



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 14.04.2010
Tilv. 2010/0485, 343. - 0.3.00
ÞÁÁ

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, 343. mál. - Ítrekuð umsögn

Neytendastofa vísar til tölvubréfs ritara viðskiptanefndar Alþingis, dags. 30. mars s.l., þar sem Neytendastofu voru send drög að breytingartillögum meirihluta viðskiptanefndar við frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, 343. mál.

Af framangreindu skjali er ljóst að enn hefur ekki verið tekið tillit til athugasemda og sjónarmiða sem fram koma í bréfi Neytendastofu til viðskiptanefndar, dags. 3. mars 2010. Framangreind umsögn og sjónarmið voru einnig kynnt og yfirfarin munnlega á fundi viðskiptanefndar 10. mars 2010. Neytendastofa telur að ófært sé að samþykkja ákvæði 10. gr. frumvarpsins með því orðlagi sem nú liggur fyrir í drögum að breytingartillögum ritara viðskiptanefndar.

Af þeirri ástæðu vill Neytendastofa ítreka framangreind sjónarmið og leggur til eftirfarandi sem hún telur að geti komið til móts við sjónarmið stofnunarinnar.

Neytendastofa leggur til breytingar á gildandi ákvæði 19. gr., sem verður 1. mgr. 19. gr. samkvæmt frumvarpinu. Breytingar á ákvæðum 2. og 3. mgr. 19. gr., hafa verið til umfjöllunar sbr. 10. gr. frumvarpsins og leggur Neytendastofa til orðarlagsbreytinga á þeim. Auk þess leggur stofnunin til að bætt verði við nýrri málsgrein sem yrði 3. mgr. Ákvæði 3. mgr. frumvarpsins yrði því 4. mgr. hinna nýju laga eða sett í sérgrein sem yrði 19. gr. a.

Samkvæmt breytingartillögum Neytendastofu verður ákvæði 19. gr. laga nr. 161/2002 svohljóðandi:

19. gr. Góðir viðskiptahættir og venjur.

Fjármálafyrirtæki skal starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði, sbr. lög nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu.

Fjármálafyrirtækjum ber að fylgja viðurkenndum leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja. Í því skyni skulu þau m.a. birta árlega yfirlýsingu um stjórnarhætti fyrirtækisins í sérstökum kafla í ársreikningi þess eða ársskýrslu. Jafnframt skal fyrirtækið tileinka sérstakan hluta af vefsíðu sinni góðum stjórnarháttum og birta þar stjórnarháttayfirlýsingu þess og fleiri gögn. Fjármálaeftirlitið setur reglur um hvað teljist eðlilegir og heilbrigðir starfshættir

samkvæmt lögum þessum.

Fjármálaeftirlitið og Neytendastofa skulu setja verklagsreglur um valdmörk og meðferð mála er varða viðskipti við neytendur.

19.gr. a Úrskurðarnefnd

Fjármálafyrirtækjum er skylt að eiga aðild að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Nefndin starfar samkvæmt samþykktum sem hún setur sér og sem ráðherra staðfestir. Formaður nefndarinnar skal fullnægja skilyrðum til þess að vera héraðsdómari en Neytendasamtökin tilnefna einn fulltrúa og Samtök fjármálafyrirtækja einn fulltrúa. Nefndin kveður upp rökstudda úrskurði og verður þeim ekki skotið til stjórnvalda, en heimilt er aðilum máls að leggja ágreining sinn fyrir dómstóla með venjubundnum hætti. Ráðherra annast birtingu samþykktu nefndarinnar í B-deild Stjórnartíðinda.

Verður nú fjallað um hverja málsgrein skv. breytingatillögum Neytendastofu.

1. Ákvæði 1. mgr. 19. gr. laga nr. 161/2002

Neytendastofa leggur til að við nágildandi ákvæði 19. gr., verðandi 1. mgr. 19. gr., verði bætt við orðunum „sbr. lög nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu“ .

Með því gerir stofnunin ráð fyrir að áréttuð sé skylda fjármálafyrirtækja að þeim ber að fara að lögum nr. 57/2005 og slík tilvísun gerir einnig skýrt að engin önnur ákvæði gilda um þessa starfsemi en hin almennu ákvæði laganna sem einnig eru byggð á Evróputilskipun um þetta efni.

Neytendastofa vísar auk þess til bréfs stofnunarinnar, dags. 3. mars 2010, þar sem fram koma skýringar stofnunarinnar á ákvæðum laga nr. 57/2005.

Eftir breytingu er orðalag 1. mgr. 19. gr. því svohljóðandi:

Fjármálafyrirtæki skal starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármáلامarkaði, sbr. lög nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu.

2. Ákvæði 2. mgr. 19. gr., sbr. 10. gr. frumvarpsins

Neytendastofa leggur til að gerðar verði breytingar á verðandi ákvæði 2. mgr. 19. gr. og ákvæði verði svohljóðandi:

Fjármálafyrirtækjum ber að fylgja viðurkenndum leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja. Í því skyni skulu þau m.a. birta árlega yfirlýsingu um stjórnarhætti fyrirtækisins í sérstökum kafla í ársreikningi þess eða ársskýrslu. Jafnframt skal fyrirtækið tileinka sérstakan hluta af vefsíðu sinni góðum stjórnarháttum og birta þar stjórnarháttayfirlýsingu þess og fleiri gögn. Fjármálaeftirlitið setur reglur um hvað teljist eðlilegir og heilbrigðir starfshættir samkvæmt lögum þessum.

Neytendastofa telur æskilegra að notað sé orðið „starfshættir“ fremur en orðið „viðskiptahættir“ enda er það hugtakið viðskiptahættir sérstaklega skilgreint í lögum nr. 57/2005 og Evrópuréttinum. Það orðalag er að mati Neytendastofu fremur til þess fallið að ná þeim tilgangi sem virðist vera stefnt að þ.e að Fjármálaeftirlitið setji nánari reglur um ýmis atriði er varða starfshætti fyrirtækjanna og snúa meir að því kjarnaeftirliti sem því er falið

samkvæmt lögum en ekki þeim viðskiptaháttum sem fjallað er nú þegar um í lögum nr. 57/2005, með síðari breytingum og Neytendastofa hefur eftirlit með.

3. Ákvæði 3. mgr. 19. gr., tillaga Neytendastofu að nýrri málsgrein

Neytendastofa leggur til eftirfarandi viðbót í 3. mgr. 19. gr. laganna:

Fjármálaeftirlitið og Neytendastofa skulu setja verklagsreglur um valdmörk og meðferð mála er varða viðskipti við neytendur.

Neytendastofa leggur til að í lögum verði sett ákvæði um að Fjármálaeftirlit og Neytendastofa skuli setja verklagsreglur er varða málsmeðferð og valdmörk í málum er varða viðskiptahætti gagnvart neytendum. Framangreint ákvæði er að nokkru leyti svipað og sett hefur verið til að mynda í sænsk lög þar sem kveðið er á um samstarfsskyldu sænsku Neytendastofunnar og sænska Fjármálaeftirlitsins. Neytendastofa telur að þetta ákvæði sé nauðsynlegt að setja í lögum og í framhaldi af því að stofnanirnar vinni sameiginlega að gerð slíkra verklagsreglna sem miði að því að skýra valdmörkin og leggja skýrar línur þannig að þegar neytendum verði ekki að ástæðulausu vísað til og frá vegna óskýrra lagaákvæða og vandkvæða stofnananna við framkvæmd laganna.

4. Ákvæði 4. mgr. 19. gr., sbr. 3. mgr. skv. 10. gr. frumvarpsins

Neytendastofa leggur til að ákvæði um úrskurðarnefndir verði þannig í breyttum lögum en betra væri að þessi grein yrði ný 19.gr.a:

Fjármálafyrirtækjum er skylt að eiga aðild að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Nefndin starfar samkvæmt samþykktum sem hún setur sér og sem ráðherra staðfestir. Formaður nefndarinnar skal fullnægja skilyrðum til þess að vera héraðsdómari en Neytendasamtökin tilnefna einn fulltrúa og Samtök fjármálafyrirtækja einn fulltrúa. Nefndin kveður upp rökstudda úrskurði og verður þeim ekki skotið til stjórnvalda, en heimilt er aðilum máls að leggja ágreining sinn fyrir dómstóla með venjubundnum hætti. Ráðherra annast birtingu samþykktar nefndarinnar í B-deild Stjórnartíðinda.

Í núverandi texta kemur fram að nefndin skuli starfa samkvæmt „samningi“ milli ráðherra og frjálsra samtaka neytenda og fjármálafyrirtækja.

Óljóst er hvaða réttaráhrif það hefur að ráðherra gerist sammingsaðili að slíku fyrirkomulagi og engin fordæmi þekkt fyrir því. Neytendastofa telur því ekki rétt að haga orðlagi með þeim hætti sem gert er í núverandi drögum að breytingartillögu ritara viðskiptanefndar.

Í Danmörku hefur t.d. ráðherra það hlutverk að staðfesta samþykktir nefndarinnar og birta en gerist ekki aðili að því fyrirkomulagi með einkaréttarlegum samningi.

Við staðfestingu á samþykktum nefndarinnar myndi ráðherra og ráðuneytið m.a. hafa hliðsjón af tilmælum nr. 98/257/EBE um þær meginreglur sem gilda um aðila sem annast lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla.

Ráðuneytið myndi þannig kanna hvort að samþykktir nefndarinnar fullnægi þeim almennu kröfum sem þar koma fram svo og íslenskum reglum um réttláta og hlutlæga málsmeðferð af hálfu nefndarinnar.

Staðfestingu af hálfu ráðherra er ætlað að tryggja að samþykktir nefndarinnar fullnægi slíkum reglum.

Hér má einnig nefna að í Danmörku er það ekki á verksviði ráðherra að tilnefna formann nefndarinnar heldur eru það samtökin sem eiga aðild að nefndinni sem ákveða hver skuli tilnefndur. Það er mun eðlilegri háttur á skipun oddamanns í slíka nefnd að mati Neytendastofu.

Hæfisskilyrði um að viðkomandi eigi að fullnægja skilyrðum til að vera héraðsdómari eru því fullnægjandi inn í lögin og við staðfestingu ráðherra er þá jafnframt gætt að hæfisskilyrði formanns sé fullnægt að þessu leyti.

4.1. Einföld stjórnýsla fyrir neytendur og vistun úrskurðarnefndar

Auk þess skal bent á að Neytendastofa hefur annast skrifstofuhald fyrir kærunefnd lausafjár – og þjónustukaupa undanfarin tæp fimm ár með góðum árangri. Um s.l. áramót var tekin í notkun ný og fullkomin rafræn þjónustugátt fyrir neytendur, málsaðila og nefndarmenn til umsýslu þeirra kærumála sem þar er fjallað um.

Á árinu 2009 bárust nefndinni 103 beiðnir um álit. Málafjöldi fyrir um 4 árum þegar skrifstofuhald var flutt til Neytendastofu var alls 15 mál. Augljós og verulega þörf er því fyrir úrskurðarnefnd á sviði neytenda- og þjónustukaupa. Mikil þörf er án vafa einnig fyrir úrskurðarnefnd vegna viðskipta neytenda við fjármálafyrirtæki þar sem tekin eru til umfjöllunar einkaréttarlegur ágreiningur.

Neytendastofa telur að það sé æskilegt að vistun úrskurðarnefnda sem taka til umfjöllunar kvartanir frá neytendum séu eins miðlæg og unnt er þannig að neytendur geti gengið að slíkri þjónustu á einum stað.

Í því sambandi væri því að mati stofnunarinnar eðlilegast að skrifstofuhald og umsjón slíkra mála sé hjá Neytendastofu. Það er til þess að einfalda neytendum aðgang að úrlausn mála þegar ágreiningur kemur upp og tryggir þeim með bestum hætti nauðsynlegar leiðbeiningar hjá stofnun sem er sérhæfð á sviði neytendaréttar.

Neytendastofa vill hér með benda á að slík uppbygging er nauðsynleg en leggur það í mat nefndarinnar hvort eða hvernig hún setji inn í lögin ákvæði um vistun nefndarinnar. Það er hins vegar staðreynd að samkvæmt núverandi skipulagi eru nefndir vistaðar á margvíslegum stöðum og skrifstofum sem gerir neytendum erfitt fyrir að nálgast þær og fá nauðsynlega aðstoð þegar upp koma ágreiningsmál í viðskiptum. Einföld leið að slíkum nefndum og vistun t.d hjá Neytendastofu myndi auðvelda og gera þetta annars flókna net úrskurðarnefnda mun einfaldara fyrir hinn almenna borgara.

5. Nánari skýringar Neytendastofu

Til nánari skýringa þeirra breytinga sem Neytendastofa fer fram á að gerðar verði ákvæðinu telur stofnunin rétt að vekja athygli nefndarinnar á eftirfarandi:

5.1. Forsaga málsins

Neytendastofa telur ástæðu til að rekja mjög stuttlega ástæðu þeirra athugasemda sem gerðar eru við ákvæði núgildandi 19. gr., og verðandi 2. mgr. 19. gr. skv. frumvarpinu.

Í lögum nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, er fjallað um hvaða viðskiptahætti skuli viðurkenna og hverja ekki og lagt bann við þeim viðskiptaháttum sem ekki teljast fullnægjandi lögum samkvæmt. Lögin taka til allrar atvinnustarfsemi, þ.m.t. fjármálafyrirtækja. Lögin eru auk þess lögfesting á samræmdum reglum Evrópusambandsins um hvaða viðskiptahættir teljist lögmætir og hverjir ekki, sbr. tilskipun 2005/29/EB, um óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum á innri markaðnum. Neytendastofu fer með eftirlit með lögunum og tekur þátt í samstarfi systurstofnana á öllu Evrópska efnahagssvæðinu sem fara með framfylgd laganna, sbr. lög nr. 56/2007, um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd.

Óljós valdmörk milli Neytendastofu og Fjármálaeftirlitsins hafa verið til umfjöllunar hjá viðskiptaráðuneytinu frá árinu 2008. Neytendasamtökin óskuðu eftir því með bréfi til viðskiptaráðuneytisins, dags. 14. júlí 2008 að ráðuneytið tæki afstöðu til þess hvaða stofnun skyldi hafa eftirlit með stöðluðum skilmálum fjármálafyrirtækja. Í bréfinu var vísað til bréfs Neytendastofu til samtakanna, dags. 18. júní 2008, þar sem m.a. kom fram að Neytendastofa teldi ekki nægjanlega skýrt hvort hún hefði eftirlit með stöðluðum samningsskilmálum fjármálafyrirtækja, með vísan til 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi þar sem Fjármálaeftirlitnu er falið eftirlit með fjármálafyrirtækjum. Ráðuneytið leitaði skýringa framangreindra stofnana við erindið. Í kjölfarið sendi ráðuneytið Neytendastofu og Fjármálaeftirlitinu ásamt Neytendasamtökunum, bréf, dags. 13. janúar 2009, þess efnis að Neytendastofa hefði eftirlit með öllum stöðluðum samningsskilmálum í neytendasamningum skv. ákvæðum laga nr. 57/2005 sem og lögum nr. 7/1936, með síðari breytingum. Orðalag í drögum að breytingartillögu viðskiptanefndar á ákvæði 19. gr. laga nr. 161/2002 samræmist hvorki framangreindri niðurstöðu ráðuneytisins né heldur þeim sjónarmiðum sem Neytendastofa hefur áður rakið varðandi valdmörk að þessu leyti.

Óskýrt orðalag núgildandi laga hefur þegar valdið erfiðleikum og réttaróvissu fyrir neytendur og hlutaðeigandi eftirlitsstofnanir.

5.2. Óskýr valdmörk í stjórnslunni

Neytendastofa telur orðalag ákvæðisins til þess fallið að viðhalda óskýrum valdmörkum milli Neytendastofu, sem hefur eftirlit með lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, og Fjármálaeftirlitsins, sem hefur eftirlit með lögum um fjármálafyrirtæki.

Slíkt er óviðunandi bæði fyrir neytendur, stofnanirnar sem hafa eftirlit með lögunum og þeim aðilum sem lögin taka til.

Neytendastofa vill vekja athygli viðskiptanefndar að í grein Páls Hreinssonar *Valdmörk stjórnvalda* sem birtist í Tímariti lögfræðinga, 4. tölublaði 55. árg. 2005, bls. 447-497, er á bls. 463 fjallað um vandamál sem orsakast af óskýrum valdmörkum. Þar segir m.a.:

„Í fyrsta lagi getur farið mikill tími og fjármunir í valdabaráttu á milli stofnana á hlutaðeigandi sviði sem oftast kemur niður á borgurunum sem leita þurfa eftir afgreiðslu með mál sín. Opinberir fjármunir fara því til spillis auk þess sem

almenninngur fær ekki viðunandi þjónustu frá hinu opinbera. Í öðru lagi getur það gerst, ef um erfiðan og óvinsælan málaflökk er að ræða, að ekkert stjórnvald vilji kannast við að það sé bætt á hlutaðeigandi sviði. Þegar svo stendur á koma borgararnir „að lokuðum dyrum“ hjá stjórnvöldum og fá ekki úrlausn mála sinna. Hvorugur kosturinn er góður og því er það þýðingarmikið að vandað sé til löggjafar þegar mælt er fyrir um valdmörk stjórnvalda.“

Til þess að koma í veg fyrir árekstra við framkvæmd eftirlitsins telur Neytendastofa nauðsynlegt að gerðar verði breytingar á ákvæðinu í samræmi við orðlagsbreytingar sem gerðar eru á ákvæðinu í tillögu stofnunarinnar.

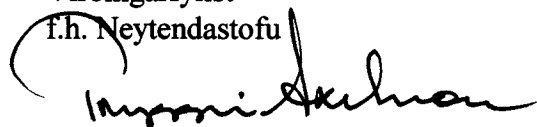
6. Niðurlag

Með vísan til framangreinds sem og bréfs Neytendastofu, dags. 3. mars 2010, leggur Neytendastofa mikla áherslu á að gerðar verði breytingar á ákvæði 10. gr. frumvarpsins, sem varðar ofangreindar málsgreinar 19. gr. laganna eins og henni er ætlað að hljóða eftir breytingu laganna.

Að öðrum kosti mun ákvæðið í fyrsta lagi valda vandkvæðum í eftirliti með viðskiptaháttum fjármálafyrirtækja. Til þess að báðar stofnanir þ.e. Neytendastofa og Fjármálaeftirlit geti sinnt eftirlitshlutverki sínu með sem bestum hætti verða valdmörk milli stofnananna að vera skýr. Neytendastofa telur að Alþingi verði við samþykkt þeirra breytinga sem hér eru til umfjöllunar að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem stofnunin hefur hér lagt fram og rökstutt ítarlega við meðferð málsins.

Virðingarfyllt

f.h. Neytendastofu



Tryggvi Axelsson

Forstjóri



Þórunn Anna Árnadóttir

Sviðsstjóri

Fylgiskjöl:

Afrit af samstarfssamningi og greiningu valdmarka milli sænsku Neytendastofu og sænska Fjármálaeftirlitsins

Tilmæli 98/257/EBE um þær meginreglur sem gilda um aðila sem annast lausn deilumála á sviðið neytendamála utan dómstóla

TILMÆLI FRAMKVÆMDASTJÓRNARINNAR

frá 30. mars 1998

um þær meginreglur sem gilda um aðila sem annast lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla (¹)

(Texti sem varðar EES)

(98/257/EB)

FRAMKVÆMDASTJÓRN EVRÓPUBANDALAGANNA
HEFUR,

ræða ágreining sem nær yfir landamæri.

með hliðsjón af stofnsáttmála Evrópubandalagsins einkum
155 gr.,

og að teknu tilliti til eftirfarandi:

Í niðurstöðum sínum frá 25. nóvember 1996, sem neytendamálaráðið hefur samþykkt, lagði framkvæmdastjórnin áherslu á nauðsyn þess að auka traust neytenda á starfsemi innri markaðarins og tækifæri þeirra til að nýta sér til fulls þá möguleika sem innri markaðurinn býður upp á, svo sem tækifæri neytenda til að ná sáttum í deilumálum, á skilvirkum og viðeigandi hátt, utan dómstóla eða með öðrum sambærilegum aðferðum.

Í ályktun sinni frá 14. nóvember 1996 (¹) lagði Evrópuþingið áherslu á nauðsyn þess að slík málsmeðferð uppfyllti lágmarksskilyrði um óhlutdrægni þessa aðila, um skilvirkni, kynningu og gagnsæi málsmeðferðarinnar og fór þess á leit við framkvæmdastjórnina að hún semdi drög að tillögu um þetta mál.

Í flestum deilumálum á sviði neytendamála er, eðli þeirra samkvæmt, verðgildi þess sem deilt er um ekki í réttu hlutfalli við kostnaðinn sem málarekstur fyrir dómi hefði í för með sér. Erfiðleikarnir, sem málsmeðferð fyrir dómi getur haft í för með sér, geta orðið til þess að fæla neytendur frá því að leita réttar síns, sérstaklega þegar um er að

„Grænbókin um kærurétt neytenda og lausn deilumála á sviði neytendamála á innri markaðinum“ (²) varð tilefni viðtæks samráðs og hafa niðurstöður þess staðfest að brýn þörf er á aðgerðum innan bandalagsins sem miða að því að bæta núverandi stöðu mála.

Reynslan í mörgum aðildarríkjum sýnir að með óhefðbundnum aðferðum við lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla, að því tilskildu að ákveðnar grundvallarreglur séu í heiðri hafðar, megi ná góðum árangri, bæði fyrir neytendur og fyrirtæki, vegna þess að kostnaður við lausn deilumála á sviði neytendamála lækkar og ferlið styttest.

Samþykkt meginreglna af þessu tagi á evrópskum vettvangi myndi auðvelda framkvæmd aðferða við lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla. Þegar um er að ræða ágreining, sem nær yfir landamæri, myndi slíkt auka gagnkvæmt traust hjá þeim aðilum sem annast lausn deilumála utan dómstóla í aðildarríkjunum og auka tiltrú neytenda á þeim aðferðum sem þegar eru notaðar í aðildarríkjunum. Þessar viðmiðanir gera þeim sem bjóða upp á þjónustu varðandi lausn deilumála utan dómstóla í einu aðildarríki auðveldara fyrir að bjóða þjónustu sína í öðrum aðildarríkjum.

(¹) Framkvæmdastjórnin samþykkti þann 30. mars 1998 orðsendingu um lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla. Orðsendinguna, sem inniheldur þessi tilmæli og evrópskt kvörtunareyðublað fyrir neytendur, má nálgast á Netinu (<http://europa.eu.int/comm/dg24>).

(²) Ályktun Evrópuþingsins um orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar „Aðgerðaáætlun um kærurétt neytenda og lausn deilumála á sviði neytendamála á innri markaðinum“ frá 14. nóvember 1996 (Stjtið EB C 362, 2. 12. 1996, bls. 275).

(³) COM(93) 576 endanleg útgáfa frá 16. nóvember 1993.

Ein niðurstaða Grænbókarinnar snerti samþykkt á tilmælum framkvæmdastjórnarinnar með það í huga að bæta starfsfyrirkomulag umboðsmanna sem bera ábyrgð á meðferð deilumála á sviði neytendamála.

Lögd var áhersla á nauðsyn slíkra tilmæla á meðan á samráði um Grænbókina stóð og hún staðfest af miklum meirihluta hlutaðeigandi aðila meðan á samráði um orðsendingu um „aðgerðaáætlunina“⁽¹⁾ stóð.

Þessi tilmæli skulu takmarkast við málsmeðferðir sem, hvaða nafni sem þær kunna að nefnast, leiða til sátta í deilumáli fyrir atbeina þriðja aðila sem leggur til eða fyrirskipar úrlausn. Þar af leiðandi teljast ekki með málsmeðferðir sem miða eingöngu að því að koma deiluaðilum saman til að hægt sé að sannfæra þá um að finna beri sameiginlega lausn.

Ákvarðanir teknar af aðilum, sem annast lausn deilumála utan dómstóla, geta verið bindandi fyrir deiluaðila, eða verið einföld tilmæli eða þær geta falið í sér tillögur til lausnar sem deiluaðilar verða að samþykkja. Í þessari tillögu falla öll þessi mismunandi tilvik undir heitið „ákvörðun“.

Óhlutdrægni og hlutlægni þeirra aðila sem taka ákvarðanirnar er grundvallarforsenda þess að hægt sé að standa vörð um réttindi neytenda og þess að hægt sé að auka tiltrú neytenda á óhefðbundnum aðferðum við að ná lausn í deilumálum á sviði neytendamála.

Aðili getur því aðeins verið óhlutdrægur í störfum sínum að hann sé ekki beittur þrýstingi sem gæti haft áhrif á ákvarðanir hans. Þess vegna þarf að tryggja sjálfstæði hans án þess að gerðar séu jafn strangar kröfur um sjálfstæði og gerðar eru til dómara í réttarkerfinu.

Þegar ákvörðunin er tekin af einstaklingi er einungis hægt að tryggja óhlutdrægni þess er ákvörðunina tekur ef viðkomandi getur fært sönnur á að hann hafi til að bera nægilegt sjálfstæði, menntun og hæfni og að vinnuumhverfi hans sé þannig að hann geti tekið sjálfstæðar ákvarðanir. Þetta krefst þess að viðkomandi fái umboð til nægilega langs tíma og að á meðan sé ekki hægt að víkja honum frá störfum án gildrar ástæðu.

Þegar ákvörðunin er tekin af hópi er jöfn þátttaka fulltrúa neytenda og atvinnurekenda viðeigandi leið til að tryggja slíkt sjálfstæði.

⁽¹⁾ Aðgerðaáætlun um kærurétt neytenda og lausn deilumála á sviði neytendamála á innri markaðinum, COM (96) 13 endanleg útgáfa frá 14. febrúar 1996.

Til að tryggja að hlutaðeigandi einstaklingar fái nauðsynlegar upplýsingar verður að ábyrgjast að málsmeðferðin sé gagnsæ svo og starfsemi þeirra aðila sem bera ábyrgð á að leysa deilurnar. Skortur á gagnsæi getur haft neikvæð áhrif á réttindi deiluaðila og vakið upp efasemdir um aðferðir við lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla.

Einungis er hægt að standa vörð um ákveðna hagsmuni deiluaðila ef málsmeðferðin gerir þeim kleift að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við þar til bærán aðila að kynna sér hvaða staðreyndir andstæðingurinn styðst við, og, ef við á, skýrslur sérfræðinga. Þetta þarf ekki nauðsynlega að hafa í för með sér að taka þurfi munnlega skýrslu af deiluaðilum.

Málsmeðferð við lausn deilumála utan dómstóla er til þess gerð að auðvelda kærurétt neytenda. Til að hún sé skilvirk þarf hún að ráða bót á ákveðnum vandamálum á réttarsviðinu, á borð við há gjöld, langar tafir og þunglamalega starfshætti.

Svo að hægt sé að auka skilvirkni og sanngirni málsmeðferðarinnar verður þar til bær aðili að gegna virku hlutverki sem gerir honum kleift að taka tillit til allra atriða sem gætu nýst við að leysa deiluna. Hlutverk þetta er þeim mun mikilvægara þar eð þegar um er lausn deilumála utan dómstóla að ræða njóta málsaðilar oft ekki lögfræðiaðstoðar.

Ákvarðanir aðila, sem annast lausn deilumála utan dómstóla, þurfa ekki eingöngu að vera byggðar á lagareglum heldur einnig á sanngirmissjónarmiðum og á grundvelli sidareglna. Þessi sveigjanleiki hvað ákvarðanatöku þeirra varðar má þó ekki verða til þess að gæði neytendaverndar minnki í samanburði við þá vernd sem neytendur myndu njóta samkvæmt lögum bandalagsins eins og þeim er framfylgt af dómstólum.

Deiluaðilar eiga rétt á upplýsingum um ákvarðanir, sem teknar eru, og um ástæðurnar sem liggja að baki þeim. Ástæður ákvarðana eru forsendur fyrir gagnsæi og þess að deiluaðilarnir geti treyst málsmeðferð við lausn deilumála utan dómstóla.

Samkvæmt 6. gr. Evrópusáttmálans um verndun mannréttinda og mannfrelsis er aðgengi að dómstólum grundvallarréttindi sem engar undantekningar eru á. Þar sem lög bandalagsins tryggja frjálsa vöruflutninga og frjálsa þjónustustarfsemi innan hins sameiginlega markaðar er eðlileg afleiðing þess frelsis að atvinnurekendur og neytendur geti, ef ná þarf sáttum í málum sem tengjast

atvinnustarfsemi þeirra, farið með mál fyrir dóm í aðildarríki á sama hátt og ríkisborgarar þess aðildarríkis. Markmiðið með málsmeðferð utan dómstóla er ekki að koma í stað dómstóla. Af þeim sökum má ekki svipta neytendur réttinum til málsóknar fyrir dómstólum enda þótt málsmeðferð utan dómstóla hafi verið notuð, nema þeir samþykki það sérstaklega, í fullri vitneskju um allar staðreyndir og aðeins eftir að málið er orðið að deilumáli.

Í sumum málum, óháð viðfangsefni og verðgildi þess sem deilt er um, geta deiluaðilar, einkum neytandinn, sem sá deiluaðila sem telst fjárhagslega verr settur og með minni lögfræðilega reynslu en hinn samningsaðilinn, þurft á lögfræðiaðstoð frá þriðja aðila að halda til þess að betur sé hægt að verja og vernda réttindi hans.

Til að tryggja gagnsæi og útbreiðslu upplýsinga um málsmeðferð við lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla í samræmi við þær meginreglur, sem settar eru fram í tilmælunum, og til að auðvelda myndun og viðhald óformlegra tengsla hyggst framkvæmdastjórnin smíða gagnagrunn með upplýsingum um þá aðila sem annast lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla sem ábyrgjast að þeir fari eftir þessum meginreglum. Gagnagrunnurinn mun hafa að geyma þær upplýsingar sem framkvæmdastjórninni berast frá þeim aðildarríkjum sem vilja taka þátt í þessu framtaksværfefni. Til að tryggja staðlaðar upplýsingar og til að einfalda upplýsingagjöfina munu aðildarríkin fá stöðluð upplýsingaeyðublöð.

Við þessar aðstæður virðist nauðsynlegt að ákveða, á grundvelli bandalagsins, lágmarksreglur um uppsetningu og starfsaðferðir við lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla, til að hægt sé, á þessu mikilvæga sviði, að styðja og bæta við framtak aðildarríkjanna við að koma á háum neytendaverndarstaðli í samræmi við a-lið 129. gr. sáttmálans. Ekki skal ganga lengra en nauðsyn krefur til að tryggja að lausn deilumála utan dómstóla gangi vel. Þessar lágmarksreglur eru þannig í samræmi við dreifræðisregluna.

LEGGUR TIL að allir núverandi og verðandi aðilar, sem bera ábyrgð á lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla, virði eftirfarandi meginreglur:

I

Meginregla um sjálfstæði

Sjálfstæði þess aðila sem tekur ákvarðanir er tryggt til þess að öruggt sé að aðgerðir hans séu óhlutdrægar.

Þegar ákvörðun er tekin af einstaklingi er þetta sjálfstæði tryggt meðal annars með eftirfarandi ráðstöfunum:

- sá sem skipaður er hefur til að bera þá færni, reynslu og hæfni, sérstaklega á sviði lögfræði, sem nauðsynleg er til að hann geti sinnt hlutverki sínu,
- umboð þess skipaða er veitt til nægilega langs tíma til að tryggja sjálfstæði aðgerða hans og ekki skal vera hægt að víkja honum úr starfi án gildrar ástæðu,
- ef viðkomandi er skipaður eða launaður af fagfélagi eða fyrirtæki má hann ekki hafa unnið fyrir viðkomandi fagfélag, félagsmenn þess eða fyrirtækið sem um ræðir undanfarin þrjú ár áður en hann tekur við starfinu.

Þegar ákvörðunin er tekin af hópi skal tryggja sjálfstæði þess aðila, sem ber ábyrgð á henni, með því að hafa jafnt hlutfall fulltrúa neytenda og fagfólks eða með því að fara eftir þeim viðmiðunum sem settar voru fram hér að ofan.

II

Meginregla um gagnsæi

Viðeigandi aðferðum er beitt til að tryggja gagnsæi aðgerðanna. Þar á meðal:

1. Útvega skal hverjum sem um það biður, skriflega eða á annan viðeigandi hátt, eftirtaldar upplýsingar:

- nákvæma lýsingu á tegundum deilumála sem gætu komið til kasta viðkomandi aðila, auk upplýsinga um hugsanleg landfræðileg mörk og verðgildi þess sem deilt er um,
- reglur um vísun mála til aðila sem annast lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla, þar með taldar ráðstafanir sem neytandinn kann að þurfa að gera á undan, auk annarra starfsreglna, sérstaklega reglur sem varða það hvort málið verði tekið fyrir munnlega eða skriflega, hvort viðkomandi þarf að koma á staðinn í eigin persónu og hvaða tungumál skal nota við málsmeðferðina,
- hugsanlegan málskostnað aðila, þar á meðal reglur um skiptingu kostnaðar að málsmeðferð lokinni,
- þær reglur sem eru grundvöllur ákvarðana aðila sem annast lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla (lagaákvæði, sanngirmissjónarmið, siðareglur o.fl.),
- fyrirkomulag ákvarðanatöku hjá aðilum sem annast lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla,
- lagagildi ákvörðunarinnar þar sem kemur skýrt fram hvort hún er bindandi fyrir fagaðilann eða fyrir báða aðila. Ef ákvörðunin er bindandi skal taka skýrt fram hvaða viðurlögum skuli beita sé henni ekki hlítt; sama máli gegnir um upplýsingar um áfrýjunarrétt þess aðila sem tapar málinu.

2. Að þar til bær aðili birti ársskýrslu þar sem settar eru fram þær ákvarðanir sem teknar hafa verið svo hægt sé að meta niðurstöður þeirra og skilgreina hvers eðlis deilumálin hafa verið.

III

Meginregla um andmælarétt

Málsmeðferðin, sem fylgja, skal gefur öllum aðilum er málið varðar tækifæri til að útskýra mál sitt fyrir þar til bærum aðila, kynna sér staðreyndir og röksemdafærslu mótaðilans og, þar sem það á við, skýrslur sérfræðinga.

IV

Meginregla um skilvirkni

Skilvirkni málsmeðferðarinnar er tryggð með aðgerðum sem fela í sér að:

- neytandinn hafi aðgang að sáttaumleitunum utan dómstóla án þess að hann sé skuldbundinn til að notfæra sér lögfræðiaðstoð,
- að kostnaður sé annaðhvort enginn eða að honum sé stillt í hóf,
- að skammur tími líði frá því að mál er lagt fyrir þar til niðurstaða fæst,
- að þar til bær aðili hafi með höndum virkt hlutverk, sem geri honum kleift að taka tillit til allra aðstæðna sem leitt gætu til lausnar í deilumálinu.

V

Meginregla um lögmæti

Ákvörðun tekin af aðila, sem annast lausn deilumála utan dómstóla á sviði neytendamála, getur ekki svipt neytandann þeirri vernd sem honum ber samkvæmt ófrávíkjanlegum lagaákvæðum þess ríkis þar sem viðkomandi aðili hefur aðsetur. Þegar um er að ræða deilur sem ná yfir landamæri má niðurstaða aðilanna ekki verða til þess að neytandinn sé sviptur þeirri vernd sem ófrávíkjanleg lagaákvæði þess ríkis, þar sem hann er að jafnaði búsettur, veita í þeim tilfellum

sem eru tilgreind í 5. gr. Rómarsáttmálans frá 19. júní 1980 um lög sem gilda um samningsskyldur.

Deiluaðilum eru kynntar rökstuddar niðurstöður, eins fljótt og auðið er, annaðhvort skriflega eða á annan viðeigandi hátt.

VI

Meginregla um frelsi

Ákvörðun tekin af hlutaðeigandi aðila getur því aðeins verið bindandi fyrir deiluaðilana að þeim hafi verið gert það ljóst frá upphafi og þeir hafi samþykkt það sérstaklega.

Ákvörðun neytanda um að skjóta máli sínu til aðila, sem annast lausn deilumála utan dómkerfisins á sviði neytendamála, má ekki vera afleiðing skuldbindinga sem hann tók á sig áður en málið varð að deilumáli, ef þær verða til þess að svipta neytandann rétti sínum til að fá deilumálið leyst fyrir dómstólum.

VII

Meginregla um fulltrúarétt

Aðferðin getur ekki svipt deiluaðila réttinum til að gera þriðja aðila að fulltrúa sínum eða njóta aðstoðar hans á öllum stigum málsins.

ÞESSUM TILMÆLUM er beint til þeirra aðila sem bera ábyrgð á lausn deilumála á sviði neytendamála utan dómstóla, einstaklinga eða lögaðila, sem bera ábyrgð á stofnun eða rekstri slíkra aðila, svo og aðildarríkjanna, að svo miklu leyti sem þau eiga hlut að máli.

Gjört í Brussel 30. mars 1998.

Fyrir hönd framkvæmdastjórnarinnar,

Emma BONINO

framkvæmdastjóri.

Överenskommelse om samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket/KO

Finansinspektionen och Konsumentverket/KO har båda ansvar för konsumentskyddet inom det finansiella området. Respektive myndighet ansvarar var för sig med utgångspunkt från de mål och riktlinjer som riksdag och regering lagt fast.

Finansinspektionen är tillsynsmyndighet för finansiella företag och marknadsplatser. I den rollen ska Finansinspektionen bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt systemet med ett gott konsumentskydd. Grundläggande regler och krav återfinns i den näringsrättsliga lagstiftningen och i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd. Bestämmelserna omfattar bl.a. tillstånd, tillsyn, ingripanden, rörelse regler och andra krav på verksamheten rörande exempelvis information och klagomålshantering. Finansinspektionen övervakar att gällande regler följs.

Konsumentverket är förvaltningsmyndigheten för konsumentfrågor. Konsumentverket ska särskilt svara för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs och att konsumenter har tillgång till information i den mån ingen annan myndighet har det ansvaret. Konsumentverket/KO har tillsyn över bland annat marknadsföringslagen, konsumentkreditlagen och lagen om finansiell rådgivning till konsumenter. Därutöver har Konsumentverket/KO genom an-nexlagstiftning till marknadsföringslagen tillsynsansvar över vissa bestämmelser i andra lagar på det finansiella området. KO kan, bl.a. i syfte att utveckla rättspraxis, biträda enskilda i tvister vid allmän domstol. KO kan vidare föra grupptalan i allmän domstol och i Allmänna reklamationsnämnden.

Konsumentverket arbetar därutöver med informationsinsatser till konsumenter i privatekonomiska och juridiska frågor. Verket ger ett aktivt stöd till den konsumentverksamhet som flertalet kommuner tillhandahåller och utbildar kommunernas konsumentvägledare och budget- och skuldrådgivare.

Information och rådgivning om finansiella tjänster och produkter lämnas också av Konsumenternas Försäkringsbyrå samt Konsumenternas Bank- och finansbyrå. Finansinspektionen och Konsumentverket/KO ingår som stiftare i dessa organ och i respektive styrelse.

u
e

Samarbete inom konsumentområdet

Syftet med denna överenskommelse är att tydliggöra respektive myndighets ansvar, främja samarbete samt effektivisera den konsumentnära tillsynen på det finansiella området. Med beaktande av de skillnader som finns mellan myndigheterna har Finansinspektionen och Konsumentverket/KO den gemensamma ambitionen att främja konsumenternas intressen på en väl fungerande finansiell marknad.

Det är båda myndigheters uttalade strävan att:

- löpande informera och bistå varandra i aktuella konsumentfrågor
- tillvarata varandras kompetens och erfarenheter
- effektivisera tillsynen och undvika dubbelarbete
- återkommande utvärdera och utveckla formerna för samarbetet.

Ambitionen är att myndigheterna ska samråda och utbyta information i alla frågor av betydelse för konsumentskyddet där ansvarsfördelningen myndigheterna emellan är överlappande eller oklar. Samråd ska alltid ske i sådana tillsynsärenden innan någon av myndigheterna ingriper med sanktioner. Samråd ska likaså alltid ske i frågor rörande myndigheternas författningsarbete på det gemensamma ansvarsområdet.

Finansinspektionen och Konsumentverket/KO agerar självständigt utifrån respektive ansvar och uppdrag. Vid alla former av samråd bör myndigheterna i första hand undersöka om det finns gemensamma ståndpunkter eller förutsättningar i övrigt att bistå varandra. En av utgångspunkterna i detta sammanhang är att Finansinspektionens erfarenheter om finansiella marknader och produkter ska komma Konsumentverket/KO tillgodo genom att Finansinspektionen i möjligaste mån ska bistå Konsumentverket med kompetensmässigt stöd i Konsumentverket/KO:s verksamhet på det finansiella området. Den kompetens om konsumentskyddsfrågor som finns hos Konsumentverket/KO bör i motsvarande mån komma Finansinspektionen till godo.

Former för samverkan och ömsesidigt bistånd

Generaldirektörerna träffas regelbundet för att samråda i policy- och aktuella tillsynsfrågor på konsumentområdet och minst en gång per år för att utvärdera samsarbetsformer och uppnådda resultat.

Informationsutbyte och samråd sker löpande i samband med myndigheternas arbete med författningar, remisser, större utredningar och tillsynsfrågor samt inför medverkan i internationella organ och arbetsgrupper. Brister av stor betydelse för konsumentskyddet som huvudsakligen faller inom den andra myndighetens tillsyn ska rapporteras snarast.

Löpande samråd sker efter behov och mellan de tjänstemän på respektive myndighet som berörs av den aktuella frågan. För det löpande samarbetet finns särskilda rutiner beslutade. För att säkerställa kontinuiteten ska därutöver samråd i en särskild

WG

samrådsgrupp, som inte behöver vara personbunden, ske genom möten cirka två till fyra gånger per år. Vid dessa möten behandlas aktuella frågor och ståndpunkter och information utbyts.

Finansinspektionen och Konsumentverket/KO har vardera två styrelseledamöter i Konsumenternas Försäkringsbyrå respektive i Konsumenternas Bank- och finansbyrå. Myndigheterna har också ordförandeskapet i byråerna. Arbetet i byråerna ska i möjligaste mån samordnas och en gemensam syn på strategi och ledning utvecklas. Vid tillsättning av ny ordförande i styrelsen för respektive byrå ska samråd ske mellan generaldirektörerna.

Samverkan sker med anledning av förordning (EG) (2006/2004) om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, där Konsumentverket/KO agerar som central kontaktpunkt och Finansinspektionen agerar som behörig myndighet enligt vissa tillsynsbefogenheter.

Särskilda samverkansområden framgår av bilaga 1.

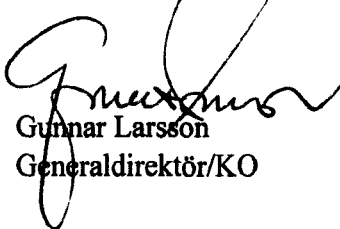
Stockholm den 26 september 2008

För Finansinspektionen



Erik Saers
T.f. Generaldirektör

För Konsumentverket/KO



Gunnar Larsson
Generaldirektör/KO

Bilaga 1

Samverkansområden

Villkors skälighet

Båda myndigheterna bevakar i sitt löpande arbete de avtalsvillkor som företagen under Finansinspektionens tillsyn tillämpar mot konsument. Konsumentverket/KO har på detta område tillsyn över oskäligen avtalsvillkor enligt lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Utgångspunkten ska vara att Konsumentverket/KO i första hand tar hand om frågor relaterade till lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Marknadsföring och information

Konsumentverket/KO har tillsyn över marknadsföringslagen. Genom en koppling till marknadsföringslagen har Konsumentverket/KO därutöver även tillsyn över god marknadsföringssed och informationsbestämmelser i andra lagar som är tillämpliga på det finansiella området.

Finansinspektionen har genom den näringsrättsliga lagstiftningen viss tillsyn över marknadsföring och information. Finansinspektionen har att bevaka efterlevnaden av de krav som den näringsrättsliga lagstiftningen ställer samt krav som återfinns i föreskrifter och allmänna råd som inspektionen meddelat med stöd av lagstiftningen. Bristfällig efterlevnad av dessa regler bör i första hand åtgärdas av Finansinspektionen.

Ingripanden ur konsumentskyddssynpunkt görs av den myndighet som har tillsynsansvaret för tillämplig lagstiftning.

Generell och jämförande information

Konsumenternas behov av lätt åtkomlig, begriplig och saklig information respektive vägledning ökar i takt med att den finansiella marknadens struktur förändras och nya tjänster och produkter introduceras.

Myndigheterna verkar gemensamt bl.a. genom styrelserna för Konsumenternas Bank- och finansbyrå samt Konsumenternas Försäkringsbyrå för framtagande och publicering av jämförande information samt för att ge god vägledning och gott stöd till konsumenterna inom hela det finansiella området.

Särskilt om konsumentkrediter och finansiell rådgivning

WG

Konsumentverket och Finansinspektionen har båda tillsyn över konsumentkreditlagen och lagen om finansiell rådgivning till konsumenter. Båda myndigheterna har också utfärdat författningar på dessa områden.

Strävan vid samråd på dessa områden ska vara att författningarna och tillsynen är enhetligt utformade om inte sakliga skäl motiverar annat.

Det finns finansiella institut som endast registreras hos Finansinspektionen och som därmed endast står under viss kontroll. När det gäller sådana finansiella institut som lämnar och förmedlar konsumentkrediter och institut som lämnar ekonomisk rådgivning till konsumenter, bör ett informationsutbyte ske i samband med registreringen.

Företagens uppförande

Finansinspektionen har genom platsbesök och annan undersökningsverksamhet möjlighet att närmare granska de finansiella företagens rutiner. I de fall Finansinspektionen uppmärksammar brister som har betydelse för Konsumentverkets/KO:s tillsyn ska verket snarast informeras och därefter vidta erforderliga tillsynsåtgärder.

Båda myndigheterna bör verka för att företagen har en god kundhantering och ska i sitt löpande arbete bevaka om företagens rutiner i något avseende brister på ett sådant sätt att det leder till problem för konsumenterna. När Konsumentverket/KO uppmärksammar bristfälliga rutiner hos företag under Finansinspektionens tillsyn informeras inspektionen, som därefter svarar för erforderliga tillsynsåtgärder.

WG