

Lagrådsremiss

Utvidgad försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Harpsund den 8 december 2005

Ann-Christin Nykvist

Anders Perklev
(Jordbruksdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att försöksverksamheten enligt lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister utvidgas till att omfatta tvister på hela konsumentområdet. Förutsättningarna för lagens tillämpning skall vara att tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller att det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas. En förlängning av försöksverksamheten föreslås ske till utgången av 2011.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Gällande ordning	5
5	Överväganden och förslag.....	6
5.1	Utvidgning av försökslagens tillämpningsområde.....	6
5.2	Kriterierna för lagens tillämpning.....	9
5.3	Försöksperiodens längd	10
6	Ikraftträdande och konsekvenser	11
6.1	Ikraftträdande	11
6.2	Kostnader och andra konsekvenser av förslagen	11
7.	Författningskommentar.....	12

Bilaga 1 Sammanfattning av utredningsrapporten

Bilaga 2 Utredningsrapportens författningsförslag

Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister,

dels att 2 § skall ha följande lydelse,

dels att ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare, *som gäller en finansiell tjänst*, får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars *finns särskilda skäl för det*.

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars *finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas*.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1997 och gäller till utgången av december månad 2006.

Lagen tillämpas även på ärenden i vilka Konsumentombudsmannen beslutat om sitt biträde före utgången av december månad 2006.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1997 och gäller till utgången av december månad 2011.

Lagen tillämpas även på ärenden i vilka Konsumentombudsmannen beslutat om sitt biträde före utgången av december månad 2011.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

3 Ärendet och dess beredning

Lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister (försökslagen) trädde i kraft den 1 december 1997. Lagen gäller efter förlängning till utgången av december 2006 (prop. 2001/02:113, bet. 2001/02:LU21, rskr. 2001/02:275 samt prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:NU1, rskr. 2004/05:119).

I mars 2003 gav chefen för Jordbruksdepartementet en utredare i uppdrag att biträda departementet med att göra en utvärdering av försökslagen. En utredningsrapport, *KO:s medverkan vid vissa konsumenttvister* (Jo2004/680), överlämnades till Jordbruksdepartementet i februari 2004. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*. Det lagförslag som lades fram i rapporten finns i *bilaga 2*.

Utredningsrapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (Jo2004/680).

4 Gällande ordning

Försökslagen tillämpas på tvister mellan konsumenter och näringsidkare och innebär att Konsumentombudsmannen (KO) har möjlighet att företräda konsumenten som ombud vid allmän domstol och vid kronofogdemyndighet. Försöksverksamheten är begränsad till tvister som gäller finansiella tjänster. Biträde får lämnas endast om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns särskilda skäl för det. Exempel på sådana skäl är att tvisten är av betydelse för en större grupp konsumenter. Syftet med lagen är således att främja prejudikatbildningen på konsumentområdet (se prop. 1996/97:104 s. 15 och 26).

Försökslagen trädde i kraft den 1 december 1997. Antalet beslut av KO i ansökningsärendena har varierat från år till år. Sedan 2003 har antalet ansökningar ökat kraftigt, vilket delvis förklaras av den mediala uppmärksamhet som följde efter det att en konsument med KO som ombud i januari 2003 väckt talan vid domstol mot en bank med yrkande om skadestånd på grund av vårdslös finansiell rådgivning.

KO har under 2004 mottagit 54 ansökningar om biträde. Under samma period har KO avgjort 73 ärenden. 66 ansökningar har prövats i sak och av dessa har 65 avslagits. Under den tid som försökslagen varit i kraft har KO t.o.m. 2004 fört talan i domstol som käreandombud i fem fall och som svarandombud i två fall. I fyra av de fall där KO företrätt käreandesidan har talan återkallats. I två fall har tvistefrågan prövats av tingsrätt, i det ena fallet i form av en stadfäst förlikning. I det andra fallet, som KO:s huvudman vann, överklagades inte tingsrättens dom. I ett fall har KO inträtt i en pågående tvist i tingsrätt angående vårdslös rådgivning. Målet har ännu inte avgjorts.

I så gott som samtliga fall då KO har bedömt att det funnits förutsättningar för att driva ett ärende till domstol, vilket varit fallet i ett

drygt trettiotal fall t.o.m. 2004, uppnåddes en förlikning eller medgavs konsumentens anspråk. Detta har medfört att stämningsansökan inte givits in till domstol eller att talan återkallats.

5 Överväganden och förslag

5.1 Utvidgning av försökslagens tillämpningsområde

Regeringens förslag: Begränsningen till finansiella tjänster tas bort. Lagens tillämpningsområde utvidgas utan begränsning.

Rapportens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslagen i rapporten eller lämnar dem utan erinran. *KO* framhåller att behovet av att tillämpa lagen är väl så stort på andra områden som på det finansiella tjänsteområdet. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* emotser prejudikat, men anser att lagens preventiva verkan är nog så viktig från konsumentskyddssynpunkt. *Statskontoret* förordar att en icke utvidgad försökslag förlängs i två år och att det i anslutning till ett sådant beslut säkerställs att underlag för att utvärdera den förlängda försöksverksamheten kommer att tas fram. *Finansbolagens Förening* avstyrker förslaget, i vart fall bör inte finansiella tjänster omfattas av försöksverksamheten, och menar att konsumentskyddet är tillräckligt tillgodosett på andra sätt. *Svensk Handel* och *Svenskt Näringsliv* tillstyrker att verksamheten förlängs avseende finansiella tjänster, *Svenskt Näringsliv* avstyrker en utvidgning av verksamheten och de två organisationerna efterlyser en mer djupgående utredning om behovet av en utvidgning. *Svenska Bankföreningen* och *Sveriges Försäkringsförbund* avstyrker förslaget och menar att det föreligger potentiella intresse- och jävskonflikter för *KO* att agera ombud i mål där Konsumentverkets eget regelverk kan komma att prövas.

Skälen för regeringens förslag: Under den period som försöksverksamheten pågått har få domstolsavgöranden kommit till stånd. Faktorer som bidragit till detta kan vara att försöksverksamheten begränsats till de finansiella tjänsterna. *KO* har i sitt remissvar konstaterat att aktörerna i högre grad än i andra branscher kan vara villiga att komma överens med konsumenterna, att tillräckliga resurser inte avsatts för försöksverksamheten samt att viss oklarhet funnits när det gäller grunderna för att använda lagen.

Även om antalet prejudicerande fall varit få konstateras i utredningsrapporten att lagen haft flera positiva effekter genom en ökad medvetenhet om konsumentskydd och konsumentskyddande civilrättslig lagstiftning både hos konsumenter och näringsidkare. Lagen utgör ett komplement till den verksamhet som bedrivs av Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå och Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Därtill konstaterar *KO* att en positiv effekt

av lagen är att klagomålshanteringen hos de finansiella instituten och kvaliteten på deras yttranden till KO avsevärt förbättrats. Regeringen finner därmed att försökslagen fyller flera viktiga syften vid sidan om avsikten att främja prejudikatbildningen på konsumentområdet och att den har positiva effekter för konsumentkollektivet när näringsidkaren efter ett avgörande till konsumentens förmån vidtar rättelse.

Sedan den 1 januari 2003 gäller lagen (2002:599) om grupprättegång. En grupptalan får tas upp till prövning om talan grundas på omständigheter som är gemensamma eller likartade för gruppledammarnas anspråk, om en grupprättegång inte framstår som olämplig på grund av väsentligt skilda grunder mellan anspråken samt om gruppen med hänsyn tagen till storlek, avgränsning och i övrigt är lämpligt bestämd. Nackdelarna med grupprättegång, i jämförelse med att tillämpa försökslagen, är att processen riskerar att bli mer komplicerad och utdragen och att kostnadsrisken för den processande parten ökar. De två lagarna kompletterar varandra, vilket också var syftet vid tillkomsten av lagen om grupprättegång. Grupptalan får inte föras när försökslagen är mer lämplig att tillämpa. I praktiken är grupprättegångar så resurskrävande att KO har begränsade möjligheter att driva mer än ett fåtal åt gången. Genom de två lagarna ges KO möjlighet att beroende av omständigheterna bedöma vilket medel som lämpligen bör användas. Mot bakgrund av detta instämmer inte regeringen i vad Svensk Handel, Svenska Bankföreningen, Sveriges Försäkringsförbund och Finansbolagens Förening har anfört om att tillkomsten av lagen om grupprättegång skulle bidra till att försökslagen inte skulle behövas.

Inte heller har, såsom lyfts fram i vissa remissvar, andra instrument till godo för konsumentskyddet, såsom bevisregler till konsumenters förmån vid rättegångar eller konsumenters tillgång till försäkringslösningar för att själva finansiera rättegångskostnader, i praktiken vare sig visat sig råda bot på en låg prejudikatbildning inom konsumentområdet eller bidragit till de övriga positiva effekter som försökslagen haft. I sammanhanget bör understrykas att såväl konsumenter som näringsidkare gynnas av ett klargörande av rättsläget på sakområden där osäkerhet om rättigheter och skyldigheter föreligger och där det kan ifrågasättas vilket ansvar en näringsidkare har. Därtill gynnas näringsidkarna av de särskilda bestämmelserna för ersättning av rättegångskostnader.

Att KO genom medverkan i tvister bidrar till praxisbildning och ökad medvetenhet om konsumentskyddet ligger väl i linje med KO:s uppdrag. Någon intressekonflikt eller jävssituation är enligt regeringens mening svår att se. Även på andra förvaltningsområden förekommer att en myndighets normgivningsfunktion har förenats med uppgiften att driva processer i domstol. KO:s processföring kommer inte i konflikt med Konsumentverkets normgivning. KO genom KO-sekretariatet är en särskild enhet inom myndigheten, vilket innebär att processföringen hålls skild från myndighetens övriga uppgifter.

När försökslagen infördes begränsades dess tillämpningsområde till finansiella tjänster. Regeringen fann det dock inte vara uteslutet att en utvidgning av området skulle kunna komma att bli aktuell redan under försöksperioden. En viktig fråga i utredningsuppdraget kom att bli att analysera huruvida KO:s rätt att biträda konsumenter bör utvidgas att

gälla även andra tvister än sådana som rör finansiella tjänster. Av rapporten framgår att det under utredningsarbetet har framkommit, bl.a. efter en studie av erfarenheterna i Finland, att det kan finnas flera fördelar med ett system för utvidgad biträdesverksamhet.

På det finansiella området finns ett fortsatt behov av att bedriva försöksverksamhet. Konsumenternas ställning på de finansiella marknaderna är alltså en viktig fråga. Det finns ett stort utbud av, ofta svårjämförbara och komplicerade, produkter och tjänster på de finansiella marknaderna och de val och beslut som konsumenterna gör är av stor betydelse för den enskilde.

De regelreformerade marknaderna omfattar viktiga och inte sällan nödvändiga tjänster för konsumenterna. Liberaliseringen av dessa marknader tog fart under 1990-talet, när el-, flyg-, post-, taxi-, tele- och järnvägsmarknaderna helt eller delvis öppnades för konkurrens. Tyngdpunkten kom snarast att ligga på att öppna marknader för att uppnå samhällsekonomiska vinster genom att släppa fram nya företag på marknaden och bidra till att samhällets resurser utnyttjas effektivt, än att bevaka att konsumenternas ställning var stark. I regelutredningens delbetänkande *Liberalisering, regler och marknader* (SOU 2005:4) har det redogjorts för de effekter som liberaliseringarna har haft för bland annat konsumenterna. Regelutredningen framhåller att särskilt höga krav bör ställas på det rättsliga konsumentskyddet på marknader som tillhandahåller allmännyttiga tjänster, såsom el och telefoni. Konsumenternas underlägsna ställning är särskilt uttalad på dessa marknader och behovet av konsumentskydd är därför extra högt. Bristerna i konsumenträttsligt hänseende rör tre huvudområden. Det gäller dels förhållandena vid avtalets ingående, där företagen kan utnyttja konsumenternas kunskapsunderläge, dels företagets bristande kundhantering och dels konsumenternas svårigheter att få till stånd ett tvistlösningsförfarande. Trots de förbättringar i konsumentskyddet som genomförts har Konsumentverket, i promemorian *Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering* (pm 2004:20), konstaterat att det fortfarande finns problem och bristande konsumentskydd på de regelreformerade marknaderna och bl.a. har man funnit att tvistlösningsmöjligheterna bör förbättras och utredas. Regeringen finner att mycket talar för att en utvidgning av försökslagens tillämpningsområde skulle vara särskilt viktig på området regelreformerade marknader.

Den utvärdering av lagen och dess tillämpning som har gjorts och som redovisas i utredningsrapporten har inte lett till bedömningen att man bör avstå från att utvidga lagens tillämpningsområde utan begränsning. De erfarenheter som har vunnits kan lätt överföras till KO:s arbete med konsumenttvister i ett vidare sammanhang. Noteras bör också att försökslagen utgör ett viktigt komplement till lagen om grupprättegångar som gäller utan begränsningar. I nuläget uppkommer situationer där KO, för tvister som inte avser finansiella tjänster, saknar alternativ till grupptalan. En utvidgning av försökslagen är ett led i att förbättra möjligheten till tvistlösning också på andra områden än finansiella tjänster.

Försökslagens bestämmelser om rättegångskostnader föreslås kvarstå oförändrade under den förlängda försöksperioden.

5.2 Kriterierna för lagens tillämpning

Regeringens förslag: Konsumentombudsmannen får biträda konsumenten som ombud om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas.

Rapportens förslag: KO föreslås få biträda konsumenten som ombud om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen, ett allmänt konsumentintresse eller en större grupp konsumenter eller om det annars finns särskilda skäl för det.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Hovrätten för Övre Norrland* konstaterar att i och med att de två omständigheterna, att en tvist rör en fråga som har allmänintresse för konsumenter eller har betydelse för en större grupp konsumenter, anges som självständiga rekvisit för när en tvist kan prövas så kan rekvisitet ”eller om det annars finns särskilda skäl för det” utgå då samma två omständigheter anges som exempel på dessa särskilda skäl. *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska Bankföreningen* menar att det är svårt att definiera begreppet allmänt konsumentintresse och ifrågasätter det tolkningsutrymme KO ges.

Skälen för regeringens förslag: Försökslagens främsta syfte är att stärka rättsbildningen på konsumentområdet och med utvidgningen av lagens tillämpningsområde utöver finansiella tjänster ökar förutsättningarna för KO att bidra till praxisbildning.

I utredningsrapporten har en studie gjorts av de ansökningar KO prövat och denna har visat att en viss osäkerhet när det gäller att bestämma om det funnits särskilda skäl eller inte kan ha bidragit till att försökslagen kommit att tillämpas i förhållandevis få fall. Utredaren finner att ett tydliggörande av när lagen är tillämplig bör ske.

Även i fall där tvisten inte primärt bidrar till en ökad prejudikatbildning på konsumentområdet kan det vara av värde för det allmänna konsumentintresset att tvisten prövas.

Ett allmänt konsumentintresse kan anses föreligga i fall då tvisten är av betydelse för en större grupp konsumenter. Medverkan av KO i en konsumenttvist kan i sådana fall vara motiverad, exempelvis där konsumenterna kan antas lida en skada till följd av att en näringsidkare i civilrättsligt hänseende inte följer en dom där KO har vunnit en talan vid Marknadsdomstolen om oskäliga avtalsvillkor eller där likartade skador på grund av vilseledande marknadsföring drabbar en grupp konsumenter.

Det är viktigt att understryka att lagens syfte inte är att stödja en enskild konsument med en talan i domstol rörande en tvist som inte upp bärs av något större allmänintresse från konsumentsynpunkt. En sådan ordning skulle heller inte ligga i linje med KO:s uppdrag. Stöd i en enskild tvist kan först tänkas bli aktuell i fall där tvisten innehåller element av sådan karaktär att ett allmänt konsumentintresse kan anses föreligga eller där en dom skulle vara av betydelse för rättsbildningen på konsumentområdet. Genom den föreslagna ändringen av försökslagen sker ett förtydligande på denna punkt.

Det är KO:s sak att bedöma om det finns ett allmänintresse grundat på starka konsumentskyddsskäl som motiverar KO:s biträde i tvisten. Det är

regeringens uppfattning att KO, trots att begreppet ett allmänt konsumentintresse är svårdefinierat, efter en självständig bedömning kan göra ett adekvat ställningstagande när ett sådant intresse föreligger.

Genom preciseringen att försökslagen, vid sidan av fallet där tvisten är av betydelse för rättstillämpningen, är tillämplig där det annars föreligger ett allmänt konsumentintresse täcks såsom framgått situationen att tvisten omfattar ”en större grupp konsumenter”. Beträffande utredarens förslag att i lagtexten även ange ”eller om det annars finns skäl för det” anser regeringen att detta inte är nödvändigt när dessa skäl motsvarar just fall som inryms i ärenden av betydelse för en större grupp konsumenter eller där det föreligger ett allmänt konsumentintresse.

Den föreslagna lagändringen med en precisering av när KO kan medverka i konsumenttvister med stöd av lagen ligger enligt regeringens bedömning väl i linje såväl med lagens målsättning att främja prejudikatbildningen på konsumentområdet och uppnå att näringsidkare efter ett avgörande till konsumentens förmån också vidtar rättelse gentemot andra konsumenter, som med de viktiga effekter lagen har att uppnå en ökad medvetenhet om konsumentskydd och konsumentskyddande civilrättslig lagstiftning hos både konsumenter och näringsidkare. Lagen utgör ett komplement till den verksamhet som bedrivs av Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå, Konsumenternas elrådgivningsbyrå och av ARN.

5.3 Försöksperiodens längd

Regeringens förslag: Giltighetstiden för lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister förlängs från utgången av 2006 till utgången av 2011.

Rapportens förslag: Försökstiden bör bestämmas till två år och fortsatt utredning om lagens eventuella permanentning bör inledas.

Remissinstanserna: *Statskontoret* konstaterar att en försökstid om två år torde vara för kort för att kunna samla underlag för en utvärdering som rör hela konsumentområdet. *KO* menar att en längre tid än två år krävs för att kunna se mätbara resultat av verksamheten och få fram praxis. *Sveriges Aktiesparares Riksförbund* föreslår att försökstiden bestäms till fem år utom för finansiella tjänster där man önskar se att lagen permanentas.

Skälen för regeringens förslag: Med anledning av de ändringar som föreslås genomföras i lagens tillämpningsområde gör regeringen bedömningen att lagen bör fortsätta att vara av försökskaraktär. Försökstiden för en förlängd lag med utvidgat tillämpningsområde bör i enlighet med vad som har anförts av några remissinstanser inte vara för kort. Regeringen föreslår att den bör sträcka sig till utgången av 2011.

Under en försöksperiod om fem år kan erfarenheter vinnas som ger ett relevant underlag för en utvärdering som kan inledas i god tid innan försöksverksamhetens slut. Att redan nu inleda en utredning om försöksverksamheten, såsom förordats i vissa remissvar, eller dess

eventuella permanentning, såsom föreslås i utredningsrapporten, är för tidigt.

6 Ikraftträdande och konsekvenser

6.1 Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

6.2 Kostnader och andra konsekvenser av förslagen

Förslagen kommer inte att medföra några konsekvenser för statsbudgeten.

Av utredningsrapporten framgår att arbetet med försöksverksamheten i genomsnitt sysselsatt en kvalificerad handläggare på Konsumentverket/KO på heltid. Med en utvidgad försöksverksamhet gör regeringen bedömningen att det ökade resursbehovet kan komma att uppgå till en personalförstärkning i form av ytterligare en kvalificerad jurist. Vissa ytterligare utredningsinsatser som kan behövas torde kunna utföras av befintlig handläggarpersonal inom ramen för deras ordinarie arbetsuppgifter. Konsumentverket/KO tar ställning till hur många ärenden som man avser att driva årligen och kan därmed göra en avvägning mellan å ena sidan antalet inkomna ärenden där en prövning skulle vara av betydelse för rättstillämpningen eller där det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas och å andra sidan den allmänna arbetsbördan på myndigheten.

De ökade kostnader för KO:s verksamhet som förslaget leder till finansieras av de medel som anslagits till Konsumentverket.

Det finns anledning att anta att det kommer att inträffa endast en mycket måttlig ökning av de rättegångskostnader för staten som kan följa av att antalet mål i allmän domstol blir något fler på grund av KO:s utvidgade mandat. I utredningsrapporten konstateras att det är svårt att uppskatta de rättegångskostnader för staten som skulle uppkomma vid en utvidgning då det inte är lätt att beräkna hur många domstolstvister som KO kommer att delta i och hur många av fallen som kommer att föras till överinstans. De slutliga kostnaderna i detta hänseende är också beroende av utgången i de enskilda målen.

Stockholms tingsrätt delar i sitt remissvar utredarens uppfattning att förslaget för domstolarnas del kommer att ha marginell betydelse såväl för måltillströmningen som ur kostnadshänseende.

7. Författningskommentar

2 §

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om Konsumentombudsmannens (KO) medverkan i tvister.

Förslaget innebär jämfört med paragrafens tidigare lydelse en utvidgning av försökslagens tillämpningsområde samt ett tydliggörande av i vilka fall, vid sidan om situationen där tvisten är av betydelse för rättstillämpningen, som KO kan medverka som ombud med stöd av lagen. I övrigt innebär inte förslaget någon ändring i förhållande till nuvarande ordning.

Försöksverksamheten har varit begränsad till tvister som gäller finansiella tjänster. Genom förslaget utvidgas lagen till att gälla även andra sakområden, utan inskränkning. Detta möjliggör ingripanden på områden där konsumentproblem under försöksperioden uppstår. Särskilt på området regelreformerade marknader torde lagen kunna bli ett instrument för att skärpa rättstillämpningen. Då lagen om grupprättegång gäller utan begränsning till något speciellt sakområde innebär förslaget att KO ges ett alternativ till grupptalan även i fall som inte rör finansiella tjänster och där prövning genom enskild tvist är ett lämpligare tillvägagångssätt.

Förslaget innebär att KO får biträda konsumenten inte endast när tvisten är av betydelse för rättstillämpningen utan även då tvisten annars är av betydelse för ett allmänt konsumentintresse. De två förutsättningarna gäller oberoende av varandra, men torde i praktiken ofta sammanfalla.

Att tvisten är av betydelse för ett allmänt konsumentintresse bedöms täcka alla de fall som nu fallit under begreppet ”särskilda skäl”. Ett sådant allmänt konsumentintresse befinns föreligga när det är av betydelse för en större grupp konsumenter att tvisten prövas. Så kan vara fallet när en konsument kan antas lida skada till följd av att en näringsidkare i civilrättsligt hänseende inte följer en dom där KO vunnit en talan vid Marknadsdomstolen om oskäligen avtalsvillkor eller där likartade skador på grund av vilseledande marknadsföring drabbar en grupp konsumenter.

Försökslagen och lagen om grupprättegång kompletterar varandra och KO ges en möjlighet att välja det instrument som är mest effektivt och lämpligt i det enskilda fallet. Försökslagen kan i vissa fall vara att föredra när KO skall medverka i en konsumenttvist som rör en större eller mindre grupp konsumenter och där det föreligger ett allmänt konsumentintresse att få tvisten prövad.

Om en tvist har stor ekonomisk betydelse eller inte är inte en omständighet som skall ha självständig betydelse. Lagens syfte är inte att stödja en enskild konsument i domstol rörande en tvist som inte uppbärs

av något större allmänintresse från konsumentsynpunkt eller där en prejudicerande dom skulle vara av betydelse för rättsbildningen på konsumentområdet. Genom ändringen i lagtexten görs ett tydliggörande på denna punkt.

Det är KO som beslutar om sitt biträde enligt lagen och ensam prövar om de i paragrafen angivna förutsättningarna är uppfyllda.

Bilaga 1: Sammanfattning av utredningsrapporten

KO:s medverkan vid vissa konsumenttvister

Erfarenheter av försökslagens tillämpning

Den utvärdering av lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister (försökslagen) som utredningen haft till uppgift att utföra har tagit sin utgångspunkt i hur lagen tillämpats.

Det främsta syftet med lagen – att stärka rättsbildningen på konsumentområdet – kan knappast anses ha uppfyllts, om man därmed menar ett resultat som uppnåtts genom tillkomsten av ett försvarligt antal domstolsavgöranden som har prejudikatvärde. Det finns hittills endast två avgöranden av tingsrätt (varav det ena har formen av en stadfäst förlikning) där Konsumentombudsmannen (KO) medverkat som ombud för konsumenten. Även om försöksverksamheten begränsats till att avse endast finansiella tjänster, har emellertid detta förhållande i sig inte varit avgörande för att antalet domstolsavgöranden blivit så begränsat. I stället har den omständigheten att parterna nästan alltid förlikts eller att näringsidkaren medgett konsumentens anspråk varit den dominerande orsaken till att tvistefrågan inte avgjorts av domstol i flera fall än de nämnda.

Perspektivet bör vidgas utöver aspekten att det skall röra sig om ett mer eller mindre renodlat prejudikatvärde för att KO skall anse sig kunna bistå en konsument. Fokus läggs därvid på en bedömning av hur KO tillämpat lagen när det *annars* funnits *särskilda skäl* för det, dvs. i de andra fall då tvistefrågan inte ansetts vara sådan att en prövning av den skulle leda till ett resultat som stärker rättsbildningen på konsumentområdet.

Totalt har KO hittills i ett drygt trettiotal fall bedömt att det funnits förutsättningar för att driva ett ärende till domstol och motparten underrättats om detta. Det framgår inte klart av beslutsdokumentationen om KO:s bedömning grundat sig på att det förelegat prejudikatskäl eller andra särskilda skäl för biståndet. Enligt KO har det i det övervägande antalet fall varit fråga om ett prejudikatintresse. Detta intresse har inte sällan sammanfallit med ett intresse som varit starkt relaterat till ett allmänt konsumentintresse att få en tvistefråga prövad av domstol. När en större grupp konsumenter berörts av en tvistefråga som aktualiserats i ett enskilt fall har detta ofta setts som principiellt intressant. Det har framkommit att KO står ganska fri att avgöra när särskilda skäl kan anses finnas.

Även om KO har förklarat att det inte är lagens utformning av dess kriterier för tillämpningen som verkat begränsande för möjligheterna till initiativ utan detta snarare berott på bristande resurser har det dock konstaterats, bl.a. i brist på vägledande förarbetsuttalanden i saken, att en viss osäkerhet råder om vad de särskilda skälen skall anses innefatta. Det är naturligtvis en väsentlig fördel för den tillämpande myndigheten, KO, att förutsättningarna för lagtillämpningen inte snävas in omotiverat mycket; det rör sig ju här om ett förfarande med ansökningar från

enskilda som prövas av KO mot bakgrund av restriktiva kriterier för bifall där KO – med beaktande av tillgängliga resurser etc. – måste ges ganska fria händer att avgöra när särskilda skäl för bistånd kan anses vara för handen. Oavsett detta, har det visat sig finnas tillräckliga skäl att försöka precisera kriterierna för lagens tillämpning i syfte att ge bättre och tydligare vägledning.

Kriterierna för lagens tillämpning preciseras på så sätt att det, förutom *tvistens betydelse för rättstillämpningen* som grund för ett initiativ av KO, läggs till *tvistens betydelse för något allmänt konsumentintresse eller för en större grupp av konsumenter*.

Utvidgning av försökslagen

Försökslagen har ansetts medföra vissa andra effekter som varit gynnsamma för konsumentskyddet. Tillämpningen av lagen har nämligen visat sig leda till ökad medvetenhet om konsumentskydd och konsumentskyddande civilrättslig lagstiftning både hos konsumenter och näringsidkare och kompletterar den verksamhet som bedrivs av rådgivningsbyråerna för bank- och försäkringsfrågor eller av Allmänna reklamationsnämnden (ARN), särskilt i de fall då ARN inte prövar en konsumenttvist, t.ex. en sådan som avser en livförsäkring.

Det har under utredningsarbetet inte uttryckts något önskemål om att slopa försökslagen; ett större stöd än tidigare för att den tvärtom bör behållas tills vidare har framkommit med tanke främst på den nya lagstiftning som införts eller som kommer att införas. Det understryks av de fördelar som följer av att försökslagen kompletterar den nya lagen (2002:599) om grupprättegång. KO ges härmed möjlighet att – beroende på omständigheterna i varje tvistefall – bedöma vilket medel som lämpligen bör användas för det rättsliga initiativet, dvs. antingen pilotmålsmetoden eller grupp-talanmetoden. Vidare anses att den nya lag om finansiell rådgivning som trädde i kraft den 1 juli 2004 sannolikt kan ge upphov till tvistefrågor som lämpar sig för en talan av KO som biträde med stöd av försökslagen.

Det föreslås, att den aktuella verksamheten under alla förhållanden får fortsätta och, i vart fall under ett par år framåt, får behålla sin karaktär av försöksverksamhet.

I utredningsuppdraget har också ingått att analysera huruvida KO:s rätt att biträda konsumenter bör utvidgas att gälla även andra tvister än sådana som rör finansiella tjänster.

Av förarbetena till försökslagen framgår att det var uteslutande lämplighets-skäl och angelägenheten av att snabbt komma igång med försöksverksamheten som ledde till att den inskränktes till att omfatta endast de finansiella tjänsterna. Principiellt sett uttalades dock att det fanns starka skäl för införandet av en verksamhet utan begränsningar men de fick ge vika.

Utvärderingen av lagen och dess tillämpning har inte gett ett resultat som leder till bedömningen att man bör avstå från att utvidga lagens tillämpningsområde. De erfarenheter som vunnits kan lätt överföras till ett arbete av KO med konsumenttvister i ett vidare sammanhang. Mot bakgrund av de positiva följd effekter som enbart förekomsten av försökslagen visat sig medföra görs bedömningen att en utvidgning av

tillämpningsområdet sannolikt kan komma att stärka konsumentskyddet ytterligare.

Erfarenheterna från Finland är odelat positiva av den motsvarande lagen där. Att denna inte har några begränsningar i fråga om sakområden har lett till att ett betydligt större antal tvister med KO som konsumentens ombud har förekommit vid tingsrätt och i hovrätt i Finland än vad som visat sig vara möjligt att föra fram i Sverige. Det viktigaste syftet med det slag av lag som är gemensam i Sverige och Finland, nämligen att få fram domstolsavgöranden som har betydelse för rättstillämpningen och det allmänna konsumentintresset, nås givetvis bäst om lagen gäller oinskränkt som den gör i Finland.

Genom att försökslagen förutsätts vara ett viktigt komplement till den nya lagen om grupprättegång bör det rimligen ges gynnsammare förutsättningar för KO att medverka till att konsumenternas civilrättsliga skydd och intressen stärks ytterligare, om KO har två vägar att välja mellan när det gäller det processrättsliga initiativet.

Övervägandena leder till ett förslag att försökslagens tillämpningsområde utvidgas utan några begränsningar. Tanken på att begränsa detta område har avvisats, eftersom svårigheterna har bedömts vara alltför stora för att kunna göra väl avvägda avgränsningar av sakområden. Bedömningen görs att det är lämpligast att det är KO:s sak att ytterst avgöra när en ansökan enligt lagen bör bifallas mot bakgrund av gällande kriterier för vad som krävs för ett sådant bifall.

Ingen ändring föreslås beträffande gällande regler för hur ansvaret för rättegångskostnader fördelas.

Den föreslagna utvidgningen av lagens tillämpningsområde bedöms medföra en mycket måttlig kostnad för det allmänna bestående av ett behov att tillföra Konsumentverket en viss resursförstärkning i form av ytterligare en tjänst i form av en kvalificerad jurist, allt under förutsättningen att nuvarande ambitionsnivå hålls på en oförändrad nivå.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för små företags villkor.

Enligt förslaget bör försökslagen gälla i ytterligare två år räknat från den 1 januari 2005.

Fortsatt utredning om permanentning av verksamheten bör inledas.

Bilaga 2: Utredningsrapportens författningsförslag

2 §

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare, *som gäller en finansiell tjänst*, får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns särskilda skäl för det.

I en tvist mellan en konsument och en näringsidkare får Konsumentombudsmannen biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och kronofogdemyndighet om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen, *ett allmänt konsumentintresse eller en större grupp konsumenter* eller om det annars finns särskilda skäl för det.

Denna lag träder i kraft den 1 december 1997 och gäller till utgången av december månad 2004.

Lagen tillämpas även på ärenden i vilka Konsumentombudsmannen beslutat om sitt biträde före utgången av december månad 2004.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005 och gäller till utgången av december månad 2006.

Lagen tillämpas även på ärenden i vilka Konsumentombudsmannen beslutat om sitt biträde före utgången av december månad 2006.

Bilaga 3: Förteckning över remissinstanser

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att avge synpunkter på utredningsrapporten KO:s medverkan vid vissa konsumenttvister.

Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Domstolsverket, Rättshjälpsmyndigheten, Finansinspektionen, Statskontoret, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Marknadsdomstolen, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Konkurrensverket, Sveriges advokatsamfund, Finansbolagens förening, Fondbolagens förening, Fondhandlarnas förening, Fristående Sparbankers Riksförbund, Företagarnas Riksorganisation, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå, Landsorganisationen i Sverige (LO), Näringslivets nämnd för regelgranskning (NNR), Svensk Handel, Svenska Bankföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges Konsumenter i Samverkan, Sveriges Konsumentråd, Sveriges konsumentvägledares förening, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).