



14. mars 2024

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um mál nr. S-57/2024 í samráðsgátt stjórnvalda

Drög að frumvarpi til markaðssetningarlaga

Með bréfi dags. 27. september 2022 gerði menningar- og viðskiptaráðuneytið Hagsmunasamtökum heimilanna kunnugt um fyrirhugað frumvarp til markaðssetningarlaga. Þar kom fram að frumvarpið myndi fela í sér endurskoðun laga um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, nr. 141/2001, laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, laga um Neytendastofu, nr. 62/2005, og laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, nr. 20/2020. Af því tilefni var óskað eftir sjónarmiðum og tillögum samtakanna vegna endurskoðunarinnar, sem þau komu á framfæri með bréfi dags. 31. október 2022.

Hagsmunasamtök heimilanna lögðu í erindi sínu aðallega áherslu á viðbrögð við ýmsum annmörkum á framkvæmd laga um lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda og reglum um óréttmæta skilmála í neytendasamningum sem voru innleiddar að nafninu til í 36. gr. a-d samningalaga, nr. 7/1936, með lögum nr. 14/1995. Því miður bera ofangreind frumvarpsdrög þess engin merki að tekið hafi verið mið af neinu sem þar kom fram og svo virðist sem fallið hafi verið alfarið frá fyrirhugaðri endurskoðun laga um lögbann og dómsmál til að vernda neytendur. Samtökin standa þó enn við allt sem kom fram í erindinu og ítreka hér með þau sjónarmið sem þar voru reifuð.

Með frumvarpsdrögum er lagt til að lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, lög um Neytendastofu og lög um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, verði sameinuð í ein markaðssetningarlög. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu felur það ekki í sér verulegar efnislegar breytingar frá gildandi lögum fyrir utan innleiðingu nýrra ákvæða sem leiða af breytingatilskipun 2019/2161/ESB. Þar sem frumvarpsdrögin eru nokkuð viðamikil er ekki auðvelt að greina nákvæmlega hversu vel það eigi við um öll efnisatriði þeirra. Hagsmunasamtök heimilanna leggja ekki gegn frumvarpsdrögum að því leyti sem þau eru til þess fallin að leiða af sér betri eða að minnsta kosti jafn góða neytendavernd og hingað til. Jafnframt telja samtökin mikilvægt að þetta verði haft í huga við framkvæmd hinna nýju laga og komi eitthvað í ljós sem felur í sér afturför eða mætti betur fara verði brugðist skjótt við því með viðeigandi úrbótum á löggjöfinni.

Eftirfarandi eru nánari athugasemdir samtakanna við tiltekin atriði í frumvarpsdrögum.

10. gr. Veruleg röskun á fjárhagslegri hegðun

Með 1. mgr. 10. gr. er gildissvið bannreglna 4.-9. gr. í raun afmarkað við viðskiptahætti sem geta raskað verulega fjárhagslegri hegðun neytenda. Eðlilegra væri að slík afmörkun kæmi fram á undan þeim ákvæðum sem hún á við um, til dæmis í upphafi II. kafla, frekar en á eftir þeim.

16. gr. Óháfilegir samningsskilmálar

Lengi vel var málum blandað hvort Neytendastofa hefði heimild samkvæmt lögum til að hafa eftirlit með skilmálum í neytendasamningum. Það er því mikið fagnaðarefni að lagt sé til að tekið verði upp sérstakt allsherjarréttarlegt ákvæði um óháfilega samningsskilmála sem falli þar með ótvírátt undir eftirlit Neytendastofu. Hagsmunasamtök heimilanna gera þó athugasemd við hugtakið “óháfilegir” í þessu sambandi. Af umfjöllun í greinargerð má ráða að í raun sé átt við það sem kallast “óréttmætir” skilmálar í Tilskipun 93/13/EBE og “ósanngjarnir” skilmálar í samningalögum. Í stað þess að búa til enn eitt orð yfir sama fyrirbærið væri betra að hafa þessa hugtakanotkun samræmda.

Í skýringum við 16. gr. kemur fram að ákvæðið sé allsherjarréttarlegs eðlis og hafi ekki sjálfkrafa áhrif á samningssamband atvinnurekenda og neytenda að einkarétti. Ákvæðinu verði þannig ekki beitt til að víkja til hliðar löggerningum, hvorki í heild né hluta eða breyta þeim. Það séu dómstólar sem geta vikið til hliðar eða breytt samningsskilmálum löggerninga í ákveðnum tilvikum, skv. 36. og 36. gr. a.-d. samningalaga. Þetta samræmist ekki vel þeirri umfjöllun í kafla 4.8 greinargerðarinnar um óháfilega skilmála þar sem er réttilega bent á að málaferlum fylgi oftast nær óhagræði og neytendur hafi almennt ekki tíma, þekkingu eða fjármagn til að höfða dómsmál þegar undirliggjandi hagsmunir svara ekki kostnaði. Þess vegna hafi verið talið mikilvægt að til staðar séu almenn úrræði til að stöðva og koma í veg fyrir að ósanngjarnir samningsskilmálar séu notaðir í neytendasamningum. Einnig verður að benda á að hvorki dómstólar né stjórnvöld hafa heimild til þess að breyta skilmálum samninga neytendum í óhag heldur aðeins að víkja óréttmætum skilmálum til hliðar og skal samningurinn þá að kröfu neytanda gilda að öðru leyti án breytinga verði hann efndur án skilmáls.

Jafnframt segir í skýringum við 16. gr. að leggja skuli til grundvallar að samningsskilmálar sem brjóta gegn ófrávíkjanlegum ákvæðum laga eða víkja frá meginreglum laga sem binda samningsaðila, séu óháfilegir gagnvart neytendum og brjóti gegn ákvæðinu. Hagsmunasamtök heimilanna eru þessu sammála en vilja benda á að mikið hefur skort á slíkan skilning í framkvæmd á sviði neytendaréttar hingað til. Nýlegt dæmi má finna í dómi Hæstaréttar í máli nr. 37/2022 sem staðfesti þá niðurstöðu Landsréttar að þrátt fyrir að skilmáli lánssamnings bryti klárlega í bága við lög um neytendalán, yrði honum ekki vikið til hliðar heldur væri neytandinn engu að síður bundinn við hann. Meðal annars þar sem í ákvæðinu sem brotið var gegn kæmi ekkert fram um afleiðingar brots gegn því. Þetta fer þvert gegn því sjónarmiði að skilmálar sem brjóta gegn lögum séu þar með óréttmætir.

Eins og EFTA dómstóllinn áréttaði í ráðgefandi álitum í málum E-25/13 og E-27/13 ber aðildarríkjum EES samkvæmt 1. mgr. 6. gr. Tilskipunar 93/13/EBE að tryggja að óréttmætir skilmálar í samningum við neytendur séu ekki bindandi fyrir þá. Hagsmunasamtök heimilanna telja því ekki vera nógu langt gengið í 16. gr. frumvarpsdraganna að leggja einungis bann við notkun samningsskilmála sem eru óháfilegir (þ.e. óréttmætir) gagnvart neytendum, heldur verði einnig að kveða skýrt á um að óheimilt sé að beita eða bera fyrir sig slíkum skilmálum í samningum sem þegar hafa verið gerðir.

21. gr. Neytendastofa

Með 21. gr. er lagt til að Neytendastofa verði sjálfstæð stofnun sem muni heyra stjórnarfarslega undir ráðherra en almennt ekki lúta fyrirmælum ráðherra, með því markmiði að styrkja stofnunina og málaflokkinn í heild sinni. Hagsmunasamtök heimilanna benda á að ekki er nóg að slíkt sjálfstæði sé tryggt í orði heldur þarf einnig að tryggja það í verki með nægilegri fjármögnun stofnunarinnar, líkt og kom fram í ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA nr. 34/17 um fjármögnun Persónuverndar.

22. gr. Eftirlit

Með 3. mgr. 22. gr. er lagt til það nýmæli að sá sem beinir erindi til Neytendastofu teljist ekki aðili máls sem stofnunin ákveður að taka til rannsóknar, en það felur í sér undantekningu frá meginreglu stjórnsýslulaga um málsaðild. Hagsmunasamtök heimilanna hafa í allnokkur skipti beint kvörtunum til Neytendastofu og átt aðild að málum sem stofnunin hefur tekið til meðferðar á grundvelli þeirra og hefur það reynst vel að geta þannig tekið þátt í málsmeðferðinni og geta jafnframt borið niðurstöður Neytendastofu í þeim undir áfrýjunarnefnd neytendamála. Samtökin leggjast því gegn því að alfarið verði girt fyrir slíka málsaðild. Þess í stað leggja samtökin til að Neytendastofu verði veitt heimild eins og sú sem Umboðsmaður Alþingis hefur til að ákveða að taka mál til rannsóknar sem frumkvæðismál eða sem kvörtunarmál með aðild kvartanda. Ekki síst þegar um er að ræða kvartanir frá samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda, enda leiðir af 11. gr. Tilskipunar 2005/29/EB að slík samtök eigi að geta skotið óréttmætum viðskiptaháttum til úrskurðar þar til bærra stjórnvalda.

29. gr. Sáttaumleitan og leiðbeinandi reglur

Hagsmunasamtök heimilanna leggjast ekki gegn því að Neytendastofa fái sérstaka heimild til að leiða mál til lykta með sáttaumleitan. Aftur á móti mælast samtökin til þess að í slíkum tilfellum skuli gera niðurstöður sáttar opinberar, svo sem með ákvörðun eins og í samkeppnismálum eða með birtingu gagnsæistilkynningar líkt og tíðkast af hálfu fjármálaeftirlitsins. Slík birting niðurstaðna sem ella kæmu hvergi fram getur haft upplýsingagildi fyrir neytendur og verið til þess fallin að veita aðilum á sviði neytendaverndar þýðingarmiklar vísbendingar um þróun mála á sviði neytendaréttar.

34. gr. Bann, skaðabætur og hæfilegt endurgjald

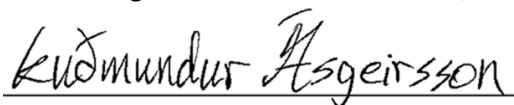
Með 5. mgr. 34. gr. er kveðið á um að sá sem á lögvarinna hagsmuna að gæta geti höfðað dómsmál til að fá bann lagt við háttsemi og/eða dæmda eða viðurkennda kröfu um skaðabætur eða hæfilegt endurgjald. Með vísan til 11. gr. Tilskipunar 2005/29/EB telja Hagsmunasamtök heimilanna mikilvægt að samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda geti einnig höfðað dómsmál til að fá bann lagt við óréttmætri háttsemi eða skilmálum og jafnframt leita viðurkenningar á bótaskyldu eða skyldu til að gera aðrar úrbætur, fyrir hönd þeirra neytenda sem hafa orðið fyrir tjóni af slíku. Samtökin hafa ítrekað mátt sæta því að málum á þeirra vegum hafi verið vísað frá vegna þess að samtökin sjálf skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn um viðkomandi álitaefni. Þess vegna er mikilvægt að slík heimild verði ekki háð skilyrðinu um lögvarða hagsmuni þegar samtök sem gæta heildarhagsmuna eiga í hlut, eða tekið verði sérstaklega fram að þau teljist hafa lögvarða hagsmuni af slíkri málshöfðun.

Um framangreind sjónarmið er að lokum vísað nánar til hins fyrrnefnda bréfs Hagsmunasamtaka heimilanna til menningar- og viðskiptaráðuneytisins dags. 31. október 2022 auk greinargerðar með frumvarpi á þskj. 153 í 153. máli 154. löggjafarþings sem á rætur að rekja til samtakanna.

- 0 -

Virðingarfyllt,

f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,



Guðmundur Ásgeirsson, varaformadur@heimilin.is