

**Drög að frumvarpi til laga um fyrningu kröfurréttinda**

Viðskiptaráðuneytið  
Ólöf Embla Einarsdóttir

Reykjavík, 11.10.2006  
Tilv. 2005/0033 - 2.0  
GT

**Efni: Umsögn talsmanns neytenda um drög 29. ágúst 2006 að frumvarpi til laga um fyrningu kröfurréttinda**

***Inngangur***

Vísað er til fréttatilkynningar yðar nr. 13/2006, dags. 6. september sl., um ofangreint efni en þar var boðið upp á að gera athugasemdir við drögin innan tiltekins frests sem fékkst framlengdur með símtali 3. október sl.

Óskað er eftir því að getið verði um það í endanlegri gerð frumvarpsins að embætti talsmanns neytenda hafi gefið umsögn um frumvarpsdrögin (frv.dr.)

***Samráð og gildistaka***

Tel ég ástæðu til þess að fagna þeirri opnu stjórnsýslu sem felst í samráði um frv.dr. sem þessi og vænti þess að um sé að ræða almenna framkvæmd af hálfu ráðuneytisins, sbr. m.a. ósk undirritaðs í bréfi, dags. 28. nóvember 2005, þar sem m.a. var vakin athygli á því við viðskiptaráðuneytið eins og önnur ráðuneyti að æskilegt væri „að frumvörp á vinnslustigi sem varðað geta hagsmuni og réttindi neytenda eða tengst geta neytendavernd“ berist talsmanni neytenda til umsagnar.

Tel ég sérstaka þörf á viðtæku samráði í þessu tilviki þar sem fyrning kröfurréttinda snertir hagsmuni fjölmargra eins og ráðuneytið bendir á í tilvitnaðri fréttatilkynningu og um er að ræða breytingu á 100 ára gömlum lagareglum. Með vísan til þess – og með hliðsjón af því að frv.dr. eru samin af einum lögmanni utan Stjórnarráðsins – tel ég ástæðu til þess að lengja umsagnarfrest til frekari kynningar á vinnslustigi og e.t.v. seinka fyrirhugaðri gildistöku þannig að fyrirvari róttækra breytinga verði heldur lengri, sbr. nánari umfjöllun um einstök atriði hér að neðan.

***Almennt um frumvarpsdrögin***

Meðal hlutverka embættis talsmanns neytenda er skv. 6. gr. laga nr. 62/2005 að standa vörð um hagsmuni og réttindi neytenda, stuðla að aukinni neytendavernd og setja fram úrbótatillögur um reglur „er varða neytendur sérstaklega“. Með hliðsjón af því takmarka ég efnislega umsögn mína við hagsmuni og réttindi neytenda.

Fyrst vil ég taka fram að ég tel meginstefnu frv.dr. jákvæða og vel rökstudda og í samræmi við réttarbætur á öðrum sviðum. Má sem dæmi um þetta nefna nýmæli 2. mgr. 16. gr. frv.dr. um slit fyrningar með erindi til kær- og kvörtunarnefnda og umfjöllun á bls. 13 í athugasemdum með 2. gr. um upphaf fyrningarfrests. Þá vil ég fagna einföldun til samræmis við nútíma viðskiptahætti sem felst í afnámi sérreglna um upphaf fyrningarfrests, sbr.

umfjöllun í almennum athugasemdum með frv.dr. á bls. 10.

### ***Almennar reglur og sérreglur***

Ég tek undir þá tillögu frumvarpshöfundar að færa saman lagatæknilega meginreglu, sem nú er 10 ár, og aðalreglu fyrningarlaga í raun, sem hefur verið 4 ár, þannig að framvegis verði hvort tveggja 4 ár og vísa til þeirra röksemda sem fram koma í greinargerð með frv.dr. á bls. 10.

Þá vil ég benda á að æskilegt er að sem fæstar undantekningar sé að finna frá almennum fyrningarreglum fyrningarlaga í sérlögum eins og víða eru nefnd dæmi um í greinargerðinni. Á það við ef upphafstími fyrningar er annar en almennt er eða fyrningarfrestur sérlaga vikur frá almennri reglu (4 ár) eða meginundantekningu (10 ár). Dæmi um þetta er nefnt um á bls. 7 í frv.dr., þ.e. 14. gr. laga nr. 25/1991 um skaðsemisábyrgð en þau lög hafa mikla þýðingu fyrir neytendur; væri að mínu mati rétt að fyrningarreglur þeirra laga væru samræmdar reglum almennra fyrningarlaga. Slík frávik eru óheppileg m.t.t. þeirra hagsmuna neytenda að þekkja réttindi sín – og á það einkum við ef frávikin eru í sérlögum, eru háð matskenndum atriðum frekar en hlutlægum og varða mjög mikla hagsmuni einstaklinga eins og á við í nefndu dæmi.

### ***Fyrningartími inneigna og gjafabréfa***

Samkvæmt 1. gr. frv.dr. munu lög um fyrningu kröfuréttinda, verði slíkt frumvarp að lögum, gilda um „[k]röfur um peninga eða aðrar greiðslur“. Er sá texti skýrður rúmt í almennum athugasemdum með frv.dr. bls. 9 þannig að lögin virðast eiga að gilda um öll „kröfuréttindi sem fela í sér að einhver greiðsla sé innt af hendi, hvort sem um er að ræða peninga, vöru, vinnuframlag eða annað.“ Aðeins svonefndar neikvæðar kröfur munu falla utan gildissviðs laganna, verði frumvarpið að lögum. Samkvæmt þessu er ljóst að væntanleg lög um fyrningu kröfuréttinda munu gilda kröfur neytenda samkvæmt gjafabréfum, inneignarnótum, öðrum inneignarkortum og sambærilegar kröfur neytenda – sem orðnar eru mjög algengar í nútíma neytendaviðskiptum. Á hinn bóginn er alkunna að algengt er að slíkum kröfum sé settur sérstakur – og í mörgum tilvikum mjög skammur – gildistími, sem í raun má jafna til sammings um skemmri fyrningarfrest. Er þar farið í bága við verklagsreglur sem viðskiptaráðuneytið setti og kynnti vel í samráði við hagsmunasamtök fyrir nokkrum árum. Samkvæmt 3. málslíð 5. gr. verklagsreglnanna skal gildistími inneignarnótu vera

„fjögur ár nema annað sé tekið fram á inneignarnótunni, þó aldrei skemmri en eitt ár.“

Sömuleiðis skal gjafabréf skv. 6. gr. reglnanna vera dagsett og halda gildistíma sínum í fjögur ár frá útgáfudegi. Eru reglur þessar í samræmi við algengasta – og stysta – fyrningartíma gildandi laga nr. 14/1905 um fyrning skulda og annarra kröfuréttinda, svo og aðalreglu þá sem lögð er til í frv.dr. Framkvæmd í viðskiptum er hins vegar í nokkru ósamræmi við verklagsreglurnar auk þess sem erfitt er að fylgja eftir reglum sem þessum. Fjölmörg dæmi eru um 3ja til 6 mánaða gildistíma og líklega fá dæmi um 4ra ára gildistíma gjafabréfa og inneignarnóta. Sama má segja um þá skyldu, sem vikið er að í athugasemdum með 5. og 6. gr. reglnanna að færa skuli slíkar kröfur í bókhald verslana. Hefur embætti talsmanns neytenda fengið fjölmargar ábendingar í þessa veru og hugðist af því tilefni beita sér í tilefni af 100 ára afmæli nefndra laga sl. vetur eins og ráðuneytinu er kunnugt. Er upplýst var um fyrirhugaða endurskoðun laganna var ákveðið að biða þess tilefnis til þess að stuðla að aukinni neytendavernd hvað þetta varðar eins og er meðal hlutverka talsmanns neytenda.

Vandinn felst í því að þó að áfram verði óheimilt að semja um að krafa fyrnist ekki, sbr. 2. mgr. 1. gr., þá segir í athugasemdum á bls. 11 með 1. gr. frv.dr.:

„Aftur á móti er ekki lagt til að hömlur verði settar við því að samið verði um styttri eða lengri fyrningarfrest.“

Tel ég að ekki sé nægilegt að vísa til þess að til álita geti komið að víkja samningi til hliðar að þessu leyti samkvæmt 36. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga með síðari breytingum, eins og gert er á sama stað í athugasemdum með frv.dr. Umræddar kröfur eru svo litlar og margar – en jafnframt algengar – að ekki er raunhæft að slíkt úrræði verði nýtt í ríkum mæli af hálfu neytenda. Auk þess eru gjafabréf þess eðlis að neytendur njóta þar réttinda samkvæmt löggerningi þriðja manns og eiga því enn óhægara um vik. Þar á neðangreind tillaga enn fremur sérstakan rétt á sér þar sem meginefni – og upphaflegt efni – samnings um gjafabréf er inneign auk þess samningsstaðan felur í sér að neytandinn sem þiggur gjafabréfið hefur ekki endilega stefnt að því að kaupa vöru eða þjónustu hjá söluaðila og nokkur bið á efndum er eðli málsins samkvæmt. Telja verður að ef ekki verður aðhafst glatist áfram fjölmargar kröfur neytenda samkvæmt gjafabréfum en slíkt er til langframa til þess fallið að draga úr sölu þeirra. Augljóst má vera að á þeim 100 árum sem liðin eru frá gildistöku gildandi laga nr. 14/1905 um fyrning skulda og annarra kröfuréttinda hafa aðstæður breyst að þessu leyti með tilkomu eða fjölgun slíkra krafna svo og með tilkomu neytandahugtaksins og áherslu á hagsmuni og réttindi neytenda.

Með vísan til framangreinds legg ég til að við 2. mgr. 1. gr. frv.dr. bætist nýr málslíður sem tekur á þess vandamáli og gæti hljóðað svo:

„Sama gildir um styttingu fyrningarfrests á kröfum neytenda samkvæmt gjafabréfum, inneignarnótum og sambærilegum kröfum neytenda.“

#### ***Fimm ára tilkynningarfrestur***

Í 2. málslíð 2. mgr. 27. gr. laga nr. 48/2003 um neytendakaup segir:

„Ef söluhlut, eða hlutum hans, er ætlaður verulega lengri endingartími en almennt gerist um söluhluti er frestur til að bera fyrir sig galla fimm ár frá því að hlutnum var veitt viðtaka.“

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. frv.dr. og skýringu við það ákvæði á bls. 13 í athugasemdum með frv.dr. væri krafa vegna galla slíkra söluhluta í neytendakaupum fyrnd áður en tilvitnaður fimm ára frestur til tilkynningar (d. reklamation) væri liðinn. Legg ég því til að misræmið verði leiðrétt – t.d. með því að auka við 4. mgr. 2. gr. frv.dr. reglu um að sama gildi um upphaf fyrningarfrests í þessum tilvikum þannig að upphaf fyrningarfrests miðist við tilkynningu neytanda þegar um er að ræða galla í kaupum sem fellur undir lög um neytendakaup eða lög nr. 42/2000 um þjónustukaup.

### ***Stytting fyrningarfrests skaðabótakrafna***

Taka má undir tillögu um lengingu hlutlægs fyrningarfrests skaðabótakrafna í 20 ár sem þó gildir ekki í sérstökum tilvikum að því er varðar persónutjón vegna atvinnustarfsemi ef tjónvaldur telst ekki í góðri trú, sbr. 2. mgr. 9. gr. frv.dr.; í því sambandi vil ég áréttu athugasemdir hér að ofan um æskilegt samræmi hvað varðar fyrningu krafna á grundvelli laga nr. 25/1991 um skaðsemisábyrgð.

Á hinn bóginn tel ég varhugavert að almennur fyrningarfrestur skaðabótakrafna verði stytur í 4 ár eins og lagt er til í 1. mgr. 9. gr. frv.dr. Sá frestur telst að vísu frá síðara tímamarki en 10 ára fyrningarfrestur skaðabótakrafna nú en ég tel óheppilegt fyrir báða aðila – tjónvald og tjónþola – að svo mikilvæg réttindi miðist við svo matskennd atriði, svo sem „nauðsynlegar upplýsingar [...] um tjónið“ eða það tímamark er tjónþola „bar að afla sér þær“. Slíkan upphafstíma tel ég til þess fallinn að auka réttaróvissu og tel ég hættu á að úr verði fjöldi dómsmála um það atriði. Þá tel ég óheppilegt að rótgróinni meginreglu um 10 ára fyrningu skaðabótakrafna verði breytt – einkum í ljósi þeirrar löngu hefðar sem fyrir henni er, góðrar reynslu af því að svo langur tími sé til stefnu og þess skamma samráðstíma sem gefinn er. Tel ég m.ö.o. að óheppilegt sé bæði að stytta tímann og miða hann við annað en hlutlægari atriði eins og nú er. Mörg dæmi eru þess að full þörf hafi reynst á 10 ára fyrningarfresti skaðabótakrafna og á það ekki síst við eftir kerfisbreytingu í skaðabótarétti og framkvæmd váttryggingarfélaga á 10. áratug síðustu aldar. Er þetta grundvallaratriði meðal fárra atriða sem ekki er rökstutt sérstaklega í athugasemdum í greinargerð með frv.dr. – hvorki í almennum athugasemdum né í athugasemdum með 9. gr.

