

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Hagsmunasamtök Heimilanna



heimilin@heimilin.is - www.heimilin.is
Ármúla 5 - 108 Reykjavík
kt. 520209-2120

Erindi nr. HH15U144.0622

Dags. 8.6.2015

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 622. mál á 144. löggjafarþingi
Viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl. (breyting ýmissa laga, EES-reglur)

Frumvarp það sem hér um ræðir nær til margvíslegra laga er varða fjármálastarfsemi, og felur í sér ákvæði um viðurlög við brotum gegn þeim lögum. Hagsmunasamtök heimilanna hafa alloft vakið athygli á nauðsyn þess að slíkar heimildir séu fyrir hendi til þess að tryggja skilvirkni eftirlits með fjármálastarfsemi og eru því fylgjandi markmiðum frumvarpsins í meginatriðum.

Líkt og Hagsmunasamtök heimilanna hafa margoft vakið athygli á hefur fram að þessu ekki verið skilgreint með neinum formlegum hætti hvaða stofnun skuli hafa eftirlit með framkvæmd laga um vexti og verðtryggingu. Með frumvarpinu er að nokkru leyti komið til móts við það sjónarmið þar sem lagt er til að Fjármálaeftirlitinu verði falið slíkt hlutverk. Það er vissulega skref í rétta átt, en að sama skapi er jafnframt mikilvægt að slíkt eftirlit komi til skilvirkar framkvæmdar.

Auk opinbers eftirlits á allsherjarréttarlegum grundvelli með starfsemi fjármálafyrirtækjanna, er ekki síður þörf á skilvirku eftirliti með framferði þeirra gagnvart neytendum, ekki aðeins sem heild heldur jafnframt gagnvart einstökum neytendum sem telja að á rétti sínum hafi verið brotið vegna viðskipta við fjármálafyrirtæki. Við innleiðingu á EES-reglum á sviði neytendaverndar, þar á meðal um neytendalán, hefur að meginsteftnu til verið farin sú leið hér á landi að fela sérstakri stofnun, Neytendastofu, að hafa eftirlit með framkvæmd þeirra reglna.

Meðal þeirra reglna á sviði neytendaverndar sem eiga við hér á landi vegna EES-samningsins, er Tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Hún hefur að hluta til verið innleidd með ákvæðum 36. gr. a-d í lögum nr. 7/1936 sbr. lög nr. 14/1995. Hinsvegar hefur skort á að jafnframt sé kveðið á um eftirlit með framkvæmd þeirra ákvæða, og að neytendur eða samtök þeirra hafi aðgang að skilvirkum úrræðum til þess að fá úr því skorið hvort skilmálar sem eru í neytendasamningum séu óréttmætir eða hindra áframhaldandi notkun þeirra.

Í greinargerð með frumvarpi til laganna nr. 14/1995 kom fram að ákvæði um eftirlit með því að ekki séu ósanngjarnir samningsskilmálar í neytendasamningum væri þá að finna í þágildandi samkeppnislögum nr. 8/1993. Þau voru leyst af hólmi með nýrri samkeppnislögum nr. 44/2005 en um leið tóku gildi lög nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda. Færðist þá eftirlit með viðskiptaháttum á neytendamarkaði frá Samkeppniseftirlitinu yfir til Neytendastofu.

Auk eftirlits Neytendastofu var með hinum nýju lögum kveðið á um starfsemi áfrýjunarnefndar neytendamála sem væri hægt að skjóta ákvörðunum Neytendastofu til. Framan af virðist svo sem Neytendastofa hafi litið þannig á að undir verksvið sitt félli m.a. eftirlit með fyrrnefndum ákvæðum samningalaga um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Til að myndi byggði Neytendastofa niðurstöðu ákvörðunar nr. 25/2009 að hluta til á 36. gr. laga nr. 7/1936 og ákvað að víkja skyldi til hliðar skilmála sem talinn var vera óréttmætur. Áfrýjunarnefnd neytendamála felldi hinsvegar þann hluta ákvörðunarinnar úr gildi með úrskurði í máli nr. 15/2009, og tók fram að þrátt fyrir vísan til þágildandi samkeppnislaga í lögskýringargögnum væri hvorki vísað til Neytendastofu né opinbers eftirlits í lögum nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga. Einnig var víkið að þessu í ákvörðun Neytendastofu nr. 8/2014, þar sem segir orðrétt í 7. lið niðurstöðukafla:

...Það var mat Neytendastofu að með hliðsjón af lagaskilreglum væri henni falið þetta eftirlit með ákvæðum 36. gr. a.-d. laga nr. 7/1936 og sem áskilið er í skuli falið stjórnvaldi sem fer með málefni neytenda, sbr. ákvæði tilskipunar 93/13/EBE. Á þá niðurstöðu Neytendastofu gat áfrýjunarnefnd neytendamála ekki fallist, sbr. úrskurður nefndarinnar í máli nr. 15/2009. Nauðsynlegt er því með breytingu á lögum nr. 57/2005 að endurinnleiða umrætt ákvæði tilskipunar 93/13/EBE og fela Neytendastofu eftirlit með ákvæðum 36. gr. a.-d. laga nr. 7/1936.

Til að bæta úr þessu var lagt fram frumvarp á 143. löggjafarþingi (þskj. 888) þar sem lagt var til að bætti yrði við lög nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga ákvæði um heimild Neytendastofu til að beita ákvæði 36. gr. laganna og víkja óréttmætum samningi til hliðar í heild eða að hluta. Frumvarpið hlaut ekki brautargengi þá, en Hagsmunatök heimilanna mælast því til þess að sambærilegu ákvæði verði bætt við það frumvarp sem hér er til umsagnar.

Þá vilja samtökin vekja athygli á því að við innleiðingu á Tilskipun 2008/48/EB um neytendalán með setningu núgildandi laga nr. 33/2013 um neytendalán, virðist ekki hafa verið gætt að því að færa í hin nýju lög sambærilegt ákvæði við 14. gr. eldri laga um neytendalán nr. 121/1994. Ákvæðið sem um ræðir felur í sér mikilvægustu viðurlögin við brotum gegn ákvæðum laga um neytendalán, þ.e. að vanræksla á upplýsingaskyldu um tiltekinn kostnaðarlið skuli leiða til þess að þá sé óheimilt að innheimta þann kostnað, sem jafngildir í raun ógildingu viðkomandi kostnaðarskilmála. Samt sem áður kemur þó fram í álit meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar um þetta tiltekna atriði að ekki hafi verið talin þörf á að taka ákvæðið upp í frumvarpið þar sem reglan sé hluti af gildandi rétti og birtist í 3. gr. laga um vexti og verðtryggingu. Hagsmunasamtök heimilanna telja í ljósi fenginnar reynslu að mun öruggara væri þá að kveða skýrt á um slíkan rétt, og er því mælt til að ákvæði þess efnis verði bætt við það frumvarp sem hér er til umsagnar.

Loks er ástæða til að nefna að í framkvæmd eftirlits með lögum á sviði neytendaverndar í málum sem Hagsmunasamtök heimilanna hafa beint til Neytendastofu, hefur mótast sú framkvæmd í úrskurðum áfrýjunarnefndar neytendamála að túlka aðildarhæfi samtakanna með hliðsjón af almennum reglum stjórnsluréttar. Af þeim sökum hefur kvörtunum sem samtökin hafa vísað til meðferðar þar ítrekað verið vísað frá vegna aðildarskorts, til dæmis í málum nr. 5/2013, 12/2014 og 15/2014. Er því eindregið mælt til úrbóta á þessu sviði, til fyllingar ákvæðum Tilskipunar 93/13/EBE og í því skyni að tryggja skilvirki úrræða á sviði neytendaverndar hér á landi, með því að bæta við lög nr. 62/2005 um Neytendastofu ákvæði um aðildarhæfi stjórnvalda og samtaka á sviði neytendaverndar og heimild þeirra til að beina málum til eftirlitsstjórnvalda. Jafnframt er lagt til að bætt verði úr hnökrum af svipuðum toga sem hindrað hafa framkvæmd laga nr. 141/2001 um lögbann og dómsmál til verndar heildarhagsmunum neytenda.

Með hliðsjón af framangreindum athugasemdum og tillögum að úrbótum vilja Hagsmunasamtök heimilanna koma á framfæri eftirfarandi breytingartillögu við það frumvarp sem hér um ræðir, en telja hinsvegar ekki ástæðu til að gera frekari athugasemdir við annað efni frumvarpsins.

622. mál. 144. löggj.

Breytingartillaga

við frumvarp til laga um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl.

Frá: Hagsmunasamtökum heimilanna.

Á eftir 21. gr. komi fjórir nýir kaflar, XIII. kafli, **Breyting á lögum um sammingsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936**, XIV. kafli, **Breyting á lögum um neytendalán, nr. 33/2013**, XV. kafli, **Breyting á lögum um Neytendastofu, nr. 62/2005**, og XVI. kafli, **Breyting á lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990**, hver með einni nýrri grein, svohljóðandi:

- a. (22. gr.) Á eftir 36. gr. d laganna kemur ný grein, 36. gr. e, svohljóðandi:
Neytendastofa annast 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.
Ákvörðunum sem Neytendastofa tekur á grundvelli laga þessara má skjóta til áfrýjunarnefndar neytendamála sem starfar á grundvelli 4. gr. laga um Neytendastofu.
- b. (23. gr.) Við 1. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi:
Samningar og skilmálar, sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara, eru ógildir.
- c. (24. gr.) Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi:
Auk einstakra neytenda og lögaðila, geta stjórnvöld eða samtök, sem um ræðir í 2. og 3. gr. laga nr. 141/2001 um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, átt aðild að málum sem kunna að rísa á grundvelli laga á málefnasviði Neytendastofu.
- d. (25. gr.) Við 24. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi:
Ákvæðum 3. mgr. verður ekki beitt um lögbann eða í dómsmáli til verndar heildarhagsmunum neytenda samkvæmt lögum nr. 141/2001.

- o -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna



Vilhjálmur Bjarnason, formadur@heimilin.is



Pálmei Gísladóttir, varaformadur@heimilin.is



Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is