

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: **Allsherjar- og menntamálanefnd.**
Sendandi: **Skrifstofa orku-; iðnaðar og viðskipta.**
Dagsetning: **02.01.2019**
Málsnúmer: **ANR19070179**
Bréfalykill: **04.01.10**

Efni: 150. lgb. FIN - Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar).

1. Inngangur.

Minnisblað þetta er ritað vegna innsendra umsagna við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar), þingskjal 374 – 330. mál og frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, þingskjal 375 – 331. mál á 150. löggjafarþingi 2019–2020. Efnislegar athugasemdir bárust ekki við síðarnefnda frumvarpið og lýtur minnisblaðið því að umsögnum við hið fyrrnefnda frumvarp.

Með frumvarpinu er lagt til að gera breytingar á ýmsum lögum á sviði neytendaverndar. Frumvarpið felur í sér innleiðingu á 9. og 10. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 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. Miða breytingatillögurnar að því að tryggja að stjórnvöld sem fara með framkvæmd þeirra laga sem reglugerðin tekur til hafi þær heimildir til rannsókna og framfylgdar sem 9. gr., sbr. 10. gr. reglugerðarinnar gera kröfu um.

Allsherjar- og menntamálanefnd bárust alls fimm umsagnir um frumvarpið. Umsagnaraðilar eru Fjármálaeftirlitið, Fjölmíðlanefnd, Hagsmunasamtök heimilanna, Neytendastofa og Persónunvernd.

Í minnisblaðinu er farið yfir helstu athugasemdir sem gerðar voru við efnisatriði frumvarpsins og gerð grein fyrir afstöðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til þeirra. Með tölvubréfi, dags. 3. desember 2019 óskaði allsherjar- og menntamálanefnd eftir upplýsingum um framkvæmd þegar aflétta eigi lögbanni og útskýringar á þörf fyrir ákvæði b-liðar 25. gr. a. sem lögð er til í a-lið 8. gr. frumvarpsins. Í minnisblaðinu er leitast við að veita umbeðnar upplýsingar. Umfjöllun í minnisblaðinu er skipt eftir greinarnúmerum frumvarpsins.

2. Ákvæði 1. gr. frumvarpsins.

2.1. Umsagnir.

2.1.1. Umsögn Neytendastofu.

Neytendastofa telur að ákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins feli í sér verulega efnisbreytingu og að fella beri brott orðin „undir yfirstjórn ráðherra“. Mikilvægt sé að taka af tvímæli um hvort í breytingunni felist að ráðherra geti hlutast til um rannsóknir einstakra mála samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Neytendastofa telji að á Nordurlöndunum sem og í öllum EES ríkjunum sé áhersla lögð á að hliðstæðir eftirlitsaðilar séu sjálfstæðir og að mikilvægt sé að sjálfstæði Neytendastofu sé tryggt.

2.1.2. Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna.

Hagsmunasamtök heimilanna telja að fella beri brott b-lið 1. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að Neytendastofa ákveði hvort erindi sem berst gefi nægar ástæður til rannsóknar. Frávísunarheimild

hafi til þessa ekki verið fyrir hendi í lögnum. Þá kunni það að fara gegn rannsóknarreglu stjórnsluréttar að taka kvörtunarmál ekki til rannsóknar.

2.2. Afstaða ráðuneytisins.

Ráðuneytið er ósammála tillögu Neytendastofu um breytingar á a-lið 1. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið bendir á að samkvæmt 1. gr. laga um Neytendastofu nr. 62/2005 er Neytendastofa ríkisstofnun sem skal meðal annars starfa að stjórnsluverkefnum á sviði neytendamála svo sem nánar er kveðið á um í lögnum. Í 1. gr. segir jafnframt að Neytendastofa heyri undir ráðherra. Í lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 segir að Neytendastofa fari með eftirlit samkvæmt lögnum í umboði ráðherra sem fari með framkvæmd laganna. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands fer ráðherra fer með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir hann heyra, enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra. Ráðherra hefur því nú þegar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart Neytendastofu samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Með vísan til þess telur ráðuneytið ekki að ákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins feli í sér efnisbreytingu á stöðu Neytendastofu gagnvart ráðherra. Ákvæðið felur hins vegar í sér að orðalag eldri laga frá árinu 2005 er fært til samræmis við nýrra orðalag í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.

Ráðuneytið er ósammála tillögu Hagsmunasamtaka heimilanna um að b-liður 1. gr. frumvarpsins verði felldur brott. Ákvæði b-liðar 1. gr. er ein af lykiltillögum frumvarpsins um eftirlit Neytendastofu og er forsenda þess að ákvæði 6. gr. og 7. gr. frumvarpsins virki sem skyldi. Með ákvæði b-liðar 1. gr. frumvarpsins er Neytendastofu gert kleift að forgangsraða og sinna fyrst og fremst þeim verkefnum sem þykja brýnust. Markmiðið er að tryggja að Neytendastofa geti notað fjármagn og mannafla á sem skilvirkastan hátt og að stofnunin fái aukið svigrúm til útgáfu leiðbeinandi reglna og almennra leiðbeininga til fyrirtækja til að fyrirbyggja brot gegn lögnum. Fyrirmyndir ákvæðisins eru 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og heimildir norræna systurstofnana til að ákveða hvaða mál eru tekin til meðferðar. Ráðuneytið bendir á að stjórnvöldum sem sinna opinberu markaðseftirliti ber skylda til að taka á móti ábendingum og erindum en er almennt ekki skylt að taka tiltekið stjórnslumál til umfjöllunar eða grípa til þeirra aðgerða sem krafist er. Sérákvæði um mat á tilefni til stofnunar máls felur að mati ráðuneytisins ekki í sér brot gegn rannsóknarreglu stjórnsluréttar.

3. Ákvæði 2.-3. gr. frumvarpsins.

3.1. Umsagnir.

3.1.1. Umsögn Neytendastofu.

Neytendastofa bendir á að heiti IV. kafla geti gefið tilefni til að ætla að ákvæði kaflans taki til viðskiptahátta sem snúa ekki að neytendum og leggur til breytingar á kaflaheitinu. Þá leggur Neytendastofa til breytingar á heiti IX. kafla laganna.

3.2. Afstaða ráðuneytisins.

Ráðuneytið telur að athugasemdir í greinargerð með frumvarpinu og sjálft ákvæði 1. mgr. 13. gr. séu nægilega skýr um að ákvæðið nái til háttsemi sem er óhæfileg hagsmunum neytenda og að ákvæðið gildi um aðra viðskiptahætti en þá sem III. kafli taki til. Tilvísun til ósanngjarna samningskilmála sem Neytendastofa leggur til er óþörf að mati ráðuneytisins. Að öðru leyti eru ítrekuð þau sjónarmið sem koma fram í almennum athugasemdum og athugasemdum í greinargerð með 2. og 3. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið tekur aftur á móti undir afstöðu Neytendastofu um að ný fyrirsögn IV. kafla geti haft nákvæmari skírskotun samanborið við nýja fyrirsögn III. kafla. Þetta á sérstaklega við þegar litið er til þess að 13. gr. laganna er meginregla. Ráðuneytið er ekki mótfallið breytingu á fyrirsögn IV. kafla og bendir á að fyrirsögnin geti verið: „Góðir viðskiptahættir, ofl.“.

Ráðuneytið er ekki mótfallið breytingum sem lagðar eru til á fyrirsögn IX. kafla laganna.

4. Ákvæði 6. gr. frumvarpsins.

4.1. Umsagnir.

4.1.1. Umsögn Neytendastofu.

Neytendastofa bendir á að í frumvarpinu sé stofnunin sú eina sem ekki er lagt til að fái sátttaheimild. Neytendastofa telji ekki hægt að jafna erlendri framkvæmd á Norðurlöndunum og í öðrum nágrannaríkjum við framkvæmd íslenskra stjórnvalda. Sátttaumleitan hafi reynst vel í þeim ríkjum þar sem stjórnvöld hafi alla jafna ekki ákvörðunarvald sjálf heldur verði að leita til dómstóla. Íslensk stjórnvöld hafi hins vegar sjálf ákvörðunarvald og hægt að áfrýja ákvörðunum til áfrýjunarnefnda. Jafnframt hafi Neytendastofa lagt áherslu á að upplýsa atvinnurekendur um gildandi lagareglur. Þá bendi Neytendastofa á að sérákvæði um sátttaheimild sé að finna í tvennum lögum sem stofnunin hefur eftirlit með. Neytendastofa leggur til að stofnuninni verði veitt sátttaheimild og að ekki verði settar takmarkanir á heimild stofnunarinnar til að meta sjálfstætt hvort raunhæft sé að nota sátttaumleitan við úrlausn mála.

4.2. Afstaða ráðuneytisins.

Ráðuneytið tekur ekki undir afstöðu Neytendastofu til 6. gr. frumvarpsins og telur að lýsing stofnunarinnar á meginreglunni um sátttaumleitan í löggjöf á öðrum Norðurlöndum sé ekki eins nákvæm og kostur er.

Ráðuneytið bendir á að í norsku markaðssetningarlögunum (no. Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven)) er kveðið á um að eftirlitsstofnunin Forbrukertilsynet taki sjálf stjórnvaldsákvæðanir um bann, fyrirmæli, dagsektir og sektir í málum. Stjórnvaldsákvæðunum Forbrukertilsynet er hægt að áfrýja til áfrýjunarnefndar, Markedsrådet. Í 36. gr. norsku markaðssetningarlögunum er jafnframt kveðið á um meginreglu um sátttaumleitan (no. forhandlingsmodellen). Rétt er að benda á í þessu samhengi að norsku markaðssetningarlögunum var breytt árið 2017. Með breytingalögunum var heiti norsku eftirlitsstofnunarinnar breytt úr Forbrukerombudet í Forbrukertilsynet og henni veittar heimildir til að taka sjálf stjórnvaldsákvæðanir sem unnt er að áfrýja til áfrýjunarnefndar. Í frumvarpi til breytingalaganna kom fram að verið væri að færa eftirlitið í átt að fyrirkomulagi eftirlits Neytendastofu á Íslandi. Í frumvarpinu var aftur á móti einnig lögð áhersla á að viðhalda meginreglunni um sátttaumleitan í starfi Forbrukertilsynet sem hafi reynst vel í framkvæmd.

Ráðuneytið bendir einnig á að jafnvel þótt danska, finnska og sænska eftirlitsstofnunin þurfi almennt að leita til dómstóla við beitingu eftirlitsheimilda sinna þá hafa stofnanirnar einnig heimildir til að taka sjálfar ákvæðanir í ákveðnum tegundum mála. Samkvæmt 28. gr. sænsku markaðssetningarlaganna (s. Marknadsföringslagen) getur Konsumentombudsmannen tekið ákvæðanir sjálfur um bann, fyrirmæli og dagsektir í einfaldari málum. Samkvæmt 2.-5. mgr. 32. gr. dönsku markaðssetningarlaganna getur Forbrugerombudsmanden gefið fyrirmæli í málum þar sem um skýr brot er að ræða og háttseminni verður ekki breytt með sátttaumleitan og getur aðili máls kært fyrirmælin til dómstóla. Samkvæmt 10. gr. finnsku laganna um Samkeppnis- og neytendaeftirlitið (s. Lag om Konkurrens- och konsumentverket) getur Konsumentombudsmannen tekið ákvæðanir um bann, bráðabirgðabann og dagsektir í einfaldari málum. Í öllum lögum er jafnframt kveðið á um meginregluna um sátttaumleitan.

Ráðuneytið telur rétt að benda á að tilgangur meginreglunnar um sátttaumleitan í norrænu markaðssetningarlögunum er ekki einungis að bæta upp fyrir að eftirlitsstofnanir hafi ekki sjálfar ákvörðunarvald líkt og ráða má af umsögn Neytendastofu. Tilgangurinn er einnig að spara tilkostnað stofnana og fyrirtækja, auka fyrirsjáanleika og fækka málum sem þarf að taka upp. Tilgangur meginreglunnar er auk þess að skapa sérstakan viðræðugrundvöll til að skýra og útfæra nánar með viðvarandi hætti hvað teljist til góðra viðskiptahátta. Meginreglan hefur þannig nán tengsl við efnisákvæði norrænu markaðssetningarlaganna sem innihalda matskenndar vísireglur um góða viðskiptahætti sem þarfnast skýringar og fyllingar. Þeim anga meginreglunnar sem snýr að útgáfu leiðbeininga er jafnframt ætlað færa nánari útfærslu góðra viðskiptahátta í sérstakan farveg í samráði við atvinnurekendur, starfsgreinasamtök og neytendasamtök. Með fyrirfram útgefnum leiðbeiningum til fyrirtækja er unnt að auka fyrirsjáanleika, fyrirbyggja óréttmæta viðskiptahætti og fækka málum.

Fyrirmynd ákvæðisins í 6. gr. frumvarpsins er 36. gr. norsku markaðssetningarlaganna um meginregluna um sátttaumleitan. Ástæða þess að stuðst er við norska ákvæðið sem fyrirmynd er að heimildir Forbrukertilsynet eru líkar heimildum Neytendastofu. Nái breytingarnar fram að ganga mun fyrirkomulag eftirlits Neytendastofu verða áþekkt fyrirkomulagi eftirlits Forbrukertilsynet í Noregi. Í

Þessu samhengi er jafnframt vert að benda á að í norska frumvarpinu til innleiðingar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/2394 er skylda lögbærs yfirvalds til að hafa yfir að ráða sáttaurræði talin uppfyllt með ákvæði 36. gr. norsku markaðssetningarlaganna.

Ástæður þess að Neytendastofa er eina stofnunin þar sem lagt er til að lögfesta meginreglu um sáttaumleitan er í fyrsta lagi að Neytendastofa heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti á meðan flest hinna stjórnvaldanna heyra undir önnur ráðuneyti. Í öðru lagi þá liggur eftirlit Neytendastofu þvert á atvinnugreinar á meðan aðrar eftirlitsstofnanir sinna eftirliti með tilteknum atvinnugreinum eða tiltekinni starfsemi. Í þriðja lagi þá hefur Neytendastofa eftirlit með vísireglum og matskenndum lagaákvæðum um góða viðskiptahætti og vísast til umfjöllunar hér að ofan um mikilvægi þess að útfæra slíkar reglur.

Að því er varðar sérákvæði um sáttaheimildir í einstökum lögum sem Neytendastofa hefur eftirlit með þá er gert ráð fyrir að slík sérákvæði haldi gildi sínu.

Að öðru leyti eru ítrekuð þau sjónarmið sem fram koma í almennum athugasemdum í greinargerð frumvarpsins um meginregluna um sáttaumleitan og athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins.

5. Ákvæði 7. gr. frumvarpsins.

5.1. Umsagnir.

5.1.1. Umsögn Neytendastofu.

Neytendastofa telur að skylda til samráðs við samtök fyrirtækja og neytenda geti takmarkað verulega möguleika stofnunarinnar til að gefa út leiðbeinandi reglur. Neytendastofa leggur til að ákvæðið verði orðað svo að samtökum verði gefið tækifæri til að koma að athugasemdum áður en reglur eru settar. Neytendastofa hafi á undanförunum árum gefið út sérstök fyrirmæli, leiðbeiningar og fleira sbr. 18. gr. laganna að undangengnu samráði við hagaðila hverju sinni. Verði ákvæðið orðað með þeim hætti sem Neytendastofa leggi til verði ákvæðið orðað eins og í dönsku markaðssetningarlögnum. Mikilvægt sé að heimildin til að setja leiðbeinandi reglur sé ekki takmörkuð t.d. ef ekki næst að ná fullu samkomulagi um innihald og markmið slíkra reglna.

5.2. Afstaða ráðuneytisins.

Ráðuneytið tekur ekki undir afstöðu Neytendastofu. Ráðuneytið telur nauðsynlegt að kveðið sé á um skyldu til að ráðgast við samtök fyrirtækja og neytenda til að skapa rétta hvata við sameiginlega útfærslu reglnanna. Slíkt fyrirkomulag er betur til þess fallið að útfæra nánar hvað teljist til góðra viðskiptahátta á hverjum tíma. Aðkoma starfsgreinasamtaka að útfærslu reglnanna eykur líkurnar á að fyrirtæki sjái hag sinn í að fylgja þeim í framkvæmd. Verði aðkoman einungis í formi umsagnarréttar eins og Neytendastofa leggur til telur ráðuneytið hættu á að ákvæðið nái ekki tilgangi sínum. Í almennum athugasemdum frumvarpsins um leiðbeinandi reglur og athugasemdum í greinargerð við 7. gr. frumvarpsins kemur fram að Neytendastofa geti allt að einu gefið út almennar leiðbeiningar um góða viðskiptahætti á einstökum sviðum ef ekki næst samkomulag við samtök neytenda og fyrirtækja skv. ákvæði 7. gr. frumvarpsins.

Ráðuneytið tekur ekki undir umfjöllun Neytendastofu um 29. gr. dönsku Markedsföringsloven. Af ákvæðinu leiðir að viðmiðunarreglur (d. retningslinjer) verða ekki settar nema að undangengnum samningaviðræðum (d. „efter forhandling“). Ummæli í greinargerð með ákvæðinu styðja þá niðurstöðu.

Að öðru leyti eru ítrekuð þau sjónarmið sem fram koma í almennum athugasemdum í greinargerð frumvarpsins um leiðbeinandi reglur og athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins.

6. Ákvæði 8. gr. frumvarpsins.

6.1. Umsagnir.

6.1.1. Umsögn Neytendastofu.

Neytendastofa telur að taka þurfi afstöðu til sérstakrar fjármögnunar vegna aðgerða skv. 8. gr. frumvarpsins.

6.1.2. Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna.

Hagsmunasamtök heimilanna telja að almenn skilyrði lögbanns í 1. tölul. 3. mgr. 24. gr. laga um

kyrrsetningu, lögbann, ofl. nr. 31/1990 komi í veg fyrir að kröfur um lögbann næðu fram að ganga sem byggja myndu á ákvæði 8. gr. frumvarpsins.

6.2. Afstaða ráðuneytisins til umsagna.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að lögbannsheimildinni verði sjaldan beitt. Vegna umsagnar Neytendastofu bendir ráðuneytið á að tekin verði afstaða um sérstaka fjármögnun slíkra aðgerða eftir atvikum hverju sinni.

Vegna umsagnar Hagsmunasamtaka heimilanna bendir ráðuneytið á að skv. a.lið 8. gr. er lagt til að Neytendastofa geti leitað lögbanns til að vernda heildarhagsmuni neytenda enda sé fullnægt öðrum skilyrðum lögbanns, sem greind eru í lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. Með 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að vikið verði frá því skilyrði lögbanns að sá einn sem á beinna lögvarinna hagsmuna að gæta geti krafist slíks banns. Bent er á að kanna þarf í hverju máli fyrir sig hvort atvik séu með þeim hætti að skilyrði 1. tölul. 3. mgr. 24. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann, ofl. nr. 31/1990 séu uppfyllt. Þannig þyrfti að meta hvort heildarhagsmunir neytenda séu nægilega tryggðir með réttarreglum um refsingar eða skaðabætur. Ráðuneytið bendir á í þessu samhengi að lögbann hefur verið lagt á og verið staðfest fyrir dómi á grundvelli svipaðra sérákvæða um lögbann. Hér má nefna 59. gr. a. höfundalaga nr. 73/1972, sbr. dóma Hæstaréttar í málum nr. 33/2017 og 25/2017.

Ráðuneytið bendir á að við ritun frumvarpsins var lögð áhersla á að nýta svigrúm til að setja ströng skilyrði fyrir beitingu lögbanns skv. ákvæðinu og bendir á að í 19. lið aðfararorða reglugerðarinnar segir að aðildarríkjunum ætti að vera frjálst að setja skilyrði fyrir og takmarkanir á beitingu valdheimilda í landslögum, í samræmi við lög Sambandsins. Lagaákvæðið er útfært með áþekktum hætti og gert er í norska frumvarpinu, meðal annars að því er varðar að önnur skilyrði lögbanns þurfi að vera uppfyllt.

Þá skal bent á að á vegum Evrópusambandsins er unnið að gerð tilskipunar sem mun fella úr gildi tilskipun 2009/22/EB (e. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC. COM/2018/0184 final - 2018/089 (COD)). Gera má ráð fyrir að tilskipunin verði tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið sem myndi leiða til þess að taka þyrfti lög um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001 til heildarendurskoðunar.

6.3. Fyrirspurn Allsherjar- og menntamálanefndar.

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 3. desember 2019 óskaði nefndin eftir upplýsingum frá ráðuneytinu um framkvæmd þegar aflétta eigi lögbanni og útskýringar á þörf fyrir ákvæði b-liðar 25. gr. a. sem lögð er til í a-lið 8. gr. frumvarpsins.

6.4. Svör ráðuneytisins.

6.4.1. Aflétting lögbanns.

Það er meginregla að mál til staðfestingar lögbanni þurfi alltaf að höfða í kjölfar lögbannsgerðarinnar, sbr. 36. gr. laga um kyrrsetningu og lögbann o.fl. nr. 33/1990. Undantekninguna er að finna í 1. mgr. 36. gr. um að ekki þurfi að höfða staðfestingarmál ef gerðarþoli hefur lýst yfir við gerðina að hann uni við hana án málshöfðunar. Ef mál er ekki höfðað, því er vísað frá dómi eða það er hafið með samkomulagi aðila þá fellur lögbannið sjálfkrafa úr gildi með þeim hætti sem lýst er í 39. gr. laganna.

Í staðfestingarmáli þarf að meginstefnu að leysa úr tveimur álitaefnum. Annars vegar hvort skilyrði gerðarinnar hafi verið uppfyllt og hvort hún hafi verið réttilega framkvæmd. Hins vegar er dæmt um efnisleg réttindi gerðarbeiðandans sem gerðinni er ætlað að tryggja. Með efnislegum réttindum er átt við hvort gerðarbeiðandi hafi átt þann lögvarða rétt sem lagt var lögbann við röskun á.

Um heimildir til endurupptöku lögbanns er kveðið á um í 2. mgr. 31. gr. laganna. Lögbann er heimilt að endurupptaka í eftirtöldum tilvikum:

- a. Ef aðilar eru sammála um það eða ef skila á tryggingu skv. 5. mgr. 30. gr., sbr. 1. mgr. 22. gr.
- b. Ef gerðarbeiðandi vill falla frá réttindum sínum, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 22. gr.

- c. Ef gerðarþoli vill setja tryggingu til að fá gerð sem hefur þegar farið fram að einhverju leyti eða öllu leyti, fellda niður, sbr. 2. tölul. 3. mgr. 22. gr.
- d. Ef krafa gerðarbeiðanda er fallin niður, gerðarþoli hefur verið sýknaður í dómsmáli af kröfu hans eða staðfestingarmál hefur ekki verið höfðað innan frests, skv. 36.-38. gr., enda þyki gerðarþoli hafa hagsmuni af því að gerðin sé endurupptekin af þeim sökum, sbr. 3. tölul. 3. mgr. 22. gr.
- e. Ef gerðarbeiðandi heldur ekki fram dómsmáli til staðfestingar með eðlilegum hraða, sbr. 3. tölul. 3. mgr. 22. gr.
- f. Þriðji maður getur krafist endurupptöku ef hann telur lögbann fara í bágu við rétt sinn, enda hafi hann ekki átt kost á að koma fram mótmælum gegn henni þegar á henni stóð, sbr. 4. mgr. 22. gr.

6.4.2. Krafa um að fjarskiptafyrirtæki takmarki aðgang að netskilfleti.

Í staflíðum i.-iii. í g-lið 4. mgr. 9. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/2394 er kveðið á um að ef engin önnur skilvirk leið er fyrir hendi til að stöðva eða banna brot sem heyrir undir reglugerðina og til að forðast það að heildarhagsmunir neytenda bíði alvarlegan skaða skuli lögbært yfirvald hafa: (i) heimild til að fjarlægja efni af eða takmarka aðgang að netskilfleti eða fyrirskipa að birt sé skýr viðvörðun til neytenda þegar þeir fara inn á netskilflöt, (ii) heimild til að fyrirskipa hýsingaraðila að fjarlægja, gera óvirkan eða takmarka aðgang að netskilfleti, (iii) eða eftir því sem við á, heimild til að fyrirskipa skráningaraðilum eða skráningarmiðlum léna að eyða fullgildu lénsheiti og heimila hlutadeigandi lögbæru yfirvaldi að skrá það. Í lok g-liðar 4. mgr. 9. gr. segir: „[...]“, þ.m.t. að fara fram á að þriðji aðili eða annað opinbert yfirvald framkvæmi slíkar ráðstafanir.“ Lokamálsliður g-liðar gildir þannig um alla þrjá staflíði ákvæðisins.

Þrjár meginástæður eru fyrir því að lagt er til í frumvarpinu að lögbanni verði beint að fjarskiptafyrirtækjum til að takmarka aðgang að netskilfleti. Í fyrsta lagi þurfa heimildir skv. staflíðum i.-iii. í g-lið 4. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar að ná til þriðju aðila. Þriðju aðilar í þessu samhengi geta t.d. verið fjarskiptafyrirtæki, þjónustuveitendur eða skráningaraðila léna. Í öðru lagi er hætta á að lögbann sem beinist einvörðungu að hinum brotlega nái ekki tilgangi sínum, þ.e. til að stöðva brotið. Hinn brotlegi getur verið óþekktur eða ósamvinnuþýður og lögbann gegn honum einum myndi ekki ná tilgangi sínum. Því er brýnt að lögbann geti beinst að þeim sem getur stöðvað háttsemina. Úrræðið sem lagt er til í a-lið 8. gr. frumvarpsins er frávik frá þeirri meginreglu að valdheimildum stjórnvalda sé beint að hinum brotlega. Undantekningar frá þeirri meginreglu má hins vegar finna í lögum. Hér má nefna ákvæði 2. mgr. 59. gr. höfundalaga nr. 73/1972 sem kveður á um lögbann megi leggja við því að þjónustuveitandi miðli gögnum sem þjónustuþegi lætur í té um fjarskiptanet óháð því hvort þjónustuveitandi ber ábyrgð á efninu. Í þriðja lagi bendir ráðuneytið á að til staðar þurfa að vera mismunandi úrræði sem henta hverju sinni til að unnt sé að stöðva brot með þeim hætti sem kveðið er á um í 4. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar. Það er t.d. ekki tryggt að þjónustuveitandi geti beitt lénsheitakerfissíu (e. DNS-blocking) eða IP-tölu síu (IP-adress blocking) eða innihaldssíu til að stöðva eða takmarka aðgang að netsíðu. Það eru fjarskiptafyrirtækin sem bjóða neytendum netþjónustu og hafa þau því einnig tæknilega getu til að takmarka þá þjónustu. Af þeim sökum er lagt til í að fjarskiptafyrirtæki geti ef þörf krefur verið gerðarþolar skv. ákvæðinu.

Ákvæðið er að norskri fyrirmynd og byggir að nokkru á tillögu að nýrri 43. gr. norsku markaðssetningarlaga í I. kafla norska frumvarpsins (sjá: Prop. 8 LS (2019–2020) 2019–2020 Endringer i markedsføringsloven mv. (gjennomføring av forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 172/2019 av 14. juni 2019 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2017/2394).

Ef ekki væri kveðið á um að lögbann gæti beinst að fjarskiptafyrirtækjum telur ráðuneytið hættu á að ákvæðið teldist ekki rétt innleitt og að það næði ekki tilgangi sínum.

7. Ákvæði 12. gr. frumvarpsins.

7.1. Umsagnir.

7.1.1. Umsögn Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið gerir ekki athugasemdir við 12. gr. frumvarpsins en bendir á þörf fyrir almennar

breytingar á 20. gr. laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005. Meðal annars er bent á að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með öllum aðilum sem hafa með höndum fjarsölu á fjármálaþjónustu. Almennt eftirlit með sumum þeirra sé hins vegar ekki á hendi Fjármálaeftirlitsins heldur á hendi Neytendastofu. Leggur Fjármálaeftirlitið til að eftirlitinu verði skipt á milli Fjármálaeftirlitsins og Neytendastofu í samræmi við almennt eftirlitshlutverk.

7.2. Afstaða ráðuneytisins.

Ráðuneytið leggst gegn breytingunni að svo stöddu og telur að tillaga Fjármálaeftirlitsins þarfnist nánari greiningar áður en gerðar verði breytingar á 20. gr. laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005. Ráðuneytið telur rétt að benda á að við ritun frumvarpsins var talið rétt að fordást þá stöðu að frumvarpið yrði vettvangur fyrir óskir stjórnvalda sem heyra undir önnur ráðuneyti um breytingar á atriðum sem ekki tengjast innleiðingunni með beinum hætti. Ráðuneytið telur að fjármála- og efnahagsráðuneytið geti tekið sjónarmið Fjármálaeftirlitsins til skoðunar og eftir atvikum metið tilefni til breytinga á lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005.

8. Ákvæði 13. gr. frumvarpsins.

8.1. Umsagnir.

8.2. Umsögn Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið telur að erfitt verði að beita úrræðinu sem lagt er til í a-lið 13. gr. frumvarpsins í framkvæmd og að breyta þurfi lögum og/eða reglum um þjóðskrá svo unnt verði að gefa út nöfn og kennitölur sem unnt verði að nýta til að framkvæma profukaup. Þá leggur Fjármálaeftirlitið til að seljanda verði skylt að endurgreiða Fjármálaeftirlitinu vegna profukaupa.

Fjármálaeftirlitið telur að ákvæði b-liðar 13. gr. um bráðabirgðaákvæðanir eigi að eiga við um takmörkun eða fjarlægingu efnis af netskilfleti eða birtingu viðvörunar á netskilfleti.

Fjármálaeftirlitið telur að sáttaúrræði í 13. gr. c. sé ekki í samræmi við aðrar sáttaheimildir og framkvæmd Fjármálaeftirlitsins við beitingu þeirra og að gera þurfi breytingar á viðurlagakafla laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005 og gerir tillögur að breytingum í umsögn sinni.

8.3. Afstaða ráðuneytisins.

Ráðuneytið telur að ákvæðið um profukaup ætti að vera almennt orðað og veita stjórnvaldinu almenna heimild til profukaupa undir fölsku nafni eða auðkenni. Profukaup undir fölsku nafni og auðkenni krefjast þess hins vegar óhjákvæmilega að gefnar séu upp rangar upplýsingar um kaupandann. Til dæmis kann sú staða að koma upp að kaupandi þurfi að gefa upp kennitölu. Í íslenskum rétti er ekki heimild fyrir stjórnvöld til að nota tilbúna kennitölu í samskiptum við borgarann í þessum tilgangi. Heimildin kann því að takmarkast í framkvæmd af þeim röngu upplýsingum sem stjórnvaldið getur notað hverju sinni. Ráðuneytið telur að með innleiðingu almennrar heimildar líkt og gert er í frumvarpinu sé ákvæði d-liðar 3. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar rétt innleitt. Ef lögfest yrði heimild til stjórnvalda til að nota tilbúna kennitölur myndu notkunarmöguleikar heimildarinnar hins vegar víkka með samsvarandi hætti. Þá telur ráðuneytið að betur fari á að Fjármálaeftirlitið geti krafist endurgreiðslu í stað þess að skylda til endurgreiðslu stofnist samkvæmt lagaákvæðinu. Það er þá á forræði stofnunarinnar að ákveða hvort endurgreiðslu sé krafist.

Ráðuneytið telur með vísan til réttaröryggis- og tjáningarfrelsisráðgjafarmála að betur fari á að innleiða ákvæði g-liðar 4. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar með lögbannsráðgjafarmála. Það fer gegn meginsjónarmiði frumvarpsins ef Fjármálaeftirlitið ætti sjálft að geta tekið stjórnvaldsákvæðanir um að takmarka eða taka niður efni af netsíðum. Þá bendir ráðuneytið á að jafnvel þótt rætt sé um bráðabirgðaráðstafanir í 14. lið aðfararorða reglugerðarinnar þá er heimild a-liðar 4. mgr. 9. gr. sjálfstæð heimild. Af þeim sökum er lagt til í frumvarpinu að Fjármálaeftirlitið hafi heimild til að taka bráðabirgðaákvæðanir. Fjármálaeftirlitinu bæri að beita heimildinni í samræmi við aðrar almennar heimildir sem stofnunin hefur samkvæmt lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005. Að öðru leyti ítrekar ráðuneytið þau sjónarmið sem fram koma í almennum athugasemdum um lögbannsráðgjafið og bráðabirgðaákvæðanir og athugasemdum í greinargerð við 7. gr. og 8. gr. frumvarpsins.

Ráðuneytið tekur undir athugasemdir Fjármálaeftirlitsins um sáttaheimild og viðeigandi breytingar á viðurlagakafla laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu. Ráðuneytið er ekki mótfallið þeim breytingum sem Fjármálaeftirlitið gerir tillögu að í 21.-24. gr. laganna eftir því sem við á. Afstaða ráðuneytisins er með fyrirvara um tillögur Fjármálaeftirlitsins um breytingar á eftirlitshlutverki sem lýst er í kafla 7. í minnisblaði þessu.

9. Ákvæði 14. og 15. gr. frumvarpsins.

9.1. Umsagnir.

9.1.1. Umsögn Fjölmiðlanefndar.

Fjölmiðlanefnd telur tilefni til að útvíkka 1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins þannig að ákvæðið taki til IV. og V. kafla laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Ákvæðið nái annars ekki tilgangi sínum og ekki heldur reglugerðin. Fjölmiðlanefnd telur að ákvæði um prufukaup geti hentað öðrum stjórnvöldum á borð við Neytendastofu og að útfæra þurfi betur heimild til prufukaupa. Erfitt sé að sjá hvernig ákvæðið yrði notað í framkvæmd.

Fjölmiðlanefnd telur einnig erfitt að sjá hvernig ákvæði um úrbætur til handa neytendum í b-lið 15. gr. frumvarpsins geti átt við um fjölmiðlanefnd. Slíkt ákvæði gæti hentað öðrum stjórnvöldum á borð við Neytendastofu. Erfitt sé að sjá hvernig neytendur, sem orðið hafa fyrir áhrifum af brotum gegn VI. kafla laganna, geti fengið sérstakar úrbætur aðrar en þær að fjölmiðlar láti af brotum, fjarlægji brotlegt efni eða merki það með viðunandi hætti.

Fjölmiðlanefnd telur að lögbannsræði vegna stafræns efnis í c-lið 15. gr. frumvarpsins falli illa að hlutverki stofnunarinnar og telur að betur fari á að fjölmiðlanefnd gæti falið Neytendastofu að beiðast lögbanns fyrir hönd Fjölmiðlanefndar og að samstarf stofnanna yrði útfært í samstarfssamningi.

9.2. Afstaða ráðuneytisins.

Ráðuneytið bendir á að við ritun frumvarpsins var lagt til grundvallar að einungis yrði unnt að beita valdheimildunum í málum sem varða neytendaverndarákvæði þeirra reglugerða og tilskipana sem taldar eru í viðauka reglugerðarinnar. Í tilfelli fjölmiðlanefndar eru það ákvæði VI. kafla laga um fjölmiðla sem eru neytendaverndarákvæði laganna og falla undir reglugerðina. Talið var rétt að leggja þetta meginsjónarmið til grundvallar þar sem frumvarpið spannar valdheimildir sjö mismunandi stjórnvalda í tíu mismunandi lögum á sviði neytendaverndar sem sumar hverjar geta verið íþyngjandi fyrir eftirlitsskylda aðila. Þá var talið rétt að fordast þá stöðu að frumvarpið yrði vettvangur fyrir óskir stjórnvalda sem heyra undir önnur ráðuneyti um breytingar á atriðum sem ekki tengjast innleiðingunni með beinum hætti. Ráðuneytið telur að mennta- og menningarmálaráðuneytið geti við heildarendurskoðun laga um fjölmiðla tekið til athugunar sjónarmið Fjölmiðlanefndar um að ákvæðið ætti að taka til IV. og VI. kafla laganna.

Ráðuneytið tekur ekki undir afstöðu Fjölmiðlanefndar um að ákvæði 1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins nái ekki tilgangi sínum. Í 2. mgr. 12. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 segir að fjölmiðlanefnd geti við rannsókn ætlaðra brota gegn þeim ákvæðum VI. kafla er varða viðskiptabod og fjarkaup gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöð fjölmiðlaveitu eða stað þar sem gögn eru varðveitt þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn umræddum ákvæðum. Við framkvæmd aðgerða skuli fylgja ákvæðum laga um meðferð sakamála um leit og hald á munum. Í c. lið 14. gr. frumvarpsins er lagt til að við 12. gr. bætist ný málsgrein, 3. mgr., sem orðist svo: „Fjölmiðlanefnd getur með sömu skilyrðum og í 1. mgr. krafði einstaklinga, lögaðila og stofnanir um skriflegar upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota gegn VI. kafla er varða viðskiptabod og fjarkaup.“ Fjölmiðlanefnd gæti á grundvelli ákvæðisins krafði alla þá sem fjölmiðlanefnd nefnir í umsögninni um upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota gegn VI. kafla laganna. Að því sögðu fellst ráðuneytið á að þörf sé á að breyta a. lið 1. mgr. 53. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 þannig að ákvæðið nái einnig til einstaklinga og lögaðila skv. nýrri 3. mgr. 12. gr. laganna sem lögð er til í frumvarpinu. Slík breyting er nauðsynleg til að gæta samræmis og til að fjölmiðlanefnd geti beitt dagsektum þegar einstaklingar eða lögaðilar neita að afhenda gögn vegna ætlaðra brota gegn VI. kafla laganna.

Að því er varðar athugasemdir fjölmiðlanefndar við ákvæði 14. gr. um prufukaup undir fólsku nafni og auðkenni vísast til umfjöllunar í kafla 8.3. í minnisblaðinu.

Ráðuneytið tekur ekki undir athugasemdir fjölmiðlanefndar um lögbannsúræði vegna stafræns efnis í c-lið 15. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið bendir á að fjölmiðlanefnd hefur fleiri hlutverk samkvæmt lögum um fjölmiðla en að standa vörð um tjáningarfrelsi. Hér má t.d. benda á að fjölmiðlanefnd skuli stuðla að því að markmiðum og tilgangi laganna sé náð, sbr. 1. mgr. 10. gr. og fylgjast með því að fjölmiðlaveitur fari að fyrirmælum laganna, taka ákvarðanir í málum samkvæmt þeim og beita viðurlögum þegar við eigi, sbr. a. lið 2. mgr. 10. gr. laganna. Þegar höfð er hliðsjón af þessum hlutverkum telur ráðuneytið að lögbannsúræðið falli að eftirliti fjölmiðlanefndar með neytendaverndarákvæðum VI. kafla laganna. Í g-lið 4. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að ef engin önnur skilvirk leið er fyrir hendi til að stöðva eða banna brot sem heyrir undir reglugerðina og til að forðast það að heildarhagsmunir neytenda bíði alvarlegan skaða skuli lögbært yfirvald hafa heimild til að fjarlægja efni af eða takmarka aðgang að netskilfleti eða fyrirskipa að birt sé skýr viðvörðun til neytenda þegar þeir fara inn á netskilflöt, heimild til að fyrirskipa hýsingaraðila að fjarlægja, gera óvirkan eða takmarka aðgang að netskilfleti, eða eftir því sem við á, heimild til að fyrirskipa skráningaraðilum eða skráningarmiðlunum léna að eyða fullgildu lénsheiti og heimila hlutadeigandi lögbæru yfirvaldi að skrá það, þ.m.t. að fara fram á að þriðji aðili eða annað opinbert yfirvald framkvæmi slíkar ráðstafanir. Ráðuneytið bendir 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 breytir það ekki því að fjölmiðlanefnd þarf sem lögbært yfirvald að hafa heimildina skv. c-lið 15. gr. reglugerðarinnar. 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.

Ráðuneytið tekur ekki undir þá afstöðu fjölmiðlanefndar að sáttaheimild um úrbætur til handa neytendum vegna brota gegn VI. kafla laga um fjölmiðla nr. 38/2011 geti ekki átt við um fjölmiðlanefnd. Ráðuneytið bendir á að í c-lið 4. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar er gerð krafa um að lögbær yfirvöld hafi heimild til að fá frá seljanda, að frumkvæði hans, viðbótarskuldbindingar um úrbætur fyrir neytendur sem meint brot, sem heyrir undir reglugerðina, hefur haft áhrif á eða, eftir því sem við á, til að leitast eftir að fá frá seljanda skuldbindingar um að bjóða neytendum, sem orðið hafa fyrir áhrifum af brotinu, úrlausn við hæfi. Í 17. lið aðfararorða reglugerðarinnar segir að á meðal slíkra úrbóta geti t.d. verið viðgerð, skipti, verðlækkun, uppsögn sammings eða endurgreiðsla þess verðs sem greitt var fyrir vöruna eða þjónustuna, eftir því sem við á, til að draga úr neikvæðum afleiðingum brots, sem heyrir undir reglugerðina, fyrir viðkomandi neytanda í samræmi við kröfur laga Sambandsins. Þetta ætti ekki að hafa áhrif á rétt neytandans til að leita úrlausnar sinna mála eftir viðeigandi leiðum. Lögbær yfirvöld ættu, eftir atvikum, að upplýsa neytendur, sem halda því fram að þeir hafi orðið fyrir tjóni vegna brots sem heyrir undir reglugerðina, um það hvernig þeir geti farið fram á bætur samkvæmt landslögum. Ráðuneytið bendir á að með reglugerðinni er gagngert verið að bæta við einkaréttarlegum afleiðingum vegna brota gegn neytendaverndarákvæðum þeirra Evrópugerða sem undir hana heyra. Dulin viðskiptaboð, ólögmetar vöruinnsetningar, kostun, sýndarauglýsingar og hvatning til barna um tiltekna kauphegðun eru viðskiptahættir sem geta leitt til þess að neytendur taki ákvörðun um viðskipti sem þeir hefðu annars ekki tekið. Ekki er útilokað að atvikum verði þannig háttáð að rétt sé að gera sátt við málsaðila um einkaréttarlegar ráðstafanir til að draga úr neikvæðum afleiðingum brota af því tagi. Ráðuneytið getur tekið undir þau sjónarmið að slík tilfelli kunni að vera sjaldgæf í framkvæmd. Engu að síður telur ráðuneytið óljóst hvers vegna heimildin ætti ekki að vera á hendi fjölmiðlanefndar. Í öllu falli er fjölmiðlanefnd skylt að hafa heimildina sem lögbært yfirvald samkvæmt reglugerðinni.

Um aðrar athugasemdir í umsögn fjölmiðlanefndar er vísað til frumvarpsins og stefnumótunarhlutverks mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

10. Aðrar athugasemdir.

10.1. Umsögn Neytendastofu.

Neytendastofa telur að hækka þurfi hámark sektarfjárhæða skv. lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 til að gæta samræmis við sektarfjárhæðir sérlaga sem stofnunin hefur eftirlit með.

10.2. Umsögn fjölmiðlanefndar.

Fjölmiðlanefnd bendir á að engar almennar 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 fjölmiðlanefnd að vera í samstarfi við innlenda og erlenda aðila og deila með þeim trúnaðarupplýsingum.

10.3. Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna.

Hagsmunasamtök heimilanna telja að lögfesta beri heimildir fyrir samtök á sviði neytendaverndar til að skjóta viðskiptaháttum fyrirtækja til stjórnvalds sem er til þess bært að úrskurða í þeim. Samtökin hafi látið reyna á slíkt hjá Neytendastofu og áfrýjunarnefnd neytendamála en erindum verði vísað frá vegna skorts á lögvörðum hagsmunum.

10.4. Afstaða ráðuneytisins.

Ráðuneytið tekur undir afstöðu Neytendastofu um þörf á endurskoðun sektarákvæðis laganna en telur endurskoðunina ekki tímabæra. Á vegum Evrópusambandsins er unnið að gerð tilskipunar sem mun fyrirsjáanlega hafa nokkur áhrif á sektarákvæði tilskipana á sviði neytendaverndar. Þar á meðal er tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti. (e. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993, Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council, Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council and Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards better enforcement and modernisation of EU consumer protection rules. COM/2018/0185 final - 2018/090 (COD)). Gera má ráð fyrir að tilskipunin verði tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Óhjákvæmilegt er að sektarákvæði laganna verði endurskoðað við innleiðingu tilskipunarinnar í íslenskan rétt og sjónarmið Neytendastofu þar höfð til hliðsjónar.

Ráðuneytið tekur ekki undir þá afstöðu fjölmiðlanefndar að engar almennar heimildir til upplýsingaskipta eða samskipta við erlend stjórnvöld sé að finna í lögum um fjölmiðla nr. 38/2011. Í kafla 3.6. í almennum athugasemdum frumvarpsins er bent á að fjölmiðlanefnd geti skv. 13. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 skipst á gögnum og upplýsingum við stjórnvöld á EES-svæðinu. Í 1. mgr. 13. gr. segir að fjölmiðlanefnd sé skylt að afhenda stjórnvöldum annarra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu, sem og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins eða, eftir því sem við á Eftirlitsstofnun EFTA, upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja við framkvæmd laganna í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Í 2. mgr. 13. gr. segir jafnframt að við afhendingu upplýsinga og gagna skuli eftir því sem við eigi að setja sem skilyrði að: a. farið verði með upplýsingarnar og gögnin sem trúnaðarmál hjá þeim sem við tekur, b. upplýsingarnar og gögnin verði aðeins notuð í því skyni sem kveðið er á um í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og í samræmi við beiðni um upplýsingar, og c. upplýsingarnar og gögnin verði aðeins afhent öðrum með samþykki fjölmiðlanefndar og í þeim tilgangi sem kveðið er á um. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð kemur meðal annars fram að ákvæðið hafi fyrst verið lögtekið með 7. gr. laga um breytingar á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd nr. 57/2007 sem innleiddu reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 um samvinnu milli innlendra yfirvalda sem bera ábyrgð á framkvæmd laga um neytendavernd. Ráðuneytið bendir á að reglugerðin er forveri þeirrar reglugerðar sem nú er lagt til að verði innleidd og kveður með hliðstæðum hætti á um samstarf og upplýsingaskipti stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu. Ákvæðið var lögfest til að tryggja þáttöku fjölmiðlanefndar í áþekku samstarfi. Í hinni nýju reglugerð eru ekki gerðar viðamiklar breytingar á kröfum til upplýsingaskipta og telur ráðuneytið því uppfylltar kröfur reglugerðarinnar um upplýsingaskipti stjórnvalda yfir landamæri. Þá bendir ráðuneytið á að sérstakar reglur um samstarf og upplýsingaskipti fjölmiðlanefndar við stjórnvöld á EES-svæðinu eru óþarfar. Í frumvarpi sem lagt er fram samhliða frumvarpinu (331. mál) er lagt til að ákvæði reglugerðarinnar verði tekin upp í íslenskan rétt með tilvísunaraðferð. Verði frumvarpið að lögum munu ákvæði reglugerðarinnar um samstarf og upplýsingaskipti lögbærra yfirvalda því gilda um fjölmiðlanefnd.

Að því er varðar umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna þá bendir ráðuneytið á að áfrýjunarnefnd

neytendamála hefur í nokkrum úrskurðum talið að Hagsmunasamtök heimilanna hafi ekki notið lögvarinna hagsmuna af úrlausn mála og kvörtunum verið vísað frá meðferð, sbr. úrskurði í málun nr. 5/2013, 12/2014 og 15/2014. Ráðuneytið bendir jafnframt á að í 1. mgr. 11. gr. tilskipunar um óréttmæta viðskiptahætti 2005/29/EB kemur fram að aðildarríkin skuli sjá til þess að fyrir hendi séu fullnægjandi og árangursrík úrræði til að berjast gegn óréttmætum viðskiptaháttum með það fyrir augum að tryggja samræmi við ákvæði tilskipunarinnar í þágu neytenda. Slíkar aðferðir skuli taka til ákvæða í lögum er heimili aðilum og samtökum, sem teljast hafa, samkvæmt landslögum, lögmeta hagsmuni í baráttunni gegn óréttmætum viðskiptaháttum, þ.m.t. samkeppnisaðilum að grípa til aðgerða skv. a- og b-lið 11. gr.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 29. nóvember 2019
Tilvísun: 2019110018

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, o.fl.

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvubréfs frá allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis dags. 11. nóv. 2019 þar sem óskað var eftir umsögn stofnunarinnar um tvö lagafrumvörp, þ.e. annars vegar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (330. mál) og hins vegar frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (331. mál). Hér á eftir fylgja athugasemdir Fjármálaeftirlitsins vegna umræddra lagafrumvarpa.

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (330. mál)

Almennt um frumvarpið

Með frumvarpinu er m.a. stefnt að því að innleiða 9. og 10. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2017/2394 þannig að ýmsar stofnanir fái heimildir til að beita úrræðum til rannsóknna og framfylgdar með það fyrir augum að vernda neytendur. Í 12. og 13. gr. frumvarp er vikið að heimildum Fjármálaeftirlitsins og miðast umsögn stofnunarinnar við þessu tvö ákvæði frumvarpsins, en vikið að öðrum ákvæðum eftir því sem ástæða þykir til.

Athugasemdir varðandi einstakar greinar frumvarpsins

Um 12. gr.: Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að á eftir orðinu „fjármálastarfsemi“ í 20. gr. laga nr. 33/2005 komi „ef ekki er mælt fyrir um annað í lögum þessum“. Óháð framangreindri tillögu um breytingu á ákvæðinu telur Fjármálaeftirlitið ákveðna annmarka vera á 20. gr. laganna, þannig að gera þurfi frekari breytingar á ákvæðinu, sbr. hér í framhaldinu.

Samkvæmt 20. gr. laga nr. 33/2005 fer Fjármálaeftirlitið með eftirlit með framkvæmd laganna. Gildissvið laganna nær til fjarsölusamninga um fjármálaþjónustu og markaðssetningu sem miðar að slíkum samningum, sbr. 4. tölul. 4. gr. laganna. Skilgreining á „fjármálaþjónustu“ í 4. tölul. 4. gr. laganna er hins vegar ekki nægilega skýr að mati Fjármálaeftirlitsins. Nær hún t.a.m. til þjónustu sem, sé hún veitt ein og sér, fellur *ekki* undir hugtakið „fjármálastarfsemi“ í 2. mgr. 1. gr., sbr. 2. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og getur tekið til aðila sem falla *ekki* undir hugtakið „eftirlitsskyldur aðili“ skv. 3. mgr. 1. gr., sbr. 2. gr. laga nr. 87/1998. Þá virðist skilgreiningin, í þeim tilvikum þegar þjónusta er veitt með öðrum hætti en með gerð fjarsölusamnings, að einhverju leyti ná til starfsemi aðila sem falla undir eftirlit Neytendastofu.

Sú staðreynd að Fjármálaeftirlitinu er með lögum nr. 33/2005 ætlað að hafa eftirlit með fjarsölu-samningum vegna tiltekinna tegunda fjármálaþjónustu, *sem alla jafna væri ekki undir eftirliti þess ef hún er veitt með öðrum hætti en fjarsölu*, bendir til að mögulega séu hlutverkabundin valdmörk stofnana ekki virt að þessu leyti. Til að mynda hefur Neytendastofa eftirlit með framkvæmd laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda og laga nr. 33/2013 um neytendalán, en í báðum lögum er vísað til laga um fjarsölu fjármálaþjónustu, þ.e. laga nr. 33/2005, og kveðið á um hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að aðilar teljist hafa uppfyllt tiltekin ákvæði laga nr. 33/2005 þegar veitt er þjónusta sem fyrrgreind lög kveða á um. Því er ljóst að ákveðin skörun er til staðar á löggjöf þar sem Neytendastofa hefur eftirlit með framkvæmd laganna og lögum nr. 33/2005 hvar Fjármálaeftirlitinu einu er ætlað að hafa eftirlit með framkvæmd laganna.

Fjármálaeftirlitið vill af þessu tilefni benda á að vert væri að skoða hvort betur færi á því ef eftirlit með framkvæmd laganna gagnvart aðilum, *sem falla undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins skv. lögum nr. 87/1998*, væri hjá Fjármálaeftirlitinu, en að eftirlit með framkvæmd laganna *vegna annarra aðila sem stunda fjarsölu á fjármálaþjónustu* verði hjá Neytendastofu.

Á grundvelli framangreinds mælir Fjármálaeftirlitið fyrir því að 20. gr. laga nr. 33/2005 hljóði svo:

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara vegna þeirra aðila sem falla undir eftirlit þess skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins gilda ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi ef ekki er mælt fyrir um annað í lögum þessum.

Neytendastofa hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara vegna annarra aðila en tilgreindir eru í 1. mgr. Um eftirlit Neytendastofu gilda ákvæði laga um neytendalán, ákvæði laga um fasteignalán til neytenda og ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, eftir því sem við á hverju sinni.

Ef fallist er á framangreinda breytingu yrði jafnframt að breyta 13. gr. a-d í frumvarpinu með þeim hætti að þær heimildir sem Fjármálaeftirlitinu eru fengnar þar yrðu einnig fengnar Neytendastofu.

13. gr. a: Í 13. gr. a frumvarpsins er kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að gera prufukaup (*e. mystery shopping*) „undir fölsku nafni og auðkenni“. Greinin byggir á d)-lið 3. mgr. 9. gr. reglugerðar ESB nr. 2017/2394, þar sem kveðið er á um að viðeigandi stjórnvöld skuli hafa heimild til að kaupa vörur eða þjónustu undir *fölsku auðkenni* (*e. cover identity*). Aftur á móti segir í athugasemdum við 13. gr. a í greinargerð með frumvarpinu, þar sem vísað er til athugasemda við 5. gr. frumvarpsins, að með fölsku nafni sé átt við „annað nafn en nafn [viðkomandi stofnunar]“, en með fölsku auðkenni sé átt við „önnur auðkenni en nafn sem gefin eru upp við kaupin, t.d. tölvupóstfang“. Fjármálaeftirlitið telur að hér sé ákveðið ósamræmi sem sé ekki til þess fallið að auðvelda notkun þessa úrræðis, en auk þessa veki ákvæðið tiltekin álitaefni við framkvæmd, sbr. hér í framhaldinu.

Í framkvæmd verður ekki séð að hægt sé að beita þessu úrræði með öðru móti en að starfsmenn Fjármálaeftirlitsins noti *eigið nafn og kennitölu* til viðskipta, a.m.k. ekki að óbreyttum lögum. Ekki verður talið æskilegt að starfsmenn Fjármálaeftirlitsins og eftir atvikum annarra stofnana þurfi að leggja nöfn sín og kennitölur undir við framkvæmd eftirlits sem Fjármálaeftirlitinu og öðrum stofnunum er falið með lögum. Í ljósi þess, og til þess að hægt verði að nota það úrræði sem kemur m.a. fram í 13. gr. a frumvarpsins, leggur Fjármálaeftirlitið til að gerðar verði *breytingar á lögum*

og/eða reglugerðum sem gilda um Þjóðskrá. Framangreindar breytingar myndu gera stofnunum sem hafa til þess lagaheimild, kleift að sækja um fá útgefin nöfn og kennitölur frá Þjóðskrá, sem myndu hafa þann eina tilgang að nýta við þrúfukaup við eftirlit viðkomandi stofnunar. Útgáfa þessara nafna og kennitalna yrði til ákveðins tíma í senn, t.d. til nokkurra mánaða, og hefði ákveðinn og skýrt afmarkaðan tilgang.

Þá telur Fjármálaeftirlitið að orðalag í ákvæði sem fjallar um endurgreiðslu vegna þrúfukaupa þurfi að vera afgerandi um skyldu til endurgreiðslu vegna þrúfukaupa nema það hafi í för með sér verulegt óhagræði fyrir þjónustuveitanda. Vegna þessa gerir stofnunin eftirfarandi tillögu að breyttu orðalagi á 2. mgr. 13. gr. a:

Fjármálaeftirlitið skal fá endurgreiðslu vegna kaupa skv. 1. mgr. nema það hafi í för með sér verulegt óhagræði fyrir þjónustuveitanda.

13. gr. b: Í 13. gr. b í frumvarpsins er kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að taka bráðabirgðaákvæðanir um einstök mál. Við þá grein hefur stofnunin eftirfarandi athugasemdir.

Ákvæðið er óskýrt þar sem það skilgreinir ekki nánar hvað geti falist í bráðabirgðaákvörðunum stofnunarinnar. Í 14. tölulið inngangsorða reglugerðar ESB nr. 2017/2394 er að finna leiðbeiningar um inntak heimildarinnar. Við skoðun á því er ljóst að átt er við að viðeigandi stjórnvald geti tekið ákvarðanir til bráðabirgða vegna tiltekinna aðgerða sem að öðrum kosti kalla á að gerð sé krafa um lögbann, en um hið síðarnefnda er fjallað um í 13. gr. d frumvarpsins. Þetta eigi þó að vera hægt að gera í ákveðnum tilvikum með ákvörðun til bráðabirgða þegar þörf er á að bregðast hratt og á árangursríkan hátt við brotum, sérstaklega ef seljandi vöru eða þjónustu dylur auðkenni sitt eða færir sig til innan ESB eða til þriðja lands í þeim tilgangi að forðast aðgerðir lögbærra stjórnvalda. Tekið er fram að ákvarðanir til bráðabirgða eigi ekki að ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná fram tilgangi þeirra.

Nánar tiltekið er vísað til eftirfarandi ráðstafana í 14. tölulið inngangsorðanna:

- að stjórnvöld hafi vald til að taka ákvörðun um að efni á netskilfleti verði fjarlæggt eða að gerðar verði breytingar á því, og
- að stjórnvöld hafi vald til að taka ákvörðun um að birt verði að birt sé skýr viðvörðun til neytenda þegar þeir fara inn á netskilflöt.

Á grundvelli framangreinds leggur Fjármálaeftirlitið til að bætt verði við málsgrein, á eftir 1. mgr. 13. gr. b frumvarpsins, sem hljóði svo:

Ákvarðanir skv. 1. mgr. þessarar greinar geta t.d. varðað fjarlægingu á efni á netskilfleti eða gera breytingar á efni á netskilfleti eða kveða á um birtingu skýrrar viðvörðunar til neytenda þegar þeir fara inn á netskilflöt.

Hér mætti einnig nefna að mögulega mætti sameina 13. gr. b í frumvarpsins við 13. gr. d. að því leyti sem efni ákvæðanna falla saman, en í a-lið 2. mgr. síðargreinda ákvæðisins er fjallað um heimild til að krefjast lögbanns í ákveðnum tilvikum, t.a.m. vegna tveggja tilvika sem er fjallað um að ofan (en auk þess er að ofan kveðið á um heimild fyrir stjórnvald til að taka ákvörðun til bráðabirgða um breytingar á efni á netskilfleti).

13. gr. c. Í ákvæðinu er lagt til að Fjármálaeftirlitið hafi heimild til að ljúka málum með sátt sem það hefur til rannsóknar, enda sé ekki um gróft eða ítrekað brot að ræða. Þá segir í 2. mgr. að með sátt skv. 1. mgr. sé heimilt að skuldbinda aðila til að bjóða neytendum, sem orðið hafa fyrir áhrifum af broti, viðeigandi úrbætur. Staðreyndin er aftur á móti sú að í gildandi lögum nr. 33/2005 hefur Fjármálaeftirlitið engar heimildir til að beita stjórnvaldssektum gegn þeim sem brjóta gegn lögnum, eins og almennt á við um þau lög þar sem stofnunin hefur eftirlit með framkvæmd laganna. Í framkvæmd hefur Fjármálaeftirlitið aðeins gert sáttir við aðila þar sem kveðið er á um greiðslu ákveðinnar fjársektar aðila til ríkissjóðs, þó Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að ljúka máli með sátt um hvaðeina sem stofnunin geti tekið ákvörðun um. Á grundvelli þessa telur stofnunin ekki rökrétt að hafa almenna sáttahæmild skv. 1. mgr. 13. gr. c frumvarpsins ef stofnunin hefur engar heimildir til að beita stjórnvaldssektum skv. lögum nr. 33/2005. Að mati Fjármálaeftirlitsins þarf því að breyta viðurlagakafla laga nr. 33/2005 til samræmis við þetta, sbr. 21. og 22. gr. í tillögu stofnunarinnar að breyttum V. kafla laganna sem er að finna hér á eftir.

Þá telur Fjármálaeftirlitið að gera þurfi frekari breytingar á V. kafla laganna, sem fjallar um eftirlit og viðurlög. Í tillögu fyrir neðan að breyttum V. kafla er gengið út frá þeirri forsendu að eftirlit með framkvæmd laganna og einnig beiting stjórnvaldssekta verði í höndum Fjármálaeftirlitsins annars vegar og Neytendastofu hins vegar, sbr. umfjöllun um 12. gr. frumvarpsins að ofan, sbr. 20. gr. í tillögunni fyrir neðan. Þá er gert ráð fyrir að beiting viðurlaga við brotum á lögnum verði í höndum framangreindra eftirlitsstofnana, í formi *stjórnvaldssekta*, en ekki að „gróf eða ítrekuð“ brot á lögnum leiði til refsingar fyrir dómstólum, eins og kveðið er á um í lögum nr. 33/2003 í dag, enda telur Fjármálaeftirlitið fullnægjandi að stjórnvaldssekt liggja við brotum á ákvæðum laganna. Þetta er mögulega ekki tæmandi talning á þeim ákvæðum sem æskilegt væri að bæta við viðurlagakaflann, en t.a.m. ef gera á brot á einstökum ákvæðum laganna refsiverð þarf að bæta við ákvæði um það auk öðrum ákvæðum, s.s. um samskipti Fjármálaeftirlitsins við lögreglu.

Tillaga Fjármálaeftirlitsins að breyttum V. kafla laga nr. 33/2005, m.a. í samræmi við þær athugasemdir sem fram koma að ofan, er að finna hér í framhaldinu. Rétt er að benda á að með þessum breytingum á viðurlagakaflanum er honum að mestu komið í það horf sem er á viðurlagaköflum annarra laga þar sem Fjármálaeftirlitinu er falið eftirlit með framkvæmd laganna.

V. kafli. Eftirlit og viðurlög.

20. gr. Eftirlit.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara vegna þeirra aðila sem falla eftirlit þess skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins gilda ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Neytendastofa hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara vegna annarra aðila en tilgreindir eru í 1. mgr. Um eftirlit Neytendastofu gilda ákvæði laga um neytendalán, ákvæði laga um fasteignalán til neytenda og ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, eftir því sem við á hverju sinni.

20. gr. a-d

[Sjá texta frumvarpsins að teknu tillit til framangreindra athugasemda Fjármálaeftirlitsins.]

21. gr. Stjórnvaldssektir.

Eftirlitsaðilar skv. 20. gr. laganna geta lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn eftirtöldum ákvæðum laga þessara og reglugerðum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra:

1. 5.-10. gr. laganna um upplýsingaskyldu,
2. 18. gr. laganna um bann við notkun tiltekinna fjarskiptaáðferða.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 100 þús. kr. til 65 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 500 þús. kr. til 800 millj. kr. en geta þó verið hærrí eða allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktu ársreikningi lögaðilans eða 10% af síðasta samþykktu samstæðureikningi.

Við ákvörðun sekta samkvæmt ákvæði þessu skal m.a. tekið tillit til allra atvika sem máli skipta, þ.m.t. eftirfarandi:

- a. alvarleika brots,
- b. hvað brotið hefur staðið lengi,
- c. ábyrgðar hins brotlega hjá lögaðilanum,
- d. fjárhagsstöðu hins brotlega,
- e. ávinnings af broti eða taps sem forðað er með broti,
- f. hvort brot hafi leitt til taps þriðja aðila,
- g. hvers konar mögulegra kerfislegra áhrifa brotsins,
- h. samstarfsvilja hins brotlega,
- i. fyrri brota og hvort um ítrekað brot er að ræða.

Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af Fjármálaeftirlitinu eða Neytendastofu, eftir því sem við á, og eru þær aðfararhæfar. Sektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun álagningar þeirra skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Ef einstaklingur eða lögaðili brýtur gegn lögum þessum eða reglum settum á grundvelli þeirra, og fyrir liggur að hann hafi hlotið fjárhagslegan ávinning af broti, er heimilt að ákvarða hinum brotlega sektarfjárhæð sem getur, þrátt fyrir 1. og 2. másl. 3. mgr., orðið allt að tvöfaldri þeirri fjárhæð sem fjárhagslegur ávinningur hins brotlega nemur.

Þegar brot á lögum þessum er framið í starfsemi lögaðila, og í þágu hans, má leggja stjórnvaldssekt á lögaðilann án tillits til þess hvort sök verður sönnuð á fyrirsvarsmann eða starfsmann lögaðila. Hafi fyrirsvarsmaður eða starfsmaður gerst sekur um brot á lögum þessum má einnig leggja stjórnvaldssekt á lögaðilann ef brotið var í þágu hans.

Eftirlitsaðilar skulu, eftir því sem við á, vinna saman og samræma aðgerðir við beitingu viðurlaga.

22. gr. Sáttir.

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir eftirlitsaðila á grundvelli þeirra er eftirlitsaðila heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Eftirlitsaðilar setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.



Í sátt skv. 1. mgr. er heimilt að skuldbinda málsaðila til að bjóða neytendum sem hafa orðið fyrir áhrifum af brotinu viðeigandi úrbætur.

23. gr. Réttur grunaðs manns.

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kæru til lögreglu hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Eftirlitsaðila skulu leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

24. gr. Frestur til að leggja á stjórnvaldssekt.

Heimild eftirlitsaðila til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar eftirlitsaðili tilkynnir aðila um rannsókn á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að brotinu.

Um 13. gr. d: Sjá umfjöllun um 13. gr. b að ofan.

Frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (331. mál)

Fjármálaeftirlitið hefur ekki sérstakar athugasemdir við efni þessa frumvarps.

Virðingarfyllt,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Anna Mjöll Karlsdóttir

Sigurður Guðmundsson



FJÖLMIÐLANEFND

Páll Magnússon
Allsherjar- og menntamálanefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. nóvember 2019
Mál nr. 2019-2028 / 0.4

Efni: Umsögn fjölmiðlanefndar um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar), 330. mál.

1.

Fjölmiðlanefnd vísar til erindis frá nefndasviði Alþingis sem barst með tölvupósti dags. 11. nóvember 2019. Með erindinu var fjölmiðlanefnd sent til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar), 330. mál, og frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 331. mál. Var þess óskað að umsókn bærist eigi síðar en 2. desember 2019.

Með frumvarpi til til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar), 330. mál, eru lagðar til breytingar á lögum á sviði neytendaverndar vegna innleiðingar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EBE) nr. 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. Reglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 172/2019, frá 14. júní 2019. Reglugerðin inniheldur ítarlegri ákvæði um samvinnu en áður og leggur auknar skyldur á aðildarríkin og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um samvinnu þegar um er að ræða brot sem varða mörg aðildarríki eða fjölda neytenda. Þá heyrja fleiri gerðir á sviði neytendaverndar undir hina nýju reglugerð en áður. Í reglugerðinni er kveðið á um



FJÖLMIÐLANEFND

að hvert aðildarríki skuli tilnefna ein eða fleiri lögbær yfirvöld og miðlæga tengiskrifstofu sem bera ábyrgð á beitingu reglugerðarinnar. Samhliða frumvarpi því sem að framan greinir er lagt til frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 331. mál, sem felur í sér innleiðingu á áður nefndri reglugerð nr. 2017/2394 og um niðurfellingu reglugerðar (EB) nr. 2006/2004.

2.

Fjölmiðlanefnd gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar):

1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins: Lagt er til að a-lið 1. mgr. 53. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 verði breytt til samræmis við hliðstætt nágildandi ákvæði þannig að fjölmiðlanefnd hafi viðurlagaheimild og geti lagt dagsektir á aðila sem vanrækir að verða við beiðni nefndarinnar um upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota á ákvæðinu. Fjölmiðlanefnd hefur nú þegar samkvæmt a-lið 1. mgr. 53. gr. heimild til að leggja á dagsektir ef fjölmiðill vanrækir að verða við ákvörðun nefndarinnar um afhendingu skriflegra upplýsinga og gagna skv. 1. mgr. 12. gr. laga um fjölmiðla. Þessi heimild þarf einnig að ná til annarra aðila en fjölmiðla sbr. 1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að útvíkka 1. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins þannig að ákvæðið taki til IV. kafla (skráning fjölmiðla, leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, gagnsæi, upplýsingagjöf o.fl.) og V. kafla (réttindi og skyldur fjölmiðlaveitna) laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Greinin nær annars ekki tilgangi sínum og ekki reglugerðin heldur. Fjölmiðlanefnd þarf t.d. að hafa heimild til að kalla eftir upplýsingum um hýsingaraðila vefmiðla og eigendur fjölmiðla. Ef eignarhald er óþekkt og fjölmiðlanefnd hefur engin úrræði til að knýja á um upplýsingar þar að lútandi getur hún ekki framfylgt eftirliti með ákvæðum VI. kafla um viðskiptaboð og fjarkaup ef upp koma aðstæður sem varða ætlað brot fjölmiðils gegn VI. kafla laganna og ekki er vitað hver stendur að baki miðlinum.

2. mgr. c-liðar 14. gr. frumvarpsins: Ákvæði sem þetta gæti vel hentað öðrum stjórnvöldum, t.d. Neytendastofu. Erfitt er að sjá hvernig ákvæðið yrði í praktískri framkvæmd hjá fjölmiðlanefnd. Mikilvægt er að skýra ákvæðið betur enda ljóst að ákvæðið nær ekki tilgangi sínum með því að nota nafn og kennitölu nefndarinnar við slík kaup á vörum og þjónustu. Útfæra þarf í frumvarpinu með hvaða hætti hægt eigi að nota falskt nafn og kennitölu við huldukaup á vörum og þjónustu.



FJÖLMIÐLANEFND

c-liður 15. gr. frumvarpsins: Vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga Íslands telur atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið að ákvæðið um heimild til að leita lögbanns verði að haldast inni í þeim breytingum sem gera verður á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 vegna innleiðingar reglugerðarinnar. Fjölmiðlanefnd telur ekki hafa verið sett fram nægileg rök fyrir því að ekki sé hægt að útfæra þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands með þeim hætti að eitt eða fleiri stjórnvald hafi slíkar heimildir og að önnur stjórnvöld geti vísað slíkum málum þangað. Fjölmiðlanefnd vill í þessu sambandi benda á að heppilegast væri að nefndin gæti vísað þess háttar málum til Neytendastofu og að útfærslu væri að finna í reglugerð og í samstarfssamningi milli þessara tveggja stjórnvalda. Ljóst er að slíkt samstarf þarf að eiga sér stoð í lögum. Í 20. tölul. inngangsorða reglugerðarinnar segir:

Aðildarríkin ættu að geta valið um hvort lögbær yfirvöld beiti þessum valdheimildum beint samkvæmt sínum eigin heimildum, með því að skjóta málinu til annarra lögbærra yfirvalda eða annarra opinberra yfirvalda, með fyrirmælum til tilnefndra stofnana eða með því að vísa máli til valdbærra dómstóla. Aðildarríkin ættu að tryggja að þessum valdheimildum sé beitt af skilvirkni og tímanlega.

Af þessu má sjá að í reglugerðinni er að finna skýra heimild fyrir því að fjölmiðlanefnd geti falið öðru stjórnvaldi, t.d. Neytendastofu að fara með lögbannsmál.

Mikilvægt er að hafa í huga að lögbann er einkaréttarlegt úrræði og getur haft í för með sér kostnað sem hleypur á milljónum króna fyrir viðkomandi stjórnvald. Heimild til að leita lögbanns fellur afar illa að lögbundnu hlutverki fjölmiðlanefndar, sem er að „standa vörð um tjáningarfrelsi og rétt almennings til upplýsinga“, sbr. 10. gr. laga um fjölmiðla. Fjölmiðlanefnd hefur verið kölluð til í opinberri umræðu og í umræðum í þingnefndum þegar fyrirfram tálmanir á tjáningarfrelsi hafa verið til umfjöllunar. Dæmi um slíka umfjöllun er lögbannið á hendur Reykjavík Media og Stundinni fyrir kosningar til Alþingis árið 2017. Afar mikilvægt er að bæði almenningur og fjölmiðlar geti treyst því að gætt sé meðalhófs og að stjórnvaldið misnoti ekki ákvæði sem er að finna í lögum um fjölmiðla og sem geta haft miklar afleiðingar í för með sér fyrir tjáningarfrelsið í landinu. Það er því sérstaklega mikilvægt þegar fjölmiðlanefnd er annars vegar að nefndin geti vísað lögbannsmálum til annars stjórnvalds (Neytendastofu) og geti þá t.d. haft lögbundinn umsagnarrétt áður en ákvörðun er tekin um að óska eftir lögbanni. Fjölmiðlanefnd telur það mikilvægt þar sem hið fjölskipaða stjórnvald hefur sérþekkingu á málaflokknum innan stjórnsýslunnar.



FJÖLMIÐLANEFND

Lagt er til að fjölmiðlanefnd fái heimild í lögum til að beina málum skv. c-lið 15. gr. til Neytendastofu. Slíkt fyrirkomulag yrði síðan útfært í samstarfssamningi sbr. 5. mgr. 7. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

Kaflí 3.6 í greinargerð frumvarpsins: Fjölmiðlanefnd gerir athugasemdir við eftirfarandi texta í greinargerð og eiga margar sömu athugasemdir við hér eins og getið var hér á undan.

Texti í greinargerð: „Nauðsynlegt þykir að lögfesta ákvæði vegna brota gegn *VI. kafla* sem hefur víðara gildissvið og nái til einstaklinga, lögaðila og stofnana.“ [leturbreyting fjölmiðlanefndar]

Athugasemd: Lagt er til að útvíkka greinina til IV. kafla (skráning fjölmiðla, leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, gagnsæi, upplýsingagjöf o.fl.) og V. kafla (réttindi og skyldur fjölmiðlaveitna) kafla laga um fjölmiðla þannig að hún nái til tiltekinna ákvæða í þeim köflum. Greinin nær annars ekki tilgangi sínum og ekki reglugerðin heldur. Hún þarf að ná til t.d. hýsingaraðila vefmiðla og til þess að hægt sé að upplýsa um eignarhald fjölmiðla. Því er lagt til að bæta hér við IV. og V. kafla.

Texti í greinargerð: „Í frumvarpinu er því lagt til að fjölmiðlanefnd verði heimilt að taka bráðabirgðaákvæðanir, gera sátt og krefjast *lögbanns* vegna brota gegn VI. kafla laganna.“ [leturbreyting fjölmiðlanefndar]

Athugasemd: Sjá athugasemdir hér á undan við c-lið 15. gr. frumvarpsins varðandi lögban.

Athugasemdir við „Um einstakar greinar frumvarpsins, um 8. gr.“: Vísað er til a-liðar 8. gr. frumvarpsins í athugasemdum við 15. gr. frumvarpsins er varðar lög um fjölmiðla. Þar segir: „Um skýringar á öðrum liðum greinarinnar vísast nánar til athugasemda við b-lið 7. gr. og a-lið 8. gr. frumvarpsins og almennra athugasemda í kafla 3.2. í greinargerð frumvarpsins.“ Af þeim greinum sem vísað er til gerir fjölmiðlanefnd athugasemdir við ákvæðið um heimild til að leita lögbanns, a-liður 8. gr. frumvarpsins, sbr. umfjöllun hér að framan.

Athugasemdir við „Um einstakar greinar frumvarpsins, um 14. gr.“: Í textanum verði „... geti krafið alla einstaklinga, lögaðila og stofnanir um skriflegar upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota á VI. kafla laganna...“ látið einnig ná til IV. og V. kafla laga um fjölmiðla, samanber fyrri athugasemdir hér á undan. Varðandi það að „... fjölmiðlanefnd geti krafið alla einstaklinga, lögaðila og stofnanir um skriflegar upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota“ er lagt til, eins og áður hefur komið fram, að a-lið 1. mgr. 53. gr. laga um fjölmiðla verði breytt til samræmis þannig



FJÖLMIÐLANEFND

að fjölmiðlanefnd hafi viðurлагаheimild og geti lagt dagsektir á aðila sem vanrækir að verða við beiðni nefndarinnar um upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota á ákvæðinu. Fjölmiðlanefnd hefur nú þegar samkvæmt a-lið 1. mgr. 53. gr. heimild til að leggja dagsektir ef aðili vanrækir að verða við ákvörðun nefndarinnar um afhendingu skriflegra upplýsinga og gagna skv. 1. mgr. 12. gr. Þessi heimild þarf að ná einnig til 1. mgr. c-liðar 14. gr. samkvæmt frumvarpinu.

Athugasemdir við „Um einstakar greinar frumvarpsins, um 15. gr.“: Erfitt er að sjá hvernig þær einkaréttarlegu ráðstafanir, sem nefndar eru í lok 2. mgr. í athugasemdum við 15. gr. frumvarpsins, geti átt við um fjölmiðlanefnd. Slíkt ákvæði gæti vel hentað öðrum stjórnvöldum, t.d. Neytendastofu. Erfitt er að sjá hvernig ákvæðið yrði í praktískri framkvæmd hjá fjölmiðlanefnd. VI. kafli laga um fjölmiðla varðar viðskiptaboð og fjarkaup, eins og eftirlit með duldar auglýsingar, áfengisauglýsingar, auglýsingar í kringum barnaefni og annað því um líkt. Erfitt er að sjá hvernig neytendur, sem orðið hafa fyrir áhrifum af slíkum brotum, geti fengið sérstakar úrbætur aðrar en þær að fjölmiðlar láti af brotum, fjarlægji brotlegt efni eða merki það með viðunandi hætti.

Aðrar almennar athugasemdir við frumvarpið: Í ljósi nýrrar tilskipunar (Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of The Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities), sem breytir mynd- og hljóðmiðlunartilskipuninni 2010/13/ESB, þarf að skoða það hvort bæta eigi við úrræðum vegna svokallaðra mynddeilivettvanga (video-sharing platform services). Mynddeilivettvangar eru nýmæli í tilskipuninni og fellur t.d. YouTube, Facebook og Instagram undir þá skilgreiningu. Tilskipunin mun hafa víðtækar breytingar í för með sér á lögum um fjölmiðla og munu þessir vettvangar falla undir gildissvið fjölmiðlalaga.

Mikilvægt er að benda á að í III. kafla reglugerðarinnar er ítarlega farið yfir kerfi fyrir gagnkvæma aðstoð. Þar er fjallað um beiðnir um framfylgdarráðstafanir, upplýsingabeiðnir, málsmeðferð og gagnkvæma aðstoð. Fjölmiðlanefnd vill benda á að engar almennar heimildir eru að finna í lögum um fjölmiðla um slíkt samstarf við innlenda og erlenda aðila. Því er mikilvægt að skoða hvort ekki sé nauðsynlegt að setja almennt ákvæði sem heimili fjölmiðlanefnd að vera í samstarfi við innlenda og erlenda aðila og deila með þeim trúnaðarupplýsingum. Hægt væri að staðsetja slíkt ákvæði í 11. gr. um málsmeðferð fjölmiðlanefndar og í 13. gr. um upplýsingaskipti.

Fjölmiðlanefnd telur að skoða þurfi hvort reglugerðin gefi tilefni til þess að sett verði inn ákvæði sem tekur af allan vafa um það að sönnunarbyrðin varðandi það hvort tiltekið efni hafi verið



FJÖLMIÐLANEFND

kostað/auglýst, eða hvort vöruinnsetningar í myndmiðlum teljist til viðskiptaboða, hvíli ekki á fjölmiðlanefndinni sjálfri. Þannig væri nóg að fjölmiðlanefnd vísaði til sýnileika, þ.e. þess að vara eða þjónusta hafi verið sett fram á óþarflega áberandi hátt, sbr. c-lið 3. mgr. 39. gr. laga um fjölmiðla um vöruinnsetningar (slíkt ákvæði er t.d. að finna í sænskum lögum (s. otillbörlikt gynnande) og í breskri löggjöf (e. undue prominence)). Fjölmiðlanefnd telur að slíkt ákvæði myndi taka af allan vafa um að dulinn viðskiptaboð séu óheimil og gera eftirlit vegna CPC reglugerðarinnar skilvirkari.

Til að styrkja eftirlitið með viðskiptaboðum á grundvelli IV. kafla laganna mætti bæta nýjum málslíð aftan við 2. mgr. 37. gr. sem hljóðar svo:

Óheimilt er að hvetja til kaupa á vörum og þjónustu eða setja fram vörumerki, vörur eða þjónustu á óþarflega áberandi hátt í ritstjórnarefni á fjölmiðlum.

Í greinargerð þyrfti að koma fram að ákvæði um óþarflega áberandi framsetningu á vörumerkjum, vörum og þjónustu væri ætlað að skýra betur meginregluna um bann við dulnum viðskiptaboðum. Skýrara orðalag hvað þetta varðar myndi taka af öll tvímæli um þetta og er orðalagið að finna í löggjöf margra helstu nágrannaríkja Íslands. Ákvæðinu er ætlað að koma í veg fyrir birtingu dulinna viðskiptaboða í ritstjórnarefni. Þá þarf að vera hægt að réttlæta framsetningu á vörumerkjum, vörum og þjónustu með vísan til ritstjórnarlegs innihalds efnisins.

Að lokum er vert að skoða sérstaklega hvort gera eigi breytingar á 5. mgr. 7. gr. laga um fjölmiðla þar sem lýst væri samskiptum fjölmiðlanefndar við Neytendastofu á grundvelli CPC reglugerðarinnar. Í ákvæðinu er kveðið á um að fjölmiðlanefnd og Neytendastofa skuli gera með sér samstarfssamning. Ákjósanlegt væri að fram kæmi að slíkur samningur skuli m.a. taka til samstarfs á grundvelli neytendaverndar og að vísað yrði til reglugerðarinnar í greinargerð.

Fjölmiðlanefnd veitir fúslega frekari upplýsingar sé þess óskað.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,

Elfa Ýr Gylfadóttir
framkvæmdastjóri



8. nóvember 2019

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 330. mál á 150. löggjafarþingi

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

Frumvarp þetta snýr að uppfærslu á ýmsum reglum í tengslum við innleiðingu á nýrri EES reglugerð um samvinnu landsyfirvalda á sviði neytendaverndar, en auk þess eru gerðar tillögur til breytinga á eftirliti Neytendastofu með lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Hagsmunasamtök heimilanna leggja ekki gegn innleiðingu reglugerðarinnar, en gera þó eftirfarandi athugasemdir við útfærslu þeirrar innleiðingar og ýmis önnur atriði frumvarpsins.

Hagsmunasamtök heimilanna fagna þeirri breytingu sem hefur orðið á b-lið 1. gr. frumvarpsins frá því að drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt. Þrátt fyrir það gera samtökin þá athugasemd við núverandi ákvæði b-liðar 1. gr. frumvarpsins að þar er eftir sem áður gert ráð fyrir því að auk þess að raða málum í forgangsröð eins og hingað til geti Neytendastofa einnig ákveðið hvort erindi sem berst gefi nægar ástæður til rannsókna. Frávísunarheimild hefur hingað til ekki verið fyrir hendi í 2. mgr. 4. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005, eins og var staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 7/2015. Að mati samtakanna kann það jafnframt að fara gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að taka kvörtunarmál ekki til neinnar rannsókna, með hliðsjón af úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 5/2019. Samtökin leggja því til að b-liður 1. gr. frumvarpsins verði felldur brott.

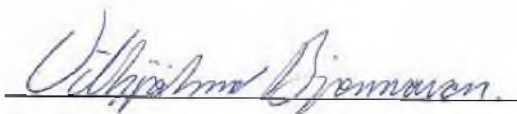
Eins og fram kemur í síðasta hluta kafla 3.3 í athugasemdum með frumvarpinu segir í 1. mgr. 1. gr. tilskipunar 2005/29/EB að aðildarríkin skuli sjá til þess að fullnægjandi og árangursrík úrræði til að berjast gegn óréttmætum viðskiptaháttum séu fyrir hendi. Slíkar aðferðir skuli taka til ákvæða í lögum er heimili aðilum og samtökum, sem teljist hafa lögmæta hagsmuni í baráttunni gegn óréttmætum viðskiptaháttum að grípa til löglegra aðgerða gegn þeim og/eða að skjóta slíkum viðskiptaháttum til stjórnvalds sem er til þess bætt að úrskurða í kærumálum eða hefja viðeigandi málarekstur. Þetta hafa Hagsmunasamtök heimilanna látið reyna á, en ítrekað hefur slíkum kvörtunum verið vísað frá á þeim forsendum að samtökin hafi ekki slíka lögvarða hagsmuni. Þannig er stjórnsýsluframkvæmd hér á landi í ósamræmi við tilgang og markmið þeirrar tilskipunar og annarra á sviði neytendaverndar, ekki síst 2. mgr. 7. gr. tilskipunar 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Er því mælt til að úr þessu verði bætt með því að lögfesta skýrar heimildir samtaka á sviði neytendaverndar til slíkra aðgerða í þágu heildarhagsmuna neytenda.

Einnig er í frumvarpi þessu lagt til að lögfestar verði heimildir fyrir ýmis eftirlitsstjórnvöld til að leita lögbanns til að vernda heildarhagsmuni neytenda, einkum í hinu stafræna umhverfi. Eins og kemur fram í 3. hluta kafla 3.2 í greinargerð með frumvarpinu, hefur Neytendastofa nú þegar slíka heimild samkvæmt lögum nr. 141/2001. Þau lög eru almenn og hvorki einskorðuð við né miðuð sérstaklega að hinu stafræna umhverfi. Á grundvelli þeirra hafa auk Neytendastofu, ýmsar fleiri stofnanir og samtök verið útnefnd af ráðherra til þess að geta leitað slíks lögbanns til að vernda heildarhagsmuni neytenda, þar á meðal Hagsmunasamtök heimilanna. Samtökin hafa nokkrum sinnum reynt að nýta það úrræði til að stöðva brot gegn heildarhagsmunum neytenda, en án árangurs, þar sem dómstólar hafa túlkað þau lög með vísan til almennra laga um lögbann, þannig að einstaklingsbundinn réttur hvers og eins neytenda sé tryggður með réttarreglum um skaðabætur og þess vegna komi ekki til greina að leggja á lögbann í slíkum tilvikum (sjá Hrd. 636/2012 og Hrd. 519/2013). Þessi túlkun er þó í hrópandi andstöðu við þann tilgang og markmið tilskipunar 2009/22/EB um lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda, að samtök á sviði neytendaverndar geti óháð einkaréttarlegum réttindum einstakra neytenda, leitað slíks lögbanns til að hindra og stöðva brot gegn neytendum og komið þannig í veg fyrir að neytendur verði yfir höfuð fyrir bótaskyldu tjóni. Eins og ákvæði frumvarps þessa eru orðuð er engu að síður beinlínis gert ráð fyrir því að skilyrði almennra laga um lögbann þurfi að vera uppfyllt, en að óbreyttu réttarástandi mun það koma í veg fyrir að slíkt lögbann geti náð fram að ganga, enda er ljóst að þeir neytendur sem slíkum úrræðum er ætlað að vernda munu alltaf eiga rétt á skaðabótum vegna tjóns sem hlýst af brotum gegn réttindum þeirra. Hagsmunasamtök heimilanna hafa margoft reynt að benda á þennan annmarka á íslenskum rétti sem brýtur í bága við umræddar EES reglur, en á þær ábendingar hefur ekki verið hlustað. Eru þær því ítrekaðar hér með vísan til fylgiskjals með umsögn þessari sem hefur að geyma drög að frumvarpi til úrbóta á þessu sviði, en þær eru rækilega útskýrðar í greinargerð.

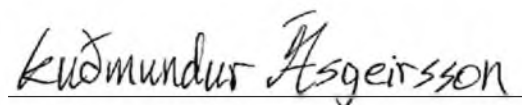
Loks fagna Hagsmunasamtök heimilanna þeim breytingum sem koma fram í 7. gr. frumvarpsins frá 5. gr. a í áður birtum drögum þar sem nú segir að áður en gefnar verði út leiðbeinandi reglur um góða viðskiptahætti á nánar afmörkuðum sviðum viðskipta skuli, auk fyrirtækja og samtaka þeirra, einnig haft samráð við hlutaðeigandi samtök neytenda. Hagsmunasamtök heimilanna hafa lengi beitt sér gegn tangarhaldi hagsmunavarða atvinnulífsins á samráði við stjórnvöld og opinberri stefnumótun, á kostnað neytenda og samtaka á sviði neytendaverndar. Þrátt fyrir að þessi breyting kunni að virðast smávægileg, er hún samt þýðingarmikil fyrir heildarhagsmuni íslenskra neytenda.

- 0 -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,



Vilhjálmur Bjarnason, varaformadur@heimilin.is



Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

Fylgiskjal: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum (réttarúrræði neytendasamtaka).

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

...frumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Neytendastofu nr. 62/2005, lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001 og lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 (réttarúrræði neytendaverndarsamtaka).

Frá/Flm. ...

I. KAFLI

Breyting á [lögum um Neytendastofu nr. 62/2005.](#)

1. gr.

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

Neytendastofa getur tekið formlegar kvartanir frá neytendum og samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda til málsmeðferðar samkvæmt stjórnýsslögum.

II. KAFLI

Breyting á [lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001.](#)

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. Á eftir orðunum „höfðað einkamál hér á landi“ í 2. mgr. kemur: eða leitað atbeina þar til bærra stjórnvalda.

b. Við másl. 2. mgr. bætist: eða fá leyst úr málum sem varða heildarhagsmuni neytenda.

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 um úrræði til verndar heildarhagsmunum neytenda samkvæmt lögum nr. 141/2001.

VI. KAFLI

Gildistaka.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta lýtur að úrræðum og heimildum samtaka á sviði neytendaverndar til að gæta heildarhagsmuna neytenda. Með því er brugðist við ítrekuðum frávisunum íslenskra stjórnvalda á kvörtunarmálum, með þeim rökum að samtök á sviði neytendaverndar skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn slíkra mála þar sem þeir lögvörðu hagsmunir séu bundnir við einstaklinga, ásamt niðurstöðum dómstóla um að synja kröfum slíkra samtaka um lögban við háttsemi sem brýtur gegn lögvörðum réttindum neytenda, með þeim rökum að þau réttindi séu tryggð með því að einstakir neytendur sem hafi orðið fyrir slíkum brotum geti sótt sér skadabætur fyrir tjón af völdum slíkra brota. 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 að íslensk lög samræmist EES-reglum á þessu sviði er því nauðsynlegt að taka sérstaklega fram í viðkomandi lögum að neytendaverndarsamtök hafi heimild til að leggja slík mál fyrir eftirlitsstjórnvöld og dómstóla, óháð einstaklingsbundnum rétti einstakra neytenda. Þannig er í raun lagt til að hagsmunir slíkra samtaka af því að standa vörð um réttindi neytenda verði beinlínis lögvarðir, með því að lögfasta kærheimildir og aðildarhæfi þeirra.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að við lög um Neytendastofu nr. 62/2005 bætist ákvæði þess efnis að Neytendastofa geti tekið formlegar kvartanir yfir brotum gegn lögum á verksviði stofnunarinnar til málsmeðferðar samkvæmt stjórnisýslulögum.

Í fyrsta lagi er aðeins 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 ekki aðeins kvartanir frá einstaklingum heldur einnig frá samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda til efnislegrar málsmeðferðar samkvæmt stjórnisýslulögum. Með þessu er jafnframt gert ráð fyrir því að slík samtök geti skotið ákvörðunum Neytendastofu í málum um kvartanir þeirra til áfrýjunarnefndar neytendamála í samræmi við 4. gr. laga um Neytendastofu.

Tilfni ákvæðisins má rekja til úrskurða áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 5/2013, 12/2014 og 15/2014 þar sem málum samtaka sem gæta heildarhagsmuna neytenda var vísað frá meðferð nefndarinnar. Í forsendum þeirra kom m.a. fram að: „Þrátt fyrir að fallast verði á það með kæranda að megintilgangur hans sé að vinna að hagsmunum neytenda, og að kærandi geti þannig sem slíkur látið mál er varða neytendur til sín taka á opinberum vettvangi, getur það ekki vikið til hliðar almennum reglum um nauðsyn lögvarinna hagsmuna til þess að kæranda sé unnt að fá úrlausn eftirlitsstjórnvalds um ætluð brot gegn ákvæðum laga. [...] Að mati áfrýjunarnefndar neytendamála skortir á það grundvallarskilyrði að kærandi hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Er í því sambandi vísað til þess sem að framan greinir um að almennir hagsmunir hóps manna skapa ekki aðilastöðu í máli, en leggja verður til grundvallar að þótt menn sem ekki hafa aðilastöðu öðru jöfnu stofni samtök til þess að berjast fyrir ákveðnum hagsmunum öðlast samtökin ekki við það sjálfkrafa aðild að máli þar sem á þá hagsmuni reynir. Verður enda að liggja fyrir, í samræmi við framangreint, að fyrir hendi séu slíkir hagsmunir að leggja megi til grundvallar að niðurstæða viðkomandi máls hafi bein eða óbein áhrif á viðkomandi. Að mati áfrýjunarnefndar

neytendamála verður ekki séð að svo sé í máli þessu, enda hefur úrlausn málsins engin áhrif á kæranda, þrátt fyrir að yfirlýstur tilgangur hans sé að vinna að hagsmunum neytenda. Í ljósi þessa, og með vísan til þess sem að framan greinir, verður máli þessu vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.“

Þessar ítrekuðu niðurstöður áfrýjunarnefndar neytendamála eru í andstöðu við markmið laga um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001, sem verður nánar vikið að í umfjöllun um 2. og 3. gr. frumvarpsins. Enn fremur kann það að brjóta í bága við skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og tilskipun 93/13/EBE að veita samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda ekki aðgang að lögbundnum úrræðum til að standa vörð um þau réttindi. Er því talið rétt að bæta úr þessu með því að veita slíkum samtökum heimild til að beina kvörtunum til Neytendastofu og fá leyst úr þeim.

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 dómstóla geti samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda einnig leitað atbeina þar til bærra stjórnvalda til að fá bann lagt við athöfn 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 verksvið hennar, eða aðrir eftirlitsaðilar sem kann að hafa verið falið slíkt hlutverk á tilteknum sviðum. Ákvæðið er hluti af því samhengi sem endurspeglast í 1. gr. 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 slíkra hagsmuna á grundvelli laga nr. 141/2001. Með hliðsjón af fenginni reynslu er slíkur áskilnaður talinn nauðsynlegur.

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 stjórnsýslustofnunum 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. tölulið 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.

Auk ákvæða tilskipunar 93/13/EBE kveður tilskipun 2009/22/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 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 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 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 segir 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 ólögumætum 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. Tilskipun 98/27/EBE var leyst af hólmi með núgildandi tilskipun 2009/22/EB um sama efni, en hún var innleidd í lög nr. 141/2001 með breytingum samkvæmt lögum nr. 97/2014.

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 beitingu tiltekinna skilmála neytendalána sem áður hafði verið skorið úr um að hefðu brotið í bága við lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Í fyrra málinu taldi Hæstiréttur, meðal annars í ljósi áður nefndrar auglýsingar nr. 1320/2011, að ekki gæti orkað tvímælis að viðkomandi samtök væru til þess bær að bera upp hér á landi kröfu um lögþann til að vernda heildarhagsmunum 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, lögþann o.fl., stæðu því í vegi að lögþann geti náð fram að ganga. Í seinna málinu voru færð rök fyrir því að fyrrnefnt ákvæði lögþannslaga ætti ekki við um slíkar kröfur, en þrátt fyrir allt féllst Hæstiréttur ekki á það heldur var talið að það kæmi í veg fyrir slíka málshöfðun líkt og í fyrra málinu og var því hafnað að lögþann næði fram að ganga.

Samkvæmt umræddum 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 verður lögþann ekki lagt við athöfn ef talið verður að réttarreglur um refsingu eða skaðabætur fyrir röskun hagsmuna lögþannsbeiðanda tryggi þá nægilega. Burtséð frá einstökum málsatvikum virðist því sem skaðabótaréttur einstakra neytenda standi beinlínis í vegi fyrir því að lögþann verði lagt við brotum gegn heildarhagsmunum þeirra. Leiða má að því líkur að einstakir neytendur eigi næstum alltaf rétt á skaðabótum þegar brotið hefur verið gegn réttindum þeirra, og er því vart útlit fyrir að lögþann til verndar heildarhagsmunum þeirra geti þá náð fram að ganga nema í tilfellum þar sem ekkert tjón getur orðið en þá væru engir hagsmunir í húfi. Vandséð er að þetta samrýmist raunverulegum tilgangi lagasetningarinnar, enda eru svo þröng og nánast ófyrstíganleg skilyrði fyrir lögþanni 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 hafi verið á grundvelli þeirra, geti leitað lögþanns eða höfðað dómsmál til að vernda hagsmunum 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 inn í íslensk lög. Af þessu má ráða að megintilgangur lögþanns 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 hagsmunum 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. málsgrein að tilgangur lögþannsúræðisins sé að gera kleift að stöðva ólögþmæta viðskiptahætti til að vernda heildarhagsmunum 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 lögþannsúræði 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 Evrópuþómstólsins í sameinuðum málum C-154/15, C-307/15 og C-308/15. Er því ljóst að lögþann réttindi einstakra neytenda eiga ekki að girða fyrir lögþann 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 tillögu er að tryggja raunhæft gildi slíkra úrræða með ótvíræðum hætti.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 02.12.2019
Tilv. 2019/0827 - 0.3.01
MS

Efni: Umsögn Neytendastofu um 330. og 331. mál, innleiðing reglugerðar um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd

Visa er til tölvubréfs, dags. 11. nóvember 2019, þar sem Neytendastofu var gefinn kostur á að koma að umsögnum um frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 331. mál, og frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 330. mál. Neytendastofa þakkar tækifærið til að koma að athugasemdum við frumvörpin.

Neytendastofa vill byrja á að fagna því að umrædd frumvörp hafi verið lögð fram og vonast til þess að innleiðing reglugerðar EB nr. 2017/2394 gangi þannig að lögin geti tekið gildi þann 17. janúar 2020 þegar innleiðingu hennar skal vera lokið skv. ákvæðum reglugerðarinnar. Stofnunin telur ekki tilefni til athugasemda við frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 331. mál. Neðangreindar athugasemdir snúa að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 330. mál.

Neytendastofa gerði ýmsar athugasemdir við frumvarpið í fyrra samráði og fagnar þeim breytingum sem frumvarpið hefur tekið með tilliti til þeirra athugasemda stofnunarinnar.

Frumvarpið felur fyrst og fremst í sér innleiðingu reglugerðar EB nr. 2017/2394 en í frumvarpinu eru þó jafnframt gerðar breytingar á ákvæðum laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, sem samkvæmt umfjöllun með frumvarpinu er ætlað að miða að því að auka skilvirkni eftirlits Neytendastofu. Stofnunin telur breytingar t.d. á 4. gr. laganna, þar sem henni er falin skýr forgangsröðunarheimild, til mikilla bóta enda hefur í gegnum tíðina reynt á heimildir stofnunarinnar til að vísa frá málum án efnislegrar meðferðar sem stofnunin hefur ekki talið sérstakt tilefni til meðferðar til verndar heildarhagsmunum neytenda.

Kaflaheiti laga nr. 57/2005

Í 2., 3. og 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir breyttum kaflaheitum III., IV. og VIII. kafla laga nr. 57/2005. Neytendastofa gerir ekki athugasemdir við ný kaflaheiti samkvæmt 4. gr. frumvarpsins. Samkvæmt umfjöllun í greinargerð er tilgangur breytinga á kaflaheitum III. og IV. kafla sá að hnykkja á því að Neytendastofa geti, á grundvelli 13. gr. sem er í IV. kafla laganna, tekið til meðferðar mál sem snúa t.d. að ósanngjörnum samningsskilmálum sbr. 36. gr. a.-d. laga nr. 7/1936. Hvað nýtt heiti IV. kafla, sbr. 3. gr. frumvarpsins, varðar vill

Neytendastofa benda á að heiti kaflans sem og 2. mgr. 13. gr. laganna, eftir breytingu á heiti III. kafla laganna, getur gefið tilefni til að ætla að ákvæði kaflans taki til viðskiptahátta sem snúa ekki að neytendum. Þá bendir stofnunin einnig á að hún telur rétt að kaflaheitið beri skýrlega með sér að stofnunin geti á grundvelli þess ákvæðis tekið á ósanngjörnum samningsskilmálum. Neytendastofa hefur tekið á ósanngjörnum samningsskilmálum þegar um verulega fjárhagslega hagsmuni er að ræða á grundvelli 8. gr. en í öðrum tilvikum hefur ekki verið unnt að grípa til aðgerða. Samkvæmt frumvarpinu er með breytingunni ætlað að skerpa á því að Neytendastofa geti brugðist við ósanngjörnum samningsskilmálum gagnvart neytendum í öllum tilvikum. Stofnunin leggur því til að heiti kaflans verði *Aðrir viðskiptahættir og ósanngjarnir samningsskilmálar gagnvart neytendum*.

Til viðbótar þeim breytingartillögum sem gerðar eru með frumvarpinu leggur Neytendastofa til að heiti IX. kafla laganna, Viðurlög o.fl., verði breytt í *Úrræði, viðurlög o.fl.* Byggir þessi tillaga stofnunarinnar á því að þungamiðja þeirra ákvæða sem í kaflanum eru snúa að úrræðum stofnunarinnar auk viðurlaga en einnig að t.d. heimild til útgáfu leiðbeinandi reglna og þ.a.l. telur stofnunin núverandi heiti kaflans geta verið villandi.

a. liður 1. gr. frumvarpsins.

Neytendastofa gerir athugasemdir við ákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins og telur að að fella skuli brott orðin „undir yfirstjórn ráðherra“. Í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins er um þetta vísað til 12. gr. laga nr. 115/20100 um Stjórnarráð Íslands, en þar segir m.a. svo:

„Ráðherra fer með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir [hann]“ ¹ *heyra, enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra.*

Í yfirstjórn skv. 1. mgr. felst m.a. að ráðherra getur gefið stjórnvaldi almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna, sbr. þó 3. mgr. 13. gr., enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót.“

Neytendastofu eins og öðrum systurstjórnvöldum á EES-svæðinu ber að framfylgja lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu án þess að með lögum sé veitt heimild til ráðherra að grípa þar inn í með almennum eða sérstökum fyrirmælum um starfsemina eða verkefnum sem hún vinnur að s.s. rannsókn meintra brota og töku stjórnvaldsákvarðana í tilefni af brotum.

Í t.d. lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 eru ákvæði um eftirlit fjölmiðlanefndar en þar segir í 7. gr. laganna: *„Fjölmiðlanefnd er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyrir undir [ráðherra]“*.

Í greinargerð með frumvarpi þessu er tekið fram með a. lið 1. gr. sé ekki um efnisbreytingu að ræða heldur sé verið að færa hér ákvæði til samræmis við framangreind lagaákvæði um Stjórnarráð Íslands. Neytendastofa telur að eins og tillagan er sett fram og jafnframt í greinargerð vísað til laga nr. 115/2011 sé um verulega efnisbreytingu að ræða.

Málefni Neytendastofu heyra eðli málsins samkvæmt stjórnarfarslega séð undir ráðherra sem fer með málefna svið stofnunarinnar hverju sinni. Það er hins vegar mikilvægt að tekin séu af öll tvímæli hvort í þeirri breytingu sem hér er lögð til felist í reynd sú heimild sem tiltekin er í lögum 115/2011 til þess að ráðherra geti hlutast til um rannsóknir einstakra mála eins og hér virðist að verið sé að leggja til.

Á Norðurlöndum sem og í öllum EES-ríkjum er lögð áhersla á að eftirlitsaðilar sem fara með rannsókn mála með hliðstæðum hætti og Neytendastofa séu sjálfstæðir og vill Neytendastofa benda á að mikilvægt er að hér eftir sem hingað til sé sjálfstæði hennar að þessu leyti tryggt í lögum leggur til að framangreind breyting verði felld brott.

Telji Alþingi að breytinga sé þörf þá væri e.t.v. hægt að setja inn annað orðalag sem ekki væri unnt að misskilja að þessu leyti s.s:

„Neytendastofa er sjálfstæð stofnun sem sem fer framkvæmd og eftirlit samkvæmt lögum þessum undir yfirstjórn og í umboði ráðherra“.

Jafnframt telur stofnunin að það kunni að orka tvímælis og geti sett ráðherra hverju sinni í erfiða stöðu að með lögum sé opnað á bein afskipti ráðherra málaflokksins við meðferð einstakra mála svo sem fyrirliggjandi tillaga að breytingu sem hér um ræðir gerir ráð fyrir. Nauðsynlegt er því að mati stofnunarinnar að gerðar verði breytingar á ákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins.

6. gr. frumvarpsins

Neytendastofa gerir athugasemdir við innleiðingu sáttahættu samkvæmt b. lið 4. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar í lög nr. 57/2005, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Eitt af þeim lágmarksúræðum sem aðildarríkjum ber samkvæmt áður nefndu ákvæði reglugerðarinnar að fela eftirlitsstofnum er heimild til að ljúka málum með sátt. Frumvarpið felur í sér breytingu á 10 lagabálkum sem snúa að sjö eftirlitsstofnunum en breyting á lögum nr. 57/2005, sem Neytendastofu er falið eftirlit með, er sú eina þar sem ekki er tekið upp ákvæði þar sem stofnuninni er veitt heimild til að ljúka málum með sátt.

Að baki því að innleiða sátt með þessum hætti hjá Neytendastofu virðist skv. athugasemdum í greinargerð liggja tilvísun til framkvæmdar eftirlitsstofnana á hinum Norðurlöndunum, í Hollandi og Bretlandi. Neytendastofa vill af þessu tilefni vekja sérstaka athygli á, eins og lítilla er fjallað um í frumvarpinu, að eftirlitsstofnanir á Norðurlöndunum hafa alla jafna ekki lagaheimildir til að ljúka málum með bindandi stjórnvaldsákvörðun og þurfa því samkvæmt sér lögum í flestum tilvikum að vísa málum til lögreglu og dómstóla sem er ekki raunhæf leið á Íslandi. Því hefur þeim stofnunum gefist vel að leita sáttu við fyrirtæki um úrlausn mála þannig að bundinn verði endir á brot gegn hagsmunum neytenda. Takist slík málalok ekki er málinu ýmist vísað sem fyrir segir til lögreglu til frekari afgreiðslu eða með stefnu fyrir dómstóla. Í íslenskri löggjöf er hins vegar sérstjórnvöldum falið ákvörðunarvald í slíkum stjórnsýslumálum sem síðar er unnt ef aðilar vilja skjóta áfram til áfrýjunarnefndar, þegar það á við og dómstóla leið ávallt einnig opin og frjál í slíkum tilvikum. Neytendastofa fær ekki séð að hægt sé að jafna þessari erlendu framkvæmd við þá starfshætti sem Neytendastofa viðhefur og hefur gefið góðan árangur á undanförunum 15 árum eins og sambærilegar eftirlitsstofnanir hér á landi hafa einnig gert og almennt gera samkvæmt hefðum stjórnsýslunnar hér á landi.

Jafnframt má benda á að stofnunin í framkvæmd leggur mikla áherslu á að upplýsa seljendur og aðila í atvinnulífinu um gildandi lagareglur, stjórnsýsla stofnunarinnar er því opin og þjónustulundúð gagnvart öllum almenningi hér á landi. Framangreind sjónarmið styðja því þá niðurstöðu að með breytingum á gildandi lögum nr. 57/2005 verði ekki heldur settar inn neinar takmarkanir á heimild Neytendastofu til þess að meta sjálfstætt með sama hætti og hingað til hefur verið gert hvort það sé raunhæft að nota sáttumleitan við úrlausn máls eða ekki eins og gert er ráð fyrir hjá öðrum stjórnvöldum hér á landi.

Þá vill Neytendastofa jafnframt benda á að stofnunin hefur eftirlit með 11 lagabálkum sem undir samstarfið falla. Í öllum tilvikum er í lögnum vísað til þess að um málsmeðferð, úrræði, upplýsingaöflun o.fl. fari samkvæmt lögum nr. 57/2005. Þau úrræði sem frumvarp þetta felur í sér mun því leiða til samskonar breytinga á eftirliti með öðrum lögum sem stofnunin hefur eftirlit með. Samkvæmt núgildandi lögum hefur Neytendastofa aðeins lagaheimild til að ljúka máli með sátt sé um að ræða mál sem heyrir undir lög nr. 33/2013, um neytendalán, eða nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, enda er þar kveðið sérstaklega á um slíka heimild. Í frumvarpi þessu er ekkert sem gefur tilefni til að ætla að um sáttaumleitun eigi ekki við um úrlausnir mála sem heyra undir þau lög en sáttaheimildir þeirra laga halda samt sem áður gildi sínu.

Neytendastofa leggur því til að innleitt verði í lög um viðskiptahætti og markaðssetningu skv. 6. gr. frumvarps þessa sambærilegt ákvæði og innleitt er hjá öðrum stofnunum og er í lögum um neytendalán og fasteignalán til neytenda:

“Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða reglna settra á grundvelli þeirra er Neytendastofu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Í sátt skv. 1. mgr. er heimilt að skuldbinda málsaðila til að bjóða neytendum sem hafa orðið fyrir áhrifum af brotinu viðeigandi úrbætur.”

Neytendastofa vill einnig benda á að framangreind breyting er í fullu samræmi við t.d. starfshætti dönsku systurstofnunarinnar og dönsk lög að þessu leyti.

7. gr. frumvarpsins

Neytendastofa gerir jafnframt athugasemd við orðalag 2. másl. a. liðar 7. gr. frumvarpsins. Stofnunin gerir ekki athugasemd við að reglusetningarheimild 21. gr. b. verði breytt í heimild til útgáfu leiðbeinandi reglna en stofnunin gerir athugasemdir við að stofnuninni sé skylt að ráðgast við hlutaðeigandi samtök neytenda og fyrirtækja. Í greinargerð með ákvæðinu er sérstaklega hnykkt á því að slíkar leiðbeinandi reglur verði ekki gefnar út náist ekki samráð um þær en í þeim tilvikum geti Neytendastofa gefið út almennar leiðbeiningar um sjónarmið stofnunarinnar. Um leið og stofnuninni þykir eðlilegt að leitað sé samráðs við útgáfu leiðbeinandi reglna fær stofnunin ekki séð að þörf sé á að kveða um skyldu til slíks samráðs og telur að slík skylda geti takmarkað verulega möguleika stofnunarinnar til að gefa út leiðbeinandi reglur.

Neytendastofa leggur því til að ákvæðið verði orðað með eftirfarandi hætti:

„Neytendastofa leitast við að hafa áhrif á háttsemi fyrirtækja með útgáfu leiðbeinandi reglna um góða viðskiptahætti á nánar afmörkuðum sviðum viðskipta sem talin eru mikilvæg fyrir hagsmuni neytenda. Neytendastofa skal gefa hlutaðeigandi samtökum neytenda og fyrirtækja tækifæri til að koma að athugasemdum áður en slíkar reglur eru settar.“

Jafnframt vill Neytendastofa benda á að fallist efnahags- og viðskiptanefnd ekki á sjónarmið stofnunarinnar um að breyta heiti IX. kafla laganna væri að mati stofnunarinnar eðlilegra að framangreint ákvæði yrði fært í VII. kafla sem ný 2. mgr. 18. gr.

Neytendastofa hefur á undanförmum árum gefið út sérstök fyrirmæli, leiðbeiningar o.fl. sbr.

18. gr. laganna að undangengnu samráði við hagaðila hverju sinni. Framangreind breyting á lögum nr. 57/2005 væri því til þess fallin að hvetja jafnt Neytendastofu og aðila á markaði til að leita sameiginlegra lausna varðandi gerð leiðbeininga og viðmiðana um starfshætti. Takist það ekki þá sé áfram á því byggt að stofnunin geti eftir sem áður sett nánari leiðbeinandi reglur og fyrirmæli á þeim sviðum sem þess gerist þörf.

Í þessu sambandi má því telja að heimildir Neytendastofu yrðu því ekki ósvipaðar því sem dönsku systurstofnuninni eru veittar í dönskum lögum um eftirlit með markaðssetningu og viðskiptaháttum en þar segir svo í greinargerð laganna:

”Grundlaget for udstedelse af retningslinjer vil i almindelighed være forhandling med repræsentanter for forbrugerne og de relevante erhvervsorganisationer.

Systemet med retningslinjer giver mulighed for en løbende, hurtig, effektiv og billig markedstilpasning af god skik samt lovens øvrige regler i overensstemmelse med de omskiftelige behov på et område i konstant bevægelse.

Forbrugerombudsmanden søger på et givent område altid retningslinjer udfærdiget efter forhandling med relevante erhvervs- og forbrugerorganisationer. Lykkes dette ikke, kan Forbrugerombudsmanden med hjemmel i den foreslåede § 25, stk. 1, selv udstede retningslinjer på området.”

Mikilvægt er því skv. framansögðu að heimild stofnunarinnar til að setja leiðbeinandi reglur eða fyrirmæli sé ekki takmörkuð t.d. ef ekki tekst að ná fullu samkomulagi við samtök fyrirtækja um innihald og markmið slíkra reglna sem getur þó talist vera nauðsynlegt að setja í því skyni að styrkja neytendavernd og eftirfylgni með reglum laganna.

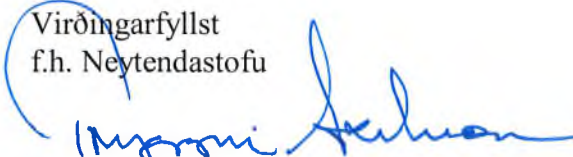
8. gr. frumvarpsins

Neytendastofa bendir á varðandi 8. gr. frumvarpsins að stofnunin telur að taka þurfi afstöðu til þess í frumvarpinu hvernig fara skuli með kostnað sem leggst á stofnunina við slíkar aðgerðir enda getur kostnaður orðið verulegur. Þyrfti því að koma fram hvort mögulegt væri að fá sérstakar fjárveitingar vegna slíkra aðgerða.

Aðrar breytingar

Samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 geta stjórnvaldssektir sem Neytendastofu ákveður numið allt að 10 milljónum. Fjárhæðin hefur haldist óbreytt frá gildistöku laganna og telur Neytendastofa tilefni til að hámarksfjárhæð verði hækkuð til samræmis við heimildir stofnunarinnar samkvæmt öðrum lögum. Þannig eru stofnuninni veittar heimildir til ákvörðunar stjórnvaldssekta sem geta numið frá 100 þúsund krónum til 20 milljóna samkvæmt lögum nr. 33/2013 um neytendalán, lögum nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda og lögum nr. 95/2018 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Í lögum nr. 16/2016um neytendasamninga er stofnuninni veitt heimild til álagningu stjórnvaldssekta að fjárhæð frá 100 þúsund til 10 milljóna. Telur stofnunin því jafnframt tilefni til breytinga á 1. mgr. 29. gr. þeirra laganna þannig að hámarkssektir geti numið 20 milljónum.

Virðingarfyllst
f.h. Neytendastofu


Tryggvi Axelsson
Forstjóri


Matthildur Sveinsdóttir

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
101 Reykjavík

Reykjavík, 12. desember 2019
Tilvísun: 2019112127/IAH

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

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 11. nóvember 2019 um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd (heimildir til rannsókna og framfylgdar), (pskj. 374, 330. mál á 150. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 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) 2006/2004. Samhliða frumvarpinu er lagt fram frumvarp þar sem gerð er tillaga um að reglugerðin verði sem slík tekin upp í íslenskan rétt með tilvísunaraðferð.

Í frumvarpinu er lagt til að nokkur ný ákvæði bætist við ýmis lög, þar sem gert er ráð fyrir því að viðkomandi lögbært yfirvald hafi heimild til að afla upplýsinga og gagna sem nauðsynleg þykja við athugun einstakra mála, sbr. til dæmis 5. gr., a-liður 10. gr., a-liður 13. gr., c-liður 14. gr., a-liður 17. gr., og a-liður 18. gr. frumvarpsins.

Persónuvernd áréttar að viðkomandi lögbær yfirvöld gæti að meginreglum persónuverndarlaga, meðal annars um sanngirni og meðalhóf, sbr. 1. og 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2019, þegar framangreindar heimildir til gagnaöflunar verða nýttar.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

Beðist er velvirðingar á þeirri töf sem hefur orðið á afgreiðslu þessa erindis, en hún er tilkomin vegna mikilla anna hjá Persónuvernd.

F.h. Persónuverndar,



Helga Þórisdóttir



Vigdís Eva Línal