

SKÝRSLA

starfshóps á vegum viðskiptaráðherra
um heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku o.fl.

Desember 2007

EFNISYFIRLIT

Samantekt	4
-----------------	---

I. HLUTI SKIPUN OG AFRAKSTUR STARFSHÓPS UM HEIMILDIR FJÁRMÁLAFYRIRTÆKJA TIL GJALDTÖKU O.FL.

1. Skipun	6
2. Verkefni	6

II. HLUTI TILLÖGUR

1. Tillögur að breytingum á ákvæðum laga nr. 121/1994 um neytendalán	9
2. Tillögur að lagaákvæðum er varða heimildir til gjaldtöku vegna innlánsreikninga	10
3. Tillaga um afnám óvalkvæðra seðilgjalda og skilyrði annarra fylgikrafna	11
4. Tillaga um framhaldserindisbréf að því er varðar lögfestingu frekari reglna um notkun rafrænna greiðslukerfa	14

III. HLUTI LAGAUMHVERFI: HEIMILDIR FJÁRMÁLAFYRIRTÆKJA TIL GJALDTÖKU

1. Eftirlit með fjármálastarfsemi og réttarúrræði	15
<u>1.1 Starfsleyfi og viðskiptahættir fjármálafyrirtækja</u>	
a) Starfsleyfisskyld starfsemi	
b) Góðir viðskiptahættir og venjur	
<u>1.2. Fjármálaeftirlitið</u>	
<u>1.3. Neytendastofa og talsmaður neytenda</u>	
a) Neytendastofa og áfrýjunarnefnd neytendamála	
b) Talsmaður neytenda	
<u>1.4. Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki</u>	
2. Eftirlit með skilmálum í bankþjónustu og óréttmætum viðskiptaháttum	17
<u>2.1. Lög nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins</u>	
a) Gildissvið og eftirlit með framkvæmd laganna	
b) Eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum	
c) Eftirlit með gagnsæi markaðarins	
d) Upplýsingaskylda gagnvart Neytendastofu vegna athugunar einstakra mála	
<u>2.2. Skýrsla Norðurlandaráðs um skilmála í bankþjónustu frá 2002</u>	
3. Samningsfrelsið, ógildingarreglur samningalaga og staðlaðir samningsskilmálar	21
<u>3.1. Lög nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga</u>	
a) Meginreglan um samningsfrelsi	
b) Ógildingarregla 36. gr. laganna	
c) Sérákvæði 36. gr. a.-d. laganna um stöðluð samningsákvæði	
d) Ákvæði 40. gr. a. laganna	
<u>3.2. Staðlaðir samningsskilmálar</u>	
4. Lög nr. 121/1994 um neytendalán	24
<u>4.1. Innleiðing Evróputilskipana um neytendalán</u>	
<u>4.2. Gildissvið og skilgreiningar</u>	
<u>4.3. Ófrávikjanleg ákvæði</u>	

4.4. Samningur um yfirdráttarheimild

4.5. Upplýsingaskylda lánveitanda: II. kafli laganna

- a) Formkröfur til lánessamninga
- b) Upplýsingagjöf við samningsgerð
- c) Útreikningur á lántökukostnaði og árlegri hlutfallstölu kostnaðar
- d) Lántökukostnaður og vextir skulu tilgreindir í lánessamningi
- e) Upplýsingaskylda samkvæmt lögnum skal fullnægt, að viðlagðri bótaábyrgð

4.6. Heimild neytanda til greiðslu fyrir gjalddaga: III. kafli laganna

4.7. Viðskiptaráðherra fer með framkvæmd laganna

4.8. Eftirlit með framkvæmd laganna

5. Fjarsala á fjármálaþjónustu, rafræn viðskipti og önnur rafræn þjónusta 27

5.1. Lög nr. 33/2005 um fjarsölu á fjármálaþjónustu

- a) Innleiðing tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2002/65/EB
- b) Gildissvið og skilgreiningar
- c) Ófrávikjanleg ákvæði
- d) Upplýsingaskylda þjónustuveitanda: II. kafli laganna
- e) Réttur til að falla frá fjarsölusamningi: III. kafli laganna
- f) Óumbeðin þjónusta
- g) Eftirlit með framkvæmd laganna

5.2. Lög nr. 30/2002 um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu

- a) Innleiðing tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins um rafræn viðskipti 31/2000/EB
- b) Gildissvið
- c) Rafrænir samningar
- d) Upplýsingaskylda vegna rafrænnar þjónustu
- e) Eftirlit með rafrænni þjónustu

6. Samkeppnislög 31

7. Lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu 31

8. Þróun löggjafar á Norðurlöndunum 31

8.1. Inngangur

8.2. Norsk lög um samninga um fjármálaþjónustu o.fl.

8.3. Dönsk reglugerð um góða viðskiptahætti fjármálafyrirtækja

8.4. Sænsk skýrsla um staðlaða samningsskilmála um fjármálaþjónustu frá 2007

9. Þróun landsréttar 34

9.1. Inngangur

9.2. Álit nefndar um réttindi og skyldur í viðskiptum neytenda við fjármálafyrirtæki frá 2004

- a) Hlutverk nefndarinnar
- b) Helstu niðurstöður

9.3. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/29/EB

9.4. Innheimtukostnaður

10. Tillögur starfshópsins að bættu lagaumhverfi: De lege ferenda 35

10.1. Almenn atriði

- a) Þörf á skýrara lagaumhverfi
- b) Upplýsingagjöf/gagnsæi
- c) Nauðsyn þess að eftirlit með stöðluðum samningsskilmálum (þ.m.t. um gjaldtöku) sé virkt

10.2. Innlán

10.3. Neytendalán

- a) Upplýsingagjöf/gagnsæi
- b) Uppgreiðslugjald
- c) FIT kostnaður

SAMANTEKT

Hinn 29. ágúst 2007 skipaði viðskiptaráðherra starfshóp til að gera úttekt á lagaumhverfi að því er varðar viðskipti neytenda og banka í ljósi nútímavíðskiptahátta, einkum með tilliti til gjaldtöku fjármálafyrirtækja fyrir þjónustu í starfsemi sinni og rafrænna greiðslukerfa, s.s. vegna debet- og kreditkortafærslna. Samkvæmt skipunarbréfi var starfshópnum ætlað að skila viðskiptaráðherra skýrslu, og eftir atvikum drögum að lagafrumvarpi, fyrir 1. janúar 2008. Starfshópurinn fundaði alls 10 sinnum, á tímabilinu september–desember 2007. Afraksturinn af vinnu hópsins gefur að líta í skýrslu þessari.

Í **I. hluta** skýrslunnar er í grófum dráttum gerð grein fyrir skipun og viðfangsefni starfshópsins.

Í **II. hluta** er gerð grein fyrir afrakstrinum af vinnu starfshópsins (tillögur) og í **III. hluta** (úttekt á lagaumhverfinu að því er varðar heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku) er m.a. að finna nánari skýringar á tillögum starfshópsins um neytendalán og innlán.

Í íslenski löggjöf er ítarlega kveðið á um réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja og neytenda í tengslum við verðbréfavíðskipti, en minna ber á lagaákvæðum um réttindi og skyldur í öðrum tegundum fjármálaþjónustu, s.s. í hefðbundinni bankaþjónustu. Þetta misræmi er raunar enn meira áberandi eftir gildistöku nýlegrar verðbréfalöggjafar, hinn 1. nóvember sl., vegna innleiðingar svokallaðrar MiFID tilskipunar. Í skýrslunni er ekki vikið sérstaklega að nýju lagaumhverfi að því er varðar heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku í tengslum við verðbréfavíðskipti, enda lítil reynsla komin á framkvæmd laganna.

Starfshópnum var ætlaður skammur tími til úttektarinnar og afmörkun verkefnisins þ.a.l. nauðsynleg. Úttektin snýr því að mestu leyti að hefðbundinni bankaþjónustu. Þeir helstu þjónustuþættir sem úttektin miðast við, og telja má hefðbundna fyrir meðalneytandann, eru eftirtaldir: Lán (neytendalán), innlán, greiðslukortþjónusta, greiðsluþjónusta, heimabanki, hraðbanki og millifærslur.

Helstu niðurstöður:

Starfshópurinn er sammála um að bæta megi íslenskt lagaumhverfi er snýr að réttindum og skyldum í fjármálaþjónustu frá því sem nú er. Lagaákvæði um heimildir til gjaldtöku eiga þó ekki erindi í sérstaka afmarkaða löggjöf úr samhengi við annað. Gjaldtökuákvæði eru einna mikilvægustu atriðin sem neytandi tekur tillit til við samanburð á þjónustu. Fjárhæð gjalda er ennfremur grundvallaratriði í samkeppni. Upplýsingagjöf og gagnsæi í viðskiptum fjármálafyrirtækja gagnvart neytendum er að mati starfshópsins lykilatriði varðandi heimildir til gjaldtöku vegna ólíkra þjónustuþátta.

Forsenda þess að tryggja virka neytendavernd er öflugt og virkt eftirlit. Mikilvægt er að neytendur leiti réttar síns þegar tilefni er til, en aðhald stjórnvalda með viðskiptaháttum fjármálafyrirtækja er ekki síður mikilvægt. Af úttekt skýrslu þessarar á lagaumhverfi má ljóst vera að við setningu laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins og laga nr. 121/1994 um neytendalán var gert ráð fyrir setningu nánari reglna á grundvelli laganna og virkara eftirliti með framkvæmd þeirra en raunin hefur orðið. Stjórnvöld hafa m.ö.o. nú þegar nokkuð ríkar heimildir til nánari útfærslu lagaákvæða sem ætlað er að tryggja rétt neytenda gagnvart óréttmætum viðskiptaháttum og nauðsynleg tæki til að tryggja rétta framkvæmd gildandi laga. Að mati starfshópsins er brýnt að fyrrgreindar heimildir og tæki verði nýtt til fullnustu, svo sem gildandi lög gera ráð fyrir.

Lög nr. 121/1994 um neytendalán standa að mati starfshópsins að miklu leyti fyrir sínu. Lagt er til að lögfestar verði neðangreindar breytingar á lögum nr. 121/1994, er varða heimildir til gjaldtöku (sjá 1. kafla II. hluta skýrslunnar):

- Ný 3. mgr. 3. gr. um innheimtu kostnaðar vegna óheimils yfirdráttar (þ.e. svokallaður FIT kostnaður). Gjaldtakan skal eiga stoð í samningi og kostnaðurinn vera hóflegur og endurspeglar kostnað vegna yfirdráttarins.
- Ný 3. mgr. 6. gr. um upplýsingaskyldu lánveitanda um fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá sem neytanda eru ekki til hagsbóta með hæfilegum fyrirvara.
- Ný 16. gr. a. um uppgreiðslugjald. Gjaldtakan skal eiga stoð í samningi og lánveitandi getur ekki krafist uppgreiðslugjalds ef ástæða uppgreiðslu er gjaldfelling af hans hálfu. Lánveitanda skal vera óheimilt að krefjast greiðslu uppgreiðslugjalds af eftirstöðvum láns í íslenskum krónum með breytilegum vöxtum sem greitt er upp fyrir þann tíma sem umsamin er, ef upphaflegur höfuðstóll lánsins er að jafnvirði 50 milljónir króna eða minna. Í þeim tilvikum sem heimilt er að semja um uppgreiðslugjald má fjárhæð gjaldsins að hámarki vera það tjón sem lánveitandi verður fyrir vegna uppgreiðslunnar. Ef kveðið er á um heimild til endurskoðunar vaxta í lánsamningi með föstum vöxtum skal miða útreikning uppgreiðslugjalds við tímann fram að næsta endurskoðunardegi vaxta. Ráðherra skal setja nánari reglur um útreikning á tjóni vegna uppgreiðslu.

Um notkun innlánsreikninga, meðferð greiðslukorta og millifærslur er lítið fjallað í settum lögum og óskipulega. Starfshópurinn er þeirrar skoðunar að tímabært sé að setja lög á þessu sviði. Heildstætt og aðgengilegt samansafn reglna er varða réttindi og skyldur í hefðbundnum banka- og viðskiptum, þ.m.t. um heimildir til gjaldtöku, væri að mati starfshópsins vel til þess fallið að auka gagnsæi löggjafar á þessu sviði gagnvart almenningi. Í skýrslunni greinir tillögur starfshópsins að lagaákvæðum er varða heim-

ildir til gjaldtöku vegna innlánsreikninga og fjármálaþjónustu tengdri slíkum reikningum (sjá 2. kafla II. hluta skýrslunnar). Ekki er um tillögu að heildarlöggjöf um innlánsreikninga að ræða.

Í tillögu starfshópsins um afnám óvalkvæðra seðilgjalda og skilyrði annarra fylgikrafna er tekið á seðilgjöldum og öðrum fylgikröfum sem fyrirtæki og aðrir kröfuhafar krefja neytendur um með aðstoð innheimtakerfis banka og sparisjóða, þannig að bankar og sparisjóðir eru milliliðir. Litið er svo á að eðlilegt sé að sá sem óskar eftir tiltekinni þjónustu greiði fyrir þá þjónustu. Í þessu tilviki felur það sjónarmið í sér að sá, sem óskar eftir því við banka eða sparisjóð að fá að nýta innheimtakerfi þeirra, til þess að gera neytendum kleift að greiða tiltekna kröfu greiði þann kostnað sem því fylgir. Tillagan felur því í sér að bankar og sparisjóðir muni framvegis ekki bjóða fyrirtækjum eða öðrum kröfuhöfum upp á að bæta fylgikröfum við aðalkröfu gagnvart neytendum nema með þeim skilyrðum sem tillagan felur í sér (sjá 3. kafla II. hluta skýrslunnar).

Með þessari tillögu, sem ætlað er að innleiða réttarbætur til handa neytendum, lítur starfshópurinn m.a. til þess, auk annarra röksemda sem raktar eru í skýrslunni, að bent hefur verið á að seðilgjöld fari í bága við sett lagaákvæði sem eiga að tryggja neytendum þann rétt að fá reikning yfir viðskipti sín án endurgjalds. Þá hefur því verið haldið fram, til samræmis við meginreglur samningaréttar, að kröfuhafar geti ekki krafist um seðilgjöld til viðbótar við kaupverð fyrir hlut eða þjónustu, nema um það hafi verið samið sérstaklega, og að þessi regla eigi stöð í settum lögum. Meirihluti starfshópsins telur að taka gjalds fyrir seðil í þeim mæli sem tíðkast hefur feli í raun í sér sniðgöngu á framangreindum lögvörðum rétti neytenda til þess að fá reikning án þess að greiðsla komi fyrir og auk þess sé mjög hæpið að taka sérstakt viðbótargjald fyrir greiðslu á gjalddaga. Þörf er á að leiðrétta þá framkvæmd sem tíðkast hefur varðandi töku seðilgjalda og annars aukakostnaðar og nauðsynlegt er að fræða kröfuhafa almennt um heimildir þeirra í þessum efnum og koma þannig til leiðar að verklag/aðferðir við innheimtu krafna verði í samræmi við gildandi rétt. Starfshópurinn leggur til að þeir aðilar sem mál þetta snertir komist að samkomulagi um málið. Þar sem stór hluti viðskiptalífsins byggir á innheimtu krafna í gegnum innheimtakerfi banka og sparisjóða er nauðsynlegt að auk banka komi að gerð slíks samkomulags t.d. Samtök atvinnulífsins og aðildarsamtök þeirra og aðrir aðilar sem viðskiptaráðuneytið telur þörf á að taki þátt í slíkri vinnu. Hluti starfshópsins telur að það væri til bóta að því er seðilgjöld og annan viðbótarkostnað varðar, að skýra einstök ákvæði laga, t.d. laga um þjónustukaup og neytendakaup.

Í skipunarbréfi starfshópsins er sérstaklega tilgreint að hugað skuli að innheimtukostnaði við úttekt á lagaumhverfi er varðar heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku. Í ljósi þess að viðskiptaráðherra hefur lagt fram frumvarp til innheimtulaga á Alþingi (þingskjal 506) verður ekki fjallað sérstaklega um innheimtukostnað í skýrslunni, enda er litið svo á að frumvarp til innheimtulaga taki til vanskilagjalda.

Sökum hins þrönga tímaramma, sem hópnun var ætlaður til úttektarinnar, var snemma ljóst að drög yrðu ekki tilbúin að heildstæðu lagafrumvarpi um rafræn greiðslukerfi í árslok. Þar að auki er um afar sérhæft svið að ræða og ljóst að nauðsynlegt er að gera ítarlega úttekt á tæknilegum hluta rafrænna greiðslukerfa, með fulltingi þar til bærra sérfræðinga. Því leggur starfshópurinn til að um framhaldserindisbréf verði að ræða, að því er þennan þátt varðar (sjá 4. kafla II. hluta skýrslunnar). Í skýrslunni er þó gerð grein fyrir tilteknum grundvallaratriðum er varða notkun rafrænna greiðslukerfa, sem eiga að mati starfshópsins fullt erindi í löggjöf: Reglur um notkun og misnotkun greiðslukorta, reglur um notkun innlánsreikninga og skýrleiki reikningsyfirlita vegna greiðslukortafærslna. Með notkun rafrænna greiðslukerfa er í skýrslu þessari m.a. átt við notkun greiðslukorta, heimabanka og hraðbanka.

I. HLUTI

STARFSHÓPUR UM HEIMILDIR FJÁRMÁLAFYRIRTÆKJA TIL GJALDTÖKU O.FL.

1. Skipun

Hinn 29. ágúst sl. skipaði viðskiptaráðherra starfshóp til að gera úttekt á lagaumhverfi að því er varðar viðskipti neytenda og banka í ljósi nútímavíðskiptahátta, einkum með tilliti til gjaldtöku fjármálafyrirtækja fyrir þjónustu í starfsemi sinni og rafrænna greiðslukerfa, s.s. vegna debet- og kreditkortafærslna.

Í starfi sínu skyldi starfshópurinn yfirfara lög og reglur er lúta að heimildum fjármálafyrirtækja til gjaldtöku. Sérstaklega skyldi hugað að ýmsum gjöldum sem fjármálafyrirtæki krefjast fyrir þjónustu sína og forsendum þeirra, s.s. greiðslum ef neytendur fara yfir á reikningum sínum (þ.e. svokallaður FIT-kostnaður eða kostnaður vegna færsluskrár innistæðulausra tékka), seðilgjöldum, innheimtukostnaði og kostnaði við greiðslukort. Starfshópnum var ennfremur falið það hlutverk að meta hvort ástæða væri til að lögfesta frekari reglur um notkun rafrænna greiðslukerfa.

Samkvæmt skipunarbréfi var starfshópnum ætlað að skila viðskiptaráðherra skýrslu, og eftir atvikum drögum að lagafrumvarpi, fyrir 1. janúar 2008.

Í starfshópnum áttu sæti eftirtaldir einstaklingar:

- Sigríður Rafnar Pétursdóttir, lögfræðingur í viðskiptaráðuneyti, formaður
- Axel Kristjánsson, hæstaréttarlögmaður
- Árný J. Guðmundsdóttir, lögfræðingur, tilnefnd af Fjármálaeftirlitinu
- Friðrik Halldórsson, framkvæmdastjóri hjá Kaupþingi, tilnefndur af Samtökum fjármálafyrirtækja
- Gísli Tryggvason, talsmaður neytenda
- Guðlaug B. Ólafsdóttir, lögfræðingur hjá Landsbanka Íslands hf., tilnefnd af Samtökum fjármálafyrirtækja
- Hildigunnur Hafsteinsdóttir, lögfræðingur, tilnefnd af Neytendasamtökunum
- Hjördís Björk Hjaltadóttir, lögfræðingur, tilnefnd af Neytendastofu

Í desember kom Margrét Sæmundsdóttir, hagfræðingur, til starfa í viðskiptaráðuneytinu og var formanni starfshópsins innan handar frá þeim tíma.

Starfshópurinn fundaði alls 10 sinnum, á tímabilinu september–desember 2007.

2. Verkefni

Að mati starfshópsins er verkefnið þrjúþætt:

- a) **Að yfirfara lög og reglur er lúta að heimildum fjármálafyrirtækja til gjaldtöku.**
- b) **Seðilgjöld telur starfshópurinn rétt að flokka og fjalla um sérstaklega.** Hér er átt við gjaldtöku, þegar fjármálafyrirtæki er milliliður innheimtu á grundvelli þjónustusamnings.
- c) **Að meta hvort ástæða sé til að lögfesta frekari reglur um notkun rafrænna greiðslukerfa.**

Afraksturinn af vinnu hópsins gefur að líta í skýrslu þessari, að því er varðar sérhvern ofangreindra þátta.

Fjármálafyrirtæki eru fyrirtæki sem fengið hafa starfsleyfi skv. 4. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, er mælir fyrir um að fjármálafyrirtæki geti fengið starfsleyfi sem viðskiptabanki, sparisjóður, lánaþyrirtæki, rafeyrisfyrirtæki, verðbréfafyrirtæki, verðbréfamíðlun og rekstrarfélag verðbréfasjóða. Heimildir annarra fyrirtækja til gjaldtöku, s.s. váttryggingafélaga, falla utan verkswiðs starfshópsins. Nánar er kveðið á um starfsheimildir fjármálafyrirtækja í IV. kafla laga nr. 161/2002.

Ný löggjöf um verðbréfavíðskipti tók gildi á Íslandi 1. nóvember sl., vegna innleiðingar svk. MiFID tilskipunar nr. 2004/39/EB (e. Markets in Financial Instruments Directive).¹ Hinar nýju reglur byggja ekki síst á sjónarmiðum um neytendavernd. Öfugt við verðbréfavíðskipti, ber lítið á lagaákvæðum um réttindi og skyldur á sviði hefðbundinnar bankaþjónustu í íslenskum rétti. Þetta misræmi er raunar enn meira áberandi í dag, eftir innleiðingu MiFID tilskipunarinnar. Í skýrslu þessari verður ekki vikið sérstaklega að nýju lagaumhverfi að því er varðar heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku í tengslum við verðbréfavíðskipti, enda lítil reynsla komin á framkvæmd laganna. Starfshópnum var ætlaður skammur tími til úttektarinnar og afmörkun verkefnisins þ.a.l.

.....

¹ Sjá einkum lög nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti. Ennfremur reglugerð nr. 995/2007 um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja, er geymir reglur um framkvæmd ákvæða II. kafla laga nr. 108/2007.

nauðsynleg. Úttektin snýr því að mestu leyti að hefðbundinni bankaþjónustu. Þeir helstu þjónustubættir sem úttektin miðast við, og telja má hefðbundna fyrir meðalneytandann, eru eftirtaldir: Lán (neytendalán), innlán, greiðslukortþjónusta, greiðsluþjónusta, heimabanki, hraðbanki og millifærslur.

Hugtakið *neytandi* er víða skilgreint í lögum. Sem dæmi má nefna að samkvæmt a-lið 4. gr. laga nr. 121/1994 um neytendalán er neytandi „einstaklingur sem á lánsviðskipti sem lög þessi ná til, enda séu þau ekki gerð í atvinnuskyni af hans hálfu“.²

Gjaldtaka í fjármálaþjónustu hefur m.a. verið flokkuð með eftirfarandi hætti:³

- a) Gjöld við upphaf þjónustu (s.s. kostnaður vegna stofnunar debetkortareiknings).
- b) Gjöld vegna brota á viðskiptaskilmálum (s.s. vegna óheimils yfirdráttar).

Gjaldtökuákvæði eru einna mikilvægustu atriðin sem neytandi tekur tillit til við samanburð á þjónustu. Fjárhæð gjalda er enn fremur grundvallaratriði í samkeppni. Upplýsingagjöf og gagnsæi í viðskiptum fjármálafyrirtækja gagnvart neytendum er að mati starfshópsins lykilatriði varðandi heimildir til gjaldtöku vegna ólíkra þjónustupáttá.

Umræða um gjaldtöku og gjaldskrár fjármálafyrirtækja er virk í þjóðfélaginu. Starfshópnum hafa t.a.m. borist fjölmargar ábendingar frá almenningi, þessu tengt, í kjölfar fréttu af skipun hans.

Í skipunarbréfi starfshópsins er víkið að *seðilgjöldum*, án frekari skilgreiningar. Átt er við gjaldtöku vegna innheimtu fjármálafyrirtækis fyrir hönd annars kröfuhafa, á grundvelli þjónustusamnings. Rétt þykir að taka seðilgjöld til sérstakrar athugunar í skýrslu þessari, í ljósi ábyrgðar fjármálafyrirtækja við gerð þjónustusamninga um innheimtu.

Engin lög hafa verið sett um *notkun greiðslukorta* á Íslandi, öfugt við t.d. Danmörku.⁴ Notkun greiðslukorta, þ.m.t. debetkorta, fellur ekki undir gildissvið tékkalaga. Reglur um notkun greiðslukorta eru að verulegu leyti ólögfestar á Íslandi, ólíkt því sem við á um tékka og önnur viðskiptabréf. Notkun greiðslukorts byggir á samningi fjármálafyrirtækis við viðskiptavin, en er jafnframt háð almennum reglum fjármunaréttarins.

Starfshópurinn er þeirrar skoðunar að tímabært sé að setja lög á þessu sviði. Í ljósi nútímaviðskiptahátta og þróunar löggjafar í Evrópu er æskilegt að skerpa á skilmálum um fjármálaþjónustu, þ.m.t. notkun greiðslukorta. Sökum hins þrönga tímaramma, sem hópnun var ætlaður til úttektarinnar, var þó snemma ljóst að drög yrðu ekki tilbúin að heildstæðu lagafrumvarpi um rafræn greiðslukerfi í árslok. Þar að auki er um afar sérhæft svið að ræða og ljóst að nauðsynlegt er að gera ítarlega úttekt á tæknilegum hluta rafrænna greiðslukerfa, með fulltingi þar til bærra sérfræðinga. Því leggur starfshópurinn til að um framhaldserindisbréf verði að ræða, að því er síðastnefndan þátt varðar. Í skýrslunni er þó gerð grein fyrir tilteknum grundvallaratriðum er varða notkun rafrænna greiðslukerfa, sem eiga að mati starfshópsins fullt erindi í löggjöf. Með notkun rafrænna greiðslukerfa er í skýrslu þessari m.a. átt við notkun greiðslukorta, heimabanka og hraðbanka.

.....
2 Hugtakið *neytandi* er skilgreint víðar, s.s. í lögum nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum, samkeppnislögum nr. 44/2005, lögum nr. 33/2005 um fjarsölu á fjármálaþjónustu, lögum nr. 48/2003 um neytendakaup og lögum nr. 42/2000 um þjónustukaup. Í þessu sambandi má jafnframt nefna flokkun viðskiptavina í almenna fjárfesta, fagfjárfesta og viðurkennda gagnaðila samkvæmt nýjum lögum um verðbréfavíðskipti, nr. 108/2007. Flokkunin ræður því hversu mikla réttarvernd viðskiptavinnur fær. Almennir fjárfestar njóta mestu verndar og allir einstaklingar (neytendur) teljast til almennra fjárfesta. Að vissum skilyrðum uppfylltum geta almennir fjárfestar þó óskað þess að teljast fagfjárfestar.

3 Skýrsla sænska fjármálaeftirlitsins (Finansinspektionen) og neytendastofu (Konsumentverket): Standardvillkor för finansjänster, dags. 31. ágúst 2007, bls. 22. Skýrslan er aðgengileg á vefsíðu Konsumentverket, nánar tiltekið á vefslóðinni: <http://www.konsumentverket.se/mallar/sv/pressmeddelande.asp?lngArticleId=5274&lngCategoryId=509>. Um skýrslu þessa er nánar fjallað í kafla 8.4., III. hluta.

4 Sjá lov om visse betalingsmidler nr. 1501/2004, sem eru aðgengileg á vefslóðinni: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=4752>.

II. HLUTI

TILLÖGUR

Í ljósi úttektar starfshópsins á lagaumhverfi að því er varðar viðskipti neytenda og banka, einkum með tilliti til gjaldtöku fjármála-fyrirtækja fyrir þjónustu í starfsemi sinni og rafrænna greiðslukerfa, er greinir í skýrslu þessari, gerir starfshópurinn eftirfarandi tillögur.

Það athugast að lagaákvæði um heimildir til gjaldtöku, upplýsingagjöf o.fl. eiga að mati starfshópsins ekki erindi í sérstaka af-markaða löggjöf úr samhengi við annað.

1. Tillögur að breytingum á ákvæðum laga nr. 121/1994 um neytendalán

Starfshópurinn er sammála um að bæta megi íslenskt lagaumhverfi að því er varðar réttindi og skyldur í fjármálaþjónustu, frá því sem nú er. Að því er varðar heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku og upplýsingagjöf gagnvart viðskiptavinum leggur starfs-hópurinn til að lögfestar verði neðangreindar breytingar á lögum nr. 121/1994 um neytendalán:

Lögfest verði nýtt ákvæði sem 3. mgr. 3. gr. laganna, svohljóðandi:

Fjármálafyrirtæki er ekki heimilt að innheimta kostnað vegna óheimils yfirdráttar ef slikt gjaldtaka á ekki stoð í samn-ingi. Kostnaður vegna óheimils yfirdráttar skal vera hóflegur og endurspeglar kostnað vegna yfirdráttarins.

Lagt er til að sambærilegt ákvæði verði lögfest í lög um notkun innlánsreikninga og greiðslukorta. Ákvæði 3. gr. laga nr. 121/1994 fjallar um samning um yfirdráttarheimild, en óheimill yfirdráttur kann að eiga sér stað þó svo að slíkum samningi sé ekki til að dreifa.

Lögfest verði nýtt ákvæði sem 3. mgr. 6. gr. laganna, svohljóðandi:

Upplýsa skal neytanda um fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá sem honum eru ekki til hagsbóta, með hæfilegum fyrirvara. Lánveitandi telst uppfylla skilyrði þessarar málsgreinar ef upplýsingar eru veittar með eftirfarandi hætti, að vali neytanda:

- a) skriflega, t.d. með reikningsyfirliti,
- b) á öðrum varanlegum miðli en pappír, eða
- c) í gegnum vefsíðu á vegum lánveitanda, enda hafi neytanda verið tilkynnt um veffang vefsetursins og hvar hægt sé að nálgast umræddar upplýsingar á vefsetrinu.

Lagt er til að í frumvarpi til laga verði skýrt nánar að við mat á því hvað sé hæfilegur fyrirvari í skilningi ákvæðisins beri að líta til efnis samnings milli aðila í hverju tilviki fyrir sig. Viðskiptavinur þarf að hafa ráðrúm til að taka afstöðu til þess hvort forsendur eru brostnar fyrir viðskiptum við viðkomandi fjármálafyrirtæki.

Ákvæðið taki ekki einungis til nýrra lánsamninga, heldur beri að gefa öllum neytendum, í viðskiptum við lánveitend-ur, færi á að velja á milli fyrrgreindra kosta.

Lögfest verði nýtt ákvæði sem 16. gr. a. laganna, svohljóðandi:

1. Lánveitanda er óheimilt að krefjast greiðslu uppgreiðslugjalds af eftirstöðvum láns í íslenskum krónum með breytilegum vöxtum sem greitt er upp fyrir þann tíma sem umsamin er, ef upphaflegur höfuðstóll lánsins er að jafnvirði 50 milljónir króna eða minna.
2. Lánveitandi getur ekki krafist uppgreiðslugjalds ef ástæða uppgreiðslu er gjaldfelling láns af hans hálfu.
3. Í þeim tilvikum sem heimilt er að semja um uppgreiðslugjald skal kveðið á um slíkt í lánsamningi. Tilgreina skal upplýsingar um hvernig uppgreiðslugjald er reiknað út og hvenær slíkur kostnaður fellur á.

- Í þeim tilvikum sem heimilt er að semja um uppgreiðslugjald má fjárhæð gjaldsins að hámarki vera það tjón sem lánveitandi verður fyrir vegna uppgreiðslunnar fyrir þann tíma sem umsaminn er. Ef kveðið er á um heimild til endurskoðunar vaxta í lánsamningi með föstum vöxtum skal miða útreikning uppgreiðslugjalds við tímann fram að næsta endurskoðunardegi vaxta. Ráðherra skal setja nánari reglur um útreikning á tjóni vegna uppgreiðslu.

Lagt er til að í frumvarpi til laga verði tekið fram að því er varðar 2. mgr., að miða beri við almennar reglur kröfu-réttar um gjaldfellingu.

2. Tillögur að lagaákvæðum er varða heimildir til gjalddöku vegna innlánsreikninga

Starfshópurinn er sammála um að bæta megi íslenskt lagaumhverfi að því er varðar réttindi og skyldur í fjármálaþjónustu, frá því sem nú er. Um notkun innlánsreikninga, meðferð greiðslukorta og millifærslur er lítið fjallað í settum lögum og óskipulega. Sem dæmi má nefna að í 3. gr. laga nr. 121/1994 um neytendalán er að finna sérreglur um samninga um yfirdráttarheimildir af tékkareikningum og ákvæði 113. og 114. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálaþjónustu geyma reglur er varða innlánsreikninga. Að mati starfshópsins er æskilegt að bæta úr þessu. Heildstætt og aðgengilegt samansafn reglna er varða réttindi og skyldur í hefðbundnum bankaviðskiptum, þ.m.t. um heimildir til gjalddöku, væri vel til þess fallið að auka gagnsæi löggjafar á þessu sviði gagnvart almenningi.

Starfshópurinn leggur fram neðangreindar tillögur að lagaákvæðum er varða heimildir til gjalddöku vegna innlánsreikninga og fjármálaþjónustu tengdri slíkum reikningum, en áréttar að ekki er um tillögur að heildarlöggjöf um innlánsreikninga að ræða. Ekki er t.d. gerður greinarmunur á ólíkum tegundum innlánsreikninga í tillögum þessum eða hugað að smíði sérákvæða vegna sérstakra sjónarmiða er kunna að eiga við um einstakar tegundir, s.s. orlofsreikninga.

ALMENN ÁKVÆÐI

Gildissvið:

Ákvæði þessa kafla gilda um samninga um innlán og notkun innlánsreikninga í fjármálaþjónustu. Um innlánsreikninga með yfirdráttarheimildum gilda jafnframt ákvæði laga (þessara) um lánsamninga⁵ (eða ákvæði laga um neytendalán).

Upplýsingagjöf á varanlegum miðli:

Þegar mælt er fyrir um skyldu fjármálaþjónustugæta til miðlunar upplýsinga og tilkynninga með skriflegum hætti í lögum þessum, má notast við annan varanlegan miðil en pappír, óski viðskiptavinur eftir því.

Samningsgerð á varanlegum miðli:

Þegar mælt er fyrir um skriflega samningsgerð um fjármálaþjónustu í lögum þessum, má notast við annan varanlegan miðil en pappír, óski viðskiptavinur eftir því, enda sé innihald samningsins aðgengilegt honum og tryggt sé að staðreyna megi að samningur hafi komist á. Um fjarsölusamninga fer samkvæmt lögum nr. 33/2005 um fjarsölu á fjármálaþjónustu.

Almennir skilmálar:

Almennir skilmálar fjármálaþjónustugæta um innlán og færslur á innlánsreikningum skulu vera aðgengilegir viðskiptavinum á afgreiðslustöðum og á vefsíðu þjónustugæta.

SAMNINGUR UM INNLÁNSREIKNING

Upplýsingaskylda fyrir samningsgerð:

Fjármálaþjónustugæta skal upplýsa viðskiptavini sína um ólíkar tegundir innlánsreikninga, sem þjónustugæta býður og veita leiðbeiningar við val á reikningi.

Lagt er til að í frumvarpi til laga skuli taka allan vafa af um það, að þessa skyldu megi uppfylla munnlega.

Áður en samningur kemst á við neytanda skal fjármálaþjónustugæta upplýsa hann um eftirfarandi:

- árlega nafnvexti,
- kostnað við að stofna, eiga, nota og loka innlánsreikningi og greiðslumiðlum sem tengjast honum,
- gjöld sem tengjast misnotkun innlánsreiknings og greiðslumiðla sem tengjast honum,
- reglur um notkun reiknings og greiðslumiðla sem tengjast honum,

.....
5 Þ.e. ef sett yrðu heildarlög um samninga um fjármálaþjónustu hér á landi, svo sem gert hefur verið í Noregi. Í einum og sama lagabálknum væri að finna kafla annars vegar um notkun innlánsreikninga, hins vegar um neytendalán (o.fl. eftir atvikum).

- e. tilkynningaskyldu þegar grunur leikur á að hætta geti verið á misnotkun reiknings eða greiðslumiðla,
- f. takmarkanir á uppsögn samnings og færslum af reikningi,
- g. ábyrgð og áhættu við notkun á reikningnum, s.s. óréttmæta notkun annarra á honum,
- h. tímamarkið sem vextir falla á.

Skriflegar upplýsingar samkvæmt 2. mgr. skulu vera aðgengilegar öllum viðskiptavinum fjármálafyrirtækis.

Samningur um innlánsreikning:

Samningur um innlánsreikning skal vera skriflegur. Í samningnum skal greina nafn, heimilisfang og kennitölu reikningseiganda og prókúruhafa.

Samningurinn skal innihalda allar þær upplýsingar er greinir í 2. mgr. ákvæðisins um upplýsingaskyldu fyrir samningsgerð. Í samningi við neytanda skal upplýst um réttarræði vegna viðskipta við fjármálafyrirtæki.

Upplýsingar sem fjármálafyrirtæki veitir samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins um upplýsingaskyldu fyrir samningsgerð, fyrir samningsgerð, skulu ávallt teljast hluti af samningnum.

Afhenda skal reikningseiganda afrit af samningi eða gera honum samninginn aðgengilegan með öðrum hætti. Fái reikningseigandi samninginn á öðrum varanlegum miðli en pappír á hann rétt á að fá samningsskilmálana á pappírformi hvenær sem er á samningstímanum óski hann eftir því.

Neytendastofu er heimilt að setja nánari reglur um efni samninga, framkvæmd og takmarkanir á skyldu til upplýsingagjafar samkvæmt ákvæðum þessa kafla laganna.

Breytingar á samningi um innlánsreikning:

Fjármálafyrirtækjum eru heimilar eftirfarandi breytingar, án samþykkis reikningseiganda:

- a. á vaxtastigi.
- b. hækkun gjalda vegna eignar og notkunar innlánsreiknings og greiðslumiðla.

Tilkynning um fyrirhugaðar einhliða breytingar á samningi:

Fjármálafyrirtæki skal tilkynna reikningseigendum skriflega um breytingar á samningsskilmálum, sem eru viðskiptavinum ekki til hagsbóta, með hæfilegum fyrirvara.

Lagt er til að í greinargerð verði skýrt nánar að við mat á því hvað sé hæfilegur fyrirvari í skilningi ákvæðisins beri að lita til efnis samnings milli aðila í hverju tilviki fyrir sig. Viðskiptavinur þarf að hafa ráðrúm til að taka afstöðu til þess hvort forsendur eru brostnar fyrir viðskiptum við viðkomandi fjármálafyrirtæki.

Í tilkynningu um breytingu á fjárhæð gjalda skal fjármálafyrirtæki upplýsa um:

- a. hvað felst í breytingum.
- b. rétt reikningseiganda til uppsagnar samningi og útgreiðslu innstæðu, ásamt áunnum vöxtum, og þær reglur sem gilda kunna um slíka uppsögn og fyrirframgreidd árgjöld.

Tilkynningu um fyrirhugaðar einhliða breytingar á samningi má senda með reikningsyfirliti.

ÓHEIMILL YFIRDRÁTTUR

Kostnaður vegna óheimils yfirdráttar:

Fjármálastofnun er ekki heimilt að innheimta kostnað vegna óheimils yfirdráttar ef slík gjaldtaka á ekki stoð í samningi. Kostnaður vegna óheimils yfirdráttar skal vera hóflegur og endurspeglar kostnað vegna yfirdráttarins.

Lagt er til að sambærilegt ákvæði verði lögfest í lög um notkun innlánsreikninga og greiðslukorta og starfshópurinn leggur til að verði samþykkt sem ný 3. mgr. 3. gr. laga nr. 121/1994 um neytendalán. Ákvæði 3. gr. laga nr. 121/1994 fjallar um samning um yfirdráttarheimild, en óheimill yfirdráttur kann að eiga sér stað þó svo að slíkum samningi sé ekki til að dreifa.

LOK SAMNINGSSAMBANDS

Gjaldtaka við lok samningssambands:

Fjármálafyrirtæki getur einungis krafist greiðslu gjalds vegna loka samningssambands, eða hluta þess, að því marki sem samningurinn um þjónustuna mælti fyrir um. Upplýsa skal neytanda um gjaldtöku af þessu tagi fyrir samningsgerð, sbr. b-liður 2. mgr. ákvæðisins um upplýsingaskyldu fyrir samningsgerð. Gjaldið skal ekki vera að hærri fjárhæð en sem nemur tjóni fjármálafyrirtækis vegna loka samningssambandsins, eða hluta þess.

Réttur reikningseiganda til uppsagnar og riftunar vegna vanefnda á upplýsingaskyldu:

Reikningseiganda er heimilt að rifta samningi um innlánsreikning ef fjármálafyrirtæki vanefnir verulega upplýsingaskyldu sína eða brýtur gegn samningi aðila þrátt fyrir að ákvæði samningsins takmarki réttinn til að segja honum upp. Kröfu um riftun skal setja fram innan hæfilegs tíma, frá því að reikningseigandi vissi eða hefði mátt vita að riftunarástæða væri fyrir hendi.

Athygli er vakin á því að taka þarf afstöðu til þessa ákvæðis m.t.t. ólíkra tegunda innlánsreikninga. Önnur lög kunna að takmarka ráðstöfunarrétt, s.s. þegar orlofsreikningar eru annars vegar.

REIKNINGSYFIRLIT

Reikningsyfirlit skulu send reikningseiganda a.m.k. árlega:

Reikningsyfirlit skal sent reikningseiganda skriflega a.m.k. árlega. Á hverju yfirliti skal tilgreina stöðu innlánsreiknings, allar hreyfingar frá síðasta yfirliti, dagsetningu vaxtaútreiknings fyrir hverja hreyfingu, gjöld frá síðasta yfirliti, áfallna vexti og þá vexti og gjöld sem gilda um reikninginn. Reikningsyfirlit skal bera með sér hver móttakandi greiðslu er.

3. Tillaga um afnám óvalkvæðra seðilgjalda og skilyrði annarra fylgikrafna

Starfshópnum var sérstaklega ætlað að fjalla um svokölluð seðilgjöld. Vísast um heimildir m.a. til álita umboðsmanns Alþingis um seðilgjöld; mál nr. 3350/2001, 3471/2002, 3608/2002 og 3635/2002. Það athugast að samkvæmt upplýsingum frá Neytendastofu hefur stofnunin ekki tekið ákvörðun varðandi seðilgjöld eða aðra gjaldtöku fjármálafyrirtækja, en talsmaður neytenda hefur gagnrýnt seðilgjöld, m.a. gagnvart fjarskiptafyrirtækjum.

Í eftirfarandi tillögu er tekið á seðilgjöldum og öðrum fylgikröfum sem fyrirtæki og aðrir kröfuhafar krefja neytendur um með aðstoð innheimtakerfis banka og sparisjóða, þannig að bankar og sparisjóðir eru milliliðir. Tillögurnar taka eingöngu til samskipta kröfuhafa við neytendur.

3.1. Efni

Í samræmi við 1. og 2. tl. minnisblaðs sem talsmaður neytenda lagði fram á 3. fundi starfshópsins⁶ er liðið svo á að eðlilegt sé að sá sem óskar eftir tiltekinni þjónustu greiði fyrir þá þjónustu. Í þessu tilviki felur það sjónarmið í sér að sá, sem óskar eftir því við banka eða sparisjóð að fá að nýta innheimtakerfi þeirra, til þess að gera neytendum kleift að greiða tiltekna kröfu greiði þann kostnað sem því fylgir. Tillagan felur því í sér að bankar og sparisjóðir muni framvegis (að liðnum hæfilegum fresti) ekki bjóða fyrirtækjum eða öðrum kröfuhöfum upp á að bæta við fylgikröfum við aðalkröfu gagnvart neytendum nema með þeim skilyrðum sem tillagan felur í sér.

3.2. Tillögur

- 1. Seðilgjöld og sambærileg gjöld undir ýmsum nöfnum sem innheimt eru einhliða af neytendum í gegnum innheimtakerfi banka og sparisjóða eða eftir atvikum af öðrum innheimtuaðila við greiðslu fyrir ýmis konar þjónustu eða vörur án þess að neytendur hafi átt þess kost að samþykkja eða taka afstöðu til gjalda að undangenginni tilkynningu um gjaldskrá.** Slík gjöld eru í dag almennt ákveðin af fyrirtæki eða öðrum kröfuhafa og renna til þeirra. Fyrirtækin (kröfuhafarnir) standa svo banka eða sparisjóði skil á kostnaði við innheimtu kröfunnar, sem fer ekki endilega saman við gjaldið sem þeir greiða – og er seðilgjald í sumum tilvikum hærra en það sem fyrirtæki (kröfuhafi) greiðir banka eða sparisjóði.
■ Leið A: Lagt er til að framvegis verði ekki heimilt að bæta seðilgjöldum eða öðrum fylgikröfum við aðalkröfu sem greidd er á gjaldþaga. Þessi leið gengur lengra og er einföld í framkvæmd fyrir banka og réttlát í garð neytenda og gerir ráð fyrir að fyrirtæki og aðrir kröfuhafar beri seðilgjöld sjálf sem eðlilegan viðskiptakostnað.
■ Leið B: Hægt væri að leggja til að fyrirtæki og aðrir kröfuhafar gætu innheimt sannanlegan raunkostnað við útsendingu seðla (þ.e. seðilgjöld sem banki eða sparisjóður eða annar innheimtuaðili krefur fyrirtæki eða

6 Minnisblað talsmanns neytenda frá 3. fundi starfshópsins hafði að geyma fimm almenn skilyrði neytendaréttar að mati talsmanns neytenda fyrir því að fyrirtækjum sé með aðstoð (heima)banka stætt á því að krefja neytendur um slík gjöld og hugsanleg forgangsröðun í að sporna við „gjaldavæðingu“:

- Gjaldtakan sjálf sé ekki andstæð settum lögum (hugsanleg dæmi: sum (óvalkvæð) seðilgjöld og vanskilagjöld í sumum tilvikum).
- Sjálf taka eigi sér ekki stað; taka gjalds og fjárhæð þess eigi stað í samningi – eða skýru samningsgildi – eða annarri (réttar)heimild (álitamál: flest seðilgjöld, svo og e.t.v. endurnýjunargjald tryggingafélags).
- Gjald sé sanngjarnrar fjárhæðar miðað við veitta þjónustu eða umstang (hugsanlegt álitamál: tilkynningar- og greiðslugjald skuldabréfa).
- Tiltekin gjöld séu kostnaðartengd (svo sem FIT-„kostnaður“) nema lög verði sett um viðbrögð við óheimilli eða óæskilegri hegðun neytenda en greint verði á milli viðbragða við tékkamisnotkun og tilvika þegar greiðslukort er notað og 3. aðili fær ávallt greiðslu.
- Samsett orð með orðmyndinni –gjald séu komin til vegna höfðatölugjalda af hálfu opinberra aðila eða 3. aðila eða vegna valfrjálsrar aukþjónustu (cfr. „eldsneytisgjald,“ sbr. tilmæli TN 07-1 til flugfélaga frá 15.2.07).

annan kröfuhafa um) ef samið hefði verið við neytendur um slíkt. Skilyrði fyrir þessari leið væri að neytendum væri einnig boðinn raunhæfur gjaldfrjáls valkostur, svo sem að greiða með millifærslu enda fengju neytendur eftir sem áður sendan reikning – annað hvort á pappír eða rafrænt. Boð um að staðgreiða með peningum í fyrirtæki teldist ekki raunhæfur valkostur (og væri auk þess ekki hagstæður fyrirtækjum). Þessi leið gengur skemmra en leið A, en býður upp á val og sýnir hvað fyrirtækin eru krafín um og felur því í sér gagnsæi þessa viðskiptakostnaðar (en dregur úr hvata til að lækka hann). Hins vegar dregur þessi leið líklega úr hagræði allra aðila – banka, kröfuhafa og neytenda. Þá er forsenda hennar að millifærsla verði áfram gjaldfrjáls fyrir neytendur. Þá eru fjögur skilyrði fyrir þessari leið (sannanlegur raunkostnaður, samningur um seðilgjald, raunhæfur gjaldfrjáls valkostur og sending reiknings) svo hún er ekki eins einföld. Kerfi sem taka við innheimtubeiðnum frá kröfuhöfum þurfa að leiðbeina þeim sjálfvirk að þessu leyti.

2. **Vanskilagjöld með sömu annmörkum og að ofan greinir og oft í bága við 30 daga reglu 3. mgr. 5. gr., sbr. 2. og 18. gr., laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu.** Þ.m.t. eru ýmis konar greiðslugjöld sem bætast samkvæmt ákvörðun fyrirtækis við kröfu sem greidd er eftir gjalddaga án atbeina neytanda þannig að neytandi hafi samþykkt eða átt þess kost að taka afstöðu til.
 - Ef ekki er samið um gjalddaga er lagt til að framvegis verði, í samræmi við lög um vexti og verðtryggingu, ekki heimilt að bæta vanskilakostnaði við aðalkröfu eftir gjalddaga fyrr en að loknum 30 dögum eftir gjalddaga og eftir eina gjaldfrjálsa greiðsluáskorun, t.d. 1 viku eftir eindaga, þ.e.a.s. í framkvæmd um 40 dögum eftir gjalddaga.
 - Ef samið hefur verið um gjalddaga verði undantekning frá fyrra skilyrðinu (30 dagar) einungis veitt í innheimtukerfi banka og sparisjóða ef kröfuhafi staðfestir beinlínis og berum orðum að hann hafi samið við neytanda um tiltekinn gjalddaga og má þá innheimta hæfilegt vanskilagjald ef ekki er greitt í kjölfar einnar gjaldfrjálsrar greiðsluáskorunar. Kerfið þarf að leiðbeina kröfuhöfum sjálfvirk að þessu leyti.
 - Gengið er út frá að samkvæmt væntanlegum innheimtulögum muni ráðherra, samkvæmt 12. gr. nýlegs frumvarps, setja reglugerð um hámark vanskilagjalds.
3. **Dráttarvextir sem heimtir eru áður en a.m.k. 30 dagar eru liðnir frá því að krafa berst neytanda (á pappír), hafi ekki verið samið um gjalddaga.**
 - Lagt er til að framvegis verði ekki unnt að krefja um dráttarvexti nema kröfuhafi hafi staðfest beinlínis og berum orðum í innheimtukerfinu (að viðlagðri endurkröfuábyrgð) að hann hafi heimild til þess samkvæmt samningi við neytanda, sem kveði á um „fyrirfram ákveðinn“ gjalddaga (annað hvort reglulega eða tiltekinn dag vegna kröfu í eitt skipti); ef það skilyrði er uppfyllt má skv. 1. mgr. 5. gr. laga um vexti og verðtryggingu krefja neytanda um dráttarvexti af kröfunni frá þeim degi. Ef fyrirtæki staðfestir ekki í kerfinu að fyrir liggja samningur um tiltekinn gjalddaga leyfi kerfið ekki töku dráttarvaxta fyrr en að 30 dögum liðnum frá skráningu kröfu. Kerfið þarf að leiðbeina kröfuhöfum sjálfvirk að þessu leyti.

3.3. Röksemdir

Er þetta í samræmi við grundvallarreglur kröfuréttar, sbr. í dæmaskyni H 18.9. 1997 (387/1996) um að sá sem óskar eftir þjónustu greiði fyrir hana án tillits til þess hvort hann getur endurkrafíð annan eða vill gera það.⁷ Þessi afstaða er einnig í samræmi við meginreglur neytendaréttar um að samningur eða samningsígildi þurfi að standa að baki kröfu sem ekki grundvallast á lögum; annað feli í sér óheimila sjálfstöku. Loks er þessi tillaga að niðurstöðu í samræmi við þá meginreglu skaðabótaréttar að kröfuhafa, sem telur sig þurfa að innheimta kröfu með ákveðnum hætti að eigin vali, beri að takmarka tjón sitt (kostnað sinn) við þá aðferð sem hann velur. Loks er tillagan til þess fallin að leiða til þess að samkeppnislögmál gagnist neytendum með því að fyrirtæki og aðrir kröfuhafar geti eftir atvikum samið við banka og sparisjóði um lækkun eða (magn)afslátt á kostnaði við greiðslu eða innheimtu. Loks er höfð hliðsjón af rökstuddri gagnrýni á suma þeirra gjaldaliða sem um ræðir þess efnis að taka þeirra fari beinlínis í bága við ýmis sett lagaákvæði sem tryggja eiga neytendum þann rétt að fá reikning yfir viðskipti sín án endurgjalds.⁸

3.4. Mótrök og gagnrök við þeim

Neytendur njóta ávinnings af því að greiða kröfur, sem þeim ber að greiða á þeim stað sem kröfuhafi tilgreinir, með hagkvæm-

7 Í dómi Hæstaréttar segir um þetta: „Þegar þessa er gætt, þykir áfrýjandinn Jón ekki geta borið fyrir sig fyrirvara í verkbeiðni sinni um, að annar en hann skyldi greiða fyrir vinnu stefnda. Er þá jafnframt litið til þess, að almennt skuli sá, sem biður um verk, greiða sjálfur fyrir það.“

8 Sjá t.d. 1. mgr. 38. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti, sbr. 5. gr. laga nr. 39/2007: „Áskrifendur talsímaþjónustu eiga rétt á að fá reikninga fyrir fjarskiptanotkun sína sundurliðaða og skulu áskrifendur alþjónustu eiga rétt á slíkum reikningum án þess að greiðsla komi fyrir.“ Sjá einnig 3. mgr. 37. gr. laga nr. 48/2003 um neytendakaup: „Seljandi getur ekki til viðbótar kaupverðinu krafist þóknunar fyrir að gefa út og senda reikning. Þetta gildir ekki þegar augljóst er að kaupverðið er staðgreiðsluverð en seljandi hefur eigi að síður veitt greiðslufrest.“ Sjá loks til hliðsjónar 1. mgr. 34. gr. laga nr. 42/2000 um þjónustukaup: „Hafi ekki verið samið um verð getur neytandi krafist þess að seljandi geri honum sundurliðaðan reikning fyrir hinni seldu þjónustu þannig að hann geti séð með hvaða hætti heildarverð þjónustunnar er reiknað út.“

um hætti. Sá ávinningur, sem sumir hafa tilfært sem rök fyrir því fyrirkomulagi sem komist hefur á og haldist við undanfarin ár, vegur ekki upp á móti ofangreindum lagasjónarmiðum enda geta fyrirtæki á samkeppnismarkaði brugðist við þessari efnislegu niðurstöðu með því að velta þessum kostnaði inn í endurgjald fyrir sjálfa þjónustuna ef þau geta og vilja – þó að ekki sé hvatt til þess. Einnig má benda á að ávinningurinn er ekki síður kröfuhafans auk þess sem valið er hans. Þá felast e.t.v. mótrök í þeim hugsanlegu viðbrögðum sem getið er um að neðan.

3.5. Aðkoma fjármálafyrirtækja

Fjármálafyrirtæki eru tilbúin til að taka þátt í að koma þessu lagasjónarmiði í framkvæmd í raun þó að formlega séu bankar og sparisjóðir aðeins milliliðir – en mikilvægir milliliðir í ljósi öflugs innheimtakerfis banka og sparisjóða – milli fyrirtækja og annarra kröfuhafa annars vegar og neytenda hins vegar. Sama á væntanlega við um aðra milliliði.

Fjármálafyrirtæki þurfa í þessari leið væntanlega ekki að kanna ítarlega formlega gildar heimildir enda verða fylgikröfur almennt óheimilar.

3.6. Innleiðing

Með þessari tillögu, sem ætlað er að innleiða réttarbætur til handa neytendum, lítur starfshópurinn m.a. til þess, auk annarra röksemda sem raktar hafa verið, að bent hefur verið á að seðilgjöld fari í bága við sett lagaákvæði sem eiga að tryggja neytendum þann rétt að fá reikning yfir viðskipti sín án endurgjalds.⁹ Þá hefur því hefur verið haldið fram, til samræmis við meginreglur samningaréttar, að kröfuhafar geti ekki krafist um seðilgjöld til viðbótar við kaupverð fyrir hlut eða þjónustu, nema um það hafi verið samið sérstaklega, og að þessi regla eigi sér stoð í settum lögum.¹⁰ Meirihluti starfshópsins telur að taka gjalds fyrir seðil (ígildi reiknings) í þeim mæli sem tíðkast hefur feli í raun í sér sniðgöngu á framangreindum lögvörðum rétti neytenda til þess að fá reikning án þess að greiðsla komi fyrir og auk þess sé mjög hæpið að taka sérstakt viðbótargjald fyrir greiðslu á gjaldþaga.

Þörf er á að leiðrétta þá framkvæmd sem tíðkast hefur varðandi töku seðilgjalda og annars aukakostnaðar og nauðsynlegt er að fræða kröfuhafa almennt um heimildir þeirra í þessum efnunum og koma þannig til leiðar að verklag/aðferðir við innheimtu krafna verði í samræmi við gildandi rétt.

Starfshópurinn leggur til að þeir aðilar sem mál þetta snertir komist að samkomulagi um málið. Þar sem stór hluti viðskiptalífsins byggir á innheimtu krafna í gegnum innheimtakerfi banka og sparisjóða er nauðsynlegt að auk banka komi að gerð slíks samkomulags t.d. Samtök atvinnulífsins og aðildarsamtök þeirra og aðrir aðilar sem viðskiptaráðuneytið telur þörf á að taki þátt í slíkri vinnu.

Hluti starfshópsins telur að það væri til bóta að því er seðilgjöld og annan viðbótarkostnað varðar, að skýra einstök ákvæði laga, t.d. laga um þjónustukaup og neytendakaup.

3.7. Hugsanlegar afleiðingar

Búast má við að viðbrögð þeirra sem notast við innheimtakerfi banka og sparisjóða til innheimtu á kröfum gagnvart neytendum verði eitt af eftirgreindu eða sambland þeirra að því er varðar leið A hér að framan:

1. Kröfuhafi tekur á sig innheimtukostnað (áður seðilgjald) – að hluta til eða að öllu leyti.
2. Kröfuhafi tekur innheimtukostnað á sig en semur við banka um (magn)afslátt – sem neytandi getur ekki í dag.
3. Kröfuhafi tekur ákvörðun um hækkun á gjaldi fyrir þau viðskipti sem standa að baki (aðalkröfu) og er skylt að tilkynna neytanda um það með hæfilegum fyrirvara. Vart er hægt að fyrirbyggja slíka hækkun á sviðum þar sem frjáls verðlagning ríkir enda taki kröfuhafi tillit til viðurkenndra lagasjónarmiða um að sjálfstaka standist ekki og að neytendur þurfi að eiga þess kost að bregðast við fyrirhuguðum hækkunum. Bregðast þarf við of- eða misnotkun þessa möguleika með virkri umræðu fyrirfram og auknu neytendaeftirliti eftir á – einkum á fákeppnis- og einokunarmörkuðum.

Af leið A hér að ofan leiðir að ekki þarf að taka afstöðu til þeirrar umdeildu málamiðlunarhugmyndar, sem reifuð hefur verið í samskiptum við talsmann neytenda, að eðlilegt sé – m.a. m.t.t. annarra neytenda og vegna umhverfissjónarmiða – að rukka þá neytendur um – væntanlega hóflegt – gjald sem nemur kostnaði af pappirseintaki í bréfpósti sem vilja fá slíkt eintak fremur en

9 Sbr. síðastgreind fótnota.

10 Í athugasemdum með 3. mgr. 37. gr. laga nr. 48/2003 um neytendakaup segir að sú regla sem þar kemur fram að seljandi geti ekki krafist þóknunar fyrir að gefa út og senda reikninga byggist á því að seljandinn eigi ekki að geta krafist neytandann um hærrí fjárhæð en sem nemur umsömdu verði söluhlutarins, enda þyki eðlilegra að seljandinn beri þennan kostnað fremur en neytandinn. Ákvæðið fjallar ekki um annan kostnað en kostnað við útgáfu og sendingu reiknings, en annar kostnaður eða viðbót við kaupverð getur t.d. verið tengdur sendingu hlutar og verður hans heldur ekki krafist til viðbótar kaupverðinu, nema slíkt eigi sér stoð í samningi. Sjá einnig VII. kafla laga nr. 42/2000 um þjónustukaup.

einungis rafræna reikninga sem sumir neytendur láta sér nægja. Tillagan gerir ráð fyrir að ákvörðun í því efni (að teknu tilliti til sanngirnireglu 36. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa með síðari breytingum) sé tekin af hlutaðeigandi fyrirtæki eða kröfuhafa sem semji við neytendur eða tilkynni þeim formlega með hæfilegum fyrirvara þannig að hann geti brugðist við. Réttur neytanda til reiknings er ótvíræður samkvæmt fjölmörgum lagaákvæðum en auk þess mikilvæg forsenda eigin aðhalds með því hvað er keypt og verðskyn gagnvart því á hvaða verði keypt er.

Vandinn við leið A kann að vera að nú þegar eru mörg fyrirtæki, svo sem símafyrirtæki, sem innheimta nokkuð há útskriftargjöld og sundurliðunargjöld samkvæmt reikningi og þannig sem hluta aðalkröfu sem fer væntanlega inn í innheimtakerfi banka og sparisjóða. Þennan vanda þarf væntanlega að leysa á öðrum vettvangi enda hefur talsmaður neytenda reynt að sporna við slíkri gjaldtöku og mun væntanlega halda því áfram í samráði við aðrar stofnanir, svo sem Póst- og fjarskiptastofnun.

Annar annmarki við þessa leið gæti verið minna gagnsæi; nú eru seðilgjöld þó sýnileg, þótt há séu og óvinsæl.

4. Tillaga um framhaldserindisbréf að því er varðar lögfestingu frekari reglna um notkun rafrænna greiðslukerfa

Starfshópurinn telur fullt tilefni til lögfesta frekari reglur um notkun rafrænna greiðslukerfa. Með notkun rafrænna greiðslukerfa er m.a. átt við notkun greiðslukorta, heimabanka og hraðbanka.

Sökum hins þrönga tímaramma, sem hópnum var ætlaður til úttektarinnar, var snemma ljóst að drög yrðu ekki tilbúin að heildstæðu lagafrumvarpi um rafræn greiðslukerfi í árslok. Þar að auki er um afar sérhæft svið að ræða og ljóst að nauðsynlegt er að gera ítarlega úttekt á tæknilegum hluta rafrænna greiðslukerfa, með fulltingi þar til bærri sérfræðinga. Starfshópurinn leggur því til að um framhaldserindisbréf verði að ræða, að því er þennan þátt varðar. Hér skal þó gerð grein fyrir tilteknum grundvallaratriðum er varða notkun rafrænna greiðslukerfa, sem eiga að mati starfshópsins fullt erindi í löggjöf.

4.1. Reglur um notkun og misnotkun greiðslukorta

Misnotkun greiðslukorta og viðbrögð í slíkum aðstæðum eru meðal helstu atriða sem starfshópurinn telur nauðsynlegt að mæla fyrir um í lögum. Þ.e. t.d. um tilkynningar korthafa um stolið/horfið greiðslukort til viðskiptabanka, greinarmun sem gera verður á kredit- og debetkortum í þessu sambandi, hámarksúttektarfjárhæðir í hraðbönkum o.fl.

Um fyrirmyndir í norrænni löggjöf, að því er varðar ábyrgð aðila í tengslum við misnotkun greiðslukorta vísast til áður nefndra danskra laga um greiðslumiðla¹¹ og norsku laganna um samninga um fjármálaþjónustu o.fl.¹² Greiðslukortakerfið í Danmörku mun þó vera ólíkt því íslenska; hinu svokallaða DANKorta-kerfi hefur verið lýst sem "vernduðu kerfi". Eigi að síður eru lögin forvitnileg og að hluta til a.m.k. má hafa hliðsjón af efni þeirra við smíði laga um greiðslumiðla.

4.2. Reglur um notkun innlánsreikninga

Að því er varðar notkun innlánsreikninga, sem debetkort tengjast, vísast til áðurgreindra tillagna starfshópsins er varða innlánsreikninga og tillagna um breytingar á lögum nr. 121/1994 um neytendalán.

4.3. Skýrleiki reikningsyfirlita vegna greiðslukortafærslna

Ábendingar hafa jafnframt komið fram um að neytendum er ekki alltaf auðvelt að fylgjast með færslum á reikningsyfirlitum. Þannig kann t.d. að vera munur á tilgreiningu móttakanda greiðslu á kvittun frá afgreiðslustað og tilgreiningu viðkomandi á reikningsyfirliti frá banka (t.d. heiti verslunar annars vegar og rekstraraðila hins vegar). Þetta getur vissulega verið bagalegt, en stafar af því að söluaðili gerir samning við greiðslukortafyrirtæki, sem aftur skuldfærir af reikningi korthafa hjá hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Reikningseigendum ber þó að skoða reikningsyfirlit sín reglulega og ítarlega og slík skoðun á að vera þeim auðveld, enda hafa flestir Íslendingar aðgang að heimabanka á netinu, þjónustusíma o.fl. Eigi að síður kann að vera tilefni til að taka á þessu í löggjöf.

11 Lov om visse betalingsmidler nr. 1501/2004, sem eru aðgengileg á vefslóðinni: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=4752>.

12 Sjá nánari umfjöllun um þessa norsku löggjöf í kafla 8.2. í III. hluta skýrslunnar.

III. HLUTI

LAGAUMHVERFI: HEIMILDIR FJÁRMÁLAFYRIRTÆKJA TIL GJALDTÖKU

1. Eftirlit með fjármálastarfsemi og réttarúrræði

1.1. Starfsleyfi og viðskiptahættir fjármálafyrirtækja

a) Starfsleyfisskyld starfsemi

Eftirtalin starfsemi er m.a. starfsleyfisskyld samkvæmt lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki: Móttaka endurgreiðanlegra fjármuna frá almenningi (innlán og skuldaviðurkenningar), veiting útlána sem fjármögnuð eru með endurgreiðanlegum fjármunum frá almenningi, útgáfa og umsýsla greiðslukorta, viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti.¹³

b) Góðir viðskiptahættir og venjur

Samkvæmt 19. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki skal fjármálafyrirtæki starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði. Í frumvarpi er varð að lögum nr. 161/2002 segir, um 19. gr.:¹⁴

Ákvæði þetta er nýmæli, en skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, skal Fjármálaeftirlitið meðal annars fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Við skýringu á því hvað felst í hugtökunum eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir og venjur verður bæði litið til fyrirmæla sem leiðir af settum lögum, t.d. 11. gr. tilskipunar 93/22/EB um fjárfestingarþjónustu á sviði verðbréfavíðskipta, og eins almennari siðareglna og viðtekinna venja í fjármálastarfsemi eða einstökum undirgreinum hennar. Þá geta ákvæði reglugerða og reglur og tilmæli Fjármálaeftirlitsins veitt leiðbeiningu.

Með orðunum eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir er í 19. gr. vísað til fyrirmæla sem leiðir af settum lögum, almennra siðareglna og viðtekinna venja í fjármálastarfsemi eða einstökum undirgreinum hennar.

Ekki er að finna heimild í lögnum til setningar nánari reglna um góða viðskiptahætti og venjur, á grundvelli 19. gr.

Þess má geta að í Danmörku var farin sú leið að setja reglugerð um góða viðskiptahætti fjármálafyrirtækja, á grundvelli laga um fjármálafyrirtæki, árið 2003.¹⁵ Ákvæði hennar gera m.a. ráð fyrir að allir meiriháttar samningar við viðskiptamenn séu skriflegir eða vistaðir á varanlegum miðli, mæla fyrir um upplýsingaskyldu fjármálafyrirtækja gagnvart viðskiptamönnum og gera kröfur um innihald samninga, s.s. heimildir til breytinga á vöxtum og þjónustugjöldum.

1.2. Fjármálaeftirlitið

Í lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er kveðið á um eftirlit með fjármálastarfsemi. Markmið laganna er að stuðla að því að fjármálastarfsemi sem lögin taka til sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemina. Með fjármálastarfsemi er í lögnum m.a. átt við hvers konar starfsemi fjármálafyrirtækja, sbr. 2. mgr. 1. gr. og 2. gr.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að gefa út og birta opinberlega almenn leiðbeinandi tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila, enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila, sbr. 2. mgr. 8. gr.

Þá ber þess að geta að Fjármálaeftirlitinu er t.d. sérstaklega falið eftirlit með framkvæmd laga nr. 33/2005 um fjarsölu á fjármálaþjónustu, sbr. kafli 5.1. í III. hluta skýrslu þessarar.

1.3. Neytendastofa og talsmaður neytenda

a) Neytendastofa og áfrýjunarnefnd neytendamála

Með lögum nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda var Neytendastofa sett á fót til að taka við hluta verkefna Samkeppnisstofnunar og verkefnum sem áður voru unnin hjá Löggildingarstofu. Markmiðin með setningu laganna voru þau helst að efla starf að neytendamálum og þar með að auka neytendavernd.

13 Sbr. 3. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

14 Frumvarp til laga um fjármálafyrirtæki, er varð að lögum nr. 161/2002, er aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/alttext/128/s/0218.html>.

15 Bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder nr. 604/2003 (með áorðnum breytingum). Reglugerðin er aðgengileg á vefslóðinni: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=26307>.

Samkvæmt 2. gr. laganna skal Neytendastofa annast framkvæmd laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins og laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Þá fer stofnunin m.a. með rafmagnsöryggismál, hefur yfirumsjón með lögmælifræði og hagnýtri mælifræði o.fl. Loks skal Neytendastofa leysa af hendi þau verk sem henni eru falin í öðrum lögum. Þau lög sem um ræðir eru m.a. lög nr. 30/2002 um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, lög nr. 28/2001 um rafrænar undirskriftir og lög nr. 121/1994 um neytendalán.

Neytendastofa skal ennfremur vinna að stefnumótun á sviði neytendamála auk þess sem stofnunin skal beita sér fyrir því að gerðar verði rannsóknir á sviðinu, sbr. 2. mgr. 2. gr. Stofnunin annast söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði neytendamála sem og önnur verkefni sem henni verða falin með lögum eða ákvörðun ráðherra.

Neytendastofa heyrir undir viðskiptaráðherra. Ráðherra skipar jafnframt áfrýjunarnefnd neytendamála og fer um skipan hennar og hlutverk samkvæmt 4. gr. laga nr. 62/2005.

b) Talsmaður neytenda

Með lögum nr. 62/2005 var einnig sett á fót embætti talsmanns neytenda. Hlutverk talsmanns neytenda felst m.a. í því að taka við erindum neytenda, bregðast við þegar hann telur brotið gegn réttindum og hagsmunum neytenda, gefa út rökstuddar álitserðir ásamt tillögum um úrbætur, setja fram tillögur um úrbætur á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum er varða neytendur sérstaklega og kynna löggjöf og aðrar réttarreglur er varða neytendamál, sbr. 6. gr. laganna. Talsmanni neytenda ber að stuðla að aukinni neytendavernd og standa vörð um hagsmuni og réttindi neytenda.

Í almennum athugasemdum frumvarpsins, er varð að lögum nr. 62/2005, kemur fram að talsmanni neytenda er hvorki ætlað að vinna að stefnumótun á sviði neytendamála né að því að gerðar verði rannsóknir á sviði neytendamála. Þau verkefni voru með lögnum falin Neytendastofu.¹⁶ Í frumvarpinu er ennfremur áréttað að embætti talsmanns neytenda er ekki ætlað að taka við verkefnum sem stjórnvöldum hefur verið falið að vinna samkvæmt lögum og að það verði í verkahring Neytendastofu að taka stjórnvaldsákvæðanir á grundvelli þeirra laga sem henni er ætlað að sjá um framkvæmd á.

Viðskiptaráðherra skipar í embættið til fimm ára í senn, en samkvæmt 10. gr. laganna er talsmaður neytenda í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum. Í ljósi þess að fyrirsjáanlegt er að ábendingar talsmanns neytenda geti beinst gegn stjórnvöldum, m.a. þeim sem fara með neytendamál, er mikilvægt, ekki síst til að tryggja traust almennings á störfum talsmannsins, að talsmaður neytenda sé sjálfstæður og óháður þessum aðilum í störfum sínum, eins og segir í frumvarpinu er varð að lögum nr. 62/2005, um 10. gr.

1.4. Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki

Málskot til dómstóla er ekki eina réttarræðið sem neytendum í viðskiptum við fjármálafyrirtæki stendur til boða, vegna ágreiningsmála í tengslum við slík viðskipti.

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki starfar samkvæmt samkomulagi á milli viðskipta-ráðuneytisins, Samtaka fjármálafyrirtækja og Neytendasamtakanna.

Í 3.-7. gr. samþykktar nefndarinnar er starfssvið hennar skilgreint.¹⁷ Viðskiptamenn fjármálafyrirtækja sem aðild eiga að nefndinni geta m.a. snúið sér til nefndarinnar með kvartanir vegna viðskipta við þau. Það er skilyrði fyrir meðferð úrskurðarnefndar að fjármálafyrirtæki hafi hafnað kröfu viðskiptamanns eða ekki hafi tekist að leysa málið með sátt innan fjögurra vikna frá því að viðskiptamaður lagði málið fyrir fjármálafyrirtæki. Nefndin fjallar þó ekki um:

- i. Ágreining sem lögum samkvæmt heyrir undir stjórnvöld.
- ii. Kröfu viðskiptamanns, sem ekki verður metin til fjár.
- iii. Breytingar á almenntri gjaldtöku fjármálafyrirtækja.
- iv. Ágreiningsmál sem eru til meðferðar almennra dómstóla eða gerðardóms.
- v. Mál, sem eru það óljós, illa upplýst eða kröfur aðila svo óskýrar að þau eru ekki tæk til úrskurðar. Slík frávisun skal rökstudd. Mál sem vísað er frá á þessari forsendu skal taka til meðferðar að nýju samkvæmt málskoti hafi nauðsynlegra upplýsinga verið aflað og kröfugerð skýrð.

Úrskurðarnefndin getur vísað máli frá á þeim grundvelli að upplýsingar þær sem fyrir liggja eða aðrar sérstakar aðstæður geri það óhæft til afgreiðslu hjá nefndinni. Frávisun skal rökstudd og henni fylgja upplýsingar um möguleika á meðferð málsins hjá almennum dómstólum eða öðrum aðilum. Hafi mál verið tekið til meðferðar hjá nefndinni en mál vegna þess síðar tekið til meðferðar fyrir dómi vísar nefndin málinu frá.

.....
¹⁶ Frumvarp til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda, er varð að lögum nr. 62/2005, er aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altext/131/s/0885.html>.

¹⁷ Samþykktir úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki eru aðgengilegar á upplýsingasíðu Fjármálaeftirlitsins um nefndina, nánar tiltekið á vefslóðinni: <http://www.fme.is/?PageID=585>.

Málskotsgjald, er greiðist við afhendingu kvörtunar til úrskurðarnefndarinnar, nemur óverulegum fjárhæðum (kr. 5.000 þegar einstaklingar eru annars vegar) og fæst endurgreitt við afhendingu úrskurðar ef krafa er að hluta eða öllu leyti tekin til greina, sbr. 15. gr. samþykktá nefndarinnar. Úrskurður skal liggja fyrir innan fjögurra vikna frá því að öll gögn tengd viðkomandi kvörtun bárust nefndinni, sbr. 11. gr. samþykktanna.

Af ofanrituðu er ljóst að málskot til úrskurðarnefndarinnar er bæði ódýr og skjótvirk leið fyrir neytendur til að fá úr máli skorið er varðar viðskipti við fjármálafyrirtæki.¹⁸ Þó virðist sem þetta réttarræði megi kynna enn betur í þjóðfélaginu. Þess má geta að á vegum talsmanns neytenda er unnið að því að koma á fót Leiðakerfi neytenda, þar sem neytendur geta leitað upplýsinga um og nýtt sér réttarræði með auðveldum og gagnvirkum hætti.

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki er vistuð hjá Fjármálaeftirlitinu, sem sér nefndinni m.a. fyrir fundaraðstöðu, tekur við kvörtunum til nefndarinnar (sem berast skulu skriflega), annast tilkynningar og sér um vörslu gagna. Vegna þessa vistunarfyrikomulags virðist sem misskilnings gæti meðal almennings, á því hvað falli undir verksvið hvors aðila um sig. Um þetta segir m.a. á vefsíðu eftirlitsins:¹⁹

Fjármálaeftirlitið fylgist með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Þannig á Fjármálaeftirlitið að stuðla að því að hagsmunir viðskiptamanna fjármálafyrirtækja séu tryggðir og stuðla að stöðugum og trúverðugum fjármagnsmarkaði. Starfsemi þess felst hins vegar aðeins að litlu leyti í samskiptum við neytendur.

Fjármálaeftirlitið leitast við að leiðbeina neytendum um úrræði sem þeir hafa til að ná fram rétti sínum, m.a. hvaða aðili eða aðilar fari með úrskurðarvald eða dómvald í málum þeirra, en þar er m.a. um að ræða úrskurðarnefndir sem fjalla um ágreiningsmál neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum.

2. Eftirlit með skilmálum í bankapjónustu og óréttmætum viðskiptaháttum

2.1. Lög nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins

a) Gildissvið og eftirlit með framkvæmd laganna

Árið 2005 voru ákvæði um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og eftirlit með gagnsæi markaðarins felld brott úr samkeppnislögum og sett um þau sérstök lög, nr. 57/2005. Þágildandi ákvæði voru að mestu tekin upp óbreytt í hinni nýju löggjöf. Eftirlit með framkvæmd laganna var hins vegar fært frá samkeppnisfyrirvöldum og til Neytendastofu, til samræmis við þróun í nágrannaríkjunum í þessum efnum. Með breytingunni var ætlunin að leggja meiri áherslu á neytendamál og efla starf að neytendavernd, eins og segir í almennum athugasemdum við frumvarpið er varð að lögum nr. 57/2005.²⁰

Lög nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins taka til hvers konar atvinnustarfsemi sem fram fer gegn endurgjaldi, þ.m.t. þjónustu fjármálafyrirtækja, sbr. 1. og 3. gr. Þau taka til samninga, skilmála og athafna sem hafa eða ætlað er að hafa áhrif hér á landi, sbr. 1. mgr. 2. gr.

Neytendastofa fer með eftirlit samkvæmt lögnum, í umboði viðskiptaráðherra sem fer með framkvæmd þeirra. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. er hlutverk stofnunarinnar að framfylgja boðum og bönnum laganna, ákveða aðgerðir gegn óréttmætum viðskiptaháttum og stuðla að auknu gagnsæi markaðarins. Lögin mæla m.a. fyrir um heimild Neytendastofu til setningar nánari reglna og útgáfu fyrirmæla um ráðstafanir á grundvelli laganna, að viðlögðum viðurlögum sbr. V. kafli.

Ákvörðunum Neytendastofu sem teknar eru á grundvelli laganna verður skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála, er starfar á grundvelli 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda. Ákvörðun Neytendastofu verður ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndarinnar liggur fyrir, sbr. 1. mgr. 25. gr. laga nr. 57/2005.

18 Á fyrrgreindri upplýsingasiðu um úrskurðarnefndina gefur m.a. að líta úrskurði nefndarinnar 2001-2006. Fjöldi mála undanfarin ár er eftirfarandi, samkvæmt samantekt úrskurða: 2006 (26), 2005 (13), 2004 (28), 2003 (33), 2002 (20) og 2001 (17).

19 Sjá vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, nánar tiltekið á vefslóðinni: <http://www.fme.is/?PageID=314>.

20 Í almennum athugasemdum frumvarps til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda, er varð að lögum nr. 62/2005, segir m.a. að „nokkur eðlismunur er á eftirliti með samkeppnishömlum og neytendavernd, þó að hagsmunir til afskipta af fyrirtækjum geti farið saman. Þannig hefur Samkeppnisstofnun það hlutverk að fylgjast með markaðinum og vera hlutlægur úrskurðaraðili ef svo ber undir sem leggur dóm á hvort eðlilegum leikreglum sé fylgt á markaðnum. Eðli málsins samkvæmt er því erfitt fyrir Samkeppnisstofnun að taka afstöðu til hagsmunagæslu fyrir einn aðila markaðarins gegn öðrum“. Frumvarpið er aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altext/131/s/pdf/0885.pdf>.

b) Eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum

Í II. kafla laga nr. 57/2005 er kveðið á um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum. Í 5. gr. er lagt bann við því að viðhafa óréttmæta viðskiptahætti í atvinnustarfsemi eða eitthvað það sem óhæfilegt er gagnvart hagsmunum neytenda. Ákvæðið er samhljóða 20. gr. eldri samkeppnislaga, nr. 8/1993, en sams konar ákvæði var einnig í eldri löggjöf. Orðalag 20. gr. laga nr. 8/1993 var sniðið eftir dónskum og norskum lögum.

Samkvæmt athugasemdum um 20. gr., í frumvarpi því er varð að samkeppnislögum nr. 8/1993, er um meginreglu að ræða sem ætlað er að ná til ýmissa tilvika sem ákvæði laganna er varða sérstök tilfelli eða sérstakar viðskiptaaðgerðir taka ekki til. Í frumvarpinu kemur fram að við framkvæmd laganna hafi þessari meginreglu oft verið beitt og að hún sé nauðsynleg til að hægt sé að fylgja eftir breytingum í viðskiptaháttum og beina þeim á grundvelli löggjafar í þann farveg sem telja verður heppilegastan á hverjum tíma. Sérákvæði laganna gegni þó mikilvægu hlutverki sem viðmiðun og til leiðbeiningar við mat á því hvaða kröfur eigi lögum samkvæmt að gera til viðskiptahátta. Þá segir í frumvarpinu:²¹

Mat á því hvað telja beri góða viðskiptahætti ræðst af atvikum á þeim stað og tíma sem verknaður er unninn á. Ekki er nægilegt að kanna hvað teljist góðir viðskiptahættir að áliti góðra og grandvarra manna í þeirri grein atvinnulífsins sem um er að tefla hverju sinni. Það er einmitt eitt mikilvægasta hlutverk samkeppnisráðs, jafnt og dómstóla, að leggja á það sjálfstætt mat hvaða viðskiptahætti skuli viðurkenna og hverja ekki. Erlendis starfa ýmsar nefndir og stofnanir sem ætlað er það hlutverk að fylgjast með viðskiptaháttum og stuðla að góðum síðum í þeim efnum.

Samkvæmt lagagreininni er einnig óheimilt að hafast nokkuð það að sem er óhæfilegt gagnvart hagsmunum neytenda. Þarna er verið að leggja sérstaka áherslu á að taka beri fullt tillit til neytendasjónarmiða í ákvörðunum samkvæmt ákvæðum frumvarpsins.

Greinin beinist að starfsemi fyrirtækja út á við, en hrein innri starfsemi fellur utan við ákvæðið. Greinin er ekki ætlað að veita heimild til að banna vörur sökum þess að þær séu almennt lélegar, standist ekki öryggiskröfur eða séu yfirleitt óæskilegar. Þessari grein er ætlað að hlutverk að leiðrétta óréttmæta samningskilmála hvort sem um er að ræða einstök tilfelli eða almennt óhæfileg samningsform. T.d. getur komið til kasta greinarinnar þegar um er að ræða ranga eða villandi framsetningu samningskilmála sem í boði eru. Einnig væri t.d. hægt að banna samningsform sem eru þannig úr garði gerð að viðskiptavinir fá ranga eða ófullkomna hugmynd um efni þeirra.

[...].

Aðalaðgerðir gegn brotum á þessari grein munu felast í ákvörðunum samkeppnisráðs um bann við athöfnum [...].

Samkvæmt upplýsingum frá Neytendastofu reynir ekki oft á 5. gr. laganna eina og sér, en hún er almenna reglan sem fella má undir atriði sem önnur ákvæði laganna taka ekki til, líkt og fram kemur í frumvarpinu, er varð að lögum nr. 57/2005

Í 6. gr. laga nr. 57/2005 er bann lagt við því að veita rangar, ófullnægjandi eða villandi upplýsingar í auglýsingum eða með öðrum hætti eða beita öðrum slíkum viðskiptaaðferðum sem sama marki eru brenndar, enda séu upplýsingar þessar og viðskiptaaðferðir fallnar til að hafa áhrif á eftirspurn eða framboð vara, fasteigna, þjónustu eða annars þess sem haft er á boðstólum í atvinnustarfsemi sem lög þessi taka til. Auglýsingar og aðrar viðskiptaaðferðir skulu ekki vera ósanngjarnar gagnvart keppinautum eða neytendum vegna forms þeirra eða sökum þess að skírskotað er til óviðkomandi mála. Ákvæðið er samhljóða 21. gr. eldri samkeppnislaga, nr. 8/1993. Í frumvarpinu, er varð að lögum nr. 8/1993 sagði m.a., um 21. gr.:

Greinin samsvarar 27. gr. núgildandi laga og er einungis um smáa orðalagsbreytingu að ræða. Í þessari grein er fjallað um eina mikilvægustu meginregluna sem felst í löggjöf um ólögmetta viðskiptahætti, þ.e. að upplýsingar og skírskotun til annars, er atvinnurekendur beita til framdráttar starfsemi sinni, mega ekki vera villandi enda hefur langmest reynt á þessa lagagrein varðandi framkvæmd laganna.

[...].

Samkvæmt ákvæðinu er óheimilt að veita rangar, ófullnægjandi eða villandi upplýsingar. Ástæða þess að bannaðar eru ófullnægjandi upplýsingar er að það sem ekki er látið uppi getur verið vel fallið til að hafa áhrif á eftirspurn eða framboð vara. Þetta ákvæði þarf oft og tíðum að skoða með hliðsjón af 23. gr. um leiðbeiningarskyldu. Ekki skiptir hér máli í hvaða formi 'upplýsingar' eru. [...] Upplýsingarnar og aðrar viðskiptaaðferðir verða samkvæmt ákvæðinu að vera fallnar til þess að hafa áhrif á eftirspurn eða framboð vara, þjónustu o.s.frv. en þær þurfa ekki að hafa haft nein áhrif.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga nr. 57/2005 getur Neytendastofa sett nánari reglur til þess að koma í veg fyrir að upplýsingar séu villandi eða óhæfilegar gagnvart neytendum, svo og almennar reglur um beitingu 5.–9. gr. Í ákvæðinu er tekið fram að Neytendastofa skuli, eftir því sem kostur er, ráðgast við hlutaðeigandi aðila eða samtök þeirra áður en slíkar reglur eru settar. Þá mælir 2. mgr. 16. gr. fyrir um að Neytendastofa geti gripið til aðgerða gegn athöfnum sem brjóta í bága við ákvæði II. kafla laganna. Aðgerðir Neytendastofu geti falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.

Ákvæði 16. gr. laga nr. 57/2005 er samhljóða 30. gr. eldri samkeppnislaga, nr. 8/1993. Í frumvarpinu er varð að lögum nr. 8/1993 segir eftirfarandi, um þetta ákvæði (í frumvarpinu var ákvæðið í 32. gr.):

.....

21 Frumvarp til samkeppnislaga, sem varð að lögum nr. 8/1993, er aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/alttext/116/s/0009.html>.

Grein þessi er nýmæli.

Í greininni er gert ráð fyrir því að samkeppnisráð geti sett nánari reglur til fyllingar 20.-23. gr. frumvarpsins. Er þetta eðlilegt þar sem þau ákvæði eru víðtæk og því eðlilegt að settar séu nánari reglur um þau á ýmsum sviðum atvinnulífsins. Með heimild í þessari lagagrein ætti einnig að verða auðveldara fyrir stjórnvaldið samkvæmt lögnum að uppfylla það hlutverk sitt að vera til leiðbeiningar um það hvað séu góðir viðskiptahættir skv. 20. gr. frumvarpsins og móta þá stefnu.

Hér er gert ráð fyrir því að Samkeppnisstofnun ráðgisti við hlutaðeigandi aðila áður en slíkar reglur eru settar. Eðlilegt er að leyfa atvinnurekendum sjálfum að koma með sínar tillögur við samningu slíkra reglna eftir því sem kostur er. Oft og tíðum vita atvinnurekendur sjálfir best hvernig viðskiptavenjur eru og hafa mótast í viðkomandi atvinnugrein. En oft geta viðskiptavenjur hafa mótast þannig að ástæða er að breyta þeim. Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð bera endanlega ábyrgð á slíkum reglum og ber að framfylgja þeim. Ef ekki er farið eftir slíkum settum reglum brýtur það í bága við góða viðskiptahætti, sbr. 20. gr., eða þá lagagrein sem við á hverju sinni, 20.--23. gr.

Er ætlunin með þessari grein að móta betur hvað telja beri góða viðskiptahætti, sbr. 20. gr., og gefa út leiðbeinandi reglur svo að komið sé í veg fyrir t.d. að upplýsingar í auglýsingum séu villandi, sbr. 21. gr. og leiðbeiningar um eiginleika vöru.

c) Eftirlit með gagnsæi markaðarins

Í III. kafla laga nr. 57/2005 er mælt fyrir um eftirlit með gagnsæi markaðarins. Með gagnsæi markaðarins er átt við að aðilar á markaði hafi sem mesta yfirsýn yfir hann, líkt og segir í athugasemdum frumvarpsins er varð að lögum nr. 57/2005. Til þess að samkeppni sé virk þurfa neytendur að hafa upplýsingar um verð á vöru og þjónustu.

Samkvæmt 17. gr. skal fyrirtæki, sem selur vörur eða þjónustu til neytenda, merkja vöru sína og þjónustu með verði eða sýna það á svo áberandi hátt á sölustaðnum að auðvelt sé fyrir neytendur að sjá það. Neytendastofa getur sett nánari ákvæði um verðmerkingar með opinberri tilkynningu. Ákvæðið er sambærilegt 31. gr. eldri samkeppnislaga, nr. 8/1993. Í frumvarpinu er varð að lögum nr. 8/1993 segir m.a., um þetta ákvæði (í frumvarpinu var ákvæðið í 33. gr.):

Í 45. gr. í gildandi lögum eru heimildarákvæði til handa Verðlagsstofnun að setja reglur um verðmerkingar og verðskrár. Heimildir stofnunarinnar eru víðtækar og hafa samkvæmt þeim verið settar reglur um verðmerkingar. Eru reglurnar almenns eðlis auk þess sem settar hafa verið reglur um verðmerkingar hjá nokkrum greinum verslunar og þjónustu.

Samkvæmt 33. gr. eru fyrirtæki skylduð að lögum til að verðmerkja vörur eða þjónustu sem seld er til neytenda þannig að auðvelt sé fyrir þá að sjá verðmerkinguna. Jafnframt getur Samkeppnisstofnun sett nánari fyrirmæli um verðmerkingar með opinberri tilkynningu. Með greininni er vísað til verðupplýsinga til neytenda enda er litið svo á að atvinnurekendur hafi aðrar og betri forsendur til að afla þeirra verðupplýsinga sem þeir þarfnast.

Samkvæmt 18. gr. laga nr. 57/2005 getur Neytendastofa gefið fyrirtækjum sérstök fyrirmæli um að gera ráðstafanir til að auðvelda viðskiptavinum að meta verð og gæði. Fyrirmælin geta falist í skyldu til að tilgreina verð, viðskiptakjör, gæði og aðra eiginleika og hvernig vara skal mæld, vegin og flokkuð. Neytendastofa getur gefið slík fyrirmæli með opinberri tilkynningu. Ákvæðið er sambærilegt 32. gr. eldri samkeppnislaga, nr. 8/1993. Í frumvarpinu er varð að lögum nr. 8/1993 segir m.a., um þetta ákvæði (í frumvarpinu var ákvæðið í 34. gr.):

Það er eitt af grundvallarskilyrðunum fyrir virkri samkeppni að kaupendur geti sjálfir áttáð sig og haft nægilega yfirsýn yfir markaðinn. Það er ekki nóg að tryggja nægilegt framboð á markaðnum með því t.d. að uppræta samkeppnishömlur þegar viðskiptavinir vegna skorts á yfirsýn hafa ekki forsendur til að meta eða taka afstöðu til hinna ólíku tilboða á markaðnum.

Fyrirmælunum í 34. gr., sem Samkeppnisstofnun getur gefið fyrirtækjum, er ætlað að auðvelda bæði neytendum og fyrirtækjum að efla yfirsýn yfir markaðinn. Fyrirmælin geta falist í skyldu til að tilgreina verð, viðskiptakjör, gæði og aðra eiginleika vöru og þjónustu og hvernig vara skuli mæld, vegin og flokkuð. Samkeppnisstofnun getur gefið slík fyrirmæli með opinberri tilkynningu.

d) Upplýsingaskylda gagnvart Neytendastofu vegna athugunar einstakra mála

Í IV. kafla laga nr. 57/2005 er kveðið á um heimildir Neytendastofu til gagnaöflunar í tengslum við athugun einstakra mála. Samkvæmt 20. gr. getur stofnunin annars vegar krafist þá aðila sem lögin taka til um allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn, hins vegar önnur stjórnvöld.

Með lögum nr. 57/2007 um breytingar á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd var nýju ákvæði bætt við IV. kafla laga nr. 57/2005; þ.e. 20. gr. a., vegna innleiðingar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 frá 27. október 2004 um samvinnu um neytendavernd.²² Samkvæmt 20. gr. a. getur Neytendastofa við rannsókn máls gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöðvum þeirra sem lögin taka til og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn lögnum eða ákvörðunum Neytendastofu. Líkt og fram kemur í athugasemdum frumvarpsins er varð að lögum nr. 57/2007, um 20. gr. a. (í frumvarpinu var ákvæðið í 1.gr.), eru skilyrði fyrir beitingu heimilda til athugana á starfsstöðvum mjög ströng og ætlun löggjafans að tryggja að heimildinni verði beitt á málefnalegum forsendum og aðeins

.....
²² Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 er aðgengileg í íslenskrri þýðingu á vefslóðinni: <http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/385499142c7e4810002567590058573a/930d388f75d97d24002571fd00360bd8?OpenDocument&Highlight=0,2006%2F2004>.

þegar ríkar ástæður eru til.²³ Í 2. mgr. 20. gr. a. er kveðið á um að við framkvæmd aðgerða skuli fylgja ákvæðum laga um meðferð opinberra mála um leit og hald á munum. Í frumvarpinu segir að sambærilegt ákvæði í samkeppnislögum hafi verið túlkað svo í framkvæmd að nauðsynlegt sé að afla dómsúrskurðar áður en vettvangsrannsókn er gerð. Við öflun upplýsinga um viðskipta- eða einkamálefni viðskiptavina fjármálafyrirtækja verður að gæta skilyrða 58.-60. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.²⁴

Neytendastofa getur lagt skyldu á þá aðila sem lögin taka til um að upplýsa stofnunina reglulega um atriði er máli skipta við framkvæmd laga nr. 57/2005 og getur stofnunin gefið slík fyrirmæli með opinberri tilkynningu, sbr. 4. mgr. 20. gr.

Ákvæði 21. gr. laga nr. 57/2005 mælir fyrir um þagnarskyldu þeirra aðila sem starfa af hálfu stjórnvalda að framkvæmd þeirra.

2.2. Skýrsla Norðurlandaráðs um skilmála í bankaþjónustu frá 2002

Á vegum Norðurlandaráðs var unnin skýrsla um skilmála í bankaþjónustu frá 2002: Bankservice – på hvilke vilkår (TemaNord 2002:502). Helstu niðurstöður þessarar skýrslu er varða viðfangsefni starfshópsins greinir hér að neðan, til fróðleiks:²⁵

- i. Ísland sker sig frá hinum Norðurlöndunum, að því leyti að formlegir samningar um innlán eru vart finnanlegir.
- ii. Eftirlitsskylda opinberra fjármálaeftirlitsstofnana með samningsskilmálum er viðtækust í Finnlandi, þar sem fjármálaeftirlitinu ber að yfirfara alla samningsskilmála áður en þeir eru teknir í notkun.
- iii. Réttur banka til að breyta vöxtum, kostnaði og öðrum þjónustugjöldum er mjög takmarkaður á Norðurlöndunum nema á Íslandi.
- iv. Einkenni efnis og innihalds samningsskilmála er að víðast hvar á Norðurlöndum eru þeir ákveðnir einhliða út frá sjónarmiðum og hagsmunum bankanna. Í 4. kafla skýrslunnar er að finna tillögur að bættri stöðu neytenda í samningsskilmálum.
- v. Vegna innihalds, forms og eðlis fjármálasamninga er nauðsynlegt að setja sérstök lög um slíka samninga og hafa Norðmenn þegar stigið það skref með samþykkt laga um fjármálasamninga.
- vi. Kröfur um upplýsingaskyldu og gagnsæi eru nokkuð mismunandi á Norðurlöndum. Lágmarkskröfur er að finna í tilskipun ESB um óréttmæta skilmála. Það myndi auka mjög á gagnsæi í bankaþjónustu að auka og efla þessa upplýsingagjöf.
- vii. Að jafnaði er sæmilegt jafnvægi á milli þjónustugjalda og innlánsvaxta á Norðurlöndum. Neytendum á Norðurlöndum stendur því til boða tiltölulega ódýr grunnþjónusta banka.
- viii. Til að bera saman kjör og skilmála í bönkum var sendur út spurningalisti til nokkurra banka á Norðurlöndum. Í könnuninni kom fram að mikill munur er á inn- og útlánvöxtum innan landanna. Mestur er munurinn á skammtíma-, yfirdráttar- og meðal löngum lánum. Í fæstum tilvikum er gerður greinarmunur á viðskiptamönnum varðandi vexti og önnur kjör eftir því hvort þeir eru í föstu viðskiptasambandi við viðkomandi banka eða ekki, íslensku bankarnir eru þó undantekning. Þá var heildarniðurstaðan sú að flutningur á viðskiptum er auðveldur og kostnaður er annað hvort óverulegur eða enginn, nema á Íslandi.
- ix. Nauðsynlegt er að styrkja og jafna stöðu neytenda gagnvart bönkum. Mikilvægt að um fjármálaþjónustu gildi reglur sem tryggi virka upplýsingagjöf, gagnsæi, yfirsýn og góða þekkingu viðskiptamanna sem geri þeim kleift að taka skynsamlegar ákvarðanir.

.....
23 Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, sem varð að lögum nr. 57/2007, er aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altext/133/s/0917.html>.

24 Ákvæði 58.-60. gr. laga nr. 161/2002 mæla m.a. fyrir um þagnarskyldu starfsmanna, framkvæmdastjóra og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja um allt það er þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa síns og varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum eða hlutaðeigandi viðskiptamaður samþykkir veitingu upplýsinganna skriflega.

25 Sjá útdrátt úr skýrslu Norðurlandaráðs: Bankservice – på hvilke vilkår (TemaNord 2002:502) frá 2002, bls. 14-17.

3. Samningsfrelsið, ógildingarreglur samningalaga og staðlaðir samningsskilmálar

3.1. Lög nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga

a) Meginreglan um samningsfrelsi

Reglan um samningsfrelsi borgaranna er ein af meginstoðum samningaréttarins nú á dögum, enda þótt hún sæti ýmsum undantekningum.²⁶ Í reglunni felst eftirfarandi:

- i. að mönnum sé almennt heimilt að velja sér gagnaðila við samningsgerð,
- ii. frelsi um efni löggerninga og
- iii. frjálsræði til að ákveða hvort samningur skuli gerður eða hvort látið skuli hjá líða að gera samning eða annan löggerning.²⁷

b) Ógildingarregla 36. gr. laganna

Samkvæmt 36. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga má víkja samningi til hliðar í heild eða að hluta, eða breyta, ef það yrði talið ósanngjarnt eða andstætt góðri viðskiptavenju að bera hann fyrir sig. Við mat á því hvort samningi megi víkja til hliðar eða breyta skal líta til efnis samnings, stöðu samningsaðila, atvika við samningsgerðina og atvika sem síðar komu til. Ákvæðið felur í sér visireglu og við beitingu 36. gr. ber dómstólum að leggja mat á efnisatriði viðkomandi samnings.

Megintilgangur 36. gr. laga nr. 7/1936 er sá hinn sami og annarra ógildingarreglna: Að sporna gegn misnotkun á samningsfrelsinu. Ákvæðið felur í sér undantekningarreglu (eins konar öryggisventil) og ber því samkvæmt viðteknum lögskýringarsjónarmiðum að skýra heimildir til beitingar henni þröngt.

Í fylgiskjali með frumvarpinu er varð að lögum nr. 14/1995 er að finna fróðleik úr lagafrumvarpi 1985–86, um 36. gr. laga nr. 7/1936.²⁸ Í kafla um mat dómstóla á ósanngjarni eru m.a. reifuð helstu tilvik sem ætla má að oftast komi til álitu að beita ógildingarreglum samningaréttar um, en niðurstaðan um slíkt yrði háð mati dómstóla hverju sinni. Meðal þeirra eru:

- Samningsákvæði sem veita öðrum samningsaðilja sjálfðæmi um þýðingarmikil atriði í samningssambandinu, s.s. um það hvaða atvik skuli valda því að greiðslur samkvæmt samningnum skuli hækka eða ekki.
- Einnig eru upp taldir í þessu sambandi samningar þar sem vanefndaheimildir eru takmarkaðar eða auknar með þeim hætti, að ósanngjarnt verður að teljast. „Sem dæmi um slíka samninga, sem eru nokkuð algengir má nefna: Samningsákvæði sem kveða á um að vanefnd annars samningsaðilja leiði til þess að, að hinn samningsaðilinn öðlast óeðlilega miklar vanefndaheimildir, t.d. í formi févítis eða annarra úrræða, sem eru ósanngjarnar í samanburði við þær vanefndir sem um er að ræða“.
- Verðákvæði í samningum. „Oftast mundi vafalaust þörf á því að beita reglunni um óeðlilega hátt endurgjald í samningi“.

Lög nr. 7/1936 fela í sér almennar takmarkanir gagnvart t.d. samningsákvæðum um gjaldtöku. Sérákvæði laganna í 36. gr. a.–d. taka ennfremur sérstaklega á stöðluðum samningsákvæðum.

c) Sérákvæði 36. gr. a.–d. laganna um stöðluð samningsákvæði

Ákvæði 36. gr. a.–d. laga nr. 7/1936 eru sérákvæði varðandi samninga neytenda við atvinnurekendur, sem voru sett árið 1995 (og að hluta 2001), vegna innleiðingar tilskipunar ráðsins 93/13/EBE um ósanngjarna skilmála í neytendasamningum.²⁹ Samkvæmt ákvæðunum skulu stöðluð samningsákvæði m.a. vera á skýru og skiljanlegu máli og allan vafa varðandi túlkun slíkra samningsákvæða skal skýra neytanda í hag.

Ákvæði 36. gr. a. laga nr. 7/1936 er svohljóðandi:

Ákvæði 36. gr. a.–d gilda um samninga, m.a. samningsskilmála, sem ekki hefur verið samið um sérstaklega enda séu samningarnir liður í starfsemi annars aðilans, atvinnurekanda, en í meginatriðum ekki liður í starfsemi hins aðilans, neytanda, sbr. þó 36. gr. d. Ákvæðin gilda einnig um samninga milli neytenda sem atvinnurekandi stendur að fyrir annan aðilanna.

Á atvinnurekandanum hvílir sönnunarbyrðin fyrir því að samið hafi verið sérstaklega um samning og hann falli ekki undir 1. mgr.

Í frumvarpinu um breytingu á lögum nr. 7/1936, er varð að lögum nr. 14/1995, segir m.a. um 2. gr. frumvarpsins að gildissvið hinna nýju lagagreina miðist fyrst og fremst við staðalsamninga eða staðlaða samningsskilmála (samninga í heild eða einstök

26 Páll Sigurðsson: *Samningaréttur*, bls. 25. *Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1987.*

27 *Sama heimild*, bls. 25–6.

28 Ákvæði 36. gr. laga nr. 7/1936 var breytt í núverandi mynd með lögum nr. 11/1986.

29 Tilskipun ráðsins 93/13/EBE um ósanngjarna skilmála í neytendasamningum er aðgengileg í íslenskri þýðingu á vefslóðinni: [http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/385499142c7e4810002567590058573a/B63B1E04C268C20900256700004E132F/\\$file/39310013.pdf](http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/385499142c7e4810002567590058573a/B63B1E04C268C20900256700004E132F/$file/39310013.pdf).

ákvæði þeirra).³⁰ Við skýringu á hugtakinu samningsskilmálar sem ekki hefur verið samið um sérstaklega megi líta til 2. mgr. 3. gr. fyrrgreindrar tilskipunar ráðsins 93/13/EBE þar sem segir: „Ekki telst hafa verið samið sérstaklega um samningsskilmála ef hann hefur verið saminn fyrirfram og neytandi því ekki haft tækifæri til að hafa áhrif á efni skilmálans, einkum þegar um er að ræða fastorðaða staðalsamninga.“ Undir lagagreinarinnar falli einnig ákvæði samninga sem samín eru með einn samning í huga svo framarlega sem ekki hefur verið samið um þau ákvæði sérstaklega.

Ákvæði 36. gr. b. laga nr. 7/1936 er svohljóðandi:

Skriflegur samningur, sem atvinnurekandi gefur neytanda kost á, skal vera á skýru og skiljanlegu máli. Komi upp vafi um merkingu samnings sem nefndur er í 1. mgr. 36. gr. a skal túlka samninginn neytandanum í hag.

Regla 2. másl. 1. mgr. gildir ekki þegar aðilar eða stofnanir sem hafa það hlutverk að vernda neytendur geta gripið til aðgerða samkvæmt landslögum til að fá úr því skorið hvort samningsskilmálar sem ætlaðir eru til almennrar notkunar séu ósanngjarnir.

Í 1. mgr. felst lögfesting á því hvernig túlka beri óskýra samninga. Ákvæði 2. mgr. 36. gr. b., sbr. lög nr. 151/2001 um breytingu á lögum nr. 7/1936, takmarkar beitingu 2. ml. 1. mgr. (túlkun samnings neytanda í hag). Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins gildir regla 2. ml. 1. mgr. m.ö.o. ekki þegar aðilar eða stofnanir sem hafa það hlutverk að vernda neytendur geta gripið til aðgerða samkvæmt landslögum til að fá úr því skorið hvort samningsskilmálar sem ætlaðir eru til almennrar notkunar séu ósanngjarnir. Umrædd 2. mgr. var sett að tillögu efnahags- og viðskiptanefndar, við meðferð málsins á þingi og byggist á 2. mgr. 7. gr. tilskipunar ráðsins 93/13/EBE.

Ákvæði 36. gr. c. laga nr. 7/1936 er svohljóðandi:

Ákvæði 36. gr. gilda um samninga skv. 1. mgr. 36. gr. a, þó með þeim breytingum sem leiðir af 2. og 3. mgr.

Við mat á því hvort samningur skv. 1. mgr. sé ósanngjarn skal líta til atriða og atvika sem nefnd eru í 2. mgr. 36. gr., m.a. skilmála í öðrum samningi sem hann tengist. Þó skal eigi taka tillit til atvika sem síðar komu til, neytanda í óhag.

Samningur telst ósanngjarn stríði hann gegn góðum viðskiptaháttum og raski til muna jafnvægi milli réttinda og skyldna samningsaðila, neytanda í óhag. Ef slíkum skilmála er vikið til hliðar í heild eða að hluta, eða breytt, skal samningurinn að kröfu neytanda gilda að öðru leyti án breytinga verði hann efnður án skilmálans.

Í 1. mgr. 36. gr. c. felst að 36. gr. laga nr. 7/1936 gildir óbreytt um samninga, m.a. samningsskilmála sem samið hefur verið sérstaklega um, sbr. athugasemdir í frumvarpinu er varð að lögum nr. 14/1995 (um 4. gr.). Í 2. mgr. er tilgreint hvaða aðstæður lagðar skuli til grundvallar við sanngirnismat. Í 1. ml. 3. mgr. er ósanngirni skilgreind á sérstakan hátt, líkt og vakin er athygli á í frumvarpinu: Uppfylla þarf tvö skilyrði til þess að skilmáli teljist ósanngjarn. Í fyrsta lagi þarf skilmálinn að stríða gegn góðum viðskiptaháttum, sem álíta má að svari til krafna 36. gr. laga nr. 7/1936, líkt og segir í frumvarpinu er varð að lögum nr. 14/1995. Í öðru lagi þarf skilmálinn líka að raska til muna jafnvægi milli réttinda og skyldna samningsaðila, neytanda í óhag og verður að telja að hér sé gerðar strangari kröfur en í 36. gr. laga nr. 7/1936, eins og segir í frumvarpinu. Dómstólar geti þó haft áhrif á túlkun ákvæðisins. Um þetta segir svo í frumvarpinu:³¹

Taka má fram í þessu sambandi að í inngangsorðum tilskipunarinnar segir að við mat á hugtakinu 'góðir viðskiptahættir' þurfi einkum að taka tillit til samningsstöðu semjenda, hvort neytandinn hafi verið hvattur til að samþykka skilmálana og hvort varan hafi verið seld eða þjónustan veitt samkvæmt sérstakri pöntun neytanda. Seljandi eða veitandi (atvinnurekandi) teljist uppfylla kröfuna um 'góða viðskiptahætti' ef hann kemur fram á heiðarlegan og sanngjarnan hátt við hinn aðilann og hefur í huga réttmæta hagsmuni hans.

Nefna má hér að í athugasemdum við frumvarp til samkeppnislaga, sem lagt var fyrir Alþingi á 115. löggjafarþingi 1991–92, segir m.a. um gildandi 20. gr. samkeppnislaga, nr. 8/1993:

„Matið á því hvað telja beri góða viðskiptahætti ræðst af atvikum á þeim stað og tíma sem verknaður er unninn á. Ekki er nægilegt að kanna hvað teljist góðir viðskiptahættir að áliti góðra og grandvarra manna í þeirri grein atvinnulífsins sem um er að tefla hverju sinni. Það er einmitt eitt mikilvægasta hlutverk samkeppnisráðs, jafnt og dómstóla, að leggja á það sjálfstætt mat hvaða viðskiptahætti skuli viðurkenna og hverja ekki. Erlendis starfa ýmsar nefndir og stofnanir sem ætlað er það hlutverk að fylgjast með viðskiptaháttum og stuðla að góðum síðum í þeim efnum.“

Í viðauka við tilskipunina, sbr. fskj. I, er skrá yfir samningsskilmála sem teljast ósanngjarnir. Tengist skráin aðalreglu tilskipunarinnar, með öðrum orðum ósanngirniresglu 1. mgr. 3. gr. hennar. Skráin er til leiðbeiningar og er ekki tæmandi yfir þá skilmála sem teljast ósanngjarnir. Er skráin í tveimur hlutum. Í fyrri hluta eru sautján dæmi um skilmála sem geta verið ósanngjarnir en í síðari hluta skrárinnar eru takmarkanir á gildissviði dæmanna í fyrri hlutanum, einkum að því er snertir fjármálaþjónustu.

30 Ferill frumvarpsins um breytingu á lögum nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, með síðari breytingum, er varð að lögum nr. 14/1995, og texti þess er aðgengilegur á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?tg=118&tmnr=99>.

31 Frumvarpið er aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altxt/118/s/0102.html>.

Ljóst er af 3. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar að skráin leggur ekki fastákveðnar skyldur í þessu sambandi á ríkin á Evrópska efnahagssvæðinu. Dæmin, sem tilgreind eru, þurfa þannig ekki alltaf að vera ósanngjörn og auk þess geta skilmálar, sem eru ekki tilgreindir, talist ósanngjarnir. Ekki felst í ákvæðum tilskipunarinnar nokkur skylda til að lög-festa skrána. Þar eð norrænir sérfræðingar töldu dæmin að ýmsu leyti óskýr og mjög almennt orðuð [...].

Í íslenskum rétti er ekki að finna sambærilega skrá með dæmum um samningsskilmála sem geta verið ósanngjarnir. Væntanlega mundu þó tilgreind dæmi í skránni í langflestum tilvikum á grundvelli mats á aðstæðum í einstöku málum teljast ósanngjörn skv. 36. gr. samnl. Dæmi b í skránni virðist sýna þetta vel en þar segir efnislega að ósanngjarnir séu þeir samningsskilmálar sem hafi að markmiði eða þau áhrif að útiloka eða takmarka á óviðeigandi hátt lagaleg réttindi neytanda gagnvart atvinnurekanda eða öðrum aðila þegar atvinnurekandinn uppfyllir ekki samningsskilmála að öllu eða einhverju leyti eða uppfyllir þá með ófullnægjandi hætti, skilmálarnir útiloki eða takmarki t.d. möguleikana á skuldajöfnun gagnvart atvinnurekandanum.

Eins og áður segir töldu norrænir sérfræðingar ekki rétt og reyndar varhugavert að lögfesta skrána, þ.e. ákvæðin eru óskýr og mjög almenns eðlis. Þótt skráin sé til leiðbeiningar er hún ekki talin mjög gagnleg enda þarf að kanna í hverju einstöku tilviki hversu víðtæk notuð hugtök séu. Þá er sú hættu fyrir hendi þótt ekki hafi verið ætlast til þess að skráin verði talin tæmandi. Svo gæti orðið í reyndinni þannig að skilmálar, sem eru ekki nefndir í skránni, teljist sanngjarnir þótt þeir eigi að teljast ósanngjarnir samkvæmt ósanngirnireglu 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar (aðalreglunni). Þar að auki höfðu norrænu sérfræðingarnir í huga að lögfesting skrárinnar gæti haft þau áhrif á túlkun skv. 36. gr. samnl. að neytendavernd almennt minnkaði. Einhugur var því meðal þeirra um að leggja ekki til að skráin yrði lögfest.

Umræddur viðauki tilskipunar ráðsins 93/13/EBE um ósanngjarna skilmála í neytendasamningum, sbr. fylgiskjal 1, geymir leiðbeinandi en ekki tæmandi skrá yfir samningsskilmála sem teljast ósanngjarnir/ óréttmætir, líkt og fram kemur í texta frumvarpsins er greinir hér að ofan. Í j-lið 1. mgr. viðaukans eru taldir upp samningsskilmálar sem hafa að markmiði eða þau áhrif að heimila seljanda eða veitanda að breyta einhliða samningsskilmálum án gildrar ástæðu sem tilgreind er í samningi. Í b-lið 2. mgr. segir jafnframt, um gildissvið j-liðar:

Ákvæði j-liðar koma ekki í veg fyrir að veitandi fjármálaþjónustu áskilji sér rétt til að breyta einhliða án viðvörunar vöxtum sem neytandi skal greiða eða öðrum upphæðum sem hann skal greiða fyrir fjármálaþjónustu ef fyrir því er gild ástæða, að því tilskildu að veitandanum sé skylt að tilkynna hinum samningsaðilanum eða samningsaðilunum um þetta við fyrsta tækifæri og að þeim síðastnefndu sé frjálst að slíta samningi án tafar.

Ákvæði j-liðar koma ekki heldur í veg fyrir að seljandi eða veitandi áskilji sér rétt til að breyta einhliða skilmálum í samningi til óákveðins tíma, að því tilskildu að honum sé skylt að greina neytandanum frá því með hæfilegum fresti og að neytandinn geti slitið samningnum.

Loks segir í c-lið 2. mgr. viðaukans, um gildissviðið:

Ákvæði g-, j- og l-liðar gilda ekki um:

– viðskipti með framseljanleg verðbréf, fjármálaþjónu og aðrar vörur eða þjónustu ef verðið er bundið breytingum á vísitölu, markaðsverði verðbréfa eða vöxtum á fjármagnsmarkaði sem seljandinn eða veitandinn hefur ekki áhrif á;

– samninga um kaup eða sölu á erlendum gjaldeyri, ferðatékkum eða alþjóðlegum póstaðvísunum á erlenda mynt.

Ákvæði 36. gr. d. laga nr. 7/1936 er svohljóðandi:

Ef ákvæði samnings tengist náíð landsvæði EES-ríkja þannig að samningurinn sé t.d. gerður þar eða einhver samningsaðila búi þar og samningsákvæði kveður á um að löggjöf lands utan Evrópska efnahagssvæðisins skuli gilda um samninginn skal ákvæðið ekki gilda um ósanngjarna samningsskilmála ef neytandinn fær við það lakari vernd gegn slíkum skilmálum en samkvæmt viðeigandi löggjöf lands á efnahagssvæðinu. Ef ákvæði samnings tengist landsvæði aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyja með samsvarandi hætti skal neytandinn eigi njóta lakari verndar en samkvæmt löggjöf viðkomandi lands á svæðinu.

d) Ákvæði 40. gr. a. laganna

Viðskiptaráðherra er heimilt á grundvelli EES-tilskipunar 93/13/EBE um ósanngjarna samningsskilmála að kveða nánar á með reglugerð um framkvæmd ákvæða laga nr. 7/1936 um ósanngjarna samningsskilmála.

3.2. Staðlaðir samningsskilmálar

Í riti sínu Samningaréttur, skilgreinir Páll Sigurðsson hugtakið staðlaður samningur, þannig: Samningur sem að öllu leyti eða að hluta til er gerður til samræmis við áður gerða fyrirmynd skilmála, sem ætlað er að nota á sama hátt við gerð fleiri en eins samnings um sams konar efni.³² Staðlaður samningur felir oftast í sér hvort tveggja í senn, staðlaða samningsskilmála og einstaklingsbundin ákvæði. Um notkun slíkra samninga segir m.a. í riti Páls að hraði viðskiptalífs nútímans krefjist skjótvirkra aðferða

.....

32 Páll Sigurðsson: Samningaréttur, bls. 142.

við margvíslega samningsgerð.³³ Af helstu kostum notkunar staðlaðra samningsskilmála nefnir Páll tímasparnað og visst rétt-
aröryggi. Í umfjöllun um helstu ókosti segir á hinn bóginn m.a. að mikil og einhliða notkun staðlaðra forma kunni að draga úr
tilfinningu manna fyrir samningsfrelsinu og slæva einstaklingsbundna samningatækni. Enda þótt dómstólar hafi í nokkrum mæli
heimild til að vikja ósanngjörnum samningsskilmálum til hliðar, „heyri[r] þó áreiðanlega til undantekninga að viðskiptavinir, sem
hlunnfarnir hafa verið með þessum hætti, leiti réttar síns fyrir dómstólum“.³⁴

Páll telur loks upp helstu úrræði til að draga úr ókostum staðlaðra samningsskilmála í riti sínu:³⁵

1. „Hinir almennu dómstólar geta veitt töluvert aðhald í þessu efni með túlkunaraðferðum, þannig að samnings-
ákvæði, sem teljast vera óvenjulega íþyngjandi fyrir annan samningsaðiljann, séu a.m.k. túlkuð þröngt, og
óskýr en íþyngjandi ákvæði túlkuð þeim aðilja í óhag, sem lét semja skilmálana.
2. Hinar almennu reglur samningalaga og samningaréttar um ógildingarástæður, t.d. 36. gr. sml. [innskot skýrslu-
höfunda: þ.e. lög nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga], veita einnig talsvert aðhald á
þessu sviði [...].
3. Mikið aðhald getur verið fólgið í opinberu eftirliti með notkun staðlaðra skilmála á einstökum sviðum, sbr.
einkum reglur um, að samþykki opinberra yfirvalda þurfi til að nota megi tiltekna skilmála [...].
4. Hagsmunasamtök geta beitt sér fyrir gerð tvíhliða skilmála, þar sem tekið er mið af þörfum beggja aðilja.
Hið síðast nefnda úrræði hefur ótvírætt marga kosti og ber að leggja áherslu á eflingu og aukna notkun þessarar
aðferðar en jafnframt væri hagur að því að fækka þeim staðalsformum, sem í notkun eru á hverju viðskiptasviði og
samræma þau, eins og kostur er, auk þess sem mikilvægt er að vandað verði til gerðar þeirra.“

4. Lög nr. 121/1994 um neytendalán

4.1. Innleiðing Evróputilskipana um neytendalán

Með lögum um neytendalán, nr. 121/1994 (upphaflega nr. 30/1993), voru innleidd í íslenskan rétt ákvæði tilskipunar ráðsins
87/102/EBE frá 22. desember 1986 um samræmingu á lögum og stjórnisýslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi neytendalán
og tilskipunar ráðsins 90/88/EBE frá 22. febrúar 1990 til breytingar á tilskipun 87/102/EBE.

Nú liggur fyrir tillaga að nýrri tilskipun um neytendalán, á vegum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (sbr. Communication
on the Common position, sem framkvæmdastjórnin birti 21. september sl.). Meginmarkmið tilskipunarinnar er frekari sameining
markaða og aukin neytendavernd. Miðað verður að því að opna markaðinn fyrir lán á milli aðildarríkja og gera markaðinn gagn-
særri fyrir neytendur og fyrirtæki með staðlaðri framsetningu á samanburðarhæfum upplýsingum. Samkvæmt nýju reglunum
verður að birta staðlaðan lista með helstu staðreyndum og tölum í auglýsingum fyrir lán. Í lánatilboðum verða upplýsingar til
neytenda, s.s. vextir og fjöldi afborgana, að vera settar fram á nýju, samhæfðu og samanburðarhæfu formi. Árleg hlutfallstala
kostnaðar verður reiknuð út með nýrri aðferð sem mun gilda fyrir öll aðildarríkin og gerir samanburð á tilboðum á milli ríkja mun
einfaldari. Við samningsgerð verður skylt að veita neytendum allar nauðsynlegar upplýsingar með góðum fyrirvara og á að vera
tryggt að allir neytendur á bandalagssvæðinu fái jafnmiklar upplýsingar. Neytendur munu hafa rétt á að hætta við lánessamning
innan 14 daga án sérstakrar ástæðu og án gjalds. Einnig verður heimilt að greiða upp lán hvenær sem er samningstímans og
verða settar samhæfðar reglur um þær bætur sem lánveitendum er heimilt að krefjast vegna uppgreiðslu. Þessar meginreglur
eiga að gilda í öllum aðildarríkjunum til að auðvelda neytendum að nýta sér þjónustu erlendra banka. Lánveitendur munu geta
markaðssett vörur sínar á öllu Evrópusambands-svæðinu án þess að þurfa að aðlaga þær mismunandi landslögum og mun sam-
keppni þannig aukast. Evrópuþingið mun taka tillöguna til annarrar umræðu í janúar 2008.

4.2. Gildissvið og skilgreiningar

Lög nr. 121/1994 um neytendalán taka til lánessamninga sem lánveitandi gerir í atvinnuskyni við neytendur, sbr. 1. gr. Eftirtaldir
lánessamningar eru þó undanþegnir lögnum, samkvæmt 2. gr.:

- a. Lánessamningar sem gilda skemmri tíma en þrjú mánuði.
- b. Lánessamningar sem fela í sér endurgreiðslur án vaxta og kostnaðar.
- c. Lánessamningar þar sem lán er veitt gegn lægra gjaldi en almennt gerist og stendur almenningi ekki til boða.
- d. Leigusamningar, nema eignarleigusamningar, sbr. lög um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og spari-
sjóði.³⁶
- e. Lánessamningar að lægri fjárhæð en kr. 15.000.

.....
³³ Sama heimild, bls. 143.

³⁴ Sama heimild, bls. 152-3.

³⁵ Sama heimild, bls. 162-3.

³⁶ Lög nr. 161/2002 um fjármála-fyrirtæki leystu eldri lög um lánastofnanir af hólmi.

Með lánveitanda er átt við einstakling, lögaðila eða hóp slíkra aðila sem veitir lán, sbr. b-liður 4. gr. Því er ljóst að t.d. Íbúðalána-sjóður fellur undir gildissvið laganna.³⁷

Með lánessamningi er átt við samning þar sem lánveitandi veitir eða lofar að veita neytanda lán í formi greiðslufrests eða svipaðr- ar fjárhagslegrar fyrirgreiðslu og neytandi lofar að greiða samkvæmt ákvæðum samningsins, sbr. c-liður 4. gr.

Heildarlántökukostnaður neytanda er allur kostnaður sem hlýst af töku lánsins og neytanda ber að greiða, þar með taldar vaxta- greiðslur, sbr. d-liður 4. gr.

Árleg hlutfallstala kostnaðar er heildarlántökukostnaður sem hlýst af gerð lánessamnings, lýst sem árlegri prósentu af upphæð láns þess sem veitt er og reiknuð út í samræmi við 10.-12. gr. laganna, sbr. e-liður 4. gr.

4.3. Ófrávíkjanleg ákvæði

Ákvæði laga nr. 121/1994 um neytendalán, með síðari breytingum, eru ófrávíkjanleg, sbr. 24. gr.:

Eigi má með samningi vikja frá ákvæðum laga þessara né reglugerða, sem settar kunna að verða samkvæmt lögnum, neytanda í óhag.

4.4. Samningur um yfirdráttarheimild

Ákvæði 3. gr. laga nr. 121/1994 kveður á um hvaða upplýsingar neytanda skulu veittar við samningsgerð um yfirdráttarheimild og sambærilegum lánessamningi með breytilegum höfuðstól. Meðal þeirra atriða er greinir í staflíðum ákvæðisins og einkum varða viðfangsefni skýrslu þessarar eru:

- i. Hvaða takmörk eru á lásupphæðinni, ef um slíkt er að ræða (a-liður).
- ii. Hvaða gjöld falli á lánið frá þeim tíma er gengið er frá samningnum, svo og við hvaða skilyrði megi breyta þeim (b-liður).
- iii. Hvort breytingar geti orðið á umsömdum gjöldum á samningstímanum. Í þeim tilvikum skal neytandi upplýst- ur um það með hvaða hætti breytingar verða tilkynntar honum. Slíkt má gera með því að vekja sérstaka athygli á breytingunum í reikningsyfirliti, með auglýsingum í fjölmiðlum eða á annan sambærilegan hátt (d-liður).
- iv. Árlega hlutfallstölu kostnaðar, við mismunandi notkun á heimildinni (e-liður).

Heimilt er að kveða nánar á um framkvæmd upplýsingaskyldu samkvæmt 3. gr. í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 13. gr.

Starfshópurinn hefur fjallað um innlánsreikninga (þ.m.t. tékkareikninga), en reglur um notkun slíkra reikninga eru að verulegu leyti ólögfestar á Íslandi, svo og reglur um notkun greiðslukorta (þ.m.t. debetkort). Starfshópurinn telur æskilegt að löggjöf taki á þeim efnum heildstætt, þ.m.t. kröfum til samninga um yfirdráttarheimild, svo sem nánar greinir í tillögum hópsins í 3. kafla II. hluta skýrslunnar.

Starfshópurinn gerir í skýrslu þessari tillögu að nýju ákvæði í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 121/1994, svo sem nánar greinir í tillögum hópsins í 3. kafla II. hluta skýrslunnar.

4.5. Upplýsingaskylda lánveitanda: II. kafli laganna

a) Formkröfur til lánessamninga

Ákvæði 5. gr. laga nr. 121/1994 gerir ákveðnar formkröfur til lánessamninga: Lánessamningur skal gerður skriflega og hann skal fela í sér þær upplýsingar sem greinir í 6. og 8. gr. laganna. Neytandi skal fá í hendur eintak af lánessamningnum.

b) Upplýsingagjöf við samningsgerð

Við gerð lánessamnings skal lánveitandi m.a. gefa neytanda upplýsingar um eftirtalin atriði, sbr. 6. gr.:

1. Höfuðstól, þ.e. lánsfjárhæð án nokkurs kostnaðar. Þegar lánveitandi er jafnframt seljandi vöru eða þjónustu skal höfuðstóll lánsins jafngilda staðgreiðsluverði vörunnar eða þjónustunnar. Ef einungis hluti af andvirði vörunnar eða þjónustunnar er lánaður skal draga útborgunina frá höfuðstól.
2. Fjárhæð útborgunar, þ.e. höfuðstól að frádregnum lánskostnaði.

.....
37 Til fróðleiks má þess geta, að upphaflega voru lánessamningar með veði í fasteign undanþegnir lögnum um neytendalán. Þessu var hins vegar breytt með lögum nr. 179/2000, í kjölfar álits efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 121/1994 um neytendalán. Í álitinu segir m.a.: „Við athugun málsins kom í ljós að annars staðar á Norðurlöndunum falla lánveitendur sem veita lán með veði í fasteign til lengri tíma undir ákvæði laga um neytendalán. Ástæðulaust þykir að undanskilja slíka aðila ákvæðum laganna og þeirri skyldu að veita lánveitanda upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar af láni. Við meðferð málsins í nefndinni kom í ljós að Íbúðalánasjóður, sem er sá aðili sem gerir flesta lánessamninga vegna öflunar íbúðarhúsnæðis, er ekki mótfallinn því að ákvæði laga um neytendalán taki einnig til slíkra samninga. Með hliðsjón af þessu leggur nefndin jafnframt til að f-liður 1. mgr. 2. gr. laganna falli brott“.

3. Vexti.
4. Heildarlántökukostnað í krónum, reiknaðan út skv. 7. gr.
5. Árlega hlutfallstölu kostnaðar, þ.e. heildarlántökukostnað, lýst sem árlegri prósentu af upphæð höfuðstólsins og reiknaðri út skv. 10.–12. gr.
6. Heildarupphæð þá sem greiða skal, þ.e. samtölu höfuðstóls, vaxta og lánskostnaðar.
7. Fjöldi einstakra greiðslna, fjárhæð þeirra og gjalddaga.
8. Gildistíma lánessamnings og skilyrði uppsagnar hans.
9. Heimild til að greiða fyrir lokagjalddaga, sbr. 16. gr.

Ef breyta má lánskostnaði, afborgunum eða öðrum atriðum lánskjara á samningstímanum skal lánveitandi greina neytanda frá því við hvaða aðstæður breytingarnar geta orðið, samkvæmt 1. ml. 2. mgr. 6. gr. laganna. Ef ekki er unnt að reikna út árlega hlutfallstölu kostnaðar skal lánveitandi þess í stað skýra neytanda frá því hverjir vextir eru, hvaða gjöld falla á lánið og við hvaða aðstæður breytingar geti orðið, sbr. 2. ml. 2. mgr. 6. gr. Heimilt er að semja um breytilega vexti á neytendalánum, að uppfylltum skilyrðum 9. gr. nl. um upplýsingaskilyrði.

Starfshópurinn gerir í skýrslu þessari tillögu að nýju ákvæði í 3. mgr. 6. gr. laga nr. 121/1994, svo sem nánar greinir í tillögum hópsins í 1. kafla II. hluta skýrslunnar.³⁸

c) Útreikningur á lántökukostnaði og árlegri hlutfallstölu kostnaðar

Ákvæði 7. gr. laga nr. 121/1994 taka á útreikningi á lántökukostnaði:

Heildarlántökukostnaður felur í sér allan kostnað af láninu, þar með talda vexti og önnur gjöld sem neytandi skal greiða af því, með þeim undantekningum sem greinir í 3. mgr.

Þegar reiknuð er út árleg hlutfallstala kostnaðar skal ekki tekið tillit til eftirfarandi kostnaðarliða:

1. Kostnaðar vegna vanskila.
 2. Kostnaðar sem neytandi greiðir við kaup á lausafé eða þjónustu, hvort heldur kaupin fara fram gegn staðgreiðslu eða samkvæmt lánessamningi. [*Innskot skýrsluhöfunda: Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 121/1994 er afhendingarkostnaður nefndur sem dæmi um kostnað af þessu tagi.*]
 3. Kostnaðar vegna yfirfærslu fjár. [*Innskot skýrsluhöfunda: Í greinargerð með frumvarpinu er kostnaður vegna yfirfærslu peninga til lánveitanda með gíró eða ávísun nefndur sem dæmi um kostnað af þessu tagi.*]
 4. Kostnaðar vegna viðskiptareiknings sem ætlað er að taka við afborgunum af láninu að undanskildum kostnaði við innheimtu endurgreiðslna, hvort heldur um er að ræða staðgreiðslu eða annað greiðslufyrirkomulag. [*Innskot skýrsluhöfunda: Í greinargerð með frumvarpinu er sendingarkostnaður gíróseðla nefndur sem dæmi um kostnað af þessu tagi.*]
 5. Félagsgjalda er rekja má til samninga sem ekki tengjast lánessamningnum, jafnvel þótt þau hafi áhrif á lánskilmála.
 6. Kostnaðar vegna trygginga eða ábyrgða nema þær eigi að tryggja lánveitanda endurgreiðslu lánsins.
- Ákvæði 3.–4. tölul. 2. mgr. eiga því aðeins við að neytandi hafi hæfilegt valfrelsi um það með hvaða hætti yfirfærsla fjárins eða endurgreiðslan fari fram, svo og að kostnaður sé ekki óeðlilega hár.

Samkvæmt 8. gr. laganna skal lánveitandi upplýsa neytanda um kostnaðinn sem frá er greint í 2.–6. tölul. 2. mgr. 7. gr. við gerð samnings og jafnframt tilgreina hvenær slíkur kostnaður fellur á. Ef kostnaðurinn er óþekktur skal, ef kostur er, veita upplýsingar um hvernig hann er reiknaður út eða áætla hver hann er.

Í 10.–12. gr. er nánar fjallað um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Þá er í 13. gr. kveðið á um skyldu til að auglýsa árlega hlutfallstölu kostnaðar á starfsstöð lánveitanda, í auglýsingum og tilboðum. Um framkvæmd upplýsingaskilyrðu samkvæmt 13. gr. skal nánar mælt fyrir í reglugerð er ráðherra setur, sbr. 3. ml. 13. gr. Reglugerð þessa efnis hefur ekki enn verið sett, þegar skýrsla þessi er rituð. Starfshópurinn telur æskilegt að viðskiptaráðherra takist á hendur umrædda reglugerðarsetningu. Almenn- ingur þekkir ekki vel til árlegrar hlutfallstölu kostnaðar og því þjónar hún enn ekki tilgangi sínum; að gera lántökum auðveldara að bera saman mismunandi lánstilboð og þar með að hafa áhrif á samkeppni, jafnvel til lækkunar á lántökukostnaði.

d) Lántökukostnaður og vextir skulu tilgreindir í lánessamningi

Lánveitanda er óheimilt að krefja neytanda um greiðslu vaxta og annars lántökukostnaðar sem ekki er tilgreindur í lánessamningi,

.....

38 Til fróðleiks skal þess getið að í upphaflegu frumvarpi til laga um neytendalán var að finna svohljóðandi ákvæði, í 2. mgr. 9. gr.: „Ákvæði 1. mgr. gildir á sama hátt um aðra liði lánskostnaðar en vexti. Lánveitandi skal tilkynna lántakanda allar breytingar sem verða á árlegum nafnvöxtum eða öðrum kostnaðarliðum þegar breytingarnar verða.“ Í kjölfar breytingartillögu frá efnahags- og viðskiptanefnd var 2. mgr. hins vegar felld brott úr 9. gr. Í álitni nefndarinnar segir, um þetta: „Lögð er til sú breyting á 9. gr. að síðari málsgrein falli brott en þar er lögð mjög rík tilkynningarskylda á lánveitendur sem erfitt gæti reynst að uppfylla. Telja verður nægilegt að neytandi fái skýrar og ótvíræðar upplýsingar við samningsgerðina, sbr. 6. gr. frumvarpsins.“

sbr. 1. ml. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 121/1994. Þetta gildir þó ekki ef lánveitandi getur sannað að neytanda hafi mátt vera ljóst hver lántökukostnaðurinn átti að vera, sbr. 3. mgr. 14. gr.

Þá er lánveitanda óheimilt að krefjast greiðslu frekari lántökukostnaðar en tilgreindur er í samningi skv. 4. tölul. 1. mgr. 6. gr.; þ.e. heildarlántökukostnaður í krónum, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 121/1994. Þetta gildir heldur ekki ef lánveitandi getur sannað að neytanda hafi mátt vera ljóst hver lántökukostnaðurinn átti að vera, sbr. 3. mgr. 14. gr.

e) Upplýsingaskyldu samkvæmt lögum skal fullnægt, að viðlagðri bótaábyrgð

Ákvæði 15. gr. laga nr. 121/1994 mælir fyrir um að hafi lánveitandi ekki veitt þær upplýsingar, sem fyrir er mælt í 6. gr., sbr. 5. gr., getur það skapað honum bótaábyrgð, enda hafi neytandi mátt ætla að lánskjör væru hagstæðari en þau síðar reyndust vera. Í frumvarpinu er varð að lögum nr. 121/1994 segir, um 15. gr., að tilgangur ákvæðisins hafi verið sá að fá lánveitanda til þess að fullnægja upplýsingaskyldunni. Meginreglan væri sú að lánveitandi skuli bera afleiðingarnar af því ef hann fullnægir ekki þessari skyldu. Kostnaðurinn félli á lánveitanda. Þessa reglu bæri að nota ex officio í dómsmáli.

4.6. Heimild neytanda til greiðslu fyrir gjalddaga: III. kafli laganna

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. laga nr. 121/1994 skal neytanda heimilt að standa skil á skuldbindingum sínum samkvæmt lánsamningi fyrir þann tíma sem umsaminn er. Notfæri neytandi sér heimild þessa á hann rétt á lækun á heildarlántökukostnaði sem nemur þeim vöxtum og öðrum gjöldum sem greiða átti eftir greiðsludag. Ekki er hægt að krefjast endurgreiðslu eða lækkunar á gjöldum sem eru óháð því hvenær greiðsla er innt af hendi. Ákvæði 1. mgr. á ekki við um greiðslu sem innt er af hendi fyrir gjalddaga þegar hún tengist ekki uppgreiðslu láns fyrir umsaminn lokagjalddaga eða annarri breytingu á umsömdum afborgunum láns, sbr. 2. mgr. 16. gr.

Starfshópurinn gerir í skýrslu þessari tillögu að nýju ákvæði í 16. gr. a. laga nr. 121/1994, svo sem nánar greinir í tillögum hópsins í 1. kafla II. hluta skýrslunnar.

4.7. Viðskiptaráðherra fer með framkvæmd laganna

Viðskiptaráðherra fer með framkvæmd laga nr. 121/1994 um neytendalán, sbr. 21. gr. Honum er heimilt að kveða nánar á um framkvæmd þeirra með reglugerð. Ráðherra er jafnframt heimilt að setja reglur um hvernig prenta skuli leiðbeiningar um réttarstöðu neytenda á skriflega samninga og skjöl sem lögin taka til, sbr. 22. gr. laganna.

Í reglugerð nr. 377/1993 um neytendalán, með síðari breytingum (reglugerðir nr. 491/1993 og 236/2000), er lítið um efnisákvæði umfram það sem lög nr. 121/1994 mæla sjálf fyrir um. Starfshópurinn telur fullt tilefni til að endurskoða reglugerðina, enda geymir hún t.a.m. úreltar tilvísanir til eftirlitsstjórnvalds.

4.8. Eftirlit með framkvæmd laganna

Neytendastofa annast eftirlit með framkvæmd laganna, sbr. VII. kafli laganna. Ákvæði laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins gilda um úrræði Neytendastofu og málsmeðferð. Ákvörðunum sem stofnunin tekur á grundvelli laganna verður skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála.

Neytendastofa getur bannað athafnir sem brjóta í bága við ákvæði laga nr. 121/1994 um neytendalán, sbr. 26. gr. Banni má fylgja ákvörðun um dagsektir sem kemur til framkvæmda ef bannið er brotið. Dagsektir geta numið frá 10.000 kr. til 100.000 kr. á dag.³⁹ Neytendastofu er þó einnig heimilt að ljúka máli með sátt.

5. Fjarsala á fjármálaþjónustu, rafræn viðskipti og önnur rafræn þjónusta

5.1. Lög nr. 33/2005 um fjarsölu á fjármálaþjónustu

a) Innleiðing tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2002/65/EB

Með lögum nr. 33/2005 um fjarsölu á fjármálaþjónustu voru innleidd í íslenskan rétt ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2002/65/EB frá 23. september 2002 varðandi fjarsölu á fjármálaþjónustu fyrir neytendur o.fl.

b) Gildissvið og skilgreiningar

Óhjákvæmilegt er að vekja athygli á gildissviði laga nr. 33/2005 um fjarsölu á fjármálaþjónustu í þessu samhengi. Með lögum var innleidd í innlandan rétt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/65/EB um fjarsölu á fjármálaþjónustu fyrir neytendur.⁴⁰ Þau gilda um fjarsölusamninga um fjármálaþjónustu og markaðssetningu sem miðar að slíkum samningum, sbr. 1. gr., og tak-

.....

³⁹ Samkvæmt 23. gr. laga nr. 121/1994 um neytendalán getur viðskiptaráðherra breytt fjárhæðum í lögum þessum eftir því sem verðlagsþróun gefur tilefni til.

⁴⁰ Sjá íslenska þýðingu tilskipunar 2002/65/EB á vefsíðu Þýðingamiðstöðvar utanríkisráðuneytisins, <http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/385499142c7e4810002567590058573a/99fba0cd1254913e00256ec1003cabfd?OpenDocument&Highlight=0,2002%2F65>.

markast því ekki við þá þjónustu sem fjármálafyrirtæki veita. Hugtakið fjármálaþjónusta er skilgreint í 4. tölul. 4. gr. laganna:

Fjármálaþjónusta: móttaka endurgreiðanlegra fjármuna, útlánastarfsemi, greiðsluþjónusta, gjaldeyrisþjónusta, eignaleiga, útgáfa og umsýsla greiðslukorta, útgáfa og umsýsla rafeyris, viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga, samningar um vátryggingar, samningar um lífeyri og önnur fjármálaþjónusta.

Ákvæðið hefur ekki að geyma tæmandi upptalningu, líkt og vakin er athygli á í athugasemdum frumvarpsins er varð að lögum nr. 33/2005, um 4. gr.⁴¹ Í frumvarpinu er tekið fram að hugtakið fjármálaþjónusta er samkvæmt tilskipun 2002/65/EB mjög vítt „og því getur fjármálaþjónusta í skilningi frumvarpsins verið viðtækara en starfsemi sem þarfnast starfsleyfis samkvæmt íslenskum rétti. [...] Við túlkun á því hvað telst fjármálaþjónusta ber að líta til eiginleika þjónustunnar en ekki hver býður hana fram. Það er því ekki úrslitaatriði hvort sá aðili sem býður fram lán til neytanda með fjarskiptaáðferð hefur starfsleyfi sem fjármálafyrirtæki, sbr. lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og lúti eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Hins vegar getur sú staðreynd að þjónusta er veitt af fjármálafyrirtæki með starfsleyfi bent til þess að um fjármálaþjónustu sé að ræða“.

Samkvæmt 2. tölul. 4. gr. merkir þjónustuveitandi, í lögum þessum, einstaklingur eða lögaðili sem veitir fjármálaþjónustu í atvinnuskyni. Skilgreiningin gerir það ekki að skilyrði að þjónustuveitandi hafi það að aðalstarfsemi að veita fjármálaþjónustu og því getur aðili fallið undir lögin þrátt fyrir að fjármálaþjónusta sé aðeins lítill hluti af starfsemi hans, eins og segir í skýringum um 2. tölul. í frumvarpinu.

Fjarsölusamningur merkir í lögum þessum samningur milli neytanda og þjónustuveitanda um fjármálaþjónustu, sem er liður í skipulegri fjarsölu þjónustuveitanda og þar sem eingöngu er notuð fjarskiptaáðferð fram að og við stofnun samningsins, sbr. 4. tölul. 4. gr. Í frumvarpinu er varð að lögum nr. 33/2005 segir að við mat á því hvort um fjarsölusamning sé að ræða skipti ekki máli hvers konar fjarskiptaáðferð er notuð.

c) Ófrávikjanleg ákvæði

Óheimilt er að víkja frá ákvæðum laga nr. 33/2005 með samningi ef það leiðir til lakari stöðu neytanda, sbr. 3. gr.

d) Upplýsingaskylda þjónustuveitanda: II. kafli laganna

Ákvæði II. kafila laga nr. 33/2005 kveða á um að tilteknar upplýsingar skuli veita neytanda með hæfilegum fyrirvara áður en hann er bundinn af fjarsölusamningi eða tilboði. Tilgangur reglnanna er að neytandi fái nægilegar upplýsingar áður en samningur er gerður til að hann geti metið þá fjármálaþjónustu sem boðin er og þar með tekið upplýsta ákvörðun. Meðal þess sem upplýsa skal um er eftirfarandi:

- Heildarverð sem neytanda ber að greiða til þjónustuveitanda fyrir fjármálaþjónustuna, að meðtöldum öllum tengdum þóknunum, kostnaði, útgjöldum og sköttum, sbr. 3. tölul. 6. gr.
- Tilkynningu um að mögulegt sé að neytandi þurfi að greiða aðra skatta og kostnað sem hvorki eru greiddir fyrir milligöngu þjónustuveitanda né lagðir á af honum, sbr. 4. tölul. 6. gr.
- Sérstakan viðbótarkostnað vegna notkunar fjarskiptaáðferðar, sbr. 5. tölul. 6. gr.
- Takmarkanir á gildistíma veittra upplýsinga, sbr. 7. tölul. 6. gr.
- Á hvaða tungumáli upplýsingar og samningsskilmálar verða sendir á varanlegum miðli, sbr. 10. gr., sbr. 7. tölul. 7. gr.
- Hvort neytandi hafi aðgang að réttarúrræðum, öðrum en málshöfðun fyrir dómstólum, og þá hvernig neytandi getur nýtt sér þau, sbr. 1. tölul. 8. gr.

Ákvæði 10. gr. geymir fyrirmæli um hvernig upplýsingar skulu veittar samkvæmt lögnum:

Þjónustuveitandi skal veita neytanda upplýsingar um samningsskilmála, ásamt upplýsingum skv. 5.–9. gr., á pappír eða öðrum varanlegum miðli með hæfilegum fyrirvara áður en neytandi er bundinn af samningi eða tilboði.

Ef neytandi hefur óskað eftir að fjarsölusamningur sé gerður með fjarskiptaáðferð sem veitir ekki möguleika á að láta upplýsingar skv. 1. mgr. í té á varanlegum miðli skal þjónustuveitandi uppfylla upplýsingaskyldu sína skv. 1. mgr. þegar í stað eftir gerð samnings.

Neytandi á rétt á að fá, ef hann fer fram á það, samningsskilmála í pappírformi hvenær sem er á samningstíma fjarsölusamnings. Enn fremur á neytandi rétt á að breyta um fjarskiptaáðferð á samningstíma, nema breytingin samræmist ekki fjarsölusamningi eða eðli fjármálaþjónustunnar.

Hugtakið varanlegur miðill er skilgreint í 6. tölul. 4. gr. laga nr. 33/2005, sem tæki sem gerir neytanda kleift að geyma upplýsingar, sem beint er til hans, óbreyttar þannig að hann geti afritað þær og flett upp í þeim í ákveðinn tíma. Byggist skilgreiningin á f-lið 2. gr. tilskipunar 2002/65/EB og segir eftirfarandi í frumvarpinu er varð að lögum nr. 33/2005 (um 6. tölul. 4. gr.):

Samkvæmt 20. tölul. í formála tilskipunarinnar geta varanlegir miðlar einkum verið disklingar, geisladiskar, staf-

.....
41 *Frumvarp til laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu, er varð að lögum nr. 33/2005, er aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altxt/131/s/0736.html>.*

rænir mynddiskar (DVD) og harðir diskar í tölvu neytandans þar sem tölvupóstur er vistaður. Vefsetur á netinu teljast hins vegar ekki til varanlegra miðla, nema þau uppfylli viðmiðanir sem er að finna í skilgreiningu hugtaksins, þar sem hægt er að breyta upplýsingum á vefsíðum og þær uppfylla almennt ekki kröfur um að vera beint sérstaklega til einstaks neytanda. Venjulegur gsm-sími telst heldur ekki til varanlegs miðils þar sem í þeim er ekki nægilegt pláss til að geyma upplýsingar. Það má því ætla að til að upplýsingar teljist uppgefnar á varanlegum miðli verði þær að vera þannig að neytanda sé kleift að kynna sér þær með því að lesa þær. Símbréf, tölvupóstur, upplýsingar á disklingi, geisladiski eða stafrænum mynddiski (DVD) uppfylla þessar kröfur, sem og tölvupóstur, en hann vistast yfirleitt á harða disk neytandans og er hægt að prenta út á pappír.

Þjónustuveitanda er óheimilt að nota símbréf eða sjálfvirk upphringitæki við þá starfsemi sem lög nr. 33/2005 taka til, nema neytandi hafi sérstaklega veitt samþykki sitt fyrir notkun slíkra fjarskiptaáðferða, sbr. 18. gr. laganna.

e) Réttur til að falla frá fjarsölusamningi: III. kafli laganna

Ákvæði III. kafa laga nr. 33/2005 geyma reglur um rétt neytanda til að falla frá fjarsölusamningi um fjármálaþjónustu. Í 11. gr. felst m.a. að neytandi verður aldrei bundinn af samningi fyrr en honum hafa borist upplýsingar í samræmi við 1. og 2. mgr. 10. gr. laganna og í þeim tilvikum þar sem þjónustuveitandi hefur ekki uppfyllt upplýsingaskyldu sína hefur neytandi rétt á að falla frá samningnum. Það að þjónustuveitandi sinni ekki lögbundinni upplýsingaskyldu hefur hins vegar ekki í för með sér að samningurinn verði sjálfkrafa ógildur, eins og fram kemur í frumvarpinu er varð að lögum nr. 33/2005, um 11. gr.

Í 12. gr. eru tíundaðar takmarkanir á réttinum til að falla frá fjarsölusamningi, 14. gr. mælir fyrir um greiðslu fyrir veitta þjónustu og 15. gr. fjallar um endurgreiðslu.

f) Óumbeðin þjónusta

Neytanda er ekki skylt að greiða fyrir fjármálaþjónustu sem þjónustuveitandi veitir óumbeðið, sbr. 17. gr. Tómlæti neytanda verður ekki túlkað sem samþykki fyrir þjónustuna.

g) Eftirlit með framkvæmd laganna

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með framkvæmd laga nr. 33/2005 um fjarsölu á fjármálaþjónustu, sbr. 20. gr. Um eftirlitið gilda ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

5.2. Lög nr. 30/2002 um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu

a) Innleiðing tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins um rafræn viðskipti 31/2000/EB.

Með lögum nr. 30/2002 um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu voru innleidd í íslenskan rétt ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 31/2000/EB um tiltekna lagalega þætti þjónustu, einkum rafrænna viðskipta, í tengslum við upplýsingasamfélagið á innri markaðnum ("tilskipun um rafræn viðskipti").

Meginmarkmið tilskipunarinnar er að tryggja að um rafræna þjónustu gildi meginregla Evrópusambandsins um frjálst flæði þjónustu, þ.e. að unnt verði að veita þjónustuna á öllu Evrópska efnahagssvæðinu ef hún fullnægir ákveðnum lagaákvæðum upprunalands. Ákvæði tilskipunar um rafræn viðskipti bætast við þau ákvæði sem hafa áhrif á lagaumhverfi rafrænnar þjónustu, eins og segir í frumvarpinu er varð að lögum nr. 30/2002, um meginefni tilskipunarinnar. Tilskipunin hefur þannig ekki að geyma heildstæða löggjöf sem gildir um rafræna þjónustu, heldur ákveðin lágmarksákvæði sem þeir sem hyggjast veita þjónustuna þurfa að fullnægja.

Kjarni tilskipunarinnar felst í reglu um eftirlit upprunalands, sem felur í sér að stjórnvöld þess lands þar sem veitandi rafrænnar þjónustu hefur staðfestu skulu hafa eftirlit með að hin rafræna þjónusta sé í samræmi við lög. Sú regla gildir óháð því hvort þjónustunni er beint til annarra landa að hluta til eða að öllu leyti. Nokkrar undantekningar eru þó frá upprunalandsreglu tilskipunarinnar, s.s. varðandi neytendasamninga. Þannig gildir ákvæði 3. gr., um upprunalandsregluna, ekki um samningsskyldur í tengslum við neytendasamninga, sbr. 2. tölul. 4. gr.⁴² Þá er stjórnvöldum heimilt, í einstökum tilfellum, að víkja frá upprunalandsreglunni og takmarka frjálst flæði rafrænnar þjónustu ef takmörkun er nauðsynleg til verndar neytendum, sbr. 5. gr. Takmarkanir skulu ekki ganga lengra en nauðsyn ber til.

b) Gildissvið

Tilskipunin um rafræn viðskipti hefur rúmt gildissvið og ákvæði hennar snerta mismunandi réttarsvið. Í almennum athugasemdum frumvarpsins er varð að lögum nr. 30/2002 er áréttað að rafræn viðskipti er undirhugtak rafrænnar þjónustu. Gildissvið laga

.....

42 Samkvæmt athugasemdum í frumvarpinu er varð að lögum nr. 30/2002, um 4. gr. tekur 2. tölul. til upplýsinga um mikilvæga grunnþætti neytendasamninga, „meðal annars rétt neytenda, sem hafa afgerandi áhrif á ákvörðun um að ganga til samninga. Undantekningin tekur því til upplýsinga sem gefnar eru fyrir samningsstofnun en sjást ekki af samningnum og höfðu afgerandi áhrif á ákvörðun um að ganga til samninga. Einnig tekur undantekningin til upplýsinga sem hafa réttaráhrif sem ekki er unnt að semja sig frá í neytendasamningum“.

nr. 30/2002 var ákvarðað með hliðsjón af tilskipuninni. Það tekur m.ö.o. til allra veitenda rafrænnar þjónustu sem hafa staðfestu hér á landi, óháð því hvort þjónustu þeirra er beint á íslenskan markað, Evrópska efnahagssvæðið eða utan þess. Lögin taka bæði til rafrænnar þjónustu við neytendur og þjónustu sem veitt er á milli þeirra sem stunda viðskipti. Um neytendur gilda þó strangari skilyrði.

Rafræn þjónusta er grunnhugtak í lögnum og er skilgreind sem þjónusta sem almennt er veitt gegn greiðslu, úr fjarlægð, með rafrænum búnaði, að beiðni þess einstaklings sem þiggur þjónustuna. Í dæmaskyni telst eftirtalið til rafrænnar þjónustu, samkvæmt almennum athugasemdum í frumvarpinu er varð að lögum nr. 30/2002, enda felur hún í sér atvinnustarfsemi: Upplýsingaþjónusta á netinu, aðgangsaþjónusta á netinu, flutningur gagna um netið, hýsing gagna, SMS-skilaboð, WAP-þjónusta og leitarþjónusta á netinu. Skilyrðið um að þjónusta sé veitt með rafrænum búnaði leiðir af sér að lokuð gagnanet, s.s. heimabankar og hraðbankar, geta talist til rafrænnar þjónustu, s.s. þegar um er að ræða rafræna millifærslu fjármuna á milli tveggja banka-reikninga. Hins vegar telst úttekt peninga úr hraðbanka sem slík ekki til rafrænnar þjónustu.

c) Rafrænar samningar

Það er meginregla íslensks samningaréttar að samningar séu ekki formbundnir. Frá þeirri meginreglu eru ýmsar undantekningar sem geta stuðst við lög, samkomulag aðila, eðli máls eða venju. Þannig getur lagatúlkun leitt til þess að litið verði svo á að skriflegt form sé skilyrði fyrir gildi samnings. Tilgangur áskilnaðar um tiltekið form, þ.m.t. skriflegt, getur verið að tryggja sönnun, tryggja að samningsaðilar geri sér glögga grein fyrir þeim skuldbindingum sem þeir takast á hendur með samningi eða að tryggja að samningur sé aðgengilegur og tiltækur öðrum aðilum en samningsaðilum.

Í lögum nr. 30/2002 eru lögfest almenn fyrirmæli um að rafrænar samningar séu jafngildir skriflegum að nánari skilyrðum fullnægðum (með nokkrum undantekningum), sbr. 8. gr. laganna.⁴³

Ef gerð er krafa um skriflegan samning í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða með öðrum hætti er fullnægjandi að mæta þeirri kröfu með rafrænum samningi, enda sé samningurinn aðgengilegur báðum aðilum og unnt að varðveita hann.

Ákvæði 1. mgr. gilda einnig um kröfur til skriflegra tilkynninga eða annarra aðgerða sem aðilar samnings þurfa að framkvæma í tengslum við samningssamband þeirra og samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða með öðrum hætti skulu vera skriflegar.

Ákvæði 1. og 2. mgr. gilda ekki um samninga á sviði sífja- og erfðaréttar, stimpilskylda samninga og samninga sem stofna eða yfirfæra rétt yfir fasteignum, nema þegar um leigurétt er að ræða. Þá gilda þau ekki um þinglýsingar og lögbókandagerðir.

Með skilyrðinu um aðgengileika í 1. mgr. er átt við að samningurinn sé læsilegur og skiljanlegur, sbr. greinargerð. Með skilyrði um varðveitanleika er átt við að unnt sé að ganga að efni samningsins eftir að til hans hefur verið stofnað.

d) Upplýsingaskylda vegna rafrænnar þjónustu

Ákvæði 6. gr. laga nr. 30/2002 mæla fyrir um þær almennu upplýsingar sem þjónustuveitandi skal veita greiðan og samfelldan aðgang að. Ákvæðin eru til fyllingar öðrum ákvæðum laga um upplýsingaskyldu, sem átt geta við um veitendur rafrænnar þjónustu, s.s. laga nr. 121/1994 um neytendalán og laga nr. 33/2005 um fjarsölu á fjármálaþjónustu.

Kröfu laganna um greiðan aðgang að upplýsingum ber samkvæmt greinargerð að túlka með hliðsjón af þeirri tækni sem til er hverju sinni og þeim miðli sem notaður er til að veita rafræna þjónustu. Með samfelldum aðgangi er átt við að þjónustuveitandi skal gera það sem hans valdi stendur til að ætíð sé unnt að afla viðkomandi upplýsinga og að þær séu uppfærðar þegar á því er þörf.

Ef verð er gefið upp í tengslum við rafræna þjónustu skal það gert með skýrum og ótvíræðum hætti, sbr. 1. ml. 3. mgr. 6. gr. Með skýrum og ótvíræðum hætti er átt við að auðvelt skal vera að koma auga á upplýsingarnar og tileinka sér þær, eins og segir í greinargerð.⁴⁴ Skyldan til að gefa upplýsingar um verð er óháð því hvort þjónustuþegi er neytandi. Þegar rafrænni þjónustu er eingöngu beint að íslenskum neytendum skulu skattar innifaldir í verði, sbr. 2. ml. 3. mgr. 6. gr. Þessi ákvæði gilda samhliða öðrum ákvæðum laga sem gilda um upplýsingar um verð, sbr. t.d. lög nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins.

Í 9. gr. laganna er að finna ákvæði um upplýsingaskyldu í tengslum við pöntun. Veita skal upplýsingarnar áður en þjónustuþegi leggur inn pöntun, t.d. með því að styðja á hnapp á tölvuskjá. Upplýsingarnar skulu veittar með skýrum og ótvíræðum hætti, en með því er átt við að auðvelt skal vera fyrir þjónustuþega að kynna og tileinka sér þær, eins og segir í greinargerð. Samkvæmt 3.

43 Um réttaráhrif rafrænna undirskrifa er kveðið á um í 4. gr. laga nr. 28/2001 um rafrænar undirskriftir.

44 Frumvarp til laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, er varð að lögum nr. 30/2002, er aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altxt/127/s/0774.html>.

mgr. 9. gr. skulu almennir samningskilmálar og almenn skilyrði látin í té með þeim hætti að þjónustuþegi geti varðveitt þau og kallað þau fram. Þessum skilyrðum er t.d. fullnægt ef mögulegt er að vista framangreindar upplýsingar á geisladisk eða diskling, sbr. greinargerð.

e) Eftirlit með rafrænni þjónustu

Samkvæmt 19. gr. laga nr. 30/2002 hefur Neytendastofa eftirlit með að farið sé eftir 6.-7. gr. og 9.-11. gr. laganna, um upplýsingaskyldu. Rafræn þjónusta getur verið margs konar. Auk Neytendastofu, hefur Fjármálaeftirlitið eftirlit með þeirri starfsemi fjármálafyrirtækja sem telst til rafrænnar þjónustu, sbr. 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

6. Samkeppnislög nr. 44/2005

Samkeppnislög nr. 44/2005 hafa það að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. Lögin gilda um hvers konar atvinnustarfsemi, s.s. fjármálaþjónustu, og taka þau til samninga, skilmála og athafna sem hafa eða ætlað er að hafa áhrif hér á landi, sbr. 2. og 3. gr.

Samkeppniseftirlitið annast eftirlit samkvæmt samkeppnislögum og daglega stjórnýsly á því sviði sem lögin ná til, í umboði viðskiptaráðherra. Samkeppniseftirlitið getur m.a. gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við 10. gr. laga nr. 44/2005, sbr. 16. gr. Samkvæmt 33. gr. eru samningar, sem brjóta í bága við bannákvæði laganna, ógildir. Þó eru undanskilin samningsákvæði sem teljast hafa efnislegt og efnalegt sjálfstæði frá ákvæðum sem brjóta í bága við bannákvæði laganna.

7. Lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu

Lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu gilda m.a. um vexti af peningakröfum á sviði fjármunaréttar og á öðrum sviðum réttarins, eftir því sem við getur átt, svo og um annað endurgjald sem áskilið er eða tekið fyrir lánveitingu eða umlíðun skuldar, sbr. 1. mgr. 1. gr. Vísast til II. kafla laganna um almenna vexti og III. kafla um dráttarvexti.

Gjaldfelling og vanskilakostnaður komu til umræðna á fundum starfshópsins, í tengslum við lög nr. 38/2001. Almennt mun samíð um gjalddaga, þegar lánsamningar við fjármálafyrirtæki eru annars vegar.

8. Þróun löggjafar á Norðurlöndunum

8.1. Inngangur

Starfshópurinn kynnti sér þróunina í norrænum rétti, að því marki er efni stóðu til á skömmum starfstíma. Áður er getið um sam-anburð Norðurlandaráðs á norrænum skilmálum í bankaþjónustu (TemaNord 2002:509, sbr. kafli 2.2. í III. hluta), en samkvæmt helstu niðurstöðum skýrslu ráðsins skar Ísland sig nokkuð úr, t.d. hvað varðar framkvæmd eftirlitsskyldu.

Viða erlendis hafa yfirvöld talið ástæðu til frekari reglusetningar að því er varðar viðskiptahætti fjármálafyrirtækja. Ljóst er, af framangreindu efni skýrslu þessarar, að íslensk löggjöf gerir ráð fyrir setningu nánari reglna á grundvelli ýmissa laga er varða viðfangsefni starfshópsins. Slíkar heimildir hafa þó ekki verið nýttar sem skyldi. Sem dæmi má nefna heimild til setningar nánari reglna á grundvelli 16. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins og 21. gr. laga nr. 121/1994 um neytendalán.

Hér á eftir greinir stutt yfirlit yfir þróun norrænnar löggjafar, að því er varðar skilmála í bankaþjónustu um heimildir til gjalddöku o.fl.

8.2. Norsk lög um samninga um fjármálaþjónustu o.fl.

Árið 1999 voru sett lög um samninga um fjármálaþjónustu o.fl. í Noregi (lov om finansavtaler og finansoppdrag).⁴⁵ Með setningu þeirra þótti staða neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum styrkt til muna. Starfshópurinn hafði m.a. hliðsjón af lögum þessum við smíði skýrslu þessarar og framlagðra tillagna.

Norsku lögin ná til allra samninga um fjármálaþjónustu á sviði fjármálafyrirtækja og sambærilegra stofnana, ef ekki er kveðið á um annað í lögum. Þau eru órávíkjanleg að því er varðar neytendur; óheimilt er að vika frá ákvæðum laganna neytanda í óhag.

Lögin geyma reglur um samskipti og samband fjármálafyrirtækja og viðskiptavina, þ.m.t. neytenda. Þau skiptast í átta kafla: 1.

.....
⁴⁵ Norsk lög um samninga um fjármálaþjónustu o.fl. (finansavtaleloven) eru aðgengileg á vefslóðinni: http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdato/all/nl-19990625-046.html&temne=finansavtalelov*&&

Almennar reglur, 2. Innlán, úttektir og millifærslur, 3. Lánasamningar, 4. Ábyrgðir,⁴⁶ 5. Miðlarar, 6. Umboðs- og ráðgjafarstarfsemi, 7. Refsiákvæði, 8. Gildistaka o.fl.

Af helstu ákvæðum er varðað geta viðfangsefni starfshópsins ber að nefna ákvæði er mæla fyrir um skyldu til að gera skriflega samninga um fjármálaþjónustu og upplýsingaskyldu fjármála fyrirtækja af ýmsu tagi gagnvart viðskiptavinum. Þá er einhliða réttur lánastofnana til breytinga á skilmálum og kjörum mjög takmarkaður og ber að setja fyrirvara um heimild til slíkra breytinga í skilmála. Loks geyma lögin reglur um uppgreiðslu lána, umsýslu- og þjónustugjöld og um notkun innlánsreikninga og greiðslukorta.

Starfshópurinn telur norsku lögin um samninga um fjármálaþjónustu að mörgu leyti heppilega fyrirmynd að heildstæðu safni réttarreglna um réttindi og skyldur í viðskiptum neytenda við fjármála fyrirtæki.

8.3. Dönsk reglugerð um góða viðskiptahætti fjármála fyrirtækja

Í Danmörku var farin sú leið að setja reglugerð um góða viðskiptahætti fjármála fyrirtækja, á grundvelli laga um fjármála fyrirtæki, árið 2003.⁴⁷ Ákvæði hennar gera m.a. ráð fyrir að allir meiriháttar samningar við viðskiptamenn séu skriflegir eða vistaðir á varanlegum miðli, mæla fyrir um upplýsingaskyldu fjármála fyrirtækja gagnvart viðskiptamönnum og gera kröfur um innihald samninga, s.s. heimildir til breytinga á vöxtum og þjónustugjöldum.⁴⁸

8.4. Sænsk skýrsla um staðlaða samningsskilmála um fjármálaþjónustu frá 2007

Sænska fjármálaeftirlitið (Finansinspektionen) og neytendastofa (Konsumentverket) stóðu í sameiningu að útgáfu skýrslu um staðlaða samningsskilmála um fjármálaþjónustu hinn 31. ágúst sl.⁴⁹ Það var því áhugavert fyrir starfshópin að kynna sér efni hennar. Sænsk löggjöf byggir, líkt og íslensk löggjöf, á Evrópurétti. Lagaumhverfið er því í meginráttum sambærilegt því sem er á Íslandi, en Svíar standa vissulega framur í setningu stjórnvaldsfyrirmæla á grundvelli settra laga.⁵⁰ Hér á eftir verður gerð grein fyrir meginatriðum sænsku skýrslunnar, að því marki er varðar viðfangsefni starfshópsins.

Í sænsku skýrslunni kemur m.a. fram að framsetning staðlaðra samningsskilmála hefur mikla þýðingu gagnvart neytendum. Skýrsluhöfundar fóru þá leið að safna saman og bera saman staðlaða samningsskilmála um fjármálaþjónustu til þess að fá mynd af umfangi staðlaðra samningsskilmála í notkun og útbreiðslu sameiginlegra staðlaðra skilmála á fjármálamarkaði, og til þess að kanna hvort staðlaðir samningsskilmálar væru almennt fullnægjandi og lögmætir. Starfshópnum er ekki kunnugt um að sambærileg könnun hafi átt sér stað hér á landi.

Svíar tíunda helstu kosti og galla staðlaðra skilmála í skýrslu sinni:⁵¹

Gallar:

- Neytandinn er almennt sá aðili sem er í veikari aðstöðu að því er varðar túlkun o.fl. Hætt er við að staðlaður samningur eigi ekki alltaf nægilega vel við sérþarfir einstakra viðsejenda.
- Stöðlun skilmála kann að hafa neikvæð áhrif á vöruframboð og -þróun. Skert samkeppnishæfni er neytendum ekki í hag, til langs tíma lítið.

Kostir:

- Að notast við staðlaða skilmála, við gerð fleiri en eins samnings um sama efni er hagkvæmara fyrir fjármála fyrirtæki og sparar tíma.
- Samningsskilmálar sem eru staðlaðir upp að vissu marki (þ.e. ekki aðeins innan ákveðins fyrirtækis gagnvart kúnum þess, heldur og skilmálar í samningum ólíkra fyrirtækja) fela einnig í sér ákveðna kosti fyrir neytendur. Slíkt eykur m.ö.o. samræmi og skilning og auðveldar neytendum samanburð á þjónustu.

Í tengslum við þetta vísa skýrsluhöfundar til Grænbókar ESB um fjármálatengda þjónustu frá í apríl 2007 (Green Paper on Retail

46 4. kafli norsku laganna geymir ákvæði um ábyrgðir og ábyrgðarmenn, er svípar m.a. til ákvæða samkomulags íslenskra stjórnvalda, fjármála fyrirtækja og Neytendasamtakanna um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga.

47 Bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder nr. 604/2003 (með áorðnum breytingum). Reglugerðin er aðgengileg á vefslóðinni: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=26307>.

48 Þess skal getið að ekki er gert ráð fyrir setningu reglugerða á grundvelli 19. gr. laga nr. 161/2002 um fjármála fyrirtæki, er mælir fyrir um að fjármála fyrirtæki skuli starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði.

49 Skýrslan um staðlaða samningsskilmála um fjármálaþjónustu er aðgengileg á vefsíðu Konsumentverket (sænsku neytendastofu), á vefslóðinni: <http://www.konsumentverket.se/mallar/sv/pressmeddelande.asp?lngArticleId=5274&lngCategoryId=509>.

50 Sjá gott yfirlit yfir sænska löggjöf á þessu sviði á vefsíðu sænsku neytendastofu (Konsumentverket), nánar tiltekið á slóðinni: <http://www.konsumentverket.se/Mallar/sv/artikel.asp?lngCategoryId=490>. Sænska fjármálaeftirlitið hefur t.a.m. þar að auki gefið út tilmæli um innlánsreikninga; FFFS:2001:8, Almenna ráð om inlåningskonton och tillhörande banktjänster sem eru aðgengileg á vefslóðinni: http://www.fi.se/Templates/RegulationPage_1933.aspx og tilmæli um debet- og hraðbankkort; FFFS:2000:9, Almenna ráð om kontokort och automatjänster sem eru aðgengileg á vefslóðinni: http://www.fi.se/Templates/RegulationPage_1911.aspx.

51 Í kafla 3.2. var einnig vikið að kostum og ókostum staðlaðra samningsskilmála.

Financial Services in the Single Market).⁵² Þá má þess geta að í skýrslunni er vísað í aðra opinbera sænska skýrslu um neytendavernd á fjármálamarkaði, en niðurstaða hennar var m.a. sú að aukin stjórnun (eða afskipti af hálfu hins opinbera) staðlaðra skilmála væri heppileg.

Staðlaðir skilmálar á sviði fjármálaþjónustu eru ekki sérstaklega staðfestir af sænska fjármálaeftirlitinu. Þá er stöðluð samningsgerð, sem að öllu leyti eða hluta er sameiginleg öllum lögaðilum sem sinna sambærilegri starfsemi á sviði fjármálaþjónustu, ekki „hin týpíska aðferð“ í Svíþjóð samkvæmt skýrslunni; á slíkt mun litið sem samkeppnishamlandi. Sænsku bankasamtökin (Bankföreningen)⁵³ hafa þó gefið út tilmæli sem fjármálafyrirtækjum er frjálst að nýta. Algengt mun vera að fjármálafyrirtæki notist við form Bankföreningen að samningum sem útgangspunktur, en breyta og bæta; laga formið að eigin þörfum, eftir því sem við á. Fyrirtækin líta því almennt ekki svo á að um annað en eigin staðlaða samninga sé að ræða. Ekki mun hafa verið gerð tölfræðileg úttekt yfir það, að hve miklu leyti sameiginlegir staðlaðir samningsskilmálar tíðkast á fjármálamarkaði í Svíþjóð, – hvorki af hálfu Bankföreningen né opinberra yfirvalda. Líkt og fram hefur komið er starfshópnum ekki kunnugt um að slík úttekt hafi verið framkvæmd á Íslandi.

Líkt og fram kemur í sænsku skýrslunni eru gjaldtökuákvæði einna mikilvægustu atriðin sem neytandi tekur tillit til við samþingurð á þjónustu. Fjárhæð gjalda er ennfremur grundvallaratriði í samkeppni. Þær kröfur sem sænsk löggjöf gerir til skilmála um greiðslu gjalda eru eftirfarandi: a) Neytandi beri auðveldlega kennsl á útgjöld, b) neytandi beri auðveldlega kennsl á fjárhæð útgjalda. Skýrsluhöfundar segja mikla misbrestir á því hvernig staðið er að upplýsingagjöf um gjaldtökuákvæði (hvort sem um ræðir gjöld við upphaf þjónustu eða gjöld vegna brota á viðskiptaskilmálum), grundvöllinn fyrir gjaldtöku gjarnan óljósan og að neytandi fái jafnvel litlar/engar upplýsingar um væntanleg útgjöld. Mörg ákvæði skilmála um gjaldtöku segja skýrsluhöfundar raunar að teljist að öllum líkindum óréttmæt í skilningi laga. Þeir telja ljóst að úr þessu verði að bæta í Svíþjóð.

Á Íslandi er ljóst að strangar reglur gilda um upplýsingaskyldu lánveitenda gagnvart neytendum þegar neytendalán eru annars vegar, líkt og í Svíþjóð. Visast þó til tillagna starfshópsins að réttarbót hvað þetta varðar í 3. kafla II. hluta skýrslu þessarar. Aftur á móti hafa engar reglur um innlánsreikninga, þ.m.t. gjaldtöku, verið settar á Íslandi, öfugt við Svíþjóð.⁵⁴ Starfshópurinn leggur einnig til að þetta verði fært til betri vegar, sbr. tillögur að lagaákvæðum um notkun innlánsreikninga, sbr. 3. kafla II. hluta skýrslu þessarar. Þá skal áréttað að löggjöf um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum er sambærileg í Svíþjóð og á Íslandi, enda byggir hún á Evrópurétti.

Hvað varðar tillögur sænska fjármálaeftirlitsins og neytendastofu að úrbótum og áframhaldandi vinnu, telja stofnanirnar nauðsynlegt að skilja á milli ólíkra tegunda samningsskilmála. Sameiginlegir staðlaðir skilmálar á fjármálamarkaði kunni að hafa áhrif á samkeppnishæfni, en áhættan sé þó mismikil eftir tegundum skilmála. Fjárhæð gjalda segja þær dæmi um mikilvægt atriði í samkeppni og stöðlun að því er það varðar yrði beinlínis samkeppnishamlandi. Það beri því fyrst og fremst að huga að því hvernig staðið er að upplýsingagjöf um gjöld og fjárhæðir þeirra. Sem dæmi um leiðir til úrbóta nefna skýrsluhöfundar:

- i. Sænski umboðsmaður neytenda gefi út tilmæli. Skýrsluhöfundar telja það þó álitafni hversu árangursrík slík lausn væri, en markaðnum væru þó send skýr skilaboð.
- ii. Sænska neytendastofa og/eða fjármálaeftirlitið útfæri almennar reglur um staðlaða samninga. Skýrsluhöfundar telja helstu kosti þessarar leiðar einkum felast í því að slíkum leikreglum yrði hratt komið til skila. Þeir telja það á hinn bóginn alvarlegan ókost að fyrirkomulag af þessu tagi kynni að aflétta af málsaðilum ábyrgð og færa hana yfir á hið opinbera. Mögulega mætti þó útfæra reglurnar þannig að þær yrðu raunverulega mjög almenns eðlis, – en þar með yrði tilganginum með setningu þeirra sennilega ekki náð.
- iii. Á grundvelli samkomulags milli yfirvalda og fjármálafyrirtækja mætti koma á sameiginlegum skilningi um það hvernig útfæra bæri tiltekna staðlaða skilmála. Þetta mætti t.d. gera með þeim hætti að samtök fjármálafyrirtækja/annar til þess sérstaklega skipaður aðili útfærði staðlaða skilmála/samninga, sem hið opinbera staðfesti í framhaldinu á grundvelli fyrirfram skilgreindra lágmarkskrafna. Ein leiðin væri að takmarka samræminguna og stöðlunina skilmerkilega við tiltekna grundvallarþjónustupætti. Umrædda þjónustupætti yrði að skilgreina og velja á grundvelli lögmætra sjónarmiða, m.a. um neytendavernd. Markmiðið: Að ná samræmi, skýrleika og gagnsæi á markaði fjármálaþjónustu.

Á heimasíðu sænsku bankasamtakanna (Svenska Bankföreningen) er að finna athugasemdir samtakanna við skýrslu Finansinspektionen og Konsumentverket.⁵⁵ Samtökin segjast telja staðlaða/samræmda skilmála neytendum í hag og eru fylgjandi hugmyndum skýrsluhöfunda um að útfærðir verði skilmálar – eða reglur um framsetningu skilmála, að því er varðar tiltekna þætti.

52 COM(2007)226, sjá http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0226en01.pdf.

53 Sjá <http://www.bankforeningen.se/>.

54 Líkt og fram hefur komið, í neðanmálsgrein, hefur sænska fjármálaeftirlitið gefið út tilmæli um innlánsreikninga; FFS:2001:8, Almanna ráð om inlåningskonton och tillhörande banktjänster som eru aðgengileg á vefslóðinni: http://www.fi.se/Templates/RegulationPage_1933.aspx og tilmæli um debet- og hraðbankakort; FFS:2000:9, Almanna ráð om kontokort och automatjänster som eru aðgengileg á vefslóðinni: http://www.fi.se/Templates/RegulationPage_1911.aspx.

55 Sjá <http://www.bankforeningen.se/Nyheter%20-%20f%C3%B6rsta%20sidan/Kommentar%20till%20FI%20och%20KV.aspx>.

Eftirfylgni yrði auðveldari; þ.e. endurskoðun í takt við gildandi lög á hverjum tíma. Tekið er fram að sænska samkeppniseftirlitið úrskurðaði um það árið 1997 að safn tilmæla Svenska Bankföreningen stæðist samkeppnislög. Samtökin hyggjast vinna að endurskoðun skilmála, í samræmi við niðurstöður skýrslunnar, í samvinnu við skýrsluhöfunda.

Í skýrslu þessari hefur athygli verið vakin á því að íslensk stjórnvöld og eftirlitsaðilar hafa úr ýmsum úrræðum að spila, til að tryggja réttmæti skilmála um bankaþjónustu. Heimildir eru þegar fyrir hendi í íslenski löggjöf til setningar nánari reglna, s.s. á grundvelli 16. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, og ljóst af lögskýringargögnum að vilji löggjafans stendur til þess að þær verði nýttar. Brýnt er útfærsla almennra reglna um staðlaða skilmála verði unnin í góðu samstarfi við hagsmunaaðila, s.s. Samtök fjármálafyrirtækja.

9. Þróun landsréttar

9.1. Inngangur

Í 8. kafla var stuttlega gerð grein fyrir þróun löggjafar á hinum Norðurlöndunum, með hliðsjón af landsrétti. Í þessum kafla verður vikið að þróun landsréttar, að því er varðar viðfangsefni skýrslunnar, örfáum orðum. Fyrst verða helstu niðurstöður nefndar á vegum viðskiptaráðherra frá árinu 2004 reifaðar, um réttindi og skyldur í viðskiptum neytenda við fjármálafyrirtæki. Þá verður gerð grein fyrir væntanlegri innleiðingu tilskipunar nr. 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti og frumvarpi til innheimtulaga, sem viðskiptaráðherra mælti nýverið fyrir á Alþingi (í desember 2007).

9.2. Álit nefndar um réttindi og skyldur í viðskiptum neytenda við fjármálafyrirtæki frá 2004

a) Hlutverk nefndarinnar

Hinn 9. desember 2002 skipaði viðskiptaráðherra nefnd til að fara yfir réttindi og skyldur í viðskiptum neytenda við fjármálafyrirtæki. Eftirtaldir aðilar áttu fulltrúa í nefndinni: Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, Fjármálaeftirlitið, Samtök banka og verðbréfafyrirtækja, Samband íslenskra sparisjóða og Neytendasamtökin.

Í skipunarbréfi nefndarinnar sagði m.a. að í íslenski löggjöf væri ítarlega kveðið á um réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja í tengslum við viðskipti með verðbréf en minna bæri á lagaákvæðum um réttindi og skyldur í öðrum tegundum fjármálaþjónustu, svo sem í hefðbundinni bankaþjónustu. Nefndinni var falið að undirbúa frekari stefnumörkun á sviði hefðbundinnar bankaþjónustu.

b) Helstu niðurstöður

Nefndin lauk störfum og skilaði af sér álitu í maí 2004. Í álitinu segir m.a. að hér á landi sé ekki kveðið á um efni og form samnings-skilmála í viðskiptum neytenda og fjármálafyrirtækja í lögum og reglum í sama mæli og annars staðar á Norðurlöndunum. Með tilkomu samningsins um Evrópska efnahagssvæðið hafi neytendavernd í bankaþjónustu þó t.a.m. aukist og löggjöf Evrópusambandsins almennt mótað íslenska löggjöf um neytendamál. Ýmsar Evróputilskipanir geyma lágmarksákvæði sem gilda um skilmála í neytendasamningum, þ.m.t. í samningum milli neytenda og fjármálafyrirtækja, er innleiddar hafa verið í íslenskan rétt.

Nefndin áréttaði í álitu sínu að hlutur fjármálafyrirtækja í að stuðla að bættum viðskiptaháttum væri mjög mikilvægur, en að aðhald neytenda og stjórnvalda í þessum efnum væri ekki síður mikilvægt. Vitnað var til þess að tiltölulega fá mál um viðskipti við fjármálafyrirtæki kæmu til kasta dómstóla, en að í auknum mæli hefðu viðskiptamenn leitað til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Auk þess bærust kvörtunarþjónustu Neytendasamtakanna og Fjármálaeftirlitinu fjölmörg erindi á hverju ári um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Lögð var áhersla á mikilvægi þess að neytendur þekki rétt sinn og viti hvert þeir eigi að leita með umkvörtunarefni sín.

Í álitu sínu vék nefndin m.a. að samkomulagi stjórnvalda, Neytendasamtakanna og fjármálafyrirtækja um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga og lagði til að hugað yrði að því að setja a.m.k. hluta ákvæða þess í lög: *“Með því að setja ákvæði sem reynsla er komin á inn í lög um neytendalán, sér í lagi um upplýsingagjöf, standa neytendur á traustari grunni gagnvart lánveitendum, sem óneitanlega hafa sterkari stöðu í samningum við almenna neytendur.”*

Nefndin benti á að þrátt fyrir að vera að nálgast 10 ára aldur væru löggin um neytendalán, nr. 121/1993, ekki vel þekkt. Árleg hlutfallstala kostnaðar hefði ekki nýst sem skyldi hér á landi, þar eð almenningur þekkti lítið til hugtaksins. Hugsanlega mætti gera það aðgengilegra með nafnabreytingu og kynningu. Þá var athygli vakin á því að ekki hefði verið sett reglugerð um notkun árlegrar hlutfallstölu kostnaðar á starfsstöð og í auglýsingum, sbr. 13. gr. laganna, og að nauðsynlegt væri að bæta úr þessu.

Athugasemdir nefndarinnar, úr umræddu álitu frá 2004, má áréttarárið 2007. Enn ber mun minna á lagaákvæðum á sviði hefðbundinnar bankaþjónustu en t.d. regluverki um verðbréfavíðskipti og reglugerð hefur enn ekki verið sett á grundvelli 13. gr. laga nr. 121/1994 um neytendalán, eins og áður er fram komið.

9.3. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/29/EB

Fyrirhuguð er innleiðing í íslenskan rétt á ákvæðum tilskipunar um óréttmæta viðskiptahætti (þ.e. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum á innri markaðnum og um breytingu á tilskipun ráðsins 84/450/EBE, tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 97/7/EB, 98/27/EB og 2002/65/EB og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2006/2004), með breytingu á lögum nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins.⁵⁶ Umræddri tilskipun er ætlað að samræma löggjöf aðildarríkja Evrópusambandsins um vernd fjárhagslegra hagsmuna neytenda gagnvart óréttmætum viðskiptaháttum og auka þar með neytendavernd á innri markaðnum.

Tilskipunin setur fram sérstök viðmið um hvað teljist óréttmætir viðskiptahættir, er verður að leggja til grundvallar að því er varðar fjárhagslega hagsmuni neytenda (annars vegar villandi viðskiptahættir, hins vegar svokallaðir uppþrengjandi viðskiptahættir). Fjárhagslegir hagsmunir neytenda eru ekki skilgreindir sérstaklega í tilskipuninni, en í inngangsorðum hennar segir m.a. að tilskipunin taki til viðskiptahátta sem beinlínis er ætlað að hafa áhrif á viðskiptaávarðanir neytenda varðandi vörur og þjónustu. Mat á því hvort háttsemi fyrirtækis, s.s. þjónustuveitanda, teljist óréttmæt felur í sér að meta hvort háttsemin geri það að verkum að neytandi tekur viðskiptaákvörðun sem hann hefði ekki tekið ella. Í viðauka 1 við tilskipunina er að finna skrá yfir þá viðskiptahætti sem skulu, undir öllum kringumstæðum, teljast óréttmætir.

9.4. Innheimtukostnaður

Í skipunarbréfi starfshópsins er sérstaklega tilgreint að hugað skuli að innheimtukostnaði við úttekt á lagaumhverfi er varðar heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku. Í ljósi þess að viðskiptaráðherra hefur lagt fram frumvarp til innheimtulaga fyrir Alþingi (þingskjal 506) verður ekki fjallað sérstaklega um innheimtukostnað í skýrslu þessari, enda er litið svo á að frumvarp til innheimtulaga taki til vanskilagjalda.

Markmiðið með frumvarpi til innheimtulaga er einkum að setja ákveðnar meginreglur um innheimtu til hagsbóta fyrir neytendur, m.a. ákvæði um góða innheimtuhætti og innheimtuviaðvörðun, og að draga úr óeðlilegum kostnaði skuldara vegna innheimtuaðgerða á frumstigi, t.d. með því að takmarka í reglugerð hámarksfjárhæð innheimtukostnaðar. Gengið er út frá því að skuldarar eigi almennt kost á að greiða skuld sína innan stutts frests með lágmarkskostnaði áður en til frekari innheimtuaðgerða á grundvelli réttarfarslaga verður gripið, eins og segir í fréttatilkynningu viðskiptaráðuneytis nr. 11/2007.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að lögin muni gilda um innheimtu gjaldfallinna peningakrafna fyrir aðra eða vegna eigin starfsemi, þó ekki eigin innheimtu opinberra aðila á sköttum og gjöldum og innheimtuaðgerðir á grundvelli réttarfarslaga. Frumvarpið mælir fyrir um að aðrir en lögmenn, opinberir aðilar, viðskiptabankar og sparisjóðir, aðrar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki verði að afla leyfis til að mega stunda innheimtu.

10. Tillögur starfshópsins að bættu lagaumhverfi: De lege ferenda

10.1. Almenn atriði

a) Þörf á skýrara lagaumhverfi

Líkt og nefnd á vegum viðskipta um réttindi og skyldur í viðskiptum neytenda við fjármálafyrirtæki á vegum viðskiptaráðherra, benti á í skýrslu sinni frá maí 2004 er "í íslenskri löggjöf (...) ítarlega kveðið á um réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja í tengslum við viðskipti með verðbréf en minna [ber] á lagaákvæðum um réttindi og skyldur í öðrum tegundum fjármálaþjónustu, svo sem í hefðbundinni bankaþjónustu". Þetta er raunar enn meira áberandi eftir innleiðingu MiFID tilskipunarinnar svokölluðu í íslenskan rétt, en íslensk verðbréfalöggjöf kveður nú á um enn ríkari neytendavernd en áður.⁵⁷

Starfshópurinn er sammála um að bæta megi íslenskt lagaumhverfi, að því er varðar réttindi og skyldur í fjármálaþjónustu, frá því sem nú er:

- Lagaákvæði um heimildir til gjaldtöku, upplýsingagjöf o.fl. eiga ekki erindi í sérstaka afmarkaða löggjöf úr samhengi við annað.
- Lög nr. 121/1994 um neytendalán standa að mati starfshópsins að nokkru leyti fyrir sínu. Heimild til nánari reglusetningar hefur þó t.d. ekki verið nýtt, svo sem vænta hefði mátt í ljósi þróunar norrænnar löggjafar og Evrópuréttar undanfarin ár, og eftirlit með framkvæmd laganna fer a.m.k. ekki hátt í þjóðfélaginu. Þá virðist almenningur t.a.m. lítt þekkja til hugtaksins árleg hlutfallstala kostnaðar. Starfshópurinn leggur í skýrslu þessari fram tillögur til breytinga á lögum nr. 121/1994, sbr. 3. kafli II. hluta skýrslunnar:
 - i. Ný 3. mgr. 3. gr. laganna um FIT kostnað.

⁵⁶ Tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti má nálgast í íslenskri þýðingu á vefslóðinni: <http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/385499142c7e4810002567590058573a/e6d82dc4904008ba0025728a004fb026?OpenDocument&Highlight=0,2005%2F29>

⁵⁷ Lög nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti öðluðust gildi 1. nóvember sl.

- ii. Ný 3. mgr. 6. gr. laganna um upplýsingaskyldu vegna breytinga á gjaldskrárm.
 - iii. Ný 16. gr. a. laganna um uppgreiðslugjald.
- Um notkun innlánsreikninga, millifærslur og meðferð greiðslukorta er lítið fjallað í settum lögum. Að mati starfshópsins er æskilegt að bæta úr þessu, með setningu laga þessa efnis.
 - Heildstætt og aðgengilegt samansafn reglna er varða réttindi og skyldur í hefðbundnum bankaviðskiptum, þ.m.t. um heimildir til gjaldtöku, væri vel til þess fallið að auka gagnsæi löggjafar á þessu sviði gagnvart almenningi. Norsku lögin um samninga um fjármálaþjónustu o.fl. frá árinu 1999, sem áður er til vitnað, eru að mörgu leyti áhugaverð fyrirmynd í þessu samhengi.

b) Upplýsingagjöf/gagnsæi

Líkt og vikið er að í skýrslu sænska fjármálaeftirlitsins og neytendastofu um staðlaða samningsskilmála frá 31. ágúst sl. er upplýsingagjöf gagnvart neytendum um gjöld, og fjárhæðir gjalda, lykilatriði að því er varðar samningsákvæði um heimildir til gjaldtöku fjármálafyrirtækja vegna ólíkra þjónustuþátta. Starfshópurinn leggur því áherslu á að aðgengi neytenda að gjaldskrárm sé tryggt og jafnframt heimild fjármálafyrirtækja til upplýsingagjafar á varanlegum miðli öðrum en pappír. Að því er varðar hið síðarnefnda telur starfshópurinn að gæta verði meðalhófs, enda væri bæði tímafrekt og kostnaðarsamt að ætlast til þess, í öllum tilvikum, að upplýsingum skyldi beint til sérhvers viðskiptavinar skriflega á pappír. Þorri almennings nýtir sér tölvupóst og heimabankapjónustu og á jafnframt auðvelt með að nálgast upplýsingar á vefsíðu hlutaðeigandi þjónustuveitanda. Gjaldskrár eru ennfremur, alla jafna, aðgengilegar á starfsstöðvum fjármálafyrirtækja.

Í ljósi nútímavíðskiptahátta og tölvuvæðingar þjóðarinnar kann að vera tilefni til að leggja af fyrirvara um ósk eða samþykki viðskiptavinar fyrir veitingu upplýsinga á öðrum varanlegum miðli en pappír. M.ö.o. að meginreglan yrði sú að notast mætti við annan varanlegan miðil en pappír, en að viðskiptamaður yrði sérstaklega að óska eftir upplýsingum á pappírformi. Evrópusambandið heldur þó a.m.k. ennþá fast í meginregluna um pappír í gerðum sínum og máske er því ekki tímabært að taka upp öndverða reglu að svo komnu máli.

Í reglum um heimildir til gjaldtöku, er kveða skulu á um upplýsingaskyldu fjármálafyrirtækja gagnvart neytendum er nauðsynlegt að skilgreina varanlegan miðil og notkun slíks tækis, þegar um annað en rafræna þjónustu og/eða fjarsölu á fjármálaþjónustu er að ræða.

c) Nauðsyn þess að eftirlit með stöðluðum samningsskilmálum (þ.m.t. um gjaldtöku) sé virkt

Í skýrslu þessari hafa réttarræði neytenda verið reifuð, þ.e. kvörtun til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki og málskot til dómstóla. Þá hefur verið bent á að mögulega megi kynna úrskurðarnefndina betur fyrir almenningi.

Vissulega er mikilvægt að neytendur leiti réttar síns þegar tilefni er til, en aðhald stjórnvalda með viðskiptaháttum fjármálafyrirtækja er ekki síður mikilvægt.

Af úttekt skýrslu þessarar á lagaumhverfi má ljóst vera að við setningu laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins og laga nr. 121/1994 um neytendalán var gert ráð fyrir setningu nánari reglna á grundvelli laganna og virkara eftirliti með framkvæmd þeirra en raunin hefur orðið. Stjórnvöld hafa m.ö.o. nú þegar nokkuð ríkar heimildir til nánari útfærslu lagaákvæða sem ætlað er að tryggja rétt neytenda gagnvart óréttmætum viðskiptaháttum og nauðsynleg tæki til að tryggja rétta framkvæmd gildandi laga. Að mati starfshópsins er brýnt að fyrrgreindar heimildir og tæki verði nýttar til fullnustu, svo sem gildandi lög gera ráð fyrir.

Forsenda þess að tryggja virka neytendavernd er öflugt og virkt eftirlit. Efling opinberra eftirlitsaðila kann m.a. að felast í auknum fjárfraumlögum.

10.2. Innlán

Starfshópurinn er sammála um að bæta megi íslenskt lagaumhverfi, að því er varðar réttindi og skyldur í fjármálaþjónustu, frá því sem nú er. Um notkun innlánsreikninga, meðferð greiðslukorta og millifærslur er lítið fjallað í settum lögum og óskipulega. Sem dæmi má nefna að í 3. gr. laga nr. 121/1994 er að finna sérreglur um samninga um yfirdráttarheimildir af tékkareikningum og ákvæði 113. og 114. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki geyma reglur er varða innlánsreikninga. Að mati starfshópsins er æskilegt að bæta úr þessu. Heildstætt og aðgengilegt samansafn reglna er varða réttindi og skyldur í hefðbundnum bankaviðskiptum, þ.m.t. um heimildir til gjaldtöku, væri vel til þess fallið að auka gagnsæi löggjafar á þessu sviði gagnvart almenningi.

Starfshópurinn leggur fram tillögur að lagaákvæðum sem varða heimildir til gjaldtöku vegna innlánsreikninga og fjármálaþjónustu tengdri slíkum reikningum er greinir í 2. kafla í II. hluta skýrslunnar. Það skal áréttað að ekki er um tillögur að heildarlöggjöf um innlánsreikninga að ræða. Ekki er t.d. gerður greinarmunur á ólíkum tegundum innlánsreikninga í tillögum þessum eða hug-

að að smíði sérákvæða vegna sérstakra sjónarmiða er kunna að eiga við um einstakar tegundir, s.s. orlofsreikninga.

Þá er athygli vakin á því að lagt er til að sambærilegt ákvæði verði lögfest í lög um notkun og meðferð innlánsreikninga og starfshópurinn leggur til að verði samþykkt sem ný 3. mgr. 3. gr. laga nr. 121/1994 um neytendalán. Ákvæði 3. gr. laga nr. 121/1994 fjallar um samning um yfirdráttarheimild, en óheimill yfirdráttur kann að eiga sér stað þó svo að slíkum samningi sé ekki til að dreifa.

Starfshópurinn telur að eftirliti með framkvæmd laga um notkun og meðferð innlánsreikninga væri best fyrir komið hjá Neytendastofu, í ljósi starfssviðs stofnunarinnar samkvæmt öðrum gildandi lögum.

10.3. Neytendalán

a) Upplýsingagjöf/gagnsæi

Kynningu á efni laga nr. 121/1994 um neytendalán má efla til muna, sbr. umfjöllun í tittnefndu álit nefndar á vegum viðskiptaráðherra frá 2004, um takmarkaða þekkingu almennings t.d. á hugtakinu hlutfallstala kostnaðar.

Skyldur fjármálafyrirtækja um útreikning og upplýsingagjöf um lántökukostnað við samningsgerð samkvæmt lögum nr. 121/1994 um neytendalán eru ríkar, sbr. II. kafli laganna. Eigi að síður telur starfshópurinn tilefni til að bæta nýju ákvæði við löggin, er kveður á um upplýsingaskyldu um fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá sem neytanda eru ekki til hagsbóta.

Starfshópurinn leggur m.ö.o. til að lögfest verði nýtt ákvæði sem 3. mgr. 6. gr. laga nr. 121/1994 um neytendalán (sbr. 1. kafli II. hluta skýrslunnar), svohljóðandi:

Upplýsa skal neytanda um fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá sem honum eru ekki til hagsbóta, með hæfilegum fyrirvara. Lánveitandi telst uppfylla skilyrði þessarar málsgreinar ef upplýsingar eru veittar með eftirfarandi hætti, að vali neytanda:

- d) skriflega, t.d. með reikningsyfirliti,
- e) á öðrum varanlegum miðli en pappír, eða
- f) í gegnum vefsíðu á vegum lánveitanda, enda hafi neytanda verið tilkynnt um veffang vefsetursins og hvar hægt sé að nálgast umræddar upplýsingar á vefsetrinu.

Lagt er til að í frumvarpi til laga verði skýrt nánar að við mat á því hvað sé hæfilegur fyrirvari í skilningi ákvæðisins beri að líta til efnis samnings milli aðila í hverju tilviki fyrir sig. Viðskiptavinur þarf að hafa ráðrúm til að taka afstöðu til þess hvort forsendur eru brostnar fyrir viðskiptum við viðkomandi fjármálafyrirtæki.

Ákvæðið taki ekki einungis til nýrra lánssamninga, heldur beri að gefa öllum neytendum, í viðskiptum við lánveitendur, færi á að velja á milli fyrrgreindra kosta.

b) Uppgreiðslugjald

Viðfangsefni starfshópsins takmarkast við fjármálafyrirtæki. Í sambandi við gildissvið laga nr. 121/1994 um neytendalán skulu þó tekin öll tvímæli af um það að sömu reglur og lögmál gilda um fjármálafyrirtæki og stofnanir sem starfrækja starfsemi sem er sambærileg starfsemi fjármálafyrirtækja, s.s. lánastarfsemi. Sem dæmi má nefna Íbúðalánasjóð, byggingafélög, lífeyrissjóði og bílasölur. Er það afstaða starfshópsins að fyrrgreindir aðilar eigi að sitja við sama borð að því er lagaumhverfið varðar, s.s. varðandi uppgreiðslugjald.

Það athugast að í fyrirhuguð ný tilskipun á vegum Evrópusambandsins um neytendalán mun að öllum líkindum að vissu marki geyma samhæfðar reglur um þær bætur sem lánveitendum er heimilt að krefjast vegna uppgreiðslu. Á það ber þó einnig að líta að löggjöf í ríkjum Evrópu er mjög misjöfn, að því er varðar heimild til innheimtu gjalds vegna uppgreiðslu.⁵⁸

Í umræðum um uppgreiðslugjöld hefur verið vitnað til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 19/2005 og úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála vegna sama máls, nr. 11/2005, þar sem skilmálar fjármálafyrirtækja um uppgreiðslugjöld í skuldaskjölum vegna íbúðalána voru til skoðunar.⁵⁹

Ljóst er að fjármálafyrirtæki geta orðið fyrir verulegu tjóni, vegna endurfjármögnunar, þegar um ræðir langtímalán og lántaki

.....
58 Á vegum European Mortgage Federation var á árinu 2007 unnin skýrsla um veðlán sem neytendum standa til boða í Evrópu. Er þar m.a. fjallað um uppgreiðslugjöld. Upplýsingar um skýrsluna má nálgast á vefsíðu EMF, nánar tiltekið á vefslóðinni: <http://www.hypo.org/Content/Default.asp?PageID=203>.

59 Ákvörðun samkeppnisráðs í máli nr. 19/2005 er aðgengileg á vefslóðinni: <http://neytendastofa.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=505>. Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 11/2005 er aðgengilegur á vefslóðinni: <http://neytendastofa.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1098>.

greiðir lán fyrir umsaminn gjalddaga. Sjónarmið um að sanngjarnt væri að fjármálafyrirtæki fái bætt það sannanlega tjón/kostnað sem verða kann við slíkar aðstæður hafa verið til umræðu á fundum starfshópsins. Þessi sjónarmið hafa einkum verið sterk gagnvart lánum í íslenskum krónum með föstum vöxtum og lánum í erlendri mynt, þ.e. m.t.t. endurfjármögnunaráhættu lánveitanda. Ennfremur möguleg áhrif þess á framboð lánsfjár gagnvart neytendum, ef uppgreiðslugjöld væru afnumin með öllu.

Að því er varðar það álitaefni hvort neytendur eigi að njóta þess ef fjármálafyrirtæki beinlínis hagnast á greiðslu fyrir umsaminn gjalddaga, hefur m.a. verið bent á að slíkt gæti reynst erfitt að sanna og að lántaki gengur að samningi á tilteknum fyrirfram ákveðnum kjörum og skilmálum.

Starfshópurinn leggur til að lögfest verði nýtt ákvæði sem 16. gr. a. laga nr. 121/1994 um neytendalán (sbr. 1. kafli II. hluta skýrslunnar), svohljóðandi:

1. Lánveitanda er óheimilt að krefjast greiðslu uppgreiðslugjalds af eftirstöðvum láns í íslenskum krónum með breytilegum vöxtum sem greitt er upp fyrir þann tíma sem umsaminn er, ef upphaflegur höfuðstóll lánsins er að jafnvirði 50 milljónir króna eða minna.
2. Lánveitandi getur ekki krafist uppgreiðslugjalds ef ástæða uppgreiðslu er gjaldfelling láns af hans hálfu.
3. Í þeim tilvikum sem heimilt er að semja um uppgreiðslugjald skal kveðið á um slíkt í lánessamningi. Tilgreina skal upplýsingar um hvernig uppgreiðslugjald er reiknað út og hvenær slíkur kostnaður fellur á.
4. Í þeim tilvikum sem heimilt er að semja um uppgreiðslugjald má fjárhæð gjaldsins að hámarki vera það tjón sem lánveitandi verður fyrir vegna uppgreiðslunnar fyrir þann tíma sem umsaminn er. Ef kveðið er á um heimild til endurskoðunar vaxta í lánessamningi með föstum vöxtum skal miða útreikning uppgreiðslugjalds við tímann fram að næsta endurskoðunardegi vaxta. Ráðherra skal setja nánari reglur um útreikning á tjóni vegna uppgreiðslu.

Lagt er til að í frumvarpi til laga verði tekið fram að því er varðar 2. mgr., að miða beri við almennar reglur kröfuréttar um gjaldfellingu.

Starfshópurinn hefur rætt það álitaefni hvort þak eigi að setja á uppgreiðslugjald, í 4. mgr. ofangreindrar tillögu að nýrri 16. gr. a. í lög nr. 121/1994 um neytendalán. Ýmis sjónarmið hafa verið á lofti hvað þetta varðar.

Viðskiptaráðuneytið er þeirrar skoðunar að þak eigi að setja á uppgreiðslugjald sem nemur 2%, en við þá tölu miða fjármálafyrirtæki í dag, með vísan til þess m.a. að takmarkanir á innheimtu uppgreiðslugjalds af þessu tagi tíðkast í nokkrum aðildarríkjum Evrópusambandsins.

Fulltrúar Samtaka fjármálafyrirtækja kveða 2% þak á uppgreiðslugjald aftur á móti aðför að áhættustýringu fjármálastofnana og að því yrði ekki svarað öðruvísi en með því að draga úr framboði og þar af leiðandi minnka samkeppni, þar sem bankar og lífeyrissjóðir geti ekki boðið fasta vexti til langs tíma með þessu móti.

Fjármálaeftirlitið telur varhugavert að setja þak á uppgreiðslugjald lána umfram það að ekki er heimilt að krefjast hærra gjalds en nemur tjóni sem lánveitandi verður fyrir vegna uppgreiðslunnar. Telur Fjármálaeftirlitið nauðsynlegt að fjármálafyrirtæki geti stýrt áhættum í rekstri, en ein sú áhætta er að hrina uppgreiðslu eigi sér stað fyrir lok samningstíma og fjármálafyrirtæki geti ekki endurlánað þá fjármuni nema gegn lægri vöxtum þannig að vaxtamunurinn verður neikvæður, en slíkt gæti haft veruleg áhrif á eigið fé fjármálafyrirtækis.

Axel Kristjánsson hrl. hefur ennfremur látið í ljósi þá skoðun sína að í ljósi þess að uppgreiðslugjaldi sé samkvæmt tillögunni ætlað að bæta tjón, kunni að vera andstætt grundvallarreglu skaðabótaréttarins að takmarka bætur við tiltekna prósentu af tjóninu samkvæmt uppreiknuðum eftirstöðvum láns á uppgjörstími. Talsmaður neytenda tekur undir með Axel og vísar til þess að svokölluð spegilregla hefði verið betur til þess fallin að ná sanngjarnri niðurstöðu auk þess sem rétt sé að biða samræmdra reglna frá ESB um uppgreiðslurétt og uppgreiðslugjald, sbr. kafli 4.1. í III. hluta skýrslunnar.

Talsmaður neytenda lagði á fundi starfshópsins fram þá breytingartillögu að spegilregla yrði lögfest. Tillagan var svohljóðandi: „Við 3. mgr. 16. gr. a bætist svohljóðandi málsliður: ‘Sé samið um uppgreiðslugjald í lánessamningi skal neytandi með sama hætti og með sömu reiknireglu eiga rétt á endurgreiðslu ávinnings sem lánveitandi nýtur vegna uppgreiðslu láns fyrir þann tíma sem umsaminn er’. Við 4. mgr. 16. gr. a bætist orðin ‘og á ávinningi’ á eftir orðunum „á tjóni“ í lokamálslið.“ Röksemdir tillögunnar voru eftirfarandi: „Tillaga að lagatexta gerir ráð fyrir að lánveitendum og neytendum sé að meginstefnu til heimilt að semja um uppgreiðslugjald vegna þess tjóns sem lánveitandi býður vegna uppgreiðslu af hálfu neytanda áður en lánessamningur hefur runn-

ið sitt skeið. Fallist er á að eðlilegt sé að neytandi, sem ákveður að nýta sér samningsbundinn rétt til uppgreiðslu, bæti slíkt tjón fremur en að því sé jafnað út á aðra neytendur með hærri vöxtum. Slík uppgreiðsla – hver sem ástæða hennar er – getur hins vegar ekki aðeins haft í för með sér tjón fyrir lánveitanda, þ.e. hafi vextir lækkað í millitíðinni. Uppgreiðsla getur einnig haft í för með sér ávinning fyrir lánveitanda, þ.e. ef vextir hafa hækkað í millitíðinni en þá er reyndar ólíklegt að margir neytendur nýti sér umsaminn rétt til uppgreiðslu; til þess getur þó komið vegna aðstæðna neytanda. Ástæðulaust þykir að lánveitandi hagnist vegna þessa á kostnað einstaks neytanda þó að sá hafi ákveðið að nýta sér samningsbundinn rétt til uppgreiðslu. Í samræmi við það meginþónarmið að jafnræði eigi að ríkja með neytendum og viðsejendum þeirra, í ljósi meginreglu um gagnkvæmni í kröfu-rétti og réttarreglna um óréttmæta auðgun þykir sjálfsgagt að ef breyting á lánessamningi færir lánveitanda ávinning umfram það sem lánessamningur gerði ráð fyrir þá eigi neytandi – en ekki lánveitandi – að njóta þess ávinnings rétt eins og lánveitanda eru tryggðar bætur fyrrir það tjón sem hann bíður í sumum tilvikum." Tillagan var ekki samþykkt af meirihluta starfshópsins.

Talsmaður neytenda lagði jafnframt fram eftirfarandi breytingartillögu: „Skilja beri 2. mgr. 16. gr. a um bann við uppgreiðslu-gjaldi ef ástæða uppgreiðslu er gjaldfelling láns af hans hálfu þannig: Ef lánveitandi synjar neytanda um heimild til skuldskeytingar, sem hefðbundin er í íslenskum fasteignalánum við eigendaskipti að fasteign, eða lækkar vaxtaafslátt vegna þess að neytandi nýtir sér rétt sinn til þess að eiga önnur viðskipti við önnur fjármálafyrirtæki þó að hann hafi samið um heildarviðskipta „pakka“ við lánveitanda gegn betri kjörum þá eigi lánveitandi ekki rétt á uppgreiðslugjaldi ef neytandi bregst við framangreindri synjun eða umræddri lækkun afsláttar með því að greiða upp lán. M.ö.o. tel ég að líta beri á umrædda afstöðu bankans sem gjaldfellingu af hans hálfu eins og fram hefur komið að gert sé þegar synjað er um skuldskeytingu. Sama tel ég eiga við um lækkun afsláttar sem er til þess fallin að auka tryggð í bankaviðskiptum með svonefndri læsingu og draga úr hreyfanleika viðskiptavina og þar með samkeppni.“ Tillagan var ekki samþykkt af meirihluta starfshópsins.

c) FIT kostnaður

Í þjóðfélaginu hafa miklar umræður orðið um svokallaðan FIT kostnað undanfarin ár, eða gjaldtöku fjármálafyrirtækja vegna innstæðulausra tékka og greiðslukortafærslna. Háværar raddir hafa gagnrýnt umrædda gjaldtöku, fjárhæð og forsendur hennar. Þannig geri fjármálafyrirtæki engan greinarmun á ástæðum óheimils yfirdráttar; gáleysi og ásetningi. Tilkyrningar um óheimil-an yfirdrátt berist í hefðbundnum pósti, mögulega nokkrum dögum eftir að yfirdráttur á sér stað, og grandlausir viðskiptamenn kunna því verða krafir um FIT kostnað vegna margra færslna, sem jafnvel eiga sér stað sama daginn. M.ö.o. hefur verið gagnrýnt að FIT-kostnaður er strax færður til skuldar við óheimilan yfirdrátt.

Í skilmálum fjármálafyrirtækja um notkun innlánsreikninga er almennt skýrlega kveðið á um að reikningseigandi ábyrgist að fylgjast með stöðu inneignar og að eyða ekki um efni fram (forðast óheimilan yfirdrátt). Innheimta FIT kostnaðar byggir því á meginreglunni um samningsfrelsi í dag. Lög takmarka ekki rétt fjármálafyrirtækja til umræddrar gjaldtöku með öðrum en almennum hætti, enda þurfa samningsákvæði um heimildir til gjaldtöku að standast ákvæði laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og ógildingarreglur samningalaga nr. 7/1936.

Á fundum starfshópsins hefur verið bent á að íslensk fjármálafyrirtæki stuðla með ýmsum hætti að því að efla vitund neytenda um fjármál sín og koma í veg fyrir að skilmálar séu brotnir, s.s. óheimilan yfirdrátt með útgáfu færslubóka og auðveldu aðgengi að upplýsingum um stöðu fjármála í gegnum þjónustusíma og bankaþjónustu á Internetinu.

Fram hefur komið, á fundum starfshópsins, að fjármálafyrirtæki líta óheimilan yfirdrátt alvarlegum augum og að tilteknir aðilar (einkum alþjóðleg matsfyrirtæki) geri raunverulega þá kröfu að loka beri fyrir notkun innlánsreiknings sem er „á FIT-i“ (þ.e. yfirdreginn) strax daginn eftir að óheimill yfirdráttur á sér stað. Umburðarlyndi gagnvart þessu sé séríslenskt fyrirbæri. Fulltrúar SFF hafa haldið því fram að tekjur fjármálafyrirtækja vegna innstæðulausra tékka og úttekta séu hverfandi nú á tímum. Mikil fjölgun svokallaðra síhringikorta hefur m.a. valdið þessari þróun. Kostnaður fjármálafyrirtækja af margháttaðri lögbundinni umsýslu í starfsemi sinni mun á hinn bóginn hafa aukist gríðarlega síðastliðin ár, frá því sem áður var (s.s. í kjölfar nýrrar verðbréfalöggjafar og vegna ýmis konar þjónustu gagnvart viðskiptavinum sem ekki tíðkaðist áður fyrr). Þá hefur verið á það bent að kröfur dómstólanna verða æ ríkari gagnvart fjármálafyrirtækjum um hert og skjótvirkari viðbrögð við óheimilum yfirdrætti, í dómsmálum til innheimtu skulda vegna tékkareikninga.

Samkvæmt upplýsingum frá fulltrúa SFF eru ríflega helmingur debetkorta á Íslandi síhringikort. Slíkum kortum hefur fjölgað mjög undanfarin ár. Þegar um ræðir slík kort á óheimill yfirdráttur ekki að geta átt sér stað. Á þessu eru þó undantekningar: Kaupmenn geta slökkt á posum, sem veldur því að kort sem ella ættu að hringja eftir úttektarheimild gera það ekki. Er þessi framkvæmd nokkuð algeng á álagstímum. Bráðlega verða hins vegar tekin í almenna notkun svokölluð chip- eða örgjörvakort, sem munu geyma upplýsingar um inneign/stöðu/úttektarheimild innlánsreiknings í sérstöku minni. Í framtíðinni verður því einfaldlega ekki hægt að fara yfir á innlánsreikningi og FIT-kostnaður væntanlega úr sögunni.

Starfshópurinn leggur til að lögfest verði nýtt ákvæði sem 3. mgr. 3. gr. laga nr. 121/1994 um neytendalán, svohljóðandi:

Fjármálastofnun er ekki heimilt að innheimta kostnað vegna óheimils yfirdráttar ef slík gjaldtaka á ekki stoð í samn-

ingi. Kostnaður vegna óheimils yfirdráttar skal vera hóflegur og endurspeglar kostnað vegna yfirdráttarins.

Lagt er til að sambærilegt ákvæði verði lögfest í lög um notkun innlánsreikninga og greiðslukorta. Ákvæði 3. gr. laga nr. 121/1994 fjallar um samning um yfirdráttarheimild, en óheimill yfirdráttur kann að eiga sér stað þó svo að slíkum samningi sé ekki til að dreifa.

Talsmaður neytenda lagði fram þá breytingartillögu að bætt yrði við ofangreint ákvæði (nýtt ákvæði 3. mgr. 3. gr.) 3. ml., svohljóðandi: 'Neytandi verður þó ekki krafinn um slíkar greiðslur nema óheimilar aðgerðir séu á ábyrgð hans'. Tillagan var ekki samþykkt af meirihluta starfshópsins.

Talsmaður neytenda lagði ennfremur fram þá breytingartillögu að 'Greiðslur sem lánveitandi krefur neytanda um vegna óheimilla aðgerða, svo sem vegna óheimils yfirdráttar, skulu ekki innheimtar nema að undangenginni einni viðvörðun án endurgjalds'. Tillagan var ekki samþykkt af meirihluta starfshópsins, m.a. með vísan til fyrirsjáanlegra vandkvæða við framkvæmd.