

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. HH14U144.0006
Dags. 19.9.2014

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 6. mál á 144. löggjafarþingi
Lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 141, 21. desember 2001

Frumvarp það sem hér er til umsagnar lýtur aðallega að innleiðingu og samræmingu reglna á sviði EES-réttar sem er eðlilegt að verði innleiddar. Samtökin styðja að frumvarpið verði samþykkt, en þó með eindregnum fyrirvara um að samtökin hvetja til þess að samþykkt verði breytingartillaga sem komið hefur fram á þingskjali 171 af hálfu 10. þm. Reykv. s. og 12. þm. Suðvest. Sú breyting sem um ræðir tengist ekki sérstaklega fyrirbyggjandi frumvarpi eða efni þess, og myndi ekki hrófla við því að neinu leyti, heldur felur hún aðeins í sér að nýju ákvæði verði bætt við frumvarpið.

Þegar reynt hefur á lögbannsúrræði samkvæmt lögum nr. 141/2001 um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, hefur í dómaframkvæmd hingað til staðið í vegi fyrir því að slíkt lögbann nái fram að ganga, að réttur einstakra neytenda til að sækja sér skaðabætur vegna brota gegn hagsmunum þeirra sé tryggður með lögum. Með þeirri túlkun er hinsvegar litið framhjá þeim megintilgangi tilskipana 98/27/EB og 2009/22/EB að stöðva og hindra áframhaldandi brot á þeim reglum, frekar en að glíma við afleiðingar þeirra.

Samtökin telja því brýnt að árétta skilvirka framkvæmd umræddra tilskipana, og kveða skýrt á um það í lögum nr. 141/2001, að einkaréttur tiltekinna neytenda til skaðabóta eigi ekki að standa í vegi fyrir því að hægt sé að leita lögbanns til þess að stöðva og hindra áframhaldandi framferði sem brýtur gegn þeim reglum sem einmitt er ætlað að vernda neytendur fyrir slíkum brotum. Þessu til nánari stuðnings vísast til meðfylgjandi greinargerðar á fylgiskjali.

- o -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna, heimilin@heimilin.is

Vilhjálmur Bjarnason, formaður@heimilin.is

Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

Greinargerð um heimildir til að leita lögbanns til verndar heildarhagsmunum neytenda

Tilskipun Ráðsins 93/13/EBE

Í formála tilskipunar 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum kemur fram að teljist einstaklingar eða samtök eiga réttmæta hagsmuni í neytendaverndarmáli samkvæmt lögum aðildarríkis verði þessir aðilar að eiga kost á því að leita réttar síns í málum út af skilmálum sem ætlað sé að standa almennt í neytendasamningum, einkum óréttmætum skilmálum, annaðhvort fyrir rétti eða stjórnvaldi þar til bæru að kveða upp úrskurði um kvartanir eða málarekstur. Þá segir þar að dómstólar og stjórnvöld aðildarríkjanna verði að eiga tiltækar réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í neytendasamningum.

Meðal þess sem 7. gr. tilskipunarinnar kveður á um er að aðildarríkin skuli tryggja, í þágu neytenda og samkeppnisaðila, að til séu réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í samningum seljenda eða veitenda við neytendur. Þar á meðal ákvæði sem einstaklingar eða samtök, með réttmæta hagsmuni samkvæmt landslögum til að vernda neytendur, geti nýtt sér til aðgerða landslögum samkvæmt fyrir dómstólum eða þar til bærum stjórnslustofnunum til að fá úr því skorið hvort skilmálar, sem eru ætlaðir til almennrar notkunar, eru óréttmætir, og geti þannig beitt víðeigandi og árangursríkum leiðum til að hindra áframhaldandi notkun slíkra skilmála. Eins og áréttað er í 5. tölulíð ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í máli E-25/13, verður jafnframt að túlka 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar þannig, að aðildarríkjum beri að tryggja að óréttmætir skilmálar séu ekki skuldbindandi fyrir neytendur.

Tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins 98/27/EB og 2009/22/EB

Auk ákvæða tilskipunar 93/13/EBE kveður tilskipun 98/27/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda, á um sérstök úrræði til að ná framangreindum markmiðum. Í formála hennar eru þeir sameiginlegu hagsmunir sem henni er ætlað að vernda skilgreindir sem þeir hagsmunir sem ekki eru uppsafnaðir hagsmunir einstaklinga sem hafi orðið fyrir skaða vegna brots, og að þeir hafi ekki áhrif á lögsókn af hálfu einstaklinga sem hafa orðið fyrir skaða vegna brots. Til þess að ná markmiðum um vernd þeirra hagsmuna skuli sá möguleiki vera fyrir hendi að veita samtökum sem gæta sameiginlegra hagsmuna neytenda þann rétt til lögsóknar sem greint sé frá í tilskipuninni, í samræmi við skilyrði í landslögum.

Samkvæmt 1. gr. tilskipunarinnar er tilgangur hennar sá að samræma lög og stjórnslufyrirmæli aðildarríkjanna er varða lögbannsaðgerðir sem miða að verndun sameiginlegra hagsmuna neytenda, sem fjallað er um í þeim tilskipunum sem skráðar eru í viðauka hennar og varða neytendavernd, með það fyrir augum að tryggja snurðulausa starfsemi innri markaðarins.

Samkvæmt 2. gr. tilskipunarinnar skulu aðildarríkin tilnefna til þess bæra dómstóla og yfirvöld á sviði stjórnslu til þess að úrskurða um dómsmál, sem stofnað sé til af viðurkenndum stofnunum og samtökum sem leita eftir úrskurði þar sem krafist er stöðvunar eða banns við hvers konar broti og sem samkvæmt 3. gr. hafa þann tilgang að verja þá sameiginlegu hagsmuni sem fyrr getur um í 1. gr.

Samkvæmt því sem kemur fram í formála tilskipunar 2009/22/EBE hafði hinn upphaflegu tilskipun 98/27/EB þá nokkrum sinnum verið breytt í veigamiklum atriðum og til glöggvunar og hagræðingar bæri því að kerfisbinda hana. Ekki voru þó gerðar teljandi efnislegar breytingar á þessum reglum með hinn nýju tilskipun, heldur er að mestu leyti um tæknilega endurnýjun að ræða, og aðallega uppfærslur á númerum sem vísa til ýmissa annara tilskipana á sviði neytendaverndar.

Lög nr. 141/2001 um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda

Samkvæmt athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 141/2001 var tilgangur þeirra að innleiða í íslensk lög ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 98/27/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda. Meðal þess sem kemur þar fram er að leitað hafi verið álits réttarfarsnefndar, sem hafi talið nauðsynlegt að setja sérlög um þetta efni hér á landi, einkum vegna þess að með tilskipuninni væri stefnt að því að vernda heildarhagsmuni neytenda, en ekki aðeins samanlagða hagsmuni þeirra, sem brot hafi beinst gegn, en að baki eldri ákvæðum einkamálaréttar um aðildarhæfi búi áskilnaður um að félög eða samtök, sem láti mál til sín taka, hafi innan vébanda sinna félagsmenn, sem sjálfir hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Í þessu ljósi yrði að telja verulegan vafa leika á því að íslensk lög veittu að óbreyttu þau úrræði sem krafist væri með tilskipun 98/27/EBE.

Einnig kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu að tilskipunin geri þær lágmarkskröfur til aðildarríkjanna að þau veiti aðgang að þeim stjórnvöldum og dómstólum sem séu bærir til þess með skjótum hætti að stöðva brot á tilskipunum sem taldar eru upp í viðauka með henni. Aðildarríkjum sé einnig skylt að tilnefna fyrir sitt leyti og viðurkenna með gagnkvæmum hætti þau stjórnvöld eða samtök sem hafi heimild til þess að teljast bær um að höfða dómsmál, að undangengnu lögbanni ef þörf krefji, gegn ólögmatum athöfnum og þar með brotum á ákvæðum þeirra tilskipana sem frumvarpið taki til.

Á grundvelli laga nr. 141/2001 hefur innanríkisráðherra tilnefnt þau stjórnvöld og samtök sem hafa heimild til að leita lögbanns eða höfða dómsmál, með núgildandi auglýsingu nr. 1320/2011.

Framkvæmd reglna um lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda

Frá setningu laga nr. 141/2001 hefur aðeins tvisvar reynt á framkvæmd þeirra fyrir Hæstarétti Íslands (mál nr. 636/2012 og 519/2013) þar sem í bæði skiptin var leitað lögbanns við beiingu tiltekinnna skilmála neytendalána sem áður hafði verið skorið úr um að hefðu brotið í bága við lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Í fyrri málinu komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu, meðal annars í ljósi áðurnefndrar auglýsingar nr. 1320/2011, að ekki gæti orkað tvímælis að sóknaraðilar væru til þess bærir til að bera upp hér á landi kröfu um lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda eftir ákvæðum laga nr. 141/2001. Á hinn bóginn yrði að staðfesta þá niðurstöðu héraðsdóms að ákvæði 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl., stæðu því í vegi að lögbann geti náð fram að ganga. Í seinna málinu hélt sóknaraðili því fram að fyrrnefnd ákvæði ættu ekki við um slíkar kröfur, en á það féllst Hæstiréttur ekki og taldi ákvæðið eiga við líkt og í fyrri málinu.

Samkvæmt umræddum 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 verður lögbann ekki lagt við athöfn ef talið verður að réttarreglur um refsingu eða skaðabætur fyrir rökun hagsmuna lögbannsbeiðanda tryggi þá nægilega. Burtséð frá einstökum málsatvikum virðist því svo sem skaðabótaréttur einstakra neytenda standi beinlínis í vegi fyrir því að lögbann verði lagt við brotum gegn heildarhagsmunum þeirra. Leiða má að því líkur að einstakir neytendur eigi oft en ekki rétt á skaðabótum þegar brotið hefur verið gegn réttindum þeirra, og er því vart útlit fyrir að lögbann til verndar heildarhagsmunum þeirra geti þá náð fram að ganga nema í tilfellum þar sem ekkert tjón hefur orðið. Vandséð er að þetta hafi verið raunverulegur tilgangur lagasetningarinnar, enda eru svo þröng og nánast óyfistíganleg skilyrði fyrir lögbanni til verndar heildarhagsmunum neytenda varla til þess fallin að tryggja skilvirka framkvæmd þessara reglna.

Einnig hefur reynt á framkvæmd úrræða samkvæmt lögum nr. 141/2001 á vettvangi Neytendastofu og áfrýjunarnefndar neytendamála (mál nr. 5/2013). Meðal þess sem reyndi á í því tilviki var það álitaefni hvort félagasamtök gætu byggt málsaðild í stjórnslumáli á tilnefningu samkvæmt lögum nr. 141/2001, en áfrýjunarnefndin komst að þeirri niðurstöðu að þar sem úrlausn málsins hefði ekki áhrif á þau samtök yrði að vísa því frá nefndinni. Þannig virðist sú leið að beina erindum eða kvörtunum til Neytendastofu ekki heldur vera greiðfær til þess að ná fram banni til verndar heildarhagsmunum neytenda.

Tilgangur þess að leita lögbanns til verndar heildarhagsmuna neytenda

Í 1. gr. laga nr. 141/2001 er kveðið á um að stjórnvöld eða samtök, sem tilnefnd hafi verið á grundvelli þeirra, geti leitað lögbanns eða höfðað dómsmál til að vernda hagsmuni neytenda þótt hvorki þau sjálf né félagsmenn í samtökum hafi orðið fyrir röskun réttinda, enda snúi beiðni um aðgerðirnar að því að stöðva eða koma á annan hátt í veg fyrir háttsemi sem hefur afleiðingar hér á landi eða í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu og þykir stríða gegn tilteknum tilskipunum sem þar gilda, eins og þær hafa verið leiddar inn í íslensk lög. Af þessu er má ráða að megintilgangur lögbanns samkvæmt lögnum sé að stöðva og koma í veg fyrir háttsemi sem brýtur gegn gildandi reglum sem hafa þann tilgang að vernda neytendur sem heild á allsherjarréttarlegum grundvelli, frekar en að miðast við einkaréttarlega hagsmuni einstakra neytenda, enda er sérstaklega tekið fram að það sé ekki skilyrði að samtök sem höfða slíkt mál hafi sjálf, né félagsmenn í þeim, orðið fyrir röskun á sérgreinanlegum réttindum sínum.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um beitingu tilskipunar 98/27/EB (COM/2008/0756) segir í 5. málsgrein að tilgangur lögbannssúrræðisins sé sá að gera kleift að stöðva ólögsmæta viðskiptahætti til að vernda heildarhagsmuni neytenda, án tillits til þess hvort og hvaða tjón hefði orðið af völdum þeirra. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um innleiðingu tilskipunar 2009/22/EB (COM/2012/0635 FINAL) segir jafnframt í kafla 3.3 að lögbannssúrræði samkvæmt reglum tilskipunarinnar sé óháð réttindum einstakra neytenda sem hafi orðið fyrir tjóni til þess að sækja sér skaðabætur fyrir það tjón. Af þessu verður ekki ráðið að einstaklingshagsmunir eða skaðabætur eigi að hafa áhrif á lögbann til verndar heildarhagsmunum neytenda, heldur skuli slíkt allsherjarúrræði þvert á móti vera fyrir hendi óháð einkaréttarúrræðum.

Niðurstaða

Vegna þeirra hnökra í dómaframkvæmd sem staðið hafa í vegi fyrir skilvirkri beitingu ákvæða tilskipunar 98/27/EBE og 2009/22/EB sbr. 7. gr. tilskipunar 93/13/EBE hér á landi, er nauðsynlegt til glöggvunar og skýringar á viðhlítandi reglum um lögbann til verndar heildarhagsmunum neytenda að kveða skýrar á um að einkaréttarlegir hagsmunir skuli ekki standa í vegi fyrir því að slíkt lögbann nái fram að ganga, þegar markmið þess er að stöðva brot gegn reglum sem ætlað er að vernda neytendur almennt. Einnig væri það til þess fallið að tryggja skilvirkari framkvæmd þessara tilskipana heldur en gert hefur verið hingað til, og færa hana með því til betra samræmis við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum.