

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 2 kap. i konsumentskyddslagen och av vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 april 2008 en proposition med förslag till lag om ändring av 2 kap. i konsumentskyddslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 32/2008 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Katri Kummoinen, justitieministeriet
- barnombudsman Maria Kaisa Aula
- sekreterare för mansdelegationen Jussi Aaltonen, delegationen för jämlikhetsärenden
- jurist Paula Paloranta, Centralhandelskammaren

- direktör Anja Peltonen, Konsumentverket
- direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland
- DSV, docent Erkki Karvonen, Tammerfors universitet, Institutionen för journalistik och masskommunikation
- verkställande direktör Ritva Hanski-Pitkälkoski, Annonserernas Förbund
- chefsjurist Tuula Sario, Finlands Konsumentförbund r.f.
- ordförande Timo Mäki, Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry
- chefen för juridiska ärenden Satu Kangas, Mediernas Centralförbund.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- Finlands Näringsliv rf
- Kuluttajat-Konsumenterna rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en översyn av kapitlet om marknadsföring i konsumentskyddslagen. Dessutom föreslås vissa ändringar i lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, kreditinstitutslagen, värdepappersmarknadslagen, lagen om försäkringsbolag, lagen om försäkringsförmedling, lagen om fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler, lagen om indrivning av fordringar och lagen om advokater. Genom de föreslagna ändringarna ska Europaparlamentets

och rådets direktiv om otillbörliga affärsmetoder genomföras.

Tillämpningsområdet för kapitlet om marknadsföring i konsumentskyddslagen ska utvidgas till att också gälla förfaranden som tillämpas i kundrelationer. Kapitlets bestämmelser ska således även gälla näringsidkarens verksamhet efter det att avtal har ingåtts, t.ex. vid hantering av reklamationer.

De föreslagna bestämmelserna motsvarar i princip gällande bestämmelser men är betydligt

mer detaljerade. Kapitlet innehåller utförliga bestämmelser både om marknadsföring och förfaranden som är otillbörliga för konsumenterna och om marknadsföring som strider mot god sed.

Bestämmelserna om god sed är en rent nationell fråga, eftersom direktivet inte gäller bedömning av marknadsföringen utifrån etiska grunder. Marknadsföring som strider mot god sed är förbjuden även med stöd av generalklausulen i gällande kapitel. Mer detaljerade bestämmelser om god sed är emellertid nödvändiga med tanke på grundlagens krav att bestämmelser som begränsar grundläggande fri- och rättigheter — i

detta fall yttrandefriheten och näringsfriheten — ska vara noggrant avgränsade och exakta.

Bestämmelserna om information som ska lämnas vid marknadsföring ska också ses över. I kapitlet ingår bland annat nya bestämmelser om information som ska lämnas vid saluföring av specificerade konsumtionsnyttigheter till ett bestämt pris. Dessutom ingår det i kapitlet ett uttryckligt förbud mot aggressiva förfaranden vid marknadsföring eller i kundrelationer.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Ekonomiutskottet föreslår att lagförslagen godkänns med ändringar i lagen om försäkringsbolag (det 5 lagförslaget).

De föreslagna bestämmelserna om marknadsföring och förfaranden i kundrelationer i 2 kap. i konsumentskyddslagen svarar i princip mot gällande lag, men de är betydligt mer detaljerade. De klarlägger konsumenternas och näringsidkarnas rättigheter och skyldigheter. Enligt ekonomiutskottet är det helt riktigt att det i lagen i stället för bestämmelser om självreglering finns detaljerade bestämmelser som styr hur näringsidkarna ska planera och genomföra marknadsföring som riktar sig till konsumenterna. Det bidrar till bättre förutsebarhet och rättssäkerhet.

Konsumentombudsmannen har i sin egenkap av tillsynsmyndighet lagfästa verktyg och befogenheter för att stoppa marknadsföring i strid med god sed och otillbörligt förfarande. Konsumentombudsmannen kan genom sin verksamhet bidra till att hindra otillbörliga förfaranden också i framtiden.

Marknadsföring i strid med god sed

Vid utfrågningen i ekonomiutskottet har inställningen till bestämmelserna om marknadsföring som strider mot god sed i 2 kap. 2 § i konsumentskyddslagen varit tudelad. Enligt paragrafen an-

ses marknadsföringen stå i strid med god sed, om den är klart oförenlig med allmänt godtagna samhälleliga värden. Lagen räknar upp i vilka fall marknadsföringen strider speciellt starkt mot god sed. Där anges också när marknadsföring som riktar sig till eller i allmänhet når minderåriga anses strida mot god sed.

Det är främst myndigheter och konsumentorganisationer som har ställt sig bakom den föreslagna lagstiftningen. Däremot har näringslivet föreslagit att bestämmelserna inte ska skärpas. I stället ska det fortsatt finnas bara en generalklausul som förbjuder marknadsföring i strid med god sed i lagen.

En bedömning av marknadsföringen på etiska grunder faller inte inom direktivets räckvidd och därmed inte heller inom ramen för fullständig harmonisering. Därmed är de föreslagna bestämmelserna en rent nationell angelägenhet. Ekonomiutskottet tillstyrker den föreslagna lagfästa detaljregleringen. För utskottet är det speciellt viktigt att det blir ett förbud mot marknadsföring enligt 2 kap. 2 § 2 mom. i konsumentskyddslagen som riktar sig till eller i allmänhet når minderåriga och som står i strid med god sed.

Barn och unga kan ges medieupplysning om hur de bör ställa sig till reklam och marknadsföring, men det oaktat kan de bli utsatta för de skadliga verkningarna av reklam. Undersökningar visar att inte minst små barn har svårt för

att särskilja mellan annat innehåll och reklam och att uppfatta reklamens syfte. Medieupplysning kan aldrig ersätta företagets ansvar för att skydda barn och unga mot de skadliga verkningarna av reklam. Lagen ger konsumentmyndigheterna befogenheter att befatta sig med reklam och marknadsföring som strider mot god sed.

Marknadsföring som strider mot god sed är förbjuden redan utifrån gällande bestämmelser, men det kan vara befogat med närmare bestämmelser för att förbättra förutsebarheten och rättssäkerheten. Grundlagen kräver dessutom att bestämmelser som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna, i detta fall alltså yttrandefriheten och näringsfriheten, är noggrant avgränsade och exakta. De föreslagna bestämmelserna utgör en helhet som bygger på marknadsdomstolens hävdvunna avgörandepraxis och bestämmelserna om de etiska principerna för reklam och teleköpsändningar i 23 § i lagen om televisions- och radioverksamhet. Syftet är att undvika oklara tolkningar.

Enligt lagen anses marknadsföringen stå i strid med god sed om den är klart oförenlig med allmänt godtagna samhälleliga värden. Trots att de föreslagna ändringarna inte avser att rucka på gällande praxis för hur marknadsdomstolen i sina avgöranden har preciserat vad som anses stå i strid med god sed och vad som är otillbörligt innehåll, är normen flexibel och tolkningen av den förändras allt eftersom de samhälleliga värdena förändras. Oberoende av de detaljerade bestämmelserna och i takt med förändringarna i samhället lämnar bedömningen av vad som anses stå i strid med god sed och marknadsföringsmetoderna också i framtiden rum för tolkning i enskilda fall. Rättspraxis avgör i sista hand vad som anses strida mot god sed och vara otillbörligt. Marknadsföringen är ofta internationell och därför ser ekonomiutskottet helst att man i tolkningen följer den internationella utvecklingen för att Finland inte i oskälig grad ska avvika från internationell policy inte minst i EU.

Reklamaffischer eller löpsedlar

Vid utfrågningen i ekonomiutskottet har frågan om att tillämpa konsumentskyddslagen på tid-

ningarnas reklamaffischer, dvs. löpsedlar tagits upp. Det är svårt för gemene man att undvika att se löpsedlar. Inte minst har man uppmärksammat tidningarnas marknadsföring via löpsedlar som når ut till minderåriga.

Det har förts fram olika uppfattningar om löpsedlar bara är löpsedlar och bilagor till en periodisk publikation eller nätpublikation som ska anses som delar av publikationen enligt 2 § 2 mom. i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation, då bara lagen om yttrandefrihet är tillämplig på dem, eller om de också är reklam, då det inte finns något hinder för att också tillämpa 2 kap. i konsumentskyddslagen om vad som står i strid med god sed och vad som är otillbörligt på dem.

Ekonomiutskottet delar uppfattningen att löpsedlar dels är det slag av löpsedlar som avses i lagen om yttrandefrihet, dels är reklam som ska främja försäljningen av en tidning. Därmed finns det ingenting som hindrar att konsumentskyddslagen tillämpas på marknadsföring genom löpsedlar. En löpsedel är inte en självständig produkt utan en affisch som inte kan köpas. Också reklametiska rådet har i sina avgöranden betraktat affischer som reklam.

Ekonomiutskottet vill att löpsedelsreklamer övervakas effektivt bl.a. för att skydda minderårigas utveckling mot de skadliga verkningarna av reklam.

Generalklausuler

Sju lagar, bland dem 4 § om god indrivningssed i lagen om indrivning av fordringar, kompletteras med en hänvisning om att bestämmelser om förfaranden som från konsumentsynpunkt är otillbörliga eller strider mot god sed också finns i 2 kap. i konsumentskyddslagen.

Ekonomiutskottet påpekar att hänvisningen till konsumentskyddslagen i lagen om indrivning av fordringar inte i sak ändrar bestämmelserna om god indrivningssed. Hänvisningen förtydligar i informativt syfte att 2 kap. i konsumentskyddslagen och 4 § i lagen om indrivning tillämpas parallellt när det är fråga om ett förfarande som riktar sig till konsumenterna. Hänvisningsbestämmelsen ruckar varken på indrivningslagens tillämpningsområde eller på konsu-

mentombudsmannens befogenheter. Konsumentombudsmannen övervakar att bestämmelserna i indrivningslagen följs till den del indrivningen gäller en konsumentfordran.

Förbud och vite

De bestämmelser som föreslås i 2 kap. i konsumentskyddslagen svarar i princip mot det som föreskrivs i gällande lag, även om de är mycket mer detaljerade. I de fall då en näringsidkare vid hot om vite har förbjudits att fortsätta marknadsföring som strider mot bestämmelserna i 2 kap. i konsumentskyddslagen eller att upprepa sådan eller jämförbar marknadsföring och frågan om att döma ut vite kommer upp till behandling i marknadsdomstolen efter det att de nya bestämmelserna har trätt i kraft, kan vite dömas ut oberoende av att de bestämmelser som gällde då vitet dömdes ut har upphävts och ersatts med de bestämmelser som nu ska godkännas i 2 kap. i konsumentskyddslagen.

Konsumentombudsmannens tillsynsmetoder och resurser

I direktivet om affärsmetoder förutsätts det att medlemsstaterna ser till att de har adekvata och effektiva rättsliga medel för att bekämpa otillbörliga affärsmetoder.

I ett utlåtande till ekonomiutskottet framhålls det att konsumentombudsmannen saknar adekvata och effektiva tillsynsmetoder för att få slut på lagstridig marknadsföring när en näringsidkare upprepat bryter mot etablerade spelregler. Ekonomiutskottet instämmer i statsrevisorernas och Statens revisionsverks ställningstaganden till att möjligheten att införa nya metoder behö-

ver utredas. Dessutom måste det ses till att Konsumentverket har tillräckligt med kompetent personal för att behandla tillsynsärenden för att ärendena inte ska hopa sig och för att konsumenternas rättigheter bättre blir tillgodosedda.

Detaljmotivering

5. Lag om ändring av 14 a kap. 7 § i lagen om försäkringsbolag

Riksdagen antog den 3 juni 2008 en ny försäkringsbolagslag (RP 13/2008 rd — EkUB 7/2008 rd). Den nya lagen ska sättas i kraft så fort som möjligt efter det att den blivit stadfäst. Samtidigt upphävs den gamla lagen om försäkringsbolag (1062/1979) med senare ändringar.

Regeringen föreslår att 14 a kap. 7 § i den gamla lagen om försäkringsbolag ska kompletteras med en hänvisning till 2 kap. i konsumentskyddslagen. Ekonomiutskottet har ändrat lagförslaget så till vida att en likadan hänvisning har fogats till 31 kap. 1 § 2 mom. i den nya försäkringsbolagslagen. Paragraferna i den gamla och nya lagen är likalydande.

Ikraftträdandet av ändringen i lagen om försäkringsbolag ska samordnas med ikraftträdandet av den nya försäkringsbolagslagen.

Förslag till beslut

Ekonomiutskottet föreslår

att lagförslagen 1–4 och 6–9 godkänns utan ändringar.

att lagförslag 5 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

5.

Lag

om ändring av 31 kap. 1 § i försäkringsbolagslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i försäkringsbolagslagen av den (utesl.) 20 (/) 31 kap. 1 § som följer:

31 kap.

**Övriga bestämmelser om försäkringsbolags
verksamhet**

Försäkringsbolags marknadsföring, försäkringsbolag som representanter och försäkringsbolags ombud

1 §

Försäkringsbolags marknadsföring

Ett försäkringsbolag skall i sin marknadsföring lämna kunden alla de upplysningar om den marknadsförda nyttigheten som kan ha betydelse när kunden fattar avgöranden som gäller nyttigheten.

Försäkringsbolag får inte i sin marknadsföring lämna osanna eller vilseledande upplysningar eller annars använda något förfarande som är otillbörligt från kundens synpunkt eller som strider mot god sed. *Bestämmelser om förfaranden som från konsumentens synpunkt är otillbörliga eller strider mot god sed finns även i 2 kap. i konsumentskyddslagen (38/1978).*

Marknadsföring som inte innehåller upplysningar som behövs med hänsyn till kundens ekonomiska säkerhet skall alltid anses otillbörlig.

Bestämmelser om den information som ett försäkringsbolag skall ge försäkringssökanden innan ett försäkringsavtal ingås utfärdas särskilt.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .

EkUB 11/2008 rd — RP 32/2008 rd

Helsingfors den 4 juni 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Antti Rantakangas /cent
medl. Janina Andersson /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Harri Jaskari /saml
Anne Kalmari /cent
Matti Kangas /vänst
Toimi Kankaanniemi /kd

Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jouko Laxell /saml
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Petteri Orpo /saml
Sirpa Paatero /sd
Markku Uusipaavalniemi /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen.