

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av konsument-skyddslagen och lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till vissa andra lagar

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av konsumentskyddslagen och lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till vissa andra lagar (RP 14/2022 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Katri Kummoinen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Sofia Aspelund, justitieministeriet
- överdomare Jussi Karttunen, marknadsdomstolen
- specialsakkunnig Kristiina Vainio, Konkurrens- och konsumentverket
- expert Juho Mäki-Lohiluoma, Finlands näringsliv rf
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen handlar om att nationellt sätta i kraft skyldigheterna enligt det så kallade omnibusdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2161) om bättre och moderniserad tillsyn över efterlevnaden av EU:s konsumentskyddsregler. Samtidigt föreslås vissa ändringar i konsumentskyddslagstiftningen som baserar sig på regeringsprogrammet.

Utlåtande LaUU 8/2022 rd

Bestämmelserna om påföljderna enligt omnibusdirektivet har i huvudsak genomförts nationellt genom lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna (566/2020, RP 54/2019 rd och RP 10/2020 rd), som trädde i kraft 2020. I lagens påföljdsreglering föreslås nu vissa kompletteringar som hänför sig till skyldigheterna enligt direktivet och de nya nationella bestämmelser som föreslås. Lagutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på följande förslag.

Påföljdsavgift för fortsättande med förbjudet förfarande (16 a § i lagförslag 3)

Det föreslås att lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna kompletteras med en ny 16 a §. Enligt den ska en påföljdsavgift kunna påföras en näringsidkare som till konsumenternas nackdel eller av oaktsamhet vid marknadsföring eller i kundrelationer fortsätter ett i 2 kap. 3 § i konsumentskyddslagen avsett förfarande som med stöd av 16 § i det kapitlet har förbjudits genom ett lagakraftvunnet beslut (punkt 1) eller vid utbud av konsumtionsnyttigheter fortsätter att använda ett i 3 kap. 1 § i konsumentskyddslagen avsett avtalsvillkor som med stöd av 2 § i det kapitlet har förbjudits genom ett lagakraftvunnet beslut (punkt 2).

Den föreslagna paragrafen hänför sig till sådana bestämmelser i 2 och 3 kap. i konsumentskyddslagen för vars överträdelse det inte direkt kan påföras någon påföljdsavgift på grund av bestämmelsernas allmänna karaktär. Påföljdsavgift kan med stöd av paragrafen påföras först om näringsidkaren trots förbudet fortsätter ett förfarande som strider mot bestämmelserna. Ett förbud som avses i den föreslagna bestämmelsen kan meddelas av marknadsdomstolen eller konsumentombudsmannen. För att bestämmelsen om påföljdsavgift ska bli tillämplig måste förbudet ha vunnit laga kraft och förfarandet ska i sak motsvara det förfarande som näringsidkaren har förbjudits att bedriva (se RP 14/2022 rd, s. 83).

Sakkunniga har förhållit sig reserverade till att påförande av påföljdsavgift kan grunda sig på brott mot ett förbud som konsumentombudsmannen har meddelat. Principiellt sett har det ansetts problematiskt att oberoende domstolar vid behandlingen av ärenden som gäller påföljdsavgift skulle vara bundna till den tolkning av konsumentskyddslagen som förvaltningsmyndigheten, dvs. konsumentombudsmannen, har antagit i samband med meddelande av förbud. Problemet har ansetts bli värre på grund av att konsumentombudsmannens beslut inte får överklagas genom besvär och på grund av att konsumentombudsmannen kan meddela förbud endast i ett ärende som inte är betydande med hänsyn till tillämpning av lag (10 § 2 mom. i lagen om Konkurrens- och konsumentverket).

Enligt utredning till lagutskottet grundar sig den föreslagna bestämmelsen på den direktivreglering som ska genomföras och som inte gör det möjligt att undanta konsumentombudsmannens förbud från regleringen. Den kan således inte slopas.

På grund av de principiella frågor som den föreslagna bestämmelsen väcker har lagutskottet hört en expert på statsförfattningsrätt. Enligt utredning till utskottet är den marknadsdomstol som beslutar om påförande av påföljd enligt den föreslagna bestämmelsen inte skyldig att iaktta konsumentombudsmannens lagakraftvunna beslut om förbud när den beslutar om påförande av påföljdsavgift. Marknadsdomstolen ska i enlighet med 79 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden pröva alla omständigheter som kommit fram och besluta på vilka omständigheter ett avgörande kan grundas. Marknadsdomstolens utövande av sin beslutanderätt grundar sig således på

Utlåtande LaUU 8/2022 rd

självständig prövning, där domstolen vid bedömningen av gärningens klandervärdhet och påföljdsavgiftens belopp också kan beakta den fortsatta överträdelse av lagen som den bedömt och den bedömning av gärningen som konsumentombudsmannen gjort i sitt beslut. Marknadsdomstolen har också prövningsrätt att självständigt bedöma betydelsen och vikten av konsumentombudsmannens lagakraftvunna beslut som grund för marknadsdomstolens beslut. Enligt erhållen utredning kommer man fram till att den föreslagna bestämmelsen med beaktande av de nämnda synpunkterna varken begränsar eller kan begränsa marknadsdomstolens prövningsrätt enligt lag eller oberoendet vid marknadsdomstolens beslut om påförande av påföljdsavgift, och att den föreslagna bestämmelsen inte är problematisk med tanke på oberoendet vid utövandet av den dömande makten enligt grundlagen och Europakonventionen.

Med hänvisning till det som sägs ovan betonar lagutskottet att de aspekter som hänför sig till oberoendet vid utövandet av den dömande makten är förpliktande liksom också att marknadsdomstolens prövningsrätt och utövning av beslutanderätt är lagbundna vid tolkningen och tillämpningen av 16 a §.

Den föreslagna bestämmelsen är inte heller problematisk med tanke på en rättvis rättegång. Näringsidkaren har rätt att utöva en parts processuella rättigheter och rätt att försvara sig vid den administrativa beredningen av konsumentombudsmannens beslut om förbud. Om konsumentombudsmannen beslutar att meddela förbud, kan näringsidkaren genom en ansökan föra beslutet till marknadsdomstolen inom 30 dagar från delfåendet. Näringsidkaren kan således efter att ha fått ett förbud föra förbudet till domstol för prövning, även om ett beslut om förbud i sig inte kan överklagas genom besvär. Om förbudet vinner laga kraft och marknadsdomstolen ska bedöma påförandet av påföljdsavgift med stöd av den föreslagna 16 a §, har näringsidkaren också i detta skede rätt att utöva alla processuella rättigheter som tillhör en part.

Till den del det är fråga om att konsumentombudsmannen enligt den gällande lagen får meddela förbud endast i ärenden som inte är betydande med hänsyn till tillämpning av lag (10 § 2 mom. i lagen om Konkurrens- och konsumentverket), konstaterar lagutskottet att det i ljuset av förarbetena till lagen hänvisas till om det är fråga om ett förhandsavgörande eller inte (se RP 54/2019 rd, s. 35 och 64). Uttrycket tyder således inte på att konsumentombudsmannen skulle kunna meddela förbud endast i ringa ärenden.

Förbudet har kunnat förenas med vite som kan påföras om näringsidkaren bryter mot förbudet. Genom att fortsätta det förbjudna förfarandet har näringsidkaren dock också kunnat göra sig skyldig till en förseelse på basis av vilken en påföljdsavgift kan påföras. För tydlighetens skull konstaterar lagutskottet att förhållandet mellan påföljdsavgift och vite har beaktats redan i den gällande lagstiftningen, eftersom det enligt 19 § 3 mom. i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna står att ansökan om påföljdsavgift inte behöver göras och påföljdsavgift inte påföras om också vite har dömts ut eller en ansökan om utdömande av vite är anhängig på grund av samma överträdelse (se RP 54/2019 rd, s. 63).

Påföljdsavgiftens storlek (18 § 1 mom. 5 punkten i lagförslag 3)

Till 18 § 1 mom. i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna, som gäller påföljdsavgiftens storlek, föreslås bli fogat en ny 5 punkt, enligt vilken påföljdsavgiftens storlek

Utlåtande LaUU 8/2022 rd

ska bestämmas med beaktande av en påföljd som en näringsidkare har ålagts i en annan medlemsstat för samma gränsöverskridande överträdelse, om informationen om en sådan påföljd finns att tillgå genom den mekanism som inrättats genom samarbetsförordningen (den s.k. CPC-förordningen, (EU) 2017/2394).

Den nya bestämmelsen innebär att en påföljd som påförts av en annan medlemsstat ska beaktas vid marknadsdomstolens helhetsbedömning under de förutsättningar som anges i bestämmelsen. Syftet med bestämmelsen är att beakta det så kallade förbudet mot dubbel straffbarhet (*ne bis in idem*), som definieras i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen och i artikel 50 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt Europadomstolens rättspraxis hindrar förbudet mot dubbel straffbarhet inte ett förfarande där en påföljd som påförts i det första förfarandet beaktas i det senare förfarandet så att den totala påföljden står i rätt proportion till gärningens klandervärdhet (*A & B mot Norway*, Europadomstolen 2016).

Den föreslagna bestämmelsen är enligt lagutskottet förenlig med förbudet mot dubbel straffbarhet och stärker påföljdens proportionalitet. Det kan anses motiverat också med tanke på kraven på en rättvis rättegång.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 10.3.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Marko Kilpi saml
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Juha Pylväs cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna (delvis)
medlem Paula Werning sd
ersättare Juho Kautto vänst.

Utlåtande LaUU 8/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.