætti einnig nefna að mögulega mætti sameina 13. gr. b í frumvarpsins við 13. gr. d. að því leyti sem efni ákvæðanna falla saman, en í a-lið 2. mgr. síðargreinda ákvæðisins er fjallað um heimild til að krefjast lögbanns í ákveðnum tilvikum, t.a.m. vegna tveggja tilvika sem er fjallað um að ofan (en auk þess er að ofan kveðið á um heimild fyrir stjórnvald til að taka ákvörðun til bráðabirgða um breytingar á efni á netskilfleti).

13. gr. c. Í ákvæðinu er lagt til að Fjármálaeftirlitið hafi heimild til að ljúka málum með sátt sem það hefur til rannsóknar, enda sé ekki um gróft eða ítrekað brot að ræða. Þá segir í 2. mgr. að með sátt skv. 1. mgr. sé heimilt að skuldbinda aðila til að bjóða neytendum, sem orðið hafa fyrir áhrifum af broti, viðeigandi úrbætur. Staðreyndin er aftur á móti sú að í gildandi lögum nr. 33/2005 hefur Fjármálaeftirlitið engar heimildir til að beita stjórnvaldssektum gegn þeim sem brjóta gegn lögnum, eins og almennt á við um þau lög þar sem stofnunin hefur eftirlit með framkvæmd laganna. Í framkvæmd hefur Fjármálaeftirlitið aðeins gert sáttir við aðila þar sem kveðið er á um greiðslu ákveðinnar fjársektar aðila til ríkissjóðs, þó Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að ljúka máli með sátt um hvaðeina sem stofnunin geti tekið ákvörðun um. Á grundvelli þessa telur stofnunin ekki rökrétt að hafa almenna sátt heimild skv. 1. mgr. 13. gr. c frumvarpsins ef stofnunin hefur engar heimildir til að beita stjórnvaldssektum skv. lögum nr. 33/2005. Að mati Fjármálaeftirlitsins þarf því að breyta viðurlagakafla laga nr. 33/2005 til samræmis við þetta, sbr. 21. og 22. gr. í tillögu stofnunarinnar að breyttum V. kafla laganna sem er að finna hér á eftir.

Þá telur Fjármálaeftirlitið að gera þurfi frekari breytingar á V. kafla laganna, sem fjallar um eftirlit og viðurlög. Í tillögu fyrir neðan að breyttum V. kafla er gengið út frá þeirri forsendu að eftirlit með framkvæmd laganna og einnig beiting stjórnvaldssekta verði í höndum Fjármálaeftirlitsins annars vegar og Neytendastofu hins vegar, sbr. umfjöllun um 12. gr. frumvarpsins að ofan, sbr. 20. gr. í tillögunni fyrir neðan. Þá er gert ráð fyrir að beiting viðurlaga við brotum á lögnum verði í höndum framangreindra eftirlitsstofnana, í formi *stjórnvaldssekta*, en ekki að „gróf eða ítrekuð“ brot á lögnum leiði til refsingar fyrir dómstólum, eins og kveðið er á um í lögum nr. 33/2003 í dag, enda telur Fjármálaeftirlitið fullnægjandi að stjórnvaldssekt liggja við brotum á ákvæðum laganna. Þetta er mögulega ekki tæmandi talning á þeim ákvæðum sem æskilegt væri að bæta við viðurlagakaflann, en t.a.m. ef gera á brot á einstökum ákvæðum laganna refsiverð þarf að bæta við ákvæði um það auk öðrum ákvæðum, s.s. um samskipti Fjármálaeftirlitsins við lögreglu.

Tillaga Fjármálaeftirlitsins að breyttum V. kafla laga nr. 33/2005, m.a. í samræmi við þær athugasemdir sem fram koma að ofan, er að finna hér í framhaldinu. Rétt er að benda á að með þessum breytingum á viðurlagakaflanum er honum að mestu komið í það horf sem er á viðurlagaköflum annarra laga þar sem Fjármálaeftirlitinu er falið eftirlit með framkvæmd laganna.

V. kafli. Eftirlit og viðurlög.

20. gr. Eftirlit.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara vegna þeirra aðila sem falla eftirlit þess skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins gilda ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Neytendastofa hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara vegna annarra aðila en tilgreindir eru í 1. mgr. Um eftirlit Neytendastofu gilda ákvæði laga um neytendalán, ákvæði laga um fasteignalán til neytenda og ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, eftir því sem við á hverju sinni.

20. gr. a-d

[Sjá texta frumvarpsins að teknu tillit til framangreindra athugasemda Fjármálaeftirlitsins.]

21. gr. Stjórnvaldssektir.

Eftirlitsaðilar skv. 20. gr. laganna geta lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn eftirtöldum ákvæðum laga þessara og reglugerðum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra:

1. 5.-10. gr. laganna um upplýsingaskyldu,
2. 18. gr. laganna um bann við notkun tiltekinna fjarskiptaaðferða.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 100 þús. kr. til 65 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 500 þús. kr. til 800 millj. kr. en geta þó verið hærrí eða allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktu ársreikningi lögaðilans eða 10% af síðasta samþykktu samstæðureikningi.

Við ákvörðun sekta samkvæmt ákvæði þessu skal m.a. tekið tillit til allra atvika sem máli skipta, þ.m.t. eftirfarandi:

- a. alvarleika brots,
- b. hvað brotið hefur staðið lengi,
- c. ábyrgðar hins brotlega hjá lögaðilanum,
- d. fjárhagsstöðu hins brotlega,
- e. ávinnings af broti eða taps sem forðað er með broti,
- f. hvort brot hafi leitt til taps þriðja aðila,
- g. hvers konar mögulegra kerfislegra áhrifa brotsins,
- h. samstarfsvilja hins brotlega,
- i. fyrri brota og hvort um ítrekað brot er að ræða.

Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af Fjármálaeftirlitinu eða Neytendastofu, eftir því sem við á, og eru þær aðfararhæfar. Sektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun álagningar þeirra skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Ef einstaklingur eða lögaðili brýtur gegn lögum þessum eða reglum settum á grundvelli þeirra, og fyrir liggur að hann hafi hlotið fjárhagslegan ávinning af broti, er heimilt að ákvarða hinum brotlega sektarfjárhæð sem getur, þrátt fyrir 1. og 2. másl. 3. mgr., orðið allt að tvöfaldri þeirri fjárhæð sem fjárhagslegur ávinningur hins brotlega nemur.

Þegar brot á lögum þessum er framið í starfsemi lögaðila, og í þágu hans, má leggja stjórnvaldssekt á lögaðilann án tillits til þess hvort sök verður sönnuð á fyrirsvarsmann eða starfsmann lögaðila. Hafi fyrirsvarismaður eða starfismaður gerst sekur um brot á lögum þessum má einnig leggja stjórnvaldssekt á lögaðilann ef brotið var í þágu hans.

Eftirlitsaðilar skulu, eftir því sem við á, vinna saman og samræma aðgerðir við beitingu viðurlaga.

22. gr. Sáttir.

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir eftirlitsaðila á grundvelli þeirra er eftirlitsaðila heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Eftirlitsaðilar setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Í sátt skv. 1. mgr. er heimilt að skuldbinda málsaðila til að bjóða neytendum sem hafa orðið fyrir áhrifum af brotinu viðeigandi úrbætur.

23. gr. Réttur grunaðs manns.

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kæru til lögreglu hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Eftirlitsaðila skulu leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

24. gr. Frestur til að leggja á stjórnvaldssekt.

Heimild eftirlitsaðila til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar eftirlitsaðili tilkynnir aðila um rannsókn á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að brotinu.

Um 13. gr. d: Sjá umfjöllun um 13. gr. b að ofan.

Frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (331. mál)

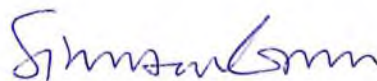
Fjármálaeftirlitið hefur ekki sérstakar athugasemdir við efni þessa frumvarps.

Virðingarfyllt,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ



Anna Mjöll Karlsdóttir



Sigurður Guðmundsson