

Regeringskansliet
(Finansdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Stärkta sanktionsmöjligheter för Konsumentombudsmannen (Ds 2015:45)

Behovet av stärkta sanktionsmöjligheter för Konsumentombudsmannen (KO)

Utgångspunkten i förslaget är att konsumentmarknaderna under de senaste två decennierna har förändrats kraftigt, framförallt genom användandet av internet, och att detta ger anledning till att se över KO:s sanktionsverktyg enligt marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Juridiska fakultetsnämnden instämmer i denna bedömning. Som påpekas i förslaget ställer även det europeiska samarbetet på konsumentskyddsområdet högre krav på effektiva och verkningsfulla sanktioner. Samtidigt anser fakultetsnämnden att en reform av det slag som föreslås i promemorian skulle kunna innebära genomgripande förändringar av sanktionssystemets karaktär på konsumenträttens område. Reformen borde därför bygga på utförligare underlag och föregås av grundligare analys av bristerna i det nuvarande systemet och alternativa vägar till att stärka konsumentskyddet.

Ska KO ges möjlighet att meddela bindande förelägganden utan näringsidkarens godkännande?

Möjligheten för KO att meddela förelägganden som blir bindande efter näringsidkarens godkännande infördes redan i början på 1970-talet. Denna sanktionsform bygger på tanken om dialog mellan myndigheter och näringsidkare, samt frivillig efterlevnad av lagstiftningen. I propositionen till 1970 års marknadsföringslag uttalade departementschefen att ”ombudsmannen i första hand [bör] försöka komma till rätta med otillfredsställande förfaranden på frivillig väg” och att ”[i] många fall torde utsikterna härför vara goda” (Prop. 1970:57, 84).

I tidigare förarbeten har möjligheten för KO att använda sig av förbuds- och informationsföreläggande i stället för att gå till domstol bedömts ha stor praktisk betydelse. Den har ansetts bespara både parter och domstol betydande tid och besvär (jfr prop. 1994/95:123 s 98; prop. 2007/08:115 s. 118). Antalet godkända förelägganden har genom åren varit förhållandevis högt. Att systemet fungerat väl beror sannolikt på att berörda företag haft möjlighet att i viss mån påverka föreläggandets utformning och att de genom godkännandet delvis har kunnat minska den skada på deras anseende som en sanktion innebär.

Juridiska fakultetsnämnden

Frågan är huruvida en ny ordning med bindande förelägganden utan näringsidkarens godkännande kommer att förbättra sanktionssystemets effektivitet. KO kommer onekligen kunna nå de näringsidkare som idag inte godkänner föreläggandena. Men det finns givetvis också en inte obetydlig risk att berörda aktörer i högre grad blir benägna att överklaga KO:s förelägganden och att antalet processer ökar.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget bör enligt fakultetsnämnden sanktionens tillämpningsområde och utformning nog övervägas. Enligt promemorian föreslås att KO:s möjlighet att meddela bindande förelägganden ska omfatta såväl de specifika förbudsbestämmelserna i marknadsföringslagen som generalklausulerna i 5 § MfL och 3 § AVKL. I promemorian föreslås vidare att KO ska kunna bestämma att ett föreläggande ska gälla omedelbart, både enligt marknadsföringslagen och enligt lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Enligt fakultetsnämnden är dessa förslag inte oproblematiska från rättsakerhetssynpunkt. Ett alternativ vore att bindande vitesförelägganden endast meddelas vid överträdelser av bestämmelserna i den så kallade "svarta listan" eller av de direktsanktionerade bestämmelserna i marknadsföringslagen.

Enligt förslaget kommer KO:s möjlighet att meddela förelägganden även framgent att vara begränsad till "fall som inte är av större vikt". Innebörden av denna inskränkning är dock inte tillräckligt klarlagd. Enligt tidigare förarbeten kan ett fall anses röra en fråga av större vikt dels när frågan har ett principiellt intresse och dels när det rör sig om en åtgärd av stor praktisk räckvidd (se prop. 1970:57 s. 84 f.). Vad som närmare avses med att frågan har stor praktisk räckvidd utvecklas dock inte i förarbetena och behöver förtydligas.

Bör reglerna om marknadsstörningsavgift ändras?

I promemorian föreslås dels att reglerna om marknadsstörningsavgift i marknadsföringslagen förtydligas och dels att marknadsstörningsavgiftens beloppsgränser höjs. Fakultetsnämnden har inget att erinra mot dessa förslag. Fakultetsnämnden ställer sig dock tveksam till huruvida de föreslagna ändringarna kan leda till den effektivisering av sanktionssystemet som regeringen eftersträvar.

Vad avser reglernas förtydligande föreslår promemorian att lagen uttryckligen anger överträdelsens art, varaktighet, omfattning och spridning som omständigheter vilka särskilt ska beaktas vid prövningen av huruvida marknadsstörningsavgift ska påföras. Dessa omständigheter fanns omnämnda i förarbetena till 1996 års marknadsföringslag, där de angavs som kriterier som kunde beaktas vid bedömningen av avgiftens storlek. Att samma omständigheter borde vara relevanta även vid beslut om påförande av avgift har slagits fast i rättspraxis. Därför innebär detta förtydligande i lagtexten inte någon väsentlig nyhet.

Vad gäller höjning av avgiftens beloppsgränser kan konstateras att nu gällande beloppsgränser infördes för snart 20 års sedan. En översyn av dessa beloppsgränser kan därför vara påkallad. För allvarliga överträdelser som begås av stora företag kan även en marknadsstörningsavgift på 5 miljoner kr uppfattas som inte kännbar.

Fakultetsnämnden noterar emellertid att i de få fall som marknadsstörningsavgift utdömts hittills har avgiften varit i storleken mellan 200 000 och 500 000 kr. I endast ett fall har KO yrkat utdömande av avgift på det maximala beloppet 5 miljoner kr; talan ogillades dock. Själva beloppstaket verkar således, åtminstone hittills, inte ha fungerat som hinder för effektiv efterlevnad av reglerna.

Fakultetsnämnden finner det anmärkningsvärt att beslut om marknadsstörningsavgift, under de snart tio år som denna existerat som sanktion, bara har fattats i ett fåtal fall. I promemorian uttalas att bedömningen av när avgiften ska dömas ut inte får vara alltför restriktiv, eftersom sanktionens funktion då riskerar att gå förlorad. Fakultetsnämnden välkomnar denna tydliga signal till de rättstillämpande instanserna. Liknande uttalande gjordes redan vid införandet av 2008 marknadsföringslag (prop. 2007/08: 115, s. 119) utan att det hade någon nämnvärd effekt. Fakultetsnämnden skulle därför välkomna en närmare utvärdering om varför denna sanktion används så sällan i praktiken.