

Dómsmálaráðuneytið  
Sölvhólgata 7  
101 Reykjavík

Hagsmunasamtök  
Heimilanna



21. mars 2019

**Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um mál nr. S-82/2019 í samráðsgátt stjórnvalda**

*Frumvarp til laga um breytingu á lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. (lögbann á tjáningu)*

Hagsmunasamtök heimilanna eru í meginatriðum hlynnt þeim tilgangi frumvarps þessa að styrkja tjáningarfrelsi, án þess þó að tekin hafi verið sérstök afstaða til þeirrar útfærslu sem kemur fram í frumvarpinu eða hvort aðrar leiðir gætu verið til þess fallnar að ná sama markmiði.

Aftur á móti vilja samtökin mælast til þess að gerð verði ákveðin breyting eða viðbót við frumvarpið, en tillaga þess efnis er á meðfylgjandi fylgiskjali. Þar er um að ræða ákvæði sem lagt er til að bætist við lög nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl. í því skyni að skýra nánar tiltekin atriði varðandi framkvæmd þeirra laga sem fram að þessu hafa staðið í vegi fyrir því að lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda samkvæmt lögum nr. 141/2001 geti náð fram að ganga.

Þegar reynt hefur á lögbannsræði til að vernda heildarhagsmuni neytenda fyrir dómstólum, hefur slíkum kröfum hingað til verið hafnað með vísan til 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990, þar sem dómstólar hafa talið að réttur einstakra neytenda til skaðabóta vegna brota gegn hagsmunum þeirra sé nægilega tryggður. Með því er hins vegar farið þvert gegn þeim megin tilgangi tilskipana 98/27/EB og 2009/22/EB, að stöðva og hindra áframhaldandi brot gegn reglum á sviði neytendaverndar.

Samtökin telja því brýnt að áréttu skilvirka framkvæmd umræddra tilskipana, og kveða skýrt á um það í lögum nr. 31/1990 að ákvæði 3. mgr. 24. gr. þeirra og þar með einstaklingsbundinn réttur neytenda til skaðabóta, standi ekki í vegi fyrir því að lagt verði á lögbann til að stöðva og hindra áframhaldandi háttsemi sem brýtur gegn þeim reglum sem ætlað er að vernda heildarhagsmuni neytenda. Nánari skýringar við þessa tillögu samtakanna koma fram í meðfylgjandi tillögu, auk þess sem vísað er til umsagnar samtakanna um 63. mál á 148. löggjafarþingi (lögbann á miðlun fjölmiðils).

- 0 -

Virðingarfyllst,  
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,

Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formadur@heimilin.is

Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

Samráðsgátt stjórnvalda  
mál nr. S-82/2019

## Breytingartillaga

við frumvarp til laga um breytingu á lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990, með síðari breytingum (lögbann á tjáningu).

Frá Hagsmunasamtökum heimilanna.

Á undan 1. gr. frumvarpsins komi ný grein svohljóðandi:

Við 24. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Skilyrði 3. mgr. eiga þó ekki við um lögbann til verndar heildarhagsmunum neytenda samkvæmt lögum nr. 141/2001.

### Athugasemdir við breytingartillögu þessa.

Tilgangur breytingartillögu þessarar er að skerpa á tilteknu ákvæði í umræddum lögum sem hefur vegna rangrar túlkunar þess staðið í vegi fyrir skilvirkri framkvæmd þeirra reglna sem tilskipanir 98/27/EB og 2009/22/EB kveða á um, í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum.

#### Tilskipun Ráðsins 93/13/EBE

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

Meðal þess sem 7. gr. tilskipunarinnar kveður á um er að aðildarríkin skuli tryggja, í þágu neytenda og samkeppnisaðila, að til séu réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í samningum seljenda eða veitenda við neytendur. Þar á meðal ákvæði sem einstaklingar eða samtök, með réttmæta hagsmuni samkvæmt landslögum til að vernda neytendur, geti nýtt sér til aðgerða landslögum samkvæmt fyrir dómstólum eða þar til bærum stjórnarsýslustofnunum til að fá úr því skorið hvort skilmálar, sem eru ætlaðir til almennrar notkunar, eru óréttmætir, og geti þannig beitt videigandi 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.

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

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

Samkvæmt 1. gr. tilskipunarinnar er tilgangur hennar sá að samræma lög og stjórnisýslufyrirmæli 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 stjórnisýslu 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 fyrir getur um í 1. gr.

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

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

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

Einnig kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu að tilskipunin geri þær lágmarkskröfur til aðildarríkjanna að þau veiti aðgang að þeim stjórnvöldum og dómstólum sem séu bærir til þess með skjóttum 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 ólögmetum athöfnum og þar með brotum á ákvæðum þeirra tilskipana sem frumvarpið taki til.

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

### Framkvæmd reglna um lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda

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

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

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

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

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um beitingu tilskipunar 98/27/EB (COM/2008/0756) segir í 5. málsgrein að tilgangur lögbannssúrræðisins sé sá að gera kleift að stöðva ólögsmæta viðskiptahætti til að vernda heildarhagsmuni neytenda, án tillits til þess hvort og hvaða tjón hefði orðið af völdum þeirra. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um innleiðingu tilskipunar 2009/22/EB (COM/2012/0635 FINAL) segir jafnframt í kafla 3.3 að lögbannssúrræði samkvæmt reglum tilskipunarinnar sé óháð

réttindum einstakra neytenda sem hafi orðið fyrir tjóni til þess að sækja sér skaðabætur fyrir það tjón. Sambærileg afstaða kom einnig fram dómi Evrópudómstólsins í sameinuðum málum C-154/15, C-307/15 og C-308/15. Er því ljóst að lögvarin réttindi einstakra neytenda mega ekki hindra lögbann til verndar heildarhagsmunum þeirra, heldur þarf einnig að vera hægt að grípa til slíkra úrræða á allsherjarréttarlegum grundvelli.

### Markmið og tilgangur

Vegna þeirra hnökra í dómaframkvæmd sem staðið hafa í vegi fyrir skilvirkri beitingu ákvæða tilskipunar 98/27/EBE og 2009/22/EB sbr. 7. gr. tilskipunar 93/13/EBE hér á landi, er nauðsynlegt til glöggvunar og skýringar á viðhlítandi reglum um lögbann til verndar heildarhagsmunum neytenda að kveða skýrar á um að einkaréttarlegir hagsmunir skuli ekki standa í vegi fyrir því að slíkt lögbann nái fram að ganga, þegar markmið þess er að stöðva brot gegn reglum sem ætlað er að vernda neytendur almennt. Tilgangur þessarar tillögu er að kveða með ótvíræðum hætti á um skilvirka framkvæmd umræddra tilskipana og uppfylla þannig skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum.