

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Neytendastofu, lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda og lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. (réttarúrræði neytendaverndarsamtaka).

Flm.: Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Eyjólfur Ármannsson, Guðmundur Ingi Kristinsson, Inga Sæland, Jakob Frímagn Magnússon, Tómas A. Tómasson.

I. KAFLI

Breyting á lögum um Neytendastofu, nr. 62/2005.

1. gr.

Við 2. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Neytendastofu er heimilt að taka til meðferðar kvartanir frá neytendum og samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda yfir brotum á lögum á málefnasviði Neytendastofu. Samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda teljast eiga lögvarinna hagsmuna að gæta í slíkum málum.

II. KAFLI

Breyting á lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, nr. 141/2001.

2. gr.

Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Í sama skyni og um ræðir í 1. mgr. geta samtök, sem þar greinir, leitað atbeina þar til þær stjórnvalda til að fá bann lagt við athöfn.

III. KAFLI

Breyting á lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990.

3. gr.

Við 24. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Skilyrði 3. mgr. eiga þó ekki við þegar leitað er lögbanns eða einkamál er höfðað til að fá bann lagt við athöfn samkvæmt lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 151., 152., 153. og 154. löggjafarþingi (153. mál) og er nú lagt fram að nýju óbreytt. Frumvarpið lýtur að úrræðum og heimildum samtaka á sviði neytendaverndar til að gæta heildarhagsmuna neytenda. Því er ætlað að bregðast við ítrekuðum frávísunum stjórnvalda á kvörtunarmálum á þeim grundvelli að samtök á sviði neytendaverndar skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn slíkra mála, ásamt dómaframkvæmd þar sem kröfum slíkra samtaka um lögbann hefur verið hafnað ef talið er að réttarreglur um refsingu

eða skaðabætur fyrir röskun hagsmuna gerðarbeiðanda tryggi þá nægilega, sbr. 1. tölul. 3. mgr. 24. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990. Sú afstaða fer þvert gegn tilgangi reglna á sviði neytendaverndar sem kveða á um að tryggja þurfi að neytendur verði ekki bundnir af óréttmætum skilmálum og sem er ætlað að hindra eða stöðva slík brot. Til að tryggja betur rétt neytenda er því nauðsynlegt að taka sérstaklega fram í viðkomandi lögum að viðeigandi stjórnvöldum verði heimilt að taka til meðferðar kvartanir neytendaverndar-samtaka og að slíkum samtökum sé heimilt að gera kröfu um lögbann til að tryggja heildarhagsmuni neytenda, óháð einstaklingsbundnum rétti einstakra neytenda.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 2. gr. laga um Neytendastofu, nr. 62/2005, þess efnis að Neytendastofu verði heimilt að taka til meðferðar kvartanir frá neytendum og samtökum sem gæta heildarhagsmuna þeirra vegna brota á lögum á málefnasviði Neytendastofu. Um málsmeðferð fer samkvæmt stjórnvöldum.

Í fyrsta lagi er um að ræða lögfestingu á gildandi rétti þar sem Neytendastofa hefur hingað til tekið kvartanir frá neytendum til efnislegrar meðferðar og leitt slík mál til lykta með stjórnvaldsákvörðunum sem skjóta má til áfrýjunarnefndar neytendamála.

Í öðru lagi er lagt til að Neytendastofu verði áskilin skýr heimild til að taka jafnframt til meðferðar kvartanir frá samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda. Breytingunni er jafnframt ætlað að tryggja aðild slíkra samtaka að umræddum málum og um leið tryggja að þau geti skotið stjórnvaldsákvörðunum Neytendastofu til áfrýjunarnefndar neytendamála.

Þannig er brugðist við úrskurðum áfrýjunarnefndar neytendamála í málum nr. 5/2013, 12/2014 og 15/2014 þar sem málum samtaka sem gæta heildarhagsmuna neytenda var vísað frá nefndinni á þeim grundvelli að þau skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn málanna.

Niðurstöður áfrýjunarnefndar neytendamála í fyrrnefndum málum verður að telja í andstöðu við markmið laga um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, nr. 141/2001, sem er nánar vikið að í umfjöllun um 2. og 3. gr. frumvarpsins. Er því talið rétt að bæta úr þessu með því að Neytendastofu verði heimilt að taka til meðferðar kvartanir frá slíkum samtökum.

