

Nd.

767. Frumvarp til laga

[331. mál]

um þjónustustarfsemi.

(Lagt fyrir Alþingi á 94. löggjafarþingi 1973—1974.)

1. gr.

Lög þessi taka til atvinnurekstrar á sviði þjónustu, sem ekkí er bundin í sérstökum lögum og sem skiptir verulegu máli fyrir neytendur í landinu.

2. gr.

Tilgangur laga þessara er að tryggja, eftir því sem tók eru á:

1. Að neytendur í landinu eigi vól á sem bestri þjónustu.
2. Að þeir aðilar, sem fást við atvinnurekstur á sviði þjónustu, geti uppfyllt þær skyldur, sem slíkur rekstur leggur þeim á herðar gagnvart viðskiptavinum sínum og samfélaginu.

3. gr.

Hver einstaklingur, sem fullnægir eftirgreindum skilyrðum, hefur rétt til þess að stunda atvinnurekstur á sviði þjónustu:

1. Er heimilisfastur á Íslandi og hefur verið það síðasta árið.
2. Er fjárráða og hefur forræði á búi sínu.
3. Fullnægir að öðru leyti þeim skilyrðum, sem sett eru eða sett kunna að verða lögum samkvæmt eða í reglugerðum til þess að mega reka starfsemina.

4. gr.

Nú vill félag eða stofnun stunda atvinnurekstur á sviði þjónustu og skal þá svo með fara:

1. Ef nokkrir félagar eða allir bera ábyrgð á skuldbindingum félags, þá skulu þeir allir, sem fulla ábyrgð bera, vera þeim kostum búnir, sem í 3. gr. segir.

2. Ef enginn félagi ber fulla ábyrgð á skuldbindingum félags, skal það eiga heimilisfang og varnarþing hér á landi, enda fullnægi framkvæmdastjórar, stjórnendur og fulltrúar félags skilyrðum 3. gr. Ef félag er hlutafélag, skal ennfremur meira en helmingur hlutafjárins vera eign manna, búsettra á Íslandi, enda sé ekkert það í samþykktum félags, er brjóti í bága við íslensk lög.

5. gr.

Heimilt er ráðherra að veita undanþágu frá ákvæðum 1. tl. 3. gr. og ákvæðum 4. gr., enda standi sérstaklega á.

6. gr.

Hverjum þeim, sem stundar atvinnurekstur á sviði þjónustu, ber að hafa fasta starfsstöð eða starfsstöðvar og ber að tilkynna heimilisfang slíkrar starfsstöðvar og breytingu á því heimilisfangi til Hagstofu Íslands.

7. gr.

Ráðherra getur sett reglugerðir um atvinnurekstur á sviði þjónustu, þegar nauðsyn ber til vegna tillits til neytenda í landinu. Má þar m. a. kveða á um ábyrgð og skilaskyldu aðila svo og annað, er snertir væntanlega viðskiptamenn aðila. Ef þurfa þykir, er ráðherra heimilt að ákveða í reglugerðum, að réttur til að stunda tiltekna greinar atvinnurekstrar á sviði þjónustu skuli háður leyfum.

8. gr.

Brot á lögum þessum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim, varða sektum. Séu sakir miklar eða brot ítrekað, má svipta sökunaut réttindum til starfsemi eða leyfisbréfi, tímabundið eða ævilangt.

9. gr.

Með mál vegna brota á lögum þessum eða reglugerðum, settum samkvæmt þeim, skal farið að hætti opinberra mála.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Lagafrumvarp þetta er samið af nefnd, er viðskiptaráðherra skipaði hinn 20. nóvember 1972 til að athuga hvaða reglur væri rétt og tiltækilegt að setja til verndar rétti neytenda. Í nefndinni eiga sæti Arnmundur Backman, lögfræðingur, sem er formaður nefndarinnar, Björn Baldursson, framkvæmdastjóri og Gylfi Knudsen, fulltrúi í viðskiptaráðuneytinu.

A. Almennt yfirlit.

Um ýmiskonar atvinnustarfsemi hafa verið sett sérstök lög, þar sem m. a. er kveðið á um skilyrði til þess að geta öðlast réttindi til þess að stunda atvinnuna, réttindi og skyldur þeirra aðila, sem heimild hafa til að stunda atvinnuna og önnur þau atriði, sem löggjafinn hefur talið ástæðu til að taka fram um viðkomandi atvinnugreinar.

Helstu lög í þessum efnunum eru eftirfarandi:

- l. 41/1968 um verslunaratvinnu,
- l. 79/1971 um iðju og iðnað,
- l. 53/1963 um veitingasölu, gististaðahald o. fl.,
- l. 4/1969 um ferðamál,

- 1. 83/1966 um skipulag á fólksflutningum með bifreiðum,
- 1. 68/1969 um loðdýrarækt,
- 1. 80/1969 læknaölg,
- 1. 7/1929 um tannlækningar,
- 1. 31/1970 um dýralækna,
- 1. 17/1933 ljósmæðralög,
- 1. 61/1942 um málflytjendur,
- 1. 89/1953 um löggilta endurskoðendur,
- 1. 47/1938 um fasteignasölu,
- 1. 30/1963 lyfsöslög,
- 1. 73/1968 um rétt manna til að kalla sig verkfræðinga, húsameistara, tækni-fræðinga eða byggingafræðinga.
- 85. gr. 1. 40/1968 umferðarlagá sbr. og reglur nr. 127/1960 um leigu á skráningarskyldum ökutækjum til mannflutninga án ökumanns.
- 1. 24/1973 námulög,
- 1. 26/1973 um váttryggingastarfsemi.

Upptalning þessi er ekki tæmandi, en helstu laga um þessi efni er væntanlega getið. Af þessu yfirliti má ráða, að löggjafinn hefur talið nauðsynlegt að setja lög til eftirlits og aðhalds um afar margar og margvíslegar atvinnugreinar.

Um ýmis konar atvinnustarfsemi, sem almennt er flokkuð undir heitið þjónustustarfsemi, hafa þó engin fyrirmæli verið sett. Engin ákvæði eru því til um lágmarksskilyrði til þess að geta stundað slíka starfsemi, hvernig þeim, er atvinnustarfsemina stunda þer að haga sér gagnvart kaupendum þjónustunnar, eða yfirleitt kveðið á um réttindi og skyldur, sem sérstaklega eiga við um þetta svið.

Greinar atvinnurekstrar á sviði þjónustu eru margskonar og eflaust er misjöfu þörf aðhalds og eftirlits eftir því um hvaða grein er að ræða. Lágmarksskilyrði, sem gilda um atvinnurekstur á sviði þjónustu, virðast eiga fyllilega rétt á sér og ættu að verða til bóta.

Atvinnurekstur á sviði þjónustu, er margvíslegur, svo sem áður segir, en nokkur dæmi um slíka starfsemi má þó nefna: Efnalaugar, þvottahús, bón- og þvottastöðvar fyrir bifreiðar, hjólbarðaverkstæði, smurstöðvar, ryðvarnarverkstæði, teppalagningu, ýmis konar húsaveiðgerðir, sem ekki fellur undir iðnað, heilsuræktarstofur, gleraugnagerð, verkfæra- og vélaleiga, hreingerningar o. fl.

Þessi sundurleitu dæmi ættu að veita hugmynd um fjölbreytileika þess vettvangs, sem hér um ræðir og jafnframt sýna fram á, að hér er um atvinnugreinar að ræða, sem a. m. k. talsvert margar skipta hinn almenna neytanda miklu máli. Sé lítið á þennan vettvang í heild er vandséð, að góð ræksla hans skipti almenna neytendur minna máli en góð ræksla ýmissa þeirra atvinnugreina, sem lögbundnar eru.

Með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir því, að engan atvinnurekstur á sviði þjónustu, sem skiptir verulegu máli fyrir neytendur í landinu og ekki er háður sérstökum lögum, verði heimilt að reka nema uppfyllt séu skilyrði þau, er greinir í frumvarpinu og reglugerðum settum skv. því, ef það verður að lögum. Frumvarpið gerir ráð fyrir almennum lágmarksskilyrðum, sem aðilar verða að uppfylla til þess að geta öðlast rétt til að reka atvinnu á sviði þjónustu. Skilyrði þau, sem frumvarpið sjálft kveður á um, eru alger lágmarksskilyrði, sem ætti að þykja sjálfsagt, að hver sá aðili, sem einhvern atvinnurekstur stundar, uppfyllti. Í frumvarpinu er að auki heimild til þess að setja reglugerðir, þar sem sett yrðu frekari skilyrði, ef þörf þætti vera á því svo og kveðið á um önnur atriði, svo sem ábyrgð og skilaskyldu aðila.

B. Athugasemdir og skýringar við einstakar greinar.

Um 1. gr.

Í greininni er fjallað um gildissvið laganna og er lögnum ætlað að ná til atvinnurekstrar á sviði þjónustu. Sú takmörkun er gerð, að sú þjónustustarfsemi, sem

háð er sérstökum lögum, fellur ekki undir þetta frumvarp. Rétt þykir að takmarka gildissvið við þær greinar þjónustustarfsemi, sem hafa verulega þýðingu fyrir neytendur í landinu.

Um 2. gr.

Í þessari grein frumvarpsins felst stefnuyfirlýsing um þau meginmarkmið, sem ætlað er að ná með setningu laganna.

Í fyrri tölulið greinarinnar er tilgangur laganna sagður að tryggja, eftir því sem tók eru á, að neytendur í landinu eigi vól á sem bestri þjónustu, en þjónustustarfsemi ýmiss konar nú á tímum er orðin það umfangsmikil, að neytendur skiptir það miklu, að þessi mál séu í sem bestu horfi. Skv. síðari tölulið greinarinnar er það markmið laganna, að þeir sem stunda atvinnurekstur á sviði þjónustu, geti uppfyllt þær skyldur, sem slíkur rekstur leggur þeim á herðar gagnvart viðskiptavinunum og samfélaginu. Margvíslegar kröfur eru gerðar í nútímaþjóðfélagi á hendur atvinnurekstri á sviði þjónustu. Um skyldur atvinnurekstrar á sviði þjónustu gagnvart viðskiptavinunum verður einkum fjallað í reglugerðum, sem settar kunna að verða um einstakar greinar þjónustustarfsemi, þar sem tæpast er unnt að setja fram almennar reglur um þau efni vegna þess, hve þjónustugreinar margar hverjar eru ólíkar og þörfin misjöfn fyrir aðhald og eftirlit.

Um 3. gr.

Grein þessi fjallar um þau skilyrði, sem einstaklingur verður að uppfylla til þess að hafa rétt til að stunda atvinnurekstur á sviði þjónustu. Skilyrðin í 1. og 2. tl. greinarinnar, þ. e. a. s. heimilisfesti á Íslandi, fjárræði og fjárforræði, sýnast ekki þarfnast sérstaks rökstuðnings. Þess má þó geta, að í l. 41/1968 um verslunaratvinnu er íslenskt ríkisfang gert að skilyrði til þess að geta fengið verslunarleyfi, en hins vegar er íslenskt ríkisfang ekki skilyrði fyrir því að geta öðlast iðjuleyfi eða leyfi til veitingasölu og gististaðahalds. Nefndin telur of strangt, að íslenskt ríkisfang verði gert að almennu skilyrði og leggur því til, að heimilisfesti á Íslandi verði látin nægja í þessum efnum, þó þannig, að viðkomandi verður að hafa verið heimilisfastur á Íslandi síðasta árið, áður en hann hefur atvinnurekstur á sviði þjónustu. Er þetta hliðstætt því sem gildir um iðju og veitingasölu og gististaðahald.

Erlendir menn verða að fá leyfi félagsmálaráðherra (atvinnurekstrarleyfi) til þess að vinna sjálfstætt eða starfrækja atvinnufyrirtæki á Íslandi sbr. 6. gr. l. 39/1951 um rétt erlendra manna til að stunda atvinnu á Íslandi. Samkvæmt sömu lagagrein þurfa erlendir menn ekki á leyfi félagsmálaráðherra að halda, þegar starfinn er framkvæmdar samkvæmt sérstakri löggildingu eða leyfi annarra stjórnvalda lögum samkvæmt. Þótt frumvarp þetta yrði að lögum, myndu erlendir menn samt sem áður þurfa leyfi félagsmálaráðherra til starfrækslu atvinnurekstrar á sviði þjónustu á Íslandi, nema þar sem ákveðið hefur verið í reglugerðum á grundvelli 7. gr. frumvarps þessa, að réttur til að stunda atvinnurekstur á sviði þjónustu, skuli háður leyfum.

3. tl. þessarar greinar gerir ráð fyrir því, að frekari skilyrði til þess að geta öðlast leyfi til starfrækslu þjónustustarfsemi í atvinnuskyni, kunni að verða sett. Má í því efni benda á 7. gr. frumvarps þessa, þar sem ráðherra er veitt heimild til þess að setja reglugerðir um atvinnurekstur á sviði þjónustu, þegar nauðsyn ber til vegna tillits til neytenda í landinu.

Um 4. gr.

Í þessari grein eru ákvæði um skilyrði, sem félög eða stofnanir þurfa að fullnægja til þess að geta öðlast rétt til að stunda atvinnurekstur á sviði þjónustu.

Verði sett ákvæði í reglugerðum um einstakar greinar þjónustustarfsemi sbr. 7. gr. frumvarpsins, t. d. um þekkingu, væri e. t. v. of strangt að heita þvílíkum skilyrðum um alla þá, sem nefndir eru í 4. gr. þessa frumvarps og yrði þá í reglugerðunum sjálfum unnt að kveða á um, hverjir þurfi að fullnægja slíkum skilyrðum, en þvílík skilyrði í reglugerðunum yrðu nánast efnisatriði 3. tl. 3. gr. frumvarpsins.

Það skilyrði, að hlutafé skuli að meiru en helmingi vera eign manna, búsettra á Íslandi, þegar hlutafélag vill stunda atvinnurekstur á sviði þjónustu, á sér hliðstæður í l. 41/1968 um verslunaratvinnu og l. 79/1971 um iðju og iðnað, svo að dæmi séu nefnd. Nokkuð er á reiki, hvaða skilyrði eru sett í þessum efnunum í íslenskri atvinnulöggjöf. Hlutafélagalögin sjálf hafa ekki að geyma almenna reglu um hámarkshlutafjáreign erlendra aðila í íslenskum hlutafélögum. Í hinum ýmsu sérlögum um einstakar atvinnugreinar eru hins vegar víða gerðar kröfur til hlutafélaga í þessa átt, að því er varðar rétt þeirra til að stunda viðkomandi atvinnugrein, svo sem áður greinir um verslunaratvinnu og iðju. Sum sérlög um atvinnustarfsemi hafa þó engin ákvæði um hámarkshlutafjáreign erlendra aðila í íslenskum hlutafélögum.

Um 5. gr.

Undanþáguheimildir þessar eru hliðstæðar undanþáguheimildum í l. 41/1968 um verslunaratvinnu og l. 79/1971 um iðju og iðnað, sem settar voru vegna aðildar Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu. Rétt þykir, að ráðherra hafi heimild til að veita undanþágur frá þessum ákvæðum, þó með þeirri takmörkun, að sérstaklega verður að standa á til þess, að unnt sé að heimila undanþágu.

Um 6. gr.

Grein þessi þarfnast ekki skýringa.

Um 7. gr.

Grein þessi gerir ráð fyrir valdi ráðherra til handa að setja sérstakar reglugerðir um einstakar tegundir atvinnurekstrar á sviði þjónustu, þegar nauðsyn ber til vegna tillits til neytenda í landinu. Nauðsyn kann að bera til að veita sumum þjónustugreinum meira aðhald en öðrum og er því rétt, að ráðherra hafi vald til þess að kveða á um slíkt í reglugerðum um hverja tegund þjónustustarfsemi fyrir sig. Kemur til álita í þessu sambandi að setja frekari skilyrði fyrir því að geta öðlast rétt til að stunda atvinnurekstur á sviði þjónustu, sbr. athugasemdir við 3. tl. 3. gr. frumvarps þessa, svo og að setja ákvæði til verndar viðskiptamönnum viðkomandi þjónustugreinar, m. a. um ábyrgð og skilaskyldu o. fl.

Gert er ráð fyrir því, að í sumum tilvikum kunni nauðsyn að bera til þess að binda rétt til þess að stunda atvinnurekstur á sviði þjónustu við sérstök leyfi og er gert ráð fyrir slíkri heimild til leyfisbindingar í reglugerðum í þessari grein frumvarpsins. Eins og orðalag greinarinnar ber með sér, yrði einungis í undantekningar-tilfellum um leyfisbindingu að ræða.

Grein þessi er höfuðatriði frumvarpsins, þar sem meginmarkmið þess er að afla ráðherra heimildar til þess að setja reglugerðir um einstakar greinar atvinnurekstrar á sviði þjónustu, þegar nauðsyn ber til vegna tillits til neytenda í landinu. Þar sem þjónustugreinar þær, sem hér um ræðir, eru svo margvíslegar og þörfin misjöfn fyrir aðild og eftirlit svo og breytingar tíðar á þessu sviði, er nauðsynlegt að skipa málum þessum í einstökum atriðum með reglugerðum.

Um 8. gr., 9. gr. og 10. gr.

Þarfnast ekki skýringa.