



18. júní 2024

**Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 1143. mál á 154. löggjafarþingi**

*Tillaga til þingsályktunar um stefnu í neytendamálum til ársins 2030*

Hagsmunasamtök heimilanna fagna framlagningu ofangreindrar tillögu til þingsályktunar um stefnu í neytendamálum til ársins 2030. Samtökin telja reyndar að slík stefna eigi ekki endilega að vera þannig afmörkuð í tíma þar sem neytendamál eru viðvarandi verkefni stjórnvalda. Þess vegna ætti alltaf að liggja fyrir almenn stefnumörkun í málaflokknum þó hún kunni að taka breytingum með tímanum eftir því sem aðstæður krefjast hverju sinni. Eftirfarandi eru athugasemdir samtakanna við umrædda tillögu og almennar ábendingar um ýmislegt sem þarf að huga að í neytendamálum, með áherslu á neytendavernd á fjármálamarkaði þar sem megináherslur samtakanna liggja.

Í tillögunni kemur fram aðgerðaáætlun í níu liðum og eru Hagsmunasamtök heimilanna meðal annars nefnd þar sem dæmi um samstarfsaðila í liðum nr. 2 *Stofnanaumgjörð neytendamála*, nr. 5 *Aukin neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu og áhersla á fjármálalæsi* og nr. 8 *Sérstakar þarfir viðkvæmra hópa*. Samtökin fagna því og vilja eins og hingað til hafa sem best samstarf við stjórnvöld um þróun og eflingu neytendamála á þeim sviðum sem snerta áherslur samtakanna. Samtökin vilja þó benda á að með réttu væri einnig ástæða til að nefna þau sem samstarfsaðila í liðum nr. 1 *Uppfærð löggjöf til eflingar neytendaverndar* og nr. 9 *Áhersla á rannsóknir, upplýsingagjöf og fræðslu til að auka neytendavitund*, enda falla ýmis viðfangsefni samtakanna jafnframt undir þessa liði.

Þrátt fyrir að öll þau atriði sem eru talin upp í aðgerðaáætluninni séu mikilvæg eru þó ekki sett þar nein mælanleg markmið. Sum þeirra viðfangsefna eru e.t.v. ekki þess eðlis að auðveldlega sé hægt að setja þeim slík markmið en þó mætti huga að þessu að því leyti sem unnt er.

Í kafla 4.2.2.3 í greinargerð með tillögunni er fjallað um frjáls samtök á sviði neytendamála. Eins og þar kemur fram gegna frjáls samtök á sviði neytendamála mikilvægu hlutverki þegar kemur að virkni neytenda og neytendavernd. Þetta er almennt viðurkennt sjónarmið í langflestum vestrænum ríkjum. Til þess að halda úti öflugri starfsemi þurfa slík samtök að vera nægilega vel fjármögnuð. Algengt er að fjármögnun þeirra samanstandi bæði af framlögum frá almenningi, svo sem félagsgjöldum, sem og framlögum eða styrkjum úr opinberum sjóðum. Eins og segir í greinargerðinni hafa neytendasamtök á Norðurlöndunum almennt verið sterk og notið fjárstuðnings frá hinu opinbera.

Hagsmunasamtök heimilanna hafa lengst af verið fjármögnuð að miklu leyti með félagsgjöldum en einnig sótt um og fengið ýmsa opinbera styrki. Eins og kemur fram í greinargerð með tillögunni eru framlög ráðuneytisins til samtakanna árið 2024 samtals 3 m.kr. Til að tryggja nægilega fjárhagslegan grundvöll þeirrar þjónustu sem samtökin bjóða neytendum þyrfti þó að gera enn betur.

Hagsmunasamtök heimilanna hafa um árabíl aðstoðað mikinn fjölda neytenda á fjármálamarkaði sem hafa leitað til samtakanna. Fyrstu árin var mest um að ræða fyrirspurnir um réttindi og skyldur vegna vafamála um lögmæti samninga og skuldbindinga við fjármálafyrirtæki í kjölfar bankahrunsins 2008 og leiðir til að leita úrlausnar um slík ágreiningsmál. Til að byrja með sinnti stjórnarfolk samtakanna því eftir bestu getu að bregðast við slíkum erindum, alfarið í sjálfboðavinnu, en vegna þess hve mikil eftirspurn var eftir aðstoð reyndist erfitt að sinna þessu skipulega með fullnægjandi hætti. Árið 2013 var ráðinn starfsmaður í hlutastarf sem sinnti slíkum erindum samhliða mörgum öðrum verkefnum. Árið 2022 var svo ráðin starfsmaður í fullt starf við að veita einstaklingum ráðgjöf og aðstoð vegna greiðsluferfiðleika og ýmissa atriða tengdum viðskiptum þeirra við fjármálafyrirtæki. Reynslan af þessu hefur sýnt að hægt er að veita mörgum dýrmæta aðstoð með hagkvæmari og sveigjanlegri hætti en völ er á hjá opinberum stofnunum (t.d. Umboðsmanni skuldara).

Reynslan hefur sýnt að félagsgjöld og frjáls framlög hafa gert Hagsmunasamtökum heimilanna kleift að standa undir rekstri skrifstofu og hálfu stöðugildi starfsmanns til að halda utan um grunnrekstur samtakanna. Til að standa þar að auki undir ráðgjafarþjónustu fyrir neytendur á fjármálamarkaði hafa samtökin aftur á móti þurft að sækja um styrki frá hinu opinbera sem hafa því miður stundum verið af skornum skammti. Til að geta haldið úti lágmarksþjónustu þyrfti að tryggja árlega fjármögnun fyrir kostnaði við að minnsta kosti eitt stöðugildi ráðgjafa en þó er ljóst að eftirspurn eftir slíkri þjónustu er reyndar mun meiri. Samtökin fara þess á leit við stjórnvöld og Alþingi að lengra verði gengið til að tryggja slíka fjármögnun og fyrirkomulag hennar til lengri tíma.

Jafnframt vilja Hagsmunasamtök heimilanna nota þetta tækifæri til að reifa hér á eftir ýmis atriði sem leggja má áherslu á við frekari þróun neytendaverndar á fjármálamarkaði á næstu misserum.

*Skyldur lánveitenda til að koma til móts við neytendur í greiðsluferfiðleikum:* Bæði þarf að tryggja að núverandi reglum þar að lútandi sé framfylgt sem og að betrumbæta þær, ekki síst með tilliti til þróunar EES-réttar og áframhaldandi samræmingu við reglur á því sviði. Þetta mun þurfa að koma til athugunar við væntanlega innleiðingu á Tilskipun 2021/2167/ESB (e. “*Credit Servicing Directive*”) og nýrri Tilskipun 2023/2225/ESB í stað eldri Tilskipunar 2008/48/EB um neytendalán.

*Innheimtulög:* Taka þarf innheimtulög til endurskoðunar í því skyni að tryggja samræmi í eftirliti með innheimtustarfsemi. Einnig þarf að endurskoða reglur um hámark innheimtukostnaðar til að stemma stigu við óhóflegri álagningu slíks kostnaðar. Þetta þarf jafnframt að skoða í samhengi við kostnað vegna löginnheimtu í samvinnu við dómsmálaráðuneytið sem fer með málefni lögmanna. Enn fremur virðist óhjákvæmilega þurfa að endurskoða innheimtulög vegna væntanlegrar innleiðingar á Tilskipun 2021/2167/ESB um lánþjónustuaðila og lánakaupendur (e. “*Credit Servicing Directive*”).

*Fyrirkomulag regluverks um fjárhagsupplýsingastofu og lánshæfismat:* Núverandi reglur á þessu sviði byggjast á persónuverndarlögum og heyra undir dómsmálaráðuneyti. Í greinargerð með frumvarpi til þeirra laga kom þó fram að það væri álitamál hvort rétt væri að setja sérstök lög um efnið í ljósi umfangs vinnslu persónuupplýsinga um fjárhagsmálefni og lánstraust og margvíslegra áhrifa hennar á stöðu einstaklinga, einkum gagnvart fjármálafyrirtækjum. Eins og Persónuvernd o.fl. hafa bent á þarf jafnframt að láta gera óháða úttekt á framkvæmd lánshæfismats og áreiðanleika þess.

*Greiðslumat og verðtrygging:* Framkvæmd greiðslumats vegna verðtryggðra lána til neytenda hér á landi er ekki í samræmi við tilmæli evrópska bankaeftirlitsins, nr. 2015/11, einkum greinar 4.4 og 6.1 í þeim tilmælum. Þessu þarf að bregðast við með því að skerpa á reglum þar að lútandi.

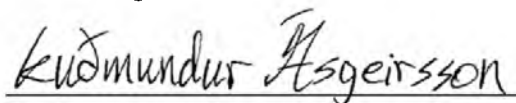
*Óréttmætir skilmálar:* Hagsmunasamtök heimilanna hvetja til þess að gerð verði úttekt á framkvæmd reglna um óréttmæta skilmála í neytendasamningum með hliðsjón af Tilskipun 93/13/EBE sem var að nafninu til a.m.k. innleidd að hluta í 36. gr. a-d samningalaga nr. 7/1936 með lögum nr. 14/1995. Ekki síst með tilliti til þeirra meginreglna sem hafa mótast í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins en hún hefur verið frekar umfangsmikil frá því að umræddar reglur voru upphaflega innleiddar og sérstaklega í kjölfar fjármálahrunsins varðandi skilmála lánasamninga við neytendur. Jafnframt verði umræddar reglur teknar til endurskoðunar á grundvelli slíkrar úttektar og meðal annars tekin afstaða til þess hvort sérreglur um óréttmæta skilmála í neytendasamningum eigi jafnvel betur heima í sérstökum lögum frekar en á núverandi stað í hinum almennu samningalögum nr. 7/1936.

*Réttarúrræði neytendasamtaka:* Samtökin mælast til að þess að löggjöf á sviði neytendaverndar verði endurskoðuð með því markmið að tryggja samtökum neytenda aðgang að skilvirkum réttarúrræðum til að leita úrlausnar um ágreiningsefni sem snúa að réttindum neytenda. Með því er einkum átt við álitamál sem varða heildarhagsmuni neytenda án þess að samtök neytenda sem slík eigi svokallaða “beina og lögvarða hagsmuni” af því að fá úrlausn um þau álitaeefni eða að fram hafi komið kvörtun frá aðila sem hefur slíkra einstaklingsbundinna hagsmuna að gæta. Í þessu sambandi er meðal annars nauðsynlegt að endurskoða lög um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, nr. 141/2001, vegna annmarka á framkvæmd þeirra sem hafa í raun gert þau ónothæf svo þau uppfylla ekki skyldur Íslands samkvæmt EES samningnum. Jafnframt virðist allt að einu óhjákvæmilegt að taka þau lög til heildarendurskoðunar í tengslum við væntanlega innleiðingu á Tilskipun 2020/1828/ESB (e. “representative actions for the protection of the collective interests of consumers”) en hún kemur í stað Tilskipunar 2009/22/EB sem umræddum lögum var ætlað að innleiða.

Um nánari skýringar á framangreindum sjónarmiðum, einkum þeim tveimur síðastnefndu, er vísað til erindis Hagsmunasamtaka heimilanna til menningar- og viðskiptaráðuneytisins frá 31. október 2022 um sjónarmið og tillögur vegna frumvarps til markaðssetningarlaga sem var þá í undirbúningi, ásamt umsögn samtakanna um frumvarpið (þskj. 1573 - 1077. mál 154. löggj.). Samtökin lýsa yfir vilja sínum til áframhaldandi samráðs og samstarfs við stjórnvöld og Alþingi um stefnumótun í neytendavernd á fjármálamarkaði ásamt framþróun og betrubótum á löggjöf og reglum þar að lútandi.

- 0 -

Virðingarfyllst,  
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,



Guðmundur Ásgeirsson, varaformadur@heimilin.is



Reykjavík, 31. október 2022

### Sjónarmið og tillögur Hagsmunasamtaka heimilanna vegna frumvarps til markaðssetningarlaga

Hagsmunasamtök heimilanna vísa til bréfs frá ráðuneytinu dags. 27. september 2022, þar sem óskað var eftir sjónarmiðum og tillögum vegna endurskoðunar ýmissa laga á sviði neytendaverndar, þar á meðal til innleiðingar tilskipunar 2019/2161/ESB. Samtökin þakka fyrir erindið og fagna því að gefast í fyrsta skipti kostur á að koma að samráði um efni frumvarps, áður en það er samið. Helstu áherslur samtakanna í því sambandi snúa annars vegar að reglum um aðild samtaka á sviði neytendaverndar að málum til að vernda réttindi neytenda og hins vegar að reglum um óréttmæta skilmála.

#### I. Lög um lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda

Lög um lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda, nr. 141/2001, voru sett til að innleiða tilskipun 98/27/EB sama efnis. Hún var síðar leyst af hólmi með tilskipun 2009/22/EB sama efnis, sem var innleidd í lög nr. 141/2001 með breytingum samkvæmt lögum nr. 97/2014. Megintilgangur þeirra tilskipana og laga er að gera samtökum á sviði neytendaverndar kleift að leita lögbanns til að hindra eða stöðva óréttmæta viðskiptahætti og aðra háttsemi sem brýtur gegn réttindum neytenda, án þess að þau samtök sjálf eða félagsmenn þeirra hafi orðið fyrir röskun þeirra réttinda.

Hagsmunasamtök heimilanna eru meðal þeirra samtaka sem ráðherra hefur veitt heimild á grundvelli 3. gr. laga nr. 141/2001 til að leita lögbanns til að vernda heildarhagsmuni neytenda, með auglýsingu nr. 1320/2011 í Stjórnartíðindum. Þar til samtökin fengu þá heimild hafði úrræðum samkvæmt lögum nr. 141/2001 aldrei verið beitt, en síðan þá hafa samtökin verið í fararbroddi við að leita slíkra úrræða í því skyni að verja réttindi neytenda hér á landi, einkum á fjármálamarkaði.

Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir til að stöðva augljós og jafnvel stórfelld lögbrot gegn fjölda neytenda, hefur lögbann samkvæmt lögum nr. 141/2001 aldrei náð fram að ganga. Það er vegna dóma í málum nr. 636/2012 og 519/2013 sem Hagsmunasamtaka heimilanna höfðuðu, þar sem Hæstiréttur Íslands sló því föstu að 1. töluliður 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl. stæði því í vegi að lögbann gæti náð fram að ganga. Samkvæmt þeim tölulið verður *almennt* lögbann ekki lagt við athöfn á grundvelli þeirra laga ef talið verður að réttarreglur um refsingu eða skaðabætur fyrir röskun hagsmuna gerðarbeiðanda tryggi þá nægilega. Þannig voru eldri og almennari lög, látin ganga frammar yngri (*lex posterior*) og sértækari (*lex specialis*) lögum, í hrópandi mótsögn við viðurkenndar lögskýringaraðferðir. Jafnframt fer sú skýring þvert gegn þeim tilgangi laga nr. 141/2001 að samtök geti leitað lögbanns til að vernda heildarhagsmuni neytenda án þess að þurfa sjálf að hafa orðið fyrir röskun réttinda eða einstakir félagsmenn þeirra. Enn fremur felst í þessu þversögn þar sem nánast öll tilfinnanleg brot gegn réttindum neytenda geta varðað skaðabótaskyldu að íslenskum rétti, en þá yrði aldrei hægt að hindra þau með lögbanni og lög nr. 141/2001 væru þar með dauð og ómerk.

Þar sem umræddar tilskipanir um lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda gera ráð fyrir því að auk dómstóla, geti verið hægt að leita atbeina þar til bærra stjórnvalda til þess að fá bann lagt við háttsemi sem brýtur gegn réttindum neytenda, hafa Hagsmunasamtök heimilanna einnig látið reyna á þá leið með því að beina erindum í formi kvartana til Neytendastofu. Slíkum málum hefur ítrekað verið vísað frá af hálfu áfrýjunarnefndar neytendamála, svo sem með úrskurðum í málum nr. 5/2013, 12/2014 og 15/2014, á þeim grundvelli að samtökin skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn málanna, þ.e. að þau hafi ekki sjálf orðið fyrir röskun réttinda. Þannig hefur aðild samtakanna að málum til að vernda heildarhagsmuni neytenda ekki verið viðurkennd og leiðir til þess tæmdar til þrautar.

