

# Konsumentombudsmannen – en översyn



# Till Integrations- och jämsällldhetsdepartementet

I oktober 2008 fick jag i uppdrag att undersöka om det nuvarande kravet på att Konsumentombudsmannen (KO) och generaldirektören för Konsumentverket ska vara jurist är befogat. I uppdraget ingick att analysera dels omständigheter som talar för och emot att chefen och generaldirektören för Konsumentverket samtidigt är KO, dels konsekvenserna av en ordning där KO-funktionen helt och hållet uppgår i Konsumentverket.

I promemorian analyseras fyra olika alternativa lösningar till den nuvarande ordningen liksom ekonomiska konsekvenser och lagändringar.

Stockholm i januari 2009

Håkan Sandesjö



# Innehåll

<b>Konsumentombudsmannen – en översyn .....</b>	<b>1</b>
<b>Till Integrations- och jämställdhetsdepartementet .....</b>	<b>3</b>
<b>Innehåll .....</b>	<b>5</b>
<b>Sammanfattning.....</b>	<b>11</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>15</b>
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. ....	15
2. Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297) .....	15
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.....	16
4. Förslag till lag om ändring av tobakslagen (1993:581) .....	16
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden .....	16
6. Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844).....	17

7.	Förslag till lag om ändring av lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister .....	17
8.	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:484) om franchisegivares informationsskyldighet .....	18
9.	Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486) .....	18
10.	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000) .....	19
<b>1</b>	<b>Promemorian .....</b>	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>Konsumentombudsmannen och Konsumentverket .....</b>	<b>23</b>
2.1	Inledning.....	23
2.2	KO:s tillkomst.....	24
2.3	Sammanslagningen av KO och Konsumentverket.....	26
<b>3</b>	<b>Riksdagsbehandling av frågan om behörighetskravet för KO och Konsumentverkets/KO:s organisation efter 1976.....</b>	<b>33</b>
3.1	Departementspromemorian: Konsumentombudsmannens ställning (Ds Fi 1983:2) .....	33
3.2	Prop. 1992/93:33, Märkning av textilier .....	37
3.3	Lagutskottets betänkande 1992/93:LU12, Märkning av textilier .....	38
3.4	Prop. 1994/95:16, Den framtida konsumentpolitiken (återkallad genom Skr. 1994/95:30) .....	39

3.5	Lagutskottets betänkande 1994/95:LU3, Konsumentpolitikens mål och inriktning, m.m. ....	40
3.6	Lagutskottets betänkande 1996/97:LU13, Konsumentpolitiska frågor .....	40
3.7	SOU 2000:29, Starka konsumenter i en gränslös värld .....	41
3.8	Prop. 2000/01:135, Handlingsplan för konsumentpolitiken.....	44
3.9	Prop. 2003/04:38, En ny prisinformationslag m.m.....	46
3.10	Lagutskottets betänkande 2003/04:LU21, En ny prisinformationslag m.m. ....	48
3.11	Lagutskottets betänkande 2005/06:LU3, Konsumentpolitikens mål och inriktning .....	49
<b>4</b>	<b>Konsumentverket/KO i dag .....</b>	<b>55</b>
4.1	Konsumentverkets instruktion .....	55
4.2	Konsumentverkets organisation och uppdrag .....	57
4.3	Lagstiftning som berör Konsumentverket/KO .....	57
4.4	Konsumentverkets och KO:s ärendehandläggning .....	60
<b>5</b>	<b>Konkurrenslagstiftning – en jämförelse .....</b>	<b>63</b>
<b>6</b>	<b>Utgångspunkter för analysen .....</b>	<b>67</b>
<b>7</b>	<b>Behörighetskravet för Konsumentombudsmannen (KO) .....</b>	<b>69</b>
7.1	Inledning.....	69
7.2	Tidigare redovisade skäl för och emot juristkravet.....	69

7.3	Diskussion/analys .....	71
<b>8</b>	<b>Konsumentverkets GD som Konsumentombudsman (KO).....</b>	<b>75</b>
8.1	Inledning.....	75
8.2	Tidigare argumentering.....	75
8.3	Diskussion/analys .....	77
<b>9</b>	<b>Konsumentverkets/KO:s organisation .....</b>	<b>81</b>
9.1	Inledning.....	81
9.2	Olika alternativa lösningar – utgångspunkter .....	81
9.3	Alternativ 1 - Konsumentombudsmannen leder personligen KO-sekretariatet och är organisatoriskt underställd chefen för Konsumentverket .....	82
9.4	Alternativ 2 - Konsumentombudsmannen bildar en egen myndighet men med gemensam administration och utredningskapacitet med Konsumentverket .....	85
9.5	Alternativ 3 - Konsumentombudsmannen bildar en självständig myndighet utan formell bindning till Konsumentverket.....	87
<b>10</b>	<b>Ett fjärde alternativ.....</b>	<b>89</b>
<b>11</b>	<b>Lagändringar och ekonomiska konsekvenser avseende alternativen 1-4 .....</b>	<b>95</b>
<b>12</b>	<b>Överväganden och förslag.....</b>	<b>97</b>



<b>13</b>	<b>Föreskriftsrätt om näringsidkares skyldighet att ersätta KO för provtagning m.m. ....</b>	<b>103</b>
<b>14</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....</b>	<b>105</b>



# Sammanfattning

Konsumentombudsmannen (KO) inrättades 1971 med uppgift att svara för tillsynen av lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring och oskäliga avtalsvillkor. KO för bl.a. talan om förbud eller andra åtgärder inför Marknadsdomstolen. Enligt 11 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. ska KO vara jurist.

När Konsumentverket och KO år 1976 slogs samman förenades befattningen som KO och befattningen som chef för Konsumentverket. En bestämmelse med denna innebörd finns numera i 11 § förordningen (2007:1139) med instruktion för Konsumentverket. Denna ordning medför att juristkravet för KO i lagen om marknadsdomstol också omfattar Konsumentverkets generaldirektör.

Frågan om behörighetskravet för KO har varit föremål för riksdagsbehandling flera gånger. I samband med riksdagens behandling av prop. 2005/06:105 *Trygga konsumenter – Konsumentpolitikens mål och inriktning* beslutade riksdagen att tillkännage för regeringen som sin mening att frågan om behörighetskraven för KO ska utredas (bet. 2005/06:LU33). Lagutskottet uttalade även att tiden var mogen för en förnyad prövning av nuvarande ordning där generaldirektören för Konsumentverket samtidigt är KO.

I denna promemoria behandlas frågan om behörighetskravet beträffande KO, och därmed också chefen för Konsumentverket, är befogat. Vidare görs en analys av de

omständigheter som talar för och emot att chefen för Konsumentverket samtidigt är KO.

I promemorian dras slutsatsen att behörighetskravet för KO alltjämt är motiverat såsom verksamheten är organiserad i dag. Under alla omständigheter är det nödvändigt att den eller de som förbereder, planerar och genomför domstolsprocesser för KO har kvalificerad juridisk erfarenhet. Vidare görs den bedömningen att de båda uppdragen som chef för Konsumentverket och KO bör separeras. Uppdraget som chef för Konsumentverket är betydligt mer vidsträckt än uppdraget som KO. För andra uppgifter än som direkt faller på KO finns inte samma behov av juristkompetens. För att upprätthålla rollen som myndighetschef är det av större betydelse att det finns kvalificerade ledaregenskaper och erfarenhet från samverkan och samspel med andra myndigheter, organisationer och företag.

I promemorian analyseras tre olika organisationsmodeller som samtliga utgår från att personalunionen mellan chefen för Konsumentverket och KO upplöses och att juristkravet för KO behålls. De tre alternativen är följande:

- Konsumentombudsmannen leder personligen KO-sekretariatet och är organisatoriskt underställd chefen för Konsumentverket.
- Konsumentombudsmannen bildar en egen myndighet men med gemensam administration och utredningskapacitet med Konsumentverket.
- Konsumentombudsmannen bildar en självständig myndighet utan formell bindning till Konsumentverket.

Vidare analyseras konsekvenserna av en ordning där KO-funktionen helt och hållet uppgår i Konsumentverket. Till skillnad från de tre alternativa organisationsmodellerna utgår detta alternativet från att KO-ämbetet slopas och därmed också juristkravet samt att chefen för Konsumentverket även formellt får det övergripande ansvaret för de frågor som i dag ligger på KO.

I ett avslutande avsnitt vägs de olika alternativen mot varandra och den nuvarande ordningen (status quo).

En uppdelning i två separata myndigheter anses inte kunna förordas, främst på grund av att det skulle innebära en återgång till den situation som gällde före sammanslagningen 1976.

Av främst principiella skäl förordas inte heller en lösning som innebär att KO blir underställd chefen för Konsumentverket.

De två kvarstående alternativen, att KO-funktionen helt och hållet uppgår i Konsumentverket respektive status quo, är till sin struktur mycket lika. Den nuvarande organisationen skulle kunna behållas helt intakt även om KO-funktionen försvinner. Enda skillnaden blir att chefen för rättsavdelningen inte längre är ställföreträdande KO och att KO-sekretariatet får ges en annan benämning, t.ex. processenheten.

Vid avvägningen mellan de båda alternativen förordas alternativet att KO-funktionen helt uppgår i Konsumentverket. Med denna organisationsmodell kommer man tillrätta med kritiken mot den nuvarande ordningen. Även om varumärket KO därmed går förlorat görs den bedömningen att ett enda varumärke – Konsumentverket – rimligtvis borde vara tillräckligt och sannolikt kunna leda till större tydlighet för konsumenter och andra som berörs av myndighetens verksamhet.

Förslaget innebär vissa lagändringar och ändring av Konsumentverkets instruktion. Vissa kostnader kommer att uppstå när det gäller den förändrade benämningen på myndigheten, men i övrigt torde förslaget inte leda till ökade kostnader.

I promemorian föreslås vidare att bemyndigandet i 46 § andra stycket marknadsföringslagen (2008:486) för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om näringsidkares skyldighet att ersätta KO för provtagning och undersökning av prov tas bort.



# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

*dels* att 11 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 11 § ska utgå,

*dels* att i 14 och 18 §§ ordet "Konsumentombudsmannen" ska bytas ut mot "Konsumentverket",

*dels* att i 14 § ordet "han" ska bytas ut mot "verket".

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

## **2. Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)**

Härigenom föreskrivs i fråga om luftfartslagen (1957:297) att i 9 kap. 12 och 13 §§ ordet "Konsumentombudsmannen" ska bytas ut mot "Konsumentverket".

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

**3. Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. att i 4 § ordet "Konsumentombudsmannen" ska bytas ut mot "Konsumentverket".

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

**4. Förslag till lag om ändring av tobakslagen (1993:581)**

Härigenom föreskrivs i fråga om tobakslagen (1993:581) att i 19 § ordet "Konsumentombudsmannen" i olika böjningsformer ska bytas ut mot "Konsumentverket" i motsvarande form.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

**5. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden



att i 1 a, 4, 7–9 §§ ordet ”Konsumentombudsmannen” i olika böjningsformer ska bytas ut mot ”Konsumentverket” i motsvarande form.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

## **6. Förslag till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)**

Härigenom föreskrivs i fråga om radio- och TV-lagen (1996:844) att i 9 kap. 2, 7 och 8 §§, 10 kap. 9 § samt 13 kap. 3 § ordet ”Konsumentombudsmannen” ska bytas ut mot ”Konsumentverket”.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

## **7. Förslag till lag om ändring av 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 i 1–7 §§ ordet ”Konsumentombudsmannen” i olika böjningsformer ska bytas ut mot ”Konsumentverket” i motsvarande form,

*dels* att lagens rubrik ska ha följande lydelse,

*dels* att i övergångsbestämmelserna ordet ”Konsumentombudsmannen” ska bytas ut mot ”Konsumentverket”.

Lag (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentverket i vissa tvister

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011. I pågående ärenden i vilka biträde lämnas av Konsumentombudsmannen, ska efter ikraftträdandet i stället Konsumentverket biträda den enskilde.

## **8. Förslag till lag om ändring i lagen (2006:484) om franchisegivares informationsskyldighet**

Härigenom föreskrivs i fråga om lag om ändring i lagen (2006:484) om franchisegivares informationsskyldighet i 5 § ordet ”Konsumentombudsmannen” ska bytas ut mot ”Konsumentverket”.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

## **9. Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)**

Härigenom föreskrivs i fråga om marknadsföringslagen (2008:486)

*dels* att i 2, 28, 42–45, 47–49, 61, 65 och 66 §§ ordet ”Konsumentombudsmannen” i olika börjningsformer ska bytas ut mot ”Konsumentverket” i motsvarande form,

*dels* att i 61 § ordet ”ombudsmannen” ska bytas ut mot ”verket”,

*dels* att 46 och 51 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Konsumentombudsmannen*

46 §

*Konsumentverket får lämna*

får lämna ersättning för sådana varuprover och liknande som avses i 42 och 43 §§ om det finns särskilda skäl för det.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en näringsidkare att ersätta Konsumentombudsmannens kostnader för provtagning och undersökning av prov i fall som avses i 43 §.*

ersättning för sådana varuprover och liknande som avses i 42 och 43 §§ om det finns särskilda skäl för det.

#### 51 §

*Konsumentombudsmannens beslut enligt 42-44 §§ samt om vitesföreläggande efter en sådan uppmaning överklagas hos Stockholms tingsrätt. Detsamma gäller beslut om ersättning enligt 46 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av nämnda paragraf.*

*Konsumentverkets beslut enligt 42-44 §§ samt om vitesföreläggande efter en sådan uppmaning överklagas hos Stockholms tingsrätt. Detsamma gäller beslut om ersättning enligt 46 §.*

## 10. Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:000) att i 33 kap. 4 § ordet ”Konsumentombudsmannen” ska bytas ut mot ”Konsumentverket”.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.



# 1 Promemorian

Enligt 11 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. ska Konsumentombudsmannen (KO) vara jurist. När Konsumentverket och KO år 1976 slogs samman förenades befattningen som KO och befattningen som chef för Konsumentverket. Denna ordning medför att juristkravet för KO i lagen om marknadsdomstol också omfattar Konsumentverkets generaldirektör.

I samband med riksdagens behandling av prop. 2005/06:105 *Trygga konsumenter – Konsumentpolitikens mål och inriktning* beslutade riksdagen att tillkännage för regeringen som sin mening att frågan om behörighetskraven för KO ska utredas (bet. 2005/06:LU33). Lagutskottet uttalade även att tiden var mogen för en förnyad prövning av nuvarande ordning där generaldirektören för Konsumentverket samtidigt är KO.

I denna promemoria behandlas frågan om behörighetskravet beträffande KO, och därmed också chefen för Konsumentverket, är befogat. Vidare görs en analys av de omständigheter som talar för och emot att chefen för Konsumentverket samtidigt är KO.

I promemorian analyseras tre olika organisationsmodeller som samtliga utgår från att personalunionen mellan chefen för Konsumentverket och KO upplöses och att juristkravet för KO behålls. Vidare analyseras konsekvenserna av en ordning där KO-funktionen helt och hållet uppgår i Konsumentverket. Till skillnad från de tre alternativa organisationsmodellerna utgår detta alternativet från att KO-ämbetet slopas och därmed också

juristkravet samt att chefen för Konsumentverket även formellt får det övergripande ansvaret för de frågor som i dag ligger på KO.

## 2 Konsumentombudsmannen och Konsumentverket

### 2.1 Inledning

Verksamhet som har till syfte att stödja konsumenter har en lång tradition i Sverige. Redan i början av 1900-talet bedrevs sådan verksamhet av olika konsumentorganisationer. Först under 1940-talet bildades halv- eller helstatliga institutioner med konsumentstödjande uppgifter inriktade på att hjälpa hushållen att utnyttja sina resurser så väl som möjligt. Under senare delen av 1960-talet inleddes försök med lokal konsumentverksamhet samtidigt som nya statliga organ med konsumentpolitiska uppgifter bildades. Allmänna reklamationsnämnden kom till år 1968, och Konsumentombudsmannen (KO) och Marknadsrådet, nuvarande Marknadsdomstolen, inrättades år 1971. Året därefter blev Konsumentverket central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. År 1976 slogs Konsumentverket samman med KO, vilket bl.a. innebar att Konsumentverkets chef också blev KO.

I början av 1970-talet kom lagstiftning i allt högre grad till användning för att stärka konsumenternas ställning, både på marknadsrättens och civilrättens område. Den första marknadsrättsliga lagstiftningen var 1971 års lag om otillbörlig marknadsföring, som syftade till att förhindra otillbörliga marknadsföringsåtgärder mot konsumenter. Numera gäller marknadsföringslagen (2008:486). En annan marknadsrättslig

lagstiftning som kom till år 1971 var lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorlagen). Syftet med den lagen var att skydda konsumenterna mot oskäligen avtalsvillkor. En ny avtalsvillkorlag kom till år 1995, lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Den första hemförsäljningslagen infördes år 1971 i syfte att öka konsumentskyddet vid köp i samband med säljares hembesök. Genom lagen infördes s.k. ångerrätt. Numera gäller distans- och hemförsäljningslagen (2005:59).

Lagstiftningsarbetet på marknadsrättens och civilrättens område i syfte att stärka konsumenterna ställning har fortsatt. Bl.a. kan nämnas 1989 års produktsäkerhetslag (ersatt av produktsäkerhetslagen, 2004:451), konsumentköplagen (1990:932), konsumentkreditlagen (1992:830), lagen (1992:1672) om paketresor, lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet, lagen (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för privat bruk, lagen (1997:218) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende, lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter och prisinformationslagen (2004:347).

Medlemskapet i EU har också inneburit en förstärkning och utvidgning av konsumentskyddsarbetet.

## 2.2 KO:s tillkomst

KO tillkom i januari 1971 för att svara för tillsynen av lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring och oskäligen avtalsvillkor. Grunden för tillsynssystemet med KO som övervakande organ och Marknadsrådet (senare Marknadsdomstolen) som dömande instans för all marknadsrättslig lagstiftning på konsumentområdet presenterades i propositionen till 1971 års marknadsföringslag. Förslaget byggde på den organisation som redan fanns inom konkurrensbegränsningsområdet, där Näringsfrihetsrådet hade den dömande funktionen och Näringsfrihetsombudsmannen (NO) förde det allmännas talan inför rådet. I propositionen



anförde departementschefen bl.a. följande (prop. 1970:57 s. 60ff):

”Effekten av en ny lagstiftning är beroende av att man får övervakande och rättstillämpande specialorgan med tillräckliga resurser och tillräcklig auktoritet. Snabba avgöranden är ofta nödvändiga för att ingripanden mot en otillbörlig reklamkampanj eller annan marknadsföringsåtgärd ska få praktisk betydelse.

Efter samråd med chefen för handelsdepartementet har jag kommit till slutsatsen att nya materiella regler om reklam och marknadsföring för sin tillämpning kräver inrättande både av ett särskilt organ med uppgift att övervaka marknaden och beivra lagöverträdelser och av ett centralt organ med dömande funktioner. Det dömande organet bör vara sammansatt av representanter för staten, näringslivet och konsumenterna. Genom en sådan konstruktion kan garantier skapas för snabba beslut, enhetlig praxis och en rättstillämpning som omfattas med förtroende av alla berörda parter.

[---]

Den nyss antydda organisatoriska uppläggningsen med ett övervakande organ och ett särskilt centralt organ med dömande funktioner överensstämmer nära med den som f.n. finns på konkurrensbegränsningsområdet. Näringsfrihetsrådet har där den dömande funktionen och Näringsfrihetsombudsmannen för det allmänna talan hos rådet. Åtskilliga skäl talar för en sammankoppling mellan organisationen för administrering av konkurrensbegränsningslagstiftningen och den organisation som ska handha den nya generalklausulen mot otillbörlig reklam och marknadsföring. Ett skäl som jag särskilt vill peka på är att generalklausulen mot otillbörlig reklam och marknadsföring inte får tillämpas så att den kommer i konflikt med de principer som ligger bakom konkurrensbegränsningslagstiftningen. Samtidigt är det viktigt att inte konkurrensbegränsningslagstiftningens princip om fri konkurrens ges så stor räckvidd att den sanktionerar otillbörliga konkurrensmetoder.

Det effektivaste sättet att undvika konfliktrisker av olika slag är att helt samordna administrationen av de båda lagarna. Enligt min mening är det emellertid tillräckligt om den dömande funktionen förenas hos ett och samma organ. Övervakningsuppgiften sköts sannolikt effektivare om vartdera området får sin egen ombudsman.”

De formella behörighetskraven för KO diskuterades också inför inrättandet av KO-myndigheten. I propositionen (a.a., s. 169f) anförde departementschefen att det var nödvändigt att ombudsmannen hade juridisk utbildning och goda allmänna ekonomiska kunskaper. KO måste dessutom ha särskild insikt i marknadsföringsfrågor. Det ansågs dock inte lämpligt att varken för KO eller NO ställa upp krav på domarerfarenhet som ett oeftergivligt behörighetsvillkor. Det kunde inte bortses från att ett krav på domarerfarenhet på ett olämpligt sätt skulle kunna begränsa urvalet av lämpliga kandidater. Det enda behörighetsvillkoret skulle därför vara att ombudsmannen skulle vara lagfaren. Departementschefen tillade dock att han förutsatte ”att till de båda ämbetena inte kommer att utses andra personer än sådana som fyller mycket höga krav på allmänna juridiska kvalifikationer”. I 1971 års marknadsföringslag angavs att KO ska vara jurist.

### **2.3 Sammanslagningen av KO och Konsumentverket**

Konsumentverket och KO fördes 1976 samman till en gemensam organisation. Motivet var bl.a. att det fanns gränsdragningsproblem mellan de båda organisationerna och att den nya marknadsföringslagen ytterligare skulle förstärka risken för kompetenskonflikter och dubbelarbete. I propositionen (prop. 1975/76:34) till en ny marknadsföringslag (SFS 1975:1418) föreslog därför regeringen att myndigheterna skulle sammanföras till en gemensam organisation, benämnd Konsumentverket, där chefen också skulle vara Konsumentombudsman.

När det gällde tillsynen enligt den nya marknadsföringslagen ansåg regeringen (prop. 1975/76:159 s. 9f) att utrednings- och förhandlingsarbetet skulle bedrivas av det nya Konsumentverket. Ett viktigt inslag i Konsumentverkets arbete, och som skulle öka i betydelse, skulle bli att utfärda riktlinjer för företagens

marknadsföring och produktutformning som vägledning för Marknadsdomstolens avgöranden i enskilda ärenden. Dessa riktlinjer skulle normalt föregås av utredningsarbete inom verket. I övrigt skulle arbetet bestå i att övervaka företagens marknadsföring och ingripa vid behov. Liksom tidigare skulle förhandlingar och frivilliga lösningar komma i fråga i första hand. I viktigare fall skulle förbuds- eller informationsförelägganden av KO brukas för att befästa en nådd uppgörelse. Skulle företaget inte alls eller endast i begränsad utsträckning gå verket till mötes, eller vid behov av ett prejudicerande beslut, uppkom fråga om att föra ärendet till Marknadsdomstolen.

I sina överväganden att föra samman KO och Konsumentverket anförde departementschefen följande (prop. 1975/76:34 s. 114ff):

”Remissinstanserna anför synpunkter på de organisatoriska frågorna. Några av instanserna menar att KO bör anförtros hela administrationen av lagstiftningen med undantag för den dömande verksamheten medan Konsumentverkets uppgift bör vara att biträda med utredningsarbete. Flertalet instanser, däribland näringslivets intresseorganisationer, förordar i stället att en uppdelning sker så att Konsumentverket kommer att svara för utrednings- och förhandlingsarbete samt för utfärdandet av föreskrifter medan KO kommer att svara för tillsynen och föra att talan förs inför Marknadsdomstolen. Övriga instanser, bland dem de stora konsument- och löntagarorganisationerna, anser att Konsumentverket bör anförtros utrednings- och förhandlingsverksamheten samt tillsynen medan KO:s uppgift skulle vara att på föranstaltande av Konsumentverket väcka och föra talan inför Marknadsdomstolen.

För egen del har jag funnit att redan de gränsdragningsproblem, som den hittillsvarande verksamheten har fört med sig, motiverar en översyn av myndighetsorganisationen på detta område. Om de förslag som jag har fört fram i det föregående genomförs kommer risken för kompetenskonflikter och dubbelarbete att bli än mer framträdande. Jag har därför funnit skäl att närmare överväga den framtida organisationen på detta område.

Förslagen från några remissinstanser att KO skulle anförtros hela administrationen av den nya lagstiftningen medan

Konsumentverket skulle utföra det nödvändiga utredningsarbetet förutsätter att väsentliga delar av Konsumentverkets nuvarande uppgifter förs över till KO. Vidare kräver den, om dubbelarbete och kompetenskonflikter ska kunna undvikas, att verket frångår rätten att ta egna initiativ och att konsumentkontakterna helt fördes över till KO. Kritik kan anföras mot en sådan lösning. Jag vill erinra om att statsmakternas beslut i samband med tillskapandet av Konsumentverket var uttryck för en strävan att samordna viktiga konsumentpolitiska uppgifter. Konsumentverket fick sålunda den övergripande uppgiften att ta till vara konsumenternas intressen. Detta skulle ske bl.a. genom att på grundval av utredningsverksamhet m.m. påverka producenterna i en för konsumenterna gynnsam riktning. Den nu diskuterade lösningen skulle innebära att de vinster som samordningen har medfört skulle gå förlorade. Den angivna lösningen bör av dessa skäl inte komma i fråga.

Alternativet där Konsumentverket utreder och förhandlar samt utfärdar föreskrifter, medan en självständig KO svarar för tillsyn och för talan inför Marknadsdomstolen synes inte tillfredsställande lösa gränsdragningsproblemen. I tillsynsuppgiften ligger ju också uppdraget att, då missförhållanden upptäcks, söka åstadkomma rättelse på frivillig väg. Gränsen mellan de förhandlingar som då kan aktualiseras och dem som Konsumentverket ska utföra är inte klar. Resultatet kan tänkas bli att branschorganisationer och företagare kontaktas av båda myndigheterna i samma ärende. Härtill kommer att myndigheterna kan komma att vägledas av olika prioriteringsgrunder vid formuleringen av sina krav, vilka således kan skilja sig åt. En sådan ordning kan knappast godtas. Jag kan därför inte förorda en organisatorisk lösning av detta slag.

Med en ordning som innebär att KO:s uppgift enbart blir att på uppdrag av Konsumentverket föra talan i Marknadsdomstolen kommer man förbi flertalet av de invändningar som riktas mot de andra organisationslösningarna. Genom att alla uppgifter utom dem som direkt hänför sig till domstolsprövningen förs samman på en hand kan kompetenskonflikter och prioriteringsproblem undvikas. En sådan renodling av KO-ämbetets funktioner skulle emellertid leda till att vissa väsentliga värden i de nuvarande arbetsformerna gick förlorade. Den hittillsvarande kopplingen mellan uppgiften att föra talan inför Marknadsdomstolen och den bakomliggande utrednings- och förhandlingsverksamheten innebär inte bara att KO därigenom förvärvar stor kunskap och insikt i de enskilda ärendena. Den ger dessutom KO en direkt kontakt med konsumenterna och

företag, som är nödvändig för att han på ett meningsfullt sätt ska kunna företräda konsumenterna inför Marknadsdomstolen. En lösning bör sökas som bevarar och helst förstärker KO:s nuvarande kontakter med konsumenternas praktiska problem.

De olika krav som måste ställas på organisationen bör enligt min mening tillgodoses genom att verksamheten hos de båda myndigheterna förs samman till en organisation, förslagsvis benämnd Konsumentverket, som bör stå under ledning av en styrelse och där chefen tillika bör vara Konsumentombudsman. Härigenom möjliggörs avvägningar mellan de olika konsumentpolitiska medel som står till buds. En sådan lösning underlättar också konsumenters och företags kontakter med ansvarig konsumentpolitisk instans.

I sammanhanget uppkommer frågan om vilket förhållande som vid en sådan lösning bör råda mellan Konsumentombudsmannen och styrelsen. Det skulle enligt min mening vara olämpligt om styrelsen, som även fortsättningsvis bör innehålla företrädare för olika intressen, kunde utöva något inflytande över handläggningen av de enskilda ärendena som ska föras till Marknadsdomstolen. En sådan ordning skulle i viss mån kunna innebära ett föregripande av arbetet i Marknadsdomstolen, där ju också skilda intressen är företrädda. Bedömningen av om enskilda ärenden ska föras till Marknadsdomstolen och hur den närmare uppläggnings inför domstolen då ska vara bör därför lämpligen göras av Konsumentombudsmannen självständigt och under eget ansvar. Självfallet bör dock uppgiften att föra talan inför domstolen normalt kunna delegeras till underlydande tjänstemän.

De delar av Konsumentombudsmannens nuvarande verksamhet som utgörs av förhandlingar med branschorganisationer o.d. hänger däremot intimt samman med den allmänna utrednings- och förhandlingsverksamheten hos den nya organisationen. Viktiga frågor om inriktningen och omfattningen av denna verksamhet bör behandlas av styrelsen. Exempelvis bör styrelsen diskutera avvägningen mellan å ena sidan de resurser som avsätts för förhandlingsverksamhet m.m. och å andra sidan de insatser som görs för att föra upp ärenden i Marknadsdomstolen.”

I riksdagsbehandlingen av förslaget till ny marknadsföringslag behandlades en motion, där det hade framförts att befattningarna som chef för Konsumentverket respektive KO borde läggas på olika personer. Motionärerna ansåg att det var viktigt att KO:s funktioner inte helt vävdes in i verksorganisationen.

Näringsutskottet skrev dock i sitt betänkande (NU 1975/76:14, s. 28f) att en sammanslagning av Konsumentverket och KO-ämbetet var väl motiverad. Utskottet menade att de gränsdragningsproblem som redan förelåg mellan de båda myndigheterna ytterligare skulle accentueras om dessa bibehölls åtskilda efter den utbyggnad av den samlade verksamheten som hade föreslagits. För att samordningen skulle förverkligas fullt ut, och för att vad som hade vunnits genom KO-ämbetet i dess dåvarande form skulle bevaras, var det önskvärt att befattningen som KO förenades med befattningen som chef för det utökade Konsumentverket. Utskottet fann dessutom att övervägande skäl talade för att de uppgifter som avsåg KO-verksamheten borde hållas samman inom en särskild enhet. Riksdagen uttalade detta som sin mening (rskr. 1975/76:108).

En särskild organisationskommitté utarbetade ett förslag till en organisation. Regeringen anslöt sig till kommitténs förslag (prop. 1975/76:159, s. 26), vilket bl.a. innebar att en särskild KO-enhet skulle inrättas för i första hand de formella KO-funktionerna enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorlagen. Även om förhandlingsverksamheten normalt skulle ankomma på enheter inom verket menade kommittén att det i vissa frågor kunde vara ändamålsenligt att uppdra åt KO-sekretariatet att självständigt föra förhandlingar. En nära kontakt mellan sekretariatet och verkets s.k. sakenheter förutsattes.

I propositionen påpekades att KO skulle ha en självständig roll i förhållande till Konsumentverkets styrelse. Regeringen hänvisade till att statsmakternas beslut 1975 om den nya marknadsföringslagen (prop. 1975/76:34, NU 1975/76:14, rskr. 1975/76:108) innebar att bedömningen av om enskilda ärenden skulle föras till Marknadsdomstolen skulle göras av KO självständigt och under eget ansvar. Detta innebar, enligt departementschefen, att verkschefen/KO själv skulle ha det yttersta ansvaret för ett enskilt ärendes hantering när det gällde tillämpning av marknadsföringslagen eller avtalsvillkorlagen. Å andra sidan fick statsmakternas beslut anses innebära att styrelsen kunde ta ställning till sådana viktiga riktlinjer eller

branschöverenskommelser som i och för sig hängde samman med tillämpningen av lagstiftningen, men som inte avsåg enskilda fall. Denna gränsdragning utgjorde dock inget hinder för styrelsen att på grundval av ett avslutat enskilt ärende ta upp en mer principiell diskussion (prop. 1975/76:159 s. 25f).

Då regeringens proposition med förslag till organisation av Konsumentverket behandlades i riksdagen hade ytterligare en motion om myndighetschefens dubbla roll väckts. I motionen framfördes önskemål om att riksdagen skulle ompröva sitt tidigare beslut om att förena funktionerna som chef för Konsumentverket och som KO. Näringsutskottet hänvisade till den bedömning som tidigare gjorts och fann inte anledning att frånga sin uppfattning (NU 1975/76:63, s. 9f).





### 3 Riksdagsbehandling av frågan om behörighetskravet för KO och Konsumentverkets/KO:s organisation efter 1976

#### 3.1 Departementspromemorian: Konsumentombudsmannens ställning (Ds Fi 1983:2)

Med anledning av en riksdagsmotion gjorde Näringsutskottet en hemställan (NU 1980/81:50) om att KO-ämbetets relation till Konsumentverket borde tas upp till förnyad prövning. Utskottet ansåg att det var befogat att utreda frågan om en självständig KO-funktion och att erfarenheterna från den femårsperiod under vilken den nya ordningen hade gällt därvid borde utvärderas. Riksdagen beslutade 1981 i enlighet med vad utskottet anfört (rskr. 1980/81:408).

Med anledning av riksdagens uttalande tillsatte regeringen en utredare, som 1983 överlämnade betänkandet ”Konsumentombudsmannens ställning” (Ds Fi 1983:2).

Enligt regeringens direktiv skulle utredaren utgå från statsmakternas beslut 1972 om riktlinjer för konsumentpolitiken. Detta innebar att Konsumentverket var den centrala förvaltningsmyndigheten för konsumentfrågor med uppgift bl.a. att söka påverka producenter, marknadsförare och distributörer att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas

behov. KO:s uppgifter reglerades i t.ex. marknadsföringslagen, och denna lagstiftning skulle också utgöra en utgångspunkt för utredaren. I övrigt skulle utredaren förutsättningslöst pröva KO:s ställning i förhållande till Konsumentverket.

Utredaren utgick från två alternativa vägar för eventuella förändringar. Den ena siktade på att ytterligare integrera KO-funktionen i Konsumentverkets verksamhet, t.ex. genom att placera KO-sekretariatets personal inom verkets sakenheter. Det andra alternativet skulle innebära en mer självständig funktion, vilket måste utgå från att uppgifterna att vara generaldirektör respektive KO lades på olika personer. Utredaren övervägde de olika alternativen från två utgångspunkter – rättssäkerhet och effektivitet – och kom fram till följande slutsats.

Det ur effektivitetssynpunkt avgörande argumentet är enligt min mening att en ökad självständighet för KO måste leda till att Konsumentverket och KO stundom kommer till olika uppfattningar i sakfrågan, vilket medför

minskade möjligheter att effektivt företräda konsumentintresset. Jag anser därför att effektivitetsskäl talar för att det bör finnas endast en ansvarig myndighet för det producentpåverkande arbetet och den däri ingående utrednings- och förhandlingsverksamheten.

Sammanfattningsvis kan jag inte finna att rättssäkerhetsskäl motiverar en ändring av nuvarande ordning. Effektivitetsskäl talar för en fortsatt samordning av den producentpåverkande verksamheten. Samtliga de organisationsalternativ som kan tänkas med en mer självständig KO-funktion medför komplikationer utan att uppvägas av uppenbara fördelar. Det har inte heller visats på några sådana påtagliga nackdelar med nuvarande ordning att en organisationsförändring är motiverad. Min slutsats är därför att tillräckliga skäl saknas att ändra den nuvarande organisationen.

En nackdel med nuvarande ordning är att den begränsar urvalet av personer som kan komma i fråga till posten som verkschef. Ett alternativ som gör det möjligt att utse annan person än en ”kvalificerad jurist” till generaldirektör är att

personalunionen upplöses så att stf. KO förordnas som KO utan större förändringar i övrigt. Ett annat alternativ är att KO konstitueras som egen myndighet med enda uppgift att svara för de s.k. formella KO-funktionerna.

När det gällde frågan om rättssäkerhet utgick utredaren från de principer som finns i grundlagen och i statsförvaltningens faktiska organisation. Grundlagen (regeringsformen) skiljer mellan de beslutande politiska organens normgivande uppgifter och myndigheternas tillämpande och verkställande funktioner. Det kunde, enligt utredaren, inte göras gällande att någon motsvarande åtskillnad mellan föreskrivande och tillämpande funktioner upprätthålls på myndighetsnivå. Det finns inga fastlagda organisationsprinciper som kräver att föreskrifter och bestämmelser vid myndighetsutövning prövas av annan än den som utfärdat normen. Utredaren menade att det över huvud taget var svårt att i statsförvaltningen hitta mönster som var uttryck för allmänna organisationsprinciper. Snarare tycktes man i uppkommande fall ha "lagat efter läglighet".

De exempel som gavs visade att både normgivnings- och tillsyns- och tillämpningsfunktioner organiseras på olika sätt hos myndigheterna. Det är inte bara rättssäkerheten utan även effektiviteten i hushållningen med knappa resurser som avgör vilken organisation som väljs. Ju högre grad av specialisering som krävs, desto större anledning kan det vara att utnyttja tillgängliga specialister både för att utarbeta föreskrifter och för att se till att föreskrifterna efterlevs. Enligt utredaren finns i grundlagen och i statsmakternas beslut inga fastlagda principer för organisation och arbetsfördelning som hindrar att tillsyn, som utövas av en myndighet med ansvar för ett visst verksamhetsområde, organiseras så att tillgängliga fackspecialister utnyttjas både för att utarbeta föreskrifter och för att övervaka efterlevnaden.

Enligt utredaren fanns det inga rättssäkerhetssynpunkter som motiverade en ändring av förhållandet mellan Konsumentverket och KO. Han tillade dock att det under utredningsarbetet framkommit vissa synpunkter på att den sammanlagda myndigheten Konsumentverket/KO var förvirrande för såväl

konsumenter som näringsidkare och att rollfördelningen mellan Konsumentverket och KO var oklar för utomstående. Det fanns dock inga belägg för att denna oklarhet lett till rättsförluster för någon part.

När det gällde effektivitetsaspekten redovisade utredaren några olika argument för och emot den dåvarande organisationen.

Det viktigaste skälet som nämndes till förmån för den aktuella organisationen var att den gjorde den samordning som är en förutsättning för det konsumentpolitiska arbetets effektivitet möjlig. Enligt utredaren är det nödvändigt att de konsumentpolitiska insatserna uppträder enhetligt, i synnerhet vad gäller Konsumentverkets riktlinjearbete och KO:s talan inför domstolen. I annat fall försvåras eller hindras de förhandlingar med företagen som utgör en hörnsten i arbetet med att påverka producenterna. Andra argument som nämndes var att KO har fördelar av nära tillgång till Konsumentverkets produkt- och marknadskännedom, att Konsumentverket kan utnyttja KO:s juridiska kunskap och goda renommé och att verksamheten får stadga genom anknytningen till KO:s uppgifter enligt lagstiftningen.

De argument som redovisades mot den rådande organisationen utgick från att utrednings- och åklagarfunktionerna borde vara åtskilda enligt de principer på vilka organisationen inom konkurrensbegränsningsområdet hade grundats. Här nämndes att effektiviteten i utredningsarbetet vinner på att en extern beställare dels prövar resultatet mer opartiskt och obundet av interna hänsyn, dels i högre grad än en intern beställare tvingas beskriva och prioritera sina uppdrag gentemot den som ska utföra dem. Ett annat argument var att åklagaren KO bör stå fri i sin bedömning av utredningsmaterialet för att allmänheten ska kunna behålla tilltron till KO såsom konsumenternas företrädare. KO antas då i sin uppgift som konsumentföreträdare påverkas av överenskommelser och kompromisser som har uppnåtts i den verksamhet som hör till styrelsens ansvarsområde. Dessutom kan KO:s agerande

påverkas av lojalitet mot Konsumentverkets personal. Ett ytterligare argument var att ansvarsfördelningen mellan Konsumentverket och KO framstår som oklar för både konsumenter och företag – man vet inte om det är en företrädare för Konsumentverket eller KO som agerar. Vidare kan KO:s inriktning på lagtillämpning och på juridiska frågor i allmänhet medföra att Konsumentverkets insatser för att driva på utvecklingen inom konsumentpolitiken hämmas till nackdel för bl.a. provning och långsiktigt utvecklingsarbete.

Utredarens kommentar till dessa argument var bl.a. att en verklig självständighet för KO måste förutsättas leda till olika bedömningar i sakfrågor. Detta skulle medföra påfrestningar på det nödvändiga samarbetet. I en organisation där både Konsumentverket och KO har producentpåverkande uppgifter skulle det i sista hand bli KO som avgör vilka bedömningar som ska gälla. Effektivitetsskäl talade för att endast en ansvarig myndighet borde sköta den utrednings- och förhandlingsverksamhet som ingår i tillsyns- och riktlinjearbetet. Samtliga de organisationsalternativ med en mer självständig KO-funktion som kunde övervägas medförde enligt utredaren komplikationer utan att uppvägas av andra fördelar.

Utredarens slutsats var att det saknades tillräckliga skäl för att ändra den då gällande organisationen.

Utredningen kommenterades i budgetpropositionen (prop. 1983/84:100, Bilaga 9). Föredragande departementschefen delade utredarens bedömning och ansåg att den gällande organisationen borde bibehållas (a.a. s. 70).

### **3.2 Prop. 1992/93:33, Märkning av textilier**

I prop. 1992/93:33, Märkning av textilier, behandlade regeringen vissa EG-direktiv om benämningar på textila fibrer och märkning av textilprodukter m.m. Regeringen föreslog att direktiven skulle införlivas i svensk rätt genom föreskrifter som

skulle meddelas av regeringen eller av Konsumentverket genom bemyndigande i en särskild lag, lagen om märkning av textilier.

Invändningar hade riktats mot förslaget på grund av Konsumentverket dubbla roller. Regeringen ansåg emellertid att en ordning som innebar att Konsumentverket som föreskrivande myndighet också ska utföra tillsynen över att verkets föreskrifter följs inte står i strid med regeringsformen. Regeringen hänvisade bl.a. till att det inom svensk förvaltning inte är ovanligt att en tillsynsmyndighet har denna dubbla funktion och framhöll bl.a. livsmedelslagen och prisinformationslagen som exempel. Vidare hävdade regeringen att ordningen är praktisk eftersom de olika sektorsmyndigheterna har specialkompetens inom sina respektive områden, både att utfärda detaljföreskrifter och se till efterlevnaden av regelverket. Tillsynsmyndigheternas beslut och andra åtgärder enligt myndigheternas egna föreskrifter kan dessutom efter överklagande prövas av domstol. Några konstitutionella hinder ansågs inte heller föreligga.

### **3.3 Lagutskottets betänkande 1992/93:LU12, Märkning av textilier**

Vid Lagutskottets behandling av prop. 1992/93:33 med förslag till lag om märkning av textilier diskuterades de principiella invändningarna mot Konsumentverkets dubbla roll som föreskrifts- och tillsynsmyndighet och ett förslag att skilja KO-funktionen från Konsumentverket. Utskottet framhöll att det i och för sig kunde finnas fog för den principiella uppfattningen att KO borde ha en i förhållande till Konsumentverket mer självständig roll. Utskottet hänvisade emellertid till Konsumentpolitiska kommitténs uppdrag att bl.a. överväga om KO skulle ges en organisatoriskt självständig ställning. Vidare hänvisade utskottet till att en liknande ordning redan fanns i prisinformationslagen (1991:610) och att Lagrådet inte tagit upp den frågan då den lagen infördes. Utskottet hänvisade också till att beslut av tillsynsmyndigheten enligt förslaget till lag om

märkning av textilier med föreläggande eller förbud i förening med vite skulle kunna överklagas till domstol.

### **3.4 Prop. 1994/95:16, Den framtida konsumentpolitiken (återkallad genom Skr. 1994/95:30)**

I prop. 1994/95:16, Den framtida konsumentpolitiken, behandlade regeringen Konsumentpolitiska kommitténs betänkande (SOU 1994:14), Konsumentpolitik i en ny tid. Kommittén hade bl.a. behandlat frågan om KO-funktionen också i framtiden skulle ligga hos Konsumentverket. De argument som framför allt ansågs kunna föras för en uppdelning var att KO vid Marknadsdomstolen kan åberopa regler som han själv i sin egenskap av generaldirektör för Konsumentverket har utarbetat. Regeringen ansåg dock att den nuvarande ordningen inte visats vara behäftad med sådana brister att den borde ändras. Regeringen hänvisade till det förhållandet det var Konsumentverkets styrelse och inte chefen för Konsumentverket ensam som beslutade om de tillämpningsföreskrifter som KO sedan kunde åberopa i Marknadsdomstolen. Skulle å andra sidan Konsumentverket förvandlas till en enrådighetsmyndighet utan styrelse, ansåg regeringen att en identitet skulle uppkomma mellan den som beslutar om föreskrifter och den som åberopar dem vid Marknadsdomstolen. Mot bl.a. den bakgrunden ansåg regeringen att Konsumentverket även i fortsättningen skulle ledas av en styrelse.

### **3.5 Lagutskottets betänkande 1994/95:LU3, Konsumentpolitikens mål och inriktning, m.m.**

I lagutskottets betänkande 1994/95:LU32 Konsumentpolitikens mål och inriktning behandlade utskottet prop. 1994/95:140, Aktiv konsumentpolitik, och bl.a. en motion L701 av Rolf Dahlberg m.fl. (m). I motionen framhölls att KO behöver få en mer självständig ställning gentemot Konsumentverket. Motionärerna pekade på att KO kan åberopa regler som han själv, i egenskap av generaldirektör för verket, har utarbetat. Enligt motionärerna kan det ifrågasättas om en sådan ordning är förenlig med grundläggande rättsstatliga principer enligt vilka medborgarna ska garanteras opartiskhet i rättsliga förfaranden.

Lagutskottet avstyrkte bifall till motionärernas yrkande att riksdagen hos regeringen skulle begära en utredning av KO:s framtida ställning. Utskottet framhöll, med hänvisning till det ställningstagande som Konsumentpolitiska kommittén gjort i sitt betänkande (SOU 1994:14) Konsumentpolitik i en ny tid, att Konsumentverkets tillsyns- och föreskriftarbete bör hållas samman med den formella KO-funktionen i en myndighet samt att generaldirektören tillika ska vara KO. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

### **3.6 Lagutskottets betänkande 1996/97:LU13, Konsumentpolitiska frågor**

I lagutskottets betänkande 1996/97:LU13 behandlades ett fyrtiotal motionsyrkanden om olika konsumentpolitiska frågor. I motionen L709 av Rolf Dahlberg m.fl. (m) framhölls att KO behöver få en mer självständig ställning gentemot Konsumentverket. Motionärerna pekade på att KO kan åberopa regler som han själv, i egenskap av generaldirektör för verket, har utarbetat. Enligt motionärerna kan det ifrågasättas om en sådan ordning är förenlig med grundläggande rättsstatliga principer



enligt vilka medborgarna ska garanteras opartiskhet i rättsliga förfaranden.

Lagutskottet avstyrkte bifall till motionärernas yrkande att riksdagen hos regeringen skulle begära en utredning av KO:s framtida ställning. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

### **3.7 SOU 2000:29, Starka konsumenter i en gränslös värld**

Konsumentpolitiska kommittén 2000 avlämnade i april 2000 sitt betänkande SOU 2000:29, Starka konsumenter i en gränslös värld. Kommittén hade bl.a. till uppgift att analysera om och i så fall hur ombudsmannafunktionen respektive verkets roll kunde vidareutvecklas och göras tydligare. Kommittén anförde att den dubbla funktionen att Konsumentverkets generaldirektör också är KO skapar otydlighet gentemot konsumenter och näringsliv. Den kan också inom myndigheten ge upphov till interna gränser och samordningsförluster. Bl.a. därför föreslog kommittén att de olika roller som Konsumentverket och KO har enligt den lagstiftning som Konsumentverket/KO har tillsyn över borde integreras och KO:s samtliga befogenheter överförs till Konsumentverket. Vidare föreslog kommittén att utrednings- och analysarbetet hos Konsumentverket borde utvecklas och förstärkas samt att Konsumentverkets befogenheter enligt den marknadsrättsliga lagstiftningen stärks genom att verket gavs rätt att utfärda de förelägganden och beslut som krävs för att bestämmelserna ska efterlevas.

När det gäller förslaget om en integrering av KO i Konsumentverket anförde kommittén bl.a. följande (a.a. s. 392 ff.):

”Behovet av en samlad organisation för Konsumentverkets utredande och analyserande arbete och för KO:s rättsliga uppgifter inom konsumentpolitiken ledde till sammanslagningen 1976. De avgörande skälen för detta var gränsdragningsproblem och risk för kompetenskonflikter och dubbelarbete. Den utredare som 1983

analyserade KO:s ställning i förhållande till Konsumentverket kom fram till att fördelarna med en gemensam organisation övervägde.

Vi delar den uppfattningen och menar också att det rättsliga arbetet, grundat på den marknadsrättsliga lagstiftningen, är en väsentlig del av konsumentpolitiken och utgör en del av det producentpåverkande arbetet. Lagstiftningen utgör, enligt vår mening, en viktig grund för de konsumentpolitiska insatserna men den bör inte, och kan inte, fungera ensam. Den bör ses som ett av de medel som står till buds för att uppnå de övergripande konsumentpolitiska mål som statsmakterna ställer upp. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan olika slag av insatser. Analyserande och utredande arbete är t.ex. i många fall en förutsättning för att de meningsfullt och effektivt sätt, samtidigt som lagreglerna och dess sanktioner är nödvändiga för att uppnå goda resultat av förhandlingsarbete. En myndighet som har till uppgift att tillvarata konsumenternas intressen behöver ha tillgång till olika medel, såsom lagstiftning, analyser och utredningar, informationsverksamhet m.m. inom en och samma organisation.

Fördelningen mellan Konsumentverkets och KO:s uppgifter inom det rättsliga området innebär i huvudsak att Konsumentverket utreder och förhandlar och att KO övertar ärendena då rättsliga åtgärder ska vidtas. Enligt vår mening kan denna fördelning av uppgifterna skapa interna gränser och medföra samordningsförluster och svårigheter att koncentrera insatser från de olika funktionerna mot de övergripande konsumentpolitiska målen. Det är svårt att se att den tudelade kompetensen fyller någon egentlig funktion. Effektivitetsskäl talar i stället för att den utredande och förhandlande kompetensen sammanförs med den rättsliga på ett mer påtagligt sätt. Vi föreslår därför att KO:s rättsliga uppgifter och befogenheter integreras i Konsumentverket. En sådan integrering skulle dessutom ge Konsumentverket en tydligare roll gentemot allmänhet och näringsliv. Enligt vår uppfattning finns det skäl att tro att många konsumenter har svårt att skilja mellan Konsumentverket och KO och att många inte ens känner till att det rör sig om samma myndighet. Att rollfördelningen mellan Konsumentverket och KO kunde vara oklar, både för konsumenter och för företag, pekade 1983 års utredare på. Han skrev också att en företagare som förhandlade med myndigheten kunde vara osäker på om det var Konsumentverkets förhandlingsroll som användes, eller om det var KO:s åklagarfunktion som trätt in. Genomgången av de olika lagarna ...

visar också att rollfördelningen mellan Konsumentverket och KO är komplicerad och att den i olika sammanhang har formulerats på skilda sätt. I några fall har dessutom den gängse ordningen övergetts till förmån för en ordning där KO inte har någon roll, utan Konsumentverket har självt befogenhet att utfärda förbud och förelägganden.

En följd av den särskilda KO-funktionen är också att denna försvårar, eller gör det omöjligt, att utse en myndighetschef som inte är jurist, eftersom personen i fråga då inte kan vara KO. Detta begränsar urvalet av personer som kan komma i fråga för uppgiften, vilket enligt vår mening är en nackdel.

Samarbetet mellan Konsumentverkets och KO:s uppgifter och befogenheter har organiserats på olika sätt under åren. Det har inte varit möjligt eller lämpligt att bedriva t.ex. handläggning av enskilda ärenden eller förhandlings- och riktlinjearbete inom Konsumentverket självständigt från KO:s åklagaruppgifter, utan KO har i större eller mindre omfattning deltagit i dessa uppgifter. Detta har gällt oberoende av hur Konsumentverkets respektive KO:s roller formulerats i den aktuella lagstiftningen. I den organisation som gällde fram till våren 1999 hade KO-sekretariatet t.ex. en långtgående samordningsroll för allt rättsligt arbete. I den nuvarande organisationen har KO-sekretariatet begränsats till en liten enhet som endast hanterar de formella KO-ingripandena, och majoriteten av det rättsliga arbetet – ärendehandläggning, förhandlingar, riktlinje- och föreskriftsarbete m.m. – sker inom en rättsenhet, vars chef samtidigt är stf. KO. I praktiken ska dock allt rättsligt arbete, enligt Konsumentverket, ske integrerat.”

Mot den nu angivna bakgrunden men också med hänvisning till hur frågan om integrering hade lösts på konkurrensområdet föreslog kommittén att KO:s särskilda befogenheter skulle övergå till Konsumentverket. Därmed skulle behovet av ett KO-sekretariat upphöra. Förslaget skulle också medföra förändringar i en del av den lagstiftning som Konsumentverket och/eller KO har tillsyn över och i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

I linje med kommitténs förslag att integrera KO:s uppgifter i Konsumentverket föreslog kommittén att det särskilda behörighetskravet för KO skulle slopas. Kommittén anförde bl.a. följande (betänkandet s. 395):

”Detta innebär att framtidens generaldirektörer kan rekryteras bland en bredare krets av personer. En invändning mot detta skulle kunna vara att Konsumentverkets chef får det yttersta ansvaret för rättsfrågor, utan att vara jurist. Så är dock fallet i många myndigheter. Det är knappast möjligt att den högsta befattningshavaren i en myndighet med bred verksamhet ska ha specialkunskap inom alla de områden som han eller hon ytterst ansvarar för. Det är snarare andra egenskaper, t.ex. ledarförmåga och initiativkraft, som avgör valet av person vid rekryteringar av myndighetschefer. Den uppgift som Konsumentverket har som central konsumentmyndighet är inte begränsad till det rättsliga området, utan är i hög grad inriktad på att tillvarata konsumenternas intressen på ett generellt plan även genom förhandlingar, information och annan verksamhet. Vi anser att det är viktigt att Konsumentverkets chef ges förutsättningar att agera som en stark pådrivande kraft i rollen som konsumenternas företrädare.”

Kommittén föreslog vidare att Konsumentverkets chef i fortsättningen skulle ha titeln Konsumentombudsman, tillika generaldirektör.

### **3.8 Prop. 2000/01:135, Handlingsplan för konsumentpolitiken**

I prop. 2000/01:135 Handlingsplan för konsumentpolitiken behandlade regeringen bl.a. förslagen från Konsumentpolitiska kommittén 2000 om integrering av KO i Konsumentverket och utökade beslutsbefogenheter för Konsumentverket enligt den marknadsrättsliga lagstiftningen.

Regeringen ansåg att någon ändring av KO:s ställning inte borde ske och anförde (a.a. s. 79f):

”KO tillkom 1971 för att svara för tillsynen av lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring och oskäliga avtalsvillkor. 1976 fördes KO och Konsumentverket samman till en gemensam organisation benämnd Konsumentverket och där chefen tillika skulle vara KO. Denna ordning gäller alltjämt.

Kommittén har som skäl för sitt förslag om att föra över KO:s samtliga befogenheter till Konsumentverket anført att den

nuvarande fördelningen av arbetsuppgifter på det rättsliga området – Konsumentverket utreder och förhandlat medan KO övertar ärendena då rättsliga åtgärder ska vidtas – skapar interna gränser. Vidare medför den nuvarande ordningen enligt kommittén samordningsförluster och svårigheter att koncentrera insatser från de olika funktionerna mot de övergripande konsumentpolitiska målen. Den föreslagna organisationen skulle enligt kommittén dessutom ge Konsumentverket en tydligare roll gentemot allmänhet och näringsliv.

Regeringen vill först framhålla att den nuvarande ordningen synes, som flera remissinstanser påpekat, fungera väl. För det fall Konsumentverkets respektive KO:s olika funktioner kan uppfattas som otydliga, vilket kommittén framhållit, framstår detta i vart fall inte som ett praktiskt problem.

Som påpekats från flera remissinstanser har KO ett stort goodwillvärde. KO är känd bland både allmänhet och företag och har nära motsvarigheter i de övriga nordiska länderna. Därtill kommer att en utvärdering av en omorganisation som Konsumentverket och KO beslutade 1999 håller på att genomföras av den relativt nytillträdda generaldirektören (tillika KO). Utvärderingen beräknas vara klar under sommaren 2001. Sammantaget finner regeringen att KO-rollen riskerar att förlora i prestige genom den föreslagna förändringen. Detta samtidigt som fördelarna med den föreslagna ordningen förefaller tveksamma. KO-funktionen har också sin nära motsvarighet i övriga nordiska länder. Någon förändring av KO:s ställning bör därför inte genomföras.”

Regeringen ansåg inte heller att kommitténs förslag om utökade beslutsbefogenheter för Konsumentverket skulle genomföras. Regeringen anförde bl.a. följande (a.a. s. 80):

”Kommitténs förslag innebär en tämligen genomgripande förändring av den rättsliga processen på området. Flera av remissinstanserna, bl.a. de myndigheter som har att tillämpa den marknadsrättsliga lagstiftningen, har på olika grunder avstyrkt förslaget.

Ett argument som har anförts mot kommitténs förslag är att den marknadsrättsliga lagstiftningen i mycket är uppbyggd kring generellt avfattade bestämmelser, s.k. generalklausuler. Dessa bestämmelser tillåter att praxis utvecklas allteftersom behov på marknaden uppstår. Det är därför av stor vikt att

Marknadsdomstolen tillåts pröva ärenden kontinuerligt för att rättsutvecklingen inte ska stagnera. Med kommitténs förslag kan KO:s möjlighet att påverka rättsutvecklingen komma att försvagas, eftersom det skulle vara upp till den berörda näringsidkaren att avgöra om ett av myndigheten fattat beslut ska bli föremål för domstols prövning.

En följd av kommitténs förslag skulle kunna vara att för näringsidkarna bindande beslut skulle kunna fattas snabbare. Genom domstolens möjlighet att fatta interimistiska beslut torde dock även dagens system i allt väsentligt uppfylla rimliga krav på snabb handläggning i de fall där omedelbara åtgärder krävs. Det finns heller ingenting som pekar på ett generellt behov av snabbare handläggning än vad som möjliggörs redan med dagens system.”

Sammantaget fann regeringen att gällande ordning i huvudsak borde behållas.

### **3.9 Prop. 2003/04:38, En ny prisinformationslag m.m.**

I prop. 2003/04:38, En ny prisinformationslag m.m., föreslog regeringen att den dåvarande prisinformationslagen (1991:601) skulle ersättas med en ny. Enligt propositionen skulle regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Konsumentverket och i vissa fall Finansinspektionen) bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna prisinformation och om beräkning av pris och jämförpris. I betänkandet (SOU 2002:54) En ny prisinformationslag hade utredningen lagt fram ett förslag till ett generellt bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av prisinformationslagen.

I samband med remissbehandlingen av betänkandet uttalade sig flera remissinstanser om lämpligheten i att Konsumentverket och KO med utredningens förslag skulle komma att ha både partsfunktion, tillsynsroll och normgivande ansvar. *Marknadsdomstolen* ifrågasatte det lämpliga i att domstolen ska vara bunden av föreskrifter som utfärdats av den som uppträder

som part i domstolen. *Riksrevisionsverket* anförde att motstridigheter kan uppstå om en myndighet agerar både som inspektör och som föreskrivande myndighet. *Svenskt näringsliv* ansåg att det är olämpligt att Marknadsdomstolen avskärs från möjligheten att pröva grundläggande frågor om informationsbehov och dylikt, vilket är särskilt viktigt inom det nya område som skulle regleras av den nya lagen.

Enligt regeringens mening fanns det fog för den kritik som riktats mot förslaget vad gällde omfattningen av bemyndigandet. Med hänvisning till regeringsformen ansåg regeringen att regeringens beslutsrätt borde grundas på en uttrycklig delegation i den nya lagen av vilket det direkt skulle framgå i vilka frågor rätten att meddela föreskrifter till kommer regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

I fråga om Konsumentverket och KO:s olika roller anförde regeringen följande (a.a. s. 22):

”Det kan inledningsvis konstateras att KOV och KO redan genom den nuvarande prisinformationslagen har denna flerfaldiga roll. Även på andra förvaltningsområden förekommer det att en myndighets normgivningsfunktion förenats med uppgiften att företräda det allmänna i domstol eller jämförbara förfaranden. Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket och Domstolsverket är exempel på myndigheter med sådana dubbla roller. Det är enligt regeringens mening svårt att se att förhållandena på prisinformationsområdet skiljer sig påtagligt från förhållandena på övriga förvaltningsområden när det gäller en myndighets uppgift som både normgivare och partsföreträdare. Regeringen delar alltså inte remissinstansernas uppfattning att myndighetens dubbla funktioner på det nu aktuella området skulle utgöra ett särskilt problem. Domstolen har att självständigt avgöra målet och är därvid inte bunden av KO:s inställning i frågan. När KOV utövar sin partsfunktion är KO vidare skyldig att iaktta den objektivitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen. KOV:s processfunktion has om hand av KO genom KO-sekretariatet, en särskild enhet inom myndigheten, vilket speglar en medvetenhet om behovet av att hålla processföringen skild från andra uppgifter inom myndigheten. Det har vare sig av remisskritiken eller på annat sätt framkommit något som ger vid handen att nuvarande ordning skulle vara

otillfredsställande i praktiken. Regeringen kan därför inte se att det finns några skäl för att i nuläget genomföra någon ändring av nuvarande ordning såvitt avser KOV:s och KO:s funktion som part i domstol och uppgiften att svara för normgivning.”

### **3.10 Lagutskottets betänkande 2003/04:LU21, En ny prisinformationslag m.m.**

Vid behandlingen av lagförslagen i prop. 2003/04:38, En ny prisinformationslag m.m., tog Lagutskottet i sitt betänkande 2003/04:LU21 också upp en motion L3 av Inger René m.fl. (m). Motionärerna motsatte sig att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet att lämna prisinformation och om beräkning av pris och jämförpris. Enligt motionärerna finns det en grundläggande rättssäkerhetsgaranti i att den lagstiftande makten skiljs från den verkställande makten. Om förslaget genomförs i denna del kommer Konsumentverket och Konsumentombudsmannen att ha både partsfunktion i domstol, utöva tillsyn enligt lagen och utfärda föreskrifter på området. Det rimmar illa med grundläggande rättsprinciper att en domstol ska vara bunden av föreskrifter som har utfärdats av den som uppträder som part i domstolen ansåg motionärerna. Den breda delegationsmakten leder också till bristande förutsebarhet för alla inblandade aktörer. Det är således svårt att bedöma konsekvenserna av lagförslaget så länge föreskriftsrätten inte är närmare angiven och ambitionsnivån hos regeringen och föreskrivande myndigheter är okänd. Motionärerna framhöll vidare att bemyndigandet kan leda till en ökad administrativ börda för företagen, vilket i sin tur kan leda till högre priser för konsumenterna. I motionen begärdes ett tillkännagivande som gick ut på att regeringen skulle återkomma till riksdagen med ett nytt lagförslag i linje med vad som nu hade anförts.

Lagutskottet ansåg att riksdagen skulle anta det framlagda lagförslaget och avslå motion L3. Som motivering anförde utskottet bl.a. följande (a.a. s. 9f):



”Med anledning av den kritik som riktats mot utformningen av lagförslaget i denna del i motion L3 kan utskottet inte finna annat än att förslaget står i överensstämmelse med bestämmelserna om delegation av normgivningsmakt i 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen. Lagrådet har inte heller haft något att erinra mot förslaget i nu aktuellt hänseende. Vad sedan gäller motionärernas farhågor att bemyndigandet kan komma att leda till en ökad administrativ börda för företagen vill utskottet erinra om det regelförenklingsarbete som pågår sedan några år tillbaka inom Regeringskansliet och bland myndigheterna. Därvid kan pekas på förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor, den s.k. Simplexförordningen, som trädde i kraft den 1 februari 1999. Enligt förordningen är myndigheterna skyldiga att, när de överväger att införa nya regler eller förändra regler som kan ha effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller övriga villkor, göra en särskild konsekvensanalys så tidigt som möjligt. Nämnas bör även de riktlinjer för Regeringskansliet angående konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor som utfärdades i december 1998. Det finns således ett regelverk som syftar till att minska den administrativa bördan för företag genom förenkling av såväl befintliga som kommande regler. Utskottet förutsätter att regeringen och berörda myndigheter vid utfärdandet av föreskrifter på området beaktar och tillämpar detta regelverk utan något formellt uttalande i saken från riksdagens sida. När det slutligen gäller frågan om Konsumentverkets och Konsumentombudsmannens olika roller delar utskottet regeringens bedömning att det saknas skäl att göra några förändringar av nuvarande ordning.”

### **3.11 Lagutskottets betänkande 2005/06:LU3, Konsumentpolitikens mål och inriktning**

I Lagutskottets betänkande 2005/06:LU33 behandlades bl.a. motion L23 av Marianne Carlström m.fl. (s,v). I motionen föreslogs att kravet på att KO, tillika Konsumentverkets generaldirektör, ska vara jurist tas bort. Motionärerna framhöll att kravet på att KO ska vara jurist har motiverats av att KO:s uppgifter i stor utsträckning är av kvalificerad juridisk natur.

Utvecklingen under senare år har dock visat att KO-funktionen i viss utsträckning kan sägas ha blivit en formalitet. KO har visserligen det yttersta ansvaret för KO-funktionens rättsliga ingripanden men agerar sällan personligen. I stället är det ställföreträdande KO och byråchefer vid KO-sekretariatet som självständigt handlägger de rättsliga ingripanden som ankommer på KO-funktionen. Konsumentverkets nuvarande och kommande uppgift som central konsumentmyndighet är inte heller begränsad till det rättsliga området. Uppgiften är i stället i hög grad inriktad på att tillvarata konsumenternas intressen på ett generellt plan genom förhandlingar, information och annan verksamhet. Mot denna bakgrund är kravet på att KO ska vara jurist inte motiverat. Genom att ta bort kravet på att KO ska vara jurist kan framtida generaldirektörer rekryteras bland en bredare krets av kvalificerade ledare.

Lagutskottet beslutade att motionen skulle remissbehandlas. Remissyttranden avgavs av Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Uppsala universitet, Marknadsdomstolen, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden (ARN), Konkurrensverket, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Sveriges advokatsamfund.

*Svea hovrätt* ansåg att den beredning som skett inte gav ett tillfredsställande underlag för att ta ställning till den föreslagna lagändringen och avstyrkte därför förslaget.

*Stockholms tingsrätt* anförde att man inte fann att de av motionärerna angivna motiven för att kravet på att KO ska vara jurist borde föranleda någon ändring i tidigare ställningstagande och avstyrkte därför förslaget.

*Uppsala universitet* anförde, med hänvisning till att det ankommer på KO att i olika sammanhang föra talan vid domstol samt att i viss utsträckning meddela förelägganden och ålägganden, att lagkravet på juristkompetens borde kvarstå.

*Marknadsdomstolen* hade från de synpunkter som domstolen har att beakta inte något att erinra mot motionsförslaget.

*Konsumentverket* framhöll att KO:s uppgifter innebär att göra juridiska bedömningar av rättsläget samt att inte bara föra talan i

processer för konsumentkollektivet utan också för enskilda konsumenter, som grupper eller individuellt, för att utveckla rättpraxis på konsumentskyddsområdet. Enligt verket skulle ett borttagande av kravet på juristkompetens leda till en klar försvagning av möjligheten att hävda konsumenternas intressen genom KO-funktionen. Konsumentverket förordade därför i första hand att motionen skulle avstyrkas. Verket anförde vidare att ett alternativ till motionsförslaget skulle kunna vara att personalunionen av generaldirektör och KO upplöses, så att Konsumentombudsmannen blir en egen funktion inom myndigheten underställd generaldirektören. Även detta alternativ innebär dock enligt verket att juristkravet för Konsumentombudsmannen bör bibehållas.

*Allmänna reklamationsnämnden (ARN)* ifrågasatte lämpligheten och rimligheten av att förena befattningen som KO med befattningen som generaldirektör och chef för Konsumentverket och ansåg att övervägande skäl talar för att funktionerna bör skiljas åt, samtidigt som KO-funktionen liksom nu administrativt bör finnas inrymd i Konsumentverket. Om en sådan lösning inte kommer i fråga hade nämnden för sin del inte någon erinran mot att det formella behörighetskravet på att KO ska vara jurist tas bort. Uppdraget som myndighetschef är enligt nämndens mening betydligt mer vidsträckt än uppgiften som KO och kräver en kompetens och erfarenheter som inte nödvändigtvis följer med den som kvalificerade jurister besitter. Den rättsliga kompetens som krävs för att utöva KO-funktionen kan, ansåg nämnden, tryggas genom att man ser till att ställföreträdande KO och byråcheferna på KO-sekretariatet har den nödvändiga kompetensen.

*Konkurrensverket* ansåg att underlaget inte var tillräckligt för att kunna ta ställning i frågan.

*Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* motsatte sig en förändring av samma skäl som Konsumentverket och tillade att kravet på juridisk kompetens är av yttersta vikt för rättssäkerheten.

*Sveriges advokatsamfund* hade ingen erinran mot förslaget.

Lagutskottet beslutade också att inhämta Lagrådets yttrande.

I yttrandet konstaterade *Lagrådet* att KO:s juridiska uppgifter utökats, bl.a. KO:s direkta medverkan i enskilda konsumenters rättstvister. Skälen för att KO ska vara jurist har, enligt Lagrådet, inte försvagats. Lagrådet avstyrkte bifall till motionens förslag och anförde: ”Sedan år 1976 gäller den ordningen att generaldirektören i Konsumentverket tillika är konsumentombudsman. Detta medför alltså att generaldirektören måste vara jurist. Om det bedöms angeläget att Konsumentverkets generaldirektör inte ska vara jurist – t.ex. därför att verket, till skillnad från KO-funktionen, står inför nya och vidgade arbetsuppgifter som inte har juridisk karaktär – kan en lösning vara att skilja befattningarna åt och ge konsumentombudsmannen en självständig ställning. Som Konsumentverket framhåller i sitt yttrande till lagutskottet över motionsförslaget är det dock en styrka för generaldirektören att samtidigt vara KO. Det finns under alla omständigheter inte något beredningsunderlag för ett beslut om uppdelning ska kunna tillstyrkas.”

I sitt betänkande framhöll Lagutskottet att det inte var berett att ta ställning till hur en eventuell framtida ordning ska utformas. I stället ansåg utskottet att regeringen borde utreda frågan och sedan återkomma till riksdagen. Utskottet anförde bl.a. följande:

”KO-ämbetet inrättades år 1971 för att svara för tillsynen av lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring och oskäliga avtalsvillkor. Den marknadsrättsliga lagstiftningen och systemet för övervakning inom konsumentområdet, med en ombudsman som för talan om förbud eller andra åtgärder inför Marknadsdomstolen, byggdes upp enligt förebild från konkurrensbegränsningsområdet.

Vid inrättandet av KO-ämbetet ansågs det nödvändigt att ombudsmannen hade juridisk utbildning och goda allmänna ekonomiska kunskaper. Vidare ansågs det att ombudsmannen måste ha en särskild insikt i marknadsföringsfrågor. Därutöver förutsattes att till ämbetet inte skulle komma att utses andra personer än sådana som fyller mycket höga krav på allmänna juridiska kvalifikationer.

Det syntes dock inte lämpligt att också ställa upp krav på domarerfarenhet som ett oeftergivligt behörighetsvillkor.

När Konsumentverket och KO slogs samman år 1976 förenades befattningen som ombudsman med befattningen som verkschef för det utvidgade Konsumentverket. Samtidigt inrättades KO-sekretariatet. Vid sekretariatet handläggs de formella rättsliga ingripandena, exempelvis stämningsansökningar och vitesförelägganden. Ställföreträdande KO, tillika chef för KO-sekretariatet, och byråchefer vid sekretariatet handlägger självständigt de rättsliga ingripanden som ankommer på KO-funktionen.

Efter en närmare analys av vad som anförts och framkommit i frågan om kompetenskraven för KO kan lagutskottet inte komma till någon annan slutsats än att tiden nu måste anses mogen för en förnyad prövning om den nuvarande ordningen för utseende av ledningen av Konsumentverket och en särskilt inrättad KO-funktion är ändamålsenlig. Kombinationen av en i huvudsak självständig rättslig KO-funktion med uppgiften att vara chef för en förvaltningsmyndighet med ett betydligt vidare verksamhetsområde, också utanför det rättsliga området, är – som Allmänna reklamationsnämnden också påpekat i sitt remissvar – unik i Sverige. Som framhålls i motionen och i några av remissyttrandena kan den nuvarande ordningen med juristkrav på KO synas väl formalistisk, och med nu 30-åriga erfarenheter av den nuvarande ordningen måste det, såvitt utskottet kan bedöma, finnas skäl att pröva andra ordningar för Konsumentverkets ledning.”

Utskottet framhöll slutligen att de alternativ som förts fram från bl.a. Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden och Lagrådet borde belysas ytterligare.

Utskottet föreslog att riksdagen, med bifall till motion L23, som sin mening borde ge regeringen till känna vad utskottet anförte.

Riksdagen biföll lagutskottets förslag den 15 juni 2006 (rskr. 2005/06:377).



## 4 Konsumentverket/KO i dag

### 4.1 Konsumentverkets instruktion

Konsumentverkets uppgifter och organisation regleras i förordningen (2007:1139) med instruktion för Konsumentverket. Enligt 1 § i förordningen är Konsumentverket förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Av 2 § framgår att myndigheten särskilt ska svara för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs och att konsumenter har tillgång till information i den mån ingen annan myndighet har den uppgiften. Konsumentverket ska även stödja och vara pådrivande i integreringen av konsumentaspekter i annan statlig verksamhet.

Konsumentverket ska vidare fullgöra de uppgifter som följer av en rad marknadsrättsliga och civilrättsliga lagar (3 §, se vidare avsnitt 4.3). Myndigheten ska därutöver bl.a. följa och analysera utvecklingen inom sitt verksamhetsområde av konsumenternas förhållanden och ställning på olika marknader, ha ansvar för konsumentrelaterade miljö- och hållbarhetsfrågor och handikappfrågor inom sitt verksamhetsområde samt stödja kommunernas konsumentverksamhet i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning (4 §).

I instruktionen för Konsumentverket redogörs också för verkets föreskriftsrätt enligt prisinformationslagen (2004:347) och särskilda bemyndiganden enligt lag samt verkets rätt att utfärda allmänna råd. Vidare redogörs för Konsumentombudsmannens (KO:s) rätt att göra anmälan om

grupptalan till Allmänna reklamationsnämnden och att väcka offentlig grupptalan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång i tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör varor, tjänster eller andra nyttigheter som tillhandahålls huvudsakligen för enskilt bruk (5 §).

Konsumentverket ska också vara kontaktmyndighet för svenska myndigheters samarbete med myndigheter inom EES och EU-kommissionen enligt lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster samt vara kontaktmyndighet enligt EG-förordningen nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen (6 §).

Av instruktionen framgår vidare att Konsumentverket leds av en myndighetschef (9 §) som är generaldirektör och Konsumentombudsman (11 §). Vid myndigheten ska finnas ett insynsråd som består av högst tolv ledamöter (10 §).

Den nu gällande instruktionen för Konsumentverket trädde i kraft den 1 januari 2008. I tidigare instruktioner för Konsumentverket har myndighetens organisation reglerats mer ingående (se t.ex. SFS 1986:629, 1988:61 och 1990:1179).

I 6 § förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket, som upphävdes den 1 januari 2008, angavs att det ska finnas en ställföreträdare för generaldirektören. Som ersättare för generaldirektören i dennes egenskap av KO ska finnas en ställföreträdande KO. Vidare angavs i 8 § instruktionen att det inom Konsumentverket ska finnas ett KO-sekretariat. Dess uppgift ska främst vara att biträda KO med dennes uppgifter enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Ställföreträdande KO är chef för KO-sekretariatet.

Enligt 7 § hade Konsumentverket en styrelse som bestod av högst tio personer, generaldirektören inräknad.

I 9 § föreskrevs att vid delegering enligt 21 § andra stycket verksförordningen (1995:1322) får uppdrag att föra talan vid domstol lämnas endast till en tjänsteman som är jurist med domstolserfarenhet.



De nu redovisade bestämmelserna i 1995 års instruktion har inte förts över till den nu gällande instruktionen.

## 4.2 Konsumentverkets organisation och uppdrag

I samband med att Konsumentverket/KO utlokaliseras till Karlstad 2006 genomfördes en omorganisation. Den nya organisationen är uppbyggd i en linjeverksamhet och en programverksamhet. Linjeverksamheten består av fyra avdelningar för administration, HR personal, information och rättsfrågor. Inom rättsavdelningen finns två rättsenheter och ett KO-sekretariat. Chefen för rättsavdelningen är också ställföreträdande KO. I programverksamheten handläggs olika projekt inom bl.a. produktsäkerhet och privatekonomi.

Konsumentverket ska på ett övergripande sätt arbeta för en hållbar konsumtion och i sin verksamhet främst fokusera på tillsyn och marknadskontroll inom områdena konsumenträtt och konsumentskydd. Härutöver har verket en rad andra uppdrag. Fyra områden prioriteras: säkra varor och tjänster, finansiella tjänster, omvärldsanalys samt hushållens ekonomi och skuldsanering. Utvecklingen inom områdena handlar bl.a. om effektivisering av marknadskontroll och tillsynsmetoder, konsumentrörlighet på de finansiella marknaderna, tillsyn av bl.a. finansiella rådgivare, en ny skuldsaneringslag som förstärker Konsumentverkets ansvar inom området och ett förstärkt arbete med omvärldsanalys.

## 4.3 Lagstiftning som berör Konsumentverket/KO

Konsumentverket och KO har tillsyn över ett stort antal marknadsrättsliga lagar. Enligt vissa har KO ansvaret för tillsynen, medan andra anger Konsumentverket som

tillsynsmyndighet, ibland i kombination med en befogenhet för KO att vidta rättsliga åtgärder.

Enligt marknadsföringslagen (2008:486) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden är det KO som har till uppgift att väcka talan i domstol, utfärda förelägganden eller vidta andra åtgärder enligt bestämmelserna. Lagarna tillämpas också när KO fullgör sina skyldigheter som behörig myndighet enligt EG-förordningen nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen.

Flera lagar med speciella bestämmelser om information och marknadsföring hänvisar till marknadsföringslagen. Det gäller bl.a. tobakslagen (1993:581), alkohollagen (1994:1738), lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, prisinformationslagen (2004:347), distans- och hemförsäljningslagen (2005:59) samt försäkringsavtalslagen (2005:104). KO har tillsyn över vissa bestämmelser i tobakslagen och radio- och TV-lagen (1996:844).

Konsumentverket ska tillse att bestämmelserna i produktsäkerhetslagen (2004:451) efterlevs. Verket får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Ett föreläggande eller förbud ska normalt förenas med vite. En näringsidkare kan åläggas att betala en sanktionsavgift under vissa förutsättningar. Frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av länsrätt efter ansökan av Konsumentverket. Även andra myndigheter kan ha tillsyn över lagen när det gäller vissa varor eller tjänster. Vidare utövar Konsumentverket tillsyn över lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet, lagen (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för privat bruk och lagen (1992:1328) om farliga livsmedelsimitationer. Produktsäkerhetslagen ska tillämpas på produkter som anges i dessa lagar.

Konsumentverket har också tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen (1992:830), lagen (1992:1672) om

paketresor, lagen (1997:218) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende och lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter. Enligt konsumentkreditlagen kan Konsumentverket t.ex. förelägga en näringsidkare att upphöra med att lämna krediter. En motsvarande bestämmelse i lagen om finansiell rådgivning till konsumenter ger Konsumentverket möjlighet att förelägga en näringsidkare att upphöra med finansiell rådgivning. Enligt paketreselagen och lagen om konsumentskydd vid tidsdelat boende kan Konsumentverket förelägga en näringsidkare vid vite att tillhandahålla handlingar eller lämna upplysningar. Beslut enligt de nu angivna lagarna får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Flera speciallagar om särskilda produkter har tillkommit som en följd av att Sverige genomfört bestämmelser från EG-rätten. Det gäller, förutom de nämnda lagarna om leksaker, personlig skyddsutrustning och farliga livsmedelsimitationer, t.ex. lagen (1992:1231) om märkning av textilier, lagen (1992:1232) om märkning av hushållsapparater, lagen (1995:669) om märkning av skor, och lagen (1996:1118) om marknadsföring av kristallglas. Av förordningar från regeringen framgår att Konsumentverket utövar tillsyn över bestämmelserna. För lagen om kristallglas gäller att prövning av överträdelser av lagen sker med tillämpning av marknadsföringslagen.

I de särskilda lagarna beträffande skor, textilier och hushållsapparater anges att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrifterna ska följas. Beslut som har meddelats med stöd av lagarna får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Konsumentverket har meddelat ett stort antal föreskrifter med stöd av olika bemyndiganden samt allmänna råd och riktlinjer (Konsumentverkets författningssamling, KOVFS).

Enligt lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister kan KO i en tvist mellan en konsument och en näringsidkare biträda konsumenten såsom ombud vid allmän domstol och hos Kronofogdemyndigheten om tvisten är av betydelse för

rättstillämpningen eller om det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas.

KO har också rätt att göra anmälan om grupptalan till Allmänna reklamationsnämnden och att väcka offentlig grupptalan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång i tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör varor, tjänster eller andra nyttigheter som tillhandahålls huvudsakligen för enskilt bruk.

Utöver vad som nu nämnts regleras också vissa av Konsumentverkets uppgifter i bl.a. skuldsaneringslagen (2006:548), förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor, socialtjänstförordningen (2001:937, riksnormen för beräkning av skäligena kostnader), förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service och förordningen (2007:954) om statligt stöd till organisationer på konsumentområdet.

#### **4.4 Konsumentverkets och KO:s ärendehandläggning**

Vid sammanslagningen av Konsumentverket och KO år 1976 framhöll föredragande departementschefen att KO, vid tillämpningen av 1971 års marknadsföringslag, i första hand borde försöka komma till rätta med otillfredsställande förfaranden på frivillig väg. Om en förhandling med näringsidkaren ledde till godtagbart resultat, kunde det vara lämpligt att KO avskrev ärendet från vidare handläggning (prop. 1970:57). Ett särskilt KO-sekretariat inrättades, som hade till uppgift att biträda KO i dennes uppgifter enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Vid KO-sekretariatet handlades således de formella KO-funktionerna enligt lagstiftningen medan Konsumentverket svarade för utredningar och förhandlingar samt meddelade föreskrifter och allmänna råd. KO-funktionen var dock nära samordnad med och involverad i Konsumentverkets uppgifter.

Sedan sammanslagningen 1976 har Konsumentverkets och KO:s uppgifter förändrats till följd av ny eller ändrad lagstiftning. Rent organisatoriskt har också från tid till annan gjorts förändringar, även om myndigheten varit bunden av vissa bestämmelser i instruktionen, t.ex. att det ska finnas ett KO-sekretariat. Några sådana för organisationen bindande regler finns inte i den instruktion som gäller sedan den 1 januari 2008.

Även i dag är KO-funktionen en integrerad del av Konsumentverket. Som tidigare nämnts finns i den nuvarande organisationen på Konsumentverket/KO en rättsavdelning med två rättsenheter och ett KO-sekretariat. Chefen för rättsavdelningen är också ställföreträdande KO. Ställföreträdande KO leder det dagliga arbetet på rättsavdelningen, inklusive KO-sekretariatet.

I huvudsak kan den ärendehandläggning som sker på rättsavdelningen beskrivas på följande sätt.

På de två rättsenheterna utförs den tillsyn som vilar på Konsumentverket med undantag av produktsäkerhetsfrågor. Det åligger varje handläggare att bevaka relevanta delar av rättsenhetens områden och lägga upp tillsynsärenden när så är befogat. På rättsenheterna bedrivs också förhandlingar med näringslivet och omvärldsbevakning. Ärenden initieras via anmälningar, genom det fortlöpande arbetet på rättsenheterna eller andra enheter inom Konsumentverket eller genom kontakter med andra myndigheter eller konsumentvägledare.

Föreligger invändningar mot ett företags marknadsföring eller tillämpas avtalsvillkor som står i strid mot gällande lag kontaktas det aktuella företaget. Normalt sker en rättelse omedelbart eller efter en fortsatt dialog. Generella överenskommelser träffas med branschorganisationer om branschföretagens marknadsföring m.m.

Om rättelse inte kommer till stånd i ett enskilt ärende får en bedömning göras om någon åtgärd ska vidtas. KO-sekretariatet ansvarar för ingripanden med stöd av marknadsföringslagen och avtalsvillkorlagen samt övriga lagar som Konsumentverket har tillsyn över med undantag för produktsäkerhetsfrågor.

Ingripandena innefattar utfärdande av informations- och förbuds förelägganden, stämningar i domstol om förbud, ålägganden och marknadsstörningsavgift samt utdömande av viten.

KO-sekretariatet ansvarar också för grupptalan enligt lagen om grupprättegång och anmälan av grupptalan vid Allmänna reklamationsnämnden samt s.k. KO-biträde i enskilda tvister.

Om det bedöms att ett KO-ingripande av något slag kan vara aktuellt föredras ärendet vid s.k. KO-föredragning. Normalt leds detta sammanträde av ställföreträdande KO som också beslutar om åtgärd. KO deltar i ärenden av mer ingripande eller principiell natur.

## 5 Konkurrenslagstiftning – en jämförelse

Den marknadsrättsliga lagstiftningen och systemet för övervakning inom konsumentområdet, med en KO som för talan om förbud eller andra åtgärder inför Marknadsdomstolen, byggdes upp enligt förebild från konkurrensbegränsningsområdet. På konkurrensområdet inrättades 1952 en Näringsfrihetsombudsman, som förde talan inför dåvarande Näringsrådet. Det var således Näringsrådet, sedermera Marknadsdomstolen, som hade beslutanderätt i enskilda ärenden, inte tillsynsmyndigheten.

Myndighetsorganisationen på konkurrensområdet har, till skillnad från den som gäller på konsumentområdet, förändrats. En ny konkurrenslag trädde i kraft 1982. Formerna för ingripanden var förbud eller ålägganden, vilka meddelades av Marknadsdomstolen. Sådana förbud eller ålägganden kunde förenas med ett vitesbelopp. Det var då fortfarande NO som väckte talan inför Marknadsdomstolen.

Den 1 juli 1992 inrättades Konkurrensverket. Den nya myndigheten tog över uppgifter från NO och från Statens Pris- och Konkurrensverk och dessa myndigheter lades samtidigt ner. Detta innebar bl.a. att Konkurrensverket tog över den centrala rollen för tillämpningen av konkurrenslagen som NO tidigare haft. En av uppgifterna för det nya Konkurrensverket blev således att väcka talan hos Marknadsdomstolen om undanröjande av skadliga konkurrensbegränsningar enligt konkurrenslagen. Tidpunkten valdes för att omorganisationen

skulle kunna genomföras inför ikraftträdandet av EES-avtalet och en helt ny konkurrenslag.

I propositionen med förslag till omorganisationen (prop. 1991/92:100, s. 134) anförde departementschefen att en sammanslagen konkurrensmyndighet innebar en viktig effektivisering av konkurrensövervakningen på central nivå. Detta skulle främst uppnås genom att utredningsresurserna hos Statens Pris- och Konkurrensverk på ett mer påtagligt sätt kunde samordnas med det instrument för ingripande mot konkurrensbegränsningar som NO förfogade över genom lagstiftningen. Enligt propositionen hade förslaget fått en bred uppslutning av remissinstanserna. Endast ett par instanser var tveksamma till att föra samman den utredande och åklagande funktionen i en organisation. Några hade berört namnfrågan och menade att beteckningen NO borde behållas i den nya myndigheten.

Den 1 juli 1993 trädde konkurrenslagen (1993:20) i kraft med EG:s konkurrensregler som modell. Den innehöll två huvudbestämmelser, dels om förbud mot konkurrensbegränsande samverkan mellan företag, dels om förbud mot att missbruka en dominerande ställning på marknaden. Med lagen infördes en ny sanktion, en s.k. konkurrensskadeavgift. Sanktionen innebar att ett företag som överträder lagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning kan bli skyldigt att betala en sådan avgift. Förbud enligt 1993 års konkurrenslag kunde också förenas med vite.

1993 års konkurrenslag ersatte den tidigare lagens generalklausul och särskilda förbud mot vissa företeelser med bestämmelser som utformades med EG:s konkurrensregler som förebild.

Regeringen anförde (prop. 1992/93:56, s. 35f) att det var utmärkande för den tidigare ordningen enligt konkurrenslagen att Marknadsdomstolen hade en central roll för prejudikatsbildningen. Denna ordning med en specialinstans på konkurrensrättens område hade en relativt lång tradition i



Sverige. För att den föreslagna nya lagen skulle få en likformig och konsekvent rättstillämpning, vilket var viktigt för att uppnå en anpassning till EG:s konkurrensrätt, borde Marknadsdomstolen få behålla det yttersta ansvaret för rättstillämpningen.

Regeringen ansåg dock att det var nödvändigt att av rättssäkerhetsskäl införa en ordning med två domstolsinstanser i avgiftsfallen. Sådana mål där konkurrensskadeavgift kom i fråga skulle därför prövas först i Stockholms tingsrätt och sedan i Marknadsdomstolen efter överklagande.

Den 1 november 2008 trädde den nu gällande konkurrenslagen (2008:579) i kraft. Den nya lagen innebär inga principiella förändringar för Konkurrensverket eller Marknadsdomstolen. Lagen innehåller en lista på förbjudna konkurrensbegränsningar. Konkurrensverket får ålägga ett företag att upphöra med överträdelser mot förbuden. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite. Beslutet får överklagas till Marknadsdomstolen. Stockholms tingsrätt får på talan av Konkurrensverket besluta att ett företag ska betala konkurrensskadeavgift. Tingsrättens beslut får överklagas till Marknadsdomstolen. Även en rad andra beslut av Konkurrensverket enligt konkurrenslagen får överklagas till Marknadsdomstolen, t.ex. förbud att tills vidare inte vidta någon åtgärd för att fullfölja en företagskoncentration.

Konkurrensverket spelar en viktig roll för praxisbildningen. Verket ger ut föreskrifter, men har också ett antal allmänna råd, som syftar till att företagen ska få vägledning om hur man ser på olika slag av avtal, samarbetsformer m.m.

Konkurrensverket är organiserat i nio avdelningar, varav bl.a. fyra konkurrensavdelningar och en juridisk avdelning. Konkurrensavdelningarna ansvarar inom sitt respektive ansvarsområde för att utreda och ingripa mot överträdelser av konkurrensreglerna, handlägga ärenden om företagskoncentrationer och utöva tillsyn över offentliga upphandlingar. Vid handläggningen av ett ärende om överträdelse av konkurrensreglerna samverkar normalt

handläggare från en konkurrensavdelning och den juridiska avdelningen. Ansvaret för handläggningen av ärendet övergår från konkurrensavdelning till den juridiska avdelning när beslut fattas om att vidta någon åtgärd enligt konkurrenslagen. Handläggningen därefter sker dock alltså i samverkan mellan avdelningarna. Beslut att vidta en rättslig åtgärd fattas av generaldirektören efter föredragning.

## 6 Utgångspunkter för analysen

**Mina utgångspunkter:** Konsumentverkets roll som central myndighet för konsumentfrågor med uppdrag inom olika konsumentrelaterade områden ska inte förändras. Den nuvarande rollen som chef för Konsumentverket ska inte heller påverkas. Det materiella innehållet i den lagstiftning som reglerar Konsumentverkets och KO:s uppdrag ska inte förändras.

Som framgår av instruktionen för Konsumentverket är verket förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Myndigheten ska särskilt svara för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs och att konsumenter har tillgång till information i den mån ingen annan myndighet har den uppgiften. Konsumentverket ska även stödja och vara pådrivande i integreringen av konsumentaspekter i annan statlig verksamhet.

Konsumentverket ska vidare fullgöra de uppgifter som följer av en rad marknadsrättsliga och civilrättsliga lagar. Vissa av dessa uppgifter ska fullgöras genom KO-funktionen. Myndigheten ska också bl.a. följa och analysera utvecklingen inom sitt verksamhetsområde av konsumenternas förhållanden och ställning på olika marknader, ha ansvar för konsumentrelaterade miljö- och hållbarhetsfrågor och handikappfrågor samt stödja kommunernas konsumentverksamhet i frågor som rör konsumentskydd och konsumentlagstiftning.

I instruktionen för Konsumentverket redogörs också för verkets föreskriftsrätt och rätt att utfärda allmänna råd.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Konsumentverkets nuvarande uppdrag är att på ett övergripande sätt arbeta för en hållbar konsumtion och i sin verksamhet främst fokusera på tillsyn och marknads kontroll inom områdena konsumenträtt och konsumentskydd.

En utgångspunkt för analysen är att Konsumentverkets roll som central myndighet för konsumentfrågor med uppdrag inom olika konsumentrelaterade områden, såsom den redovisats ovan, inte ska förändras.

En annan utgångspunkt är att den nuvarande rollen som chef för Konsumentverket inte ska påverkas. Verket är en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd, vars huvudsakliga uppgift är att delge myndigheten synpunkter på hur myndigheten drivs med hänsyn till de mål som statsmakterna satt upp för verksamheten. Myndighetschefen är således ensam ansvarig inför regeringen för myndighetens verksamhet. Det innebär bl.a. att myndighetschefen ensam fattar beslut om de föreskrifter och allmänna råd som ligger på Konsumentverket.

Frågan om generaldirektören för Konsumentverket också ska vara Konsumentombudsman (KO) kommer däremot att närmare diskuteras i följande avsnitt.

En tredje utgångspunkt för analysen är att den lagstiftning som reglerar möjligheterna att väcka talan eller vidta andra åtgärder enligt marknadsföringslagen eller avtalsvillkorlagen inte ska ändras i sak. Frågan om detta ansvar ska ligga på KO eller någon annan kommer att diskuteras i ett följande avsnitt.

En ytterligare utgångspunkt är att det materiella innehållet i den lagstiftning i övrigt som reglerar Konsumentverkets och KO:s uppdrag inte ska förändras.

## 7 Behörighetskravet för Konsumentombudsmannen (KO)

### 7.1 Inledning

I det här avsnittet ska diskuteras det formella kravet enligt 11 § lagen om marknadsdomstol att KO ska vara ”jurist” och om det alltjämt är motiverat.

### 7.2 Tidigare redovisade skäl för och emot juristkravet

KO-ämbetet inrättades år 1971 för att svara för tillsynen av lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring och oskäliga avtalsvillkor. Den marknadsrättsliga lagstiftningen och systemet för övervakning inom konsumentområdet med en ombudsman som för talan inför Marknadsdomstolen byggdes upp enligt förebild från konkurrensbegränsningsområdet.

Vid inrättandet av KO-ämbetet ansågs det nödvändigt att ombudsmannen hade juridisk utbildning och goda allmänna ekonomiska kunskaper. Vidare ansågs det att ombudsmannen måste ha en särskild insikt i marknadsföringsfrågor. Man förutsatte också att till tjänsten som KO skulle utses en person som fyller mycket höga krav på allmänna juridiska

kvalifikationer. Något särskilt krav på domarerfarenhet ställdes dock inte upp.

I debatten har till stöd för kravet på att KO ska vara jurist anförts att KO:s uppgifter i stor utsträckning är av kvalificerad natur, att kravet är viktigt för rättssäkerheten och att kravet på juridisk kompetens inte försvagats med tiden utan snarare förstärkt till följd av KO:s utökade behörighet, t.ex. att föra talan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång. Vidare har påpekats att KO enligt lag har uppgifter med dömande inslag och ett tydligt uppdrag att föra talan vid domstol. Det har gjorts gällande att ett borttagande av kravet på juristkompetens skulle leda till en klar försvagning av möjligheten att hävda konsumenternas intressen genom KO-funktionen.

I den motion som föranledde Lagutskottet att begära en utredning av frågan om behörighetskravet för KO anförde motionärerna att utvecklingen under senare år har visat att KO-funktionen i viss utsträckning kan sägas ha blivit en formalitet. KO har visserligen det yttersta ansvaret för KO-funktionens rättsliga ingripanden men agerar sällan personligen. I stället är det ställföreträdande KO och byråchefer vid KO-sekretariatet som självständigt handlägger de rättsliga ingripanden som KO-funktionen har ansvar för. Av bl.a. detta skäl hävdade motionärerna att kravet på att KO ska vara jurist inte längre är motiverat. Motionärerna framhöll också att Konsumentverkets nuvarande och kommande uppgift som central konsumentmyndighet inte är begränsad till det rättsliga området. Uppgiften är i stället i hög grad inriktad på att tillvarata konsumenternas intressen på ett generellt plan genom förhandlingar, information och annan verksamhet. Genom att ta bort kravet på att KO ska vara jurist skulle framtida generaldirektörer kunna rekryteras bland en bredare krets av kvalificerade ledare.

Det har också framhållits att uppdraget som myndighetschef för Konsumentverket är betydligt mer vidsträckt än uppgiften som KO och kräver en kompetens och erfarenhet som inte nödvändigtvis följer med den som kvalificerade jurister har. Den

rättsliga kompetens som krävs för att utöva KO-funktionen kan i stället tryggas genom att man ser till att ställföreträdande KO och processförarna på KO-sekretariatet har den nödvändiga kompetensen.

I samband med utredningen om Konsumentombudsmannens ställning (Ds Fi 1983:2) gjordes en omfattande intervjuserie med personer, myndigheter och organisationer. En av frågorna gällde just kravet på att KO ska vara jurist. En överväldigande majoritet av de tillfrågade ansåg att kravet var motiverat. Även här framfördes synpunkten att juristkravet skulle kunna tillgodoses genom att ställföreträdande KO uppfyllde kravet på att vara en kvalificerad jurist.

### 7.3 Diskussion/analys

**Mitt ställningstagande:** Juristkravet för Konsumentombudsmannen (KO) är alltjämt motiverat. Under alla omständigheter är det nödvändigt att den eller de som förbereder, planerar och genomför domstolsprocesser för KO har kvalificerad juridisk erfarenhet.

Uppgiften att förbereda och genomföra en domstolsprocess på ett godtagbart sätt kräver erfarenhet och kunskap, inte bara avseende materiell rätt utan också i processuella frågor. Rent allmänt är det alltså av stor vikt att en person som åtar sig ett sådant uppdrag också har nödvändiga juridiska kunskaper.

Bedömningar enligt den civilrättsliga och marknadsrättsliga lagstiftningen är ofta av kvalificerad art. Lagstiftningen är mycket omfattande och bitvis svåröverskådlig. Generellt sett är det nödvändigt att beslutsfattare och handläggare har juridisk kompetens.

KO för talan i Marknadsdomstolen och i vissa fall i allmän domstol eller Allmänna Reklamationsnämnden som representant för staten, en konsument eller ett konsumentkollektiv. Det säger

sig självt att denna uppgift att förebereda och genomföra en domstolsprocess måste utföras på ett i alla avseenden rättssäkert och effektivt sätt. Den eller de som utses att som representant för staten svara för dessa uppgifter borde också rimligen ha juridisk utbildning och erfarenhet av processföring. Det tycks inte heller råda någon oenighet på den punkten när man tillfrågar myndigheter, organisationer och andra som har insyn i verksamheten. Att ett sådant krav måste upprätthållas även i framtiden borde rimligtvis inte kunna ifrågasättas.

Sett mot denna bakgrund finns det inget att kritisera avseende den nuvarande ordningen. KO-funktionens uppgifter utförs av väl utbildade jurister med stor processvana.<sup>1</sup> Ställföreträdande KO och personalen på Konsumentverkets KO-sekretariat<sup>2</sup> uppfyller samtliga högt ställda krav i detta avseende. Detsamma gäller givetvis KO själv. Samtliga personer som haft rollen som KO under åren har också varit högt kvalificerade jurister med stor processuell erfarenhet.

Frågan är då om det är nödvändigt att KO, som normalt inte personligen förbereder eller genomför en process i domstol, också ska ha dessa för processföringen nödvändiga kvalifikationerna. Räcker det inte med att KO, precis som i sin egenskap av chef för Konsumentverket, leder och fördelar arbetet på myndigheten, inklusive KO-sekretariatet?

För att ta ställning till denna fråga måste beaktas att KO har det slutliga ansvaret för den rättsliga verksamhet som bedrivs av KO-sekretariatet. Även om inte KO personligen deltar i domstolsprocessen eller i alla avseenden leder ärendehandläggningen vid KO-sekretariatet har han eller hon i praktiken ett avgörande inflytande på beslut som avser KO-ingripanden. Innan en stämningsansökan avges eller ett KO-biträde beslutas sker normalt en föredragning för KO som tar

---

<sup>1</sup> Denna ordning tillämpas även om kravet på domstolserfarenhet för delegation att föra talan i domstol tagits bort (jfr. den upphävda förordningen, 1995:1322, med instruktion för Konsumentverket, 9 §).

<sup>2</sup> Det bör här noteras att Konsumentverket nuvarande instruktion inte särskilt anger att det vid Konsumentverket ska finnas ett KO-sekretariat och en ställföreträdande Konsumentombudsman.



ställning till hur processen ska drivas, såväl juridiskt som taktiskt. För detta krävs att KO personligen har kvalificerade juridiska kunskaper. För att kunna ta hela ansvaret som ställs på KO räcker det således inte med att enbart hävda en arbetsledande funktion. Skulle juristkravet för KO tas bort finns en uppenbar risk för en försvagning av möjligheten att på ett fullödigt sätt hävda konsumenternas intressen genom KO-funktionen.

Så som verksamheten för Konsumentverket och KO nu är organiserad finns rimligtvis inte några förutsättningar för att slopa juristkravet för KO. En jämförelse bör dock göras med andra ombudsmän. I sammanhanget kan ombudsmännen mot diskriminering tjäna som exempel.

Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) var samtliga fram till årsskiftet 2008/09 egna myndigheter utan krav på att ombudsmannen skulle vara jurist. Den rättsliga verksamhet som bedrevs till värn för den enskilde grundades på särskild skyddslagstiftning. Dessa myndigheter har nu ersatts av en enda myndighet, Diskrimineringsombudsmannen, men myndighetskonstruktionen och uppdraget är i huvudsak detsamma som tidigare. Något juristkrav för Diskrimineringsombudsmannen har inte heller införts.

Även om något juristkrav inte finns i fråga om ombudsmännen mot diskriminering så har det nästan utan undantag varit högt kvalificerade jurister som utsetts till ombudsmän enligt diskrimineringslagarna. Man kan utan vidare påstå att en sådan bakgrund för ombudsmännen väsentligt underlättar myndigheternas arbete. Som företrädare för myndigheterna är det också en styrka att ombudsmännen har tillräcklig juridisk erfarenhet och kunskap. De rättsliga bedömningar som görs är ofta av kvalificerad art. Till sin hjälp har ombudsmännen kvalificerade jurister. Det bör emellertid framhållas att ombudsmännen mot diskriminering, liksom den nya Diskrimineringsombudsmannen, även har betydelsefulla

uppdrag som inte är av renodlat rättslig natur. Myndigheterna arbetar bl.a. förebyggande med information och utbildning för att begränsa diskriminering.

En annan jämförelse kan göras med Konkurrensverket. Konkurrensverket leds av en generaldirektör som inte behöver vara jurist. Konkurrensverket bildades genom en sammanlagning av Statens Pris- och Konkurrensverk och Näringsfrihetsombudsmannen (NO). Själva ombudsmannarollen upphörde, men uppgiften att föra talan vid Marknadsdomstolen om undanröjande av skadliga konkurrensbegränsningar enligt konkurrenslagen bestod. Senare tillkom också möjlighet att väcka talan om konkurrensskadeavgift. Uppgiften att svara för dessa rättsliga bedömningar ligger på kvalificerade jurister. Konkurrensverkets uppdrag är emellertid vidare än så. En uppgift är att verka för effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet. En annan är att informera om konkurrenslagstiftningen och ge bidrag till forskning om konkurrens och upphandling. Det är fråga om uppgifter som kräver annan kompetens än sådan som är renodlat juridisk.

De nu gjorda jämförelserna leder knappast fram till någon annan bedömning än som tidigare gjorts avseende behörighetskravet för KO. KO är ingen egen myndighet med olika uppdrag utan har, integrerad i Konsumentverket, en klart definierad rättslig funktion och ett tydligt mandat att föra talan i domstol. Enligt min mening är – i den nuvarande organisationen – juristkravet för KO klart motiverat. Under alla omständigheter är det nödvändigt att den eller de som förbereder, planerar och genomför domstolsprocesser för KO har kvalificerad juridisk erfarenhet.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Processföringen sköts normalt av personalen på KO-sekretariatet. Vid behov borde Konsumentverket/KO i enskilda ärenden kunna anlita utomstående expertis för att förstärka och bredda insatserna.

## 8 Konsumentverkets GD som Konsumentombudsman (KO)

### 8.1 Inledning

I detta avsnitt analyseras de omständigheter som talar för och emot att chefen för Konsumentverket samtidigt är KO.

### 8.2 Tidigare argumentering

De huvudsakliga motiven för att föra samman Konsumentverket och KO år 1976 var att det fanns gränsdragningsproblem mellan myndigheterna och att det fanns en risk för kompetenskonflikter och dubbelarbete (prop. 1975/76:34 s. 114). Vid riksdagsbehandlingen behandlades en motion, där det hade framförts att befattningarna som chef för Konsumentverket respektive KO borde läggas på olika personer. Motionärerna ansåg att det var viktigt att KO:s funktioner inte helt vävdes in i verksamheten. Näringsutskottet framhöll emellertid att de gränsdragningsproblem som redan fanns mellan de båda myndigheterna ytterligare skulle accentueras om dessa bibehölls åtskilda efter den utbyggnad av den samlade verksamheten som hade föreslagits. För att samordningen skulle förverkligas fullt ut, och för att vad som hade vunnits genom KO-ämbetet i dess dåvarande form skulle bevaras, var det önskvärt att befattningen som KO förenades med befattningen

som chef för det utökade Konsumentverket (NU 1975/76:14, s. 28f).

Även senare har i debatten just samordningsvinster förts fram som motiv för en personalunion mellan KO och chefen för Konsumentverket. Vidare har framhållits att det är en styrka för Konsumentverkets generaldirektör att även kunna uttala sig som KO och kunna göra de rättsliga överväganden som är viktiga för verkets arbete utåt.

Det har även sagts att förhandlingsverksamheten gagnas av personalunionen genom att enhetliga uppfattningar förs fram i olika frågor. Personalunionen garanterar också en enhetlighet i tillämpningen.

Mot detta har under årens lopp förts fram flera argument för att uppgifterna som chef för Konsumentverket och KO borde ligga på olika personer.

Det har t.ex. framhållits att uppdraget som myndighetschef kräver en kompetens och erfarenhet som inte nödvändigtvis följer med uppgiften som KO. Man har också hänvisat till att allt större krav ställs på statliga myndigheters chefer och att det därför inte är lämpligt och rimligt att förena befattningen som KO med befattningen som generaldirektör och chef för Konsumentverket. Framtida generaldirektörer skulle kunna rekryteras bland en bredare krets av kvalificerade ledare.

Vid många tillfällen har förts fram kritik som har att göra med Konsumentverkets föreskriftsrätt och KO:s uppgift att driva domstolsprocesser. Det har hävdats att det rimmar illa med grundläggande rättsprinciper att en domstol ska vara bunden av föreskrifter som har utfärdats av den som uppträder som part i domstolen. Den gällande ordningen leder till bristande förutsebarhet. Vidare har hävdats att det är olämpligt att Konsumentverket och KO har både partsfunktion, tillsynsroll och normgivande ansvar.

Vissa anser att den dubbla funktionen att Konsumentverkets generaldirektör också är KO skapar otydlighet gentemot konsumenter och näringsliv samt att den inom myndigheten kan ge upphov till interna gränser och samordningsförluster.

### 8.3 Diskussion/analys

**Mitt ställningstagande:** Starka skäl talar för att separera uppdragen som chef för Konsumentverket och Konsumentombudsman (KO).

Av förordningen (2007:1139) med instruktion för Konsumentverket, som trädde i kraft den 1 januari 2008, anges att Konsumentverket leds av en myndighetschef (9 §) som är generaldirektör och Konsumentombudsman (11 §). Vid myndigheten finns ett insynsråd som består av högst tolv ledamöter (10 §). Den reglering som funnits i tidigare instruktioner om att det vid Konsumentverket ska finnas en ställföreträdande KO och ett KO-sekretariat har, som tidigare nämnts, tagits bort. Vidare har en tidigare styrelse ersatts av ett insynsråd.

I instruktionen för Konsumentverket redogörs också för verkets föreskriftsrätt enligt prisinformationslagen (2004:347), verkets rätt att enligt särskilda bemyndiganden meddela föreskrifter och verkets rätt att utfärda allmänna råd (5 §).

Konsumentverket är i dag en enrådighetsmyndighet utan styrelse men med ett insynsråd, vars huvudsakliga uppgift är att delge myndigheten synpunkter på hur myndigheten drivs med hänsyn till de mål som statsmakterna satt upp för verksamheten. Myndighetschefen är således ensam ansvarig inför regeringen för myndighetens verksamhet. Det innebär bl.a. att myndighetschefen ensam fattar beslut om de föreskrifter som ligger på Konsumentverket. Beslut om föreskrifter fattades tidigare av verkets styrelse med generaldirektören som ordförande.

Den förändring som nu skett innebär att det finns en fullständig identitet mellan generaldirektören som beslutar om föreskrifterna och KO som åberopar föreskrifterna i domstol. Denna fråga berördes i den sedermera återkallade prop. 1994/95:16, Den framtida konsumentpolitiken, och i

Konsumentpolitiska kommitténs betänkande (SOU 1994:14), Konsumentpolitik i en ny tid. Regeringen ansåg dock (prop. s. 98) att den dåvarande ordningen inte visats vara behäftad med sådana brister att den borde ändras. Regeringen hänvisade till det förhållandet att det var Konsumentverkets styrelse och inte chefen för Konsumentverket ensam som beslutade om de föreskrifter som KO sedan kunde åberopa. Enligt regeringen borde emellertid ett annat synsätt tillämpas om Konsumentverket förvandlas till en enrådighetsmyndighet utan styrelse. I ett sådant fall ansåg regeringen att en identitet skulle uppkomma mellan den som beslutar om föreskrifter och den som åberopar dem vid domstol.

Mot den angivna bakgrunden kan givetvis den ordning som gäller sedan den 1 januari 2008 utsättas för mer principiell kritik än tidigare. Är det verkligen rimligt att samma person/myndighet ska besluta om föreskrifter som sedan åberopas till stöd för myndighetens talan i domstol?

Frågan prövades ingående i samband med den nya prisinformationslagen (prop. 2003/04:38, En ny prisinformationslag m.m., och 2003/04:LU21). Det framhölls då att den dåvarande ordningen stod i överensstämmelse med bestämmelserna om delegation av normgivningsmakt i 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen och att myndigheter även på andra förvaltningsområden har uppgifter både som normgivare och partsföreträdare. Vidare hävdades att domstolen självständigt avgör ett mål och inte är bunden av KO:s inställning i frågan samt att KO är skyldig att iakta den objektivitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen. Slutligen framhölls att Konsumentverkets processföring sköts av KO genom KO-sekretariatet, vilket speglar en medvetenhet om behovet av att hålla processföringen skild från andra uppgifter inom myndigheten.

De nu anförda argumenten har alltjämt bärkraft. Oavsett vem som beslutar om föreskrifter, generaldirektören ensam eller styrelsen, härleds beslutanderätten för myndigheten från särskilda bemyndiganden i lag. Detta är helt i överensstämmelse

med bestämmelserna i regeringsformen om delegation av normgivningsmakt.

Man kan emellertid på goda grunder hävda att det är mindre lämpligt att samma myndighet på detta tydliga sätt har både en partsfunktion och ett ansvar för normerna som ska tillämpas. Det finns goda skäl att hävda att ordningen leder till oklarheter och bristande förutsägbarhet.

Uppfattningen att den nuvarande ordningen med personalunion mellan chefen för Konsumentverket och KO ger samordningsvinster och gagnar en enhetlig tillämpning bör kanske inte kunna ifrågasättas, även om personalunionen i sig inte är någon garanti i detta sammanhang. Det väsentliga är hur de båda uppdragen organiseras och hur organisationen förverkligas i praktiken. I följande avsnitt ska redogöras för hur samordning, effektivitet och enhetlig tillämpning kan åstadkommas utan bibehållen personalunion.

Det kan vidare hävdas att personalunionen skapar otydlighet gentemot konsumenter och näringsliv.

Slutligen bör framhållas att uppdraget som chef för Konsumentverket är betydligt mer vidsträckt än uppdraget som KO, även om Konsumentverket på senare tid fått en mer renodlad roll i konsumentpolitiken. För andra uppgifter än som faller på KO finns inte samma behov av juristkompetens. För att upprätthålla rollen som myndighetschef är det av större betydelse att det finns kvalificerade ledaregenskaper och erfarenhet från samverkan och samspel med andra myndigheter, organisationer och företag.

Sammanfattningsvis kan konstateras att starka skäl talar för att separera uppdragen som chef för Konsumentverket och KO.





## 9 Konsumentverkets/KO:s organisation

### 9.1 Inledning

I detta avsnitt diskuteras olika förslag till hur en *uppdelning av funktionerna* som chef för Konsumentverket respektive KO kan organiseras.

### 9.2 Olika alternativa lösningar – utgångspunkter

I tidigare utredningar och propositioner om organisationen av Konsumentverket och KO har förts fram olika lösningar som bl.a. har haft att göra med fördelningen av uppgifter mellan Konsumentverket och KO. Det har t.ex. handlat om vem som ska ha hand om utrednings- och förhandlingsverksamheten eller om en fördelning av tillsynsansvaret. Upplägget är inte detsamma här även om frågor om fördelning av ansvar kan komma att beröras. Utgångspunkten för den fortsatta analysen i detta avsnitt är primärt att den nuvarande uppgiftsfördelningen enligt lag ska kvarstå.

I detta avsnitt presenteras tre olika organisationsmodeller som samtliga utgår från att personalunionen mellan chefen för Konsumentverket och KO upplöses och att juristkravet för KO bibehålls. De tre alternativen tillmötesgår samtliga den kritik som riktats mot den nuvarande ordningen där just behörighetskravet för KO begränsar rekryteringsbasen för

tjänsten som Konsumentverkets chef. De tre modellerna innebär också att Konsumentverkets respektive KO:s goda renommé (varumärke) kan upprätthållas. De tre alternativen är följande:

- Konsumentombudsmannen leder personligen KO-sekretariatet och är organisatoriskt underställd chefen för Konsumentverket.
- Konsumentombudsmannen bildar en egen myndighet men med gemensam administration och utredningskapacitet med Konsumentverket.
- Konsumentombudsmannen bildar en självständig myndighet utan formell bindning till Konsumentverket.

### **9.3 Alternativ 1 - Konsumentombudsmannen leder personligen KO-sekretariatet och är organisatoriskt underställd chefen för Konsumentverket**

Detta alternativ förutsätter att endast en ändring behöver göras i den nuvarande organisation, nämligen att KO i stället för ställföreträdande KO leder KO-sekretariatet. I dagens organisation innebär det att KO blir chef för den rättsavdelning som också inkluderar KO-sekretariatet. Alternativet leder till att KO blir organisatoriskt underställd chefen för Konsumentverket.

Såsom arbetet bedrivits under senare år på Konsumentverket skulle en ordning enligt alternativ 1 i praktiken inte innebära några stora förändringar i verksamheten. Ställföreträdande KO som i dag också är chef för rättsavdelningen, inklusive KO-sekretariatet, är givetvis underställd KO, men verksamheten på rättsavdelningen bygger i mycket på den arbetsfördelning och arbetsledning som bedrivs av ställföreträdande KO. Som tidigare nämnts deltar KO personligen i ställningstaganden av mer ingripande eller principiell natur.

En ordning enligt alternativ 1 borde rimligtvis innebära en förstärkning av KO-funktionen. Hur arbetet ska organiseras på rättsavdelningen, inklusive KO-sekretariatet, blir således en fråga för KO och inte för ställföreträdande KO, vilket borde leda till att KO personligen får ett väsentligt större inflytande på verksamheten. En sådan ordning borde också öka förutsättningarna för tydlig ledning och styrning av den renodlat rättsliga verksamheten, vilket på sikt gagnar effektivitet och rättssäkerhet.

En ytterligare fördel med alternativ 1 skulle kunna vara att KO får större förutsättningar att personligen företräda i domstol. I den nuvarande dubbla rollen som chef för Konsumentverket och KO finns normalt inte utrymme för ett sådant personligt engagemang. Ett ökat deltagande i domstolsprocess skulle kunna ytterligare förstärka det goda renommé som KO-ämbetet har som företrädare för konsumentintresset.

Frågan är emellertid om en ordning där KO är underställd chefen för Konsumentverket kan accepteras av rent principiella skäl.

Vid riksdagsbehandlingen av frågan om KO:s behörighetskrav har upprepade gånger KO-funktionens självständighet betonats. KO-funktionens uppgifter enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorlagen förutsätter att KO har det övergripande ansvaret för de rättsliga åtgärder som behöver vidtas. Det har understrukits att KO själv har det yttersta ansvaret för ett enskilt ärendes hantering. Ett sådant självständigt ansvar kan knappast upprätthållas fullt ut om KO var tvingad att underställa chefen för Konsumentverket sina bedömningar, även om detta skulle ske i begränsad omfattning. Rent principiellt kan också invändningar riktas mot en ordning där chefen för Konsumentverket, som förutsätts inte vara jurist, ska göra bedömningar som kräver kvalificerad juridisk insikt och erfarenhet. Skulle chefen för Konsumentverket och KO dessutom komma till olika bedömningar i sakfrågan kan detta leda till oklarheter och otydlighet såväl internt som externt.

I en ordning enligt alternativ 1 kan motsättningar även uppstå mellan chefen för Konsumentverket och KO i fråga om myndighetens fördelning av resurser. Chefen för Konsumentverket har det övergripande ansvaret för myndighetens verksamhet och behöver ta hänsyn till andra parametrar än vad som direkt följer av det uppdrag som vilar på KO. Detta kan leda till att rättsligt motiverade KO-ingripanden inte blir av.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns flera principiella invändningar mot en ordning där KO är underställd chefen för Konsumentverket. Det kan ifrågasättas om alternativ 1 går att förena med det uppdrag som KO har enligt lag och som bygger på ett självständigt ansvar.

Det kan också konstateras att alternativ 1 inte fullt ut tillmötesgår den kritik som framförts i fråga om Konsumentverket/KO:s dubbla roller som normgivare och partsföreträdare i domstol. Visserligen är föreskriftsrätten för chefen för Konsumentverket skild från KO:s uppgift att föra talan i domstol, men formellt sett finns alltjämt bindningen kvar mellan de två rollerna genom det övergripande ansvar som åvilar chefen för Konsumentverket.

Organisationsmodellen enligt alternativ 1 kan således skapa nya problem utan att helt undanröja kritiken mot den nuvarande ordningen. Å andra sidan ska sägas att de grundläggande fördelarna med den nuvarande organisationen kvarstår. De huvudsakliga skälen till sammanslagningen av Konsumentverket och KO har alltjämt bärkraft med alternativ 1. Med en sammanhållen myndighet uppstår inte några gränsdragningsproblem eller någon risk för dubbelarbete. I en sammanhållen verksamhet som i dag kan också tillgängliga resurser utnyttjas effektivt med goda möjligheter för personer med olika kompetensområden att samverka.

Det har vidare hävdats att en sammanhållen myndighet på konsumentområdet har bättre förutsättningar att driva konsumentfrågor på ett enhetligt och konsekvent sätt än om frågorna fördelas mellan olika myndigheter eller organisationer.

Detta argument får allt större giltighet i takt med att Konsumentverkets uppgifter mer och mer kommit att renodlas och inriktas mot tillsyn och marknads kontroll. Det är givetvis en klar fördel om Konsumentverkets och KO:s uppdrag på konsumentområdet samordnas på samma sätt som i dag.

#### **9.4 Alternativ 2 - Konsumentombudsmannen bildar en egen myndighet men med gemensam administration och utredningskapacitet med Konsumentverket**

Detta alternativ förutsätter att KO bildar en egen myndighet med huvudsaklig uppgift att driva ärenden enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorlagen med hjälp av kvalificerade processförare från KO-sekretariatet. Konsumentverkets rättsavdelning med utrednings- och förhandlingsverksamhet bibehålls. KO-ärenden kan initieras av Konsumentverket genom dess tillsynsverksamhet. KO kan också avropa utredningskapacitet från Konsumentverket för att kunna driva ett KO-ärende.

Med alternativ 2 kan flera av de argument som framförts mot den nuvarande ordningen tillgodoses.

Från tid till annan har kritik riktats mot att samma person/myndighet (Konsumentverket/KO) beslutar om föreskrifter som sedan återopas till stöd för myndighetens talan i domstol. Även om den ordningen är helt i enlighet med regeringsformens bestämmelser, så kan hävdas att det är mindre lämpligt att samma myndighet på detta tydliga sätt har både en partsfunktion och ett ansvar för normerna som ska tillämpas. Alternativ 2 innebär att Konsumentverkets föreskriftsrätt blir fristående från den partsfunktion i domstol som en självständig KO-myndighet skulle inneha.

Alternativ 2 tillgodoser också kravet på en helt fristående och självständig KO-funktion utan formell bindning till någon annan

myndighet. KO kan självständigt avgöra vilka prioriteringar som ska göras i den myndighetens verksamhet.

Ett liknande alternativ berördes i Ds Fi 1983:2. Då framhölls att det var viktigt att KO ska kunna påverka vilka ärenden som ska drivas men att Konsumentverket och KO måste kunna samarbeta i enskilda ärenden. En avgörande invändning mot alternativet var att KO, samtidigt som han eller hon ska hävda sin självständighet, måste anpassa sin verksamhet till Konsumentverkets önskemål.

Denna kritik mot en lösning enligt alternativ 2 är givetvis oförändrad. KO kan på ett påtagligt sätt bli beroende av vilka prioriteringar som görs av Konsumentverket i den myndighetens verksamhet. Även om de två myndigheterna rent fysiskt finns på samma ort eller till och med finns i samma lokaler kan givetvis samverkansproblem komma att uppstå. En effektiv samverkan i en organisationsmodell enligt alternativ 2 kräver tydliga och användbara rutiner av ett helt annat slag än vad som gäller i en sammanhållen myndighet. Samarbetsproblem kan uppstå om Konsumentverket anser att ett ärende kräver KO-ingripande men där KO har en annan uppfattning. KO kan inte heller vara säker på att i alla situationer kunna avropa utrednings- eller förhandlingsresurser från Konsumentverket i ärenden som KO vill driva. Problemen i dessa hänseenden bör dock inte överdrivas. Med en väl genomtänkt och rutinmässig samverkan såväl administrativt som rättsligt bör normalt inga problem uppstå för någon av myndigheterna.

Det bör emellertid också påpekas att en separation av Konsumentverket och KO givetvis öppnar vägen för de problem som fanns innan sammanslagningen på 1970-talet. Då framhölls att det fanns gränsdragningsproblem mellan myndigheterna och att den nya lagstiftningen ytterligare skulle förstärka risken för kompetenskonflikter och dubbelarbete. Sådana problem bör emellertid kunna begränsas med en organisationsmodell enligt alternativ 2. Alternativet ger genom den starka kopplingen mellan myndigheterna goda förutsättningar för effektiv samordning. Problemen med en separation av funktionerna till

två självständiga myndigheter enligt alternativ 2 bör därför inte överdrivas. Likväl bör erinras om att det finns en inbyggd risk för att tillgängliga resurser inte utnyttjas på det mest effektiva sättet och att rättsligt motiverade ingripanden uteblir.

### **9.5 Alternativ 3 - Konsumentombudsmannen bildar en självständig myndighet utan formell bindning till Konsumentverket**

Detta tredje alternativ innebär i princip en återgång till hur myndigheterna bedrev sin verksamhet före sammanslagningen även om uppgifterna för Konsumentverket/KO successivt utvidgats och förändrats sedan 1970-talet. Som framhållits inledningsvis i detta avsnitt är utgångspunkten för analysen primärt att den nuvarande uppgiftsfördelningen enligt lag mellan Konsumentverket och KO ska bestå. Det innebär i ett alternativ 3 att såväl Konsumentverket som den fristående myndigheten Konsumentombudsmannen behöver ha tillräckliga egna resurser för att kunna bedriva sin verksamhet enligt nu gällande lag. Frågan är emellertid om ett sådant alternativ över huvud taget är rimligt att diskutera.

Förutom de uppenbara problemen med risk för dubbelarbete och kompetenskonflikter uppstår svårigheter när Konsumentverket i sin tillsynsverksamhet finner att ärenden bör överlämnas till Konsumentombudsmannen för handläggning. Skulle KO som ett alternativ i stället tillföras tillsynsuppgifter som i dag ligger på Konsumentverket uppstår svåra avvägningsproblem inte bara i fråga om vilka uppgifter som ska överföras och vilka som ska ligga kvar på Konsumentverket utan också i fråga om resursfördelningen mellan myndigheterna. Man kan verkligen fråga sig om det är möjligt att genomföra en uppdelning så att det blir tydliga skiljelinjer mellan myndigheternas uppdrag. De gränsdragningsproblem som

motiverade sammanslagningen av Konsumentverket och KO får förnyad aktualitet.

Eller ska kanske all tillsynsverksamhet föras över till KO? Om ett sådant alternativ väljs uppkommer frågan om det över huvud taget är motiverat att också ha ett Konsumentverk.

Frågeställningar av detta slag blir fler än så när man ska försöka analysera en återgång till en ordning med två olika myndigheter med i princip närbesläktade uppgifter. Den avgörande frågan är i stället om en sådan uppdelning av nuvarande uppgifter över huvud taget är motiverad med tanke på den renodling och insnävning av Konsumentverkets uppdrag som skett på senare tid. Och är inte sakområdet för litet för två separata myndigheter?

Oavsett hur en separation genomförs innebär emellertid alternativ 3 att KO kan hävda sin självständighet fullt ut samt att normgivning och processföring fördelas på två helt självständiga myndigheter. KO-funktionen kan också, beroende på hur uppdelningen av uppgifterna sker, bli tydligare och därmed kunna förstärkas i rollen som ombudsman för konsumenterna.

Det är dock mycket troligt att en uppdelning i två myndigheter kommer att leda till samordningsproblem som blir svåra att överbrygga. Den samordning och samsyn som finns i dag i en enda myndighet med ett brett mandat skulle gå helt förlorad liksom möjligheten att utnyttja de olika kompetenser som finns i den nuvarande myndigheten.



## 10 Ett fjärde alternativ

I detta avsnitt analyseras konsekvenserna av en ordning där *KO-funktionen helt och hållet uppgår i Konsumentverket*. Till skillnad från de alternativa organisationsmodellerna i avsnitt 9 utgår det fjärde alternativet från att KO-ämbetet slopas och därmed också juristkravet samt att chefen för Konsumentverket även formellt får det övergripande ansvaret för de frågor som i dag ligger på KO. Alternativet tillmötesgår kravet på att framtida generaldirektörer ska kunna rekryteras bland en bredare krets av kvalificerade ledare än enbart jurister.

Konsumentpolitiska kommittén 2000 föreslog i sitt betänkande SOU 2000:29, *Starka konsumenter i en gränslös värld*, att de olika roller som Konsumentverket och KO har enligt den lagstiftning som Konsumentverket/KO har tillsyn över borde integreras och KO:s samtliga befogenheter överförs till Konsumentverket. Kommitténs närmare övervägande redovisas i avsnitt 3.7. Sammanfattningsvis anförde kommittén följande:

”Fördelningen mellan Konsumentverkets och KO:s uppgifter inom det rättsliga området innebär i huvudsak att Konsumentverket utreder och förhandlar och att KO övertar ärendena då rättsliga åtgärder ska vidtas. Enligt vår mening kan denna fördelning av uppgifterna skapa interna gränser och medföra samordningsförluster och svårigheter att koncentrera insatser från de olika funktionerna mot de övergripande konsumentpolitiska målen. Det är svårt att se att den tudelade kompetensen fyller någon egentlig funktion. Effektivitetsskäl talar i stället för att den

utredande och förhandlande kompetensen sammanförs med den rättsliga på ett mer påtagligt sätt. Vi föreslår därför att KO:s rättsliga uppgifter och befogenheter integreras i Konsumentverket.

En sådan integrering skulle dessutom ge Konsumentverket en tydligare roll gentemot allmänhet och näringsliv.

[---]

Samarbetet mellan Konsumentverkets och KO:s uppgifter och befogenheter har organiserats på olika sätt under åren.

[---]

I den nuvarande organisationen har KO-sekretariatet begränsats till en liten enhet som endast hanterar de formella KO-ingripandena, och majoriteten av det rättsliga arbetet – ärendehandläggning, förhandlingar, riktlinje- och föreskriftsarbete m.m. – sker inom en rättsenhet, vars chef samtidigt är stf. KO. I praktiken ska dock allt rättsligt arbete, enligt Konsumentverket, ske integrerat.”

Mot den nu angivna bakgrunden men också med hänvisning till hur frågan om integrering hade lösts på konkurrensområdet föreslog kommittén att KO:s särskilda befogenheter skulle övergå till Konsumentverket. Därmed skulle behovet av ett KO-sekretariat upphöra. Kommittén föreslog vidare att Konsumentverkets chef i fortsättningen skulle ha titeln Konsumentombudsman, tillika generaldirektör. Som tidigare nämnts (avsnitt 3.8) ledde kommitténs förslag inte till någon ändring.

Som nämnts i avsnitt 5 har den marknadsrättsliga lagstiftningen och systemet för övervakning inom konsumentområdet, med en KO som för talan om förbud eller andra åtgärder inför Marknadsdomstolen, byggts upp enligt förebild från konkurrensbegränsningsområdet med en Näringsfrihetsombudsman och Statens Pris- och Konkurrensverk. Konkurrensverket inrättades 1992 och övertog då uppgifterna från NO och från Statens Pris- och Konkurrensverk. En av uppgifterna för det nya Konkurrensverket blev att föra talan hos Marknadsdomstolen

om undanröjande av skadliga konkurrensbegränsningar enligt konkurrenslagen. Den 1 november 2008 trädde den nu gällande konkurrenslagen (2008:579) i kraft. Den nya lagen innebär inga principiella förändringar för Konkurrensverket eller Marknadsdomstolen. Konkurrensverket för talan i Marknadsdomstolen och Stockholms tingsrätt. Sådana ärenden handläggs på Konkurrensverket i samverkan mellan särskilda faktaenheter och en juridisk avdelning. Generaldirektören, som inte behöver vara jurist, beslutar efter föredragning om rättsliga åtgärder ska vidtas.

Enligt vad som upplysts från flera håll fungerar den ordning som tillämpas på Konkurrensverket mycket bra. Särskilda rutiner finns upprättade för hanteringen av ärenden som kan leda till en sanktion eller andra ingripanden. Det är givetvis möjligt att införa denna arbetsmodell på Konsumentverket även om arbetsuppgifter och organisation skiljer sig åt från Konkurrensverket. Såsom arbetet bedrivs i dag på Konsumentverket är det inte vanligt att ärenden som leder till KO-ingripanden handläggs av andra än jurister på rättsavdelningen, även om samråd givetvis kan ske med andra enheter. Det är emellertid knappast nödvändigt att helt följa den modell som finns på Konkurrensverket. Huvudsaken är att ärendena handläggs på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Med ett alternativ 4 kan man, liksom i den nuvarande organisationen, tillgodogöra sig alla fördelarna med en sammanhållen verksamhet. Tillgängliga resurser kan utnyttjas effektivt, t.ex. genom samverkan mellan olika kompetensområden. Alternativet är också väl i linje med den renodling av Konsumentverkets uppgifter som skett på senare tid. I en sammanhållen myndighet kan konsumentfrågor drivas på ett enhetligt och konsekvent sätt.

Alternativ 4 innebär emellertid att det övergripande ansvaret för kvalificerade juridiska ställningstaganden kan komma att ligga på en generaldirektör som inte är jurist. Självklart är detta en svaghet om man ser till möjligheten för denna person att fullt ut förstå innebörden och konsekvenserna av en föreslagen

rättslig åtgärd. Samma principiella invändningar som riktas mot organisationsmodellen enligt alternativ 1 (avsnitt 9.3) kan således riktas mot alternativ 4. Teoretiskt sett skulle generaldirektören för Konsumentverket kunna fatta ett beslut som går stick i stäv med de juridiska överväganden som görs av rättsavdelningen och kanske leda till att en rättsligt motiverad åtgärd inte blir av. Å andra sidan bör generaldirektören rimligtvis kunna ha andra mer övergripande skäl för att motivera ett sådant ställningstagande. Erfarenheterna från Konkursverket talar mot att denna ordning skulle kunna leda till problem eller rättsförluster.

Det kan vidare konstateras att alternativ 4 inte tillmötesgår den kritik som framförts i fråga om Konsumentverket/KO:s dubbla roller som normgivare och partsföreträdare i domstol. Visserligen skulle föreskriftsrätten för chefen för Konsumentverket vara skild från den processförande verksamheten på rättsavdelningen, men generaldirektören kommer ändå att ha det övergripande ansvaret för såväl normgivningen som partsfunktionen i domstol.

Sammanfattningsvis kan konstateras att alternativ 4 kommer till rätta med huvudparten av den kritik som riktats mot den nuvarande ordningen, men att den samtidigt skapar andra problem. Utöver vad som tidigare nämnts innebär alternativ 4 också att ett inarbetat och välkänt varumärke förloras. KO står som garant för konsumentskyddet och är ett välkänt begrepp även internationellt. Å andra sidan kan hävdas att Konsumentverket också är ett välkänt varumärke. Det visar inte minst de olika opinionsmätningar som gjorts under senare år.

I sammanhanget bör nämnas det förslag som väcktes av Konsumentpolitiska kommittén 2000 att benämna den integrerade myndigheten för Konsumentombudsmannen i stället för Konsumentverket. KO blir då också myndighetens chef. Det är samma konstruktion som nu genomförts avseende den nya myndigheten Diskrimineringsombudsmannen. Det kan emellertid ifrågasättas om en sådan lösning bör väljas när KO-funktionen helt och hållet uppgår i Konsumentverket som är den

centrala förvaltningsmyndigheten för konsumentfrågor. KO-funktionen utgör trots allt en mindre del av Konsumentverkets totala verksamhet. Att helt slopa namnet Konsumentverket skulle sannolikt också ge upphov till en rad problem i myndighetens kontakter med externa intressenter. En sådan lösning bör således inte förordas om man väljer en organisationsmodell enligt alternativ 4.



## 11 Lagändringar och ekonomiska konsekvenser avseende alternativen 1-4

Alternativen 1 – 3 utgår från att den materiella lagstiftningen på konsumentområdet inte ska förändras. Det bör emellertid framhållas att ett realistiskt alternativ 3 (se avsnitt 9.5) måste leda till en uppdelning av olika ansvarsområden mellan de två självständiga myndigheterna Konsumentverket och Konsumentombudsmannen. En sådan uppdelning kräver en omfattande inventering och bedömning av den materiella lagstiftningen på området.

Alternativ 4 medför att juristkravet i 11 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. slopas. Vidare torde krävas att hänvisningar till ordet Konsumentombudsmannen i lagstiftningen ersätts med ordet Konsumentverket och att instruktionen för Konsumentverket ändras.

Alternativ 1, 2 och 4 borde inte leda till några ökade eller endast marginellt ökade kostnader.

Alternativ 3 däremot medför väsentligt ökade kostnader på grund av ett totalt sett ökat personalbehov med två fristående myndigheter.





## 12 Överväganden och förslag

**Mitt förslag:** Jag föreslår att KO-funktionen helt och hållet uppgår i Konsumentverket. Det innebär att KO-ämbetet slopas och att chefen för Konsumentverket även formellt får det övergripande ansvaret för de frågor som i dag ligger på KO. Förändringen kan genomföras utan någon påtaglig störning av verksamheten på Konsumentverket. Enda skillnaden i förhållande till den nuvarande ordningen blir att chefen för rättsavdelningen inte längre är ställföreträdande KO och att KO-sekretariatet får ges en annan benämning, t.ex. processenheten.

Vissa kostnader kommer att uppstå när det gäller den förändrade benämningen på myndigheten, men dessa kostnader kan rymmas inom befintliga anslag. I övrigt torde organisationsmodellen inte leda till ökade kostnader.

Förslaget medför att bestämmelsen om Konsumentombudsmannen i 11 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. upphävs och att hänvisningar till Konsumentombudsmannen i lagstiftningen ersätts med Konsumentverket. Förslaget leder också till ändring i Konsumentverkets instruktion.

I avsnitten 9 och 10 har redovisats fyra olika modeller för en framtida organisation av Konsumentverket/KO. De tre första alternativen utgår samtliga från att personalunionen mellan chefen för Konsumentverket och KO upplöses och att juristkravet för KO behålls. De tre alternativen innebär (1) att

Konsumentombudsmannen personligen leder KO-sekretariatet men organisatoriskt är underställd chefen för Konsumentverket eller (2) att KO bildar en egen myndighet men med gemensam administration och utredningskapacitet med Konsumentverket eller (3) att KO bildar en självständig myndighet utan formell bindning till Konsumentverket.

Det fjärde alternativet innebär att KO-funktionen helt och hållet uppgår i Konsumentverket. Alternativet utgår från att KO-ämbetet slopas och chefen för Konsumentverket även formellt får det övergripande ansvaret för de frågor som i dag ligger på KO.

Fördelar och nackdelar med de olika alternativen har tidigare redovisats. I *bilaga 1* till promemorian återfinns en sammanställning av de faktorer som talar för eller emot de olika alternativen. För jämförelsens skull redovisas också ett alternativ som innebär *status quo*, dvs. att den nuvarande organisationen av Konsumentverket/KO behålls oförändrad.

Av sammanställningen framgår att risken för dubbelarbete och gränsdragningsproblem är faktorer som uppstår vid en separation av de två funktionerna. Kravet på ett bredare rekryteringsunderlag till tjänsten för chef för Konsumentverket tillgodoses i samtliga modeller utom i den nuvarande organisationen. Problemet med att Konsumentverket/KO:s dubbla roller som normgivare och part i domstol kan lösas enbart med alternativen 2 och 3, dvs. en fullständig separation av de två funktionerna. KO:s självständighet kan inte upprätthållas fullt ut i alternativ 1. Samtliga alternativ kan klara kravet på kvalificerade processförare beroende på hur man organiserar verksamheten. I alternativ 1 och 2 kan konflikt uppstå mellan de två funktionerna om tillgängliga resurser. Alternativ 4 kan leda till att den som har det övergripande ansvaret för rättsliga frågor saknar juristkompetens. I samtliga alternativ utom alternativ 4 kan varumärkena för såväl Konsumentverket som KO behållas; alternativ 4 leder till att varumärket för KO går förlorat. Endast alternativ 3 leder till påtagligt ökade kostnader.

Det kan således konstateras att inget av alternativen leder till en helt tillfredsställande lösning.

Inför ett ställningstagande vilket av alternativen som bör förordas är det för mig en avgörande utgångspunkt att man i en blivande myndighetsorganisation på konsumentområdet upprätthåller en sammanhållen verksamhet. De olika uppgifter som i dag ligger på Konsumentverket och KO är så nära förknippade med varandra att det inte är rimligt att återgå till den situation som gällde före sammanslagningen 1976. De skäl som då motiverade sammanslagningen är i dag minst lika bärkraftiga. Den renodling av Konsumentverkets uppgifter som skett på senare tid talar också starkt emot en uppdelning i två myndigheter. Varken alternativ 2 eller alternativ 3 kan alltså förordas. Till detta kommer att alternativ 3 leder till väsentligt ökade kostnader. Den omständigheten att alternativ 2 och 3 är de enda modellerna som tillmötesgår kritiken mot Konsumentverket/KO:s dubbla roller föranleder ingen annan bedömning. Som tidigare nämnts är en sådan ordning formellt godtagbar.

De tre återstående alternativen, alternativ 1 och 4 samt status quo, kan samtliga utnyttja de fördelar som följer med en sammanhållen verksamhet. Alternativ 1 är emellertid enligt min mening svagare än de två andra. Frågan är om en ordning där KO är underställd chefen för Konsumentverket kan accepteras av rent principiella skäl.

Som tidigare nämnts har vid behandlingen av frågan om KO:s behörighetskrav KO-funktionens självständighet betonats. KO-funktionens uppgifter enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorlagen förutsätter att KO har det övergripande ansvaret för de rättsliga åtgärder som behöver vidtas. Ett sådant självständigt ansvar kan knappast upprätthållas fullt ut om KO var tvingad att underställa chefen för Konsumentverket sina bedömningar, även om detta skulle ske i begränsad omfattning. Motsättningar kan komma att uppstå mellan chefen för Konsumentverket och KO inte bara i rent rättsliga frågor utan också i fråga om resursfördelning och andra prioriteringar som

från tid till annan behöver göras i en myndighet. Alternativ 1 kan vidare leda till oklarheter och otydlighet såväl internt som externt. En ordning där KO är underställd chefen för Konsumentverket kan således inte heller förordas.

De två kvarstående alternativen, att KO-funktionen helt och hållet uppgår i Konsumentverket respektive status quo, är till sin struktur mycket lika. Den nuvarande organisationen skulle kunna behållas helt intakt även om KO-funktionen försvinner. Enda skillnaden blir att chefen för rättsavdelningen inte längre är ställföreträdande KO och att KO-sekretariatet får ges en annan benämning, t.ex. processenheten.

De två alternativen är också mycket lika när det gäller för- och nackdelar med de olika organisationsmodellerna. Med alternativ 4 kommer man tillrätta med kritiken mot den nuvarande ordningen men samtidigt uppstår nya problem. Varumärket KO går förlorat och tilltron till en myndighetschef som saknar juristkompetens kan rubbas.

När det gäller varumärket KO kan konstateras att KO har kommit att bli en stark talesman för konsumenterna även om det finns många andra i dagens samhälle som också stödjer konsumenterna på olika sätt. KO har emellertid de nödvändiga kvalifikationerna för att i rättsliga sammanhang föra konsumenternas talan. KO är dessutom internationellt ett känt varumärke.

Å andra sidan måste framhållas att varumärket Konsumentverket också är mycket starkt. Frågan är om det inte är starkare än KO. Det visar inte minst de olika mätningar som gjorts under senare år och som fört upp Konsumentverket till topplaceringar bland myndigheter som människor känner till och har förtroende för. Här har uppenbarligen informationen på Konsumentverkets hemsida stor betydelse liksom det arbete som bedrivs gentemot allmänhet, företag och organisationer i olika konsumentfrågor.

I sammanhanget bör också beaktas att de båda varumärkena Konsumentverket och KO kan vara förvirrande inte bara för allmänheten utan också för företrädare för näringslivet som i

olika stadier kommer i kontakt med företrädare för Konsumentverket och företrädare för KO. Enligt min mening skulle sådana kontakter underlättas med endast en benämning på myndigheten.

Ett enda varumärke – Konsumentverket – borde rimligtvis vara tillräckligt och skulle sannolikt kunna leda till större tydlighet för konsumenter och andra som berörs av myndighetens verksamhet.

När det gäller den andra negativa aspekten med att KO-funktionen helt och hållet uppgår i Konsumentverket, nämligen att det övergripande ansvaret för kvalificerade juridiska ställningstaganden kommer att ligga på en generaldirektör som inte är jurist, har jag tidigare framhållit att detta är en svaghet. Problemet bör dock inte överdrivas. En person som är kvalificerad att leda en myndighet har rimligtvis också förutsättningar att ta ställning även i svåra juridiska frågor, om frågorna bereds av personal med tillräcklig juridisk kompetens. En myndighetschef har många andra komplicerade frågor att ta ställning till utan att man särskilt behöver betona viss specialkunskap som en förutsättning för tjänsten. Erfarenheterna från Konkursverket talar mot att en ordning enligt alternativ 4 skulle kunna leda till problem eller rättsförluster.

Sammanfattningsvis gör jag den bedömningen att alternativ 4 har ett visst försteg framför den nuvarande ordningen och vill därför förordna en sådan lösning. Förändringen kan genomföras utan någon påtaglig störning av verksamheten på Konsumentverket.

Vissa kostnader kommer att uppstå när det gäller den förändrade benämningen på myndigheten, men dessa kostnader kan rymmas inom befintliga anslag. I övrigt torde organisationsmodellen inte leda till ökade kostnader.

Som tidigare nämnts medför förslaget att bestämmelsen om Konsumentombudsmannen i 11 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. upphävs och att hänvisningar till Konsumentombudsmannen i lagstiftningen ersätts med

Konsumentverket. Förslaget leder också till ändring i Konsumentverkets instruktion.

## 13 Föreskriftsrätt om näringsidkares skyldighet att ersätta KO för provtagning m.m.

**Mitt förslag:** Bemyndigandet i marknadsföringslagen för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om näringsidkares skyldighet att ersätta KO för provtagning och undersökning av prov tas bort.

I 46 § andra stycket marknadsföringslagen (2008:486) finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för en näringsidkare att ersätta KO:s kostnader för provtagning och undersökning av prov i fall som avses i 43 § samma lag. De fall som avses med bestämmelsen rör undersökning av varuprover och liknande som näringsidkaren varit skyldig att tillhandahålla för tillsyn över att redan meddelade förbud eller ålägganden enligt marknadsföringslagen följs. En motsvarande bestämmelse fanns i 1975 och 1995 års marknadsföringslagar.

Bemyndigandet har aldrig utnyttjats och måste numera anses sakna betydelse för den marknadsrättsliga tillsynen. Bestämmelsen bör därför tas bort.





## 14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2011. Någon övergångsbestämmelse behövs i de flesta fall inte eftersom ändringarna huvudsakligen endast är en följd av en organisatorisk förändring inom en och samma myndighet. Där emot behövs en övergångsregel som klargör att Konsumentverket ska överta funktionen som den enskildes ombud i pågående ärenden enligt lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.



Tabell	Alternativ				Status quo
	1	2	3	4	
Inget dubbelarbete	X			X	X
Inga gränsdragningsproblem	X			X	X
Bredare rekryteringsunderlag	X	X	X	X	
Inga dubbla roller		X	X		
KO självständig		X	X	(X)	X
Kvalificerad processförare	X	X	X	X	X
Ingen resurskonflikt			X	X	X
Ingen kompetensbrist	X	X	X		X
Bibehållet varumärke KO	X	X	X		X
Bibehållet varumärke KOV	X	X	X	X	X
Inga ökande kostnader	X	X		X	X

