

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Daða Ólafsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Heiðdís Lilju Magnúsdóttur og Anton Emil Ingimarsson frá fjölmiðlanefnd, Ásthildi Lóu Þórsdóttur og Guðmund Ásgeirsson frá Hagsmunasamtökum heimilanna, Þórunni Önnu Árnadóttur og Matthildi Sveinsdóttur frá Neytendastofu, Ingu Dröfn Benediktssdóttur og Sigurð Guðmundsson frá Fjármálaeftirlitinu, Ingu Helgu Sveinsdóttur og Júlíu Þorvaldsdóttur frá Þjóðskrá Íslands, Eddu Símonardóttur og Sigríði Laufeyju Lúðvíksdóttur frá fyrirtækjaskrá og Þuríði Árnadóttur og Ýri Vésteinsdóttur frá Sýslumannafélagi Íslands.

Nefndinni bárust umsagnir frá Fjármálaeftirlitinu, fjölmiðlanefnd, Hagsmunasamtökum heimilanna, Neytendastofu og Persónuvernd.

Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á ýmsum lögum á sviði neytendaverndar vegna innleiðingar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/2394 frá 12. desember 2017 um samvinnu milli landsyfirvalda sem bera ábyrgð á að framfylgja lögum um neytendavernd og um niðurfellingu reglugerðar (EB) nr. 2006/2004. Breytingarnar miða að því að tryggja að stjórnvöld sem fara með framkvæmd laga um neytendavernd sem reglugerðin tekur til hafi þær heimildir til rannsókna og framfylgdar sem 9. gr., sbr. 10. gr. reglugerðarinnar, gerir kröfu um. Samhliða frumvarpi þessu var lagt fyrir Alþingi frumvarp þar sem gerð er tillaga um að reglugerðin verði sem slík tekin upp í íslenskan rétt með tilvísunar- aðferð (331. mál).

Með frumvarpinu eru einnig gerðar tillögur um breytingar á eftirliti Neytendastofu á grundvelli laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Lagt er til að lögfesta meginreglu um sáttaumleitan, útgáfu leiðbeinandi reglna og forgangsröðunarreglu.

#### Umfjöllun nefndarinnar.

Umfjöllun nefndarinnar var einkum um þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu, nr. 33/2005, og lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011. Þá barst nefndinni minnisblað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í tilefni af fram komnum athugasemdum við frumvarpið.

#### Lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu.

*Yfirstjórn ráðherra (1. gr.).*

Í 1. mgr. 4. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu er kveðið á um að Neytendastofa fari með eftirlit samkvæmt lögunum í umboði ráðherra sem fer með fram-

kvæmd laganna. Í a-lið 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á framangreindu ákvæði með þeim hætti að Neytendastofa, undir yfirstjórn ráðherra, fari með eftirlit samkvæmt lögum þessum einkum í þágu neytenda.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um að ákvæðið fæli í sér verulega efnisbreytingu og að fella bæri brott orðin „undir yfirstjórn ráðherra“. Mikilvægt væri að taka af tvímæli um hvort í ákvæðinu fælist að ráðherra gæti hlutast til um rannsóknir einstakra mála samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, enda mikilvægt að sjálfstæði Neytendastofu væri tryggt.

Í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar kemur fram að ráðherra hafi nú þegar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart Neytendastofu á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og því feli a-liður 1. gr. frumvarpsins ekki í sér efnisbreytingu á stöðu Neytendastofu gagnvart ráðherra. Ákvæðið feli hins vegar í sér að orðalag eldri laga frá árinu 2005 er fært til samræmis við nýrra orðalag í lögum um Stjórnarráð Íslands.

Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið ráðuneytisins um stöðu Neytendastofu í þessum efnum og bendir jafnframt á að samkvæmt síðari málslið 1. gr. laga um Neytendastofu, nr. 62/2005, heyrir Neytendastofa undir ráðherra. Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála sem lögin taka til.

#### *Forgangsröðun (1. gr.).*

Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimildir Neytendastofu til að ákveða hvaða mál eru rannsökuð. Nefndinni var bent á að frávisunarheimild hafi til þessa ekki verið fyrir hendi í lögnum og þá kunni það að fara gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar að taka kvörtunarmál ekki til rannsókna. Ástæða væri því til að fella brott b-lið ákvæðisins.

Í minnisblaði ráðuneytisins er áréttað að með ákvæðinu er Neytendastofu gert kleift að forgangsraða og sinna fyrst og fremst þeim verkefnum sem þykja brýnust. Þá bendir ráðuneytið á að stjórnvöldum sem sinna opinberu markaðseftirliti beri skylda til að taka á móti ábendingum og erindum en er almennt ekki skylt að taka tiltekið stjórnsýslumál til umfjöllunar eða grípa til þeirra aðgerða sem krafist er. Að mati ráðuneytisins felur sérákvæði um mat á tilefni til stofnunar máls ekki í sér brot gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar.

Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu er Neytendastofu heimilt að raða málum í forgangsröð. Áfrýjunarnefnd neytendamála hefur hins vegar talið að sú forgangsröðun eigi einungis við að undangengnu efnislegu mati, sbr. úrskurð nr. 7/2015. Með hliðsjón af framangreindu er því lagt til í frumvarpinu að veita stofnuninni skýra heimild í lögum til að ákveða hvort ástæða er til að rannsaka mál í kjölfar erindis eða ábendingar. Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið ráðuneytisins hvað þetta varðar og eðlilegt er að Neytendastofu verði veitt slík heimild í ljósi fjölda verkefna sem stofnunin hefur með höndum og geti þannig fyrst og fremst sinnt þeim verkefnum sem þykja brýnust. Meiri hlutinn leggur þó áherslu á vandaða stjórnsýsluhætti í þessum efnum.

#### *Fyrirsögn IV. kafla laganna (3. gr.).*

Samkvæmt 3. gr. frumvarpsins er lagt til að fyrirsögn IV. kafla laganna verði *Aðrir viðskiptahættir*. Fram kom að þess í stað ætti heiti kaflans að vera *Aðrir viðskiptahættir og ósanngjarnir samningsskilmálar gagnvart neytendum*. Nefndinni var bent á að með hliðsjón af þeirri breytingu sem verið væri að gera á heiti III. kafla laganna gæti það gefið tilefni til að ætla að ákvæði IV. kafla tæki til viðskiptahátta sem sneru ekki að neytendum. Þá kæmu fram sjónarmið um að heiti IV. kafla ætti að bera skýrlega með sér að Neytendastofa gæti tekið á ósanngjörnum samningsskilmálum gagnvart neytendum.

Að mati ráðuneytisins er ekki þörf á að vísa til ósanngjarnra samningsskilmála í heiti IV. kafla laganna enda séu athugasemdir í greinargerð með frumvarpinu og sjálfst ákvæði 1. mgr. 13. gr. laganna nægilega skýr um að ákvæðið nái til háttsemi sem er óhæfileg hagsmunum neytenda og gildi um aðra viðskiptahætti en þá sem III. kafla laganna taki til. Ráðuneytið tekur þó undir að ný fyrirsögn IV. kafla geti haft nákvæmari skírskotun samanborið við nýja fyrirsögn III. kafla, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

Með hliðsjón af framangreindu leggur meiri hlutinn til að ný fyrirsögn IV. kafla verði *Góðir viðskiptahættir o.fl.* og leggur til breytingu þess efnis.

#### *Sáttaumleitan (6. gr.).*

Í umsögn Neytendastofu er bent á að í frumvarpinu sé stofnunin sú eina sem ekki sé veitt heimild til að ljúka málum með sátt. Stofnunin leggi því til að henni verði veitt sáttaheimild og að ekki verði settar takmarkanir á heimild stofnunarinnar til að meta sjálfstætt hvort raunhæft sé að nota sáttaumleitan við úrlausn mála, sbr. sérákvæði um sáttaheimild í lögum um neytendalán, nr. 33/2013, og lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016.

Í minnisblaði ráðuneytisins er bent á að meginreglan um sáttaumleitan sé í samræmi við löggjöf annars staðar á Norðurlöndum. Fyrirmynd 6. gr. frumvarpsins er 36. gr. norskra markaðssetningarlaga um meginregluna um sáttaumleitan, enda eru heimildir norsku eftirlitsstofnunarinnar sambærilegar heimildum Neytendastofu. Tilgangur meginreglunnar í norskum markaðssetningarlögum er ekki einungis að bæta upp fyrir að eftirlitsstofnanir hafi ekki sjálfar ákvörðunarvald heldur einnig að spara tilkostnað stofnana og fyrirtækja, auka fyrirsjáanleika og fækka málum sem þurfi að taka upp. Þá er tilgangur meginreglunnar að skapa sérstakan viðræðugrundvöll til að skýra og útfæra nánar með viðvarandi hætti hvað teljist til góðra viðskiptahátta. Meginreglan hafi þannig nán tengsl við viðskiptahætti sem þarfnist skýringar og fyllingar. Þeim anga meginreglunnar sem snúi að útgáfu leiðbeininga sé jafnframt ætlað að færa nánari útfærslu góðra viðskiptahátta í sérstakan farveg í samráði við atvinnurekendur, starfsgreinasamtök og neytendasamtök. Með fyrir fram útgefnum leiðbeiningum til fyrirtækja sé unnt að auka fyrirsjáanleika, fyrirbyggja óréttmæta viðskiptahætti og fækka málum.

Þá tekur ráðuneytið einnig fram að ástæða þess að lagt er til að lögfesta meginreglu um sáttaumleitan Neytendastofu sé m.a. vegna þess að eftirlit Neytendastofu liggja þvert á atvinnugreinar en aðrar eftirlitsstofnanir sinna eftirliti með tilteknum atvinnugreinum eða tiltekinni starfsemi og þá hefur stofnunin eftirlit með vísireglum og matskenndum lagaákvæðum um góða viðskiptahætti. Sérákvæði um sáttaheimildir í einstökum lögum sem Neytendastofa hefur eftirlit með haldi þó gildi sínu.

Meiri hlutinn telur sjónarmið Neytendastofu mikilvæg í þessu ljósi og að horfa þurfi til þess hlutverks sem Neytendastofa hefur í íslensku samfélagi. Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið ráðuneytisins um að lögfesta skuli meginreglu um sáttaumleitan Neytendastofu með þeim rökum að stofnunin hefur víðtækt eftirlit þvert á atvinnugreinar og því hlutverk hennar veigamikil í þessu tilliti. Með hliðsjón af framangreindu leggur meiri hlutinn til þær breytingar á 6. gr. frumvarpsins að á undan 21. gr. b laganna, sem verður 21. gr. c, komi ný grein, 21. gr. b, svohljóðandi: „Neytendastofa skal leitast við að fá fyrirtæki til að haga starfsemi sinni í samræmi við lög þessi, m.a. með sáttaumleitan.“

Brjótí viðskiptahættir gegn lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim getur Neytendastofa tekið við skriflegum skuldbindingum um að látið sé af brotinu eða tekið ákvörðun skv. IX. kafla. Neytendastofa getur einnig kallað eftir skriflegum skuldbindingum um að neytendum, sem brotið hafði áhrif á, verði boðnar videigandi úrbætur.“

*Samráð við hlutaðeigandi samtök neytenda og fyrirtækja (7. gr.).*

Í a-lið 7. gr. frumvarpsins er m.a. kveðið á um skyldu Neytendastofu til að ráðgast við hlutaðeigandi samtök neytenda og fyrirtækja áður en leiðbeinandi reglur eru settar.

Í umsögn Neytendastofu eru gerðar athugasemdir við samráðsskyldu stofnunarinnar, en slík skylda geti takmarkað verulega möguleika stofnunarinnar til að gefa út leiðbeinandi reglur. Þess í stað er lagt til að samtökum verði gefið tækifæri til að koma að athugasemdum áður en reglur eru settar.

Ráðuneytið telur hins vegar nauðsynlegt að kveðið sé á um slíka skyldu til að skapa rétta hvata við sameiginlega útfærslu reglnanna. Slíkt fyrirkomulag sé betur til þess fallið að útfæra nánar hvað teljist til góðra viðskiptahátta hverju sinni. Þá er það mat ráðuneytisins að ákvæðið nái ekki tilgangi sínum ef aðkoma hlutaðeigandi samtaka verði einungis í formi umsagnarréttar. Áréttað er að Neytendastofa geti allt að einu gefið út leiðbeinandi reglur um góða viðskiptahætti á einstökum sviðum ef ekki næst samkomulag við samtök neytenda og fyrirtækja skv. 7. gr. frumvarpsins.

Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið að mikilvægt sé að hlutaðeigandi félög og samtök komi að setningu leiðbeinandi reglna um góða viðskiptahætti á einstökum sviðum viðskipta. Til að sem víðtækust sátt náist um setningu leiðbeinandi reglna telur meiri hlutinn rétt að kveðið sé skýrt á um skyldu Neytendastofu til samráðs. Þá þykir meiri hlutanum það skýrt af greinargerð frumvarpsins að Neytendastofa getur gefið út leiðbeinandi reglur að undan-gengnu samráði, jafnvel þótt ekki sé einskært samkomulag um efni leiðbeininganna, sbr. 7. gr.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að skerpa á orðalagi og að í stað orðanna „heildarhagsmunir neytenda bíði alvarlegan skaða“ í 1. mgr. b-liðar komi „háttsemin skaði verulega heildarhagsmunum neytenda“ og leggur fram breytingar þess efnis. Hér ber að nefna að sambærilegar breytingar eru gerðar á 8., 10., 13., 15., 17., 18., 23. og 25. gr. frumvarpsins.

*Lögbann (8. gr.).*

Í 1. mgr. a-liðar 8. gr. frumvarpsins er kveðið á um að Neytendastofa geti leitað lögbanns til að vernda heildarhagsmunum neytenda enda sé fullnægt öðrum skilyrðum lögbanns, sem greind eru í lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um að almenn skilyrði lögbanns í 1. tölul. 3. mgr. 24. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl. komi í veg fyrir að kröfur um lögbann næðu fram að ganga sem mundu byggjast á a-lið 8. gr. frumvarpsins. Nefndin fékk á fund sinn Sýslumannafélag Íslands vegna sjónarmiða sem voru uppi um lögbannið. Þar komu fram athugasemdir um að skýrt þyrfti að vera hverjir geta verið gerðarþolar samkvæmt heimildinni í frumvarpinu. Þá væri mikilvægt að gerðarþoli sem ætti hagsmuni að gæta gæti komið sínum sjónarmiðum á framfæri.

Í minnisblaði ráðuneytisins er tekið fram að með 1. mgr. a-liðar 8. gr. frumvarpsins er lagt til að vikið verði frá því skilyrði lögbanns að sá einn sem á beinna lögvarinna hagsmuna að gæta geti krafist slíks banns. Kanna þurfi þó í hverju máli fyrir sig hvort atvik séu með þeim hætti að skilyrði 1. tölul. 3. mgr. 24. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl. séu uppfyllt, þar á meðal hvort heildarhagsmunir neytenda séu nægilega tryggðir með réttarreglum um refsingar eða skaðabætur. Ráðuneytið tók undir sjónarmið Sýslumannafélags Íslands og tók fram að mikilvægt væri að lagðar yrðu til breytingar sem tilgreindu með ítarlegri hætti hverjir gætu verið gerðarþolar samkvæmt frumvarpinu.

Meiri hlutinn bendir á að sambærilegt ákvæði er að finna í höfundalögum, nr. 73/1972, þar sem vikið er frá því skilyrði lögbanns að sá einn sem á beinna lögvarinna hagsmuna að

gæta geti krafist slíks banns. Slíkt ákvæði var lögfest með lögum nr. 93/2010 til að tryggja réttargæslu til verndar höfundarétti og jafnframt til að bregðast við dómum Hæstaréttar að höfundaréttarsamtök gætu einvörðungu krafist lögbanns við notum verka þeirra höfunda sem veitt hefðu samtökunum umboð sitt til hagsmunagæslu. Meiri hlutinn áréttar þó að ávallt þarf að meta hvert tilvik fyrir sig og að fyrir hendi þurfi að vera önnur skilyrði lögbanns til þess að fallist verði á kröfu um lögbann. Þá telur meiri hlutinn að rétt sé að það leiði skýrlega af lagatextanum sjálfum hver teljist gerðarþoli og að tiltekið verði hverjir geta fallið undir ákvæðið. En fram kemur í handbók um lögbann, kyrrsetningu o.fl. að „sú aðstaða getur skapast að hægt sé að beina lögbannskröfu að mörgum aðilum til að ná sama markmiðinu“. Með hliðsjón af framangreindu leggur meiri hlutinn til breytingu á 4. mgr. d-liðar 13. gr. Hér ber að nefna að sambærilegar breytingar eru gerðar á 10., 13., 15., 17., 18., 21., 23. og 25. gr. frumvarpsins.

Þá komu fram sjónarmið um að taka þyrfti afstöðu til sérstakrar fjármögnunar vegna aðgerða skv. 8. gr. frumvarpsins. Í minnisblaði ráðuneytisins segir að tekin verði afstaða um sérstaka fjármögnun slíkra aðgerða eftir atvikum hverju sinni.

Meiri hlutinn bendir á að gert er ráð fyrir að heimild til að leita lögbanns verði sjaldan beitt en áréttar að ráðuneyti taki afstöðu til fjármögnunar ef þess verður þörf, enda mikilvægt að stofnanir geti sinnt þeim hlutverkum sem þeim eru falin samkvæmt lögum.

#### *Krafa um skaðabætur.*

Í 5. mgr. b-liðar 8. gr. er greint frá um rétt þess sem á lögvarinna hagsmuna að gæta til þess að höfða dómsmál til að fá bann lagt við háttsemi og dæmdar eða viðurkenndar skaðabætur eða hæfilegt endurgjald. Nauðsynlegt er að skerpa á orðalagi greinarinnar til samræmis við orðalag í skaðabótalögum, nr. 50/1993.

#### *Annað.*

Nefndinni var bent á að breyta þyrfti einnig fyrirsögn IX. kafla laganna í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæði kaflans. Meiri hlutinn leggur til breytingar þess efnis.

Þá komu fram sjónarmið um að hækka þyrfti hámark sektarfjárhæða samkvæmt lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu til samræmis við sektarfjárhæðir í sérlögum sem Neytendastofa hefur eftirlit með.

Í minnisblaði ráðuneytisins er tekið undir að þörf er á endurskoðun sektarákvæðis laganna. Ráðuneytið telur þó slíka endurskoðun ekki tímabæra í ljósi þess að Evrópusambandið vinnur nú að gerð tilskipunar sem muni fyrirsjáanlega hafa nokkur áhrif á sektarákvæði tilskipana á sviði neytendaverndar, þar á meðal tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti, og gera megi ráð fyrir að tilskipunin verði tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Meiri hlutinn tekur undir að endurskoða þurfi umrætt ákvæði en telur skynsamlegt að slík endurskoðun fari fram við innleiðingu umræddrar tilskipunar. Meiri hlutinn áréttar þó að við innleiðinguna verði sjónarmið Neytendastofu höfð til hliðsjónar við endurskoðun sektarákvæðis laganna.

#### **Lyfjalög.**

##### *Eftirlitsheimildir Lyfjastofnunar (9. og 10. gr.).*

Í II. kafla frumvarpsins er kveðið á um breytingar á lyfjalögum, nr. 93/1994. Fyrir liggur að frumvarp til nýrra lyfjalaga er til umfjöllunar í velferðarnefnd og beinir meiri hlutinn því til velferðarnefndar og heilbrigðisráðuneytisins að taka tillit til þessara breytinga við meðferð málsins.

### Lög um fjarskipti.

*Framfylgdarheimildir vegna óumbeðinna fjarskipta (11. gr.).*

Í III. kafla frumvarpsins er kveðið á um breytingar á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003. Fyrir liggur að fyrirhuguð er endurskoðun laganna og beinir meiri hlutinn því til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins að taka tillit til þessara breytinga við þá vinnu.

### Lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu.

*Eftirlit Fjármálaeftirlitsins (12. gr.).*

Í IV. kafla frumvarpsins eru annars vegar lagðar til breytingar á 20. gr. laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu, nr. 33/2005, og hins vegar lagt til að á eftir 20. gr. laganna komi fjórar nýjar greinar, sbr. 12. og 13. gr. frumvarpsins.

Í umsögn Fjármálaeftirlitsins er bent á að ákveðnir annmarkar séu á 20. gr. laganna sem leiði til þess að gera þurfi frekari breytingar, m.a. sem snýr að skilgreiningu hugtaka, gildisviði og valdmörkum eftirlitsstofnana, í þessu tilviki Fjármálaeftirlitsins og Neytendastofu.

Í minnisblaði ráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið leggist að svo stöddu gegn slíkum breytingum en jafnframt þarfnist tillagan nánari greiningar og að fjármála- og efnahagsráðuneytið geti tekið sjónarmiðin til skoðunar.

Meiri hlutinn tekur undir að sjónarmiðin þarfnist nánari skoðunar en áréttar að framan- greind sjónarmið snúa einnig að skörun við eftirlit Neytendastofu, sem heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Að því sögðu beinir meiri hlutinn því til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, í samvinnu við fjármála- og efnahagsráðuneytið, að taka til nánari skoðunar þau atriði sem koma fram í umsögn Fjármálaeftirlitsins og meta hvort tilefni sé til breytinga í þessum efnunum.

*Heimildir Fjármálaeftirlitsins (13. gr.).*

Í a-lið 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild til profukaupa. Fjármálaeftirlitið bendir á að erfitt geti verið að beita úrræðinu í framkvæmd og að breyta þurfi lögum og reglum um þjóðskrá svo að unnt verði að gefa út nöfn og kennitölur sem nýta megi til að framkvæma profukaup. Þá þurfi orðalag um endurgreiðslu vegna profukaupa að vera afgerandi um skyldu til endurgreiðslu.

Í minnisblaði ráðuneytisins kemur fram að það telji að ákvæði um profukaup eigi að vera almennt orðað og veita stjórnvaldinu almenna heimild til profukaupa undir fölsku nafni eða auðkenni, en þannig sé ákvæði d-liðar 3. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar rétt innleitt. Ráðuneytið bendir á að ekki er heimild fyrir stjórnvöld til að nota tilbúna kennitölu í þessum tilgangi og því kunni heimildin að takmarkast í framkvæmd af þeim röngu upplýsingum sem stjórnvaldið geti notað hverju sinni. Eflögfest yrði heimild til stjórnvalda til að nota tilbúna kennitölur mundu notkunarmöguleikar heimildarinnar hins vegar víkka með samsvarandi hætti.

Nefndin fékk á fund sinn fulltrúa frá Þjóðskrá Íslands og fulltrúa frá fyrirtækjaskrá til þess að fara yfir þessi álitafni í frumvarpinu. Þjóðskrá Íslands greindi frá því að tæknilega væri þetta hægt en útfærslan væri annað og um væri að ræða framkvæmd sem mundi hugsanlega skekkja skráningu einstaklinga eins og t.d. kjörskrá og miðlun þjóðskrár. Þá komu einnig fram áhyggjur um hverjir væru ábyrgir fyrir kennitölnunni sem yrði notuð í þessum tilgangi því að um væri að ræða raunverulega kennitölu sem væri gjaldgeng í allri þjónustu, hvernig eftirlitið væri o.þ.h. Þá greindi fyrirtækjaskrá frá því að þetta væri ekki möguleiki, þ.e. að búa til gervifélög í þessum tilgangi, þar sem öll skráning þyrfti að byggjast á raunverulegum gögnum sem skyldu birt.

