

komudagur 19.4.2005

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd
Sendandi: Viðskiptaráðuneytið
Dagsetning: 19. apríl 2005
Málsnúmer: IVR04100019
Bréfalykill: 42.010

Efni: Frumvarp til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda, mál nr. 592

Meðfylgjandi eru viðbrögð viðskiptaráðuneytis vegna umsagna sem borist hafa efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis um frumvarp til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda, mál nr. 592. Þá er að finna í minnisblaðinu svör við spurningum sem nefndarmenn í efnahags- og viðskiptanefnd beindu til ráðuneytisins á fundum 15. mars og 15. apríl sl. og starfsmönnum ráðuneytisins gafst ekki tími til að svara á fundunum.

1. Sameining verkefna Löggildingarstofu og hluta verkefna Samkeppnisstofnunar í Neytendastofu – 1. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að stofnuð verði ný ríkisstofnun Neytendastofa, sem taka á við þeim verkefnum sem nú eru unnin af Löggildingarstofu annars vegar og verkefnum á sviði markaðsmála sem nú eru unnin í Samkeppnisstofnun.

Í umsögn Neytendasamtakanna kemur fram að samtökin telja óæskilegt að sameina verkefni þessara tveggja stofnana. Telja þau stofnun Neytendastofu í þessu formi veikja neytendavernd og vera í ósamræmi við það sem gerist á Norðurlöndum. Samkeppnisstofnun leggst einnig gegn sameiningu þessara málaflokka. Hins vegar telur Löggildingarstofa að öll þau stjórnsluverkefni sem stofnunin hefur með höndum miði að því að stuðla að öryggi og trausti í viðskiptum á markaðnum og neytendavernd og telur breytinguna styrkja stjórnslu á sviði neytendaverndar.

Helsta markmiðið með stofnun Neytendastofu er að efla starf að neytendamálum og þar með auka neytendavernd. Þegar tillögur nefndar um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis lágu fyrir og ljóst var að vilji var fyrir því að færa þann hluta verkefna Samkeppnisstofnunar sem snýr að markaðsmálum frá stofnuninni var ákveðið að sameina þau verkefni verkefnum Löggildingarstofu í nýrri stofnun, Neytendastofu. Var ákvörðunin tekin þar sem verkefni þessara tveggja stofnana þóttu eiga vel saman, enda snerta þau öll hagsmuni neytenda með einum eða öðrum hætti. Sérstaklega eru verkefni Löggildingarstofu sem snúa að öryggi vöru og opinberri markaðsgæslu tengd verkefnum Samkeppnisstofnunar á sviði eftirlits með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, en þessir málaflokkar heyra t.d. báðir undir sænska Konsumentverket, sbr. umfjöllun í 3. tölul. hér að neðan. Þá eru ákvæði um vog og mál og rafmagnsöryggi einnig ótvíræð neytendamál. Stofnun Neytendastofu fylgja tækifæri til að auka skilvirkni í stjórnslu þar sem líklegt er að unnt verði að samnýta krafta starfsmanna stofnanna tveggja og stuðla þannig að hagræðingu. Þá má ætla að með stofnun sérstakrar neytendastofnunar verði aðgangur neytenda að stjórnvöldum á þessu sviði greiðari og upplýsingagjöf um neytendamál aukist. Loks verður stjórnslu á sviði neytendamála eftir breytinguna líkari því sem nú tíðkast á hinum Norðurlöndunum.

2. Stefnumótun í neytendamálum – 2. gr.

Í 2. mgr. 2. gr. er kveðið á um að Neytendastofa skuli vinna að stefnumótun á sviðið neytendamála.

Í umsögn Neytendasamtakann kemur fram að samtökin vilja að stefnumótun í neytendamálum verði hjá ráðuneytinu og Alþingi. Í umsögn Samkeppnisstofnunar segir að stofnunin viti ekki hvaða áhrif stefnumótun í neytendamálum hefur á sjálfstæði stofnunarinnar.

