



Finansdepartementet

Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig (i det följande utredaren) ges i uppdrag att analysera och lämna förslag om ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning till konsumenter som sker på näringsidkarens initiativ.

Utredaren ska bl.a.

- analysera behovet av och förutsättningarna för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning som sker på näringsidkarens initiativ,
- utifrån analysen ta ställning till vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning,
- analysera möjligheten att ytterligare stärka dagens självregleringsmodell med registrering i spärregister,
- överväga om det påtagligt skulle förbättra konsumentskyddet med ett krav på godkännande på förhand från konsumenten för att näringsidkaren ska få ringa upp konsumenten i försäljnings- och marknadsföringssyfte,
- överväga om det bör införas ett förbud mot telefonförsäljning och, i sådana fall, om det är tillräckligt med förbud inom vissa branscher eller för vissa produkter, och
- överväga lämpliga och effektiva metoder för att säkerställa regelverkets efterlevnad.

Uppdraget ska senast den 15 januari 2027 redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Bakgrund

Konsumentskyddet vid telefonförsäljning

Ett avtal som ingås via telefon utan att parterna träffas är ett s.k. distansavtal. Bestämmelser om distansavtal finns i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen). Distansavtalslagen innehåller bestämmelser om avtal som ingås i vissa sammanhang där behovet av konsumentskydd har ansetts vara särskilt stort. Den 1 september 2018 infördes ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning i den lagen. Skriftlighetskravet innebär att det inte längre är möjligt att ingå ett distansavtal muntligen när näringsidkaren på eget initiativ kontakter konsumenten via telefon. För att ett avtal ska ingås krävs att konsumenten efter telefonsamtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud (prop. 2017/18:129 s. 43–46). I samband med att skriftlighetskravet infördes uttalades bl.a. att åtgärderna behöver vara proportionerliga och inte ägnade att hindra en näringsidkare från att omsätta varor och därigenom begränsa konsumentens tillgång till produkter och tjänster (samma prop. s. 20). Skriftlighetskravet har utvärderats i betänkandet En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning (SOU 2021:79). Sedan den 1 juni 2024 gäller ett skriftlighetskrav även vid telefonförsäljning av spel om pengar (prop. 2023/24:53 s. 20–26).

När det gäller marknadsföring och försäljning av tjänster och produkter på premiepensionsområdet har det ansetts motiverat införa ett allmänt förbud mot att det sker via telefon (prop. 2017/18:247 s. 40–44). Det finns också marknadsrättsliga bestämmelser i marknadsföringslagen (2008:486) som reglerar hur telefonförsäljning får användas i marknadsföringssyfte. Av denna följer bl.a. att en näringsidkare inte får kontakta en konsument via telefon om konsumenten motsatt sig det. Det marknadsrättsliga regelverket kompletteras vidare med näringslivets egenåtgärder. För att undvika telefonförsäljning kan en konsument begära att hans eller hennes telefonnummer förs in i ett spärregister, NIX-telefon. NIX-telefon inrättades 2000 av telemarketingbranschen med en överenskommelse mellan branschorganisationen Swedma och Konsumentverket som grund. NIX-registret var således vid införandet av distansavtalslagen del av en branschöverenskommelse. Konsumentverket valde dock 2017 att säga upp överenskommelsen efter att Swedma gjorde ändringar i de etiska riktlinjerna trots att Konsumentverket ansåg att detta medförde ett sämre konsumentskydd.

Telefonförsäljning påverkas även i hög grad av EU-rätten, bl.a. genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002

om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Telefonförsäljning orsakar problem för många konsumenter

Många konsumenter upplever problem vid telefonförsäljning och Konsumentverkets granskningar visar på återkommande brister. Myndigheten konstaterar i rapporten Telefonförsäljning – En oönskad, olämplig och djupt problematisk affärsmetod (redovisningsrapport 2025:5 s. 3–6) att undersökningar visar att telefonförsäljning upplevs som problematisk av stora delar av befolkningen, och särskilt bland sårbara grupper. I rapporten konstateras att Konsumentverket genom åren har lagt omfattande resurser på att motverka problem vid telefonförsäljning.

Av rapporten framgår att Konsumentverket har undersökt hur olika målgrupper ställer sig till telefonförsäljning och kartlagt särskilt problematiska marknader och särskilt sårbara målgrupper. Myndighetens undersökningar om olika målgruppers uppfattning om och erfarenhet av telefonförsäljning visar att det är en mycket liten andel som är positiv till kanalen (s. 30). I rapporten beskrivs de problem konsumenter upplever med telefonförsäljning och hur konsumenter på olika sätt värjer sig mot oönskade telefonsamtal, framför allt genom att avstå från att besvara samtal från okända nummer. Drygt 60 procent uppger att de inte svarar på samtal från okända nummer. År 2016 var motsvarande andel 9 procent (s. 51).

I rapporten anges att problemen vid telefonförsäljning primärt hänför sig till telefonförsäljningens grundkonstruktion (s. 4). Det överrumplande momentet och den muntliga direktkontakten gör det svårt för konsumenten att ta till sig information om den marknadsförda produktens pris och egenskaper, samtidigt som det är svårt att stå emot säljarens försäljningsförsök. Konsumenten är helt oförberedd och väljer varken tillfälle eller produkt som marknadsförs. Enligt rapporten skapar också ett personligt intresse hos en enskild telefonförsäljare att komma i åtnjutande av provision incitament att driva samtalet till ett köp, vilket ytterligare ökar obalansen mellan parterna. Det konstateras dessutom att det av anmälningar och vägledningskontakter till Konsumentverket tydligt framgår att inte enbart oseriösa aktörer, utan

även etablerade företag, kontinuerligt orsakar omfattande konsumentproblem vid telefonförsäljning (s. 38). Myndighetens omfattande arbete för att stärka regelefterlevnaden och motverka konsumentproblemen vid telefonförsäljning bedöms inte heller ha haft någon större effekt (s. 47).

Konsumentverket konstaterar i rapporten att endast 8 procent av konsumenterna köpt något av telefonförsäljare under 2024 (s. 30). Bransch- och intresseorganisationen Swedish Data & Marketing Association uppskattar att de ca 6 000 telefonförsäljarna i Sverige genomför 200–300 miljoner säljsamtal per år (s. 35). Enligt bransch- och intresseorganisationen Kontakta sker vidare upp till 60 procent av försäljningen via telefon för branscher som exempelvis telekom, försäkring och el (s. 36).

EU-länder reglerar telefonförsäljning på olika sätt

Telefonförsäljning regleras på olika sätt i olika medlemsstater inom EU. Vissa länder tillämpar ett s.k. opt-out-system, som innebär att konsumenterna som inte vill bli uppringda kan registrera sig i ett spärregister. Andra länder tillämpar s.k. opt-in-system, som innebär att telefonförsäljning endast är tillåten till konsumenterna som aktivt meddelat att de inte har någonting emot att bli uppringda. Sådana system tillåter ofta samtal till konsumenterna inom befintliga kundrelationer. En stor del av anmälningarna gällande telefonförsäljning från konsumenterna i Sverige handlar om just den typen av samtal. I vissa länder finns det även begränsningar för när eller hur ofta telefonförsäljning får ske.

Konsumentverkets förslag för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning

Det finns olika åtgärder att överväga för att komma till rätta med problemen med telefonförsäljning. Konsumentverket föreslår ett heltäckande förbud för telefonförsäljning. Myndigheten menar att företag i dag har andra försäljningskanaler till sitt förfogande för att nå konsumenterna på distans och att konsumenterna inte har något behov av kanalen (redovisningsrapport 2025:5 s. 56 och 57). I andra hand föreslår Konsumentverket att det ställs krav på att en abonnemangs-innehavare måste ge sitt samtycke till att bli uppringd av säljare, dvs. en opt-in-lösning (s. 59–61). Konsumentverket föreslår en lösning som innebär att ett opt-in-register inrättas och handhas av en oberoende part, inte branschen. Myndigheten uppger att den skulle kunna ansvara för ett sådant register.

I rapporten anges att telekombranschen menar att arbetet som telefonförsäljare är en bra möjlighet för unga och personer med utländsk bakgrund att komma in på arbetsmarknaden, och att en inskränkning av telefonförsäljning skulle försvåra möjligheterna för dessa att etablera sig på arbetsmarknaden (s. 36 och 56). Ett förbud skulle enligt branschaktörerna få stora följder för branschen. De förordar i stället olika former av egenåtgärder, men framför allt ökad och skärpt tillsyn för att minska problemen (s. 56 och 57).

Uppdraget att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning

Mot bakgrund av det anförda finns det ett behov av att överväga ytterligare åtgärder för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning. Vilka åtgärder som bör komma i fråga kräver dock en närmare analys. Det är viktigt att regelverket ger uttryck för en god balans mellan olika intressen. I det ingår bl.a. att beakta hur näringsidkares befintliga kundrelationer kan upprätthållas. Det finns även behov av att belysa hur stor del av tillämpningen som i dag sker inom ramen för självregleringen respektive av tillsynsmyndigheten. Förslag som lämnas måste också vara förenliga med EU-rätten.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av och förutsättningarna för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning som sker på näringsidkarens initiativ,
- vid analysen beakta hur andra jämförbara länder har reglerat konsumentskyddet vid telefonförsäljning,
- utifrån analysen ta ställning till vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning,
- analysera möjligheten att ytterligare stärka dagens självregleringsmodell med registrering i spärregister,
- överväga om det påtagligt skulle förbättra konsumentskyddet med ett krav på godkännande på förhand från konsumenten för att näringsidkaren ska få ringa upp konsumenten i försäljnings- och marknadsföringssyfte,
- överväga om det bör införas ett förbud mot telefonförsäljning och, i sådana fall, om det är tillräckligt med förbud inom vissa branscher eller för vissa produkter,
- överväga lämpliga och effektiva metoder för att säkerställa regelverkets efterlevnad, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Uttredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Uttredaren ska särskilt beakta konsekvenserna för ideell sektor. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska uttredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Uttredaren ska i den utsträckning det är lämpligt inhämta upplysningar och synpunkter från berörda myndigheter, företrädare för branschen och andra relevanta aktörer. Uttredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Uppdraget ska senast den 15 januari 2027 redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet).