

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga,
nr. 7/1936, með síðari breytingum (heimildir Neytendastofu).

Flm.: Jón Þór Ólafsson.

1. gr.

Á eftir 36. gr. d laganna kemur ný grein, 36. gr. e, svohljóðandi:

Neytendastofa fer með eftirlit með ákvæðum 36. gr. í neytendasamningum.

Ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu gilda um málsmeðferð Neytendastofu. Ákvæði VIII. kafla sömu laga gilda um heimildir Neytendastofu til upplýsingaöflunar, haldlagningar gagna, þagnarskyldu og afhendingar upplýsinga til stjórnvalda annarra ríkja.

Heimilt er að kæra ákvarðanir Neytendastofu til áfrýjunarnefndar neytendamála.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að Neytendastofu verði veitt heimild til að beita ákvæði 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936 (samningalög), í ákvörðunum sínum sé um neytendaviðskipti að ræða. Í því felst að telji Neytendastofa að samningur sem seljandi gerir við neytanda sé ósanngjarn í skilningi 36. gr. að virtum túlkunarreglum 36. gr. a – 36. gr. d, þá geti Neytendastofa með bindandi ákvörðun vikið samningi til hliðar í heild eða að hluta. Heimildin gildir aðeins um neytendaviðskipti, þ.e. þegar seljandi gerir samning sem er liður í atvinnurekstri hans en af hálfu kaupanda er samningurinn ekki gerður í atvinnuskyni, sbr. einnig 1. mgr. 36. gr. a.

Með lögum nr. 14/1995, um breytingu á samningalögum, voru innleidd ákvæði tilskipunar 93/13/EBE, um ósanngjarna skilmála í neytendasamningum, með 36. gr. a – 36. gr. d. Í 7. gr. tilskipunarinnar eru ákvæði um framfylgd reglna hennar. Í 1. mgr. 7. gr. kemur fram að aðildarríkin skuli tryggja, í þágu neytenda og samkeppnisaðila, að til séu réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í samningum seljenda eða veitenda við neytendur. Þá kemur fram í 2. mgr. að meðal þeirra leiða skuli vera ákvæði sem einstaklingur eða samtök, með réttmæta hagsmuni samkvæmt landslögum til að vernda neytendur, geti nýtt sér til aðgerða landslögum samkvæmt fyrir dómstólum eða þar til bærum stjórnvöldum til að fá úr því skorið hvort skilmálar, sem eru ætlaðir til almennrar notkunar, eru óréttmætir, og geti þannig beitt videigandi og árangursríkum leiðum til að hindra áframhaldandi notkun slíkra skilmála. Í inngangsorðum tilskipunarinnar kemur fram að þessir möguleikar feli þó ekki í sér fyrirframeftirlit á almennum skilyrðum í atvinnugreinum, þ.e. ekki eftirlit með samningsskilmálum sem framkvæmt er fyrir fram. Ekki er nú til staðar stjórnvald eða stjórnvöldum samkvæmt fyrirnefndu ákvæði tilskipunarinnar og

Því má telja leika vafa á því að íslensk stjórnvöld hafi innleitt tilskipun 93/13/EBE með fullnægjandi hætti. Með þessu frumvarpi er lagt til að Neytendastofu verði falið þetta hlutverk tilskipunarinnar enda almennur eftirlitsaðili á sviði neytendaréttar.

Almennt má skipta eftirliti á neytendaréttarsviði annars vegar í úrræði sem eru einkaréttarlegs eðlis og hins vegar allsherjarréttarlegs eðlis. Venja hefur verið fyrir því lengi vel að stjórnvöld beiti ekki einkaréttarlegum úrræðum, svo sem ógildingarreglum samningalaga eða gallareglum kaupalaga, í ákvörðunum sínum heldur þurfi samningsaðilar að leita sjálfir til dómstóla til að þeim reglum verði beitt um viðskipti þeirra. Eftirlit stjórnvalda hefur falist í allsherjarréttarlegum úrræðum sem sjá má af lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Í 1. gr. laganna segir að þau taki til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum og skv. 2. gr. taka þau til samninga, skilmála og athafna sem hafa eða er ætlað að hafa áhrif hér á landi. Skv. 4. gr. laganna fer Neytendastofa með eftirlit sem felst í því að framfylgja boðum og bönnum laganna, að ákveða aðgerðir gegn óréttmætum viðskiptaháttum og stuðla að auknu gegnsæi markaðarins. Í lögnum er ýmis háttsemi aðila á markaði bönnuð og Neytendastofa getur í ákvörðunum sínum sem teknar eru á grundvelli laganna fellt ákveðna háttsemi undir bannreglur laganna og þannig bannað hana. Til þess þurfa viðskiptahættir að vera óréttmætir eða villandi gagnvart neytendum. Getur það t.d. falist í villandi upplýsingum um vöru eða þjónustu eða með háttsemi sem brýtur í bága við góða þjónustu-hætti og er líkleg til að raska verulega fjárhagslegri hegðun neytenda.

Í mörgum tilvikum þar sem háttsemi aðila á markaði við eða eftir gerð tiltekinna samninga við neytendur er talin falla undir ákvæði laga nr. 57/2005 og því óréttmæt eða villandi gagnvart neytendum, vaknar sú spurning hvort það mundi teljast ósanngjarnt gagnvart neytanda að seljandi haldi samning sem inniheldur samningsákvæði sem Neytendastofa hefur með formlegri ákvörðun talið brjóta gegn lögum nr. 57/2005. Þessi aðstaða getur einnig komið upp vegna ákvarðana á grundvelli annarra laga sem Neytendastofa hefur eftirlit með og geta slíkir samningar verið í formi neytendalána, bindisamninga eða annarra samninga sem seljandi gerir í atvinnuskyni við neytendur. Til þess að 36. gr. samningalaga geti átt við þurfa skilyrði ákvæðisins, sem og eftir atvikum skilyrði ákvæða 36. gr. a – 36. gr. d, að eiga við. Með ákvörðun Neytendastofu nr. 25/2009 var samningsskilmáli í bílasamningi talinn brjóta gegn ákvæðum 5. og 8. gr. laga nr. 57/2005, samningsaðilum var bönnuð notkun samningsskilmálans og honum þar að auki vikið til hliðar með vísan til 1. mgr. 36. gr. samningalaga. Í málinu hafði viðskiptavinum seljanda verið boðin skilmálabreyting í kjölfar gengisfalls íslensku krónunnar til þess að greiðslubyrði lána mundi léttast. Af sama tilefni var almennum skilmálum breytt til samræmis við nýja skilmála seljandans án þess að viðskiptavinum væri sérstaklega gerð grein fyrir því. Í hinum nýja samningsskilmála fólst að seljandi gat einhliða breytt vaxtaálagi samningsins sem hafði áður verið fast. Í ákvörðuninni var talið að þessi háttsemi bryti gegn áður nefndum ákvæðum laga nr. 57/2005 og var samningsskilmálanum vikið til hliðar á grundvelli 1. mgr. 36. gr. samningalaga. Ákvörðun Neytendastofu var kærð til áfrýjunarnefndar neytendamála sem taldi í úrskurði sínum nr. 1/2010 að Neytendastofu skorti lagaheimild til að beita ákvæðum samningalaga í ákvörðunum sínum. Hvergi komi fram í samningalögum að Neytendastofa fari með eftirlit með þeim né sé á annan hátt vísað til opinbers eftirlits með lögnum. Þá er rakið að markmið laga nr. 14/1995 hefði fyrst og fremst verið að tryggja framkvæmd einkaréttarlegra ákvæða tilskipunar 94/13/EBE en hinn allsherjarlegi þáttur hafi verið álitinn innleiddur með samkeppnislögum, nr. 8/1993. Með hliðsjón af lögætisreglu stjórnsýsluréttar segir að að óbreyttum samningalögum geti Neytendastofa ekki gripið inn í einkaréttarlegt samband

samningsaðila með þeim hætti sem gert var. Stofnunin geti lýst yfir broti á lögum nr. 57/2005 og geti bannað tiltekna háttsemi en hins vegar ekki vikið umræddum samningsatriðum til hliðar á grundvelli samningalaga þar sem lagaheimild til þess skorti. Var ákvörðun Neytendastofu því felld úr gildi að því leyti sem sneri að beitingu 36. gr. samningalaga.

Almennt ber að gæta varúðar við að færa stjórnvöldum vald til að taka bindandi ákvarðanir um lögskipti tveggja aðila í ljósi meginreglna samningaréttar um samningsfrelsi og skuldbindingargildi samninga. Aðeins á vissum sviðum getur verið réttlætanlegt að færa stjórnvöldum slíkt vald og er neytendaréttarsvið eitt þeirra. Það sem einkennir neytendaviðskipti er ójöfn staða samningsaðila. Seljandi býr að jafnaði yfir betri þekkingu á þeirri vöru og þjónustu sem hann selur og er í sumum tilfellum sérfróður aðili þar um. Á það sérstaklega við í viðskiptum neytenda við fjármálafyrirtæki þar sem gerðir eru flóknir samningar með stöðluðum samningsskilmálum sem seljandi semur og býr yfir sérþekkingu á. Þá er einnig ljóst að mikill munur er á fjárhagslegri stöðu neytanda annars vegar og fjármálafyrirtækis hins vegar. Dómsmál eru kostnaðarsöm og yfirleitt er ekki á færi hins almenna neytanda að reka dómsmál gegn stórum fyrirtækjum. Flutningsmaður telur því mikilvægt að Neytendastofu verði veitt heimild til að beita 36. gr. samningalaga á bindandi hátt í neytendaviðskiptum enda mundi það auka neytendavernd til muna og þá sérstaklega á fjármáلامarkaði þar sem skort hefur á hana.