Tillögur frv.dr. og ofangreindar athugasemdir tel ég þó rétt að skoða – í samráði við Fjármálaeftirlitið – í ljósi svonefndrar tjónaskuldar eða bótasjóða váttryggingafélaganna og væntanlegrar þróunar þeirra sjóða í kjölfar slíkra breytinga.

Þá tel ég æskilegt að skýrt verði frekar í sjálfum frumvarpstextanum hvaða kröfur teljast skaðabótakröfur utan samninga enda hefur það atriði gefið tilefni til réttaróvissu – t.a.m. hvað varðar bótaábyrgð sjálfstætt starfandi sérfræðinga á verkum sínum sem ég vék nýlega að í umsögn til umhverfisráðuneytis um drög að frumvarpi til laga um mannvirki en þar var gerð sjálfstæð tillaga um fyrningarfrest hvað það varðar.

### ***Gerðardómar***

Athugandi er hvort ekki gildi sama um gerðardóma samkvæmt lögum og gerðardóma samkvæmt samningi, sbr. síðari málslið 1. mgr. 15. gr. frv.dr., en dæmi um gerðardóm sem, telja má lögbundinn, má finna í 33. gr. og öðrum ákvæðum laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

### ***Slit fyrningar með sáttameðferð o.fl.***

Ég legg til að ný málsgrein bætist við 16. gr. sem staðfesti að sambærileg leið og í 16. gr. greinir sé einnig fær til slita á fyrningu, þ.e. sáttameðferð fyrir sýslumanni án undanfarandi málshöfðunar með samþykki beggja aðila, sbr. svohljóðandi ákvæði 2. másl. 1. mgr. 107. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála:

„Aðilum er og rétt að koma sér saman um að vísa máli sínu til sáttumleitana sýslumanns [...] áður en mál er höfðað.“

Eins og ráðuneytinu er kunnugt hefur það undanfarið ár verið meðal sérstakra forgangsatríða hjá embætti talsmanns neytenda að virkja framangreint ákvæði í neytendamálum í samstarfi

við sýslumenn, Neytendasamtökin, samtök atvinnurekenda og stjórnsýsluaðila.

Þá legg ég til að 2. mgr. 16. gr. frv.dr. verði rýmkuð þannig að ákvæðið taki einnig til nefnda á borð við nýskipaða kærunefnd lausafjár- og þjónsutkaupa – sem skipuð er af ráðherra – en ekki er eðlilegt að slit fyrningar með erindi fyrir nefndina sé háð aðild að nefndinni (1. másl.) eða samþykki skuldara (2. másl.) eins og skilja má ákvæðið.

### ***Fullnustugerðir***

Loks tel ég rétt að vekja athygli á þeirri skoðun minni að almenningur sé ekki meðvitaður um að halda megi við kröfu – endalaust – með því að slíta fyrningu hennar með fullnustugerðum eins og unnt hefur verið samkvæmt gildandi lögum; sá möguleiki virðist heldur rýmkaður með 17.-18. gr. frv.dr. Þá tel ég vafasamt hvort slíkur réttur – einkum ef hann er svo rúmur og takmarkalaus eins og lagt er til í frv.dr. – sé í samræmi við réttarvitund almennings. Tel ég líklegt að skjóta megi stoðum undir þá afstöðu með því að kanna hvort slíkur réttur hafi verið nýttur í ríkum mæli undanfarna áratugi. Ef svo er ekki legg ég til að ráðuneytið íhugi – t.d. í samráði við Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna – að takmarka hvort, við hvaða skilyrði eða hversu oft kröfuhafi getur slitið fyrningu kröfu og þannig – fræðilega séð – haldið henni endalaust í gildi án takmarkana. Tel ég mikilvægt að tryggt verði meira samræmi milli réttarvitundar almennings að þessu leyti og laga auk þess sem svo víðtækur réttur sem frv.dr. gera ráð fyrir er til þess fallinn að leiða til annað hvort víðtæks skuldaklafa almennings um aldur og ævi eða mismununar á milli skuldara.

Þá má að gefnu tilefni benda á að ósamræmi er hvað fullnustugerðir varðar á milli 20. gr. og 2. mgr. 21. gr. frv.dr. að því er varðar lengd nýs fyrningarfrests – sem virðist eiga að vera sá sami og hinn fyrri þegar um er að ræða gjaldþrotaskipti en 10 ár við árangurslausa aðfaragerð.

Virðingarfyllst,  
talsmaður neytenda,

Gísli Tryggvason.