

## Nefndarálit með breytingartillögu

um tillögu til þingsályktunar um úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigríði Ingibjörgu Ingadóttur alþingismann, Kjartan Gunnarsson frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Arndísi Kristjánsdóttur og Hildi Jönu Júlíusdóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Bryndísi Helgadóttur og Steinunni Valdísi Óskarsdóttur frá innanríkisráðuneyti, Tryggva Axelsson og Þórunni Önnu Árnadóttur frá Neytendastofu, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins og Jónu Björk Guðnadóttur frá Samtökum fjármálafyrirtækja. Umsagnir bárust frá Alþýðusambandi Íslands, efnahags- og viðskiptanefnd, Fjármálaeftirlitinu, Kauphöll Íslands, Neytendasamtökunum, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum lánþega, Seðlabanka Íslands, Sigurði Hr. Sigurðssyni og Viðskiptaráði Íslands.

Hrun fjármálakerfisins á Íslandi og afleiðingar þess hafa varpað ljósi á veika stöðu neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum hér á landi. Starfshættir fjármálafyrirtækja í aðdraganda hrunsins voru ámælisverðir og á köflum ólögmatir eins og dómur Hæstaréttar um gengisþryggð lán bera með sér. Af þessum ástæðum og vegna almenns skuldavanda í kjölfar hrunsins ríkir almenn óánægja og vantraust í garð fjármálastofnana meðal landsmanna. Við þessu er nauðsynlegt að bregðast og er tilgangur tillögunnar að styrkja stöðu neytenda á fjármálamarkaði til jafns við það sem gerist í nágrannalöndunum.

Bankar og aðrar fjármálastofnanir hafa yfir að ráða sérfræðikunnáttu, mannafla og fjárhagslegum styrk sem veitir þeim yfirburðastöðu gagnvart neytendum og því er mikilvægt að stjórnvöld gangi fram fyrir skjöldu og standi vörð um rétt neytenda. Að mati flutningsmanna er brýnt að fara með heildstæðum hætti yfir réttarstöðu neytenda á fjármálamarkaði og skilgreina hvernig neytendavernd verði best fyrir komið hjá opinberum aðilum.

Hinn 29. ágúst 2007 skipaði viðskiptaráðherra starfshóp til að gera úttekt á lagaumhverfi að því er varðar viðskipti neytenda og fjármálafyrirtækja í ljósi nútímaviðskiptahátta, einkum með tilliti til gjaldtöku. Starfshópurinn skilaði ráðherra skýrslu í árslok 2007 og á grundvelli hennar lagði ráðherra fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 121/1994, um neytendalán, sem varð að lögum nr. 63/2008. Þar voru m.a. lögfest ákvæði um aukinn rétt neytenda og takmarkanir á ýmiss konar gjaldtöku, svo sem vegna yfirdráttar á tékkareikningi og uppgreiðslugjalds, auk þess sem ríkari upplýsingaskylda var lögð á lánveitendur um breytingar á gjaldskrá. Frá árinu 2008 hafa m.a. verið sett ný lög um greiðsluáðlögun, innheimtulög og lög um ábyrgðarmenn. Með breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki sumarið 2010 var skerpt á ákvæðum um hegðun fjármálafyrirtækja gagnvart viðskiptamönnum, m.a. voru ákvæði um heilbrigða viðskiptahætti og meðferð upplýsinga um viðskiptamenn styrkt. Fjármálafyrirtækjum var gert skylt að eiga aðild að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Loks má nefna ný lög um verðbrefasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestasjóði, nr. 128/2011, sem gera auknar kröfur um upplýsingagjöf til neytenda og fjárfesta og skilgreina betur eðli tiltekinna sjóða, ekki síst peningamarkaðssjóða.

Von er á nýju frumvarpi á vorþingi 2012 um breytingar á lögum um neytendalán sem m.a. felur í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/48/EB um lánasamninga fyrir neytendur og um niðurfellingu tilskipunar ráðsins 87/102/EBE. Tilgangurinn með setningu tilskipunarinnar var að endurskoða reglur um neytendalán til að auka neytendavernd og tryggja samræmt lagaumhverfi við veitingu neytendalána, auk þess að stuðla að aukinni neytendavitund um lánskjör og gera neytendum betur kleift að bera saman ólíka lánsamninga. Frumvarpið hefur m.a. að geyma ákvæði er fela í sér auknar kröfur um upplýsingaskyldu lánveitenda, mat á láns hæfi lántakenda og skyldur lánamiðlara, auk ákvæða um rétt neytenda til að beita úrræðum gegn lánveitanda vegna vanefnda samnings.

Í október 2009 var lögum um Stjórnarráð Íslands meðal annars breytt í þá veru að málefni Neytendastofu og talsmanns neytenda fluttust frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti). Talið er að endurskipulagningu neytendamála sé ekki lokið með þessari yfirfærslu, meðal annars þar sem fjölmargir lagaáákar sem varða neytendamál falla undir ábyrgðarsvið annarra ráðherra, einkum efnahags- og viðskiptaráðherra. Um þessar mundir hefur starfshópur í innanríkisráðuneyti það verkefni að fara yfir skipulagningu neytendamála með það að markmiði að stuðla að hagkvæmu, skilvirku og öflugu neytendastarfi hér á landi þar sem verkaskipting sé skýr, boðleiðir eins stuttar og mögulegt er og verkefni og aðföng fylgi ábyrgðarsviði stofnana.

Í tillögunni sem hér er til umfjöllunar er lagt til að skipuð skuli nefnd sem geri úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði og setji fram tillögur um hvernig styrkja megi stöðu neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum. Í umsögn um málið er bent á að óheppilegt sé að afmarka tillöguna við stöðu neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum þar sem markmið hennar ætti væntanlega að vera að styrkja stöðu neytenda almennt á fjármálamarkaði. Fjármálafyrirtæki eru ein tegund fyrirtækja á fjármálamarkaði, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki þar sem kveðið er á um að fjármálafyrirtæki geti fengið starfsleyfi sem viðskiptabanki, sparisjóður, lánaáyrirtæki (fjárfestingarbanki), rafeyrisfyrirtæki, verðbréfaáyrirtæki, verðbréfamíðlun eða rekstrarfélag verðbréfasjóðs. Í greinargerð með tillögunni er vísað til þess að bankahrundið 2008 hafi leitt í ljós ágalla á stöðu skuldara gagnvart fjármálafyrirtækjum. Bent var á við umfjöllun um málið að líta þyrfti á málið heildstæðari augum en svo að horfa sérstaklega á stöðu skuldara, enda væru viðskiptavinir fyrirtækja á fjármálamarkaði fleiri en þeir sem skulduðu þeim. Viðskipti neytenda við þá sem veita þjónustu á fjármálasviði heyra undir margs konar löggjöf sem einkum heyrir undir málefnasvið efnahags- og viðskiptaráðherra og byggist að miklu leyti á evrópurétti. Sem dæmi má nefna lög um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem ná utan um starfsemi fjármálafyrirtækja og hafa að markmiði að tryggja að fjármálafyrirtæki séu rekin á heilbrigðan og eðlilegan hátt, lög um verðbréfaáskipti, nr. 108/2007, þar sem gerðar eru ákveðnar kröfur til fyrirtækja sem stunda verðbréfaáskipti, svo sem um upplýsingagjöf auk þess sem þar er mælt fyrir um skyldu fyrirtækja til að meta hvort verðbréfaáskipti séu við hæfi viðskiptavina. Þá má nefna að nýlega voru sett ný heildarlög um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingsjóði, nr. 128/2011, og ný heildarlög um váttryggingastarfsemi, nr. 56/2010. Einnig má nefna nýleg heildarlög um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011, sem gilda um notkun greiðslukorta, greiðslur í heimabönkum o.fl., sem eru fyrsti heildstæði lagabálkurinn sem tekur á greiðsluþjónustu.

Með hliðsjón af framangreindu leggur meiri hlutinn til breytingu á tillögugreininni til að útvíkka orðalag hennar nokkuð. Nánar verður gerð grein fyrir breytingartillögunni síðar í álitinu þessu.

Við umfjöllun um málið var bent á að neytendavernd á fjármálamarkaði væri nú falin stofnunum eða nefndum sem heyrðu undir nokkur ráðuneyti. Neytendastofa og talsmaður

neytenda heyra undir innanríkisráðuneyti, Fjármálaeftirlitið og eftirlitsnefnd með framkvæmd sértæktrar skuldaaðlögunar heyra undir efnahags- og viðskiptaráðuneyti og umboðsmaður skuldara heyrir undir velferðarráðuneyti. Sumar stofnanir eða nefndir fara með verkefni sem eru tímabundin og fullt tilefni er til að fara yfir málaflokkinn með það að markmiði að sameina þau verkefni er lúta að vernd neytenda á fjármálamarkaði og marka heildræna stefnu á þessu mikilvæga sviði. Meiri hlutinn telur brýnt að sameina á einni hendi stjórnsýslulega ábyrgð á neytendavernd á fjármálamarkaði þannig að neytendur geti sótt þjónustu og ráðgjöf á einum stað. Má í þessu sambandi benda á tillögu sem fram kom í skýrslu viðskiptaráðuneytisins um neytendamál í apríl 2008 þar sem mælt var með því að sett yrði á fót ný sameinuð stofnun á sviði neytendaréttar.

Bent var á að kvartanir eða athugasemdir neytenda til eftirlitsstofnana væru mjög mikilvægur þáttur í eftirliti. Slíkar athugasemdir veittu innsýn í starfsemi eftirlitsskylds aðila sem ekki kæmi fram í hefðbundnu eftirliti en ógerningur væri fyrir eftirlitsaðila að fylgjast með sérhverjum gerningi milli fyrirtækja og neytenda.

Mikilvægt er að það sé skýrt fyrir neytendum hvert þeir geti leitað og sömuleiðis er mikilvægt fyrir eftirlitsstofnanir að valdmörk séu skýr. Með þingsályktunartillögu þessari gefst tækifæri til að fara yfir verkaskiptingu opinberra aðila með tilliti til neytendaverndar á fjármálamarkaði og móta tillögur um hvernig megi styrkja stöðu neytenda gagnvart fyrirtækjum á fjármálamarkaði. Meiri hlutinn áréttar í þessu sambandi að mikilvægt er að búa svo um hnúta að sú stofnun sem fer með neytendavernd á fjármálamarkaði hafi skýra frumkvæðisskyldu varðandi mat á mismunandi tegundum neytendalána og annarri þjónustu á fjármálamarkaði sem snýr að einstaklingum.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar á tillöugreininni. Í fyrsta lagi er lögð til orðalagsbreyting í þá veru að hnykkja á því að úttekt umræddrar nefndar nái til fleiri aðila en fjármálafyrirtækja einungis. Einnig að beint verði sjónum að því hvernig styrkja megi stöðu einstaklinga og heimila enda eru neytendur á fjármálamarkaði ekki aðeins einstaklingar heldur einnig fyrirtæki og aðrir lögaðilar. Því er lagt til að í 1. másl. verði tilgreint að nefndin geri úttekt og setji fram tillögur um hvernig megi styrkja stöðu einstaklinga og heimila gagnvart aðilum á fjármálamarkaði sem í atvinnuskyni veita einstaklingum neytendalán. Með þessu breytta orðalagi nær úttekt nefndarinnar yfir þá aðila sem eru lánveitendur einstaklinga, svo sem fjármálafyrirtæki, Íbúðalánasjóð, lífeyrissjóði og váttryggingafélög. Í öðru lagi er lagt til að verkefni nefndarinnar verði einfaldað nokkuð, þ.e. að það feli í sér að bæta og skýra stöðu einstaklinga og heimila gagnvart þeim aðilum á fjármálamarkaði sem veita lán og auka ábyrgð lánveitenda gagnvart þessum hópi neytenda. Í þriðja lagi er lagt til að tilvísun til framkvæmdar í Bandaríkjunum og Kanada falli brott enda er íslenskt lagaumhverfi á þessu sviði að miklu leyti háð reglum Evrópusambandsins. Lagt er til að nefndin horfi fyrst og fremst til Norðurlandanna í samanburði sínum. Þó ber að líta svo á að nefndin hafi heimild til að skoða neytendamál í víðara samhengi ef hún telur það nauðsynlegt, svo sem með vísan til neytendamála í Kanada, sem þykja standa framarlega á sviði neytendaréttar og stjórnsýslu málaflokksins. Í fjórða lagi er lagt til að bætt verði við tveimur nýjum málsgreinum um skipan og starfstíma nefndarinnar. Lagt er til að forsætisráðherra skipi formann nefndarinnar, en efnahags- og viðskiptaráðherra, innanríkisráðherra og velferðarráðherra skipi hver sinn fulltrúa í nefndina. Þá skipi Neytendasamtökin og Hagsmunasamtök heimilanna hvort sinn fulltrúa. Þá er áskilið að nefndin hafi gott samstarf við Neytendastofu, talsmann neytenda, umboðsmann skuldara, Fjármálaeftirlitið, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök lánþega og Samkeppniseftirlitið auk launþegasamtaka, svo sem ASÍ, BSRB og BHM. Lagt er til að nefndin skili niðurstöðum eigi síðar en 15. janúar 2013.

Puríður Backman var fjarverandi við afgreiðslu málsins.  
Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Tillögugreinin orðist svo:

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að skipa nefnd sem geri úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði og setji fram tillögur um hvernig styrkja megi stöðu einstaklinga og heimila gagnvart aðilum á fjármálamarkaði sem í atvinnuskyni veita einstaklingum neytendalán. Nefndin skoði verkaskiptingu Stjórnarráðsins og stöðu sjálfstæðra stofnana sérstaklega og geri tillögur um breytingar ef þörf krefur. Tillögur nefndarinnar miði að því að bæta og skýra stöðu einstaklinga og heimila gagnvart aðilum á fjármálamarkaði sem veita einstaklingum lán og auka ábyrgð þeirra gagnvart þessum hópi neytenda. Við tillögugerðina hafi nefndin hliðsjón af stöðu neytenda samkvæmt reglum Evrópusambandsins og líti til framkvæmdar neytendaverndarmála annars staðar á Norðurlöndum.

Forsætisráðherra skipi formann nefndarinnar án tilnefningar, en efnahags- og viðskiptaráðherra, innanríkisráðherra, velferðarráðherra, Neytendasamtökin og Hagsmunasamtök heimilanna tilnefni hvert sinn fulltrúa í nefndina. Nefndin hafi í starfi sínu gott samstarf við Neytendastofu, talsmann neytenda, umboðsmann skuldara, Fjármálaeftirlitið, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök lánþega og Samkeppniseftirlitið auk samtaka launþega á borð við Alþýðusamband Íslands, Bandalag háskólamanna og Bandalag starfsmanna ríkis og bæja.

Nefndin skili niðurstöðum eigi síðar en 15. janúar 2013.

Alþingi, 8. mars 2012.

Björgvin G. Sigurðsson,  
form.

Skúli Helgason,  
frsm.

Þráinn Bertelsson.

Jónína Rós Guðmundsdóttir.

Siv Friðleifsdóttir.

Birgitta Jónsdóttir.