Í umsögn Neytendastofu um frumvarp þetta, sem barst á 153. löggjafarþingi, kemur fram gagnrýni á 1. gr. frumvarpsins. Þar er dregið í efa að breytingin nái tilætluðum árangri. Flutningsmenn telja þó ekki tilefni til að gera breytingar á 1. gr., enda eru fordæmi fyrir því að veita hagsmunasamtökum aðild að málum með því að orða lagagreinar með þeim hætti að hagsmunasamtök eigi lögvarinna hagsmuna að gæta í tilteknum málum. Sem dæmi um hliðstæð ákvæði má nefna 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, þar sem finna má sambærilegt orðalag til að gera umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtökum kleift að kæra stjórnvaldsákvörðanir í málum sem varða þá hagsmuni sem samtökunum er ætlað að standa vörð um og heyrja undir úrskurðarnefndina.

Um 2. gr.

Hér er lagt til að lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, nr. 141/2001, verði breytt þannig að auk þess að leita til dómstóla geti samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda leitað atbeina þar til bærra stjórnvalda til að fá bann lagt við afhöfn eða leyst úr málum er varða heildarhagsmuni neytenda. Meðal slíkra úrræða geta komið til greina þær heimildir sem Neytendastofa býr yfir samkvæmt lögum sem falla undir málefnasvið hennar, eða aðrir eftirlitsaðilar sem kann að hafa verið falið slíkt hlutverk á til-

teknum sviðum. Ákvæðið er hluti af því samhengi sem endurspeglast í 1. og 3. gr. frumvarpsins og vísast því einnig til skýringa með þeim ákvæðum eftir því sem við á.

Um 3. gr.

Með ákvæði þessu er lagt til að í lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990, verði sérstaklega tekið fram að réttindi einstakra neytenda sem njóta verndar samkvæmt reglum skaðabótaréttar eigi ekki að standa í vegi fyrir því að samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda geti leitað lögbanns til verndar slíkum hagsmunum á grundvelli laga um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda.

Ákvæðið styður við markmið og tilgang tilskipunar 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Þar með er þessu ákvæði ætlað að tryggja með ítarlegri og betri hætti en gert er í gildandi lögum rétt neytenda og samtaka í þágu neytenda til þess að gæta hagsmuna þeirra fyrir stjórnvöldum og dómstólum hér á landi. 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 eru 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 stjórnarsýslustofnunum til að fá úr því skorið hvort skilmálar, sem eru ætlaðir til almennrar notkunar, séu óréttmætir, og geti þannig beitt viðeigandi og árangursríkum leiðum til að hindra áframhaldandi notkun slíkra skilmála. Eins og áréttað er í 5. tölul. 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.

Í tilskipun 2009/22/EB sem innleidd var með lögum nr. 141/2001, um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, er jafnframt kveðið á um sérstök úrræði til að ná framangreindum markmiðum. Í aðfaraorðum hennar eru þeir sameiginlegu hagsmunir sem henni er ætlað að vernda skilgreindir sem þeir hagsmunir sem ekki eru uppsafnaðir hagsmunir einstaklinga sem hafa orðið fyrir skaða vegna brots, og sem ekki hafa áhrif á lögsókn af hálfu einstaklinga sem hafa orðið fyrir slíkum skaða. 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 er frá í tilskipuninni, í samræmi við skilyrði í landslögum.

Tilgangur fyrrnefndrar tilskipunar er að samræma lög og stjórnarsýslufyrirmæli aðildarríkjanna er lúta að lögbannsaðgerðum og 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. Þá skulu aðildarríkin tilnefna til þess bæra dómstóla eða yfirvöld á sviði stjórnarsýslu til þess að úrskurða um dómsmál sem stofnað er til af viðurkenndum stofnunum og samtökum sem leita eftir úrskurði þar sem krafist er stöðvunar eða banns við hvers konar broti gegn heildarhagsmunum neytenda.

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 141/2001 kemur fram að við vinnslu frumvarpsins hafi verið leitað álits réttarfarsnefndar, sem taldi nauðsynlegt að setja sér lög um þetta efni, einkum vegna þess að með tilskipuninni væri stefnt að því að vernda heildarhagsmuni neytenda, en ekki aðeins samanlagða hagsmuni þeirra sem brot hefðu beinst gegn. Að baki eldri ákvæðum einkamálaréttar um aðildarhæfi býr áskilnaður um að félög eða samtök, sem láta mál til sín taka, hafi innan vébanda sinna félagsmenn sem sjálfir hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Að því virtu væri miklum vafa undirorpið hvort þágildandi íslensk lög hefðu tryggt að óbreyttu þau viðunandi úrræði sem krafist er samkvæmt tilskipun 98/27/EBE.

Einnig segir í greinargerð með frumvarpinu að tilskipun 98/27/EBE geri lágmarkskröfur um að aðildarríki tryggi aðgang að þeim stjórnvöldum og dómstólum sem séu bær til þess með skjóttum hætti að stöðva brot á tilskipuninni og þeim tilskipunum sem tilteknar eru í viðauka hennar. Á grundvelli laga nr. 141/2001 tilnefndi innanríkisráðherra þau stjórnvöld og samtök sem hafa heimild til að leita lögbanns eða höfða dómsmál, með núgildandi auglýsingu nr. 1320/2011. Tilskipun 98/27/EBE var leyst af hólmi með núgildandi tilskipun 2009/22/EB um sama efni en hún var leidd í lög nr. 141/2001 með breytingum samkvæmt lögum nr. 97/2014.

Í dómaframkvæmd hér á landi hefur verið viðurkennt að ekki geti orkað tvímælis að samtök sem hafa verið tilnefnd af ráðherra séu til þess bær að bera upp hér á landi kröfu um lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda eftir ákvæðum laga nr. 141/2001. Þrátt fyrir það hefur kröfum um slíkt lögbann ítrekað verið hafnað af dómstólum með þeim rökum að ákvæði 1. tölul. 3. mgr. 24. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990, standi því í vegi að lögbann geti náð fram að ganga.

Samkvæmt 1. tölul. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 verður lögbann ekki lagt við athöfn ef talið verður að réttarreglur um refsingu eða skaðabætur fyrir röskun hagsmuna lögbannsbeiðanda tryggi þá nægilega. Burt séð frá einstaka málsatvikum í dómsmálum virðist skaðabótaréttur einstakra neytenda þannig standa í vegi fyrir því að lögbann verði lagt við brotum gegn heildarhagsmunum þeirra. Þetta samrýmist ekki raunverulegum tilgangi lagasetningarinnar, enda eru svo þröng og nánast óyfirtíganleg skilyrði fyrir lögbanni til verndar heildarhagsmunum neytenda varla til þess fallin að tryggja skilvirka framkvæmd þessara reglna.

Í 1. gr. laga nr. 141/2001 er kveðið á um að stjórnvöld eða samtök, sem tilnefnd hafa verið á grundvelli þeirra, geti leitað lögbanns eða höfða dómsmál til að vernda hagsmuni neytenda þótt hvorki þau sjálf né félagsmenn í viðkomandi 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 í íslensk lög. Af þessu 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 eina heild á allsherjarréttarlegum grundvelli, frekar en að miðast við einkaréttarlega hagsmuni einstakra neytenda, enda er þar 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 framkvæmdastjórnar ESB um beitingu tilskipunar 98/27/EB (COM/2008/0756) segir í 5. mgr. að tilgangur lögbannsúrræðisins sé að mögulegt verði að stöðva ólögmeta 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 lögbannsúrræði samkvæmt reglum tilskipunarinnar séu óháð réttindum einstakra neytenda sem hafi orðið fyrir tjóni til þess að sækja sér skaðabætur fyrir það tjón. Sambærileg afstaða kom einnig fram í dómi Evrópudómstólsins í sameinuðum málum C-154/15, C-307/15 og C-308/15. Er því ljóst að lögvarin réttindi einstakra neytenda eiga ekki að girða fyrir lögbann til verndar heildarhagsmunum þeirra, heldur þarf þvert á móti að vera hægt að grípa til slíkra úrræða í því skyni að koma í veg fyrir og stöðva brot gegn lögvörðum réttindum neytenda. Tilgangur þessarar greinar er að tryggja raunhæft gildi slíkra úrræða með ótvíræðum hætti.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.