Á þingskjali 76 í 76. máli 153. löggjafarþings má finna frumvarp sem byggist á framangreindri reynslu Hagsmunasamtaka heimilanna af því að hefja mál til að vernda heildarhagsmuni neytenda en fá ekki svo mikið sem efnislega umfjöllun heldur beinlínis rangláta málsmeðferð. Með frumvarpinu er lagt til að bætt verði úr þeim framangreindu ágöllum sem hafa hingað til staðið í vegi fyrir því að lögbundin úrræði geti nýst til að vernda heildarhagsmuni íslenskra neytenda. Skýringar á þeim breytingum sem þyrfti að gera í því skyni koma fram í frumvarpinu ásamt frekari rökum fyrir þeim. Hagsmunasamtök heimilanna hvetja til að þær breytingar verði gerðar með lögum frá Alþingi, enda er það nauðsynlegt til að uppfylla skyldur til fullnægjandi innleiðingar tilskipana samkvæmt EES-samningnum.

## II. Reglugerð um EES-gerðir sem falla undir tilskipun 2009/22/EB

Á grundvelli 2. mgr. 1. gr. laga nr. 141/2001 með síðari breytingum sbr. lög nr. 97/2014 hefur ráðherra sett reglugerð um EES-gerðir sem falla undir tilskipun 2009/22/EB og vernda hagsmuni neytenda, nr. 914/2014. Upphaflega var í þeirri reglugerð aðeins vísað til eldri tilskipunar um neytendalán sem var fallin úr gildi, í stað núgildandi tilskipunar 2008/48/EB sem var innleidd með lögum um neytendalán, nr. 33/2013, en þau tóku gildi 1. nóvember 2013. Fyrir vikið náði lögbannsúrræðið ekki til brota gegn réttindum neytenda á lánamarkaði. Úr þessu var bætt að nokkru með breytingu samkvæmt reglugerð nr. 536/2020. Engu að síður stendur eftir að fasteignalán voru felld undan lögum um neytendalán og undir lög um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, sem tóku gildi 1. apríl 2017. Fyrir vikið er engin leið að leita lögbanns vegna brota gegn réttindum neytenda á fasteignalánamarkaði, þrátt fyrir að þar sé lang stærstur hluti allra lána íslenskra neytenda. Hagsmunasamtök heimilanna hvetja til þess að við endurskoðun löggjafarinnar verði hugað að nauðsynlegum breytingum til að bæta úr því.

## III. Reglur um óréttmæta skilmála í neytendasamningum

Tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum var innleidd í 36. gr. a-d laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, með lögum nr. 14/1995. Tilskipun þessi felur í sér meginreglur á sviði neytendaverndar sem liggja til grundvallar öllum sértækari reglum sem gilda um afmarkaðar tegundir viðskipta við neytendur, til dæmis lánastarfsemi. Meðal þeirra mikilvægu reglna sem felast í tilskipuninni er að neytendur skuli ekki vera bundnir af óréttmætum skilmálum og vera jafnsettir eins og þeirra hefði ekki notið við svo sem með skaðabótum fyrir tjón sitt, allan vafa um merkingu samninga skuli túlka neytendum í hag, ekki megi meta það neytanda í óhag að hann þekkti ekki rétt sinn og séu óréttmætir skilmálar felldir brott skuli samningar standa að öðru leyti.

Tilskipun 2019/2161/ESB bætir aðeins einni nýrri grein við Tilskipun 93/13/EBE, sem kveður á um að setja skuli reglur um viðurlög við brotum gegn innlendum lögum sem innleiddu tilskipunina, svo sem í formi sekta. Hagsmunasamtök heimilanna eru fylgjandi því að slíkar reglur verði settar. Aftur á móti verður hér á eftir fjallað nánar um ófullnægjandi innleiðingu á Tilskipun 93/13/EBE í öndverðu.

Þrátt fyrir að Tilskipun 93/13/EBE hafi eins og fyrr segir verið formlega innleidd árið 1995, hefur efni hennar því miður ekki náð að koma til framkvæmda í reynd hér á landi. Það er sorglegur vitnisburður um þetta að í dómasöfnum íslenskra dómstóla finnst enginn dómur þar sem niðurstaða máls réðist af ákvæðum 36. gr. a-d laga nr. 7/1936, þrátt fyrir að neytendur hafi margoft byggt málatilbúnaði sinn á þeim ákvæðum í trausti þess að þau veiti þá vernd sem er yfirlýst markmið þeirra. Tilskipunin hefur þannig verið höfð að engu í framkvæmd og verða hér á eftir nefnd tvö dæmi um það.

Þegar dómstólar staðfestu árið 2010 að gengistrygging lánsfjár væri ólögleg varð uppi fótur og fit og virtist mikil óvissa ríkja um hvernig fara skyldi með uppgjör slíkra skuldbindinga. Sú óvissa var þó með öllu óþörf í tilviki neytenda, því 36. gr. c laga nr. 7/1936 hafði að geyma svarið, samningarnir án hinna ólögmætu og þar með óréttmætu skilmála skyldu einfaldlega standa óbreyttir að öðru leyti. Þó svo að neytendur hafi ítrekað reynt að bera þessum reglum fyrir sig í ágreiningsmálum um skuldbindingar af þessum toga hefur aldrei verið farið eftir þeim. Þvert á móti hafa þær beinlínis verið virtar að vettugi frá og með dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 471/2010 og setningu laga nr. 151/2010, sem fólu í sér stórfelld afturvirk inngríp í þegar gerða samninga, tugþúsundum neytenda í óhag.

Nýlegra dæmi má finna í dómi Landsréttar í máli nr. 617/2021 en þar var komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir að skilmáli lánsamnings bryti í bága við lög um neytendalán, yrði honum ekki vikið til hliðar heldur væri neytandinn engu að síður bundinn við hann. Það fer þvert gegn þeirri meginreglu Tilskipunar 93/13/EBE að neytendur skuli ekki vera bundnir af óréttmætum skilmálum.

Á þingskjali 67 í 67. máli 153. löggjafarþings má finna frumvarp sem felur í sér tillögur um úrbætur til að bregðast við umræddri dómaframkvæmd í neytendamálum. Hagsmunasamtök heimilanna hvetja til þess að þær breytingar sem þar eru lagðar til verði gerðar með lögum frá Alþingi sem fyrst. Þar að auki leggja samtökin til að skoðað verði hvort þær sérreglur um neytendasamninga sem koma fram í 36. gr. a-d laga nr. 7/1936 gætu átt betur heima í sérstökum lögum um neytendasamninga, þar sem kæmi m.a. skýrt fram að þau gildi alltaf frammar almennum reglum á sviði samningaréttar.

Loks má nefna að í 40. gr. a laga nr. 7/1936 er reglugerðarheimild á grundvelli Tilskipunar 93/13/EBE sem virðist aldrei hafa verið notuð, en það væri nauðsynlegt til að innleiða skrá yfir samningsskilmála sem teljast ósanngjarnir eins og kemur fram greinargerð frumvarps til laga nr. 151/2001.

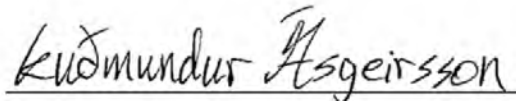
#### IV. Skaðabótaskylda ríkisins

Samkvæmt Evrópurétti leiðir ófullnægjandi innleiðing tilskipunar sem fellur undir EES-samninginn til skaðabótaskyldu ríkisins gagnvart þeim sem verða fyrir tjóni vegna þess og það á einnig við ef reglur sem hafa verið innleiddar koma ekki til réttar framkvæmdar. Hagsmunasamtök heimilanna vilja skora á ráðherra að beita sér fyrir því að margítrekuð brot hinna ýmsu greina ríkisvaldsins á borð við þau sem hér hafa verið rakin verði viðurkennd og þolendum þeirra greiddar sanngjarnar bætur. Verulegur skaði fjölda aðila er óbættur og þau eiga betra skilið en að vera hunsuð af stjórnvöldum.

- 0 -

Virðingarfyllst,

f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,



Guðmundur Ásgeirsson, varaformadur@heimilin.is