

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

SÍÐUMÚLA 13  
108 REYKJAVÍK  
SÍMI 545 1200  
TELEFAX 545 1212  
ns@ns.is  
PÓSTHÓLF 8160  
128 REYKJAVÍK

Reykjavík, 7. apríl 2005

**Efni: Umsögn Neytendasamtakanna um frumvarp til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda, 592. mál.**

### **Almennt**

Neytendasamtökin hafa um árábil barist fyrir stofnun embættis umboðsmanns neytenda til samræmis við það sem þekkist á öðrum Norðurlöndum. Með fyrirbyggjandi frumvarpi stendur til að setja á fót nýja stofnun, Neytendastofu, til að taka við hluta verkefna Samkeppnisstofnunar og þeim verkefnum sem nú eru unnin hjá Löggildingarstofu. Í öðru lagi er lagt til með frumvarpinu að sett verði á stofn embætti talsmanns neytenda. Yfirlýst markmið frumvarpsins er að efla starf að neytendamálum og auka neytendavernd. Neytendasamtökin fagna þessu markmiði stjórnvalda en óttast að sú skipan mála sem frumvarpið leggur til sé ekki sú heppilegasta eða sú sem sé best til þess fallin að vernda hagsmuni neytenda.

### **Tillögur Neytendasamtakanna**

Neytendasamtökin gera eftirfarandi breytingartillögur.

1. Neytendasamtökin leggja mikla áherslu á að fallið verði frá heitinu talsmaður neytenda og hið vel þekkta heiti umboðsmaður neytenda verði tekið upp þess í stað.
2. Neytendasamtökin leggja áherslu á að verkefni Löggildingarstofu verði ekki færð til Neytendastofu þar sem þau samrýmist illa verkefnum sem eðlilegt er að slík stofnun sinni.
3. Neytendasamtökin benda á að eðlilegt sé að stefnumótun neytendamála sé hjá Viðskiptaráðuneytinu og Alþingi en ekki hjá Neytendastofu eins og ráðgert er með frumvarpinu.
4. Neytendasamtökin leggja til að meginhlutverk umboðsmanns (talsmanns) neytenda verði að hafa eftirlit með lögum um óréttmæta viðskiptahætti eins og tíðkast annars staðar á Norðurlöndum.
5. Aðrar athugasemdir samtakanna lúta aðallega að því að veita umboðsmanni (talsmanni) frekari heimildir til samræmis við það sem þekkist á öðrum Norðurlöndum og efla sjálfstæði hans.

## **Talsmaður eða umboðsmaður neytenda**

Embættisheitið umboðsmaður hefur unnið sér traustan sess í hugum Íslendinga, enda hefur umboðsmaður Alþingis verið starfandi frá árinu 1988 og umboðsmaður barna frá árinu 1995. Annars staðar á Norðurlöndum eru einnig starfandi umboðsmenn þjóðþinga og ýmissa sérhópa, þar á meðal umboðsmenn neytenda.

Í því frumvarpi sem hér liggur fyrir er gerð tillaga um að embættisheitið talsmaður verði notað í stað umboðsmanns þar sem tillögur frumvarpsins falli ekki að öllu leyti að þeirri skilgreiningu sem yfirleitt er notuð um umboðsmenn. Munurinn felist aðallega í því að talsmanni neytenda sé hvorki ætlað að vinna að stefnumótun á sviði neytendamála eins og títt sé með umboðsmenn né heldur að vinna að því að gerðar verði rannsóknir á sviði neytendamála. Neytendasamtökin eiga mjög erfitt með að fallast á þessar skýringar. Þegar lög um umboðsmann Alþingis eru skoðuð kemur þar hvorki fram að hann skuli vinna að stefnumótun á sviðinu né að hann skuli beita sér sérstaklega fyrir rannsóknum. Ekki er heldur hægt að sjá af dönsku markaðslögunum (lov om markedsføring nr. 699 af 17. juli 2000) að danska umboðsmanninum sé sérstaklega falin stefnumörkun í neytendamálum eða að honum sé með lögum gert að vinna að rannsóknum á sviði neytendamála. Ákveðin stefnumótun fer hins vegar fram þegar þessum störfum er sinnt, t.d. þegar gefn eru út álit og á það um öll ofangreind embætti. Að þessu leyti eru þessi embætti sambærileg og ekki hægt að fallast á að þau skuli bera sitt hvort heitið.

Í umræðu um umboðsmenn sérhópa er yfirleitt átt við óháða embættismenn sem:

- ✧ Taka við erindum vegna málefna sem heyra undir verksvið þeirra,
- ✧ eru talsmenn sérhópsins gagnvart stjórnvöldum og einkaaðilum,
- ✧ gefa út álitserðir,
- ✧ beita sér fyrir úrbótum,
- ✧ hafa frumkvæði að ábendingum um hvað betur megi fara og
- ✧ hafa almenn stefnumarkandi áhrif í þágu þeirra þegna þjóðfélagsins sem þeir eru talsmenn fyrir.

Allt framanritað á við um embætti talsmanns neytenda sem lagt er til að sett verði á fót á Íslandi.

Uppbygging og hlutverk embættis talsmanns neytenda samkvæmt frumvarpsdrögunum er þar að auki nánast hið sama og embætti umboðsmanns barna sem starfandi hefur verið hérlandis í tæp tíu ár. Að mati Neytendasamtakanna ber að gefa embættismönnum með jafn sambærilega stöðu og hlutverk sama embættisheitið. Embættisheitið talsmaður þekkist hins vegar hvergi í íslenskri stjórnsýslu og er að mati Neytendasamtakanna óþarft nýyrði á því sviði. Auk þess telja Neytendasamtökin að opinber starfsmaður geti ekki kallast talsmaður sérstaks hagsmunahóps.

Með vísan til alls framanritaðs leggja Neytendasamtökin til að horfið verði frá embættisheitinu talsmaður og þess í stað notað hið velþekkta embættisheiti umboðsmaður.

## **Verkefni Löggildingarstofu**

Í huga almennings eru ófáir málaflokkar sem ekki hafa einhver tengsl við neytendur en í skilningi laga vísar orðið “neytandi” aðallega til þeirrar aðstöðu þegar

einstaklingur kaupir vöru eða þjónustu sem seld er í atvinnuskyni. Á einum stað í frumvarpinu segir: *“Þau verkefni sem koma til með að heyra undir hina nýju stofnun (Neytendastofu) snerta öll hagsmuni neytenda með einum eða öðrum hætti. Eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins auk opinberrar markaðsgæslu og eftirlits með öryggi vöru eru þeir málaflokkar sem augljóslega teljast til neytendamála, en mælifræði og málefni er varða rafmagnsöryggi varða einnig hagsmuni neytenda og eiga því vel heima í hinni nýju stofnun.”*

Neytendasamtökin eru því vissulega sammála að verkefni Löggildingarstofu tengjast hagsmunum neytenda en langt frá því með sama hætti og þau verkefni sem til stendur að flytja frá Samkeppnisstofnun til Neytendastofu. Í nágrannalöndum okkar, sem við berum okkur svo gjarnan við, tíðkast ekki að skipa þeim verkefnum sem Löggildingarstofa fer með hjá stofnunum sambærilegum Neytendastofu, að því frátöldu að í Svíþjóð og Finnlandi fellur markaðsgæsla og eftirlit með öryggi vöru undir Konsumentverket. Á öðrum Norðurlöndum hafa neytendastofnanir starfað lengi með góðum árangri. Það er því mjög eðlilegt að við lagasetningu á þessu sviði verði horft til nágrannaríkjanna okkar sem hafa reynslu af málefnum.

Ef hlutverk Neytendastofu verður að annast t.d. rafmagnsöryggismál má með sömu rökum og stuðst er við í frumvarpinu færa undir stofnunina póst- og fjarskiptaeftirlit, lyfjaeftirlit, matvælaeftirlit, vinnueftirlit og aðra málaflokka sem hafa einnig tengsl við neytendur. Engin rök eru fyrir því að flytja svo sérhæfð málefni til Neytendastofu. Slíkt getur orðið til trafala við úrlausn annarra mikilvægra verkefna sem stofnuninni er ætlað að sinna, valdið árekstrum á milli sviða og veikt neytendaverndina. Neytendasamtökin leggja því til að mælifræði, rafmagnsöryggismál, lífræn landbúnaðarframleiðsla og jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, auk annarra verkefna Löggildingarstofu verði ekki færð til Neytendastofu.

### **Stefnumótun**

Það hlýtur að teljast eðlilegt að stefnumótun í tilteknum málaflokki sé í höndum þess ráðuneytis sem málaflokkurinn heyrir undir og eftir atvikum einnig Alþingis. Stefnumörkun í neytendamálum á því fyrst og fremst að vera í höndum Viðskiptaráðuneytisins sem er ráðuneyti neytendamála. Ljóst er að ákveðin stefnumótun mun fara fram annars staðar, t.d. hjá umboðsmanni (talsmanni) neytenda sem t.d. gefur út rökstuddar álitserðir en aðalstefnumótunin hlýtur að eiga að fara fram hjá Viðskiptaráðuneytinu og Alþingi. Neytendasamtökin hafa því verulegar efasemdir um 2. mgr. 2. gr. þar sem segir að Neytendastofa skuli vinna að stefnumótun á sviði neytendamála. Leggja samtökin til að þessi setning verði felld úr frumvarpinu.

### **Eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum**

Neytendasamtökin leggja til að umboðsmanni (talsmanni) neytenda verði falið að hafa eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum. Á öðrum Norðurlöndum er það helsta verkefni umboðsmanna neytenda að hafa eftirlit með markaðsföringsloven sem fjallar um óréttmæta viðskiptahætti. Telja Neytendasamtökin eðlilegt að hinum íslenska umboðsmanni (talsmanni) verði falin sömu verkefni og kollegar hans á öðrum Norðurlöndum hafa.

## Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

**1. mgr. 5. gr.** Samkvæmt frumvarpsdrögunum skal talsmaður neytenda hafa lokið háskólaprófi og hafa þekkingu og reynslu af málefnum neytenda. Ljóst er að umfjöllun um ýmis lagaleg atriði er varða neytendur verður eitt aðal verkefni talsmanns umboðsmanns (neytenda). Af þeim sökum telja Neytendasamtökin nauðsynlegt að lögfræðipekking sé til staðar hjá embættinu.

Samtökin leggja því til að 1. mgr. 5. gr. verði svohljóðandi:

*Viðskiptaráðherra skipar umboðsmann neytenda til fimm ára í senn.  
Skal hann hafa lokið háskólaprófi í lögfræði og hafa málflutningsréttindi  
auk þekkingar og reynslu af málefnum neytenda.*

**3. mgr. 5. gr.** Í frumvarpsdrögunum segir að Neytendastofa annist dagleg störf og undirbúning mála fyrir umboðsmann (talsmann) neytenda. Að mati Neytendasamtakanna er framangreint ákvæði of óskýrt. Starfsfólk Neytendastofu lýtur boðvaldi forstjóra Neytendastofu en ekki umboðsmanns (talsmanns) neytenda. Engu að síður gera lögin ráð fyrir að talsmaður neytenda feli þessum starfsmönnum dagleg verkefni og undirbúning mála í sína þágu. Augljós vandamál skapast hjá umboðsmanni (talsmanni) neytenda greini hann og forstjóra Neytendastofu á um aðgengi umboðsmanns (talsmanns) neytenda að starfsfólki Neytendastofu vegna undirbúnings mála talsmannsins. Raunar gæti slíkur ágreiningur hæglega lamað störf talsmanns neytenda. Af þessum sökum telja Neytendasamtökin nauðsynlegt að fram komi að umboðsmanni (talsmanni) neytenda sé heimilt að ráða sérfræðinga til að vinna að einstökum verkefnum og/eða gera þjónustusamning við Neytendastofu um undirbúning mála sinna.

Jafnframt telja Neytendasamtökin eðlilegt að fram komi að umboðsmaður (talsmaður) neytenda ráði sjálfur starfsmenn embættisins. Má í þessu sambandi benda á 13. gr. laga um umboðsmann Alþingis þar sem mælt er fyrir um að umboðsmaður Alþingis hafi heimild til að ráða sjálfur starfsmenn eftir því sem fjárveitingar leyfa. Ekki er víst að á þetta reyni í framkvæmd hjá talmanni umboðsmanni (neytenda) fyrr en síðar þar sem fyrirliggjandi tillögur gera aðeins ráð fyrir einu stöðugildi. Nauðsyn til ráðningar starfsmanna gæti hins vegar hæglega komið upp í framtíðinni og því er rétt, að mati Neytendasamtakanna, að tekið sé af skarið um það í lögum að þær ráðningar annist umboðsmaðurinn (talsmaðurinn) sjálfur. Þó er minnt á að í dag sinna tveir starfsmenn á Samkeppnisstofnun eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum. Með vísan til framanritaðs telja Neytendasamtökin nauðsynlegt að breyta 3. mgr. 5. gr. og leggja til að ákvæðið verði svohljóðandi:

*Neytendastofa annast dagleg störf fyrir umboðsmann neytenda, s.s. afgreiðslu og sínavörslu. Umboðsmaður neytenda ræður sjálfur starfsmenn embættisins eftir því sem fjárveitingar leyfa. Honum er einnig heimilt að gera þjónustusamning við Neytendastofu um undirbúning mála fyrir sig og ráða sérfræðinga til að vinna að einstökum verkefnum.*

**Ný 4. mgr. 5. gr.** Neytendasamtökin leggja til að bætt verði nýrri málsgrein við 5. gr. frumvarpsins í samræmi við 3. mgr. 15. gr. dönsku markaðslaganna og að hún verði svohljóðandi:

*Aðeins má segja umboðsmanni upp stöðunni gegn vilja hans ef uppsögnin er til komin vegna heilsufarslegra ástæðna eða vegna þess að viðkomandi sé vanhæfur til að gegna stöðunni áfram þar sem hann hafi gerst sekur um refsivert athæfi eða hafi vanrækt skyldur sínar. Skipun fellur sjálfkrafa niður við enda þess mánaðar sem viðkomandi verður sjötugur. Framlenging eða endurskipun getur ekki átt sér stað.*

**7. gr.** Í 7. gr. kemur fram að talsmaður neytenda geti tekið mál til meðferðar eftir kvörtun eða að eigin frumkvæði. Jafnframt segir í 7. gr. að öllum neytendum sé heimilt að leita til talsmanns neytenda með erindi sín en að talsmaðurinn ákveði sjálfur hvort ábending gefi tilefni til meðferðar af hans hálfu. Ljóst er að umboðsmanni (talsmanni) neytenda er ekki ætlað að sinna beinni leiðbeininga- eða kvörtunarþjónustu vegna einstakra kvörtunarmála sem upp rísa milli neytanda og seljanda. Til að taka af allan vafa um þetta leggja Neytendasamtökin til að við 7. gr. bætist ný málsgrein, 2. mgr., sbr. 3. mgr. 4. gr. laga um umboðsmann barna, svohljóðandi:

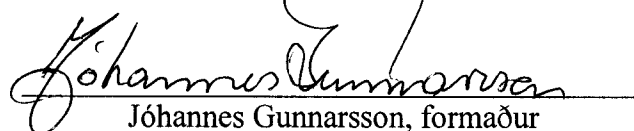
*Umboðsmaður neytenda tekur ekki til meðferðar einstök kvörtunarmál milli neytanda og seljanda, en honum ber að leiðbeina þeim sem til hans leita með slík mál um hvaða leiðir eru færar.*

#### **Frekari heimildir**

Neytendasamtökin leggja til að umboðsmaður (talsmaður) neytenda fái frekari heimildir til samræmis við það sem þekkist á hinum Norðurlöndunum. Ef dönsku markaðslögin eru skoðuð kemur í ljós að umboðsmaður neytenda í Danmörku hefur víðtækar heimildir til að bregðast við aðstæðum. Telja Neytendasamtökin mikilvægt að hinum íslenska umboðsmanni (talsmanni) verði fengnar sambærilegar heimildir.

Samkvæmt dönsku lögunum hefur umboðsmaðurinn heimildir til að hafa áhrif á seljendur vöru og þjónustu með samningaviðræðum (16. gr. dönsku markaðslaganna), hann getur kveðið upp úrskurði (2.mgr. 16. gr.), gefið út viðmiðunarreglur (17. gr.) og gefið út frumálit ef eftir því er óskað (18. gr.). Auk þess getur danski umboðsmaðurinn sameinað margar kröfur í eina hafi fjöldi neytanda gert kröfur sama eðlis um bætur vegna brota á lögunum. Allt eru þetta heimildir sem íslenska talsmanninum (umboðsmanni) skortir sárlega og leggja samtökin til að úr því verði bætt.

Virðingarfyllst,  
f.h. Neytendasamtakanna

  
Jóhannes Gunnarsson, formaður