Ráðuneytið ítrekaði afstöðu sína varðandi ákvæði um profukaup, en hin lögbæru yfirvöld

hafa a.m.k. tvo valkosti til þess að framkvæma þrjú kaup án þess að nota sérstaklega útgefna kennitölu í þessum tilgangi. Annars vegar er unnt að fela starfsmönnum stofnana að framkvæma þrjú kaupin með eigin kennitölu. Hins vegar er unnt að gera samninga á einkaréttarlegum grundvelli, t.d. við markaðsrannsóknarfyrirtæki um að láta framkvæma þrjú kaupin fyrir sig með þeim hætti sem það fyrirtæki telur best.

Þá telur ráðuneytið að betur fari á að Fjármálaeftirlitið geti krafist endurgreiðslu í stað þess að skylda til endurgreiðslu stofnist samkvæmt ákvæðinu, en þannig verði það á forræði stofnunarinnar að ákveða hvort endurgreiðslu sé krafist.

Meiri hlutinn tekur undir það sjónarmið ráðuneytisins að ekki sé nauðsyn til þess að lögfesta afgerandi skyldu um endurgreiðslu heldur skuli það vera á forræði Fjármálaeftirlitsins hvort það krefjist þess. Þá er ljóst af ákvæðum um þrjú kaup að ekki er verið að veita heimild til þess að búa til kennitölur í þessum tilgangi heldur er einungis verið að veita heimildina til þess að framkvæma slík þrjú kaup undir fölsku nafni, þ.e. líkt og greinir frá í afstöðu ráðuneytisins. Þá leggja önnur norræn ríki ekki til að veitt verði heimild til þess að gefa út falskar kennitölur til að beita heimildinni og ekki verður séð að heimildin krefjist þess.

Í b-lið 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um bráðabirgðaákvæðanir. Fjármálaeftirlitið gerir athugasemdir þess efnis að ekki sé skilgreint nánar hvað geti falist í slíkum ákvæðunum. Með hliðsjón af leiðbeiningum um inntak heimildarinnar í aðfaraorðum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/2394 á að taka ákvæðanir til bráðabirgða vegna tiltekinna aðgerða sem að öðrum kosti kalla á að gerð sé krafa um lögbann, þ.e. ákvæðanir um takmarkanir eða fjarlægingu efnis af netskilfleti eða birtingu viðvörðunar á netskilfleti. Þannig mætti mögulega sameina b-lið við d-lið 13. gr. frumvarpsins þar sem efni ákvæðanna falla saman.

Að mati ráðuneytisins fer það gegn megin sjónarmiði frumvarpsins ef Fjármálaeftirlitið ætti sjálf að geta tekið ákvæðanir um að takmarka eða taka niður efni af netskilflötum, sbr. sjónarmið um réttaröryggi og tjáningarfrelsi. Þá bendir ráðuneytið á að heimild til að taka bráðabirgðaákvæðanir er sjálfstæð heimild og því beri Fjármálaeftirlitinu að beita heimildinni í samræmi við aðrar almennar heimildir sem stofnunin hafi samkvæmt lögunum.

Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið ráðuneytisins og telur að það falli betur að megin sjónarmiði frumvarpsins að halda ákvæðum b-liðar 13. gr. og d-liðar 13. gr. aðskildum í því skyni að tryggja sjálfstæða heimild Fjármálaeftirlitsins til þess að beita bráðabirgðaákvæðunum í samræmi við aðrar almennar heimildir stofnunarinnar um fjarsölu á fjármálaþjónustu.

Í c-lið 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um sáttahæð. Fjármálaeftirlitið telur sáttahæð ekki í samræmi við aðrar sáttahæðir og framkvæmd þess við beitingu þeirra og að gera þurfi breytingar á viðurlagakafla laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu.

Í minnisblaði ráðuneytisins er tekið undir athugasemdir Fjármálaeftirlitsins um sáttahæð og viðeigandi breytingar á viðurlagakafla laganna, en þó með fyrirvara um breytingar á eftirlitshlutverki sem þarfnast nánari skoðunar.

Meiri hlutinn telur í ljósi umsagnar Fjármálaeftirlitsins og afstöðu ráðuneytisins til umsagnarinnar að tilefni sé til þess að skerpa á ákvæðum viðurlagakafla laganna eftir tillögu Fjármálaeftirlitsins að frátöldum ákvæðum um eftirlitshlutverk stofnunarinnar. Þá er tekið undir þau sjónarmið ráðuneytisins að fjármála- og efnahagsráðuneytið geti tekið sjónarmið Fjármálaeftirlitsins til skoðunar og metið hvort tilefni sé til breytinga á lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu í samræmi við umsögn Fjármálaeftirlitsins. Ekki er talin þörf á slíkri breytingu í lögum þeim sem hér eru til umfjöllunar.

### **Breyting á lögum um fjölmiðla.**

#### *Upplýsingaskylda (14. gr.).*

Í 1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins er lagt til að fjölmiðlanefnd geti krafðið alla einstaklinga, lögaðila og stofnanir um skriflegar upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota á VI. kafla laga um fjölmiðla. Í umsögn fjölmiðlanefndar komu fram sjónarmið um að tilefni væri til að útvíkka heimildina með þeim hætti að hún tæki einnig til tiltekinna ákvæða IV. og V. kafla laga um fjölmiðla. Fjölmiðlanefnd bendir einnig á að breyta þurfi viðurlagaheimild a-liðar 1. mgr. 53. gr. laga um fjölmiðla í samræmi við 1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins með þeim hætti að hún nái einnig til annarra aðila en fjölmiðla sem vanrækja að verða við beiðni nefndarinnar um upplýsingar og gögn.

Í minnisblaði ráðuneytisins er áréttað að lagt var til grundvallar að einungis ætti að vera unnt að beita valdheimildum í málum sem vörðuðu neytendaverndarákvæði, sbr. VI. kafla laga um fjölmiðla. Ráðuneytið telur þó að mennta- og menningarmálaráðuneytið geti við heildarendurskoðun laga um fjölmiðla tekið til athugunar sjónarmið nefndarinnar um að ákvæðið ætti einnig að taka til IV. og VI. kafla laganna. Hins vegar tekur ráðuneytið undir það að gera þurfi breytingar á a-lið 1. mgr. 53. gr. laga um fjölmiðla þannig að ákvæðið nái einnig til einstaklinga og lögaðila og til þess að gæta samræmis.

Meiri hlutinn tekur undir það að kanna þurfi með nánari hætti hvort tilefni sé til að útvíkka slíkar valdheimildir til IV. og V. kafla laga um fjölmiðla. Fyrir liggur að fyrirhuguð er endurskoðun laganna og beinir nefndin því til mennta- og menningarmálaráðuneytis að taka sjónarmið fjölmiðlanefndar í þessum efnunum til skoðunar við þá vinnu.

Í samræmi við 1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins leggur meiri hlutinn til breytingar á a-lið 1. mgr. 53. gr.

#### *Prufukaup (14. gr.).*

Í 2. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins er lagt til að fjölmiðlanefnd hafi heimild til prufukaupa. Í umsögn fjölmiðlanefndar er talið að slík heimild geti frekar hentað öðrum stjórnvöldum á borð við Neytendastofu en þá þurfi að útfæra heimildina betur.

Í minnisblaði ráðuneytisins er vísað til sömu sjónarmiða í þessum efnunum og rakin eru í umfjöllun um heimildir Fjármálaeftirlitsins.

Meiri hlutinn telur að fela skuli, að svo stöddu, fjölmiðlanefnd heimild þessa og beinir til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að taka ákvæðið til endurskoðunar í þeirri endurskoðun sem á sér stað á fjölmiðlalögum. Við þá endurskoðun skal taka tillit til umsagnar fjölmiðlanefndar og sjónarmiða ráðuneytisins og skoða hvort fela skuli öðru stjórnvaldi þessa heimild, t.d. Neytendastofu. Meiri hlutinn telur ekki tímabært að svo stöddu að útfæra heimildina á annan veg.

#### *Sáttahæimild (15. gr.).*

Í b-lið 15. gr. frumvarpsins er lagt til að fjölmiðlanefnd hafi sáttahæimild vegna brota gegn lögum um fjölmiðla.

Í umsögn fjölmiðlanefndar kemur fram að erfitt sé að sjá hvernig þær einkaréttarlegu ráðstafanir geti átt við um fjölmiðlanefnd, en slíkt ákvæði gæti hentað vel öðrum stjórnvöldum. Þá sé erfitt að sjá hvernig ákvæðinu yrði beitt í framkvæmd sem og hvernig neytendur geti fengið sérstakar úrbætur aðrar en þær að fjölmiðlar láti af brotum, fjarlægi brotlegt efni eða merki með viðunandi hætti.

Í minnisblaði ráðuneytisins er áréttað að í c-lið 4. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar sé gerð krafa um að lögbær yfirvöld hafi heimild til að fá frá seljanda, að frumkvæði hans, viðbótar-



skuldbindingar um úrbætur fyrir neytendur sem brotið hafði áhrif á, eða, eftir því sem við á, til að leitast eftir því að fá frá seljanda skuldbindingar um að bjóða neytendum, sem brotið hafði áhrif á, úrlausn við hæfi. Ráðuneytið tekur undir þau sjónarmið að slík tilfelli kunni að vera sjaldgæf í framkvæmd en engu að síður er óljóst hvers vegna heimildin ætti ekki að vera á hendi fjölmiðlanefndar. Hvað sem öðru líður er fjölmiðlanefnd skylt að hafa heimildina sem lögbært yfirvald samkvæmt reglugerðinni.

Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið ráðuneytisins og telur mikilvægt að lögbært yfirvald hafi nefnda heimild og er fjölmiðlanefnd skylt að hafa heimildina í ljósi þeirrar kröfu sem gerð er í reglugerðinni um tiltekna heimild til handa lögbæru yfirvaldi.

#### *Lögbann (15. gr.).*

Í c-lið 15. gr. frumvarpsins er lagt til að fjölmiðlanefnd hafi heimild til að leita lögbanns að nánari skilyrðum uppfylltum.

Að mati fjölmiðlanefndar falli lögbannsúræði illa að hlutverki hennar og að betur færi á því að fjölmiðlanefnd gæti falið Neytendastofu verkefnið og að samstarf stofnana yrði þá útfært í samstarfssamningi. Að mati fjölmiðlanefndar eru ekki sett fram nægileg rök fyrir því að ekki sé hægt að útfæra þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands með þeim hætti að ein eða fleiri stjórnvalds stofnanir hafi slíkar heimildir og að önnur stjórnvöld geti vísað slíkum málum þangað.

Í minnisblaði ráðuneytisins er bent á að fjölmiðlanefnd hafi fleiri hlutverk samkvæmt lögum um fjölmiðla en að standa vörð um tjáningarfrelsi, og að lögbannsúræði falli að eftirliti nefndarinnar með neytendaverndarákvæðum VI. kafla laganna. Ráðuneytið bendir jafnframt á að jafnvel þótt unnt væri að útfæra lögbannsheimildina með þeim hætti að öðru stjórnvaldi yrði falið að fara með framkvæmd þess fyrir hönd fjölmiðlanefndar breyti það ekki því að fjölmiðlanefnd er það lögbæra yfirvald sem skal hafa heimildina. Ráðuneytið telur að það væri til þess fallið að auka flækjustig og draga úr skilvirkni að fela öðru stjórnvaldi að fara með framkvæmd valdheimilda annarrar stofnunar.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að horft sé til sjónarmiða fjölmiðlanefndar í ljósi þess fjármagns sem nefndinni er veitt og vísar til þess að fyrir liggur að unnið er að heildarendurskoðun á fjölmiðlalögum. Nauðsynlegt er að taka tillit til sjónarmiða fjölmiðlanefndar í þeirri vinnu er varðar lögbundin hlutverk nefndarinnar. Að því sögðu tekur meiri hlutinn undir sjónarmið ráðuneytisins er varðar það að fjölmiðlanefnd er lögbært yfirvald sem skuli falið heimild til lögbanns í þeim málum sem nefndin fer með. Það væri til þess fallið að flækja og lengja málsmeðferðina úr hófi ef mál yrðu send, eftir skoðun hjá þar til bæru stjórnvaldi, til annars stjórnvalds sem mundi þá beita umræddri heimild. Fjölmiðlanefnd er það lögbæra yfirvald sem er best til þess fallið að fara með þessa heimild.

Meiri hlutinn áréttar að gert er ráð fyrir að heimild til að leita lögbanns verði sjaldan beitt en leggur áherslu á að ráðuneyti taki afstöðu til fjármögnunar ef þess verður þörf, enda mikilvægt að stofnanir geti sinnt þeim hlutverkum sem þeim eru falin samkvæmt lögum.

#### *Annað.*

Í umsögn fjölmiðlanefndar er bent á að engar heimildir sé að finna í lögum um fjölmiðla um samstarf við innlenda og erlenda aðila. Mikilvægt sé að skoða nauðsyn þess að setja almennt ákvæði sem heimili nefndinni að vera í slíku samstarfi og deila með þeim trúnaðarupplýsingum.

Ráðuneytið telur að fjölmiðlanefnd hafi slíkar heimildir, sbr. 13. gr. laganna, og verði frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd

(331. mál) að lögum munu ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/2394 einnig gilda um fjölmiðlanefnd.

Meiri hlutinn vísar að þessu leyti til þeirrar heimildar sem fylgin er í 1. mgr. 13. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, þar sem kveðið er á um skyldu fjölmiðlanefndar til samstarfs við stjórnvöld annarra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu, þó að virtum skilyrðum 2. mgr. sömu greinar.

#### **Gildistaka.**

Í 27. gr. frumvarpsins er lagt til að lögin öðlist gildi 17. janúar 2020. Í ljósi þess að það tímamark er liðið leggur meiri hlutinn til breytingar þess efnis að lög in öðlist þegar gildi.

Að lokum leggur meiri hlutinn til breytingar til samræmingar, lagfæringar og leiðréttingar, sbr. 3.–4. gr., 6.–8. gr., 10.–12. gr., 13. gr., 15. gr., 17. gr., 18. gr., 20.–23. gr. og 25.–27. gr.

Með hliðsjón af framansögðu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 27. febrúar 2020.

Páll Magnússon,  
form., frsm.

Anna Kolbrún Árnadóttir. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Steinunn Þóra Árnadóttir. Guðmundur Andri Thorsson. Birgir Ármannsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Þórarinn Ingi Pétursson.