

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
ändring av 5 och 6 §§ lagen om konsumentklagonämnden**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att stadgandena om beslutsfattandet i konsumentklagonämnden skall ändras så att besluten i ärenden som är av mindre betydelse och klara, i stället för av nämnden eller sektion, skall kunna fattas av ordföranden eller sekreteraren ensam eller av en föredragande tillsammans med en sektionsordförande. Vidare föreslås att klagonämnden

inte skall ge rekommendationer om avgörande, om det från den tidpunkt då konsumenten har reklamerat hos näringsidkaren har förflutit mer än sex månader.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

MOTIVERING

1. Nuläget och ärendets beredning

Konsumentklagonämnden inledde sin verksamhet vid ingången av september 1978 då konsumentskyddslagstiftningen trädde i kraft. Nämndens huvudsakliga uppgift är enligt 1 § 1 mom. lagen om konsumentklagonämnden (42/78) att ge rekommendationer om hur de klagomål skall avgöras som gäller kvaliteten hos konsumtionsnyttigheter eller annan prestation av näringsidkare. Enligt 2 mom. i samma paragraf har konsumentklagonämnden dessutom till uppgift att till domstolar avge utlåtanden, då dessa handlägger ärenden som avses i 1 mom.

Konsumentklagonämnden består av en ordförande och medlemmar, alla med befattningen som bisyssla. Konsumentklagonämndens ordförande och viceordförande skall ha avlagt juris kandidatexamen och vara förtrogna med domarvärv. Ordföranden och medlemmarna skall vara förtrogna med konsumentärenden. Konsumentklagonämndens ordförande och ordförandena för sektionerna skall vara personer som inte kan anses företräda näringsidkar- eller konsumentintressen. I nämnden skall lön-

tagarna, konsumenterna, handeln, lantbruket och industrin vara företrädade. Olika samhälls- åskådningar bör vara opartiskt företrädade i nämnden.

Enligt 5 § 1 mom. lagen om konsumentklagonämnden fattas besluten i konsumentklagonämnden antingen i plenum eller i sektion av nämnden. I plenum skall principiellt viktiga ärenden behandlas. I plenum deltar nämndens ordförande och viceordförande samt sju medlemmar som statsrådet utser. Till en sektion hör förutom dess ordförande fyra andra medlemmar. Grunderna för fördelningen av ärenden mellan sektionerna samt medlemmarna i sektionerna bestäms av statsrådet. För närvarande har nämnden inalles nio sektioner.

Enligt 5 § 2 mom. (84/88) förordningen om konsumentklagonämnden bereds konsumentklagomål av nämndens sekreterare och övriga personal. Nämndens personal med befattningen som huvudsyssla består för närvarande av en sekreterare, tio övriga föredraganden och sju övriga personer. I vissa uppgifter som hänför sig till informations- och kontorssysslor används dessutom gemensam personal med konsumentombudsmannens byrå.

Enligt 6 § 1 mom. lagen skall i ärende som skriftligen bringats till konsumentklagonämndens behandling skriftligt beslut meddelas. Om det emellertid är känt att samma ärende är anhängigt vid domstol eller att ärendet avgjorts vid domstol, får nämnden inte meddela beslut. Enligt 6 § 2 mom. är beslut av konsumentklagonämnden inte verkställbart. Part kan bringa ärende som behandlats i nämnden till allmän underrätts prövning.

Enligt 7 § 1 mom. bör förlikning eftersträvas under beredningen av de ärenden som skall handläggas vid konsumentklagonämnden. Enligt 4 § 1 mom. förordningen om konsumentklagonämnden skall konsumentklagonämndens personal lämna konsumenter råd och handledning i ärenden, som faller inom nämndens kompetens.

Avsikten har varit att organisera behandlingen av ärendena i konsumentklagonämnden så att den är relativt fri till formen, flexibel och motsvarar praktiska behov. Behandlingen av ärenden i konsumentklagonämnden har inte i detalj reglerats. Detta torde till stor del vara en följd av att nämndens beslut saknar verkställbarhet på grund av beslutens rekommendationskaraktär. En stor del av kontakterna från konsumenterna kan i praktiken klaras upp genom råd och handledning. En del av de skriftliga ärendena resulterar i förlikning under beredningen av ärendet, utan att rekommendation av plenum eller sektion om hur klagomålet skall avgöras behövs. Detta var även syftet då man beredde och stiftade de nya konsumentskyddslagarna.

På det hela taget är antalet ärenden som kommer till behandling i nämnden emellertid rätt stort. Under konsumentklagonämndens hela verksamhetstid har nämnden tillställts över 35 000 skriftliga klagomål. Antalet ärenden som årligen tas upp till behandling överskrider 3 000. De ärenden som anhängiggörs har dessutom med tiden blivit allt svårare att lösa, eftersom många smärre tvistefrågor mellan konsument och näringsidkare kan klaras upp redan under ett tidigare skede. De kommunala konsumentrådgivarna kan exempelvis — till stor del med stöd av konsumentklagonämndens praxis beträffande avgörande av ärenden — klara upp merparten av de ordinära tvistefrågorna på lokalnivå.

Då man försöker utvärdera konsumentklagonämndens arbetsbörda bör ytterligare beaktas att klagomålsärendena anhängiggörs på

grundval av konsumentens skriftliga besvär. Den personal i nämnden som bereder besvären blir tvungen att sätta sig in i klagomålen med omsorg redan då de anhängiggjorts, för att alla väsentliga omständigheter skall kunna utredas under beredningens lopp. Beredningen av ett besvärssärende fram till att ett förslag till avgörande kan göras på grundval av existerande material kräver sålunda en ansevärd arbetsinsats.

Konsumentklagonämnden har strävat efter att bemöta det växande antalet ärenden och de allt svårare ärendena genom att effektivisera sina arbetsmetoder. Trots detta har ärendena i nämnden hopat sig och behandlingstiderna har blivit oskäligt långa. I november 1992 var behandlingen av ungefär 2 900 ärenden oavslutad. Vissa sektioner, såsom sektion VI som behandlar ärenden inom resesektorn och sektion VIII vars verksamhetsområde omfattar ärenden som ansluter sig till byggnadsverksamhet och fastighetsförmedling, har en genomsnittlig behandlingstid på över ett år. Också vid flera andra sektioner närmar sig den genomsnittliga behandlingstiden ett år.

2. Föreslagna ändringar

2.1. Förenklat förfarande

Anhopningen av ärenden kan förebyggas genom att nämndens metoder för beslutsfattande och behandling vidareutvecklas. Lagen om konsumentklagonämnden och den med stöd av denna givna förordningen om konsumentklagonämnden begränsar emellertid arbetet på att utveckla verksamhetsformerna. Inom ramarna för de stadganden och bestämmelser som är i kraft är det omöjligt att effektivisera behandlingen av ärendena i någon större utsträckning jämfört med nuläget. En effektivisering av verksamhetsmetoderna anses förutsätta en ändring av stadgandena på så sätt att det blir möjligt att överföra beslutanderätten från sektionerna till nämndens ordförande och sekreterare i den utsträckning som detta anses vara möjligt utan att rättsskyddet och avgörandenas kvalitet blir lidande. Genom ett dylikt förfarande kunde man lösa upp anhopningen av ärenden och förkorta behandlingstiden. Samtidigt skulle man spara in på beredningsskeden och -arbete, vilket innebär att de personer som bereder ärendena får bättre möjligheter att sköta sina uppgifter än i dag.

I 5 § 1 mom. lagen om konsumentklagonämnden stadgas att ärenden, som enligt 1 § ankommer på konsumentklagonämnden, d.v.s. att ge rekommendationer om hur de klagomål som nämns i 1 § skall avgöras samt att avge utlåtanden enligt samma paragraf till domstol, behandlas i nämndens plenum eller sektion. Detta stadgande föreslås bli kompletterat så att konsumentklagonämndens ordförande eller sekreterare vardera ensam samt nämndens föredragande tillsammans med sektionens ordförande, med de förutsättningar som definierats i konsumentklagonämndens arbetsordning, skall kunna avgöra ett ärende genom förenklat förfarande, om det är av ringa betydelse eller av den art att nämnden har hävdvunnen praxis beträffande avgörande samt ett ärende där det beträffande tvistefrågan finns ett sådant tidigare avgörande av konsumentklagonämndens plenum eller sektion på basis av vilket nämndens ståndpunkt i frågan har klargjorts samt ett sådant ärende där det är klart att någon rekommendation om avgörande inte kan ges i ärendet.

Ärenden kan anses vara av ringa betydelse om de ekonomiska fördelarna av dem är små med tanke på konsumenternas allmänna förhållanden och anskaffning av förnödenheter. Det är inte ändamålsenligt att inrymma några specifika gränser i markbelopp i lagen eller förordningen. Däremot föreligger skäl för konsumentklagonämndens plenum att i nämndens arbetsordning fastställa de allmänna principer som till dessa delar bör följas. Principerna kunde också tänkas variera sektorvis eller förnödenhetsvis. En del av ärendena, såsom besvär gällande försäkringar, är till sin natur sådana att tvistens värde i pengar inte nödvändigtvis kan bestämmas under behandlingens lopp. Så är fallet t.ex. när besvären gäller den av ett försäkringsbolag fastställda invaliditetsgraden för en skada. För de flesta ärendegrupper del torde det dock vara möjligt att definiera exakta gränser i markbelopp.

Med hävdvunnen praxis beträffande avgörande avses att konsumentklagonämnden redan tidigare har behandlat ärenden i anslutning till samma eller liknande rättsliga fråga som i det klagomål som behandlas som bäst och därvid omfattat ett enhetligt sätt att tillämpa lagen. Detta kunde t.ex. syfta på en situation, där nämnden redan tidigare har gett en rekommendation om avgörande gällande skäligheten hos något standardvillkor och det i det ärende som

för närvarande är under behandling är fråga om samma eller liknande avtalsvillkor.

Behov att effektivisera verksamheten föreligger emellertid också i en sådan situation där nämnden till behandling samtidigt eller inom en kort tid får besvär som gäller samma konsumtionsnyttighet eller samma prestation av en näringsidkare. Detta kan vara fallet t.ex. då flera konsumenter oberoende av varandra har anfört klagomål över samma fel eller bristfällighet i samma konsumtionsvara eller konsumenttjänst. Då ett dylikt fall har behandlats vid ett plenar- eller sektionssammanträde, föreslås det i propositionen, att andra fall av samma slag skall kunna avgöras genom förenklat förfarande. I stadgandet ställs dock som förutsättning att nämndens ståndpunkt i den tvistefråga som är uppe till behandling skall kunna anses ha klargjorts i och med det föregående avgörandet.

I Sverige kan föredragandena i det organ som motsvarar Finlands konsumentklagonämnd (Allmänna Reklamationsnämnden) självständigt avgöra ett ärende t.ex. då avgörandet anses förutsätta hörande av vittnen. I den svenska Allmänna Reklamationsnämnden är det inte möjligt att höra vittnen. Därför avslutas behandlingen av dylika ärenden så att rekommendation om hur ärendet skall avgöras inte kan ges. Situationen är densamma i den finska konsumentklagonämnden. I Finland bör ärendet dock för närvarande behandlas i sektion.

I Sverige har sektorcheferna inom den Allmänna Reklamationsnämnden getts rätt att på föredragning besluta i klagomålsärenden där tvistens värde underskrider 1 000 kronor. Erfarenheterna i Sverige av en dylik överföring av beslutanderätten har varit positiva och man överväger också en mera omfattande delegering.

Med hänvisning till ovanstående anses det ändamålsenligt att också de besvärärenden där det är klart att någon rekommendation om avgörande inte kan ges, skall kunna avgöras genom förenklat förfarande.

Enligt förslaget skall konsumentklagonämndens ordförande och sekreterare samt, med de förutsättningar som bestäms i arbetsordningen, nämndens föredragande tillsammans med sektionens ordförande kunna avgöra ett ärende genom förenklat förfarande.

Enligt 1 § förordningen om konsumentklagonämnden skall ordföranden bl.a. följa att till-

lämpningen av rättsprinciper och tolkningen av lag är enhetlig i nämndens avgöranden samt att de uppgifter som ankommer på nämnden sköts på ett behörigt sätt och i skyndsam ordning. Därför är det lämpligt att ordförandens uppgifter omfattar avgörandet av ärenden genom förenklat förfarande.

Enligt 3 § förordningen om konsumentklagonämnden skall sekreteraren för sin del bl.a. bereda och föredra de ärenden som skall behandlas i plenum, om inte annat bestäms i arbetsordningen samt bereda och föredra de ärenden som ordföranden skall avgöra. Därför bör, förutom ordföranden, även sekreteraren vara förtrogen med nämndens praxis beträffande avgörande och det kan anses motiverat att också sekreteraren kunde avgöra ett ärende genom det föreslagna förenklade förfarandet.

I 5 § förordningen om konsumentklagonämnden stadgas bl.a. att konsumentklagomål föredras av nämndens sekreterare och föredragande. I praktiken varierar svårighetsgraden hos de ärenden som kommer till de olika sektionerna. Föredragningsuppgifter som utförs av en och samma föredragande kan ansluta sig till enbart en sektion. Å andra sidan kan samma föredragande i vissa fall föredra ärenden från två olika sektioner. En föredragande som länge har verkat inom samma sektion är väl förtrogen med frågor gällande de ärenden sektionen behandlar samt med hävdvunnen praxis gällande avgörande. Därför har det ansetts motiverat, att även konsumentklagonämndens föredragande kunde avgöra ett ärende genom det föreslagna förenklade förfarandet. Meningen är att i arbetsordningen som fastställs av konsumentklagonämndens plenum bestämma med vilka förutsättningar nämndens föredragande kunde erhålla rätt att avgöra ärenden genom förenklat förfarande. Den avgörande frågan kunde närmast tänkas vara hur länge föredraganden har skött föredragningsuppgifter av detta slag. Om föredraganden inte ännu har den erfarenhet som bestämts i arbetsordningen bör ifrågasättande föredragande genom förenklat förfarande föredra ärendena för nämndens sekreterare eller för någon annan av nämndens föredragande såsom bestäms i arbetsordningen. För att en tillräcklig enhetlighet skall kunna garanteras förutsätts dock att föredraganden skall kunna fatta beslut endast tillsammans med ordföranden för vederbörande sektion inom nämnden.

Eftersom konsumentklagonämndens beslut

är rekommendationer, har man ansett det vara en central faktor med tanke på iakttagandet av besluten, att näringsidkarparten har varit med och avgjort ärendet. Av denna orsak kunde man tänka sig att ett avgörande som träffats endast av ordföranden, sekreteraren eller en föredragande inte vore tillräckligt vägande och att det därför vore mera sannolikt att avgörandet inte skulle komma att efterföljas. Å andra sidan kan man resonera så att en förkortad tid för avgörande samt ett påskyndat beslutsfattande skulle främja efterföljandet av rekommendationerna. En smidig organisering av delegeringen av beslutanderätten skulle medföra en möjlighet att förebygga uppkomsten av missförhållanden. Konsumentklagonämnden följer kontinuerligt hur dess rekommendationer efterföljs. Om det vid en bevakning av detta slag uppdragas att delegeringen av beslutanderätten har minskat benägenheten att följa rekommendationer gjorda av någon enskild sektion, kan man avhjälpa situationen genom att ändra metoderna för beslutsfattandet i detta avseende.

Trots de föreslagna ändringarna är avsikten fortfarande att nämndens ordförande skall ansvara för att tillämpningen av rättsprinciper och tolkningen av lag är enhetlig i nämndens avgöranden. I arbetsordningen kunde man ge mera detaljerade praktiska råd beträffande hur denna uppföljning skall organiseras med avseende på ärenden som avgörs genom förenklat förfarande. Vid behov skall man kunna ta upp ett ärende, som föredraganden och sektionens ordförande önskar avgöra genom förenklat förfarande, till behandling antingen i sektionen eller plenum.

2.2. Gamla tvistemål

Som ovan har konstaterats, grundar sig avgöranden som träffas av konsumentklagonämnden på skriftligt material. Nämnden har inte möjlighet att ge en rekommendation om hur ett klagomål skall avgöras, ifall någon omständighet som är väsentlig med avseende på avgörandet vore möjlig att utreda endast genom att vittnen hördes. I praktiken blir man vid behandlingen av sådana ärenden, där näringsidkarens prestation som är föremål för klagomål har ägt rum redan länge innan klagomålet anhängiggjordes, ofta tvungen att konstatera att avgörande inte kan träffas i ärendet eftersom utredningen är bristfällig.

Eftersom nämndens möjligheter att utreda gamla ärenden av detta slag är begränsade, föreslås att det till 6 § lagen om konsumentklagonämnden fogas ett nytt 3 mom., där nämndens skyldighet att behandla ärenden av detta slag begränsas.

Enligt det föreslagna 6 § 3 mom. skall klagonämnden i regel inte ge rekommendationer om avgörande i sådana frågor, där det mellan den tidpunkt då konsumenten senast har meddelat näringsidkaren om begånget fel och den då klagomålet kommit till nämnden har förflutit mer än sex månader. På detta sätt kunde man spara såväl konsumentens som näringsidkarens samt även konsumentklagonämndens tid och möda, eftersom det vore mera ändamålsenligt att direkt underkasta ärenden av dylikt slag prövning i allmän underrätt. I allmän underrätt kan även vittnen vid behov höras, vilket inte är möjligt i konsumentklagonämnden. Ett motsvarande stadgande är i dag i kraft gällande den svenska Allmänna Reklamationsnämnden.

Utan hinder av den ovannämnda allmänna principen skall konsumentklagonämnden dock kunna behandla sådana ärenden, som avses ovan, om vägande skäl härtill föreligger. Vägande skäl kunde t.ex. vara av den art att ärendet ansluter sig till betydande lagtolkningsfrågor eller andra omständigheter, till följd av vilka konsumentklagonämndens avgörande i ärendet är betydelsefullt med tanke på konsumenternas allmänna intresse eller på en relativt stor konsumentgrupp. En ytterligare förutsättning bör härvid vara att de faktiska omständigheterna skall vara enkla att klarlägga. Av nämnda orsaker föreslås att ett stadgande upptas i momentet, enligt vilket nämnden har möjlighet att ta upp till behandling även en äldre tvistefråga, om vägande skäl härtill föreligger.

3. Beredningen av propositionen

Beredningen av propositionen har skett på initiativ av konsumentklagonämnden. På basis av detta har propositionen formulerats i sin

slutliga lydelse vid handels- och industriministeriet.

4. Propositionens verkningar i fråga om organisation och ekonomi

Propositionen har inga nämnvärda ekonomiska verkningar. Förverkligandet av propositionen skulle i en ringa utsträckning minska kopierings- och postningskostnaderna i de ärenden som avgörs genom förenklat förfarande samt underlätta inriktningen av personalresurserna och verksamhetsutgifterna så att verksamheten med avseende på avgörandena kunde effektivieras. En förbättring av konsumentklagonämndens verksamhetsmöjligheter kan i viss mån minska behovet att underkasta konsumenttvistemål behandling i allmän underrätt.

Propositionen medför bättre verksamhetsmöjligheter för konsumentklagonämndens sekretariat och nämndens verksamhet blir därmed effektivare. I övrigt inverkar förslaget inte på konsumentförvaltningens organisation.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Ibrukttagandet av det föreslagna förenklade förfarandet i fråga om konsumentklagonämndens avgöranden förutsätter även ändringar i förordningen om konsumentklagonämnden samt en ny arbetsordning för nämnden, vilken med stöd av 22 § förordningen kan fastställas av nämndens plenum.

Vid justitieministeriet bereds som bäst ett förslag till ändring av konsumentskyddslagen som, om den genomförs, kommer att ge konsumentklagonämnden större behörighet.

6. Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 5 och 6 §§ lagen om konsumentklagonämnden

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 5 § 1 mom. lagen den 20 januari 1978 om konsumentklagonämnden (42/78) samt fogas till 6 § ett nytt 3 mom. som följer:

5 §

I 1 § nämnda ärenden behandlas i konsumentklagonämndens plenum eller sektioner. Konsumentklagonämndens ordförande och sekreterare vardera ensam samt en föredragande vid nämnder tillsammans med ordföranden för en sektion kan dock under de förutsättningar som bestäms i arbetsordningen genom förenklat förfarande avgöra ett ärende:

- 1) om ärendet är av ringa betydelse,
- 2) om konsumentklagonämnden har hävdvunnen praxis beträffande avgörandet av det ärende som tvistefrågan gäller,
- 3) om det beträffande tvistefrågan finns ett sådant tidigare avgörande av konsumentklagonämndens plenum eller sektion på basis av vilket nämndens ståndpunkt i samma tvistefråga har klargjorts, eller

4) om där det är uppenbart att någon rekommendation om avgörandet inte kan ges i ärendet.

6 §

Om det av besvärshandlingarna framgår att det från den tidpunkt då konsumenten senast har underrättat näringsidkaren om felet i fråga till den tidpunkt då besvären anlände till nämnden har förflutit över sex månader, ger nämnden inte rekommendation om avgörande, om det inte finns vägande skäl för det.

Denna lag träder i kraft den
199 .

Helsingfors den 25 januari 1993

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Minister Pertti Salolainen

Lag

om ändring av 5 och 6 §§ lagen om konsumentklagonämnden

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 5 § 1 mom. lagen den 20 januari 1978 om konsumentklagonämnden (42/78) samt fogas till 6 § till lagen ett nytt 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

5 §

Ovan i 1 § nämnda ärenden behandlas i konsumentklagonämndens plenum eller sektion av nämnden.

Föreslagen lydelse

5 §

I 1 § nämnda ärenden behandlas i konsumentklagonämndens plenum eller sektioner. Konsumentklagonämndens ordförande och sekreterare vardera ensam samtföredragande vid nämnden tillsammans med ordföranden för en sektion, kan dock under de förutsättningar som bestäms i arbetsordningen genom förenklat förfarande avgöra ett ärende:

- 1) om ärendet är av ringa betydelse,
- 2) om konsumentklagonämnden har hävdvunnen praxis beträffande avgörandet av det ärende som tvistefrågan gäller,
- 3) om det beträffande tvistefrågan finns ett sådant tidigare avgörande av konsumentklagonämndens plenum eller sektion på basis av vilket nämndens ståndpunkt i samma tvistefråga har klargjorts, eller
- 4) om det är uppenbart att någon rekommendation m avgörandet inte kan ges i ärendet

6 §

Om det av besvärshandlingarna framgår att det från den tidpunkt då konsumenten senast har underrättat näringsidkaren om felet i fråga till den tidpunkt då besvären anlände till nämnden har förflutit över sex månader, ger nämnden inte rekommendation om avgörande, om det inte finns vägande skäl för det.

Denna lag träder i kraft den
199 .

