

Reykjavík, 14. mars 2024

Menningar- og viðskiptaráðuneytið

Skúlagötu 4

101 Reykjavík

sent á samráðsgátt

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til markaðssetningarlaga

Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, SVP - Samtök verslunar og þjónustu, Samtök ferðaþjónustunnar og Viðskiptaráð Íslands (hér eftir nefnd „samtökin“) hafa tekið til umsagnar ofangreint mál sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 26. febrúar. Vísað er til erindis samtakanna til menningar- og viðskiptaráðuneytisins frá 1. nóvember 2022 þar sem sjónarmiðum varðandi fyrirhugaða lagasetningu var komið á framfæri. Samtökin fögnuðu þeim markmiðum sem lágu til grundvallar heildarendurskoðuninni, að tryggja góða neytendavernd, tryggja bætt samræmi við EES-rétt, auka skýrleika og léttu reglubyrði. Loks töldu samtökin jákvætt skref að fella ákvæði framangreindra laga í ný heildarlög. Framangreind sjónarmið eiga enn við en samtökin telja þó að þær leiðir sem farnar eru í frumvarpinu séu ekki til þess fallnar að einfalda regluverk og í nokkrum tilvikum er vísitandi gengið lengra en EES-regluverkið kveður á um. Eftirfarandi eru athugasemdir samtakanna.

Almennt

Eins og víða er getið í greinargerð frumvarpsdraganna innihalda ákvæði þess vísireglur, þ.e. reglur sem veita svigrúm til mótnar og skilgreiningar eftir siðferðilegum eða félagslegum mælikvarða á hverjum tíma. Fyrir vikið er í ýmsu tilliti örðugt að leggja mat á gildissvið þeirra og inntak nema horft sé til ákvæða stjórnvaldsfyrirmæla, stjórnvaldsleiðbeininga og ákvæða Evrópugerða eins og þau hafa verið túlkuð í framkvæmd. Er t.d. kveðið á um skyldu atvinnurekenda til að viðhafa góða markaðshætti í 3. gr., bann við villandi viðskiptaháttum í 6. gr., bann við óhæfilegum viðskiptaháttum í 16. gr., en mat á óhæfileika á að byggjast á því sjónarmiði að jafnvægi eigi að ríkja á milli réttinda og skyldna samningsaðila og skýrleika samningssambandsins. Í ýmsu tilliti eru því ákvæði frumvarpsdraganna óskýr og ekki í fullu samræmi við íslenska lagasetningarhefð. Það verður því að miklu leyti verkefni ákvörðunar- og úrskurðaraðila að slá inntaki ákvæðanna föstu m.t.t. atvika hverju sinni. Fyrir vikið má gera ráð fyrir að atvinnurekendur muni þurfa að kosta töluverðu til í þeim tilvikum þegar athugasemdir hafa verið gerðar við starfsemi þeirra á grundvelli ákvæða frumvarpsins. Mun það ekki síst eiga við þegar lagt verður mat á hvort viðskiptahættir raski eða séu líklegir til að raska „fjárhagslegri hegðun hins almenna neytanda“ eða hópi neytenda sem „er sérstaklega berskjaldaður fyrir viðskiptaháttunum eða afurðinni sem á í hlut“, sbr. 10. gr. frumvarpsins. Til að mynda má almennt gera ráð fyrir að það æsist leikar hjá hópi neytenda þegar, að afloknum hádegisverði, komið er auga á ljósum prýdda kaffivél veitingastaðar, svo af hlýst fjárhagsleg röskun hjá þeim hópi. Í þessu samhengi verður að hafa í huga að brot gegn ákvæðum frumvarpsins munu varða ýmsum stjórnvaldsúrræðum, á borð við bönn og stjórnvaldssektir auk refsinga í formi sekta eða allt að sex mánaða fangelsi burtséð frá því hvort þau eru framin af ásetningi eða einföldu gáleysi.

Áhrifamat

Líkur verða að teljast á að ákvæði frumvarpsins muni bæði framkalla kostnað hjá hinu opinbera og hjá aðilum sem bjóða „afurðir á markaði“. Ekki verður betur séð en að 6. kafli

greinargerðar frumvarpsins sé ófullbúinn og því fylgir frumvarpinu ekkert áhrifamat. Ekki verður heldur séð að áform um gerð frumvarpsins hafi verið birt á samráðsgátt stjórnvalda ásamt frummati á áhrifum. Er þetta miður enda hafa umsagnaraðilar takmörkuð tók á að átta sig á áhrifum frumvarpsdraganna. Gera verður ráð fyrir að úr þessu verði bætt í endanlegu lagafrumvarpi en í því samhengi er rétt að benda á ákvæði samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna og gátlista fjármála- og efnahagsráðuneytisins við mat á fjárhagsáhrifum. Þá var mat á nauðsyn eftirlitsreglna ekki birt á samráðsgáttinni, sbr. 12. gr. framangreindrar samþykktar ríkisstjórnarinnar og 3. gr. laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur.

Um 1. gr. og 5. tölul. 2. gr.

Gildissvið frumvarpsins er skilgreint í 1. gr. með þeim hætti að það nái til „*hvers konar atvinnustarfsemi einkaaðila og opinberra aðila að því marki sem boðnar eru fram afurðir á markaði.*“ (Skáletrun samtakanna). Í greinargerð frumvarpsins virðist vera gefið til kynna að það hafi verið vandræðum háð að þýða skilgreiningu c. liðar 2. gr. tilskipunar 93/13/EBE. Á því má hafa skilning. Hins vegar komast samtökin ekki hjá því að benda á að orðið *afurð* er jafnan notað um nokkuð haldföst fyrirbæri framleiðslu t.d. þegar talað er um landbúnaðarafurðir o.s.frv. Þó vissulega sé efnislegt inntak afurðarhugtaksins víðtækara en svo. Því var t.d. farin sú leið við setningu virðisaukaskattslaga að fella sölu *vöru og þjónustu* undir skattskyldusvið laganna.

Um 14. gr.

Í 14. gr. er kveðið á um meginreglu um notkun íslenska tungumálsins í auglýsingum, skilmálum og ábyrgðaryfirlýsingum. Af umfjöllun um 14. gr. frumvarpsins verður ráðið að í meginreglunni felist í raun bann við birtingu auglýsinga á almannafæri á öðrum tungumálum en íslensku og jafnframt bann við því að allar kynningar atvinnurekenda á afurðum verði á öðrum tungumálum en íslensku, þ.m.t. auglýsingar á skiltum í umhverfinu, matseðlar veitingastaða og upplýsingabæklingar verslana. Þá segir: „Ákvæðið felur ekki í sér að auglýsing skuli eingöngu vera á íslensku þar sem heimilt er að auglýsing birtist á öðru tungumáli samhliða íslensku. Í 2. másl. ákvæðisins er undantekning frá meginreglunni sem felur í sér að heimilt sé að auglýsing sé eingöngu á öðru tungumáli en íslensku ef hún beinist aðeins að erlendum neytendum. Sem dæmi má nefna auglýsingu í tímariti þar sem allur texti er á öðru tungumáli en íslensku. Það ber að túlka undantekninguna þröngt og á hún því t.d. ekki við í þeim tilvikum þar sem því er haldið fram að auglýsing beinist aðallega að erlendum neytendum.“

Af greinargerð frumvarps verður ráðið að þarna sé á ferðinni íslenskt ákvæði sem ekki þurfi að vera svo bratt samkvæmt EES-rétti. Þó hafa megi skilning á því að talin sé ástæða til að varðveita íslenskt tungumál verður að hafa í huga að í einhverjum tilvikum gæti það leitt til lakari upplýsingagjafar en ella. Til að mynda hafa raftækjaverslanir stundum haft á boðstólum kynningarefni fyrir raftæki sem erlendur framleiðandi hefur útbúið þar sem gerð er ítarleg grein fyrir tækni- og notkunareiginleikum tækisins. Slík verslun mun eftir gildistöku laganna standa frammi fyrir því að velja á milli tveggja kosta, annars vegar að leggja kynningarefnið ekki fram eða láta þýða kynningarefnið með tilheyrandi nýsköpun íðorða og væntanlega með ærnum tilkostnaði.

Samkvæmt 6. tölul. 2. mgr. 37. gr. frumvarpsins mun það jafnvel geta varða sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum að brjóta gegn meginreglunni um íslensku hvort sem brotið er framið af ásetningi eða einföldu gáleysi. Örlög eiganda raftækjaverslunarinnar, í dæminu hér að framan, eða atvinnurekanda sem verður það á að hengja upp plakat í búð sinni sem ekki er á íslensku geta því orðið einföld. Dyrnar að fangelsinu eru opnar og það eina sem hann þarf að gera er að hökta yfir þröskuldinn.

Samtökin vilja því hvetja stjórnvöld til að draga úr notkun afdráttarlausa orða líkt og skuli, eingöngu og aðeins. Til þess að upplýsingar til neytenda verði fræðandi og til að auka skilning neytenda á vöru og þjónustu þá verði heimilt að nota önnur tungumál til fyllingar enda eigum við að forðast afdráttarlaust bann í lengstu lög.

Um c-lið 15. gr.

Hafa má ríkan skilning á því að börn séu í mörgum tilvikum viðkvæmari en aðrir fyrir þeim skilaboðum sem þeim berast úr umhverfinu og þarf ekki að fjölyrða um það. Í staflíðum 15. gr. frumvarpsdraganna er lagt bann gegn viðskiptaháttum sem beinast að börnum og unglíngum, undir 18 ára, sem hvetja til ofbeldis, ótta, áhættuhegðunar o.fl. og m.a. sýna vímuefni eða aðrar afurðir sem ekki hæfa slíkum einstaklingum.

Í c-lið 15. gr. er hins vegar kveðið á um bann gegn viðskiptaháttum sem gera út á samviskubít, félagslegt óöryggi eða lágt sjálfstraust eða stuðla að þrýstingi um líkamlegt útlit. Í athugasemdum við 15. gr. frumvarpsdraganna er í dæmaskyni tekið fram að auglýsing sem sýnir barn undir stýri ökutækis, leik barna fyrir aftan ökutæki, barn sem hefur poka yfir höfðinu, barn með eldfæri, auglýsingar sem sýna ólöglegar afurðir, sólbekki, orkudrykki og megrunarvörur, auglýsingar sem sýna að börn verði útundan og auglýsingar sem sýna óraunhæfar líkamlegar fyrirmyndir eða hvetja til ákveðins líkamlegs útlits. Augljóslega er talningin ekki tæmandi.

Eins og á við um mörg ákvæða frumvarpsins er þarna á ferðinni mjög svo matskennd regla en skv. 7. tölul. 2. mgr. 37. gr. mun brot gegn henni geta varðað sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum óháð því hvort brotið er framið af ásetningi eða einföldu gáleysi.

Um 17. gr.

Í 17. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði þar sem efnislega kemur fram að atvinnurekanda sem veitir ábyrgðaryfirlýsingu beri að afhenda neytanda hana á varanlegum miðli þar sem tiltekinn upplýsinga sé getið. Samkvæmt skýringum við ákvæðið felur það í sér þá breytingu frá gildandi rétti að afhending verður skylda óháð vilja neytanda en ekki skylda sem virkjust óski neytandi eftir því.

Í þessu samhengi er rétt að vekja athygli á að í framkvæmd felur útgefinn reikningur vegna vörukaupa í sér ígildi ábyrgðaryfirlýsingar. Neytendum er boðinn slíkur reikningur en í mörgum tilvikum telur neytandi sig af einhverjum ástæðum ekki hafa þörf fyrir að taka á móti honum, hvort heldur er á líkömnuðu formi eða fyrir sendingu með tölvupósti. Þá er algengt að neytendum sé boðið að skrá kennitölu á reikning við innkaup og með því móti varðveitist hann í kerfum verslana til síðari uppflettingar. Jafnframt eru dæmi um að atvinnurekendur haldi úti vefsvæði þar sem neytendur geta skráð sig inn og náð þar í afrit af reikningum sem hafa verið gefnir út á þeirra kennitölu.

Ekki er að fullu ljóst hvað átt sé við með orðunum varanlegur miðill. Er t.d. aðeins átt við afhendingu ábyrgðaryfirlýsingar á pappír eða má hún gerast rafrænt? Til dæmis er rætt um varanlegar neysluvörur á bls. 32 í frumvarpinu og þau dæmi sem þar eru nefnd varða áþreifanlegar vörur.

Á framangreindu vekja samtökin athygli og hvetja til þess að ekki verði gengið lengra en tilefni er til með hliðsjón af nútímaverslunarháttum. Hafa verður í huga að skylda til útgáfu ábyrgðaryfirlýsingar getur ekki aðeins aukið kostnað í rekstri atvinnurekanda, vegna útgáfunnar sjálfrar, kerfisbreytingar og pappírnotkunar, heldur einnig stuðlað að óskilvirkni í viðskiptum við neytendur.

Um 23. gr.

Í 5. mgr. 23. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði sem mun þrengja almennan rétt borgaranna til að leita með ágreiningsefni beint til dómstóla en þar segir: „Ákvörðun Neytendastofu verður ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála liggur fyrir.“ Samkvæmt skýringu er með ákvæðinu stefnt að óbreyttu réttarástandi miðað við gildandi rétt. Sambærilegt ákvæði er að finna í 25. gr. laga nr. 57/2005 en það á rót sína að rekja til breytingartillögu meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar á 131. löggjafarþingi (þskj. 1292 í 591. máli) með vísan til gildandi réttar en var ekki að finna í frumvarpi til laganna. Verður að telja að breytingartillagan hafi byggst á athugasemdum Samkeppnisstofnunar við frumvarpið sem taldi á sínum tíma rétt að bæta að ákvæðinu við án þess að það væri rökstutt ítarlega.

Í huga samtakanna er eðlilegt að taka 5. mgr. 23. gr. frumvarpsdraganna til skoðunar með framangreint í huga. Í raun ættu slík ákvæði, sem eins og áður segir takmarka rétt borgaranna til að leita til dómstóla, aðeins að vera að finna í löggjöf í undantekningartilvikum sem réttlætist þá af þröngu sviði þar sem djúprar sérþekkingar er þörf.

Um 29. gr.

Því er fagnað að sáttaumleitan verði meginregla laganna í tilefni viðbragða við brotum gegn ákvæðum laganna. Hins vegar er í skýringum greinarinnar m.a. vísað til þess að meginreglan geti ekki gilt þegar svo háttar til að hegðan verði refsingu skv. 37. gr. frumvarpsdraganna. Með tilliti til þeirra verknaðarlýsinga sem þar er að finna telja samtökin a.m.k. að óbreyttu sem of mikið sé dregið úr gildi meginreglunnar í greinargerð frumvarpsins.

Brottfellt ákvæði um útsölur

Á bls. 31 og 32 í greinargerð frumvarpsins er fjallað um brottfellingu ákvæðis 11. gr. gildandi laga um útsölur.

Í þessu samhengi vilja samtökin nota tækifærið og benda á ójafnvægi sem innlend reglusetning um útsölur hefur skapað. Svo hefur viljað til að Neytendastofa hefur gert athugasemdir við auglýsingar og tilhögun útsala verslana hér á landi m.a. hvað varðar tímasetningu og tímalengd. Á sama tíma hafa erlendir samkeppnisaðilar sem jafnvel reka netverslanir á íslensku ekki þurft að sæta neinum slíkum takmörkunum. Þessi staða hefur sannarlega ekki verið í anda samkeppnissjónarmiða sem löggjöfin er m.a. byggð á.

Stjórnvaldssektir

Auk viðurlaga skv. XI. kafla frumvarpsins, sjá hér á eftir, getur Neytendastofa lagt á stjórnvaldssektir skv. 33. gr. frumvarpsins. Í athugasemdum greinargerðar er efast um að núgildandi ákvæði laga uppfylli þá kröfu tilskipunar um nútímavæðingu um að sektir séu skilvirkar, í réttu hlutfalli við brot og hafi varnaðaráhrif þar sem hámark stjórnvaldssektar er 10 millj. kr. Krafa tilskipunar um nútímavæðingu um að hámarksfjárhæð sekta skuli vera a.m.k. 4% af ársveltu atvinnurekenda, eða 2 milljónir evra ef upplýsingar um ársveltu liggja ekki fyrir, í viðkomandi aðildarríki eða aðildarríkjum er bundin við að um sé að ræða brot sem ná yfir landamæri og að um sé að ræða tiltekin ákvæði Evrópugerða sem varða neytendavernd. Með frumvarpinu er lagt til að gengið sé lengra á þann hátt að brot verði sektum þrátt fyrir að brot nái ekki yfir landamæri. Að sama skapi eru viðurlög látin ná til brota á ákvæðum frumvarpsins sem ekki eru sprottin úr innleiðingu EES gerða þannig að séríslensk ákvæði eins og 15. gr. frumvarpsins varða stjórnvaldssektum að sömu fjárhæð og alvarlegustu brotin samkvæmt tilskipunum sem verið er að innleiða. Samtökin gjalda varhug við þessu.

Samtökin leggja áherslu á að við innleiðingu Evrópugerða er mikilvægt að ekki sé farið umfram lágmarkskröfur gerðanna, gildissvið verði ekki víðtækara en nauðsynlegt er, allar ívilnandi undanþágur verði nýttar og allar sambærilegar kröfur sem fyrir eru í lögum eða reglugerðum

verði afnumdar. Stór hluti lagaumhverfis atvinnulífsins kemur frá Evrópusambandinu. Löggjöfin er oft íþyngjandi, en ef hún er innleidd með sambærilegum hætti á öllu EES svæðinu hefur hún ekki áhrif á samkeppnishæfni einstakra landa. Hins vegar er tilhneigingin hérlandis að innleiða gerðirnar með óþarflega íþyngjandi hætti og jafnvel bæta um betur með séríslenskum kröfum. Nú stendur yfir vinna hjá nokkrum ráðuneytum við „afhúðun“ regluverks, þ.e. að kanna hvar gengið hefur verið lengra en nauðsyn krefur við innleiðingu og ívilnandi undanþágur ekki nýttar og gera úrbætur á regluverkinu með það fyrir augun að einfalda það og samræma betur við samkeppnislönd okkar. Því er sú gullhúðun sem finna má í frumvarpsdrögum mikil vonbrigði.

Líkt og fram hefur komið eru mörg ákvæði frumvarpsins matskennd. Þegar til stendur að stórhækka sektir vegna brota á löggjöfinni verður að tryggja að ákvæðin sem brotin liggja við séu skýr. Lög nr. 57/2005 innihalda fjölda matskenndra lagaákvæða sem varða sektum og bentu samtökin á í bréfi 1. nóvember 2022 að endurskoða þyrfti þessi matskenndu ákvæði á sama tíma og sektarákvæðin. Með frumvarpinu er lagt til að sektir verði hækkaðar en matskennd ákvæði eru enn grundvöllur þeirra í alltof mörgum tilvikum. Samtökin leggja enn áherslu á að til þess að brot verði viðurlögum þurfi brotalýsing ákvæða að vera alveg skýr.

Með vísan til umfjöllunar í skýrslu Dr. Margrétar Einarsdóttir um innleiðingu EES-gerða í landsrétt telja samtökin loks rétt að tekið verði til nánari skoðunar að hvaða leyti sé þörf á gullhúðun í 3. og 15. gr. og 3. mgr. 33. gr. frumvarpsdraganna að hafðri hliðsjón af umfjöllun á bls. 33 í greinargerð frumvarpsins. Sýnist samtökunum sem þar séu á ferðinni íslensk ákvæði sem felld eru undir refsikennd viðurlög sem hafa verið innleidd vegna EES-skuldbindinga.

Refsingar

Í 37. gr. frumvarpsins má finna refsireglur þar sem annars vegar er kveðið á um í 1. mgr. að brot gegn ákvörðunum Neytendastofu eða dómi verði sektum eða allt að sex mánaða fangelsi og hins vegar, í 2. mgr., verði brot gegn tilteknum ákvæðum laganna sömu refsingu ef sakir teljast miklar eða brot eru ítrekuð. Verknaðarlýsingar vegna ákvæðis 2. mgr. eru tilgreindar í 11 staflaðum málsgreinarnar og ná m.a. til villandi athafna eða athafnaleysis, ágengra viðskiptahátta, tiltekinn óréttmætra viðskiptahátta, upplýsingagjafar um verð, meginreglunnar um íslensku og ábyrgðaryfirlýsinga. Samkvæmt skýringum við frumvarpsgreinina er ákvæðum 37. gr. ætlað að leysa af hólmi ákvæði 1., 3. og 4. mgr. 26. gr. gildandi laga.

Framangreind ákvæði 26. gr. gildandi laga eru svohljóðandi:

Brot gegn lögum þessum, reglum og fyrirmælum settum samkvæmt þeim varða fésektum eða fangelsi allt að sex mánuðum ef sakir eru miklar. Dæma má sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og fésekt jafnframt fangelsi ef skilyrði 49. gr. almennra hegningarlaga eru fyrir hendi.

Sektir samkvæmt lögum þessum má gera jafnt lögaðila sem einstaklingi. Lögaðila má ákvarða sekt án tillits til þess hvort sök verður sönnuð á starfsmann lögaðilans. Hafi starfsmaður lögaðilans framið brot á lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim má einnig gera lögaðila þessum sekt og sviptingu starfsréttinda, enda sé brotið drýgt til hagsbóta fyrir lögaðilann eða hann hefur notið hagnaðar af brotinu. Lögaðili ber ábyrgð á greiðslu sektar sem starfsmaður hans er dæmdur til að greiða vegna brota á lögum þessum enda séu brot tengd starfi hans hjá lögaðilanum.

Dæma má sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og upptöku eigna skv. 69. gr. sömu laga í máli er rís vegna brota á lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim.

(Undirstrikun samtakanna)

Eins og sjá má eru verknaðarlýsingar 1. másl. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 57/2005 ekki ítarlegar og má færa rök fyrir því að þær standist ekki nútímakröfur. Má í því samhengi m.a. benda á umfjöllun í kafla 3.4 Handbókar um undirbúnings og frágang lagafrumvarpa en á bls. 42 í henni segir m.a.:

Hafa ber í huga meginregluna um lögbundnar refsheimildir. best er að fara í gegnum ákvæði laganna og meta hvort og þá hvaða viðurlögum beri að beita vegna brota á viðkomandi ákvæði, sjá eftirfarandi dæmi. Í því sambandi ber að hafa í huga að beita skal refsingum í hófi og því aðeins að önnur vægari úrræði nægi ekki til að tryggja eftirfylgni við lögin. Vísiregla er að einungis beri að leggja á refsingu vegna alvarlegra brota. Einnig þarf að meta hvort þeir hagsmunir sem vernda á séu nægilega mikilvægir til að þeir réttlæti refsingu. Ef brot gegn lögum varðar einnig öðrum viðurlögum, svo sem stjórnslusektum, þarf að skilgreina hvaða brot sæti refsingum og hvaða brot varði stjórnslusektum.

(Undirstrikun samtakanna)

Það verður að segjast eins og er að það vekur í þessu samhengi spurningar hvort í raun og veru hafi verið lagt mat á þörf fyrir refsingar við framsetningu verknaðarlýsinga töluliða 2. mgr. 37. gr. frumvarpsdraganna enda er umfjöllun um slíkt mat frómt frá sagt mjög takmörkuð í greinargerð draganna. Til að mynda má velja því upp hvort við hæfi sé að yfir manni í atvinnurekstri sem ítrekað hengir upp veggspjald á ensku eða aðila sem af einföldu gáleysi tekst ítrekað að gleyma því að gefa út ábyrgðaryfirlýsingu eigi að vofa allt að sex mánaða fangelsisrefsing.

Jafnframt verður ekki séð að lagt hafi verið mat á hvort betur sé við hæfi að beita stjórnvaldssekt eða refsingu við einstökum verknuðum enda nær verknaðarlýsing stjórnvaldssektahæimildar 33. gr. draganna til brota gegn öllum ákvæðum laganna og þeirra stjórnvaldsfyrirmæla sem sett verða á grundvelli þeirra.

Nánar um mat á þeim úrræðum sem til boða ættu að standa er fjallað í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum en í kafla 3.2. skýrslunnar er að finna lista yfir sjónarmið sem leggja ætti til grundvallar við matið.

Að lokum verður að telja það áhorfsefni hvort og að hvaða leyti er unnt að byggja refsikennd viðurlög á lagaákvæðum sem innihalda óskýra lýsingu verknaðar. Eins og áður hefur verið nefnt inniheldur frumvarpið að mörgu leyti vísireglur sem væntanlega er gert ráð fyrir að mótist í framkvæmd. Sú spurning mun hins vegar á þeim tíma ávallt blasa við hvort útfærsla í stjórnvaldsfyrirmælum feli í raun í sér framsal valds til að ákveða refsingar í trássi við ákvæði 1. másl. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár.

Neytendastofa og sameining stofnana

Í 21. gr. frumvarpsdraganna er lagt upp með að gera neytendastofu að sjálfstæðu stjórnvaldi, að hluta til óháða boðvaldi ráðherra. Með ákvæðum 24. gr. verður Neytendastofu undir slíkum kringumstæðum fengið víðtækt rannsóknarvald, fengin sjálfstæð heimild til leitar og haldlagningar í 25. gr., heimilað að beita einskunar tálbeituaðferðum í 26. gr. (á kostnað

atvinnurekenda) ásamt því sem henni verða fengnar víðtækar heimildir til upplýsingaöflunar og jafnframt ákvörðunar viðurlaga að upplýsingunum fengnum. Í sem allra stystu máli virðist ætlunin að búa til Samkeppniseftirlitið II.

Samtökin vilja nýta tækifærið og hvetja ráðuneytið frekar til þess að ráðast í sameiningu stofnana á sínu sviði. Samtökin eru meðvituð um að verið er að rýna í stofnanaumhverfið um þessar mundir og binda vonir við að sú vinna muni verða til þess að loksins verði af slíkum hugmyndum sem voru fyrst viðraðar fyrir rúmum átta árum síðan.

Sameining ríkisstofnana eykur sérhæfingu innan stjórnsýslunnar sem aftur eykur fagmennsku og hækkar þekkingarstig. Mikilvægt er að hafa í huga að tilfærsla verkefna innan stjórnsýslunnar og sameining stofnana eftir atvikum leiðir oftast ekki til aukinnar skilvirkni og betri þjónustu til viðbótar við rekstrarlega hagræðingu. Verkefni Neytendastofu eru afar fjölbreytt og ná allt frá kvörðunarþjónustu til eftirlits með notkun almenna þjóðfánans. Mörg eru þau sérhæfð en neytendamál koma hins vegar víða annars staðar í stjórnkerfinu til umfjöllunar. Þá eru ýmis verkefni Neytendastofu óskyld og augljóst er að mati samtakanna að mörg þeirra eiga betur við málefnasvið einstakra ráðuneyta eða annarra stofnana.

Örríki eins og Ísland ber hærri hlutfallslegan kostnað af því að halda úti stofnanakerfi en fjölmennari ríki. Hlutfallslegur kostnaður skattgreiðenda af rekstri hinna ýmsu stofnana er þannig mun meiri á Íslandi en í fjölmennari ríkjum. Mikilvægt er í þessu samhengi að skilja á milli umræðu um hagkvæmni annars vegar og umfang þjónustu hins vegar enda verður ekki dregið í efa það mikilvæga hlutverk sem margar ríkisstofnanir sinna.

Með sameiningum smærri stofnana í stærri rekstrareiningar má vinna gegn þessum áhrifum, en ávinningur slíkra sameininga kom skýrt fram í úttekt Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á íslenska stofnanaumhverfinu. Þar sýndu gögn um íslenskar stofnanir að umtalsvert lægra hlutfall útgjalda fer í stoðþjónustu í stærri stofnunum. Þannig nýtast fjármunir í meiri mæli til að sinna þeim kjarnaverkefnum sem stofnunum er falið.

Reynslan sýnir að vel útfærðar sameiningar skila margvíslegum ávinningi, ekki síður faglegum en fjárhagslegum. Þegar lögregluembætti voru sameinuð árið 2007 jókst hlutfall upplýstra mála um 29%, eignaspjöllum fækkaði um 40% og ánægja með störf lögreglunnar jókst um 5%. Sameining skattembætta úr tíu í eitt árið 2010 skilaði einnig faglegum ávinningi; afgreiðslutími kæra styttist um 50%, afgreiðslutími erinda styttist um 62% og 98% starfsfólks voru ánægð með sameininguna. Þessi árangur náðist á sama tíma og fjárframlög til beggja stofnana drógust saman. Sameiningar snúast því ekki síður um að bæta þjónustu en auka hagkvæmni.

Ýmis rök mæla með því að ríkisstofnanir séu sameinaðar. Þó er misjafnt eftir ríkjum hvaða fyrirkomulag er best í þessu samhengi. Alþjóðleg þróun og nýlegar breytingar á fyrirkomulagi eftirlitsstofnana í hinum ýmsu ríkjum Evrópu styðja þá niðurstöðu að eitt og sama stjórnvaldið geti farið með marga málaflokka. Þróunin í mörgum ríkjum Evrópu er í átt til sameiningar verkefna með fækkun og stækkun stofnana. Í Finnlandi runnu Neytendastofa og Samkeppniseftirlit saman árið 2013 og í Danmörku varð samskonar samruni árið 2010. Á Spáni runnu sex sérfræðistjórnvöld saman við Samkeppniseftirlitið 2013 og í Hollandi var samkeppniseftirliti, póst- og fjarskiptaftirliti og neytendaftirliti steypit í eina stofnun.

Ekkert er því til fyrirstöðu að Íslendingar fylgi eftir þessari þróun og að eitt og sama stjórnvaldið fari með eftirlit með mörgum skyldum málaflokkum, svo sem samkeppnisreglum, neytendareglum og sérreglum á sviði póst- og fjarskipta.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins,

Heiðrún B. Gísladóttir

f.h. Samtaka iðnaðarins

Lilja Björk Guðmundsdóttir

f.h. SVP - Samtaka verslunar og þjónustu

Bruna S. Brunelka

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar

Babbe S. Sigurð

f.h. Viðskiptaráðs Íslands

MARJA Guðjóns