Það er ljóst að þó að lagt sé til í frumvarpinu að Neytendastofu verði falið að vinna að stefnumótun á sviði neytendamála mun stefnumótun á sviðinu mun ráðuneytið áfram gegna leiðandi hlutverki við stefnumótunina. Þá hafa ákvæði frumvarpsins ekki áhrif á störf Alþingis. Einnig má benda á að sams konar ákvæði gilda um neytendastofnanir á Norðurlöndum. Því telur ráðuneytið ekki ástæðu til að leggja til breytingar á ákvæðum 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

3. Hlutverk umboðsmanna neytenda á Norðurlöndum.

Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar 15. mars sl. kom fram spurning um það hvert hlutverk umboðsmanna neytenda væri á Norðurlöndum.

Hlutverk og verkefni umboðsmanna neytenda á Norðurlöndunum eru nokkuð ólík. Í öllum tilvikum eru embætti umboðsmanna neytenda samofin eftirliti með neytendalöggjöf, þó með mismunandi hætti. Því verður hér gerð stuttlega grein fyrir skipulagi þessara mála í Danmörku, Noregi, Finnlandi og Svíþjóð.

Danmörk

Í Danmörku heyrna málefni er varða neytendavernd, verðmerkingar, markaðssetningu og auglýsingar, þjónustu í upplýsingasamfélaginu og ákveðna greiðslumiðla undir neytendastofnunina Forbrugerstyrelsen, kærunevnd neytendamála og umboðsmann neytenda. Þessir aðilar hafa sameiginlegar skrifstofur og sér Forbrugerstyrelsen um skrifstofuhald fyrir bæði umboðsmann neytenda og kærunevnd neytendamála.

Meðal lagabálka sem heyrna undir þau stjórnvöld sem fara með neytendamál eru lög um neytendavernd, lög um kærur neytenda, lög um verðupplýsingar og verðmerkingar, lög um ákveðna greiðslumiðla, lög um markaðssetningu og lög um þjónustu í upplýsingasamfélaginu.

Umboðsmaður neytenda í Danmörku hefur ákveðnu hlutverki að gegna við eftirlit með framkvæmd markaðssetningarlaganna og laganna um greiðslumiðlun. Hann tekur mál upp af eigin frumkvæði eða eftir kvörtunum. Umboðsmaður neytenda hefur heimild til að höfða einkamál fyrir dómi þar sem krafist er banns við ákveðnum aðgerðum sem fara gegn lögum um markaðssetningu.

Noregur

Í Noregi fer neytendastofnunin Forbrukerombudet með neytendamál ásamt kærunevnd neytendamála og umboðsmanni neytenda. Eftirlit með að lögum um markaðssetningu sé fylgt heyrir undir Forbrukerombudet, en í þeim lögum eru bæði ákvæði um auglýsingar og verðmerkingar. Ef Forbrukerombudet tekst ekki að ljúka máli sem það fjallar um með sátt, getur stofnunin eða sá aðili sem málið beinist gegn farið með málið fyrir Markedsrådet sem tekur ákvörðun í málinu.

Svíþjóð

Í Svíþjóð er neytendastofnunin Konsumentverket eftirlitsstjórnvald fyrir fjölda lagabálka er snúa að neytendum með einum eða öðrum hætti. Forstjóri Konsumentverket er einnig umboðsmaður neytenda. Þeir málaflokkar sem Konsumentverket hefur eftirlit með eru ólögsmætir viðskiptahættir og gagnsæi markaðarins, öryggi vöru og þjónustu, verðupplýsingar, gæði og umhverfisáhrif, auglýsingar og samningsskilmálar auk upplýsinga til neytenda. Þá sér Konsumentverket um að framfylgja fleiri lögum, m.a. lögum um markaðssetningu, lögum um samningsskilmála, lögum um neytendakaup, lögum um þjónustu við neytendur, lögum um neytendalán, lögum um neytendavátryggingar, lögum um verðupplýsingar, lögum um húsgöngu- og fjarsölu og lögum um fjármálaráðgjöf.

Þar sem umboðsmaður neytenda er einnig forstjóri Konsumentverket er starfsemi þessara embætta mjög samvinnuð og oft erfitt að greina á milli þess hvor aðilinn er að störfum. Almennur getur leitað til embættanna með ábendingar um brot, en umboðsmaður neytenda lætur einstök deilumál aðeins til sín taka í undantekningartilfellum. Umboðsmaður neytenda í Svíþjóð hefur heimild samkvæmt lögum til að sjálfstætt fara í dómsmál gegn fyrirtækjum í þágu hagsmuna neytenda.

Innan Konsumentverket er sérstök skrifstofa umboðsmanns neytenda, yfirmaður skrifstofunnar er staðgengill umboðsmanns neytenda.

Finland

Konsumentverket í Finnlandi hefur það hlutverk að standa vörð um stöðu neytenda auk þess sem því ber að hafa áhrif á stefnumótun og ákvarðanatöku í málefnum sem varða neytendur. Forstjóri Konsumentverket er einnig umboðsmaður neytenda.

Þeir lagabálkar sem heyra undir Konsumentverket eru lög um öryggi vöru, lög um alferðir og lög um verðlagningu á neytendavarningi. Umboðsmaður neytenda hefur m.a. eftirlit með markaðssetningarlögunum og lögum um samningsskilmála. Starfsemi umboðsmanns neytenda og Konsumentverket er eins og í Svíþjóð mjög samofin og í raun er það deild innan Konsumentverket sem fer með það eftirlit sem umboðsmanni neytenda er falið í lögum.

Umboðsmaður neytenda í Finnlandi hefur heimild samkvæmt lögum til að höfða dómsmál í þágu hagsmuna neytenda.

4. Heiti og verkefni talsmanns – 5. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að stofnað verði embætti talsmanns neytenda. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að vegna þess að embættisheitið umboðsmaður hefur öðlast mjög ákveðna merkingu í íslensku á þeim tíma sem liðinn er frá stofnun embættis umboðsmanns Alþingis og umboðsmanns barna og þess að tillögur frumvarpsins falla ekki að öllu leyti að þeirri skilgreiningu sem yfirleitt er notuð um umboðsmenn sé gerð tillaga um að embættisheitið talsmaður verði notað í lögum þessum í stað umboðsmanns. Munurinn á hinum hefðbundnu umboðsmönnum og embætti talsmanns neytenda sem lagt er til að sett verði á stofn felst aðallega í því að talsmanni neytenda er hvorki ætlað að vinna að stefnumótun á sviði neytendamála eins og títt er með umboðsmenn né er lagt til að talsmaður neytenda vinni að því að gerðar verði rannsóknir á sviði neytendamála.

Í umsögnum sínum gera Neytendasamtökin og ASÍ athugasemdir við heitið talsmaður og leggja til að umboðsmaður verði notað í stað þess. Þá leggja Neytendasamtökin til að talsmaðurinn verði stjórnsýsluaðili eins og á hinum Norðurlöndunum, en þar fara umboðsmenn í mörgum tilvikum með eftirlit með framkvæmd laga á sviði neytendaverndar, sbr. umfjöllun hér að framan. Vilja Neytendasamtökin að talsmaður neytenda fari með eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Í umsögn sinni leggur Samkeppnisstofnun til að talsmaður neytenda verði jafnframt forstjóri Neytendastofu og að hann hafi heimild til að höfða dómsmál fyrir hönd neytenda.

Við vinnu þá sem fram fór í kjölfar skýrslu nefndar um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis var ákveðið að stofna sérstakt embætti sem hefði það hlutverk að taka við erindum frá neytendum, gefa út álitserðir og hafa frumkvæði að úrbótum, nánar tiltekið vera talsmaður neytenda. Var það talið veita neytendum sterkari stöðu að setja á stöfn sérstakt embætti talsmanns neytenda en að láta forstjóra Neytendastofu jafnframt gegna hlutverki talsmanns neytenda, eins og t.d. er í Svíþjóð og Finnlandi. Samkvæmt umræddu frumvarpi mun Neytendastofa hafa eftirlit með gildandi lögum á sviði neytendamála. Mögulegt er að talsmaður neytenda gæti ekki verið eins sterk og skýr rödd neytenda ef honum væri einnig falið að vera forstjóri Neytendastofu, með öllum þeim skyldum sem því fylgir. Þó að ekki hafi verið valin sú leið að móta embættið nákvæmlega eftir hinu hefðbundna formi umboðsmanns var ákveðið að nota það sem fyrirmynd um margt og því var ekki talið koma til greina að talsmaðurinn væri stjórnsluaðili eða hefði heimild til að höfða mál fyrir hönd neytenda, en slíkt hefur hingað til ekki þekkt í íslenskum rétti.

5. Hæfisskilyrði talsmanns neytenda – 5. gr.

Í 1. mgr. 5. gr. er kveðið á um að talsmaður neytenda skuli hafa lokið háskólaprófi og hafa þekkingu af málefnum neytenda.

Í umsögn sinni bendir Samkeppnisstofnun á að eðlilegt sé að þær kröfur séu gerðar að talsmaður neytenda sé lögfræðingur. Neytendasamtökin taka í sama streng og telja eðlilegt að hann hafi málflutningsréttindi auk lögfræðiprófs.

Ráðuneytið telur að ákvæði frumvarpsins um háskólapróf og þekkingu á málefnum neytenda séu nægilegar kröfur til að tryggja að talsmaðurinn geti sinnt þeim verkefnum sem honum eru falin í frumvarpinu. Þá bendir ráðuneytið á að ekki er gerð krafa um það í lögum að umboðsmaður barna sé lögfræðimenntaður.

6. Lausn talsmann neytenda frá störfum – 5. gr.

Í frumvarpinu er ekki kveðið sérstaklega á um lausn talsmanns neytenda frá störfum.

Í umsögn sinni gera Neytendasamtökin það að tillögu sinni að sett verði í frumvarpið ákvæði um uppsögn talsmannsins svipað og er í dönskum lögum, þannig að aðeins megi segja talsmanni neytenda upp störfum gegn vilja hans ef uppsögn er til komin af heilsufarsástæðum eða vegna þess að viðkomandi sé vanhæfur til að gegna stöðunni áfram. Þá vilja Neytendasamtökin að framlenging eða endurskipun geti ekki átt sér stað.

Ráðuneytið telur óþarft að lögfesta slíkt ákvæði á grundvelli þess að réttindi talsmanns neytenda séu nægilega tryggð í lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, nr. 70/1996.

7. Aðgangur talsmanns neytenda að starfsmönnum Neytendastofu – 5. gr.

Í 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins er kveðið á um það að Neytendastofa skuli annast dagleg störf og undirbúning mála fyrir talsmann neytenda.

Nokkur gagnrýni hefur komið fram á þetta ákvæði. Þannig telja Neytendasamtökin, Samkeppnisstofnun og ASÍ að þetta fyrirkomulag geti leitt til árekstra á milli talsmanns neytenda og forstjóra Neytendastofu. Telja Neytendasamtökin að nauðsynlegt sé að fram komi í frumvarpinu að talsmanni neytenda sé heimilt að ráða sérfræðinga til að vinna að einstökum verkefnum og/eða gera þjónustusamning við Neytendastofu um undirbúning mála sinna.

Í umsögn Fjármálaeftirlitsins kemur fram að mikilvægt sé að tryggja að störf talsmanns neytenda verði ekki háð rekstrarfyrirkomulagi Neytendastofu, en stofnunin telur að með ákvæði frumvarpsins um samnýtinginu starfsfólks gæti t.d. skapast hætta á að störfum talsmanns neytenda, t.d. afköstum og vinnuhraða, yrði að einhverju leyti stjórnað af

ákvörðunum forstjóra Neytendastofu. Telur Fjármálaeftirlitið að unnt væri að koma í veg fyrir slíka árekstra með nákvæmari reglum um nýtingu og verkaskiptingu starfsmanna Neytendastofu í reglugerð er ráðherra hefur heimild til að setja um skipulag og starfsemi Neytendastofu, sbr. 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Ráðuneytið er þeirrar skoðunar að það ekki beri að breyta því fyrirkomulagi sem lagt er til í frumvarpinu, þ.e. að talsmaður neytenda sé sjálfstætt embætti, sem hafi aðsetur hjá Neytendastofu og geti nýtt sér starfsmenn stofnunarinnar og sérfræðipækkingu þeirra. Ráðuneytið telur þvert á móti mikilvægt að talsmaðurinn hafi aðgang að öllum sérfræðingum Neytendastofu, ef ekki yrði farin sú leið er hætt við að talsmaður neytenda mundi ekki njóta sömu sérfræðipækkingar og ella. Hins vegar telur ráðuneytið í ljósi athugasemda þeirra sem fram hafa komið að nauðsynlegt sé að kveða nánar á um aðgang talsmanns neytenda að starfsmönnum Neytendastofu í frumvarpstextanum til að koma í veg fyrir árekstra. Því leggur ráðuneytið til að bætt verði við 3. mgr. 5. gr. ákvæði þess efnis að talsmanni neytenda sé heimilt að gera þjónustusamning við Neytendastofu um undirbúning mála fyrir embættið.

8. Hlutverk talsmanns neytenda samkvæmt b-lið 6. gr.

Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar 15. mars sl. var spurt um það að hvaða leyti er hlutverk talsmanns neytenda samkvæmt b-lið 6. gr. frumvarpsins frábrugðið hlutverki umboðsmanns barna.

Samkvæmt b. lið 6. gr. frumvarps til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda felst hlutverk talsmanns neytenda m.a. í að bregðast við þegar hann telur brotið gegn réttindum og hagsmunum neytenda.

Samkvæmt 3. gr. laga um umboðsmann barna felst hlutverk umboðsmanns barna m.a. í því að bregðast við með tiltækum úrræðum telji hann að stjórnvöld, einstaklingar, félög og önnur samtök einstaklinga og fyrirsvarsmenn lögpersóna hafi með athöfnum sínum eða athafnaleysi brotið gegn réttindum, þörfum og hagsmunum barna í samfélaginu. Þá skal umboðsmaður barna stuðla að því að virtir verði þjóðréttarsamningar sem varða réttindi og velferð barna og fullgiltir hafa verið af Íslands hálfu og enn fremur benda á að samningar um þetta efni verði fullgiltir.

Því má segja að hlutverk talsmann neytenda samkvæmt b-lið 6. gr. frumvarpsins sé mjög sambærilegt hlutverki umboðsmanns barna.

9. Heimildir umboðsmanns barna í samanburði við heimildir talsmanns neytenda.

Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar 15. mars sl. kom fram spurning um það hvaða rök væru fyrir því að veita umboðsmanni barna sterkari stöðu en talsmanni neytenda.

Ekki er alveg ljóst hvað átt er við með spurningunni, þar sem frumvarp til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda gerir ráð fyrir að talsmaður neytenda hafi sömu heimildir og umboðsmaður barna, þó að hlutverk þessara aðila sé ekki að öllu leyti sambærilegt.

Umboðsmanni barna er samkvæmt 3. gr. laga um umboðsmann barna heimilað að bregðast við með tiltækum úrræðum telji hann að stjórnvöld, einstaklingar, félög og önnur samtök einstaklinga og fyrirsvarsmenn lögpersóna hafi með athöfnum sínum eða athafnaleysi brotið gegn réttindum, þörfum og hagsmunum barna í samfélaginu. Telji umboðsmaður að brotið hafi verið gegn þessu ákvæði getur hann beint rökstuddri álitsgerð til viðkomandi aðila ásamt tillögum um úrbætur eigi það við. Samkvæmt 6. gr. frumvarps um Neytendastofu og talsmann neytenda ber talsmanninum að standa vörð um hagsmuni og réttindi neytenda og stuðla að aukinni neytendavernd í þessu skyni skal talsmaðurinn m.a. samkvæmt c. lið ákvæðisins gefa út rökstuddar álitsgerðir ásamt tillögum um úrbætur.

Umboðsmaður barna tekur mál til meðferðar að eigin frumkvæði eða eftir rökstuddum

ábendingum og er öllum heimilt að leita til hans. Það sama á við um talsmann neytenda samkvæmt frumvarpinu.

Samkvæmt lögum um umboðsmann barna er stjórnvöldum, einstaklingum, félögum og samtökum einstaklinga skylt að veita umboðsmanni barna allar þær upplýsingar sem að hans mati eru nauðsynlegar til að hann geti sinnt hlutverki sínu. Komi upp ágreiningur vegna þessa er umboðsmanni barna heimilt að leita úrlausnar dómstóla. Með sama hætti er gert ráð fyrir að talsmaður neytenda geti krafist upplýsinga til að hann geti sinnt hlutverki sínu og að hann geti leitað úrlausnar dómstóla vegna þessa. Auk þessa er umboðsmanni barna heimilaður aðgangur að öllum stofnunum sem vista börn eða hafa afskipti af börnum á einn eða annan hátt í starfsemi sinni, hvort sem þær eru reknar af opinberum aðilum eða einstaklingum, félögum eða öðrum samtökum einstaklinga. Ekkert sambærilegt ákvæði er í frumvarpi um Neytendastofu og talsmann neytenda, enda viðfangsefni þessara tveggja embætta að þessu leyti eðlisólík.

10. Að talsmaður leysi ekki úr ágreiningi einstaklinga – 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um það að talsmaður neytenda geti tekið mál til meðferðar eftir kvörtun eða að eigin frumkvæði og að öllum neytendum sé heimilt að leita til hans með erindi sín, en hann ákveði sjálfur hvort ábending gefur tilefni til meðferðar af hans hálfu.

Í umsögnum Neytendasamtakanna og ASÍ er lagt til að sett verði í frumvarpið ákvæði um að talsmaður leysi ekki úr ágreiningi einstaklinga, en beri að leiðbeina þeim sem til hans leita um leiðir sem þeim eru færar.

Tillaga þessi er í samræmi við ákvæði 4. gr. laga um umboðsmann barna. Sér ráðuneytið ekkert því til fyrirstöðu að slíku ákvæði verði bætt inn í frumvarpið og telur að það færi best á því að bæta nýrri málsgrein við 7. gr.

11. Heimildir talsmanns neytenda til að krefjast upplýsinga og þagnarskylda - 8. og 9. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimildir talsmanns neytenda til að krefjast upplýsinga sem hann telur nauðsynlegar til að hann geti sinnt hlutverki sínu. Í 9. gr. er kveðið á um að á talsmanni neytenda hvíli þagnarskylda.

Samtök atvinnulífsins telja í umsögn sinni að talsmaður neytenda eigi ekki að hafa jafn víðtækar heimildir til öflunar upplýsinga og gert er ráð fyrir í 8. gr. Þá leggja samtökin til að ákvæði 9. gr. um þagnarskyldu verði skilgreint nánar.

Samkeppnisstofnun vill á hinn bóginn ganga lengra og leggur til að talsmaður neytenda geti lagt á dagsektir ef ekki er orðið við óskum hans um að veita upplýsingar.

Ráðuneytið bendir á að heimildir og skyldur talsmanns neytenda samkvæmt ofangreindum ákvæðum frumvarpsins eru í samræmi við heimildir og skyldur umboðsmanns barna að þessu leyti. Telur ráðuneytið því ekki ástæðu til að breyta frumvarpstextanum í samræmi við ábendingar sem fram koma í umsögnum.

Breytingartillögur.

Við 5. gr.

Við 3. mgr. bætist nýr málslíður er orðist svo: Talsmanni neytenda er heimilt að gera þjónustusamning við Neytendastofu um undirbúning mála fyrir embættið.

Við 7. gr.

Við greinina bætist ný málsgrein er orðist svo: Talsmaður neytenda tekur ekki til meðferðar ágreining milli neytenda og seljenda, en honum ber að leiðbeina þeim sem til hans leita með slík mál um hvaða leiðir eru færar, m.a. innan stjórnsýslu og hjá dómstólum.