Utlåtande LaUU 4/2020 rd– RP 54/2019 rd, RP 10/2020 rd

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till lagar om ändring av lagen om Konkurrens- och konsumentverket och vissa andra lagar

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 54/2019 rd) med förslag till lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till lagar om ändring av lagen om Konkurrens- och konsumentverket och vissa andra lagar

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till lagar om ändring av lagen om Konkurrens- och konsumentverket och vissa andra lagar (RP 54/2019 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 54/2019 rd) med förslag till lag om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna samt till lagar om ändring av lagen om Konkurrens- och konsumentverket och vissa andra lagar (RP 10/2020 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Sofia Aspelund, justitieministeriet
- regeringssekreterare Sirpa Sillstén, arbets- och näringsministeriet
- justitieråd Tuomo Antila, högsta domstolen
- justitieråd, JD Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Jussi Karttunen, marknadsdomstolen
- jurist Anu Kettunen, Finansinspektionen
- gruppchef Paula Hannula, Konkurrens- och konsumentverket
- expert Sanna-Maria Bertell, Finlands näringsliv rf
- intressebevakningsexpert Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- bolagsjurist Maija Karskela, Suomen Perimistoimistojen Liitto ry
- expert Karoliina Katila, Företagarna i Finland rf

Klart
5.0

- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Ferratum Finland Oy
- IPF Digital Finland Oy
- Finans Finland
- Finsk Handel rf
- Finlands Advokatförbund
- professor Sakari Melander.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Det huvudsakliga syftet med regeringens proposition RP 54/2019 rd är att genomföra EU-förordningen (2017/2394) om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen (nedan samarbetsförordningen eller förordningen). Förordningen är i princip direkt tillämplig rätt i medlemsstaterna, men för att förordningen ska genomföras krävs det nationella kompletterande bestämmelser om konsumentskyddsmyndigheternas befogenheter. Det föreslås att de bestämmelserna ska fogas till den nya lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna (lagförslag 1).

Samarbetsförordningen tillämpas på gränsöverskridande överträdelser i medlemsstaterna men endast på överträdelser mot de EU-rättsakter som uppräknas i bilagan till förordningen. Men i propositionen strävar regeringen till följd av nationella behov efter en mer omfattande effektivisering av efterlevnaden av konsumentlagstiftningen än så. Man föreslår att konsumentombudsmannen ska ha de befogenheter som anges i samarbetsförordningen också i andra ärenden där konsumentombudsmannen utövar tillsyn, till exempel i nationella ärenden.

Regeringen har senare med anledning av grundlagsutskottets utlåtande GrUU 12/2019 rd överlämnat en kompletterande proposition om förfarandet vid påförande av påföljdsavgift för brott mot konsumentskyddslagstiftningen och om överklagande (RP 10/2020 rd).

Lagutskottet välkomnar utifrån de uppgifter det fått målet att effektivisera efterlevnaden av konsumentskyddslagstiftningen. Effektiva myndighetsbefogenheter och ett tillräckligt avskräckande urval påföljder tryggar konsumentskyddet och möjliggör en rättvis konkurrens mellan näringsidkare.

Lagutskottet koncentrerar sig på de frågor som hör till utskottets ansvarsområde och framför följande med anledning av dem.

Inspektionsrätt

Bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt att utföra inspektioner i de lokaler som en näringsidkare har i sin besittning finns i 8 § i lagförslag 1 i regeringens proposition RP 54/2019 rd. Enligt paragrafens 2 mom. får en inspektion utföras i utrymmen som används för boende av permanent natur endast om näringsverksamhet faktiskt bedrivs i dessa utrymmen, inspektionen är nödvändig för skötseln av ett tillsynsärende och det finns grundad och specificerad anledning att misstänka att det skett eller sker en sådan överträdelse av de bestämmelser som omfattas av samarbetsförordningen att påföljden kan vara en i denna lag avsedd påföljdsavgift eller ett straff enligt strafflagen (39/1889). Bestämmelserna om inspektionsrätt grundar sig delvis på artikel 9.3 c i samarbetsförordningen.

Grundlagsutskottet har inte haft några konstitutionella anmärkningar mot 8 § i lagförslag 1 till den del paragrafen gäller inspektioner som hör till tillämpningsområdet för samarbetsförordningen (GrUU 12/2019 rd, s. 5). Till den del befogenheten i 4 § i lagförslag 1 föreslås gälla andra ärenden än sådana som omfattas av samarbetsförordningens tillämpningsområde har grundlagsutskottet bedömt förslaget med avseende på hemfridsskyddet i 10 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det genom lag kan föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas (10 § 3 mom. i grundlagen). Av utlåtandet framgår dessutom att grundlagsutskottet i sin praxis har ansett att åtgärder som går in på hemfridsskyddade områden är godtagbara "för att utreda brott", om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att en lagöverträdelse har skett eller kommer att ske. Med tanke på principen om regleringens proportionalitet har grundlagsutskottet vidare utgått från att man inte bör ingripa i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (se GrUU 40/2002 rd, s. 2). Å andra sidan har utskottet ansett att det för kontroll av att stöd och bidrag av offentliga medel används på tillbörligt sätt är acceptabelt att inspektioner utförs i hemfridsskyddade lokaler, också om det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (se GrUU 69/2002 rd, s. 2—3). Inspektionsrätten har också genom en vanlig lag kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (se GrUU 7/2004 rd, s. 2/II, och översikt i GrUU 39/2005 rd).

Enligt grundlagsutskottet är inspektionsrätten i 8 § i lagförslag 1 på behörigt sätt kopplad till kravet på nödvändighet och en motiverad och specificerad misstanke om överträdelse. Med tanke på regleringens proportionalitet anser utskottet det dock problematiskt att bestämmelsens tillämpningsområde också omfattar situationer där det finns misstanke om en i strafflagen avsedd gärning som allra högst bestraffas med böter. Enligt grundlagsutskottet bör bestämmelsen ändras så att den inte möjliggör inspektion på grundval av misstanke om en överträdelse som är belagd med bötesstraff i sådana fall när det i enlighet med 4 § 1 mom. i samma lagförslag är fråga om andra ärenden än sådana som omfattas av samarbetsförordningens tillämpningsområde och som gäller tillsynen över efterlevnaden av lagstiftning som stiftats för att skydda konsumenter. Den här ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det framgår inte entydigt av grundlagsutskottets utlåtandepraxis huruvida med hot om fängelse avses ett hot om fängelse som ingår i straffskalan i en bestämmelse i strafflagen eller en situation där ett fängelsestraff kan väntas uttryckligen i det aktuella enskilda fallet. Men enligt lagutskottets åsikt är det inte motiverat att tolka grundlagsutskottets praxis så att det skulle krävas att påföljden är ett fängelsestraff uttryckligen i det aktuella enskilda fallet för att befogenheten att utföra inspektioner skulle få utövas. Med hot om fängelse avses vanligtvis att det i straffskalan i en straffbestämmelse ingår en möjlighet att döma till fängelse för brott som avses i bestämmelsen.

I 48 § 2 mom. i den så kallade dataskyddslagen avseende brottmål (lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten, 1054/2018) föreskrivs det om rätt att utföra inspektioner. När grundlagsutskottet behandlade den regeringsproposition som ledde till stiftandet av lagen (RP 31/2018 rd) fäste det uppmärksamhet vid inspektionsbefogenhetens proportionalitet och påpekade att om en inspektionsbefogenhet på hemfridsskyddade platser inte till alla delar förutsätts av direktivet, måste utövningen av befogenheten knytas till bestämmelser med fängelsepåföljd i strafflagen (GrUU 26/2018 rd, s. 6). På grund av detta föreslog förvaltningsutskottet i sitt betänkande FvUB 14/2018 rd att den föreslagna bestämmelsen i propositionen skulle ändras. Riksdagen antog lagen i enlighet med förvaltningsutskottets betänkande med följande innehåll:

> ”I utrymmen som används för boende av permanent natur får inspektion utföras endast om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som är föremål för inspektion och det i det aktuella fallet finns motiverade och specificerade skäl att misstänka att det har skett eller kommer att ske en sådan överträdelse av bestämmelserna om behandling av personuppgifter att påföljden kan vara ett fängelsestraff enligt strafflagen (39/1889) strafflagen.”

Under behandlingen av den nu aktuella propositionen RP 54/2019 rd föreslog justitieministeriet lagutskottet flera olika alternativ till formulering av den sista meningen i 8 § 2 mom. i lagförslag 1 med anledning av grundlagsutskottets utlåtande. De formuleringar som justitieministeriet föreslog skiljde sig språkligt från motsvarande uttryck i 48 § 2 mom. i dataskyddslagen avseende brottmål. Lagutskottet anser att både 48 § 2 mom. i dataskyddslagen avseende brottmål och de av justitieministeriet föreslagna alternativen i sak genomför den ändring som grundlagsutskottet förutsatte i sitt utlåtande, dvs. att den behöriga myndighetens inspektionsrätt inte ska omfatta ringa överträdelser med hot om böter, alltså situationer där det finns en misstanke om en i strafflagen avsedd gärning som allra högst bestraffas med böter.

Konformitetsskäl skulle tala för att 8 § 2 mom. i lagförslag 1 skulle utformas på samma sätt som 48 § 2 mom. i dataskyddslagen avseende brottmål, men lagutskottet anser att de alternativ som justitieministeriet föreslagit är språkligt tydligare. Det följande alternativet är enligt lagutskottet tydligast, och utskottet föreslår därför att ekonomiutskottet ändrar 8 § 2 mom. i lagförslag 1 som följer:

> ”En inspektion enligt 1 mom. får utföras i utrymmen som används för boende av permanent natur endast om näringsverksamhet faktiskt bedrivs i dessa utrymmen, inspektionen är nödvändig för skötseln av ett tillsynsärende och det finns grundad och specificerad anledning att misstänka att det skett eller sker en sådan överträdelse av de bestämmelser som omfattas av samarbetsförordningen att påföljden kan vara en i denna lag avsedd påföljds-

> avgift eller *för vilken det föreskrivna maximistraffet är* fängelse [utesl. ett straff enligt strafflagen (39/1889] .”

Av formuleringen ovan framgår det enligt lagutskottet tydligare än av 48 § 2 mom. i dataskyddslagen avseende brottmål att det inte är en förutsättning att påföljden är fängelse uttryckligen i det aktuella enskilda fallet. Av formuleringen framgår det också mer specifikt att det för att myndigheten ska ha inspektionsrätt förutsätts att fängelse i strafflagen är det föreskrivna maximistraffet, inte minimistraffet, för överträdelsen. Det kan således vara fråga om antingen enbart ett hot om fängelsestraff eller en straffskala som innehåller alternativen bötesstraff och ett fängelsestraff på viss tid.

För tydlighetens skull vill lagutskottet ytterligare konstatera att det inte är motiverat att i momentet hänvisa till strafflagen och dess författningsnummer så som man gjort i 8 § i lagförslag 1, eftersom det inte finns något behov av att avgränsa regleringen så att den inte omfattar sådana straffbestämmelser med hot om fängelse som finns utanför strafflagen.

Den nu aktuella 8 § om inspektionsrätt i lagförslag 1 gäller i fråga om konsumentombudsmannens befogenheter förutom sådana tillsynsärenden som avses i 4 § 1 mom. i det lagförslaget också sådana tillsynsärenden som hör till tillämpningsområdet för samarbetsförordningen. Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att de avgränsningar som gäller inspektioner i utrymmen som används för boende av permanent natur inte till alla delar verkar stämma överens med samarbetsförordningen (GrUU 12/2019 rd, s. 5).

Enligt en utredning som lagutskottet fått från justitieministeriet möjliggör samarbetsförordningen att de specialvillkor som följer av grundlagen beaktas i ärenden som hör till förordningens tillämpningsområde. Enligt skäl 19 i ingressen till samarbetsförordningen bör genomförandet och utövandet av befogenheter också överensstämma med annan unionsrätt och nationell rätt, i synnerhet tillämpliga rättssäkerhetsgarantier och principer inom ramen för de grundläggande rättigheterna (se också RP 54/2019 rd, s. 30 och 31). Den skrivningen gjordes under förhandlingarna om förordningen, delvis på initiativ av Finland, eftersom det ansågs viktigt att de specialvillkor som följer av grundlagen kan beaktas i fråga om befogenheterna. Å andra sidan ansågs det vid beredningen av propositionen inte tillbörligt att tillsynsmyndighetens befogenheter varierar beroende på om det handlar om ett ärende som hör till tillämpningsområdet för samarbetsförordningen eller om något annat ärende där konsumentombudsmannen utövar tillsyn. Därför föreslås det att befogenheten också i fråga om de ärenden som hör till tillämpningsområdet för samarbetsförordningen ska begränsas på samma sätt som det förutsätts i fråga om andra ärenden än sådana som hör till tillämpningsområdet för förordningen.

Testköp

I 10 § i lagförslag 1 i regeringens proposition RP 54/2019 rd föreslås de behöriga myndigheterna få rätt att göra testköp i vissa situationer utifrån samarbetsförordningen. Enligt det föreslagna 2 mom. får den behöriga myndigheten under vissa förutsättningar uppträda under annan identitet vid testköp. Däremot har myndigheten enligt momentet inte rätt att få tillgång till falska handlingar som sammanställts för detta ändamål (RP, s. 50). De sakkunniga som lagutskottet hörde ansåg därför att den behöriga myndighetens möjligheter att agera är begränsade. Dessutom har det sagts

att den föreslagna bestämmelsen borde utsträckas till marknadskontroll mer generellt, bland annat genom att föreskriva om en skyldighet för plattformarna att tillåta att profiler baserade på fingerade uppgifter öppnas för myndigheterna.

Med beaktande av det som sägs ovan anser lagutskottet det vara viktigt att följa hur bestämmelserna om testköp fungerar. Men utskottet förhåller sig reserverat till att den behöriga myndigheten ska få möjlighet att vid testköp använda falska handlingar som sammanställts i detta syfte. En sådan ändring skulle i flera avseende vara såväl principiellt som praktiskt betydande.

Under utfrågningen i lagutskottet fäste de sakkunniga också uppmärksamhet vid att förutsättningarna för att göra testköp i 10 § 1 mom. i lagförslag 1 inte är särskilt långtgående. Enligt den föreslagna bestämmelsen får testköp göras om det behövs för att sköta en tillsynsuppgift som omfattas av samarbetsförordningens tillämpningsområde. De föreslagna bestämmelserna har jämförts med 5 § 5 mom. i lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (658/2013). Enligt det momentet har den tillsynsmyndighet som avses i lagen rätt att göra testköp i tillsynssyfte om det finns grundad anledning att misstänka att brott mot den lagen har begåtts eller kommer att begås. Enligt paragrafen ska testköpet dessutom vara nödvändigt för utredning av om skyldigheten att erbjuda kvitto iakttas. Det har därför påpekats att det kunde vara motiverat att föreskriva om motsvarande förutsättningar också för utövningen av befogenheten i 10 § i lagförslag 1.

Mot bakgrund av den utredning som fåtts från justitieministeriet verkar det dock inte vara vare sig möjligt eller motiverat att föreskriva om sådana förutsättningar. Enligt artikel 9.3 d i samarbetsförordningen ska de behöriga myndigheterna ha befogenhet att köpa in varor eller tjänster genom testinköp, om nödvändigt under dold identitet, för att upptäcka överträdelser som omfattas av förordningen och bevis, inklusive befogenhet att inspektera, observera, undersöka, demontera eller testa varor eller tjänster. Enligt justitieministeriet är det främst bara av grundlagsskäl som det är möjligt att begränsa befogenheterna så att de inskränker ordalydelsen i förordningen. Grundlagsutskottet har dock inte i sitt utlåtande om propositionen förutsatt att befogenheten begränsas. Enligt uppgift finns det således inte några förutsättningar för begränsningar till den del det handlar om ärenden som omfattas av samarbetsförordningens tillämpningsområde, och det är inte motiverat att konsumentombudsmannens befogenheter i andra ärenden än sådana som hör till tillämpningsområdet för förordningen ska vara annorlunda.

Lagutskottet noterar dock att det i 10 § 3 mom. i lagförslag 1 föreskrivs att den behöriga myndigheten har rätt att frånträda ett i 1 mom. avsett avtal, om inte detta är oskäligt med tanke på näringsidkaren. Den behöriga myndighetens rätt att frånträda ett avtal är mycket omfattande enligt det föreslagna momentet, vilket lagutskottet menar att kan leda till oklarheter vid tolkningen. Utskottet anser att det bör beaktas att trots att avtalsparten är en myndighet, trodde näringsidkaren när testköpet gjordes att avtalet ingicks med en person med ställning som konsument. Det kan därför komma som en överraskning för näringsidkaren att avtalsparten är en myndighet med dess rätt att frånträda avtalet. Från näringsidkarnas synpunkt vore det mer skäligt att formulera den behöriga myndighetens rätt att frånträda ett avtal så att den motsvarar konsumentens rätt. Därför föreslår lagutskottet för ekonomiutskottet att i 10 § 3 mom. i lagförslag 1 ändras enligt följande:

> [Utesl.: Den behöriga myndigheten har rätt att frånträda ett i 1 mom. avsett avtal, om inte detta är oskäligt med tanke på näringsidkaren.] *Den behöriga myndigheten har rätt att*

frånträda ett i 1 mom. avsett avtal, om konsumenten skulle ha motsvarande rätt enligt lagen eller avtalsvillkoren.

Det moment som lagutskottet föreslår har formulerats så att det beaktar rätten att frånträda ett avtal utifrån såväl lagen som avtalsvillkoren. För tydlighetens skull påpekar utskottet att det i avtalsvillkoren kan hänvisas till returneringsrätt i stället för till rätt att frånträda avtalet.

Införande av påföljdsavgift

I samarbetsförordningen förutsätts det att behöriga myndigheter har befogenhet att besluta om sanktioner för överträdelser som omfattas av förordningen och för underlåtenhet att följa en åtgärd som har beslutats enligt förordningen (artikel 9.4 h). Det framgår av regeringens proposition RP 54/2019 rd att förordningen enligt uppgift från kommissionen inte uttryckligen förutsätter att påföljdsavgift införs men att en sådan ändring föreslås i propositionen (s. 29 och 33).

I dag har konsumentombudsmannen inte möjlighet att föreslå en direkt ekonomisk påföljd för näringsidkare som brutit mot konsumentlagstiftningen. Det har redan länge ansetts att de metoder som konsumentombudsmannen har tillgång till är bristfälliga. Med beaktande av detta anser utskottet att det är motiverat att införa en påföljdsavgift för att effektivisera tillsynen. Det handlar inte heller om någon helt ny påföljd, eftersom administrativa påföljdsavgifter har införts inom flera förvaltningsområden under den senaste tiden. För att effektivisera tillsynen är det också motiverat att bestämmelserna om påföljdsavgiften inte begränsas till att enbart omfatta de EU-författningar som räknas upp i bilagan till samarbetsförordningen utan även utsträcks till sådan nationell lagstiftning som är väsentlig med tanke på konsumentskyddet, till exempel prisregleringen av konsumentkrediter och indrivningen av fordringar.

Bestämmelser om påföljdsavgiften finns i 13—23 § i lagförslag 1 i regeringens proposition RP 54/2019 rd. Påföljdsavgift ska påföras en näringsidkare som till konsumenternas nackdel uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller åsidosätter de bestämmelser som avses i 13—16 §. Enligt den föreslagna 18 § ska påföljdsavgiftens storlek baseras på en samlad bedömning. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens art, omfattning och varaktighet samt hur allvarlig överträdelsen är, den vinning som erhållits genom överträdelsen, näringsidkarens åtgärder för att lindra eller avhjälpa skadan och näringsidkarens eventuella tidigare överträdelser med avseende på konsumentskyddsbestämmelser. Påföljdsavgiften påförs av marknadsdomstolen på ansökan av konsumentombudsmannen (21 § i lagförslag 1) och i vissa specialfall av Finansinspektionens direktion (5 § i lagförslag 1). Dessutom fogas en informativ hänvisning till lagförslag 1 till varje lag som innehåller bestämmelser som enligt förslaget ska omfattas av regleringen om påföljdsavgiften (lagförslagen 7—16).

Bestämmelserna om påföljdsavgiften är rätt detaljerade, men detta är motiverat eftersom det enligt grundlagsutskottets praxis entydigt ska framgå av bestämmelser om administrativa sanktioner vilka gärningar i strid med lagstiftningen eller vilka försummelser av lagstiftningen som kan leda till en sanktion som påföljd. Dessutom ska gärningarna och försummelserna beskrivas i lag för att kunna slås fast (se också GrUU 12/2019 rd, s. 7—8).

Enligt de föreslagna bestämmelserna krävs det för att påföljdsavgift ska kunna påföras att en näringsidkare uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna (13—16 § i lagförslag 1). Påföljdsavgiften grundar sig således inte på strikt ansvar oberoende av vållande. De föreslagna bestämmelserna möjliggör påförande av betydande påföljdsavgifter, och lagutskottet anser därför att förslaget är motiverat (se t.ex. LaUU 17/2017 rd). Utskottet har också bedömt huruvida det som alternativ till uppsåt borde krävas grov oaktsamhet i stället för oaktsamhet för att påföljdsavgift ska kunna påföras. Den föreslagna lösningen är emellertid inte exceptionell i vår rättsordning (se t.ex. 40 § i lagen om Finansinspektionen, 878/2008 och 16 § i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden, 590/2013), och utskottet har därför beslutat att tillstyrka den.

Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid formuleringen ”påföljdsavgift ska påföras” i de aktuella bestämmelserna i lagförslag 1, trots att formuleringen inte enligt motiveringen (s. 53) innebär att den behöriga myndigheten i dessa fall är skyldig att lämna in en ansökan till marknadsdomstolen om påförande av påföljdsavgift eller, när det är fråga om Finansinspektionen, påföra den själv (GrUU 12/2019 rd). Grundlagsutskottet anser att det är skäl att omformulera regleringen på så sätt att myndighetens prövningsrätt uttryckligen framgår av bestämmelserna (t.ex. ”kan påföras”). Lagutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår för ekonomiutskottet att det inledande stycket i 13—16 § i lagförslag 1 ändras så att uttrycket ”påföljdsavgift ska påföras” ersätts med uttrycket ”*påföljdsavgift kan påföras*”. Ändringsbehovet gäller 13 § 1—3 mom. och 14 och 15 § samt 16 § 1 och 2 mom. i lagförslag 1.

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska ansökan om påförande av påföljdsavgift inte göras och påföljdsavgift inte påföras om överträdelsen är ringa eller om påförande av påföljdsavgift måste anses uppenbart oskäligt (19 § 1 mom. i lagförslag 1. Bakgrunden till detta är att åtgärden att påföra påföljdsavgift enligt propositionen avses bli utnyttjad endast vid allvarligare överträdelser (se RP 54/2019 rd, s. 53). Lagutskottet anser att denna princip är motiverad liksom också det att lagen får uttryckliga bestämmelser om när ansökan om påförande av påföljdsavgift inte ska göras och påföljdsavgift inte ska påföras. Det är också befogat att prövningen vid beslut om att inte ansöka om eller påföra påföljdsavgift i de fall som avses i bestämmelsen är bunden prövning (se också LaUU 17/2017 rd).

Den nu aktuella påföljdsavgiften är en administrativ påföljd av straffkaraktär. De föreslagna bestämmelserna är således av betydelse med avseende på principen om ne bis in idem, alltså förbudet mot dubbel straffbarhet, i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Det centrala är att det inte döms ut både ett straffrättsligt straff och en påföljdsavgift för samma gärning. Lagutskottet anser att förbudet mot dubbel straffbarhet har beaktats på behörigt sätt i 20 § i lagförslag 1, där det föreskrivs om påföljdsavgiftens förhållande till straffrättslig behandling. Utskottet understryker att det vid tillämpningen av bestämmelsen krävs samarbete mellan olika myndigheter och bedömning av vilken påföljd som är tillräcklig i varje enskilt fall.

För tydlighetens skull vill lagutskottet påpeka att återkallande av tillstånd i rättspraxis inte har ansetts vara en administrativ påföljd som kan jämställas med ett straffrättsligt straff, och att ett beslut om återkallelse inte har varit relevant med avseende på ne bis in idem-principen (se t.ex. LaUU 17/2017 rd jämte hänvisningar till HFD:2013:172, HFD:2014:96, HFD:2016:186 och HFD:2017:84). Förbudet mot dubbel straffbarhet hindrar således inte att en administrativ sank-

tion påförs vid sidan av andra administrativa påföljder som inte har karaktär av straff (se också Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 52/2018, s. 34, på finska).

Inte heller det att en avtalsrättslig påföljd, såsom att avtalet inte är bindande, hänför sig till en överträdelse av en bestämmelse hindrar att den föreslagna påföljdsavgiften påförs. Men det får inte vara fråga om ett enskilt ärende mellan en näringsidkare och en konsument (se RP 54/2019 rd, s. 34).

Enligt 18 § 2 mom. i lagförslag 1 får maximibeloppet av den påföljdsavgift som påförs en näringsidkare utgöra högst 4 procent av omsättningen. Lagutskottet konstaterar att den föreslagna regleringsmetoden, att maximibeloppet av avgiften kopplas till den betalningsskyldiges omsättning, är vanlig när det gäller juridiska personer (se t.ex. 13 § i konkurrenslagen, 41 § i lagen om Finansinspektionen och 16 § i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden; se också justitieministeriets publikation 52:2018, s. 40, på finska). Inte heller den föreslagna maximala procentandelen är exceptionell i vår rättsordning. Men vid utfrågningen ansågs maximibeloppet vara både för högt och för lågt. Med tanke på detta kan beloppet betraktas som en kompromiss. Lagutskottet betonar också att det handlar om en övre gräns och att påföljdsavgiftens storlek ska baseras på en samlad bedömning där man tar hänsyn till flera olika omständigheter, så som det sägs ovan. De föreslagna bestämmelserna gör det således möjligt att i varje enskilt fall fastställa avgiftens storlek så att den står i rätt proportion till gärningens art och skadlighet. I ljuset av detta har utskottet ingenting att anmärka på den föreslagna bestämmelsen.

Påföljdsavgift ska enligt de föreslagna bestämmelserna i undantagsfall kunna påföras också en person som hör till en juridisk persons ledning eller som utövar faktisk beslutanderätt inom en juridisk person (17 § i lagförslag 1). Påföljdsavgiften föreslås då vara högst fyra procent av den fysiska personens inkomster enligt den verkställda beskattningen för året före det då överträdelsen upphörde, dock högst 40 000 euro (18 § 3 mom. i lagförslag 1). Enligt propositionsmotiven behövs detta för att det ska vara möjligt att ingripa i ett tillvägagångsätt där den person som utövar faktiskt beslutanderätt flyttar sin affärsverksamhet för att fortsätta den inom ramen för en annan juridisk person i syfte att undgå sanktioner och kunna fortsätta samma lagstridiga förfarande (s. 34). Bestämmelsen är inte vanlig i vår rättsordning, men den är inte heller exceptionell (se 40 § 4 mom. i lagen om Finansinspektionen). Förbudet mot dubbel straffbarhet har inte heller ansetts hindra att en fysisk person påförs en straffrättslig påföljd eller en administrativ sanktion och en juridisk person en administrativ sanktion i samma ärende (se Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 52/2018, s. 34, på finska).

I detta sammanhang vill lagutskottet också fästa uppmärksamhet vid förslaget om att en påföljdsavgift kan komma i fråga om en näringsidkare till konsumenternas nackdel uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter bland annat skyldigheten enligt 7 kap. 14 § i konsumentskyddslagen att bedöma en konsuments kreditvärdighet eller bryter mot det kapitlets 16 a § om lämnande av kredit (13 § 1 mom. 4 punkten i lagförslag 1). Enligt nämnda 7 kap. 14 § 1 mom. i konsumentskyddslagen (38/1978) ska kreditgivaren innan ett kreditavtal ingås bedöma om konsumenten har förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter enligt kreditavtalet. Bedömningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens inkomster och övriga ekonomiska omständigheter. Enligt 16 a § i samma kapitel får kreditgivaren lämna kredit till en konsument endast om bedömningen av konsumentens kreditvärdighet visar att de skyldigheter som följer av ett kreditavtal sannolikt

kommer att fullgöras på det sätt som avtalet förutsätter. En kreditgivare ska också ange sina principer för lämnande av konsumentkrediter. I den nu aktuella propositionen föreslås det inga ändringar i de ovannämnda bestämmelserna i 7 kap. i konsumentskyddslagen.

Det centrala vid bedömningen av om en kreditgivare har åsidosatt sina ovannämnda skyldigheter enligt konsumentskyddslagen är vad som ska betraktas som en tillräckligt grundlig utredning av kreditsökandens ekonomiska situation. Här konstaterar lagutskottet att kreditgivarens skyldighet att bedöma en konsuments kreditvärdighet preciserades och skärptes för några år sedan. I detaljmotiveringen till den regeringspropositionen (RP 78/2012 rd, s. 18 och 19) anges det utförligt vilka omständigheter som kreditgivaren i allmänhet åtminstone ska utreda. Enligt motiven är det grundläggande kravet att kreditgivaren kontrollerar de kreditupplysningar som gäller konsumenten. Undantag får göras om kreditgivaren från tidigare känner till konsumentens ekonomiska situation under en längre tid och därför har grundad anledning att anta att konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter. Kreditupplysningarna behöver inte heller granskas i sådana fall där kredittagaren kommer från ett land där kreditupplysningar inte finns tillgängliga. I detaljmotiven sägs det också att kreditgivaren förutom kreditupplysningar förutsätts inhämta också andra uppgifter om konsumentens ekonomiska situation av konsumenten själv eller eventuella andra källor som står till förfogande. Det sägs särskilt att uppgifter om konsumentens inkomster och övriga ekonomiska omständigheter ska inhämtas också vid beviljandet av mindre krediter.

Nödvändiga uppgifter för att bedöma konsumentens betalningsmån, och således också konsumentens återbetalningsförmåga, är enligt detaljmotiveringen till den ovannämnda propositionen om ändring av konsumentskyddslagen utöver uppgifter om konsumentens inkomster och grunderna för inkomsterna, uppgifter om konsumentens utgifter, skulder och eventuella borgensansvar. För utredande av betalningsmånen ska det också beaktas sådana omständigheter som påverkar inkomsternas kontinuitet, såsom anställnings- eller tjänsteförhållandets karaktär samt sådana omständigheter som sannolikt kan leda till en betydande utgiftsökning, exempelvis en höjning av ränteutgifterna för krediten. Ju större lån det är fråga om, desto utförligare utredningar krävs.

Enligt motiveringen till den ovannämnda propositionen är kreditgivaren skyldig att genom rimliga åtgärder sträva efter att säkerställa riktigheten av de uppgifter som konsumenten har gett. Det är alltså inte tillräckligt att en kreditsökande i sin låneansökning på internet bara ombeds sätta ett kryss i rutan att han eller hon har regelbundna inkomster av en viss storlek. För att kontrollera uppgifterna om konsumentens inkomster ska konsumenten beroende på situationen uppmanas att lämna in till exempel lönebesked eller pensionsbesked, eller i fråga om jordbrukare det senaste beskattningsbeslutet inklusive specifikationsdelen. Enligt motiveringen är det klart att kreditgivaren utöver att granska uppgifter om konsumentens ekonomiska ställning vid behov kan bedöma konsumentens kreditvärdighet också på andra sätt, till exempel med hjälp av metoder som baserar sig på statistikuppgifter. Enligt detaljmotiveringen är det dock inte tillräckligt att använda sig av enbart uppgifter av detta slag.

Bestämmelserna om bedömning av konsumentens kreditvärdighet i konsumentskyddslagen ger ett visst handlingsutrymme, eftersom de tillämpas på många olika typer av krediter och krediter av olika storlek. Men mot bakgrund av den ovannämnda motiveringen till propositionen om ändring av konsumentskyddslagen anser lagutskottet att det kan finnas situationer där det är helt klart

att det har skett ett brott mot bestämmelserna. Det gäller till exempel om kreditvärdigheten enbart har bedömts med hjälp av metoder som baserar sig på statistikuppgifter eller om kreditgivaren över huvud taget inte alls försöker utreda kreditsökandenas inkomstuppgifter ens genom att fråga konsumenterna om dem. Lagutskottet anser således att det inte är något problem att koppla bestämmelserna om påföljdsavgiften till bestämmelserna om bedömning av kreditvärdighet. En annan sak som talar för detta är att det enligt en erhållen utredning har uppdagats brister i tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om bedömning av kreditvärdighet, och utifrån de senaste årens statistik över domar i fordringsmål är det uppenbart att krediter också har lämnats konsumenter som inte har några faktiska möjligheter att klara av återbetalningen på behörigt sätt.

Förfarandet vid påförande av påföljdsavgift samt överklagande

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att påföljdsavgifterna är administrativa påföljder av sanktionskaraktär för lagstridiga gärningar eller försummelser. Administrativa ekonomiska påföljder av straffkaraktär har i sak jämställts med straffrättsliga påföljder. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande om regeringens proposition RP 54/2019 rd (GrUU 12/2019 rd) att relevanta bestämmelser vid påförandet av påföljdsavgift är artikel 6.2 i Europakonventionen om bland annat oskuldspresumtion (bevisbördan i brottmål tillfaller åklagaren, rätt att bli betraktad som oskyldig) och förbud mot självinkriminering (rätt att vägra vittna mot sig själv) samt kraven i 21 § i grundlagen.

I sitt utlåtande fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid förslaget om att ärenden som gäller påföljdsavgiften ska handläggas i marknadsdomstolen som marknadsrättsliga ärenden (6 § i lagförslag 3). Det betyder att ärendet i tillämpliga delar ska handläggas i marknadsdomstolen på det sätt som i rättegångsbalken föreskrivs om handläggning av tvistemål (5 kap. 17 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen, 100/2013). Ändring i ett avgörande av marknadsdomstolen får sökas genom besvär hos högsta domstolen, om högsta domstolen meddelar besvärstillstånd. Av skäl som hänför sig till näringsidkares rättssäkerhet föreslår dock regeringen en avvikelse från detta så att bestämmelserna om besvärstillstånd inte ska gälla besvär över påförande av påföljdsavgift, om ändring i marknadsdomstolens avgörande söks av en näringsidkare eller en annan person som marknadsdomstolen påfört påföljdsavgift (7 kap. 4 a § i lagförslag 3).

Enligt grundlagsutskottet följer av förslaget i propositionen att exempelvis möjligheten till förlikning avviker från kravet i 2 § 3 mom. i grundlagen att straffet ska grunda sig på lag och att utövning av offentlig makt endast kan bygga på lag (GrUU 12/2019 rd, s. 8). Eftersom en part i ett tvistemål enligt 17 kap. 2 § 1 mom. i rättegångsbalken ska styrka de omständigheter som yrkandet eller motsättandet grundar sig på, kan en näringsidkare dessutom vara skyldig att bevisa att näringsidkaren inte har gjort sig skyldig till ett förfarande eller en försummelse som bestämmelsen om påföljdsavgift gäller. Tillämpningen av den civilprocessuella bevisbördan kan således enligt grundlagsutskottets åsikt i sak innebära en skuldpresumtion, vilket är oförenligt med oskuldspresumtionen. En annan sak som enligt grundlagsutskottet försämrar rättssäkerheten för näringsidkarna är att det i ett förfarande enligt förslaget dock är uppenbart att den näringsidkare som är föremål för påföljden själv blir tvungen att stå för sina rättegångskostnader också i det fallet att yrkandet på påföljd avslås som lagstridigt (5 kap. 16 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen).

Enligt grundlagsutskottet är det ytterst exceptionellt ett en påföljdsavgift påförs i ett civilprocessuellt förfarande. Grundlagsutskottet anser att ärenden som gäller påföljdsavgifter ska handläggas i marknadsdomstolen i förvaltningsprocessuell ordning (GrUU 12/2019 rd, s. 10). Detta motsvarar bland annat det rättegångsförfarande som tillämpas vid handläggning av konkurrens- och upphandlingsrättsliga påföljdsavgifter (2 kap. 1 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen) och gör det möjligt att undvika problem med näringsidkarens rättsskydd och rätt att försvara sig. Enligt grundlagsutskottets utlåtande bör marknadsdomstolens avgörande om påförande av påföljdsavgift dessutom kunna överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd (GrUU 12/2019 rd, s. 10). De här ändringarna är en förutsättning för att lagförslag 3 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande har regeringen överlämnat en kompletterande proposition RP 10/2020 rd, vars syfte är att i den ursprungliga propositionen göra de ändringar som grundlagsutskottet har förutsatt, till den del som ändringarna avser behandlingsordningen för ärenden som gäller påföljdsavgift. Lagtekniskt föreslår regeringen att de ändringar som behövs ska göras genom att ändra lagförslag 1, lagförslag 3 (lagförslag 2 i den kompletterande propositionen) och lagförslag 5 (lagförslag 3 i den kompletterande propositionen) i den ursprungliga regeringspropositionen RP 54/2019 rd.

I den kompletterande propositionen RP 10/2020 rd föreslår regeringen att de ärenden som gäller påföljdsavgift ska handläggas i förvaltningsprocessuell ordning i marknadsdomstolen. Enligt den propositionen utgör konsumentombudsmannens framställningar (i den ursprungliga regeringspropositionen RP 54/2019 rd ”ansökningar”) om påförande av påföljdsavgift konkurrens- och tillsynsärenden i marknadsdomstolen enligt 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen. Dessutom föreslås det att sökande av ändring i marknadsdomstolens avgöranden i ärenden som gäller påföljdsavgift ska styras till högsta förvaltningsdomstolen. Ändring ska kunna sökas utan något förfarande för besvärstillstånd. För att trygga symmetrin i det fortsatta ändringssökandet föreslås att det fortsatta ändringssökandet inte begränsas enbart för att ta hänsyn till en privat parts intressen, utan också konsumentombudsmannen kommer att ha rätt till fortsatt ändringssökande i situationer där konsumentombudsmannens framställning har avslagits eller påföljdsavgiften annars har påförts på ett sätt som avviker från framställningen.

Grundlagsutskottet hade ingenting att anmärka på innehållet i lagförslagen i den kompletterande propositionen (GrUU 9/2020 rd).

Vid utfrågningen om den kompletterande propositionen framhöll de sakkunniga för lagutskottet att det kunde vara skäl att utvidga konsumentombudsmannens besvärsrätt så att konsumentombudsmannen skulle få överklaga marknadsdomstolens beslut också till fördel för en näringsidkare eller enskild som påförts påföljdsavgift. Lagutskottet konstaterar att enligt 109 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) har den myndighet som har fattat det ursprungliga förvaltningsbeslutet rätt att anföra besvär över ett sådant beslut av förvaltningsdomstolen genom vilket domstolen har upphävt myndighetens beslut eller ändrat det. Enligt paragrafens 3 mom. får en myndighet dessutom även anföra besvär över ett beslut, om överklagandet är behövligt med anledning av det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka. Inom förvaltningsprocessen är besvärsrätten för en myndighet vanligtvis kopplad till att en ansökan från myndigheten avslås. Utskottet känner inte till att det i den övriga lagstiftningen om administrativa

sanktioner skulle finnas bestämmelser om besvärsrätt för en myndighet till fördel för en enskild. En utvidgning av myndighetens besvärsrätt på det sätt som anges ovan skulle således kräva att det i samband med denna proposition skulle föreskrivas om särskilda undantag från de i övrigt allmänt tillämpliga bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Detta skulle förutsätta vägande grunder, och även i övrigt skulle det vara fråga om en principiell ändring av en myndighets besvärsrätt som skulle kräva en mer övergripande utredning med avseende på alla påföljdsavgifterna och också de förvaltningsprocessuella ärendena överlag.

Lagutskottet påpekar dessutom att konsumentombudsmannen kan återta sin framställning eller lindra den ursprungliga framställningen. Om det är fråga om ett faktafel som skett tidigare eller en otillräcklig utredning, är konsumentombudsmannen likaså skyldig att för den domstol som ska avgöra ärendet uppge de bristfälliga utgångspunkterna i sitt agerande (se 37 § 3 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden). Enligt 117 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden kan ett lagakraftvunnet beslut dessutom återbrytas exempelvis om det grundar sig på sådan uppenbart oriktig tillämpning av lag eller ett sådant misstag som väsentligt har kunnat inverka på beslutet.

Med beaktande av det som sägs ovan tillstyrker lagutskottet inte en utvidgning av myndighetens besvärsrätt i samband med riksdagsbehandlingen av de nu aktuella propositionerna.

I den ursprungliga propositionen RP 54/2019 rd var utgångspunkten den att varje part i ett ärende som gällde påföljdsavgift själv skulle svara för sina rättegångskostnader, enligt den huvudregel som iakttas redan nu i marknadsrättsliga ärenden. Enligt den föreslagna ändringen i den kompletterande propositionen RP 10/2020 rd ska däremot lagen om rättegång i förvaltningsärenden tillämpas på rättegångskostnaderna. Enligt 95 § 1 mom. i den lagen är en delaktig i rättegången skyldig att helt eller delvis ersätta en annan delaktigs rättegångskostnader, om det särskilt med beaktande av avgörandet i ärendet är oskäligt att denne själv ska stå för sina rättegångskostnader. Enligt 2 mom. kan när ersättningsskyldighetens skälighet bedöms hänsyn dessutom tas till ärendets rättsliga oklarhet, de delaktigas egna åtgärder och ärendets betydelse för parten. Enligt 3 mom. får en enskild part med avvikelse från 1 och 2 mom. åläggas att ersätta en myndighets rättegångskostnader endast om den enskilda parten har framställt ett uppenbart ogrundat yrkande. Den kompletterande propositionen innebär alltså att konsumentombudsmannen i egenskap av den myndighet som gjort framställningen kan bli tvungen att ersätta en enskild parts rättegångskostnader, om en annan lösning är oskälig med beaktande av 95 § 1 och 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (se RP 10/2020 rd, s. 7). Lagutskottet välkomnar den ändring som görs i fråga om rättegångskostnaderna i den kompletterande propositionen.

Å andra sidan fäste de sakkunniga som lagutskottet hörde om den kompletterande propositionen uppmärksamhet vid en sak som också framgår av motiveringen till propositionen (s. 5), dvs. att det av det genomförande som grundlagsutskottet förutsätter följer vissa särdrag som är ovanliga inom ramen för den nuvarande rättsordningen. En sådan omständighet är åtminstone att högsta förvaltningsdomstolens behörighet inte omfattar någon annan ärendegrupp där man i förvaltningsdomstolslinjen endast skulle behandla administrativa påföljder som sådana ärenden som gäller ändringssökande. Till de ärenden som behandlas i förvaltningsdomstolslinjen hör i regel också sökande av ändring i andra beslut som tillsynsmyndigheterna fattar för att förebygga, ändra eller förbjuda verksamhetsutövarens lagstridiga eller annars olämpliga tillvägagångssätt. Den sakliga behörigheten för domstolen i första instans och fullföljdsdomstolen är således i regel den-

samma. Det framgår också av propositionsmotiven att i förvaltningsdomstolslinjen behandlas inga andra konsumentskyddsärenden som väckts av konsumentombudsmannen, utan det är marknadsdomstolen som i egenskap av specialdomstol har behörighet i sådana ärenden. Marknadsdomstolens beslut överklagas till denna del hos högsta domstolen med besvärstillstånd. I denna ärendegrupp har alltså behörigheten för en domstol i första instans och behörigheten för fullföljdsdomstolen inte samma innehåll. Av denna utgångspunkt följer enligt propositionsmotiven också det problemet att ärenden som gäller påförande av påföljdsavgift respektive förbudsföreläggande i konsumentskyddsärenden inte kan behandlas tillsammans i marknadsdomstolen.

Den kompletterande propositionen innebär att processerna för ärenden som gäller förbud respektive påföljdsavgifter är separata och att besvär styrs antingen till högsta domstolen eller till högsta förvaltningsdomstolen. Företagen har bedömt att detta kommer att öka kostnaderna och osäkerheten och höja tröskeln för att söka rättsskydd. Man har också bedömt att det finns en risk för att konsumentombudsmannens vilja att ansöka om både förbud och påföljdsavgift kan påverkas av att ärendena inte kan handläggas i samma process. Konsumentombudsmannens påföljdsprövning kan då komma att styras av omständigheter som gäller processbestämmelserna i stället för av ändamålsenlighetsskäl.

Av de orsaker som anges ovan övervägde man vid beredningen av den kompletterande regeringspropositionen om även konsumentombudsmannens förbudsärenden borde överföras till behandling i förvaltningsprocessuell ordning till följd av den ändring som grundlagsutskottet förutsätter i bestämmelserna om påföljdsavgift (se RP 10/2020 rd, s. 6). Enligt propositionen ansågs det dock inte möjligt att närmare bedöma och genomföra en sådan ändring i detta sammanhang.

Lagutskottet fäster uppmärksamhet vid de ovannämnda omständigheter som framgår av motiveringen till regeringens proposition och som de sakkunniga lyft fram. Utskottet anser det befogat att noga följa hur de föreslagna bestämmelserna fungerar och utifrån dessa erfarenheter närmare bedöma om även konsumentombudsmannens förbudsärenden borde överföras till behandling i förvaltningsprocessuell ordning. Lagutskottet föreslår att ekonomiutskottet tar in ett förslag till uttalande om saken i sitt betänkande *(Utskottets förslag till uttalande)*.

När en näringsidkare motsätter sig ett av konsumentombudsmannen meddelat förbud

I regeringens proposition RP 54/2019 rd föreslås det av nationella skäl att en näringsidkare som är missnöjd med ett av konsumentombudsmannen meddelat beslut om förbud ska föra ärendet till marknadsdomstolen. I annat fall står beslutet fast (10 § 2 mom. i lagförslag 2). I dag förfaller ett beslut som meddelats av konsumentombudsmannen om en näringsidkare motsätter sig förbudet, och efter det ligger ansvaret för att föra ärendet till marknadsdomstolen för avgörande på konsumentombudsmannen. Lagutskottet tillstyrker ändringen för att effektivisera nuläget.

Det framgår inte av den föreslagna regleringen från och med när konsumentombudsmannens förbud ska iakttas. Men i detaljmotiven till propositionen konstateras det för tydlighetens skull att det bestäms utifrån beslutet från vilken tidpunkt förbudet ska iakttas (RP 54/2019 rd, s. 64). Trots att en skyldighet att i beslutet meddela från vilken tidpunkt förbudet ska iakttas kan härledas ur 44 § i förvaltningslagen (434/2003), anser lagutskottet att det av tydlighetsskäl är motiverat att foga en mening om detta till 10 § 2 mom. i lagförslag 2 i RP 54/2019 rd som följer:

> Konsumentombudsmannen får meddela förbud i ärenden som inte är betydande med hänsyn till tillämpning av lag. *Av konsumentombudsmannens beslut ska framgå den tidpunkt från och med vilken förbudet ska iakttas.* Konsumentombudsmannens beslut får inte överklagas genom besvär. Den som förbudet gäller får genom ansökan föra beslutet till marknadsdomstolen inom 30 dagar från delfåendet av beslutet. I annat fall står beslutet fast. Beslutet ska iakttas, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

Det konstateras i propositionen att reformen ur konsumentombudsmannens synvinkel innebär att förbudet inte längre såsom nu kan omformuleras i marknadsdomstolen (RP 54/2019 rd, s. 37). Enligt propositionsmotiven kan detta innebära att marknadsdomstolen inte vidmakthåller ett av konsumentombudsmannen meddelat förbud, även om det bygger på ett i sig lagstridigt förfarande, om domstolen anser att förbudet inte kan meddelas på det sätt som konsumentombudsmannen beslutat.

Vid utfrågningen i lagutskottet ansåg marknadsdomstolen att detta uttalande i propositionen är problematiskt och påpekade att i motsvarande ärenden (lagen om indrivning av fordringar 513/1999, alkohollagen 1102/2017 och tobakslagen 549/2016) har marknadsdomstolen i sin praxis ansett att om det finns grund för att förbjuda ett förfarande men inte på det sätt som myndigheten har utformat sitt förbud, får marknadsdomstolen formulera myndighetens förbud så att det blir snävare. Enligt kompletterande information som utskottet fått från justitieministeriet har meningen med propositionen inte varit att ändra på hur förbudsärenden i marknadsdomstolens avgörandepraxis har ansetts kunna behandlas i motsvarande ärenden. Lagutskottet anser att marknadsdomstolen således också framöver får formulera förbud som utfärdats av en myndighet så att det blir snävare.

Avslutningsvis

Som det sägs ovan hade grundlagsutskottet ingenting att anmärka på innehållet i lagförslagen i den kompletterande propositionen. Men grundlagsutskottet anser att det inte i den kompletterande propositionen har framförts adekvata motiveringar för den lösning man gått in för, nämligen att lämna ändringen av de som grundlagsstridiga konstaterade bestämmelserna i 6 och 8 § i lagförslag 1 i den proposition som ska kompletteras utanför propositionen i en situation där man har beslutat lämna en kompletterande proposition (GrUU 9/2020 rd). Grundlagsutskottet har ansett att statsrådet bör fästa allvarlig uppmärksamhet vid detta.

Enligt kompletterande uppgifter som utskottet fått från justitieministeriet ser ministeriet allvarligt på grundlagsutskottets kommentar. Justitieministeriet konstaterar att de ändringar som grundlagsutskottet förutsatte i den ursprungliga propositionen i sig i sin helhet hade kunnat genomföras genom att begära ett bemötande. Ministeriet fäster också uppmärksamhet vid att grundlagsutskottet i sitt utlåtande inte heller förutsatte att grundlagsutskottet får ta ställning till bestämmelserna på nytt (jfr t.ex. GrUU 72/2018 rd).

Enligt justitieministeriets uppfattning var de ändringar som grundlagsutskottet förutsatte i 6 och 8 § i lagförslag 1 i den ursprungliga propositionen inte betydande. Ändringarna påverkade inte heller väsentligt principerna bakom propositionen, utan det var snarare fråga om ett behov av preciseringar, och det rådde inte heller någon oklarhet om vilka paragrafer som behövde ändras. Jus-

titieministeriet ansåg också att ändringarna var fristående från den helhet som utgörs av behandlingsordningen för ärenden som gäller påföljdsavgift. Däremot var de ändringar som grundlagsutskottet förutsatte i behandlingsordningen för ärenden som gäller påföljdsavgift så betydande, både principiellt och lagtekniskt, att justitieministeriet ansåg att det för att trygga en hög kvalitet på lagstiftningen var befogat att till dessa delar lämna en kompletterande proposition i stället för ett bemötande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan och

att ekonomiutskottet föreslår att riksdagen godkänner uttalandet nedan. ***(Utskottets förslag till uttalande)***.

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen noga följer hur behandlingen i förvaltningsprocessuell ordning av ärenden som gäller påföljdsavgifter som påförs på framställning av konsumentombudsmannen fungerar och vilka konsekvenser reformen har i fråga om konsumentombudsmannens förbudsärenden och näringsidkarnas ställning, samt att regeringen utifrån dessa erfarenheter bedömer om även konsumentombudsmannens förbudsärenden borde överföras till behandling i förvaltningsprocessuell ordning.

Utlåtande LaUU 4/2020 rd

Helsingfors 20.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Iiris Suomela gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Hussein al-Taee sd
ersättare Marko Asell sd
ersättare Riikka Slunga-Poutsalo saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.