Tvistlösning på konsumentområdet

SOU 1978:40 Betänkande av reklamationsutredningen

Tvistlösning på konsumentområdet

SOU 1978:40 Betänkande av reklamationsutredningen

Statens offentliga utredningar
SOU 1978:40
Handelsdepartementet

Tvistlösning på konsumentområdet

Betänkande av reklamationsutredningen

Stockholm 1978

Omslag Susan Nilsson
Jernström Offsettryck

ISBN 91-38-04096-4
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till Statsrådet och chefen för handelsdepartementet

Den 25 mars 1976 bemyndigade regeringen chefen för handelsdepartementet att tillkalla högst fem sakkunniga[1] för översyn av reklamationsförfarandet i konsumenttvister m. m. Den 15 december 1976 bemyndigade regeringen chefen för handelsdepartementet att tillkalla ytterligare en ledamot för detta uppdrag.

Med stöd av dessa bemyndiganden tillkallade departementschefen den 3 maj 1976 numera rättschefen Staffan Magnusson, ordförande, numera hovrättsassessorn Bertil Ekdahl, jur. kand. Anders Elmér, numera byråchefen Leif Lundvall och jur. dr. Sten Tengelin samt den 29 december 1976 rådmannen Allan Ekström som ledamöter.

Ledamöterna har arbetat under namnet reklamationsutredningen.

Som experter åt utredningen förordnades den 3 maj 1976 numera departementsrådet Mikael Ankers, den 24 januari 1977 direktören Bengt Sundewall samt den 13 mars 1977 byrådirektörerna Berit Ström-Htun och Per-Erik Tiselius.

Till sekreterare åt utredningen förordnades den 19 maj 1976 hovrättsfiskalen Jan-Peter Duker.

Utredningen har nu slutfört sitt uppdrag och får härmed överlämna betänkandet Tvistlösning på konsumentområdet.

Reservationer har i vissa frågor avgivits av ledamöterna Ekdahl, Ekström, Lundvall och Tengelin och särskilda yttranden av experterna Ström-Htun, Sundewall och Tiselius.

Stockholm i maj 1978

Staffan Magnusson

Bertil Ekdahl *Allan Ekström* *Anders Elmér*

Leif Lundvall *Sten Tengelin*

/Jan-Peter Duker

Mikael Ankers *Berit Ström-Htun* *Bengt Sundewall*

Per-Erik Tiselius

[1] Enligt kommittéförordningen (1976:119) benämns sakkunniga numera ledamöter.

Innehåll

Sammanfattning

Konsumentpolitikens uppgift är att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. En viktig del av det konsumentpolitiska arbetet syftar till att underlätta för konsumenter att ta till vara sin rätt när det uppstår tvist med näringsidkare om en vara eller tjänst. För detta ändamål kan man i princip välja mellan två vägar. Den ena är att satsa på ett informellt förfarande vid reklamationsnämnder av olika slag. Den andra är att låta parterna anlita domstol och göra domstolsförfarandet så enkelt och smidigt som möjligt.

Utvecklingen i Sverige har i stor utsträckning följt den informella vägen. Allmänna reklamationsnämnden (ARN) inrättades år 1968. Sedan år 1973 är konsumentverket huvudman för nämnden. Alltsedan starten har nämndens verksamhet haft karaktären av försöksverksamhet. Jämsides med nämndvägen har emellertid också domstolsalternativet stått öppet för konsumenterna. Genom lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden, den s. k. småmålslagen, har man sökt underlätta för konsumenter att bevaka sin rätt vid domstol.

I vårt uppdrag har ingått att ställa samman och värdera de erfarenheter som föreligger rörande olika metoder att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Vårt arbete har därefter inriktats på att få till stånd en ändamålsenlig samordning mellan de olika resurser som finns för tvistlösning på konsumentområdet.

Vårt arbete har således huvudsakligen varit begränsat till frågor som gäller tvistlösning. Vi understryker emellertid att även om det självfallet är av stor vikt för den enskilde konsumenten att det finns ändamålsenliga metoder för att lösa uppkomna tvister, så är det från både enskild och allmän synpunkt av än större betydelse att så långt möjligt se till att tvister över huvud taget inte uppkommer. Det gäller med andra ord att förebygga reklamationsanledningar.

Erfarenheterna av ARN:s hittillsvarande verksamhet är goda. Antalet skriftliga anmälningar till nämnden har ökat kraftigt under den tid verksamheten har pågått. En betydande del av de ärenden som anhängiggjorts vid nämnden har kunnat skrivas av sedan saken klarats upp under handläggningen. Företagna undersökningar har visat att näringsidkarna i stor utsträckning ger konsumenterna den rättelse som nämnden föreslår. ARN:s verksamhet har också visat sig ha betydelse i ett större konsumentpolitiskt sammanhang. Ärendena i ARN utgör således en viktig källa för konsumentverket när det gäller att kartlägga konsumenters problem. Även rättsutvecklingen på konsumentområdet har påverkats av ARN:s verksamhet.

Samtidigt som antalet ärenden vid reklamationsnämnden ökat kraftigt har småmålslagen hittills inte fört med sig någon större ökning av antalet mål där konsumenterna väcker talan vid domstol. Detta torde främst bero på omständigheter av psykologisk art.

Vår slutsats är att reklamationsnämndsförfarandet behövs även i framtiden. Nämndförfarandet kan emellertid inte helt och hållet ersätta domstolarnas roll på området. Både domstolsförfarandet och reklamationsnämndsförfarandet har för- och nackdelar. Förfarandena kompletterar emellertid varandra på väsentliga punkter. I de fall det ena förfarandet av olika anledningar framstår som mindre lämpligt torde det andra vanligen erbjuda möjligheter till lösning av tvisten. Förfarandet vid en reklamationsnämnd kan göras snabbt, enkelt och billigt. Särskilt när fakta i tvisten är ostridiga framstår nämndförfarandet många gånger som det bästa alternativet. När däremot uppgift står mot uppgift och det är nödvändigt med muntlig bevisning för att kunna reda ut de faktiska förhållandena, får tvisten avgöras i domstolsprocess. Detsamma är fallet när tvisten av andra anledningar är särskilt komplicerad från utredningssynpunkt. Befarar konsumenten att näringsidkaren inte kommer att rätta sig efter reklamationsnämndens rekommendationer, kan det också vara lämpligare att hänskjuta tvisten till domstol. I princip bör det stå konsumenten fritt att välja vilket tvistlösande organ han vill. Enligt vår mening är det värdefullt för konsumenterna att det på detta sätt erbjuds två möjligheter för lösande av uppkomna tvister.

Vid sidan av domstolar och reklamationsnämnd har den kommunala konsumentverksamheten stor betydelse för möjligheterna att lösa tvister på konsumentområdet. Det är inom ramen för den kommunala verksamheten som konsumenten först bör söka få saken uppklarad. Även om det inte är möjligt att på kommunal nivå lösa tvister i strid mot någon parts önskan, visar erfarenheterna att reklamationsärenden ändå i stor utsträckning kan klaras upp genom sådan medlande verksamhet som äger rum i kommunerna. Den kommunala verksamheten medför alltså en sållning av ärenden så att det huvudsakligen är mera svårbedömbara fall och principfrågor som förs vidare till andra instanser.

F. n. är ARN organisatoriskt knuten till konsumentverket. En särskild fråga är vilken organisatorisk ställning nämnden bör ha i framtiden. Klart är att nämnden måste vara obunden och objektiv i sin bedömande verksamhet. Detta kunde tala för att nämnden bör ha en formellt fristående ställning. Vi anser dock att nämndens obundna ställning som bedömande organ inte behöver påverkas av att den är administrativt samordnad med verket. Enligt vår mening talar övervägande skäl för ett sådant organisatoriskt samband mellan reklamationsnämnden och konsumentverket även i framtiden. Skälen har främst sin grund i nämndens allmänna roll i konsumentpolitiken. Som redan antytts har nämnden stor betydelse för konsumentverkets problemuppfångning. Det är också viktigt att nämndens verksamhet lätt kan följas upp med olika åtgärder av verket. Statsmakternas bedömning av vilka konsumentpolitiska åtgärder som vid varje tidpunkt bör prioriteras underlättas om nämnden och verket är en och samma myndighet. Från konsumentpolitisk synpunkt är det också önskvärt att sakkunskap och erfarenhet i konsumentfrågor är samlade till en myndighet. Härtill kommer att nämndens objektivitet hittills inte har ifrågasatts trots det nuvarande sambandet

med verket. Tvärtom synes förtroendet för verksamheten vara stort bland såväl näringsidkare som konsumenter.

Vi föreslår därför att reklamationsnämnden i administrativt hänseende skall vara knuten till konsumentverket även i fortsättningen. I förhållande till nuläget bör emellertid vissa ändringar göras, så att nämndens självständiga ställning förstärks. Bl. a. föreslår vi att nämndens personal skall förordnas av regeringen eller av nämndens ordförande.

Enligt vårt förslag skall reklamationsnämnden endast pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Härigenom kommer nämndens verksamhetsområde att överensstämma med tillämpningområdet för den konsumentlagstiftning som har genomförts under senare år. Vi föreslår vidare att det bara är konsumenter som skall kunna påkalla prövning hos reklamationsnämnden. Anmälningar mot såväl nytillverkade som begagnade varor bör kunna tas upp till prövning.

Vi har enligt våra direktiv även haft att överväga om möjligheterna att ta upp olika sakfrågor inom ramen för nämndverksamheten bör vidgas.

Vad som framkommit under utredningsarbetet tyder på att behovet av ett reklamationsorgan för ärenden rörande fast egendom är stort. Vi föreslår därför att reklamationsnämnden i framtiden skall kunna pröva sådana ärenden. Såväl ärenden rörande köp av fastighet som ärenden rörande arbete på fast egendom bör kunna prövas. Tvister rörande nyttjanderätt till fast egendom föreslås dock falla utanför nämndens kompetensområde. Liksom i övriga fall bör även i fastighetsärenden krävas att det är fråga om en tvist mellan konsument och näringsidkare. Ärenden som gäller köp av fastighet i andra hand kommer därför normalt inte att kunna prövas av nämnden.

Klagomål som gäller statlig och kommunal verksamhet av olika slag föreslås kunna bli föremål för prövning i reklamationsnämnden. En förutsättning härför är emellertid att staten eller kommunen uppträder som näringsidkare.

Bland ärenden som vi föreslår skall falla utanför nämndens kompetensområde märks sådana som gäller läkar- och tandläkartjänster samt advokatverksamhet.

ARN har f. n. rätt att i det enskilda fallet avböja att pröva ärende som inte befinns lämpligt att prövas av nämnden. Den vanligaste avvisningsgrunden är att utredningen i ärendet är alltför ofullständig. Vi föreslår att nämnden även i fortsättningen skall ha rätt att avvisa ärende, om utredningen i ärendet är bristfällig och tillräcklig utredning inte kan erhållas inom ramen för nämndens arbetsformer. Också i andra fall bör ett ärende kunna avvisas, om det med hänsyn till nämndens arbetsformer eller andra omständigheter inte lämpar sig för prövning av nämnden.

En särskild fråga som vi har övervägt är om det kan vara lämpligt med en regional utbyggnad av reklamationsnämndens verksamhet. Vi har emellertid funnit att de fördelar som står att vinna med en regional reklamationsnämndsverksamhet är begränsade, särskilt mot bakgrund av den kommunala konsumentverksamhet som är under uppbyggnad och den sållning av ärenden som sker där. I vart fall framstår nackdelarna med en regional utbyggnad som betydligt större än fördelarna. Vi anser därför att regional reklamationsnämndsverksamhet inte bör komma i fråga.

ARN:s beslut har karaktären av rekommendation till parterna om hur

tvisten bör lösas. Avgörandena kan alltså inte verkställas tvångsvis. Vi föreslår inte någon ändring på denna punkt. Verkställbara reklamationsnämndsbeslut skulle innebära att förfarandet vid nämnden måste göras mera formaliserat och även i övrigt ändras på ett sätt som skulle medföra att nämnden och domstolarna i stor utsträckning kom att framstå som likartade alternativ för konsumenten. Det kan enligt vår mening inte vara ändamålsenligt med två likartade förfaranden för att lösa konsumenttvister.

I detta sammanhang tar vi också upp frågan om publicering av namnen på de näringsidkare som inte följer reklamationsnämndens beslut. Vi anser att sådan publicering liksom nu bör kunna ske i konsumentverkets regi och i de former som konsumentverket bestämmer.

Till konsumentombudsmannens (KO:s) uppgifter hör att föra konsumentkollektivets talan inför marknadsdomstolen i ärenden om otillbörlig marknadsföring och oskäliga avtalsvillkor. KO kan emellertid f. n. inte föra enskild konsuments talan i tvistemål inför allmän domstol.

Vi lägger fram ett förslag som innebär att KO i tvist mellan konsument och näringsidkare skall kunna föra konsumentens talan som ombud, om utgången av tvisten är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt.

Förslaget syftar till att öka den civilrättsliga konsumentskyddslagstiftningens genomslagskraft. Avsikten är att KO skall använda talerätten främst för att få fram vägledande domstolsavgöranden i principiellt viktiga frågor. Talerätten begränsas emellertid inte till rena prejudikatfrågor utan KO kan medverka även när en fråga av annan anledning är av vikt för konsumentintresset, exempelvis när ett större antal konsumenter berörs eller när en näringsidkare konsekvent vägrar att rätta sig efter reklamationsnämndens beslut.

I mål där KO medverkar som ombud skall enligt förslaget konsumenten i princip gå fri från rättegångskostnader. Även beträffande näringsidkaren föreslås särskilda regler som begränsar kostnadsansvaret. Syftet med dessa bestämmelser är att motverka att parterna av kostnadsskäl undviker rättegång och därigenom försvårar för KO att få fram domstolsavgöranden.

Ett genomförande av våra förslag kommer att medföra vissa kostnader. När det gäller den föreslagna reklamationsnämndsverksamheten på fastighetsområdet uppskattar vi kostnaderna till sammanlagt omkring 3,1 milj. kr per år, varav ca 1,5 milj. kr utgör kostnader för besiktningar. Vårt förslag om att KO skall kunna föra enskild konsuments talan i tvistemål vid allmän domstol innebär att det blir nödvändigt med viss förstärkning av KO-sekretariatet vid konsumentverket. Kostnaderna härför uppskattar vi till ca 300 000 kr per år.

För att nedbringa samhällets kostnader för reklamationsnämndsverksamheten kan man överväga att låta dem som anlitar reklamationsnämndens tjänster bära en del av kostnaderna för verksamheten. Vi har särskilt när det gäller fastighetsärenden övervägt olika tänkbara lösningar för detta. Av främst konsumentpolitiska skäl anser vi dock att man bör avstå från att införa avgifter vid någon av reklamationsnämndens avdelningar. För det fall ett avgiftssystem ändå skulle komma i fråga anger vi ett par tänkbara alternativ.

Reservationer och särskilda yttranden har avgetts på vissa punkter. Det

gäller frågorna om förhållandet mellan reklamationsnämnden och konsumentverket, nämndens möjlighet att pröva ärenden om fast egendom, publicering av namnen på näringsidkare som inte följer nämndens beslut samt KO:s talerätt i tvistemål.

Summary

The task of consumer policy is to support consumers and improve their position in the market. An important part of the cosumer-policy work aims at making it easier for the consumer to assert his rights in the event of a dispute with a trader about goods or service. In principle there are two ways to choose from for this purpose. One is to go in for an informal procedure at complaints boards of various kinds. The other is to let the parties resort to the courts and to make the court procedure as simple and smooth as possible.

To a large extent in Sweden development has followed the informal path. The Public Complaints Board was established in 1968. Since 1973 the National Board for Consumer Policies has been the principal for the Complaints Board. Ever since the start the Complaints Board's activity has had an experimental character. However, alongside the complaints-board path the court alternative has been available for consumers. By the Small Claims Act of 1974 an attempt has been made to make it easier for consumers to safeguard their rights before a court.

In our task has been included the collation and evaluation of the experiences available concerning different methods of adjudicating disputes between consumers and traders. Our work following this has been directed to establishing a suitable coordination between the different resources available for the solution of disputes in the consumer field.

Our work has thus been limited mainly to questions relating to the settlement of disputes. However, it is emphasized that although it is obviously of great importance for the individual consumer that suitable methods exist to resolve disputes that have arisen, it is of even greater importance from both the private and public points of view to see, in so far as it is possible, that generally disputes do not arise. In other words this means to preclude causes of complaint.

Up to now experiences of the Complaints Board's activities are good. The number of written notifications to the Board has increased greatly during the period of activities. It has been possible to dispose of a large proportion of the cases brought before the Complaints Board when the matter has been cleared up whilst being dealt with. Investigations carried out have shown that to a large extent traders give consumers the rectification suggested by the Board. The Complaints Board's activities have also shown themselves to be important in a larger consumer-policy context. The cases handled by the Complaints Board thus provide an important source for the National Board of Consumer Policies when it surveys consumers' problems. The development

of legislation in the consumer field has also been influenced by the Complaints Board's activities.

While the number of cases at the Complaints Board increased greatly the small claims legislation has so far not brought with it any great increase in the number of cases where consumers bring an action to court. This may be largely due to factors of a psychological nature.

Our conclusion is that complaints board procedure is also necessary in the future. The board procedure, however, cannot wholly replace the courts' role in this field. Both court procedure and complaints board procedure have advantages and disadvantages. But the procedures complement each other in important ways. Where one procedure appears to be less suitable for various reasons the other should usually offer possibilities of a solution of the dispute. The procedure at a complaints board can be made rapid, simple and cheap. Especially when the facts in the dispute are non-contentios the board procedure often appears to be the better alternative. When on the other hand opinions differ and it is necessary to hear oral evidence in order to discover the actual circumstances, then the dispute should be decided by court proceedings. The same applies when the dispute is, for other reasons, specially complicated to investigate. If the consumer suspects that the trader will not comply with the Complaints Board's recommendations it may also be more suitable to refer the dispute to a court. In principle it should be open for the consumer to select which organ he wishes for deciding the case. In our opinion it is valuable for consumers that in this way they are offered two possibilities for the resolution of disputes that have arisen.

In addition to courts and complaints boards the municipal consumer-activities are of great importance for the chances of settling disputes in the consumer field. It is within the framework of municipal activities that the consumer should first try to settle the matter. Even though it is not possible at the municipal level to resolve disputes contrary to the wishes of any party, experience shows that to a great extent complaint cases can still be cleared up through such mediation activities as are carried on in the municipalities. Thus municipal activity brings about a screening of cases so it is mainly those that are more difficult to assess and questions of principle that are carried further to other instances.

At present the Complaints Board is linked organizationally to the National Board for Consumer Policies. A special question here is what organizational position the Complaints Board should have in the future. It is clear that the Complaints Board must be unfettered and objective in its assessment activities. As a reason against an organizational link could be advanced that a body with the task of determining disputes should in principle have a formally independent position. We consider however that the Board's unfettered position as an assessing organ need not be affected because it is adminstratively coordinated with the National Board of Consumer Policies. We feel that there are predominating reasons for such an organizational connection between the Complaints Board and the National Board of Consumer Policies even in the future. The reasons for this have their main basis in the public role of the Complaints Board in consumer policy. As has already been suggested, the Complaints Board is of great importance for the Board of Consumer Policies' interception of problems. It is important that the Complaints Board's

activities can be easily followed up with various measures by the Board of Consumer Policies. The government authorities' assessment of which consumer-policy measures should be given priority at any one time is facilitated if the Complaints Board and the Board of Consumer Policies are one and the same authority. From the view of consumer policy it is also desirable that expertise and experience in consumer problems are gathered under one authority. To this must be added that the Complaints Board's objectivity has not been questioned up to now in spite of the present connection with the Board of Consumer Policies. On the contrary, confidence in the work appears to be great among both traders as well as consumers.

We therefore propose that in administrative matters the Complaints Board should be linked to the Board of Consumer Policies in the future also. In present circumstances, however, certain adjustments should be carried out so that the Complaints Board's independent position is strengthened. We propose, among other things, that the Complaints Board's personnel should be appointed by the goverment or by the Complaints Board's chairman.

In accordance with our proposal the Public Complaints Board shall only adjudicate disputes between consumers and tradesmen. In this way the Complaints Board's field of activities will be in conformity with the area of application of the consumer legislation that has been effected during latter years. We further propose that only consumers shall be able to demand adjudication by the Complaints Board. It should be possible to take up for adjudication reports against both new and secondhand goods.

According to our terms of reference we have also had to consider whether the possibilities of taking up certain issues within the framework of the Complaints Board's activities should be extended.

What has appeared during the investigatory work suggests that there is a great need for a complaints organ for cases concerning real property. We therefore propose that the Complaints Board shall be able to deal with such cases in the future. Both cases concerning the purchase of real property as well as cases involving work on real property should be permissible for assessment. Disputes concerning usufructuary right to real property should however, it is proposed, fall outside the Complaints Board's sphere of competence. As in other cases it should also be required in real property cases that it is a question of a dispute between consumer and trader. Cases dealing with the purchase of real property at second hand will thus normally not be possible of assessment by the Board.

It is proposed that complaints concerning governmental or municipal activities of certain kinds could become the subject of adjudication by the Complaints Board. This is conditional, however, on the government or the municipality appearing as a trader.

Among cases we propose should fall outside the Complaints Board's area of competence are such as concern doctors' services, dentists' services and solicitors' work.

At present the Complaints Board has the right in individual cases to decline to try cases that are found unsuitable for adjudication by it. The most usual ground for rejection is that the investigation of the case is much too incomplete. We propose that the Complaints Board in the future shall also have the right to reject cases if the investigation of the case is insufficient and

if sufficient investigation cannot be obtained within the framework of the Complaints Board's terms of reference. In other cases it should also be possible to reject a case if in view of the Complaints Board's terms of reference or other circumstances the case is not suitable for consideration by it.

A special question we have considered is whether it may be suitable to have a regional extension of the Public Complaints Board's activities. We have found, however, that the advantages to be gained with regional complaint board activities are limited, especially against the background of the municipal consumer-activities that are under construction and the screening of cases that occurs there. In any case the disadvantages with a regional extension appear considerably greater than the advantages. We therefore consider that regional complaints board activities should not be considered.

The Complaints Board's decision has the character of a recommendation to the parties as to how the dispute should be resolved. Thus decisions cannot be effected compulsorily. We do not propose any alteration on this point. Enforceable decisions would mean that the Complaints Board's procedure would have to be made more formalized and even altered in a way that would cause the Complaints Board and the courts to appear as largely similar alternatives to the consumer. In our opinion it cannot be considered practical with two similar procedures in order to settle consumer disputes.

In this context we also raise the question of publication of the names of traders who do not comply with the decisions of the Complaints Board. We consider that such publication, as at present, should take place under the aegis of the Board of Consumer Policies and in such forms as this body shall decide.

It is part of the Consumer Ombudsman's (KO's) task to appear for the consumer-collective before the Market Court in cases involving the Marketing Act, and the Act Prohibiting Improper Contract Terms. But at present the KO is unable to appear for individuals in civil cases before a public court.

We present a proposal that signifies that in disputes between consumer and trader the KO shall be able to represent the consumer in court if the outcome of the dispute is of special importance from a consumer point of view.

The proposal aims at increasing the penetrative effect of protective civil legislation for the consumer. The intention is that the KO shall use the standing to litigate chiefly in order to obtain court precedents on questions of fundamental importance. The standing to litigate is not limited however purely to questions of a precedent but the KO can also appear when for some other reason a question is of importance for consumer interests, for example when a larger number of consumers are affected or when a tradesman consistently refuses to comply with the Complaints Board's decision.

In cases where the KO assists as a representative the consumer shall in principle, according to the proposal, be freed from litigation costs. Special rules are also proposed in regard to the trader that limit responsibility for costs. The purpose of these regulations is to counteract that the parties for reasons of costs avoid proceedings and thus make it more difficult for the KO to obtain a court decision.

Realization of our proposals will entail certain costs. When these apply to

the Complaints Board's proposed activities in the area of real property we estimate the costs to about 3.1 million Swedish crowns (Skr.) per annum totally, of which sum approximately 1.5 million Skr. constitutes the cost of surveys. Our proposal that the KO shall be able to appear for individual consumers in civil actions before public courts implies that some strengthening of the KO secretariat at the National Board for Consumer Policies is necessary. The costs for this we estimate at approximately 300,000 Skr. annually.

In order to reduce the costs to society of the Complaints Board's work it may be considered whether those who utilize the Board's services should bear part of the costs for this work. We have considered various possible solutions for this especially in regard to cases concerning real property. Mainly for reasons of consumer policy we consider, however, that no charges should be introduced in any of the Complaints Board's division. In the event that a system of charges shall nevertheless be considered two possible alternatives are presented.

Reservations and special opinions have been stated on certain points. This applies to questions concerning the relationship between the Complaints Board and the National Board for Consumer Policies, the Complaints Board's possibility of assessing cases concerning real property, the publication of traders' names who do not comply with decisions of the Complaints Board, and the Consumer Ombudsman's standing to litigate in civil cases.

Författningsförslag

1 Förslag till
Lag om utseende och entledigande av vissa ledamöter i allmänna reklamationsnämnden

Härigenom föreskrivs följande.

Organisation, som enligt regeringens beslut skall vara företrädd i allmänna reklamationsnämnden, får enligt vad regeringen närmare bestämmer utse och entlediga ledamot i nämnden samt ersättare för ledamot.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

2 Förslag till
Lag om konsumentombudsmannens medverkan i tvistemål

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Föreligger tvist mellan konsument och näringsidkare rörande vara, tjänst eller annan nyttighet som tillhandahållits i näringsidkarens yrkesmässiga verksamhet och som är avsedd för huvudsakligen enskilt bruk, kan konsumentombudsmannen som ombud föra konsumentens talan under förutsättning att utgången av tvisten är av vikt för ledning av rättstillämpningen eller det annars är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt att saken prövas.

Ombudsmannen beslutar när talerätten skall användas. Mot sådant beslut får talan ej föras.

2 § Beträffande rättegången i mål där talan förs av konsumentombudsmannen gäller, om ej annat följer av 3–6 §§ nedan, i tillämpliga delar vad som föreskrivs i rättegångsbalken eller i annan författning om rättegången i tvistemål där förlikning om saken är tillåten.

3 § Förlorar näringsidkaren målet, kan rätten förordna att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad, om näringsidkaren hade skälig anledning att få saken prövad.

4 § Förpliktas konsumenten att ersätta näringsidkarens rättegångskostnad, skall rätten förordna att konsumentombudsmannen skall svara för kostnaden. Detsamma gäller i fråga om konsumentens egen rättegångskostnad, om kostnaden ej skall ersättas av näringsidkaren.

Förordnande som avses i första stycket får dock ej lämnas, om konsumenten genom påstående eller invändning, som han insett eller bort inse sakna fog, har förmått ombudsmannen att föra talan.

5 § Förpliktas part att ersätta motparts rättegångskostnad och skall konsumentombudsmannen ej svara för kostnaden, kan rätten förordna att ersättningsbeloppet skall utges av konsumentombudsmannen och att parten skall fullgöra sin ersättningsskyldighet genom att erlägga beloppet till ombudsmannen.

6 § I mål där talan förs av konsumentombudsmannen skall rätten, om det är till gagn för utredningen, inhämta yttrande från allmänna reklamationsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 7 §§ lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Är värdet av vad som yrkas högre än som anges i 1 § första stycket, skall denna lag ändå tillämpas, om	
1. tvisten huvudsakligen rör fråga varöver utlåtande avgivits av *reklamationsorgan som regeringen bestämmer,* eller	1. tvisten huvudsakligen rör fråga varöver utlåtande avgivits av *allmänna reklamationsnämnden,* eller
2. parterna överenskommit att lagen skall tillämpas och rätten finner detta lämpligt.	
Första stycket gäller endast om part första gången han skall föra talan i tvistemål yrkar att denna lag skall tillämpas och därvid åberopar utlåtandet eller överenskommelsen. Har talan väckts genom ansökan om betalningsföreläggande äger 1 § andra stycket andra punkten motsvarande tillämpning.	
3 §[2]	
Denna lag skall ej tillämpas i fråga om mål som av tingsrätt handlägges i särskild sammansättning eller med	Denna lag skall ej tillämpas i fråga om mål som av tingsrätt handlägges i särskild sammansättning eller med

tillämpning av konkurslagen (1921:225) eller ackordslagen (1970:847) eller om mål som skall upptagas omedelbart av högre rätt eller arbetsdomstolen.	tillämpning av konkurslagen (1921:225) eller ackordslagen (1970:847) eller om mål som skall upptagas omedelbart av högre rätt eller arbetsdomstolen. *Lagen skall ej heller tillämpas i fråga om mål där konsumentombudsmannen som ombud för konsuments talan.*
	7 §
I tvist mellan näringsidkare och konsument rörande *vara eller tjänst* som tillhandahållits för huvudsakligen enskilt bruk (konsumenttvist) skall rätten, om det är till gagn för utredningen, inhämta yttrande från *reklamationsorgan som avses i 2 §.*	I tvist mellan näringsidkare och konsument rörande *vara, tjänst eller annan nyttighet* som tillhandahållits för huvudsakligen enskilt bruk (konsumenttvist) skall rätten, om det är till gagn för utredningen, inhämta yttrande från *allmänna reklamationsnämnden.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

[1] Senaste lydelse 1977:1144.
[2] Senaste lydelse 1974:387.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) inrättades år 1968 av statens konsumentråd. Sedan år 1973 är konsumentverket huvudman för nämnden. Alltsedan starten har nämndens verksamhet haft karaktären av försöksverksamhet. Nämndens ställning och verksamhet har under årens lopp berörts av statsmakterna i olika sammanhang. Så skedde t. ex. i samband med att konsumentverket inrättades (prop. 1972:33). Också under arbetet med att skapa ett förenklat rättegångsförfarande i tvistemål om mindre värden blev nämnden föremål för särskilda överväganden (prop. 1973:87). I samband med att konsumentombudsmannen (KO) och konsumentverket sammanfördes till en myndighet anfördes att nämndens ställning och verksamhetsformer inom kort skulle bli föremål för översyn (prop. 1975/76:159).

Direktiven för vårt utredningsarbete finns i anförande till statsrådsprotokollet den 25 mars 1976 av dåvarande chefen för handelsdepartementet, statsrådet Lidbom.

I direktiven redogör statsrådet kortfattat för nämndens dittillsvarande verksamhet och konstaterar att antalet ärenden i nämnden stigit kraftigt under senare år. Han erinrar vidare om att det parallellt med uppbyggnaden av den centrala reklamationsnämnden har skett en verksamhet på lokal och regional nivå som bl. a. innebär att kommunala konsumentvägledare och hemkonsulenter kan bistå konsumenterna i reklamationsfrågor. I det sammanhanget påpekar statsrådet att den regionala konsumentpolitiska verksamheten på riksdagens begäran kommer att ses över. Statsrådet framhåller också att statsmakterna sökt göra det enklare för enskilda medborgare att ta till vara sin rätt inför domstol. Han nämner därvid särskilt lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden.

Statsrådet anför vidare.

> Enligt min mening talar flera skäl för att man nu gör en samlad översyn av reklamationsförfarandet i konsumenttvister. Sålunda har som tidigare nämnts antalet ärenden vid reklamationsnämnden ökat kraftigt, vilket medfört svårigheter att hålla en tillfredsställande service gentemot konsumenterna. Å andra sidan har lagen om rättegången i tvistemål om mindre värden hitintills inte fört med sig någon mera markant stegring av antalet mål där konsumenterna söker sin rätt vid domstol. Vidare har utvecklingen gått i den riktningen att nämnden alltmer kommit att pröva även tvister av rent juridisk natur, exempelvis avtalsrättsliga spörsmål, vilket alltså aktualiserar den tidigare berörda frågan om de olika konfliktlösande organens funktion.

En annan anledning att nu ta upp frågan om reklamationsnämndens ställning och verksamhet är de organisationsförändringar som i övrigt pågår på konsumentområdet. Bl. a. är det angeläget att mera definitivt pröva hur en nämndverksamhet bör samordnas med den allmänna verksamhet som det nya konsumentverket bedriver.

Slutligen måste man räkna med att tillströmningen av ärenden till reklamationsnämnden kommer att öka när den kommunala konsumentverksamheten byggs ut. Tvister som fångas upp av de kommunala organen och som inte kan lösas förlikningsvägen på det lokala planet torde nämligen komma att i stor utsträckning hänvisas till nämnden. En sådan ökning innebär en ytterligare belastning på nämnden med dess nuvarande resurser.

Jag vill här framhålla att jag inte finner det tillräckligt med förbättrade möjligheter att lösa konsumenttvister. Man bör i den utsträckning det är möjligt förebygga att felaktiga varor bjuds ut till konsumenterna eller att tjänster utförs på ett bristfälligt sätt. Där brister ändå föreligger skall konsumenterna normalt inte tvingas vända sig till reklamationsnämnd eller domstol för att vinna rättelse. Detta är i och för sig redan nu en självklar strävan inom konsumentpolitiken. Sålunda följs reklamationsnämndens verksamhet regelbundet upp av konsumentverket. Det bör emellertid göras en mera systematisk och uttömmande genomgång av det material som finns inom reklamationsnämnden i syfte att finna vägar för att eliminera reklamationsorsaker. Åtgärder i detta syfte kan riktas mot såväl företag som produkter. När en konsument trots sådana förebyggande åtgärder kommer i tvist med näringsidkare är det självfallet väsentligt att näringsidkaren känner sitt ansvar och utan samhällets medverkan ger konsumenterna rättelse i skälig utsträckning. Även i detta hänseende bör en systematisk genomgång av reklamationsnämndens material kunna ge vissa uppslag. Jag avser att senare denna dag begära regeringens bemyndigande att uppdra åt konsumentverket att branschvis gå igenom materialet hos allmänna reklamationsnämnden i enlighet med vad jag nu har anfört.

Även om ökningen av antalet ärenden hos reklamationsnämnden kan dämpas, är det mot bakgrund av vad jag tidigare anfört angeläget att nu göra en översyn av reklamationsförfarandet i konsumenttvister. Jag föreslår att särskilda sakkunniga tillkallas för denna uppgift.

De sakkunniga bör till en början ställa samman och värdera de erfarenheter som numera föreligger rörande olika metoder att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Arbetet bör därefter inriktas på att få till stånd en ändamålsenlig samordning mellan de resurser för tvistlösning som finns inom domstolsväsendet, det nya konsumentverket och den f. n. till verket knutna allmänna reklamationsnämnden. Målet bör vara att förstärka genomslagskraften av den civilrättsliga lagstiftningen på det konsumentpolitiska området.

Redan det material som hittills har tagits fram tyder på att reklamationsförfarandet haft betydande framgång. För konsumenterna framstår det uppenbarligen som enklare att vända sig till reklamationsnämnden än att gå till domstol. Förfarandet inför nämnden är som anmärkts kostnadsfritt, och många frågor löses på ett smidigt sätt redan efter informella kontakter med nämndens kansli. Att näringsidkarna i stor utsträckning följer nämndens rekommendationer tyder på förtroende för verksamheten. Detta hänger sannolikt också samman med att näringsidkarna genom sina olika branschorganisationer är företrädda i nämnden.

Det ligger alltså nära till hands att även i fortsättningen satsa på ett utomrättsligt förfarande i konsumenttvister. De sakkunniga bör också utgå från att någon form av nämndförfarande skall finnas kvar. Frågan är på den punkten om förfarandet bör byggas ut och hur förfarandet närmare bör anordnas.

Som jag redan tidigare har antytt bör till en början sambandet mellan konsumentverket och nämndverksamheten prövas. Onekligen talar vissa principiella skäl för att en verksamhet som går ut på att avgöra tvister får en organisatoriskt självständig ställning. Å andra sidan är det självklart att ett nära samarbete måste ske med den

centrala myndigheten på konsumentområdet. Beaktas bör bl. a. att anmälda tvistefrågor i många fall får betydelse för verkets mera generellt inriktade verksamhet. Det är också angeläget att nämndavgörandena följs upp av verket i dess förhandlings- och informationsverksamhet. De sakkunniga bör söka sig fram till en organisatorisk lösning som i rimlig utsträckning beaktar dessa synpunkter.

De sakkunniga bör vidare överväga om det kan vara lämpligt med en viss regional utbyggnad av nämndverksamheten. Så länge förfarandet är helt skriftligt torde emellertid värdet av en sådan reform vara begränsat. Det stöd som konsumenterna mera lokalt kan behöva bör kunna erhållas inom ramen för den kommunala konsumentverksamheten. Framhållas bör också svårigheterna att, såvitt avser vissa sakområden, rekrytera representativa företrädare för de intressegrupper som bör vara med i en nämnd, om verksamheten splittras upp. Flera skäl talar alltså mot att sätta i gång en regional nämndverksamhet. De sakkunniga bör dock vara oförhindrade att behandla frågan.

I sammanhanget bör de sakkunniga också överväga en utvidgning av möjligheterna att ta upp olika sakfrågor inom ramen för nämndverksamheten. F. n. prövar allmänna reklamationsnämnden inte exempelvis ärenden rörande fast egendom. I stället prövas sådana ärenden försöksvis i viss omfattning inom konsumentverket. Mycket talar för att en reklamationsnämnd i framtiden bör kunna ta upp också fastighetstvister. En annan sak som kan övervägas är att införa en minsta värdegräns beträffande ärenden som en nämnd är skyldig att ta upp. Det kan också finnas anledning att bygga vidare på det system som i viss mån tillämpas redan nu och som innebär att ett enklare handläggningsförfarande används för vissa typer av ärenden.

En särskild fråga är om reklamationsnämndsbeslut bör göras verkställbara. Mycket talar för att man bör avstå från en sådan reform. Till en början kan erinras om att reklamationsnämndens beslut f. n. följs i stor utsträckning. Vidare finns det goda möjligheter att inom ramen för domstolsförfarandet få fram tvingande avgöranden mot näringsidkare som inte rättar sig efter nämndens bedömning. Dessa möjligheter skulle ytterligare kunna förbättras genom att något konsumentorgan fick rätt att föra konsuments talan i tvistemål inför domstol, en fråga som jag strax återkommer till. I detta sammanhang vill jag slutligen framhålla att en reform som innebär att reklamationsnämndsavgöranden görs verkställbara torde kräva en sådan formalisering av reklamationsförfarandet att den smidighet som är utmärkande för nämndens nuvarande agerande riskerar att gå förlorad.

Det är självfallet inte möjligt att ta ställning till reklamationsförfarandets organisation och utformning utan att beakta sambandet med domstolarnas roll på området. Som jag redan tidigare har antytt bör de sakkunniga skaffa sig en bild av hur domstolsförfarandet hitills har verkat på konsumentområdet och söka dra upp gränser mellan de olika typerna för konfliktlösning. Härvid torde man kunna utgå från att det i de flesta fall även i framtiden blir enklare för konsumenterna att klara upp småtvister utan domstols medverkan. Detta gäller naturligtvis främst när tvisten inte har egentlig rättslig karaktär utan är av annat slag. I sådana situationer är det varken från de enskildas eller från samhällets sida önskvärt att i alltför stor utsträckning låta konfliktlösningen ankomma på domstol.

Utöver vad som följer av vad jag nu har sagt bör de sakkunniga inte gå närmare in på hur domstolsförfarandet skall vara anordnat. Inom justitiedepartementet pågår nämligen förberedelser för en översyn av rättegångsförfarandet i syfte att bl. a. åstadkomma förenklingar på olika punkter. De sakkunniga bör noga följa utvecklingen av detta arbete.

I prop. 1975/76:81 har berörts vissa processuella frågor rörande konsumenternas intressen. Jag anförde där bl. a. att det borde övervägas att införa möjlighet för något allmänt organ att föra talan i konsumenttvister inför allmän domstol. Efter viss utredning inom justitiedepartementet har jag kommit fram till att frågan om sådan talerätt bör tas upp i samband med översynen av reklamationsförfarandet i konsu-

menttvister.

Till konsumentombudsmannens (KO:s) uppgifter hör att föra konsumentkollektivets talan inför marknadsdomstolen i ärenden om oskäliga avtalsvillkor och olämplig marknadsföring. KO kan emellertid f. n. inte föra enskild konsuments talan i tvistemål inför allmän domstol. De sakkunniga bör närmare överväga om inte KO bör kunna föra sådan talan. Härvid bör främst undersökas om en talerätt av antytt slag skulle kunna användas för att få fram vägledande domstolsavgöranden i principiellt viktiga frågor och i frågor som av annan orsak är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt, exempelvis därför att ett större antal konsumenter berörs. Talerätten skulle också, som tidigare anmärkts, kunna fylla en funktion i de fall då näringsidkare inte vill rätta sig efter ett reklamationsnämndsbeslut i en fråga av mera allmänt intresse.

Frågan om utformningen av en talerätt har uppmärksammats under remissbehandlingen av generalklausulutredningens betänkande (SOU 1974:83). Sålunda har KO pekat på några olika metoder att åstadkomma en talerätt av antytt slag. Frågan har också berörts av konsumenttjänstutredningen. Det bör stå de sakkunniga fritt att under beaktande av de synpunkter som har framförts närmare överväga hur en talerätt bör utformas. I första hand bör eftersträvas en reform som på ett naturligt sätt smälter in i vår nuvarande rättegångsordning.

Avslutningsvis vill jag framhålla att de sakkunniga bör samråda med den tidigare nämnda utredningen om den regionala konsumentpolitiska verksamheten.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

Den första etappen av utredningsarbetet ägnades åt att ställa samman och värdera de erfarenheter som numera föreligger beträffande olika metoder att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare. I första hand studerades förfarandet vid ARN och vid de allmänna domstolarna.

Vid bedömningen av ARN:s hittillsvarande verksamhet har vi haft tillgång till ett omfattande statistikmaterial som ställts till vårt förfogande av konsumentverket. Företrädare för utredningen har haft överläggningar med personal vid nämndens kansli.

För utvärdering av det förenklade rättegångsförfarandet vid domstol har vi använt oss av en statistikundersökning som utförts av domstolsverket. Vi har också gjort en egen undersökning av de mål som avgjorts av domstolarna under åren 1975–1976 och som även varit föremål för prövning i ARN eller där ARN:s yttrande inhämtats av domstolen.

Den lokala och regionala konsumentverksamheten har studerats vid besök dels i ett antal kommuner, dels hos hemkonsulenterna vid några länsstyrelser. Utredningens ordförande och sekreterare har sålunda haft överläggningar med kommunala konsumentvägledare i Malmö, Luleå, Sundsvalls, Karlstads och Kristianstads kommuner. I flertalet fall ägde därvid sammanträffanden rum också med ordföranden i den kommunala konsumentnämnden. Vi har därjämte i särskilda skrivelser mottagit synpunkter på vårt utredningsarbete från konsumentnämnden i Luleå kommun och konsumentsekreteraren i Kristianstads kommun. Ordföranden och sekreteraren har vidare haft överläggningar med hemkonsulenterna i Malmö, Luleå, Härnösand och Karlstad. Från konsumentverkets allmänna byrå har vi fått statistik beträffande uppbyggnaden av den kommunala konsumentverksamheten.

Arbete har ägnats åt att kartlägga de särskilda branschreklamations-

nämnder som finns på olika områden. I vissa fall har sammanträffanden ägt rum mellan utredningens sekreterare och företrädare för resp. branschreklamationsnämnd.

Företrädare för utredningen har besökt Danmark, Norge och Finland för att närmare studera förhållandena där när det gäller tvistlösning på konsumentområdet. Därvid besöktes Forbrugerklagenaevnet i Köpenhamn och Forbrukerrådet i Oslo. Vidare hölls överläggningar med tjänstemän vid det norska Justisdepartementet och det finska justitieministeriet rörande pågående lagstiftningsarbete i dessa båda länder.

När det gäller frågan huruvida en framtida reklamationsnämnd skall pröva ärenden rörande fast egendom har vi haft överläggningar med företrädare för konsumentverket, ARN, ett stort antal branschorganisationer m. fl. Som ett led i överläggningarna har vi haft en hearing med företrädare för bl. a. de organisationer som deltog i konsumentverkets försöksverksamhet med fastighetsreklamationer i Gävleborgs och Uppsala län. På begäran av Sveriges Villaägareförbund har utredningens sekreterare haft särskilda överläggningar med företrädare för förbundet. För att försöka utröna omfattningen av fastighetstvister samt vad tvisterna gäller har vi också med hjälp av konsumentverket och ARN genomfört en undersökning av konsumentkontakterna på fastighetsområdet.

Vi har haft särskilda överläggningar med rättegångsutredningen (Ju 1977:06) och utredningen (H 1976:04) om regional konsumentpolitisk verksamhet.

Under utredningsarbetet har från olika håll tagits upp frågor som rör vårt uppdrag. Från handelsdepartementet har till oss överlämnats skrivelser den 24 mars 1976 från konsumentverket om reklamationsverksamhet angående fastigheter, den 24 december 1976 från Continent-resor, Malmö, angående handläggningen vid ARN samt den 22 mars 1977 av ledamöterna i konsumentverkets styrelse Ingrid Flory och Per Schierbeck rörande konsumentverkets uppföljning av ARN:s beslut. Vidare har vi mottagit skrivelser den 21 juni 1976 från Researrangörsföreningen i Skandinavien och den 3 januari 1977 från Motorbranschens Riksförbund med synpunkter på vårt utredningsarbete. Från riksdagens ombudsmän har för kännedom överlämnats beslut den 4 januari 1977 angående handläggningen av ett ärende vid ARN. Vi har också fått ta del av skrivelser den 7 maj 1976 från Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och den 23 juni 1976 från Sveriges Hantverks- och Industriorganisation angående konsumentverkets uppföljning av ARN:s beslut och publicering av namnen på näringsidkare som inte följer besluten. Slutligen har vi tagit del av en skrivelse den 27 januari 1978 från Göteborgsregionens kommunalförbund som bl. a. rör frågan att förlägga en filial till ARN till Göteborgsregionen.

2 Nuvarande förhållanden

2.1 Konsumentpolitiken och konsumentlagstiftningen

2.1.1 *Allmänt om konsumentpolitiken*

Konsumenternas roll och ställning i samhället har under senare år diskuterats i många sammanhang. Begreppet konsumentpolitik har fått utgöra en sammanfattande benämning på statsmakternas insatser i syfte att tillvarata konsumenternas intressen. Konsumentpolitiken avser i första hand de frågor som sammanhänger med konsumenternas köp och användning av varor och tjänster som bjuds ut på marknaden. Målet för konsumentpolitiken har angetts vara att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden.

Åtgärderna för att stärka konsumenternas ställning skall bl. a. ses mot bakgrund av de förändringar som under de senaste decennierna ägt rum på marknaden. Det ökade ekonomiska välståndet har medfört ökad köpkraft. Utbudet av varor och tjänster har ökat mycket kraftigt. Nya eller i olika avseenden ändrade produkter introduceras ständigt på marknaden samtidigt som gamla försvinner. Produkterna tenderar att bli alltmer komplicerade. Företagen utnyttjar i större utsträckning reklam och andra marknadsförings-åtgärder för att styra konsumenternas val av produkter. Bruket av standard-avtal vid köp har blivit allt vanligare.

Samhällets konsumentpolitik skall också ses mot bakgrund av förändringarna i näringslivets struktur och i formerna för produktion och distribution. Också dessa förändringar – t. ex. utvecklingen mot storföretag och mot omfattande marknadsbearbetningar – har ansetts motivera samhälleliga åtgärder som syftar till att stödja konsumenterna. För att motverka försvagning av pris- och prestationskonkurrensen inom näringslivet har dessutom genomförts en konkurrensbegränsnings- och prislagstiftning som ytterst syftar till att gynna konsumenterna.

Utvecklingen på marknaden har gjort att konsumenterna i allt större utsträckning har fått behov av information och vägledning. Det har också ansetts att den enskilde konsumenten i många situationer behöver samhällets stöd för att hävda sin rätt och skyddas mot olämpliga produkter, otillbörliga affärsmetoder och andra liknande företeelser. Detta gäller konsumentkollektivet i dess helhet. Behovet av en aktiv konsumentpolitik omfattar emellertid i särskilt hög grad de konsumenter som till följd av svag ekonomi, bristande utbildning m. m. har sämre resurser än flertalet.

Grunden för konsumentpolitiken är kunskap om konsumenternas faktiska situation och analys av konsumenternas problem. Med utgångspunkt häri har olika konsumentpolitiska åtgärder vidtagits. Hit hör bl. a. konsumentlagstiftning, producentpåverkan och information till konsumenterna.

Uppgiften att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden är i första hand anförtrodd konsumentverket, som är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Konsumentpolitisk verksamhet bedrivs också på lokal och regional nivå. Den lokala verksamheten bygger på frivilliga åtaganden av landets kommuner. Den regionala organisationen på konsumentområdet utgörs av hemkonsulenterna.

En viktig del av konsumentpolitiken går ut på att söka underlätta för konsumenter att ta till vara sin rätt i händelse av tvist med näringsidkare om t. ex. beskaffenheten av tillhandahållna varor och tjänster. För detta ändamål finns allmänna reklamationsnämnden (ARN) som bedrivs som en försöksverksamhet i konsumentverkets regi. Statsmakterna har också sökt underlätta för konsumenter att vända sig till allmän domstol.

Vi kommer i följande avsnitt att närmare redogöra för nu angivna organ och verksamheter på konsumentområdet. Dessutom skall vi behandla de särskilda branschreklamationsnämnder som finns samt den försöksverksamhet med fastighetsreklamationer som ägt rum i konsumentverkets regi. Först skall vi emellertid kort beröra den konsumentlagstiftning som genomförts under senare år samt det reformarbete på området som pågår f. n.

2.1.2 *Konsumentlagstiftningen i Sverige*

Genomförd lagstiftning

Konsumentlagstiftningen är i huvudsak av antingen näringsrättslig eller civilrättslig natur. Den näringsrättsliga lagstiftningen syftar till att stärka hela konsumentkollektivets ställning och reglerar förhållandet mellan näringsidkaren och det allmänna. Bland lagarna på området märks främst *marknadsföringslagen (1975:1418)* och *lagen (1971:112) om förbud mot oskäliga avtalsvillkor*. Den civilrättsliga lagstiftningen är direkt inriktad på att stärka enskilda konsumenters ställning i förhållande till näringsidkare och ger anvisningar om hur tvister bör lösas. Hit hör *lagen (1971:238) om hemförsäljning m. m.*, *konsumentköplagen (1973:877)* och den nya generalklausulen i *36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område* (SFS 1976:185). Av både näringsrättslig och civilrättslig karaktär är den nyligen införda *konsumentkreditlagen (1977:981)*.

Marknadsföringslagen trädde i kraft den 1 juli 1976. Den föregicks av den numera upphävda lagen om otillbörlig marknadsföring från år 1970, som hade ett i vissa avseenden mera begränsat innehåll än marknadsföringslagen. Syftet med marknadsföringslagen är att främja konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor och tjänster samt att skydda konsumenterna mot ohederliga eller på annat sätt skadliga metoder i marknadsföringen. Lagens centrala bestämmelser är tre generalklausuler. Den första (2 §) gör det möjligt att förbjuda reklamåtgärd eller annan handling som företas vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttighet och som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot

konsumenter eller näringsidkare. Den andra (3 §) innebär att näringsidkare beträffande produkter som han marknadsför kan åläggas att lämna sådan information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Den tredje generalklausulen (4 §) slutligen gör det möjligt att meddela förbud mot försäljning och uthyrning av varor som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom. Detsamma gäller för varor som är uppenbart otjänliga för sitt huvudsakliga ändamål. Förbud och ålägganden enligt de olika generalklausulerna meddelas av marknadsdomstolen på talan av konsumentombudsmannen (KO). I fall som ej är av större vikt får fråga om förbud eller åläggande prövas av KO genom s. k. förbuds- resp. informationsföreläggande. Förbud eller åläggande skall i regel förenas med vite.

Jämte generalklausulerna innehåller marknadsföringslagen bl. a. straffbestämmelser avseende vissa speciella marknadsföringsåtgärder såsom uppsåtligt vilseledande reklam.

Lagen om förbud mot oskäliga avtalsvillkor (avtalsvillkorslagen) trädde i kraft den 1 juli 1971 och fick den 1 juli 1977 ett utvidgat tillämpningsområde (SFS 1977:452). Den syftar till att utmönstra avtalsklausuler som ensidigt tillgodoser näringsidkarsidan i förhållande till konsumenterna. På det sättet skall man få till stånd en bättre avvägning mellan näringsidkar- och konsumentintressen vid utformningen av kontraktsformulär inom olika branscher. Den centrala bestämmelsen (1 §) är även i denna lag en generalklausul. Bestämmelsen ger möjlighet att förbjuda näringsidkare att vid erbjudande av vara, tjänst eller annan nyttighet till konsument för enskilt bruk använda villkor som med hänsyn till vederlaget och övriga omständigheter är att anse som oskäligt mot konsumenten. Samma möjlighet till ingripande med förbud finns beträffande villkor som näringsidkare använder vid förmedling av erbjudande om nyttighet. Från lagens tillämpningsområde har undantagits bl. a. verksamhet som står under tillsyn av bank- eller försäkringsinspektionen. Förbud skall i regel förenas med vite. Tillämpningen av lagen ankommer även här på marknadsdomstolen och KO. Till grund för lagen ligger tanken att konsumentverket/KO skall övervaka marknaden och ta upp förhandlingar med näringsidkarna för att få till stånd ändringar i sådana standardavtalsvillkor som kan anses oskäliga. Myndigheten skall därvid i första hand försöka uppnå rättelse på frivillig väg. Blir förhandlingarna resultatlösa kan KO föra talan inför marknadsdomstolen om förbud enligt lagen. Är fallet ej av större vikt, får KO liksom enligt marknadsföringslagen meddela förbudsföreläggande. Observeras bör att ett förbud mot visst villkor gäller endast den aktuella näringsidkarens användning av villkoret i framtiden.

Lagen om hemförsäljning m. m. (hemförsäljningslagen) trädde också den i kraft den 1 juli 1971. Lagen syftar till att skydda konsumenten mot påtryckning och överrumpling vid hemförsäljning och jämförbara försäljningsformer. Den ger därför konsumenten möjlighet att frånträda vissa köp- och abonnemangsavtal som har ingåtts i hans bostad eller under andra likartade förhållanden. Vill konsumenten frånträda avtalet, skall han inom en vecka skriftligen meddela säljaren detta (s. k. ångervecka). Om köpeavtalet ingås och fullgörs på ömse sidor vid sammanträffandet mellan parterna, är lagen inte tillämplig. För att köparen skall få kännedom om sin rätt att

frånträda avtalet skall säljaren lämna honom underrättelse därom på särskilt formulär. Lämnas inte sådan underrättelse blir köparen över huvud taget inte bunden av sin beställning. Frånträder köparen avtalet skall i princip vardera parten lämna tillbaka vad han har tagit emot. Hemförsäljningslagen är av tvingande natur.

Konsumentköplagen trädde i kraft den 1 januari 1974 och innehåller tvingande regler om vissa grundläggande rättigheter som en konsument alltid skall ha när han från näringsidkare köper en vara som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk. Lagen innehåller inte någon fullständig reglering av alla frågor rörande konsumentköp. I frågor som inte regleras i konsumentköplagen gäller bl. a. 1905 års allmänna köplag.

I konsumentköplagen preciseras till en början köparens minimibefogenheter när säljaren underlåter att leverera varan i rätt tid. Lagen reglerar vidare köparens rättigheter vid fel i varan. Det finns i lagen inte några generella regler som slår fast vilka krav köparen skall kunna ställa på varans kvalitet. I vissa bestämda hänseenden ges dock bestämmelser om vilka minimikrav köparen alltid skall ha rätt att ställa. Säljs vara i strid mot försäljningsförbud som har meddelats från hälso- eller säkerhetssynpunkt, skall varan anses behäftad med fel. Detsamma gäller om varan är så bristfällig att den inte kan användas utan uppenbar fara för köparens eller annans liv eller hälsa. Säljs en vara i befintligt skick eller med liknande förbehåll, skall den anses behäftad med fel bl. a. i det fallet att den är i väsentligt sämre skick än köparen med hänsyn till varans pris och omständigheterna i övrigt haft skäl att förutsätta.

Konsumentköplagen behandlar också frågan om säljarens ansvar för vilseledande uppgifter om varans beskaffenhet eller användning. Säljaren ansvarar därvidlag inte bara för uppgifter som lämnas vid köpetillfället utan också för uppgifter i reklam beträffande varan. Kan den vilseledande uppgiften antas ha inverkat på köpet, skall varan anses behäftad med fel. Även varans tillverkare eller annan som i tidigare säljled har tagit befattning med varan har ett ansvar för vilseledande uppgifter beträffande varan.

I konsumentköplagen ingår även regler om vad köparen har att iaktta vid reklamation. Han skall reklamera inom skälig tid från det att han märkt eller bort märka felet, dock senast ett år från det att han mottog varan. Har varans tillverkare eller annan genom garanti åtagit sig att avhjälpa fel i varan, kan reklamation göras hos antingen tillverkaren eller säljaren.

Den nya generalklausulen i 36 § avtalslagen trädde i kraft den 1 juli 1976. Den ersätter de förmögenhetsrättsliga generalklausuler som tidigare förekom på olika håll, bl. a. i 8 § skuldebrevslagen. Klausulen ger domstolarna större möjligheter än tidigare att ingripa mot oskäliga bestämmelser i avtal. Avtalsvillkor får sålunda jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Har villkoret sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan lämnas oförändrat i övrigt, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller åsidosättas i sin helhet. Särskild hänsyn skall tas till konsumenternas behov av skydd, och generalklausulen utgör på det sättet ett komplement till avtalsvillkorslagens bestämmelser om förbud mot oskäliga avtalsvillkor. Jämkningsmöjligheterna gäller emellertid också beträffande avtal och andra rättshandlingar

utanför konsumentområdet.

Konsumentkreditlagen träder i kraft den 1 januari 1979. Syftet med lagen är att stärka konsumenternas ställning i kreditsammanhang. Lagen ersätter inom konsumentområdet lagen (1915:219) om avbetalningsköp samt vissa bestämmelser om kreditköp i konsumentköplagen.

Konsumentkreditlagen innehåller till en början regler om information i kreditsammanhang. Reglerna innebär att näringsidkare vid annonsering, skyltning och liknande marknadsföring beträffande kredit skall lämna information om bl. a. den effektiva räntan för krediten. Motsvarande information skall lämnas innan avtal om kredit sluts.

Lagen innehåller också bestämmelser om kontantinsats vid kreditköp. Huvudregeln är att säljaren skall ta ut kontantinsats i enlighet med god sed på marknaden. Kontantinsatsen skall motsvara minst 20 % av varans kontantpris, om inte särskilda förhållanden föranleder annat.

Genom den nya lagen inskränks möjligheterna för den som har sålt en vara på kredit att ta tillbaka varan vid bristande betalning från köparens sida. Förbehåll om återtaganderätt får inte användas beträffande vara som med hänsyn till sin beskaffenhet eller sitt värde eller på grund av förhållandena på marknaden inte är lämpad som kreditsäkerhet.

Såväl reglerna om information som bestämmelserna om kontantinsats och återtaganderätt anknyts till det näringsrättsliga systemet i marknadsföringslagen resp. avtalsvillkorslagen. Det betyder att närmare riktlinjer för tillämpningen av dessa regler skall utformas av konsumentverket, i första hand efter förhandlingar mellan verket och berörda näringslivsorganisationer. I sista hand ankommer det på marknadsdomstolen att genom åläggande eller förbud bestämma reglernas närmare innehåll.

Vid sidan om de bestämmelser som nu behandlats innehåller konsumentkreditlagen också regler om köparens befogenheter mot annan kreditgivare än säljaren, förbud mot vissa fordringsbevis m. m.

Vid sidan av den näringsrättsliga och civilrättsliga lagstiftningen finns på konsumentområdet också viss lagstiftning av processrättslig natur. Hit hör främst *lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden*, den s. k. småmålslagen. Denna kommer att behandlas närmare i avsnitt 2.7.3. Till processrättslig konsumentskyddande lagstiftning kan också hänföras *rättshjälpslagen (1972:429)*. Ingen av dessa båda lagar är dock begränsad till konsumentområdet.

Pågående reformarbete

Köplagsutredningen (Ju 1963:51) har tidigare avlämnat förslag som legat till grund för dels konsumentköplagen, dels räntelagen (1975:635). I december 1976 lade utredningen fram sitt slutbetänkande (SOU 1976:66) med förslag till ny allmän köplag. Förslaget bygger på samma grundsatser och systematik som 1905 års köplag. Det innehåller dock i sakligt hänseende flera principiellt betydelsefulla nyheter och åtskilliga detaljändringar. I betänkandet föreslås också vissa följdändringar i konsumentköplagen, som utredningen alltså förutsätter skall bestå vid sidan av en ny allmän köplag.

Köplagsutredningens betänkande har remissbehandlats och övervägs f. n. inom justitiedepartementet.

Den särskilda lagstiftningen om konsumentköp ses över av *konsumentköpsutredningen (Ju 1977:13)*. Enligt direktiven bör utredningen i första hand överväga lämpligheten av att göra de allmänna dispositiva bestämmelserna om köp tvingande vid konsumentköp. Vad gäller reglernas sakliga innehåll skall utredningen enligt direktiven överväga vilka förstärkningar av konsumenternas skydd i förhållande till gällande rätt som är påkallade. Till de spörsmål som utredningen särskilt skall uppmärksamma hör frågan om när en vara skall anses behäftad med fel och i vad mån säljaren skall vara skyldig att avhjälpa fel. Vidare skall utredningen se över reglerna om skadestånd och om reklamationsfrist vid dolda fel. Även frågor om garantiutfästelser och om prisets bestämmande skall tas upp.

Konsumenttjänstutredningen (Ju 1972:07) har till uppgift att utarbeta en civilrättslig lagstiftning till konsumenternas skydd på serviceområdet. Varken konsumentköplagen eller den allmänna köplagen är i princip tillämplig på avtal om serviceverksamhet. I betydande utsträckning tillämpas dock köplagens regler analogt. Bland de typer av avtal som särskilt berörs i direktiven för utredningen är avtal om arbete på lös sak (t. ex. underhålls-, reparations- eller ändringsarbeten), avtal om behandling av person (t. ex. sjukvård, tandbehandling och skönhetsvård), tjänster av immateriell art (t. ex. undervisning och juridisk rådgivning) och avtal om sällskapsresor.

Hemförsäljningskommittén (Ju 1973:10) har till uppgift att överväga vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas för att hemförsäljningslagens regler om skydd för konsumenterna verkligen skall bli effektiva. En möjlighet som anvisas i direktiven är att lagens regler om formerna för ingående av avtal straffsanktioneras. Ett alternativ är också att förbjuda näringsidkare som missbrukat hemförsäljning att i fortsättningen bedriva sin verksamhet i den formen. Utredningen skall vidare undersöka vilka möjligheter det finns att bereda konsumenterna bättre skydd vid försäljning per telefon och om det finns skäl att utvidga hemförsäljningslagens tillämpningsområde att omfatta även kontantköp i viss utsträckning. Slutligen ingår i uppdraget att undersöka frågan om införande av tvingande lagstiftning om öppet köp. Kommittén lade i juni 1977 i ett delbetänkande (SOU 1977:32) Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil fram förslag om dels s. k. ångerrätt för konsumenter vid köp av begagnad personbil, dels skyldighet för den som yrkesmässigt saluhåller begagnade personbilar till konsumenter att ställa ekonomisk säkerhet hos kommerskollegium. Förslaget har remissbehandlats och övervägs f. n. i handelsdepartementet.

Produktansvarskommittén (Ju 1973:08) skall utreda frågan om ersättning för skador som orsakas av industriellt tillverkade produkter, s. k. produktskador. Kommittén har lagt fram ett delbetänkande (SOU 1976:23) Produktansvar I med förslag till lag om ersättning för läkemedelsskada. Genom tilläggsdirektiv (dir. 1977:84) har kommittén bl. a. fått i uppdrag att pröva om det inte finns behov av att införa regler om ett allmänt, objektivt produktansvar för sakskador som åsamkas enskilda konsumenter.

Försäkringsrättskommittén (Ju 1974:09) har till uppgift att se över försäkringslagstiftningen. I direktiven anfördes att kommittén även skulle undersöka möjligheterna att åstadkomma ett förbättrat konsumentskydd på försäkringsområdet. Regler som direkt avser att stärka konsumenternas ställning borde behandlas med förtur. I ett delbetänkande (SOU 1977:84) lade

kommittén i slutet av förra året fram förslag till konsumentförsäkringslag m. m. Kommittén föreslår att hem-, villa-, fritidshus-, rese-, motorfordons- och båtförsäkring samt olycksfalls- och sjukförsäkring som av konsument tecknas hos enskild försäkringsgivare i fortsättningen skall särbehandlas och falla under en särskild konsumentförsäkringslag med tvingande bestämmelser till försäkringstagarnas skydd. Lagförslaget innehåller regler om bl. a. rätt till försäkring, uppsägning och förnyelse av försäkring, premiebetalning och nedsättning av försäkringsersättning. Förslaget remissbehandlas f. n.

Småhusköpkommittén (Ju 1975:02) lade år 1976 fram ett förslag till utvidgning av avtalsvillkorslagen (Ds Ju 1976:10). Detta förslag har legat till grund för vissa av de nyligen genomförda ändringarna i lagen (SFS 1977:452). Kommittén fortsätter sitt arbete med att bl. a. söka utforma tvingande regler om köp av småhus och tomtmark. Reglerna bör enligt direktiven utformas så att den som förvärvar hus eller mark får vissa grundläggande befogenheter i förhållande till säljaren resp. entreprenören. Kommittén skall också överväga i vad mån fastighetsmäklarnas civilrättsliga ansvar gentemot säljare och köpare vid förmedling av fastigheter bör preciseras och utvidgas. Även i övrigt skall fastighetsmäklarverksamheten ägnas uppmärksamhet bl. a. vad gäller arvodesdebitering och auktorisation.

Utredningen om regional konsumentpolitisk verksamhet (H 1976:04) lade i mars 1978 fram ett betänkande (SOU 1978:16) med förslag till verksamhetsinriktning och arbetsuppgifter för en framtida regional konsumentpolitisk organisation. Vi återkommer i avsnitt 2.5.2 till utredningens förslag.

I detta sammanhang bör slutligen nämnas *rättegångsutredningen (Ju 1977:06)* som har till uppgift att se över rättegångsförfarandet vid allmän domstol. Också till rättegångsutredningens arbete återkommer vi i det följande (avsnitt 2.7.1 och 6.2.2).

2.2 Allmänna reklamationsnämnden (ARN)

2.2.1 *Bakgrund m. m.*

Tanken på att inrätta ett centralt reklamationsorgan väcktes i slutet på 1950-talet. Det nordiska samarbetet i konsumentfrågor hade vid den tidpunkten börjat ta form och en central instans i reklamationsfrågor fanns redan i Norge och i viss mån även i Danmark. Statens konsumentråd – som hade börjat sin verksamhet den 1 januari 1957 och som enligt sin instruktion hade samordnande uppgifter på konsumentområdet – lät 1959 genomföra en förberedande utredning av problemen på reklamationsområdet. Utredningen gav en bild av läget som i korthet kan beskrivas på följande sätt.

Olika undersökningar hade gett vid handen att endast ett fåtal reklamationstvister hänsköts till allmän domstol och att allmänheten behövde en instans att vända sig till för att på ett billigt och enkelt sätt kunna erhålla en opartisk bedömning av de reklamationstvister som inte kunde lösas genom en direkt kontakt med vederbörande säljare. För att möta det behov som förelåg hade man inom vissa branschorganisationer upprättat reklamationsorgan som tog sig an och bedömde klagomål från allmänheten. Sådana branschnämnder fanns bl. a. inom bilgummi-, päls-, TV- och tvätteribran-

schen. Det förekom vidare att branschorganisationerna utan att ha upprättat en speciell nämnd ändå bedrev viss upplysande och medlande verksamhet i reklamationsärenden. Vanligen upptogs dock endast sådana klagomål som berörde organisationens medlemmar. Någon nämnd som kunde uppta alla varugrupper till behandling fanns inte. Statens institut för konsumentfrågor – som bl. a. skulle verka för att produktion och konsumtion inriktades på goda och ändamålsenliga konsumentvaror – handlade dock i begränsad utsträckning vissa reklamationsfall.

Utredningsrapporten sändes på remiss till ett 60-tal olika näringslivs- och konsumentorganisationer. Remissinstanserna ansåg allmänt att frågan om behovet av ett reklamationsorgan borde utredas närmare. Vissa av remissinstanserna var starkt kritiska till utredningen, främst beroende på att frekvensen av s. k. misslyckade köp inte hade analyserats. Med anledning av den kritik som sålunda framkom uppdrog konsumentrådet åt statistiska centralbyråns utredningsinstitut att låta utföra en intervjuundersökning rörande förekomsten av misslyckade köp under en begränsad tidsperiod samt konsumenternas åtgärder i sådana fall för att få rättelse.

I en sammanfattande promemoria redovisade konsumentrådet 1963 resultatet av det dittills företagna utredningsarbetet. Av denna promemoria framgick bl. a.

- att ca 30 % av de tillfrågade i intervjuundersökningen hade gjort ett eller flera misslyckade köp under en tiomånadersperiod,
- att dessa främst förekom vid inköp av textilier och skor men att även tjänster var en i detta sammanhang betydelsefull grupp,
- att hälften av alla misslyckade köp inte blev föremål för reklamation,
- att det stora flertalet av reklamationerna klarades upp vid direkt kontakt mellan säljaren och köparen,
- att det fanns ett antal branschreklamationsnämnder vari konsumenterna emellertid mycket sällan var representerade,
- att kännedomen om förekommande nämnder bland allmänheten var mycket dålig
- samt att ca 50 % av klagomålen visat sig utfalla positivt för konsumenterna.

Promemorian innehöll förslag om dels inrättande av en allmän nämnd samt branschreklamationsnämnder för textilier och skor, dels aktivering och förbättring av redan existerande branschreklamationsnämnder.

I april 1963 fattade konsumentrådet principbeslut om att en allmän reklamationsnämnd skulle inrättas. Härefter vidtog arbetet med att lösa frågorna om nämndens sammansättning, kompetensområde m. m. samt hur nämnden lämpligen borde administreras. Här skall beröras ett par av de frågor som var uppe till diskussion.

Det slogs från början fast att verksamheten med den allmänna reklamationsnämnden skulle bedrivas på försök och att de erfarenheter som gjordes skulle få bilda underlag för en eventuell permanent verksamhet.

Eftersom man förmodade att ett mycket stort antal av nämndens ärenden skulle kunna avgöras på tjänstemannanivå, uppkom frågan om inte nämnden borde ha särskilda lokalkontor för insamling och handläggning av ärendena. Sådana lokalkontor skulle i vart fall kunna utföra en primär sållning av icke

befogade reklamationer. De skulle vidare kunna etablera kontakt mellan konsumenten och näringsidkaren. Därigenom, antog man, skulle många reklamationsfall komma att klaras upp i godo. Starka skäl talade därför för att nämnden – liksom fallet var med forbrukerrådet i Norge – skulle ha filialer på vissa större orter i landet. Som exempel på lämpliga orter nämndes Göteborg, Malmö och Umeå. En annan möjlighet som diskuterades var att knyta filialkontoren till den befintliga hemkonsulentorganisationen. Eftersom hemkonsulentverksamhetens organisation vid det tillfället var under utredning (1965 års hemkonsulentutredning) ansåg man dock att frågan om hemkonsulenternas roll när det gällde reklamationsfrågor lämpligen borde övervägas i det utredningsarbetet. Tanken på en lokal eller regional verksamhet övergavs slutligen med hänvisning till att nämndverksamheten var att betrakta som en försöksverksamhet och att verksamheten i Stockholm först borde vinna stadga.

Redan från början föreslogs vidare att nämnden skulle knytas till något av de existerande organen på konsumentområdet. Därvid övervägdes först en anknytning till huvudorganet för konsumentupplysning i landet, statens institut för konsumentfrågor. Småningom beslöt man emellertid att nämnden skulle knytas till konsumentrådet. Beträffande frågan om nämndens förhållande till de redan verksamma branschreklamationsnämnderna ansåg man att de branschnämnder som uppfyllde vissa minimikrav – bl. a. innehöll konsumentrepresentation – borde få fortsätta sin verksamhet med statligt stöd. De reklamationsärenden för vilka det fanns branschnämnder skulle falla utanför den allmänna nämndens kompetensområde. De särskilda nämnder som då fanns var Reklamationsnämnden för tvättfrågor, Skoreklamationsnämnden, Pälsbranschens reklamationsnämnd samt Reklamationsnämnden för automobilgummi.

Det bestämdes att nämnden skulle arbeta på fem avdelningar, nämligen rese-, motor-, textil-, hemelektronik- samt allmänna avdelningen. Vidare beslutade man att ta ut en avgift av den som gjorde anmälan till nämnden. Avgiftens storlek, som skulle bero på tvisteföremålets värde, kunde variera mellan 10 och 50 kr.

Från december 1967 anställdes till nämndens kansli en föredragande som tillika skulle leda den löpande verksamheten, en assistent och en kontorist. Konsumentrådet fastställde stadgar för verksamheten, som kom i gång vid årsskiftet 1967/1968. Ordförande samt övriga ledamöter och suppleanter i nämnden utsågs av konsumentrådet.

Redan från starten blev ARN:s verksamhet omfattande. Sålunda registrerades det första verksamhetsåret i det närmaste 900 ärenden. Utvecklingen därefter har varit expansiv. 1977 var antalet diarieförda anmälningar över 7 000.

Den 1 januari 1972 inrättades en särskild båtavdelning vid ARN. Den 1 juli 1973 införlivades de tidigare fristående reklamationsorganen för tvätt-, sko- och pälsfrågor med nämnden. Fr. o. m. den 1 januari 1975 finns också en särskild avdelning för försäkringsreklamationer.

Statens institut för konsumentfrågor, statens konsumentråd och varudeklarationsnämnden ersattes den 1 januari 1973 av en central myndighet på konsumentområdet, konsumentverket. För ARN:s del innebar detta att huvudmannaskapet för verksamheten överflyttades från konsumentrådet till

det nya verket. I detta sammanhang anförde föredragande statsrådet följande om nämndens verksamhet och ställning (prop. 1972:33 s. 84):

Enligt min uppfattning tyder det ständigt stigande antalet ärenden hos allmänna reklamationsnämnden på att nämnden har en från konsumenternas synpunkt viktig uppgift. Trots att nämnden bedrivs som en försöksverksamhet, anser jag det vara av vikt att verksamheten får fortsätta i nuvarande former till dess att en bestående lösning av dessa frågor kan anges. Eftersom nämnden hittills varit knuten till konsumentrådet uppkommer frågan om nämndens ställning när rådet upphör. – – –

Som jag tidigare nämnt utarbetas inom justitiedepartementet ett förslag till förenklat rättegångsförfarande i tvistemål om mindre värden. Förslaget syftar till att göra det ekonomiskt och praktiskt möjligt för den enskilde att föra konsumenttvister och andra smärre tvister till domstol. Det förenklade rättegångsförfarandet är emellertid inte avsett att ersätta allmänna reklamationsnämndens verksamhet. Nämndens verksamhet behövs tvärtom som ett värdefullt komplement till domstolsförfarandet. I samband med att förslag till konsumentköplag läggs fram finns det emellertid anledning att närmare överväga om det finns behov av ett särskilt rättegångsförfarande beträffande alla konsumenttvister. I detta sammanhang bör även allmänna reklamationsnämndens ställning och uppgifter ses över.

Mot bakgrund härav anser jag att reklamationsnämnden t. v. bör fortsätta verksamheten i de relativt självständiga former som gäller f. n. De uppgifter som hänför sig till reklamationsnämnden och som nu ankommer på konsumentrådet bör, när rådet upphör, t. v. fullgöras av konsumentverket.

Den 1 juli 1976 sammanfördes KO och konsumentverket till en organisation, benämnd konsumentverket. ARN:s ställning genomgick inte någon förändring i och med inrättandet av det nya konsumentverket. Föredragande statsrådet anförde i prop. 1975/76:159 med förslag till organisation av och anslag för det nya konsumentverket (s. 27):

Strävan till samordning mellan verkets egen och allmänna reklamationsnämndens registratur m. m. har jag ingen invändning mot. I sammanhanget vill jag erinra om att nämnden alltjämt bedrivs som en försöksverksamhet. Jag avser att inom kort vidta åtgärder för en översyn av nämndens ställning och verksamhetsformer.

Sedan konsumentverket övertagit verksamheten med ARN flyttade nämnden den 1 juli 1973 till nya lokaler i Vällingby i samma hus som konsumentverket. Antalet anställda vid nämndens kansli utökades samtidigt, huvudsakligen beroende på att tre nya avdelningar inrättades. En omorganisation av kansliet genomfördes också vid samma tidpunkt.

Till grund för ARN:s verksamhet finns stadgar som kompletteras av vissa regler fastställda av konsumentverket. De närmare formerna för nämndens verksamhet har emellertid i stor utsträckning kommit att utbildas i praxis.

I detta sammanhang kan erinras om att viss osäkerhet har rått om ARN:s förvaltningsrättsliga ställning. Justitieombudsmannen (JO) har sålunda i flera beslut underlåtit att ta bestämd ställning till frågan huruvida nämnden är att anse som en statlig myndighet (se t. ex. JO:s beslut i ärende 1232/69 och 1495/75). I ett beslut den 4 januari 1977 (ärende 2216/76) anför JO emellertid följande:

Som jag framhöll i mitt beslut av den 19 januari 1976 kan frågan om allmänna reklamationsnämndens ställning tänkas bli prövad av regeringsrätten. Någon sådan

prövning har dock mig veterligt hittills inte påkallats. Vid sådant förhållande och då nu nya klagomål framförts mot nämnden anser jag mig inte längre kunna lämna frågan om JO:s tillsynskompetens över nämnden öppen. Skulle regeringsrätten framdeles till äventyrs komma till en ståndpunkt som är oförenlig med den jag nu intar, kan frågan om JO:s kompetens omprövas. Inte heller har jag anledning att avvakta resultatet av pågående utredning om nämndens ställning. De förändringar i fråga om nämndens sammansättning, uppgifter och befogenheter som eventuellt kan bli en följd av utredningens förslag inverkar ju inte på frågan om JO:s tillsynskompetens i nuvarande läge.

I mitt beslut av den 19 januari 1976 framhöll jag, att allmänna reklamationsnämnden utan tvivel uppvisar drag som kännetecknar en *myndighet* i JO-instruktionens mening. Jag redovisade där också i korthet de skäl som talar för och emot att anse nämnden som en *statlig* myndighet. Till de skäl som jag anförde *för* ett sådant antagande kan läggas, att nämndens existens är förutsatt i lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden. Enligt 2 § är sålunda lagen tillämplig, oavsett värdet av vad som yrkas, om tvisten huvudsakligen rör fråga varöver utlåtande avgivits av reklamationsorgan som Konungen bestämmer. Enligt KK 1974:465 är allmänna reklamationsnämnden det reklamationsorgan som här avses. Vidare är i 7 § av lagen stadgat, att rätten i vissa tvister skall inhämta yttrande från reklamationsorgan som avses i 2 § om det är till gagn för utredningen. Nämnden har alltså fått ett slags officiell ställning, jfr prop. 1973:87 (ang. rättegången i tvistemål om mindre värden) s. 132, där departementschefen säger att det nya domstolsförfarandet inte bör överta allmänna reklamationsnämndens uppgifter; nämnden och domstolarna borde i stället fungera som komplement åt varandra. – Ytterligare kan tilläggas att allmänna reklamationsnämnden genom den nyligen genomförda omorganisationen av konsumentverket knutits än fastare till verket (jfr prop. 1975/76:159 s. 18 och 27).

Då jag nu väger de skäl som talar för och de skäl som talar emot att allmänna reklamationsnämnden bör bedömas som en statlig myndighet, kan jag inte finna annat än att skälen som talar *för* ett sådant bedömande väger tyngre än skälen emot. Jag stannar alltså för att räkna nämnden som en statlig myndighet. Därmed är också sagt att jag anser nämnden stå under JO:s tillsyn.

2.2.2 *Organisation*

Som framgått tidigare är konsumentverket huvudman för verksamheten med ARN. Nämndens verksamhet finansieras med statliga medel genom ett av riksdagen beviljat, särskilt anslag som disponeras av konsumentverket. Nämnden är dock gentemot konsumentverket helt självständig i sina avgöranden och det går t. ex. inte att överklaga nämndens beslut hos verket.

Stadgar för nämnden fastställs av konsumentverket. Enligt stadgarna har nämnden som självständigt organ till uppgift att på begäran av konsument pröva tvist mellan konsumenten och näringsidkare rörande vara eller tjänst samt besluta om hur tvisten enligt nämndens mening bör lösas.

Nämnden består till en början av 74 ledamöter jämte suppleanter, till lika delar representerande konsumenterna och näringslivet. Konsumentrepresentanterna rekryteras främst från de fackliga organisationerna samt från konsumentverket. Näringslivsrepresentanterna kommer från olika branschorganisationer. I *bilaga 2* återfinns en förteckning över nämndens avdelningar och deras sammansättning. Som framgår av förteckningen tjänstgör 15 tjänstemän från konsumentverket som ordinarie ledamöter i nämnden. Härtill kommer att omkring 40 av verkets tjänstemän är engagerade som

suppleanter.

Utöver de nu angivna ledamöterna tjänstgör i nämnden en ordförande och åtta vice ordförande. Dessa – som leder sammanträdena med nämndens avdelningar – är opartiska och skall enligt stadgarna ha domarkompetens och erfarenhet från dömande verksamhet. Ordföranden är heltidsanställd och har också det övergripande ansvaret för kansliets verksamhet. Det ankommer på ordföranden att samordna nämndavdelningarnas verksamhet och att söka få till stånd en enhetlig praxis. En av vice ordförandena är heltidsanställd och biträder ordföranden med ledningen av kansliet. Övriga vice ordförande är domare som tjänstgör i nämnden vid sidan av sitt ordinarie arbete. Ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter utses av konsumentverket, som från varje i nämnden företrädd organisation inhämtar förslag beträffande dess representation.

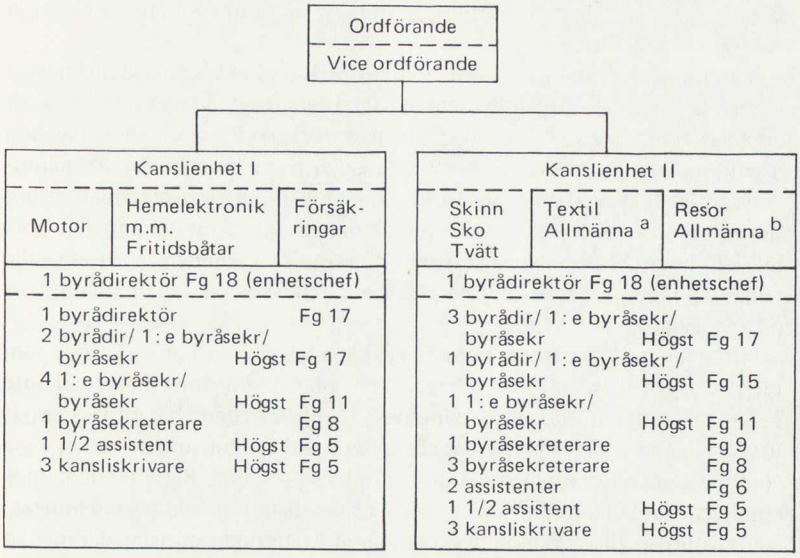
Som tidigare framgått arbetar ARN numera på tio avdelningar, nämligen avdelningarna för motor, hemelektronik m. m., fritidsbåtar, försäkringar, skinn, sko, tvätt, textil och resor samt allmänna avdelningen. Prövning av ärende sker på avdelning. Avdelning sammanträder enligt sammanträdesplan, som fastställs av ordföranden i samråd med konsumentverket. Nämnden kan vid behandling av ärende inhämta yttrande från eller adjungera särskild sakkunnig. Nämnden kan också låta utföra laboratorie- och andra undersökningar. Viss teknisk expertis finns inom kansliet. Genom ledamöterna i nämnden tillförs vidare nämnden teknisk sakkunskap, vilket minskar behovet av att anlita teknisk expertis utifrån.

För rådgivning till allmänheten samt för beredning och föredragning av ärenden finns ett kansli. Kanslipersonalen förordnas av konsumentverket. Enligt stadgarna skall kanslipersonalen verka för förlikning mellan parterna. Arbetsordning för kansliet skall fastställas av konsumentverket, vilket dock ännu inte skett. I avvaktan på en arbetsordning har konsumentverket fastställt vissa regler för nämndens verksamhet, bl. a. rörande nämndens kompetensområde och förenklad handläggning av vissa ärenden.

Vid nämndens kansli finns förutom ordföranden och den heltidsanställde vice ordföranden f. n. 30 heltidstjänster. Tablå 2.2.1 visar den nuvarande organisationsplanen för kansliet.

Som framgår av tablån består kansliet av två enheter som var och en förestås av en enhetschef. Kanslienheterna består i sin tur av vardera tre sektorer som betjänar de olika avdelningarna. Enhetscheferna leder under ordföranden arbetet inom enheterna och handlägger i samband därmed vissa löpande administrativa ärenden. Till enhetschefernas uppgifter hör dessutom att handlägga reklamationsärenden av mer komplicerad natur. De har vidare rätt att i viss utsträckning avvisa ärenden. Inom kanslienheterna finns i övrigt handläggare med uppgift att bereda och föredra ärenden samt utforma förslag till beslut. Handläggarna svarar också jämte vissa assistenter för rådgivningen till allmänheten. De sektoransvariga handläggarna har rätt att på vissa grunder besluta om avvisning och avskrivning av ärende. Förutom handläggande personal finns vid kansliet kontorspersonal.

Konsumentverket har ansvaret för nämndens personal- och ekonomiadministration. Dessutom förekommer viss samordning av verkets och nämndens servicefunktioner. Sålunda tillhandahåller verket expeditionsvakt och viss övrig kansliservice. Telefonväxeln är gemensam men nämnden har



[a] Väskor samt möbler och andra bosättningsartiklar

[b] Övriga allmänna ärenden

Tablå 2.2.1 Organisationsplan för ARN:s kansli

eget telefonnummer. Sedan den 1 juli 1976 har verket och nämnden gemensam databaserad registratur och gemensamt arkiv. Nämndens budget belastas med hela eller delar av kostnaderna för telefonist, expeditionsvakt, registrator, pressombudsman och lokalvårdare.

2.2.3 *Verksamhetsområde*

Från början hade ARN enligt sina stadgar till uppgift att pröva anmärkningar som konsumenter gjorde mot beskaffenheten av inköpta varor eller tillhandahållna tjänster. Därmed avsågs i första hand en teknisk granskning. Mycket snart kom emellertid nämnden att pröva också rättsliga frågor eftersom det i praktiken visade sig svårt att inskränka sig till en rent teknisk granskning. Den 1 juli 1974 ändrades stadgarna så att nämnden numera har till uppgift att på begäran av konsument pröva tvist mellan konsumenten och näringsidkare rörande vara eller tjänst samt besluta om hur tvisten bör lösas. Nämndens yttranden rubriceras som beslut men utgör endast en rekommendation till parterna att lösa tvisten på visst angivet sätt. Besluten kan alltså inte genomdrivas tvångsvis. Enligt stadgarna har nämnden dessutom att på begäran av domstol avge yttrande jämlikt lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden.

Stadgarna anger en mycket vid ram för ARN:s verksamhet. Nämnden prövar således numera också frågor av rent juridisk natur, exempelvis frågor om avtalsrättslig bundenhet. Inte bara avtalslagen utan också t. ex. hemförsäljningslagen och framför allt köplagen och konsumentköplagen tillämpas av nämnden. De garantier och avtalsvillkor som – ofta efter överenskommelse med KO eller konsumentverket – tillämpas inom olika branscher har stor betydelse för nämndens avgöranden. När nämnden prövar rättsliga

frågor spelar skälighetsbedömningar troligen en större roll än vad som är vanligt vid domstol.

Som framgår av stadgarna är nämndens verksamhet begränsad till att avse varor eller tjänster som tillhandahållits yrkesmässigt. Dessutom krävs att anmälaren är konsument, dvs. att han förvärvat varan eller tjänsten huvudsakligen för enskilt bruk. Vidare gäller som förutsättning för nämndens befattning med en fråga att klaganden skall ha gjort reklamation hos säljaren utan att få full rättelse. Har reklamation inte skett när anmälan görs till nämnden brukar kanslipersonalen anmoda sökanden att framställa reklamation hos säljaren. Samtidigt ges sökanden vägledning om nämndens praxis, gällande rätt m. m.

ARN har enligt stadgarna rätt att i enskilda fall vägra att pröva ärende som med hänsyn till nämndens arbetsformer eller andra omständigheter inte befinns lämpligt att prövas av nämnden. I detta avseende har en viss praxis utvecklats inom nämnden. Vidare är enligt beslut av konsumentverket vissa ärenden generellt undantagna från nämndens prövning. Beträffande nämndens verksamhetsområde gäller därför i huvudsak följande begränsningar.

Om inte särskilda skäl föreligger prövar inte nämnden anmälan där mer än sex månader har gått sedan näringsidkaren avböjt anmälarens krav. Av stadgarna framgår att nämnden inte prövar ärenden som gäller köp av fast egendom. Inte heller ärenden om arbete på fast egendom tas upp till prövning. Ärenden som gäller hushållapparater, toaletter till fritidshus, mattor samt persienner behandlas dock även om varorna i fråga är att anse som tillbehör till fast egendom. Nämnden prövar inte frågor om tjänster av immateriell natur, exempelvis läkar- och tandläkarbehandling, advokattjänster, rättshjälp m. m. Ett undantag från denna regel finns dock genom den år 1975 inrättade avdelningen för försäkringsfrågor. En annan grupp av ärenden som regelmässigt avvisas avser kursverksamhet och annan utbildning. Frågor som är av sådan beskaffenhet att de prövas av Reklamationsnämnden för automobilgummi är undantagna från nämndens prövning.

Ärenden som uteslutande gäller prisets storlek tas enligt nämndens praxis upp endast om inget pris avtalats eller avtalssituationen är oklar. I de flesta fall kan dock prisfrågan inte ses isolerad. Särskilt när det gäller frågor om tjänsteprestationer eller vid tillhandahållande av varor av mer individuell karaktär hänger priset ofta nära ihop med varans eller tjänstens kvalitet. Nämnden är restriktiv i fråga om att pröva rätten till skadestånd vid följdskador, däri inbegripet skador till följd av en varas skadebringande egenskaper. Nämnden prövar inte yrkanden om ersättning för kostnaderna för förfarandet inför nämnden men däremot yrkanden om ersättning för förlorad arbetsförtjänst o. d.

Ärenden vari utredningen inte är tillräcklig för att nämnden skall kunna yttra sig avvisas av nämnden. Här bör särskilt framhållas den begränsning av verksamheten som ligger i att nämnden inte tar upp muntlig bevisning. Om t. ex. uppgift står mot uppgift och saken inte kan avgöras annat än efter vittnesförhör, brukar nämnden avböja att yttra sig och i stället hänvisa parterna till domstol. I praktiken är det dock bara ett par procent av alla ärenden som behöver avvisas på grund av att utredningen inte är tillräcklig.

Avvisning av anmälan i nu nämnda fall skall enligt huvudregeln beslutas

av nämnden. De två enhetscheferna har emellertid getts befogenhet att efter samråd med den heltidsanställde vice ordföranden eller – i tveksamma fall – ordföranden avvisa ärende som med hänsyn till nämndens arbetsformer inte lämpar sig för dess prövning. Anmälningar som visar sig vara för gamla får avvisas av sektoransvarig handläggare. Detsamma gäller anmälningar där det är uppenbart att anmälaren är näringsidkare eller att båda parterna är privatpersoner.

2.2.4 *Förfarandet*

Allmänhetens kontakt med ARN sker genom kansliet. Ibland förmedlas dessa kontakter av de regionala eller kommunala konsumentorganen. Klagomål till nämnden kan framställas per telefon, i brev eller vid personligt besök. Det ojämförligt största antalet kontakter sker per telefon. Det stora flertalet klagomål klaras upp vid informella kontakter med kansliet. I en del fall avråds konsumenten från att gå vidare därför att saken anses utsiktslös. I andra fall hänvisas konsumenten till säljaren, varvid han ofta får vägledning i reklamationsfrågan. I många fall träffas därvid uppgörelse med säljaren. Den omständigheten att konsumenten varit i kontakt med ARN torde ofta innebära ett visst tryck på säljaren eller den som tillhandahållit tjänsten.

Klaras inte saken av på något av de nu angivna sätten och vill konsumenten att nämnden skall behandla hans fall, inleds ett mer formellt förfarande inför nämnden. Förfarandet är helt skriftligt och den som vill ha ett beslut av nämnden måste göra skriftlig framställning därom. Nämnden har särskilda formulär för reklamation av köp, av beställt arbete etc., som tillställs konsumenten. Vid anmälan bör konsumenten foga det utredningsmaterial som åberopas. Är framställningen så ofullständig att den inte kan läggas till grund för ärendets behandling och kompletteras inte anmälan efter föreläggande, kan ärendet avvisas. Kompletterande uppgifter inhämtas ofta per telefon. Anmälan kan också ske vid besök på kansliet eller i form av brev med en beskrivning av problemet. I dessa fall måste kanslipersonalen oftast infordra kompletterande uppgifter.

Sedan ett nyinkommet ärende diarieförts på den avdelning dit det hör överlämnas det till enhetschefen, som bl. a. kontrollerar att det inte finns skäl för avvisning. Ärendet granskas därefter av den som är ansvarig för den sektor till vilket ärendet hör. Också den sektoransvarige har befogenhet att på vissa grunder avvisa ärende. Den sektoransvarige handläggaren kan också under ärendets beredande avskriva detta om konsumenten uppenbarligen inte längre påkallar nämndens prövning, inte inkommer med begärd uppgift eller inte framställer ekonomiskt yrkande. Ärendet överlämnas därefter till den som skall handlägga det. Ger anmälan anledning till antagande att uppgörelse kan träffas i ärendet bör handläggaren ta telefonkontakt med parterna för att försöka förlika dem. De ärenden som inte avvisas eller skrivs av blir föremål för skriftväxling mellan parterna i syfte att få faktaunderlag för nämndens slutliga bedömning.

Anmälan jämte eventuella bilagor översänds till den uppgivne näringsidkaren för yttrande. Svarar han inte inom åtta dagar översänds en rekommenderad påminnelse. Har svar inte inkommit inom ytterligare en vecka, tas ärendet upp till prövning varvid nämnden godtar de uppgifter som anmälaren

lämnat om dessa inte förefaller osannolika. Inkomna svaromål delges anmälaren för eventuella ytterligare synpunkter. Inkommer inget svar inom 14 dagar, skickas en rekommenderad påminnelse där det framgår att ärendet kan komma att avskrivas om anmälaren inte avhörs. Har anmälaren inget ytterligare att tillägga, räcker det dock att han muntligen kräver prövning av ärendet. Ytterligare skrifter som inkommer från anmälaren delges näringsidkaren för kännedom. Det ankommer sedan på vederbörande handläggare att avgöra om ärendet kan anses färdigt för prövning av nämnden. I vissa fall kan ytterligare skriftväxling visa sig nödvändig.

Här må påpekas att ärende under vissa förutsättningar kan bli föremål för förenklad prövning (se nedan). När så är fallet blir oftast den förberedande handläggningen av ärendet också mindre omfattande.

Ärende avgörs efter föredragning inför den avdelning inom nämnden till vilken ärendet hör. Vid föredragningen har ledamöterna tillgång till en särskild föredragningspromemoria. Avdelning är beslutsför när ordföranden eller vice ordförande samt minst fyra andra ledamöter är närvarande under förutsättning att företrädare för såväl konsument- som näringsidkarintressena deltar. Ärenden av enklare beskaffenhet får dock avgöras genom enhälligt beslut av ordföranden eller vice ordföranden jämte två ledamöter, varav den ene ledamoten skall representera konsumentintressena och den andre näringsidkarintressena. Yppar sig i ett sådant ärende skiljaktig mening hänskjuts ärendet till avgörande i vanlig ordning.

Beslut fattas genom omröstning. Som nämndens beslut gäller den mening de flesta ansluter sig till. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Adjungerad sakkunnig har rätt att delta i överläggning till beslut men inte i beslutet. Vid jäv mot ordföranden, vice ordförande, annan ledamot eller sakkunnig gäller i tillämpliga delar reglerna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1971:290). Vid nämndens sammanträden förs protokoll.

Nämndens beslut avfattas skriftligen. Besluten innehåller – förutom en redogörelse för parternas ståndpunkter – en rekommendation till parterna om hur tvisten enligt nämndens mening bör lösas. Anser sig nämnden inte kunna avge någon rekommendation, t. ex. därför att parternas uppgifter står mot varandra, avvisas ärendet. Bör ett ärende enligt nämndens mening bli föremål för komplettering, bordläggs det. Eventuella skiljaktiga meningar skall framgå av nämndens beslut. Besluten tillställs parterna.

Den 1 januari 1976 påbörjades en försöksverksamhet med förenklad prövning av vissa ärenden vid ARN. Denna verksamhet har sedan utvidgats. Försöksverksamheten innebär numera att heltidsanställd ordförande eller vice ordförande har rätt att efter föredragning ensam besluta i ärende som inte är av principiell betydelse, förutsatt att antingen konsumentens anmälan uppenbarligen inte kan bifallas eller svarandeföretaget inte har ingått i svaromål till nämnden. Förenklad prövning i denna form får ske på alla avdelningar. På motoravdelningen får sådan prövning dessutom ske i ärenden där konsumentens yrkande inte överstiger 300 kr.

Förfarandet inför ARN är numera avgiftsfritt.

ARN bedriver inte någon uppföljande verksamhet beträffande sina beslut. Sådan uppföljning sker dock genom konsumentverkets försorg. Genom enkäter undersöks huruvida konsumenten fått den rättelse som nämnden rekommenderat. Underlåter näringsidkare att följa nämndens beslut kan

vederbörande bli upptagen på den s. k. svarta lista som brukar publiceras i verkets tidning Råd & Rön.

Under vissa omständigheter kan nämnden uppta reklamationsärende till förnyad prövning. Fråga huruvida ärende skall omprövas avgörs av nämndens ordförande. Enligt riktlinjerna för verksamheten skall därvid restriktivitet iakttas. Omprövning får endast ske på någon av följande grunder:

1. det föreligger felbedömning eller missuppfattning från nämndens sida,
2. part, som inte ingått i svaromål, har haft laga förfall,
3. part åberopar ny omständighet som, om den befinns riktig, sannolikt skulle ha lett till annan utgång eller
4. innebörden av nämndens bedömning är oklar.

Sedan ett ärende avgjorts förekommer det att konsumenten tar kontakt med ARN:s kansli och uttrycker sitt missnöje med beslutet. Kanslipersonalen brukar då tillhandagå med råd och anvisningar om hur vederbörande kan förfara. Ofta hänvisas konsumenten i dessa fall till allmän domstol.

2.2.5 *Ärendestatistik m. m.*

Inom ARN:s kansli sammanställs uppgifter om den löpande verksamheten. Som exempel kan nämnas att månadsrapporter utarbetas med uppgifter om hur många ärenden som inkommit, avvisats, klarats upp osv. och att telefonstatistik förs kontinuerligt. Vidare sammanställningar och analyser av statistikmaterialet sker hos konsumentverket. Där finns samlat en mängd data som rör nämndens verksamhet och det statistikmaterial som presenteras i det följande är hämtat därifrån.

Som tidigare nämnts fick ARN:s verksamhet redan från början en betydande omfattning. Antalet diarieförda anmälningar per avdelning under åren 1968–1977 framgår av tabell 2.2.1. Tabellen visar att det totala antalet anmälningar år 1977 var drygt åtta gånger flera än det första verksamhetsåret.

Tabell 2.2.1 Diarieförda anmälningar 1968–1977

Avdelning	År									
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Motor	205	255	486	586	700	854	1 083	1 348	1 640	1 723
Hemelektronik m. m.	153	127	428	509	435	471	721	686	823	686
Fritidsbåtar	–	–	–	–	51	58	80	100	123	141
Försäkringar	–	–	–	–	–	–	–	345	454	428
Skinn	–	–	–	–	–	68[a]	332	383	339	303
Sko	–	–	–	–	–	313[a]	732	715	637	609
Tvätt	–	–	–	–	–	394[a]	651	671	561	520
Textil	181	200	410	625	566	624	806	777	886	935
Resor	149	223	354	486	408	506	706	812	766	760
Allmänna	196	179	342	395	404	465	734	795	958	1 019
Totalt	884	984	2 020	2 601	2 564	3 753	5 845	6 632	7 187	7 124

[a] Fr. o. m. 1973-07-01.

Tabell 2.2.2 Vissa åtgärder med anledning av inkomna telefonhänvändelser 1968–1977

Åtgärd	År									
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Skickat formulär	1 664	1 470	2 212	2 348	2 878	3 301	4 435	5 092	5 584	4 249
Hänvisat till säljaren	1 913	2 125	2 463	2 810	2 930	3 900	4 323	7 127	7 898	7 044
Avrått konsumenten att gå vidare	1 197	1 768	3 034	2 032	1 443	1 595	1 522	2 660	2 397	2 552

Antalet diarieförda anmälningar har – med undantag av en viss stagnation åren 1972 och 1977 – ökat successivt under den tid nämnden varit verksam. Ökningen har genomgående varit mycket kraftig. Detta förhållande kan inte enbart tillskrivas det faktum att antalet avdelningar inom nämnden har ökat. Sålunda svarar de från starten verksamma avdelningarna för motor och resor för en stor del av ökningen under senare år. Antalet ärenden på motoravdelningen har t. ex. fördubblats under åren 1973–1977. Motoravdelningen är den i särklass största av nämndens avdelningar. År 1977 utgjorde antalet anmälningar i motorärenden 27 % av det totala antalet anmälningar. Månadsstatistiken visar att tillströmningen av anmälningar normalt har varit störst i oktober och november och minst i juni och juli.

Enbart uppgift om antalet diarieförda anmälningar ger inte en rättvisande bild av verksamhetens omfattning vid ARN. Först när skriftlig anmälan inkommer blir nämligen klagomålen registrerade som ärenden vid nämnden. Ett stort antal klagomål klaras emellertid upp vid informella kontakter mellan parterna och kansliet (se avsnitt 2.2.4). Det omfattande arbete som från kanslipersonalens sida läggs ner på telefonrådgivning m. m. kommer alltså inte till uttryck vid en granskning av endast antalet registrerade ärenden. En mera rättvis bild av verksamhetens omfattning får man om man också granskar antalet telefonhänvändelser till nämnden. Dessa har under åren 1968–1977 ökat från drygt 6 000 till ca 22 000. Särskilt under senare år har ökningen varit betydande. Härtill kommer också ett mycket stort antal förfrågningar i pågående ärenden. Tabell 2.2.2 visar vissa av de åtgärder som föranletts av telefonhänvändelserna.

Inemot en femtedel av alla samtal i nya ärenden föranleder således att formulär skickas till konsumenten medan drygt 30 % av samtalen resulterar i att konsumenten hänvisas till säljaren. Bland de förekommande åtgärder som inte är redovisade i tabellen märks hänvisning till annan instans och allmän rådgivning i reklamationsfrågor.

En konsument kan också ta kontakt med ARN genom personligt besök på kansliet. När det gäller att bedöma omfattningen av nämndens verksamhet kan det därför också vara av intresse att undersöka besöksfrekvensen under den tid nämnden varit i verksamhet. Denna har genomgående varit mycket låg i jämförelse med telefonsamtalen. Under åren 1968–1972 var antalet besök 376, 634, 627, 673 resp. 832. Fr. o. m. 1973 har en klar nedgång skett i antalet besök vilket hör samman med ARN:s flyttning från centrala Stockholm till Vällingby. Åren 1973–1974 besökte 551 resp. 373 konsumenter

Tabell 2.2.3 Antal ärenden som klarats upp under skriftväxlingen mellan parterna och därför skrivits av 1968–1977

Avdelning	År									
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Motor	15	29	94	124	178	143	232	286	294	338
Hemelektronik m. m.	16	14	88	149	164	121	212	237	266	227
Fritidsbåtar	–	–	–	–	11	6	18	18	37	39
Försäkringar	–	–	–	–	–	–	–	58	88	134
Skinn	–	–	–	–	–	8[a]	40	34	46	41
Sko	–	–	–	–	–	3[a]	28	33	43	58
Tvätt	–	–	–	–	–	7[a]	70	75	46	41
Textil	32	32	103	151	185	153	251	269	197	221
Resor	13	17	67	89	102	118	133	146	145	175
Allmänna	25	42	90	124	138	151	242	262	370	373
Totalt	101	139	442	637	778	710	1 226	1 418	1 532	1 647

[a] Fr. o. m. 1973–07–01.

ARN. Fr. o. m. 1975 förs ingen statistik över besöksfrekvensen.

Av de anmälningar som registreras leder långt ifrån alla till beslut av nämnden. Ett betydande antal ärenden skrivs av under skriftväxlingen på kansliplanet sedan parterna nått en uppgörelse. Inte sällan beror förlikningen på insatser från kanslipersonalens sida. Vidare avvisas många ärenden sedan de blivit registrerade därför att de visar sig vara av sådan beskaffenhet att nämnden inte prövar dem (jfr avsnitt 2.2.3). Antalet uppklarade resp. avvisade ärenden framgår av tabellerna 2.2.3 och 2.2.4. I tabell 2.2.4 redovisas

Tabell 2.2.4 Avvisade ärenden 1968–1977

Avdelning	År									
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Motor	76	86	164	193	232	347	322	499	544	565
Hemelektronik m. m.	73	60	145	151	175	175	215	252	190	218
Fritidsbåtar	–	–	–	–	12	21	15	32	8	29
Försäkringar	–	–	–	–	–	–	–	66	92	117
Skinn	–	–	–	–	–	5[a]	31	46	32	22
Sko	–	–	–	–	–	9[a]	34	19	35	26
Tvätt	–	–	–	–	–	14[a]	21	24	28	30
Textil	41	44	114	217	168	169	154	144	149	188
Resor	43	77	122	103	104	82	207	203	209	139
Allmänna	81	50	97	121	185	157	229	266	180	263
Totalt	314	317	642	785	876	979	1 228	1 551	1 467	1 597

[a] Fr. o. m. 1973–07–01.

Tabell 2.2.5 Nämndbeslut 1968–1977

Avdelning	År									
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Motor	36	77	264	237	259	337	367	612	688	804
Hemelektronik m. m.	33	64	96	161	164	128	232	257	300	285
Fritidsbåtar	–	–	–	–	20	32	25	60	55	77
Försäkringar	–	–	–	–	–	–	–	61	191	260
Skinn	–	–	–	–	–	18[a]	190	187	301	257
Sko	–	–	–	–	–	244[a]	691	660	560	535
Tvätt	–	–	–	–	–	173[a]	537	676	493	450
Textil	61	115	157	209	233	277	372	423	514	512
Resor	22	103	140	260	298	250	327	375	296	434
Allmänna	49	89	85	62	145	132	220	237	478	375
Totalt	201	448	742	929	1 119	1 591	2 961	3 548	3 876	3 989

[a] Fr. o. m. 1973–07–01.

Tabell 2.2.6 Avgjorda ärenden 1968–1977 fördelade på nämndbeslut, avvisade samt uppklarade ärenden, procent

Resultat	År									
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Beslut	33	50	41	40	40	48	55	54	57	55
Avvisade	51	35	35	33	32	30	23	24	21	22
Uppklarade	16	15	24	27	28	22	22	22	22	23
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

endast ärenden som avvisats genom kanslibeslut. När ärende avvisas efter prövning i nämnden redovisas avvisningsbeslutet som vanligt nämndbeslut (se tabell 2.2.5). Som avvisade ärenden i tabell 2.2.4 redovisas också de ärenden som skrivs av därför att konsumenten inte längre påkallar nämndens prövning, inte inkommer med begärd uppgift eller inte framställer ekonomiskt yrkande.

De ärenden som inte klarats upp eller avvisats har resulterat i beslut från nämndens sida. Antalet beslut framgår av tabell 2.2.5.

Den procentuella fördelningen av avgjorda ärenden på nämndbeslut, avvisade samt uppklarade ärenden framgår av tabell 2.2.6.

Tabell 2.2.6 visar att andelen nämndbeslut har ökat medan antalet avvisade ärenden har minskat. De största andelarna avvisade ärenden fanns 1977 hos avdelningarna för motor och hemelektronik m. m. (33 resp. 32 %). Allmänna avdelningen hade samma år den största andelen uppklarade ärenden (37 %).

Handläggningstiderna vid nämnden har vid olika tillfällen varit föremål för mätningar. Den senaste undersökningen avsåg beslut som avgjorts vid sammanträden under oktober och november 1976. Den genomsnittliga handläggningstiden för de olika avdelningarna var följande:

Enhet 1		*Enhet 2*	
motor	5 månader	skinn	3 månader
hemelektronik m. m.	5 månader	sko	1 månad
försäkringar	9 månader	tvätt	3 månader
båt	4 månader	textil	4 månader
		resor	5 månader
		allmänna	6 månader

Här bör påpekas att det stora antal ärenden som avvisas eller skrivs av på kanslinivå inte ingår i undersökningsmaterialet.

P. g. a. det stigande antalet ärenden har nämndsammanträdena per år ökat kontinuerligt. Antalet årliga sammanträden 1968–1977 framgår av tabell 2.2.7.

Tabell 2.2.7 Antal sammanträden 1968–1977

Avdelning	År									
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Motor	5	10	31	30	34	39	41	56	57	68
Hemelektronik m. m.	5	6	10	17	13	13	17	19	19	18
Fritidsbåtar	–	–	–	1	5	5	8	8	8	11
Försäkringar	–	–	–	–	–	–	–	9	21	26
Skinn	–	–	–	–	–	3[a]	8	12	18	15
Sko	–	–	–	–	–	7[a]	18	16	15	12
Tvätt	–	–	–	–	–	10[a]	23	24	20	17
Textil	6	9	13	14	18	16	21	25	25	24
Resor	4	14	24	31	29	18	22	26	26	26
Allmänna	6	10	10	10	11	10	18	20	18	26
Totalt	26	49	88	103	110	121	176	215	227	243

[a] Fr. o. m. 1973–07–01.

Tabell 2.2.8 Medeltal avgivna beslut per sammanträde 1968–1977

Avdelning	År									
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Motor	7	8	8	8	8	9	10	11	12	12
Hemelektronik m. m.	7	11	12	11	10	11	14	14	16	16
Fritidsbåtar	–	–	–	2	5	5	4	7	7	7
Försäkringar	–	–	–	–	–	–	–	7	9	10
Skinn	–	–	–	–	–	10[a]	15	16	17	17
Sko	–	–	–	–	–	42[a]	36	41	37	45
Tvätt	–	–	–	–	–	25[a]	28	28	25	27
Textil	10	13	13	14	13	17	18	17	21	21
Resor	6	8	7	8	12	14	14	14	11	17
Allmänna	8	9	9	9	10	13	13	12	27	14
Totalt	8	9	9	9	10	14	17	17	17	16

[a] Fr. o. m. 1973–07–01.

Tabell 2.2.9 Ärendebalans per den 31 december 1970–1977

År	Avdelning										
	Motor	Hemelektronik m. m.	Båtar	Försäkr.	Skinn	Sko	Tvätt	Textil	Resor	Allm.	Summa
1970	156	163	–	–	–	–	–	131	182	158	790
1971	188	211	–	–	–	–	–	179	216	246	1 040
1972	241	122	29	–	–	–	–	161	131	126	810
1973	266	172	28	–	51[a]	53[a]	187[a]	186	187	149	1 279
1974	428	234	50	–	124	32	162	211	225	193	1 659
1975	408	171	34	164	135	52	164	207	314	227	1 876
1976	522	238	57	247	95	51	158	233	277	310	2 188
1977	538	194	53	164	78	41	155	247	289	318	2 077

[a] Fr. o. m. 1973–07–01.

Som framgår av tabell 2.2.7 har antalet sammanträden per år ökat mest på motoravdelningen. Denna avdelning har nu fler än ett sammanträde i veckan. Samtidigt som antalet sammanträden ökat har även antalet beslut per sammanträde stigit (tabell 2.2.8).

Trots att nämnden år från år har avgjort allt flera ärenden, har det stigande antalet nyinkomna anmälningar medfört att balanser efter hand har uppkommit. Det gäller särskilt motoravdelningen. Under år 1977 lyckades man dock totalt sett nedbringa balanserna något. Balansutvecklingen under åren 1970–1977 framgår av tabell 2.2.9.

Till ARN:s uppgifter hör fr. o. m. den 1 juli 1974 att på begäran av domstol avge yttrande jämlikt lagen om rättegången i tvistemål om mindre värden. Antalet avgivna yttranden har dock hittills varit lågt. Nämnden avgav under åren 1975–1977 endast 14, 21 resp. 15 yttranden.

ARN:s verksamhet är riksomfattande och nämnden tar emot anmälningar från konsumenter i hela landet. Nämnden har emellertid kansli endast i Stockholm. Tabell 2.2.10 visar den regionala fördelningen av diarieförda anmälningar mellan Storstockholm och övriga landet.

Siffrorna i tabell 2.2.10 skall ses mot bakgrund av att Storstockholms befolkning den 31 december 1977 motsvarade ca 17 % av landets totala

Tabell 2.2.10 Regional fördelning av anmälningar mellan Storstockholm och övriga landet 1968–1977, procent

Region	År									
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Storstockholm	41	42	38	33	32	32	33	33	32	30
Övriga landet	59	58	62	67	68	68	67	67	68	70
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 2.2.11 Diarieförda anmälningar 1975 fördelade geografiskt efter anmälarens hemvist och på avdelningarna, procent

Region	Avdelning										
	Motor	Hemelektronik m. m.	Båtar	Försäkr.	Skinn	Sko	Tvätt	Textil	Resor	Allm.	Summa
Stor-Stockholm	23	32	40	35	35	47	33	32	38	34	33
Stor-Göteborg	9	12	8	7	10	9	10	11	7	10	10
Stor-Malmö	5	6	2	5	5	5	6	8	9	6	6
Andra kommuner med befolkning med minst 18 000	37	25	27	31	29	24	30	28	29	30	30
Kommuner med befolkning under 18 000	26	25	21	22	20	12	19	19	17	20	20
Övriga[a]	–	–	2	–	1	3	2	2	–	–	1
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

[a] Geografisk hemvist okänd.

befolkning.

I tabell 2.2.11 – som avser endast 1975 – har anmälningarna delats upp ytterligare med hänsyn till geografiskt ursprung.

För att bilden av ARN:s verksamhet skall bli så fullständig som möjligt bör något sägas om arten av de ärenden som inkommer till nämnden. I det följande anges därför kortfattat vilka varu- och tjänstegrupper som flitigast är föremål för anmälningar till nämndens olika avdelningar. Strukturen på klagomålen har inte i någon högre grad förändrats under verksamhetstiden.

Motoravdelningens ärenden rör till största delen köp av begagnade bilar. Därnäst kommer klagomål beträffande reparationer. Köp av nya bilar föranleder förhållandevis få klagomål. Avdelningen för hemelektronik m. m. handlägger till övervägande del klagomål rörande tvättmaskiner, kyl- och frysskåp samt radio- och televisionsapparater. När ärendet avser köp är reklamationsobjektet oftast en tvättmaskin medan det är televisionsapparater som dominerar när ärendena avser reparation. På båtavdelningen avser klagomålen till ungefär lika delar köp av segelbåt och köp av motorbåt. Köp av tillbehör samt reparationer reklameras också fast i mindre utsträckning. Försäkringsavdelningens ärenden rör främst frågor om ersättningsbeloppets storlek samt frågor angående villkorstolkning. Klagomålen gäller till övervägande del hem- och villa-hemförsäkringar samt motorfordonsförsäkringar.

Klagomål som inkommer till avdelningarna för skinn och skor avser till allra största delen inköp av dessa varor. Ärendena på tvättavdelningen gäller klagomål på i första hand kemtvättade produkter. På textilavdelningen dominerar anmälningar som rör dam- och flickkläder. Därefter kommer hemtextilier samt herr- och gosskläder. Reseavdelningen handlägger till största delen klagomål som gäller sällskapsresor. I de flesta fall är anmälaren missnöjd med inkvarteringen på semesterorten. Inom den allmänna avdelningen är några av de vanligaste varugrupperna möbler, klockor samt foto- och sportartiklar. Bland de tjänster som reklameras märks flyttning, damfrisering och städning.

Som tidigare antytts ger konsumenterna i många fall in den vara som är föremål för reklamation till nämnden för granskning. En sådan ordning underlättar naturligtvis i de flesta fall nämndens ställningstagande. I många fall infordras också reklamationsobjektet av nämnden. På avdelningarna för skinn, skor, tvätt och textilier ges varan i fråga in i så gott som alla fall. När klagomål på textilavdelningen avser t. ex. heltäckningsmattor eller möbeltyg brukar dock nämnden föranstalta om besiktning av varan hos konsumenten. Därvid anlitas vanligen hemkonsulenter eller handelskamrarnas besiktningsmän. När det gäller ärendena på allmänna avdelningen brukar reklamationsobjektet ges in för granskning i ungefär 10 % av fallen. På andra avdelningar än de nu nämnda brukar varor ges in endast i undantagsfall. Vara som blivit föremål för granskning återsänds till konsumenten på ARN:s bekostnad.

Fastän det är sörjt för att teknisk sakkunskap finns såväl på kansliplanet som i nämndavdelningarna uppkommer ibland behov av sakkunnigutlåtande eller särskild undersökning av varan i fråga. Därvid förfars på olika sätt inom nämndens avdelningar. På motoravdelningen gäller att bilen eller

motsvarande varit föremål för besiktning i ungefär hälften av fallen, vanligen hos AB Svensk Bilprovning eller motororganisationernas testanstalter. I sammanträdena med avdelningen för hemelektronik m. m. deltar alltid en särskild sakkunnig. Tyngre hushållsapparater o. d. blir någon gång föremål för särskild besiktning på platsen. När det gäller båtärenden förekommer besiktning i knappt en tredjedel av fallen. Besiktningarna utförs vanligen av besiktningsmän utsedda av sjöfartsverket. I försäkringsavdelningens sammanträden deltar försäkringsinspektionen som sakkunnig observatör. På skoavdelningen förekommer det ytterst sällan att reklamationsobjektet behöver bli föremål för särskild undersökning. När tvättavdelningen handlägger ärende angående skinntvätt är avdelningen förstärkt med särskild sakkunnig. I textilärendena sker provning eller undersökning av varan i ungefär 10–20 % av fallen. Vanligtvis anlitas därvid konsumentverket eller statens provningsanstalt. Även på allmänna avdelningen förekommer det ganska ofta att särskild besiktning sker av den reklamerade varan.

ARN:s beslut innehåller som tidigare nämnts en rekommendation till parterna om hur den uppkomna tvisten bör lösas. De rekommendationer som kan förekomma är av flera olika slag. Några av de vanligaste är följande: priset bör nedsättas, köpet bör få hävas, anmälaren bör åtnöjas med erbjuden ersättning eller åtgärd, varan bör repareras utan kostnad för anmälaren, varan bör få bytas mot felfri, konsumenten bör erhålla ny kostnadsfri reparation. Härtill kommer beslutsformuleringarna Anmälan avvisas, Anmälan lämnas utan åtgärd (yrkandet ogillas) samt Nämnden avböjer att yttra sig.

I tabell 2.2.12 anges den årliga andelen för konsumenterna positiva beslut, dvs. beslut där konsumenten fått någon form av rättelse.

Av tabell 2.2.12 kan utläsas att av de yttranden som nämnden avgav under åren 1968–1977 innehöll genomsnittligt omkring 52 % rekommendationer

Tabell 2.2.12 Andelen avgivna beslut som utfallit positivt för konsumenten 1968–1977, procent

Avdelning	År									
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Motor	39	50	44	41	44	47	50	51	57	49
Hemelektronik m. m.	45	59	63	53	45	36	44	44	42	44
Fritidsbåtar	–	–	–	–	52	64	65	71	64	50
Försäkringar	–	–	–	–	–	–	–	26	18	20
Skinn	–	–	–	–	–	47[a]	69	57	59	56
Sko	–	–	–	–	–	36[a]	46	34	45	40
Tvätt	–	–	–	–	–	52[a]	49	47	50	63
Textil	50	63	60	67	60	57	55	46	43	42
Resor	70	65	58	65	59	53	56	56	49	42
Allmänna	60	54	55	48	58	68	59	63	63	59
Totalt	52	59	55	56	52	49	50	46	49	48

[a] Fr. o. m. 1973–07–01.

om någon form av rättelse. Siffrorna beträffande försäkringsavdelningen visar att denna avdelning under de tre första verksamhetsåren avgett ett relativt stort antal beslut som gått emot konsumenterna. Detta förhållande kan möjligen till en del förklaras av att en stor del av försäkringsavdelningens ärenden tidigare varit föremål för prövning i någon av de villkorstolknings- eller skaderegleringsnämnder som finns inom försäkringsbranschen, varvid konsumenten erhållit rättelse i de uppenbara fallen. En undersökning av nämndens avgöranden under 1976 ger vid handen att konsumentens anmälan ogillats i ungefär 40 % av ärendena.

De beslut som inte innehåller vare sig rekommendation om någon form av rättelse för konsumenten eller ett ogillande av dennes talan kan vara av två slag. Dels kan beslutet innehålla ett avvisande av konsumentens talan. Som tidigare framgått förekommer det nämligen i undantagsfall att ett ärende avvisas först vid behandlingen i nämnden. Dels kan beslutet innehålla en rekommendation om att konsumenten skall åtnöjas med den ersättning e. d. som näringsidkaren erbjudit i saken.

Vid olika tillfällen har undersökningar företagits för att utröna hur nämndens rekommendationer efterlevs. Den senast gjorda undersökningen avsåg positiva yttranden avgivna under tiden den 1 juli 1976 – 30 juni 1977. Undersökningen visade att konsumenten fick full rättelse av näringsidkaren i 77 % av fallen och delvis rättelse i ytterligare 2 %. I återstående 21 % fick konsumenten däremot ingen som helst rättelse. En viss förbättring inträdde sedan konsumentverket hade kontaktat näringsidkarna. Resultatet blev då att konsumenten fick någon form av rättelse i ca 82 % av fallen.

De undersökningar som gjorts har visat att bristande efterlevnad av rekommendationerna bl. a. beror på att företaget gått i konkurs eller av annan anledning upphört med sin verksamhet. Räknar man bort de fall där nämndens beslut inte följs beroende på sådana omständigheter, blir efterlevnadsgraden högre. Vid det ovan angivna undersökningstillfället fick konsumenten med ett sådant beräkningssätt rättelse i 85 % av fallen medan näringsidkaren vägrade rättelse i 15 % av fallen.

2.3 Konsumentverket

Konsumentverket började sin verksamhet den 1 januari 1973. Samtidigt upphörde statens konsumentråd, statens institut för konsumentfrågor och varudeklarationsnämnden. Den 1 juli 1976 fördes KO och konsumentverket samman till en myndighet, benämnd konsumentverket, där chefen tillika är konsumentombudsman.

2.3.1 *Uppgifter*

Konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Det primära målet för verksamheten är att stödja konsumenterna och

förbättra deras ställning på marknaden. Verksamheten är begränsad till att avse produkter som bjuds ut på den privata marknaden eller marknader som arbetar enligt likartade principer. Verket har dessutom att fullgöra de uppgifter som enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen ankommer på KO. Här kan också nämnas att konsumentverket är tillsynsmyndighet när det gäller efterlevnaden av konsumentkreditlagen.

Konsumentverket har som den centrala förvaltningsmyndigheten det övergripande ansvaret för utvecklingen på konsumentområdet. Verket följer och analyserar konsumenternas situation inom hela området och bedömer därvid behovet av åtgärder i ett samlat perspektiv. Verkets arbete inriktas i första hand på problem som berör människors liv, hälsa och säkerhet, mera betydande ekonomiska risksituationer samt frågor som hänger samman med möjligheterna att rationalisera hushållens arbete.

Det åligger verket särskilt

- att undersöka och följa konsumenternas förhållanden,
- att stödja hushållen i deras strävan att utnyttja sina resurser så att de egna behoven bäst tillgodoses,
- att uppmärksamma konsumentgrupper som ekonomiskt, socialt eller utbildningsmässigt är svaga,
- att övervaka marknadens utbud samt företagens marknadsföring och säljvillkor,
- att utföra eller låta utföra undersökningar av olika varor, tjänster och andra nyttigheter,
- att utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring och produktutformning,
- att söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov,
- att informera konsumenterna om för dem väsentliga fakta och förhållanden,
- att bringa konsumentproblem, som kräver åtgärder av sådant slag att verket inte kan vidta dem, till ansvariga organs kännedom,
- att ta initiativ till och understödja sådan forskning inom verkets arbetsområde, vars resultat kan väntas komma till praktisk användning i det konsumentpolitiska arbetet,
- att främja undervisning och utbildning i konsumentfrågor.

Vidare svarar verket för den regionala konsumentverksamheten och för kontakter med den kommunala konsumentverksamheten. Verket har också den övergripande tillsynen över verksamheten med statligt stöd till kommersiell service i glesbygd och beslutar i anslutning härtill i frågor om investeringsstöd i form av lån och kreditgarantier till sådan service.

Härtill kommer, som tidigare nämnts, att verket svarar för försöksverksamheten med ARN.

2.3.2 *Verksamhet*

Konsumentverket får underlag för sin verksamhet på en rad olika vägar. Av stor betydelse är den information som erhålls genom enskilda konsumenters kontakter med bl. a. kommunala konsumentorgan, hemkonsulenter, verkets egna rådgivare samt ARN. Andra källor är statistik, undersökningsresultat, utredningsmaterial m. m. som löpande produceras av statistiska centralbyrån, offentliga utredningar, forskare, branschorgan m. fl. Verket bevakar fortlöpande marknadens utbud samt företar undersökningar rörande de enskilda konsumenternas och hushållens förhållanden i olika hänseenden. Detta sker bl. a. genom beställning av undersökningar och forskning utanför verket. Verket genomför dessutom egna praktiska och teoretiska studier samt system- och produktprovningar.

Genom en analys av tillgängligt material söker verket bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning konsumenternas intressen och behov är tillgodosedda. I vissa fall avser denna analys övegripande hushålls- eller samhällsfunktioner och bedrivs i mer eller mindre omfattande utredningsprojekt. I andra fall är det fråga om beskaffenheten hos enskilda nyttigheter osv.

Om verket konstaterar förhållanden på marknaden som strider mot eller inte till fullo svarar mot konsumenternas intressen, vidtas åtgärder i syfte att få förbättringar till stånd. Åtgärderna består i första hand av producentpåverkan och konsumentinformation.

Med producentpåverkan förstås att verket i direkt kontakt med berörda näringsidkare (tillverkare, grossister m. fl.) eller branschorganisationer söker förmå dessa att ändra sin verksamhet på visst sätt. Det kan t. ex. vara fråga om att dra tillbaka farliga produkter från marknaden eller att utforma produktinformationen på visst sätt.

Konsumentverket tillhör de myndigheter som deltar i utrednings- och försöksverksamheten med programbudgetering inom statsförvaltningen. Verksamheten inom konsumentverket är strukturerad i tre huvudprogram. *Program 1* avser marknadsinriktade aktiviteter, *Program 2* systeminriktade aktiviteter och *Program 3* allmän information.

De marknadsinriktade aktiviteterna är ett sammanfattande begrepp för den verksamhet som på något sätt rör olika nyttigheter på marknaden. Målet för de marknadsinriktade aktiviteterna är att för konsumenterna ange möjligheter till ett resursutnyttjande som bättre tillgodoser deras behov och att påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov. Till området för marknadsinriktade aktiviteter förs sålunda frågor om utformningen av varor och tjänster samt marknadsföringen av dem. Hit förs också frågor om säljvillkor. Tillämpningen av marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen hör alltså hit. Även den information om varor och tjänster som verket lämnar och som bl. a. bygger på resultat från verkets egen utrednings- och provningsverksamhet räknas till de marknadsinriktade aktiviteterna.

De systeminriktade aktiviteterna utgör en sammanfattande beteckning för vissa uppgifter som inte är hänförliga till klart avgränsade nyttigheter. Verkets hantering av glesbygdsstödet och övriga frågor på distributionsom-

rådet hör hit liksom hushållsekonomiska frågor. Detsamma gäller utbildnings- och forskningsfrågor samt de allmänna uppgifter som hänger samman med kommunal och regional konsumentpolitisk verksamhet. Målet för de systeminriktade aktiviteterna kan kortfattat sägas vara att genom påverkan på producenter och myndigheter förändra distributionssystemets utformning, att förbättra undervisning och utbildning i konsumentfrågor samt att utveckla den kommunala konsumentpolitiska verksamheten.

Bland såväl de marknadsinriktade som de systeminriktade aktiviteterna ingår information. Vid sidan av dessa finns dock en mer allmän informationsverksamhet. Såsom angetts tidigare syftar denna till att sprida kännedom om förhållanden av konsumentpolitiskt intresse. Det kan vara fråga om kampanjverksamhet i prisfrågor eller information om ny lagstiftning på det konsumenträttsliga området. Hit hör också information i olika former om den egna verksamheten. Medel för informationsspridningen är utgivning av tidskrifter, framställning av utställningsmaterial, presskontakter m. m. Här bör särskilt nämnas verkets tidskrift Råd & Rön som innehåller såväl resultat från verkets utredande verksamhet som allmän konsumentinformation och opinionsbildande artiklar.

Utöver de program som nu har redovisats finns ytterligare två program upptagna under verkets förvaltningskostnadsanslag. Inkomster och utgifter för uppdragsprovningar som verket mot betalning åtar sig att utföra redovisas således under särskilt program liksom inkomster av försäljning av publikationer m. m.

Förutom förvaltningskostnadsanslaget disponerar konsumentverket ett reservationsanslag för forskning m. m., ett förslagsanslag för ARN samt anslag för bidrag till och lån till investeringar för kommersiell service i glesbygd m. m.

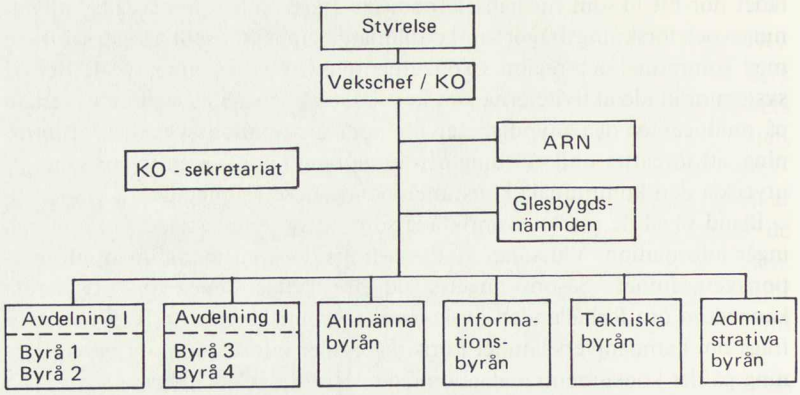
Enligt regleringsbrev för budgetåret 1977/78 disponerar konsumentverket drygt 31 milj. kr. för förvaltningskostnader. Anslaget för ARN:s verksamhet uppgår till 3,7 milj. kr.

2.3.3 *Organisation*

Konsumentverket leds av en styrelse som består av verkets generaldirektör, som är styrelsens ordförande, och högst nio andra ledamöter, som utses av regeringen. Generaldirektören är chef för verket och tillika konsumentombudsman.

I styrelsen ingår representanter för löntagarorganisationer, konsumentkooperationen, politiska partier och kommunerna. Vidare ingår generaldirektören för livsmedelsverket samt två ledamöter med erfarenhet från produktion och distribution. Förutom dessa ledamöter ingår i styrelsen två personalföreträdare.

Verket är organiserat på två avdelningar med vardera två byråer, en allmän byrå, en informationsbyrå, en teknisk byrå och en administrativ byrå samt ett KO-sekretariat med uppgift främst att biträda KO med hans uppgifter enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Verkets organisation åskådliggörs i tablå 2.3.1.



Tablå 2.3.1 Organisationsplan för konsumentverket

Ansvaret för de marknadsinriktade aktiviteterna ligger i första hand hos de *två avdelningarna*. På dessa ankommer sålunda utredningsarbete och förhandlingar med företag, branschorganisationer m. fl. Här ligger också ansvaret för att riktlinjer tas fram och att branschuppgörelser träffas på olika områden. Också ansvaret för vilka informationsåtgärder som skall vidtas i samband med de marknadsinriktade aktiviteterna åvilar avdelningarna. Det gäller t. ex. utgivning av faktablad, rapporter m. m., som tas fram som ett led i utrednings- och förhandlingsverksamheten. Verkets rådgivning till konsumentsekreterare, hemkonsulenter m. fl. liksom till allmänheten ombesörjs i huvudsak av tjänstemännen på avdelningarna.

Huvuddelen av arbetet enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen utförs på avdelningarna. Sålunda ankommer förhandlingsverksamheten enligt nämnda lagar – t. ex. rörande frågor om produktsäkerhet och säljvillkor – normalt på avdelningarna. De formella KO-uppgifterna, dvs. främst uppgifterna att föra det allmännas talan inför marknadsdomstolen samt att utfärda förbuds- och informationsföreläggande, är dock undantagna från avdelningarnas ansvarsområde (se vidare avsnitt 2.3.4).

Avdelningarna är indelade i vardera två byråer som var och en svarar för ett särskilt verksamhetsområde. Byråerna inom den första avdelningen sysslar med frågor som rör produktionen i hemmet i vid bemärkelse (byrå 1) resp. boende (byrå 2). Den andra avdelningens byråer svarar för frågor som rör transporter (byrå 3) samt övrig konsumtion (byrå 4), t. ex. försäkringar, hemelektronik och vissa säljmetoder.

De systeminriktade aktiviteterna utförs på *den allmänna byrån* som i sin tur är indelad i tre underenheter. Av dessa svarar en för distributionsfrågor, en för utbildningsfrågor och en för frågor rörande den kommunala och regionala konsumentpolitiska verksamheten. Kommunenheten sysslar i första hand med att analysera utvecklingen av den kommunala konsumentverksamheten, att samordna verkets aktiviteter gentemot kommunala och regionala organ samt att ge stöd vad gäller arbetsformer etc. i samband med uppbyggnaden av konsumentverksamheten i kommunerna.

Ansvaret för den informationsverksamhet som inte hör till övriga byråers områden åvilar *informationsbyrån*. De funktioner som finns på denna byrå avser presstjänst, tidskriften Råd & Rön, kampanjer samt övrig förlagsverksamhet.

Den *tekniska byrån* tillhandahåller intern teknisk service åt de övriga byråerna. Dessutom svarar byrån för verkets uppdragsverksamhet.

Den *administrativa byrån* består av två underenheter som svarar för ekonomi- och planeringsfrågor resp. personalfrågor. Under den senare sorterar verkets dokumentationsfunktioner såsom registratur, arkiv och bibliotek. Verkets ansvar för ARN:s registratur, arkiv och telefonkontakter åvilar också den sist nämnda underenheten.

2.3.4 *KO-funktionen*

I samband med beslutet om att KO och konsumentverket skulle föras samman till en myndighet uttalade riksdagen att en särskild enhet inom den nya organisationen borde svara för de uppgifter som avser KO-verksamheten (NU 1975/76:14, rskr 108). I enlighet därmed finns i konsumentverket ett särskilt KO-sekretariat utanför linjeorganisationen.

KO:s uppgifter grundar sig på marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Beträffande det huvudsakliga innehållet i dessa lagar hänvisas till avsnitt 2.1.2. KO:s uppgifter enligt de båda lagarna innebär bl. a. att föra det allmännas talan inför marknadsdomstolen, utfärda informations- och förbudsföreläggande samt utfärda föreläggande om tillhandahållande av varuprov m. m.

Uppgifterna enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen begränsar sig emellertid inte till vad som direkt anges i dessa lagar. Tillämpningen av lagarna förutsätter att marknadens utbud samt företagens marknadsföring och säljvillkor fortlöpande övervakas. Vidare är konsumentkreditlagens regelsystem i väsentliga avseenden knutet till marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Den förhandlingsverksamhet som hänger samman med uppgiften att söka påverka producenter, distributörer och marknadsförare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov äger till stor del rum mot bakgrund av bestämmelserna i marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Nu nämnda uppgifter ankommer i princip på sakavdelningarna. När det befinns ändamålsenligt kan dock verksledningen i vissa frågor uppdra åt sekretariatet att självständigt föra förhandlingar.

I detta sammanhang skall något beröras en fråga som var föremål för särskilda överväganden i samband med beslutet om sammanslagning av KO och konsumentverket, nämligen frågan om ansvarsfördelningen mellan styrelsen och verkschefen/KO. De uttalanden som gjordes av föredragande statsrådet (prop. 1975/76:159 s. 25–26) innebär att så snart ett enskilt ärende anhängiggörs där det kan komma i fråga att tillämpa marknadsföringslagen eller avtalsvillkorslagen, skall verkschefen/KO själv ha det yttersta ansvaret för frågans hantering. Detta gäller således även då ärendet är på förhandlingsstadiet och oavsett om lagstiftningen sedermera behöver tillämpas. Å andra sidan kan styrelsen ta ställning till sådana viktiga riktlinjer eller

branschöverenskommelser som i och för sig hänger samman med tillämpningen av marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen men som inte avser enskilda fall.

2.4 Särskilda reklamationsnämnder m. m.

Vid sidan av ARN fanns tidigare tre särskilda reklamationsnämnder som bedrev sin verksamhet med statligt stöd, nämligen Reklamationsnämnden för tvättfrågor, Skoreklamationsnämnden samt Pälsbranschens reklamationsnämnd. Dessa nämnder uppgick i ARN den 1 juli 1973. Härefter finns inga särskilda reklamationsnämnder som driver verksamhet med stöd av statliga anslag. Emellertid finns vid sidan av ARN ett antal nämnder av rent privat natur. Dessa har oftast tillkommit på initiativ av någon branschorganisation och driver sin verksamhet med organisationen som huvudman. De nämnder som förekommer är med avseende på organisation, sammansättning m. m. av tämligen skiftande slag. Vissa av dem bedriver en verksamhet som i mycket påminner om den som bedrivs i ARN.

Trähusbranschens reklamationsnämnd inrättades år 1964 av Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (STR). Nämnden handlägger klagomål mot medlemsföretag i STR avseende av företaget sålt monteringsfärdigt trähusmaterial. Klagomålet kan gälla material, konstruktion, utförande eller kvalitet. Nämnden består av tre ledamöter, varav en skall vara nämndens ordförande. Ledamöterna utses av STR:s styrelse. Ordföranden, som inte får vara eller ha varit knuten till trähusbranschen i egenskap av företagare, anställd eller rådgivare, skall ha domarkompetens och de övriga två ledamöterna skall besitta särskild sakkunskap inom branschområdet. Nämnden innehåller ingen konsumentrepresentation. F. n. består nämnden av en jurist från byggnadsstyrelsen, en överingenjör från statens planverk samt en forskningschef från svenska träforskningsinstitutet. Den som anhängiggör ett ärende vid nämnden skall inbetala en avgift som f. n. uppgår till 500 kr. Nämnden kan besluta att sökanden helt eller delvis skall återfå den erlagda avgiften. Den förberedande ärendehandläggningen äger rum på STR:s kansli, som fungerar som kansli för nämnden. I genomsnitt ett tjugotal anmälningar inkommer varje år till kansliet. Efter kontakt med parterna brukar emellertid saken klaras upp. Under de tre senaste åren har sålunda inte något ärende blivit föremål för slutlig prövning i nämnden.

R:s VVS-garantis reklamationsnämnd behandlar tvister rörande arbeten som omfattas av Rörfirmornas Riksförbunds (R) VVS-garanti. Garantin omfattar mindre reparations-, underhålls- och nyinstallationsarbeten för konsumenter såsom ägare eller nyttjare av en- eller tvåfamiljshus, fritidshus och bostadslägenheter. Nämndens utlåtande är bindande för företag som är anslutna till R. Nämnden består av fem ledamöter, varav en skall vara nämndens ordförande. Ordföranden, som skall ha domarkompetens, utses av R. Av övriga ledamöter skall två företräda företagarintressen inom branschen och två konsumentintressen. Branschrepresentanterna utses av R och konsumentrepresentanterna av Sveriges Villaägareförbund. För reklamationsnämnden finns ett särskilt kansli inom R. Ärendehandläggningen inom kansliet och nämnden liknar den som äger rum i ARN. Som förutsättning för

att nämnden skall pröva ett ärende gäller bl. a. att sökanden skall erlägga en anmälningsavgift. Avgiften, som f. n. uppgår till 50 kr, återbetalas om sökanden enligt nämndens utlåtande helt eller delvis får rättelse eller ärendet av någon anledning inte blir föremål för prövning i nämnden, t. ex. därför att parterna själva når en uppgörelse. Sedan nämnden började sin verksamhet den 1 mars 1975 har ca 110 ärenden prövats i nämnden. I anslutning till nämndverksamheten finns inom R också en garantifond som bekostar rättelse för konsumenten i de fall näringsidkaren inte följer nämndens rekommendation.

Golventreprenörernas Branschorganisations (GEBO) golv-garantis reklamationsnämnd har som självständigt organ till uppgift att på ansökan av konsument pröva tvister rörande arbeten som omfattas av GEBO golvgaranti och däri ingående leveransvillkor. Nämnden skall i utlåtande ange hur tvisten enligt nämndens mening bör lösas. Medlem i GEBO är bunden av nämndens utlåtande. Nämnden består av två representanter för GEBO och två konsumentrepresentanter samt en domstolserfaren jurist som ordförande. Konsumentrepresentanterna utses på förslag av konsumentverket eller annat organ som företräder konsumentintressen, t. ex. Sveriges Villaägareförbund. För reklamationsnämnden finns ett särskilt kansli inom GEBO. Ärendehandläggningen, som sköts av en sekreterare vid kansliet, går till på i stort sett samma sätt som i ARN. Sekreteraren skall verka för förlikning mellan parterna. Om sekreteraren anser det erforderligt, kan han låta besiktiga det reklamerade arbetet. Besiktningen betalas av GEBO, om inte parterna avtalat annat. Konsumenten skall före ärendets behandling erlägga en anmälningsavgift. Denna betalas tillbaka om konsumenten enligt nämndens utlåtande erhåller rättelse helt eller delvis. Anmälningsavgiften är f. n. 50 kr. Som förutsättning för prövning i nämnden gäller också att konsumenten skall deponera eventuellt ej erlagd fakturalikvid hos nämnden. För att tvist skall tas upp till behandling i nämnden måste den hänskjutas dit inom viss tid. Konsument som inte får bristfälligt eller felaktigt arbete avhjälpt trots reklamationsnämndens beslut får rättelse utan kostnad genom en särskild garantifond. Nämnden började sin verksamhet den 1 mars 1977. Ännu har inte något ärende varit uppe till prövning i själva nämnden.

Fastighetsmarknadens Reklamationsnämnd (FRN) bildades år 1965 på initiativ av Svenska Aktiva Fastighetsmäklarförbundet (SAF). Nämnden består av ordförande jämte sex ledamöter, varav tre representerar olika samhällsbyggnadsfunktioner, två konsumenterna och en sådan mäklarorganisation som i sina stadgar på FRN överlåtit avgöranden som faller inom nämndens verksamhetsområde (f. n. endast SAF). Ordföranden skall enligt stadgarna vara en kvalificerad jurist. Som förutsättning för att ett ärende skall prövas i nämnden gäller att sökanden skall erlägga en avgift på f. n. 250 kr. Till nämnden är knutet ett sekretariat som dels svarar för kostnadsfri rådgivning till allmänheten, dels bereder ärendena för prövning i nämnden. Nämnden fungerade från början nästan uteslutande som en disciplinnämnd för fastighetsmäklare. Småningom har verksamhetsområdet utvidgats och nämnden prövar numera bl. a. tvister angående provision mellan mäklare och uppdragsgivare samt tvister mellan köpare och säljare av fastighet i anledning av fastighetsköp. Nämnden prövar dock inte tvister som rör felaktigheter på nybyggda fastigheter. Drygt ett femtiotal ärenden om året

avgörs i nämnden.

Reklamationsnämnden för automobilgummi (RAG) har inrättats av föreningen av Fabrikanter och Engrosfirmor inom Gummiringsbranschen i Sverige (GRF). Nämnden utnyttjas i första hand av vissa leverantörer för produktkontroll av reklamerade personbils- och lastvagnsdäck. Nämnden prövar emellertid också vissa tvister mellan konsument och återförsäljare. Tvister av sistnämnda slag uppgår till ett tiotal per år. Nämndens verksamhet är begränsad till en rent teknisk bedömning av de reklamerade däcken. Huvudmännen för verksamheten har nyligen beslutat att denna skall upphöra, vilket beräknas ske i juni 1978.

Sveriges Avanti-borrare förenings reklamationsnämnd prövar klagomål som rör brunnsborrningsarbeten utförda av medlemmar i föreningen. Nämnden utses av föreningens styrelse och består av en ordförande, som skall vara jurist, två brunnsborrare samt en representant från det företag som utexperimenterat och levererat den tekniska utrustning som används av föreningens medlemmar. Brunnsborrare som är medlemmar i föreningen har förbundit sig att följa nämndens beslut i reklamationsfrågor. Nämnden kan också i sitt beslut förelägga medlemmen vid vite att ge konsumenten rekommenderad rättelse. Vidare har nämnden till sitt förfogande en garantifond som är avsedd att utnyttjas när medlem inte ger konsumenten rättelse enligt nämndens föreläggande. Nämnden har ett särskilt kansli inom föreningen som förestås av nämndens sekreterare. Flertalet anmälningar klaras upp under handläggningen i kansliet. Antalet ärenden som prövas i själva nämnden är få.

Inom vissa branschorganisationer förekommer att man utan att ha upprättat någon reklamationsnämnd ändå bedriver upplysande och medlande verksamhet i reklamationsärenden. Vanligen är detta en serviceåtgärd som endast omfattar klagomål rörande organisationens medlemmar. Inom vissa branscher förekommer att man har inrättat en reklamationsfond från vilken konsumenten kan erhålla ersättning i de fall näringsidkaren inte vill ge honom rättelse. För bedömning av om klagomålet är berättigat eller inte kan i dessa fall finnas särskilda besiktningsmän som branschorganisationen anlitar.

Särskilda reklamationsnämnder har också inrättats av några större enskilda företag. Dessa nämnder – som med kansli och sekreterare vanligen är knutna till företaget – brukar bestå av företrädare för företaget och konsumenterna med en opartisk jurist som ordförande.

Inom försäkringsbranschen finns – vid sidan av försäkringsavdelningen vid ARN – villkorstolknings- och skaderegleringsnämnder som i vissa fall är gemensamma för branschen och i vissa fall har inrättats av enskilda försäkringsbolag.

De gemensamma nämnderna har till uppgift att avge yttrande rörande bl. a. tolkning av försäkringsvillkor och beräkning av ersättning vid personskador. Motiv för inrättande av dessa nämnder har varit att åstadkomma enhetlig och med domstolspraxis överensstämmande skadereglering. Medlemmar i de flesta av nämnderna är de bolag som ingår i försäkringsbranschens gemensamma organisationer – Försäkringsbranschens Service AB (FSAB) eller Svenska Försäkringsbolags Riksförbund (SFR) – och som meddelar sådan försäkring som ligger inom resp. nämnds kompetensområde.

Nämnderna är rådgivande i förhållande till bolagen. Bolagen är i stor utsträckning skyldiga att hänskjuta de frågor till nämnderna där meningsskiljaktighet yppats mellan försäkringstagaren och bolaget. Försäkringstagare eller annan skadelidande kan inte själv vända sig direkt till de ifrågavarande nämnderna. Däremot har försäkringstagare möjlighet att skriftligen yttra sig i eget ärende. Vad gäller Trafikförsäkringsanstalternas nämnd (som i väsentliga avseenden skiljer sig från övriga nämnder) kan dessutom försäkringstagaren begära att bolaget skall hänskjuta ärendet till denna nämnd. Ledamöter liksom sekreterare i varje nämnd (utom Trafikförsäkringsanstalternas nämnd) utses av de försäkringsbolag som är knutna till nämnden. Representant för bolag, vars ärende behandlas av nämnd, får inte delta i ärendets handläggning. Inte heller försäkringstagaren deltar vid nämndsammanträdena. De flesta av nämnderna avger också yttrande på begäran av bl. a. allmän domstol eller ARN.

Livförsäkringens villkorsnämnd yttrar sig endast om tolkning av livförsäkringsvillkor. De anknutna bolagen är skyldiga att vända sig till nämnden när bolaget och försäkringstagaren har olika uppfattningar om villkorstolkningen. Endast 4 à 5 fall behandlas per år. Nämnden har sex ledamöter. Två – ordföranden och vice ordföranden – är utomstående jurister, medan fyra ledamöter är färsäkringsanställda experter.

Skadeförsäkringens villkorsnämnd yttrar sig i tolkningsfrågor beträffande alla former av sakförsäkringar. Uppemot ett hundratal ärenden underställs årligen denna nämnd. Nämnden får inte yttra sig om ersättningsbeloppens storlek. Om beloppets storlek är beroende av villkorstolkningen, yttrar sig nämnden enbart om grunderna för bestämmande av ersättningsbeloppet. Nämnden får inte heller yttra sig angående eventuell skadeståndsskyldighet. Bolagen är skyldiga att vända sig till nämnden om bolaget och försäkringstagaren inte är ense om villkorstolkningen. Antalet ledamöter i nämnden är f. n. 13. Tre av dessa är utomstående jurister. De övriga är försäkringsbolagsrepresentanter.

Ansvarighetsförsäkringens personskadenämnd avger på begäran av bolag yttrande angående beräkning av i och för sig skälig personskadeersättning vid invaliditet, lyte m. m. Bolagen är i vissa fall skyldiga att inhämta yttrande av nämnden. Nämnden får inte uttala sig angående den ansvarighet som kan åvila försäkringsbolag eller försäkringshavare. Antalet ärenden uppgår till ca 450 per år. Nämnden har tio ledamöter, varav två är domstolsjurister och de övriga experter från de till nämnden knutna försäkringsbolagen.

Trafikförsäkringsanstalternas nämnd har tillkommit som ett led i den statliga kontrollen över bolagens skötsel av den obligatoriska trafikförsäkringen. Nämndens reglemente, som antas av trafikförsäkringsbolagen och Trafikförsäkringsföreningen, skall godkännas av regeringen. Nämnden har till uppgift att verka för en enhetlig och skälig personskadereglering inom trafikförsäkringen. Enligt bestämmelse i trafikförsäkringsförordningen (1976:359) skall, innan trafikförsäkringsbolag erbjuder skadelidande uppgörelse om sådan viktigare ersättningsfråga i personskadeärende som anges i reglementet, frågan hänskjutas till nämnden för yttrande. Nämnden består av tolv ledamöter. Ordföranden förordnas av regeringen. Tre ledamöter, som är vice ordförande, förordnas av försäkringsinspektionen. Övriga ledamöter är bolagsrepresentanter och förordnas av försäkringsinspektionen på förslag av

Trafikförsäkringsföreningens styrelse.

Sjuk- och olycksfallsförsäkringsnämnden har till uppgift att verka för en enhetlig och med god försäkringspraxis överensstämmande skadereglering inom den av medlemsbolagen bedrivna sjuk- och olycksfallsförsäkringen. De bolag som är knutna till nämnden är i vissa fall skyldiga att vända sig till denna för yttrande. Ett drygt hundratal ärenden inkommer varje år. Nämnden består vid sina sammanträden av två bolagsanställda försäkringsexperter och tre utomstående ledamöter, nämligen en domare, en expert på yrkesskador och en expert på allmän försäkring. Som rådgivande experter finns två läkare.

Försäkringsbolagens skallskadenämnd yttrar sig på begäran av bolag, annan nämnd eller domstol i hjärnskadeärenden om sambandsfrågor, invaliditetsgrad, invaliditetstidens längd, terapi och nedsättning av arbetsförmågan. Ca 20 ärenden om året behandlas. Skallskadenämndens ledamöter är tre läkare, experter på psykiatri, neurologi resp. försäkringsmedicin.

Naturskadenämnden har till uppgift att uttala sig om ersättningsfrågor inom sakförsäkring för privatpersoner vid skada som orsakats av naturhändelse. Nämnden har fem ledamöter som utses bland medlemsbolagen.

Vid sidan av de gemensamma nämnderna finns ett antal interna bolagsnämnder.

Folksam, som – bortsett från Trafikförsäkringsanstalternas nämnd, Naturskadenämnden och Skallskadenämnden – inte deltar i samarbetet med gemensamma nämnder inom branschen, har inrättat *Folksams prövningsnämnd*, som är rådgivande instans vid tvist mellan Folksam och någon skadelidande. Prövningsnämnden består av lekmän som utses på Folksams årsstämma efter förslag av konsumentkooperationen, LO och TCO. De utsedda lekmännen väljer sedan tre ytterligare ledamöter, en jurist, en läkare samt nämndens ordförande. Yttrande från prövningsnämnden kan begäras såväl av bolaget som av berörda skadelidande.

Ansvar, Skandia och Trygg-Hansa, som alla deltar i samarbetet med gemensamma nämnder, har dessutom inrättat egna prövningsnämnder. *Ansvars Försäkringstagares Skadeprövningsnämnd* är rådgivande i förhållande till bolaget. Nämnden består av sex ledamöter. Tre av dessa är lekmän och utses av organsiationer inom nykterhetsrörelsen. Ansvar utser en ledamot samt försäkringspektionen två utomstående jurister. *Skandias skadeprövningsnämnd* är i förhållande till bolaget en beslutande instans. Konsumenten däremot kan gå vidare med ärendet till ARN eller till domstol. Av nämndens fyra ledamöter är tre styrelseledamöter i Skandia, som utsetts av regeringen för att tillvarata försäkringstagarnas intressen. Den fjärde ledamoten är Skandias chef för avdelning försäkringsrätt. *Trygg-Hansas försäkringsnämnd* yttrar sig förutom i tvistiga frågor mellan bolaget och någon skadelidande också i frågor av principiell betydelse för företagets produktutformning och skadebehandling. Nämndens beslut är bindande för Trygg-Hansa. Det övervägande antalet ledamöter i nämnden är lekmän, däribland försäkringstagarrepresentanter och representanter för olika organisationer, t. ex. Motormännens Riksförbund, TCO och Sveriges industriförbund.

De klagomål som kommer in till ARN:s försäkringsavdelning har i många fall redan varit föremål för prövning antingen i någon av de för branschen gemensamma nämnderna eller i någon av de interna bolagsnämnderna.

För fullständighetens skull skall här nämnas ytterligare två nämnder på försäkringsområdet, nämligen *Patientskadenämnden* och *TFA-nämnden*. Patientskadenämnden avgör principiellt viktiga eller tvistiga skadeersättningsfall enligt den patientförsäkring som utvecklats av sjukvårdshuvudmännen och vissa försäkringsbolag. TFA-nämnden är rådgivande nämnd enligt sådant försäkringsavtal som tecknats mellan arbetsgivare och ett särskilt konsortium, AMF-trygghetsförsäkring, angående trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA).

Klagomål kan också anföras mot advokattjänster samt läkar- och tandläkarvård. I sådana fall blir det oftast fråga om att avgöra om det finns skäl för disciplinär åtgärd e. d. De organ som upprättats av berörda organisationer för att handlägga hithörande frågor kan emellertid också handlägga exempelvis tvister rörande betingat arvodes skälighet.

Sveriges advokatsamfund har tillsyn över ledamöterna i samfundet och kan ingripa disciplinärt mot dem. Ledamot är vidare enligt samfundets stadgar skyldig att underkasta sig skiljedom i tvist med huvudman om arvode och kostnader för utfört uppdrag.

När det gäller klagomål mot läkarvård finns medicinalväsendets ansvarsnämnd, som handlägger disciplinärenden mot läkare. De lokala läkarföreningarna har s. k. förtroendenämnder som också handlägger ärenden av ifrågavarande slag. Beslut av de lokala nämnderna kan överklagas hos Sveriges Läkarförbunds centrala förtroendenämnd. Medicinska ansvarsbedömningar, t. ex. i anledning av skadeståndsanspråk, kan också prövas i Läkarnas Ansvarighetsnämnd.

Klagomål mot tandläkares verksamhet handläggs av de lokala tandläkarföreningarnas styrelser eller särskilda förtroendenämnder inom lokalföreningarna. Över de lokala organen finns Sveriges Tandläkarförunds förtroendenämnd. Disciplinärende mot tandläkare handläggs av medicinalväsendets ansvarsnämnd.

2.5 Kommunal och regional konsumentverksamhet

2.5.1 *Kommunal konsumentverksamhet*

Bakgrund

Kommunal konsumentverksamhet i Sverige har huvudsakligen vuxit fram under de senaste tio åren. Utvecklingen på området kan sägas ha börjat med försöksverksamheten med lokala konsumentkommittéer.

Lokala konsumentkommittéer inrättades år 1967 på sex orter i landet efter initiativ av den av Socialdemokratiska arbetarpartiet och LO tillsatta kommittén i prisfrågor (Skoglundgruppen). Förutom LO deltog i verksamheten bl. a. TCO och vissa folkbildningsförbund.

En huvuduppgift för kommittéerna var att ta emot och bistå konsumenter, som ville lägga fram problem eller göra förfrågningar, samt att sprida allmän konsumentupplysning. Verksamheten inriktades emellertid också på konsumentproblem av allmän giltighet.

Försöksverksamheten upphörde med utgången av år 1972. När erfarenheterna sammanfattades framhöll man att den lokala verksamheten i högre grad än den centrala och regionala nått de konsumenter som bäst behöver samhällets hjälp samt att konsumenter, som råkat i tvist med näringsidkare, i stor utsträckning kunde få rättelse genom kommittéernas medverkan.

Konsumentutredningen ansåg i sitt betänkande (SOU 1971:37) Konsumentpolitik, riktlinjer och organisation, att försöksverksamheten med lokala konsumentkommittéer hade understrukit behovet av lokal konsumentpolitisk verksamhet. En väsentlig uppgift på lokal nivå var enligt utredningen att samla upp och registrera konsumentproblem. En annan viktig uppgift var informations- och rådgivningsverksamhet. Den lokala verksamheten borde enligt utredningen vara en kommunal uppgift, grundad på frivilliga åtaganden.

I prop. 1972:33 med förslag till riktlinjer för och organisation av samhällets konsumentpolitik m. m. uttalades att lokal konsumentpolitisk verksamhet var en uppgift för offentliga organ och att fortsatta överväganden borde inriktas på att finna möjligheter för ett kommunalt engagemang i verksamheten. En huvuduppgift för verksamheten borde vara att lämna råd och anvisningar till konsumenterna. En sådan funktion borde kommunerna kunna uppehålla till en förhållandevis blygsam kostnad. Organisationen av verksamheten skulle kommunerna själva avgöra.

Riksdagen antog förslagen i propositionen (NU 1972:40, rskr 225). Samtidigt förutsatte riksdagen att regeringen och de konsumentpolitiska organen skulle betrakta en vidareutveckling av den begränsade lokala verksamheten som en angelägen uppgift och så snart som möjligt framlägga de förslag som ytterligare erfarenheter och överväganden kunde ge anledning till.

Efter statsmakternas beslut började kommunerna i varierande utsträckning och på olika sätt engagera sig i den konsumentpolitiska verksamheten. Utvecklingen motsvarade emellertid inte helt de förväntningar som från olika håll ställts på verksamheten. Sålunda väcktes i riksdagen motioner (mot. 1974:1509, 1513) med krav på ökade kommunala insatser på det konsumentpolitiska området och i en skrivelse till handelsdepartementet i april 1974 efterlyste också konsumentverket ökade kommunala insatser. Mot bakgrund härav tillsatte handelsministern i maj 1974 en arbetsgrupp inom handelsdepartementet med uppdrag att utarbeta förslag i fråga om kommunernas medverkan i konsumentpolitiken.

1975 års beslut om kommunal konsumentpolitisk verksamhet

Den av handelsministern tillsatta arbetsgruppen framlade i en promemoria (DsH 1974:1) i oktober 1974 förslag till innehåll och organisation beträffande den kommunala konsumentpolitiska verksamheten.

Arbetsgruppen framhöll att det mot bakgrund av gjorda erfarenheter framstod som angeläget att en väl utvecklad lokal konsumentpolitisk verksamhet tillskapades. Arbetsgruppen hade inte funnit några skäl som talade för att andra än kommunerna borde svara för verksamheten.

Beträffande verksamhetens innehåll föreslog arbetsgruppen att vägledning

för enskilda konsumenter skulle vara en huvuduppgift för den kommunala verksamheten. Man utgick därvid från att rådgivning vid tvister borde bli relativt vanligt förekommande. Även om den kommunala konsumentpolitiska verksamheten formellt saknar förutsättningar att lösa konsumenttvister i strid mot någon parts önskan, torde reklamationsfrågor enligt arbetsgruppen ofta ändå kunna lösas inom ramen för den kommunala verksamheten. Arbetsgruppen lämnade följande synpunkter beträffande hanteringen på kommunal nivå av konsumenttvister.

Det första som bör göras när en reklamationsfråga aktualiseras är att söka utreda om tvist över huvud taget föreligger. Har konsumenten underlåtit att först vända sig till näringsidkaren med sina klagomål, bör han rådas att först försöka få rättelse den vägen. Lyckas inte konsumenten få problemet uppklarat vid sina kontakter med näringsidkaren, kan det ibland vara motiverat att mera aktivt söka bidra till problemets lösande. Detta kan t. ex. ske genom att den kommunala tjänstemannen per telefon eller på annat informellt sätt upplyser näringsidkaren om ARN:s praxis i en viss fråga eller genom att han klarar upp missförstånd mellan parterna. Längre än så bör emellertid den kommunala verksamheten inte sträcka sig. Skulle problemet kvarstå olöst, bör ansträngningarna inriktas på att lämna konsumenten råd om hur denne kan gå vidare med sin sak. Därvid kan konsumenten hänvisas till i första hand ARN eller de allmänna domstolarna. I vissa fall kan det vara naturligt att råda konsumenten att ta kontakt med advokat eller annan juridiskt sakkunnig person. Upplysning bör då lämnas om möjligheten att erhålla rättshjälp. Oavsett vilken lösning som väljs bör konsumenten på olika sätt få hjälp med att kontakta institutionen i fråga.

Förutom vägledningen för enskilda konsumenter föreslog arbetsgruppen följande uppgifter för den kommunala konsumentpolitiska verksamheten, nämligen att lämna allmän information i konsumentfrågor, rapportera förhållanden av intresse till centrala myndigheter, avge remissyttranden samt stödja konsumentpolitiska aktiviteter inom kommunen.

Arbetsgruppen utgick från att kommunerna genom frivilliga åtaganden skulle komma att tillgodose behovet av kommunal konsumentverksamhet. Någon lagstiftning som reglerade verksamheten ansågs därför inte nödvändig.

Beträffande verksamhetens organisation diskuterade arbetsgruppen två alternativa lösningar. Den ena lösningen var att särskilda konsumentnämnder inrättades, och den andra var att frågorna fick sortera direkt under kommunstyrelsen. För samordning och informationsutbyte mellan kommunerna och folkrörelserna föreslogs att särskilda referensgrupper skulle knytas till det ansvariga organet. För det löpande arbetet föreslogs kommunerna inrätta en vägledningsfunktion i förvaltningen. Arbetsgruppen föreslog att vägledarna skulle benämnas konsumentsekreterare. Verksamheten i kommuner med 20 000–30 000 invånare borde enligt arbetsgruppen i ett utbyggt skede motivera en heltidstjänst som konsumentsekreterare. För de kommuner, där det inte var motiverat att inrätta en heltidstjänst, angavs i princip två lösningar. Den ena var att en tjänsteman avdelades eller anställdes för att på deltid svara för konsumentvägledning och därmed sammanhängande frågor. Den andra var att flera kommuner samarbetade om en konsumentsekreterare.

I prop. 1975:40 anslöt sig föredragande statsrådet till arbetsgruppens förslag beträffande den kommunala verksamhetens innehåll och organisation. Enligt statsrådets mening borde förslagen kunna vara vägledande för kommunernas medverkan i konsumentpolitiken. I propositionen uttalades särskilt att den föreslagna hanteringen av reklamationsfrågorna fick anses uppfylla de krav på objektivitet och likabehandling som måste ställas på en kommunal verksamhet. Vidare uttalades att vederbörande kommun själv borde få avgöra hur organisationen närmare skulle utformas. Det framhölls emellertid att verksamheten lämpligen borde förankras hos förtroendemän med ett uttalat ansvar för de konsumentpolitiska frågorna och att en självständig resurs (konsumentsekreterare) borde tillskapas för det löpande arbetet.

Riksdagen anslöt sig till vad som i propositionen anförts om kommunal konsumentpolitisk verksamhet och underströk samtidigt vikten av att den konsumentpolitiska verksamheten byggdes ut i kommunerna (NU 1975:26, rskr 170).

Med anledning av riksdagens beslut gav regeringen konsumentverket i uppdrag att intensifiera arbetet med den kommunala konsumentpolitiska verksamheten. Det skall särskilt åligga verket att bistå kommunerna med material och vägledning i samband med att den kommunala verksamheten byggs upp, att lämna kommunerna råd i det löpande arbetet samt att anordna fortbildning för kommunala tjänstemän.

Utvecklingen efter 1975 års beslut

Allmänt kan sägas att kommunernas intresse för de konsumentpolitiska frågorna och den kommunala konsumentverksamheten synes ha ökat påtagligt efter 1975 års riksdagsbeslut. I juli 1975 hade 69 kommuner konsumentverksamhet. Två år senare hade 155 kommuner sådan verksamhet.[1]

Drygt hälften av landets kommuner, 168 stycken, hade den 1 januari 1978 inrättat någon form av konsumentverksamhet. Till denna grupp räknas kommuner som hade någon tjänsteman som på hel- eller deltid gav allmänheten vägledning i konsumentfrågor. Hit räknas också de kommuner som hade fattat beslut om att inrätta en konsumentvägledartjänst men där tjänsten ännu inte var besatt. Kommuner som inte hade konsumentvägledare men som genom samarbetsavtal köpt tjänster av annan kommun inräknas också bland kommuner med konsumentverksamhet. Som kommunal konsumentverksamhet räknas däremot inte att kommunen hade en kontaktman som endast hänvisade till hemkonsulenten i länet eller till konsumentverket. Den närmare omfattning av verksamheten framgår av tabellerna 2.5.1–2.5.3.

Som framgått tidigare räknade man från statsmakternas sida med att verksamheten i ett utbyggt skede skulle motsvara en heltidstjänst i kommuner med 20 000–30 000 invånare. F. n. har endast två kommuner med mindre än 30 000 invånare en heltidstjänst.

Totalt hade 29 kommuner inrättat minst en heltidstjänst för konsumentvägledning. Utöver Stockholm – med en hemkonsulentorganisation på omkring 30 hel- eller deltidstjänster – var det endast några av de största

[1] Jfr handelsministerns svar på interpellation 1977/78:110 om den kommunala konsumentpolitiska verksamheten.

Tabell 2.5.1 Antal kommuner med kommunal konsumentverksamhet den 1 januari 1978[a]

Län	Nämnd	Övrig verksamhet	Motion/ utredn[b]	Inget	Totalt
AB	3	13	4	3	23
C	3	2	–	1	6
D	5	2	–	–	7
E	2	5	1	4	12
F	2	6	–	3	11
G	4	1	1	2	8
H	3	6	3	–	12
I	–	–	1	–	1
K	3	–	2	–	5
L	2	3	6	2	13
M	5	13	2	–	20
N	2	2	1	1	6
O	–	6	4	5	15
P	4	4	6	4	18
R	1	6	5	4	16
S	2	5	4	5	16
T	1	5	4	1	11
U	2	6	1	2	11
W	2	5	4	4	15
X	1	6	3	–	10
Y	3	3	–	1	7
Z	4	2	1	1	8
AC	3	1	5	3	12
BD	5	4	3	2	14
Summa	62	106	61	48	277

[a] Här ingår även kommuner som har beslutat om verksamhet men ännu ej anställt någon konsumentvägledare
[b] Här ingår även kommuner där motion om verksamhet avslagits

kommunerna som hade mer än en heltidstjänst för konsumentvägledning. Halvtidstjänster om 20 timmar per vecka fanns i 32 kommuner. Det stora flertalet kommuner med konsumentverksamhet hade konsumentvägledarresurser som motsvarade mindre än en halv tjänst.

En jämförelse mellan kommuner av olika storlek visar att konsumentpolitisk verksamhet i större utsträckning förekom i stora kommuner än i mindre. Nära 90 % av kommunerna med fler än 30 000 invånare hade konsumentverksamhet. Motsvarande siffra för kommuner med invånarantal under 15 000 var 40 %.

Drygt en tredjedel av de kommuner som hade konsumentverksamhet hade vid årsskiftet 1977/1978 inrättat en särskild konsumentnämnd, se tabell 2.5.4. I de flesta av kommunerna, 93 stycken, låg emellertid konsumentfrågorna ansvarsmässigt under kommunstyrelsen. Sociala centralnämnden var ansvarigt organ i sex kommuner medan sju kommuner hade lagt konsumentfrågorna under någon annan nämnd, t. ex. informationsnämnd.

Tabell 2.5.2 Konsumentvägledarnas tjänstgöring den 1 januari 1978[a]

Län	1/1-tid	1/2-tid	10–19 tim	5–9 tim	<5 tim	Vägl ej tillsatt	Totalt
AB	3	4	4	4	1	–	16
C	1	–	–	2	2	–	5
D	2	1	1	2	1	–	7
E	2	–	1	–	3	1	7
F	1	3	1	1	1	1	8
G	–	2	1	1	1	–	5
H	–	1	1	1	2	4	9
I	–	–	–	–	–	–	–
K	1	1	1	–	–	–	3
L	1	1	1	–	2	–	5
M	2	2	4	4	6	–	18
N	1	1	2	–	–	–	4
O	1	2	–	–	3	–	6
P	2	1	2	1	2	–	8
R	–	2	–	–	5	–	7
S	1	–	1	1	4	–	7
T	2	1	2	–	1	–	6
U	1	1	2	3	1	–	8
W	–	1	3	–	1	2	7
X	2	–	1	1	3	–	7
Y	2	2	1	–	1	–	6
Z	1	1	1	–	1	2	6
AC	1	1	–	–	2	–	4
BD	2	4	–	–	2	1	9
Summa	29	32	30	21	45	11	168

[a] I några kommuner finns mer än en vägledare. Detta framgår inte av tabellen.

Konsumentverkets kontakter med de kommunala vägledningsorganen sedan dessa startat sin verksamhet kan beskrivas på följande sätt.

För det första tillhandahåller verket en daglig service, som består i att de kommunala vägledarna genom telefonkontakt med verket och ARN kan få hjälp med mera komplicerade konsumentfrågor och problem. För det andra förser konsumentverket vägledarna med informations- och faktaunderlag för vägledningen till konsumenterna. I det arbetet ingår bl. a. att analysera behovet av material, att insamla, sammanställa och systematisera materialet samt att tillse att materialet hålls aktuellt. För det tredje svarar verket för fortbildning av kommunala konsumentvägledare.

Samtidigt med den spontana rapporteringen av konsumentproblem pågår ett arbete med att utveckla mera systematiserade rapporteringsrutiner. Detta utvecklingsarbete har som mål att skapa formulär och rutiner som så lite som möjligt belastar de kommunala vägledarna samtidigt som konsumentverket kan erhålla tillfredsställande information om konsumenternas frågor och problem.

Tabell 2.5.3 Antal kommuner med konsumentpolitisk verksamhet efter omfattning av personalresurser för konsumentvägledning den 1 januari 1978. Kommunerna är fördelade efter storleksklass[a]

Kommunstorlek, invånarantal	1/1-tid		1/2-tid (20 tim)		10–19 tim		5–9 tim		<5 tim		Vägl ej tillsatt		Summa kommuner med konsument-verksamhet		Totala antalet kommuner	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
– 14 999	–	–	4	3	3	2	8	6	31	24	6	5	52	40	127	100
15 000 – 29 999	2	3	8	10	18	23	9	12	12	15	3	4	52	67	78	100
30 000 – 49 999	3	8	13	36	7	19	4	11	1	3	2	6	30	83	36	100
50 000 – 99 999	13	52	7	28	2	8	–	–	1	4	–	–	23	92	25	100
100 000–	11	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	11	100	11	100
Summa	29	10	32	12	30	11	21	8	45	16	11	4	168	61	277	100

[a] Procentuell andel avser respektive storleksklass

Tabell 2.5.4 Ansvaret för konsumentverksamheten den 1 januari 1978. Kommunerna är fördelade efter län och kommunstorlek.

Län	Konsumentnämnd	Kommunstyrelse	Social centralnämnd	Annan nämnd	Totalt
AB	3	12	–	1	16
C	3	2	–	–	5
D	5	2	–	–	7
E	2	4	–	1	7
F	2	4	1	1	8
G	4	1	–	–	5
H	3	6	–	–	9
I	–	–	–	–	–
K	3	–	–	–	3
L	2	3	–	–	5
M	5	13	–	–	18
N	2	2	–	–	4
O	–	5	–	1	6
P	4	2	1	1	8
R	1	6	–	–	7
S	2	3	2	–	7
T	1	5	–	–	6
U	2	5	–	1	8
W	2	5	–	–	7
X	1	6	–	–	7
Y	3	3	–	–	6
Z	4	1	1	–	6
AC	3	1	–	–	4
BD	5	2	1	1	9
Summa	62	93	6	7	168

Kommunstorlek/ invånarantal	Konsumentnämnd	Kommunstyrelse	Social centralnämnd	Annan nämnd	Totalt
– 14 999	9	37	4	2	52
15 000 – 29 999	19	31	1	1	52
30 000 – 49 999	13	15	1	1	30
50 000 – 99 999	15	8	–	–	23
100 000 –	6	2	–	3	11
Summa	62	93	6	7	168
Andel av samtliga kommuner, procent	22	34	2	3	61

2.5.2 *Regional konsumentverksamhet*

Bakgrund

Redan i början av 1900-talet anställde några hushållningssällskap hemkonsulenter med uppgift att ge råd och anvisningar i frågor om hemmens skötsel. Initiativen vann efterföljd hos andra hushållningssällskap. Frågor om

hemkonsulentverksamheten har därefter i olika sammanhang varit föremål för utredningar och för ställningstaganden från statsmakternas sida.

1965 års lantbruksorganisationsutredning förordade att hemkonsulenterna skulle bedriva upplysning såväl till jordbrukarhushållen som till övriga hushåll och att konsulenterna t. v. borde tillhöra lantbruksnämnderna (SOU 1966:49). Utredningens förslag godtogs av statsmakterna och hemkonsulenterna blev den 1 juli 1967 tjänstemän vid lantbruksnämnderna.

1965 års hemkonsulentutredning föreslog i organisatoriskt hänseende att hemkonsulentorganisationen skulle föras över till länsstyrelserna och att konsumentinstitutet skulle svara för ledningen av konsulentverksamheten (stencil H 1969:3). Utredningens förslag ledde till att den då befintliga organisationen gick över till länsstyrelserna den 1 juli 1970.

Nuvarande verksamhet

Hemkonsulenternas verksamhet sorterar sedan år 1973 under konsumentverket. Den 1 januari 1978 fanns 39 hemkonsulenttjänster i landet.

Vägledande för hemkonsulentorganisationens nuvarande verksamhet är i allt väsentligt de uttalanden som gjordes i samband med 1972 års riksdagsbeslut om samhällets konsumentpolitik.

Hemkonsulenternas uppgifter kan grovt föras samman i fem grupper, nämligen stöd till kommunal verksamhet, utredningsuppgifter, konsumentvägledning, allmän information och utbildning samt uppgifter inom länsstyrelsen. I anslutning till arbetet med dessa frågor rapporterar hemkonsulenterna in problem och andra förhållanden av intresse till konsumentverket. Ett omfattande samarbete i projektform har inletts mellan verket och hemkonsulenterna. Samarbetet avser i många fall direkta utredningsinsatser från hemkonsulenternas sida. Härtill kommer mera tillfälliga insatser för att följa upp centrala överenskommelser, marknadsstudier o. d.

Beträffande stödet till den kommunala verksamheten gäller att hemkonsulenterna på olika sätt skall söka främja utvecklingen av en kommunal verksamhet och lämna biträde och råd vid dennas uppbyggnad. I avvaktan på att den kommunala verksamheten blir fullt utbyggd fullgör hemkonsulenterna också uppgifter, främst vägledning, som eljest skulle ankomma på kommunerna. Vidare skall hemkonsulenterna lämna råd till kommunala vägledare i det löpande arbetet i kommunerna.

Konsumentvägledningen omfattar såväl mera övergripande hushållsekonomiska frågor som köprådsfrågor och frågor av rättslig natur. När det gäller reklamationsfrågor bistår hemkonsulenterna konsumenten och försöker aktivt bidra till att lösa uppkomna tvister. Hemkonsulenterna hjälper också till att anhängiggöra ärende hos t. ex. ARN.

Den allmänna konsumentinformationen omfattar bl. a. utställnings- och mötesverksamhet. Hemkonsulenterna arbetar också i betydande utsträckning med frågor som gäller utbildning på konsumentområdet och deltar i centrala informationskampanjer.

Hemkonsulentverksamheten i framtiden

Den arbetsgrupp inom handelsdepartementet som framlade förslag beträffande kommunal konsumentpoliktisk verksamhet föreslog att hemkonsu-

lenttjänsterna skulle dras in. Arbetsgruppen menade att all konsumentvägledning och stora delar av den allmänna konsumentinformationen i framtiden borde vara kommunala uppgifter. Gruppen framhöll vidare att några särskilda regionala resurser för bistånd till kommunerna vid verksamhetens uppbyggnad inte längre torde behövas och att kommunerna i det löpande arbetet borde få råd och annat bistånd direkt från konsumentverket.

I prop.1975:40 om kommunal konsumentpolitisk verksamhet anslöt sig föredragande statsrådet till arbetsgruppens uppfattning att hemkonsulenttjänsterna borde dras in. I flera riksdagsmotioner riktades dock kritik mot regeringens förslag. Motionärerna tvivlade på att en kommunal konsumentpolitisk verksamhet skulle vara utbyggd inom en snar framtid, och många menade att hemkonsulenttjänsterna borde bibehållas.

Riksdagen (NU 1975:26, rskr 170) delade i huvudsak motionärernas uppfattning och menade att det inte fanns underlag för ett beslut om indragning av hemkonsulenttjänsterna i en nära framtid.

Med anledning av riksdagens beslut uppdrog regeringen åt konsumentverket att utfärda anvisningar för hemkonsulenternas verksamhet. Enligt uppdraget skulle hemkonsulenternas arbete inriktas på att stimulera och stödja kommunal konsumentpolitisk verksamhet.

Våren 1976 behandlade riksdagen fem motioner med förslag om att det regionala ledet i den konsumentpolitiska verksamheten borde bestå och att hemkonsulentorganisationen åtminstone t. v. borde bibehållas oförändrad. Riksdagen (NU 1975/76:31, rskr 178) biföll i huvudsak motionsyrkandena och uttalade att det fanns goda skäl för en konsumentpolitisk funktion på det regionala planet även när den kommunala verksamheten hade blivit fullt utbyggd. Riksdagen ansåg också att frågan om inriktningen av och resurserna för en sådan regional verksamhet borde utredas närmare.

Med anledning av riksdagens uttalande tillkallade handelsministern i september 1976 en kommitté med uppdrag att utreda frågan om regional konsumentpolitisk verksamhet. I direktiven för kommittén anfördes bl. a. följande.

> Kommittén bör lämna förslag till verksamhetsinriktning och arbetsuppgifter för en framtida regional konsumentpolitisk organisation. En utgångspunkt härför bör vara riksdagens beslut år 1975 om utbyggnad av den kommunala konsumentpolitiska verksamheten. Den kommande regionala verksamheten måste infogas i den ram som detta beslut anger. Det är också angeläget att verksamheten får en renodlat konsumentpolitisk inriktning.
>
> Kommittén bör i sammanhanget överväga arbets- och resursfördelningen mellan central och regional nivå. Kommittén bör härvid utgå från att särskilda personalresurser även framdeles skall tilldelas den regionala nivån. Det bör – – – vara naturligt att även fortsättningsvis knyta det regionala ledet i konsumentarbetet till länsstyrelserna. Kommittén bör närmare pröva utformningen av denna anknytning. – – –
>
> Kommittén bör även samråda med den nyligen tillsatta reklamationsutredningen (H 1976:02), som enligt direktiven har möjlighet att pröva frågan om viss regional utbyggnad av allmänna reklamationsnämndens verksamhet.

Utredningen om regional konsumentpolitisk verksamhet (RKV-utredningen) lade fram sitt betänkande i mars 1978 (SOU 1978:16). Förslaget innebär i korthet följande.

En utgångspunkt för RKV-utredningen har varit att vägledningsfunk-

tionen samt de allmänna informationsinsatserna skall flyttas över från regional till kommunal nivå i takt med utbyggnaden av kommunal verksamhet. Utredningen anser det angeläget att den kommunala verksamheten inom en 5-årsperiod är så utbyggd att vägledning till enskilda konsumenter samt allmänna informationsinsatser i huvudsak har kunnat föras över från regional till lokal nivå. Skulle emellertid i början av 1980-talet detta inte visa sig vara fallet bör enligt en majoritet i utredningen frågan om obligatorisk kommunal konsumentverksamhet bli föremål för statsmakternas prövning.

Den framtida verksamheten för en regional funktion på konsumentområdet bör enligt utredningen vara inriktad på att inom länet svara för konsumentfrågor med anknytning till konsumentverkets verksamhet. I ett längre perspektiv kommer verksamheten att präglas av utredande, bevakande och kunskapsförmedlande uppgifter.

Vad gäller vägledningsfunktionen anser RKV-utredningen att hemkonsulenterna under uppbyggnaden av den kommunala verksamheten bör svara för vägledningen till enskilda konsumenter i de delar av länet som saknar sådan verksamhet. Vägledningen bör, liksom f. n., omfatta rådgivning före och efter köp inklusive rådgivning i reklamationsfrågor samt rådgivning i konsumenträttsliga frågor. I takt med att allt fler kommuner inrättar en konsumentverksamhet kommer denna uppgift att minska för hemkonsulenternas del för att i ett framtida skede till största delen upphöra. I ett utbyggt skede av kommunal verksamhet skall således kommunerna svara för denna uppgift i enlighet med 1975 års riksdagsbeslut.

Bland övriga uppgifter för den regionala instansen nämner RKV-utredningen följande. Den regionala instansen skall stödja kommunerna vid uppbyggnaden av den kommunala konsumentverksamheten. Andra uppgifter är att medverka med olika insatser på utbildningsområdet samt samordna de kommunala informationsinsatserna inom länet. Vidare bör den regionala instansen rapportera konsumentproblem till centrala myndigheter samt på uppdrag av konsumentverket bevaka olika produkt- och tjänsteområden och utföra undersökningar av speciella problem. Vid framtagande av bakgrundsmaterial inför diskussioner om riktlinjer har de regionala handläggarna en väsentlig uppgift att fylla.

RKV-utredningen föreslår att den regionala funktionen på konsumentområdet även i fortsättningen skall vara knuten till länsstyrelserna. Hemkonsulenternas sakkunskap i konsumentfrågor skall naturligtvis tas till vara inom länsstyrelsen.

2.6 Försöksverksamheten med fastighetsreklamationer m. m.

Konsumentverket fick redan från början av sin verksamhet ta emot många klagomål som gällde förvärv av samt reparations- och underhållsarbeten på fastigheter. Med anledning därav genomförde verket en probleminventering som redovisades i verkets rapport Småhus – problem i samband med förvärv, reparation och underhåll (Rapport 1975:1). I rapporten konstaterades bl. a. att

det saknades enkla former för lösande av tvister mellan köpare och säljare av småhus. Flera åtgärder föreslogs i syfte att förbättra småhusköparens ställning. En av dessa var att man skulle genomföra en försöksverksamhet med fastighetsreklamationer för att därigenom erhålla erfarenheter som underlag för en eventuell landsomfattande verksamhet i ett senare skede.

I det följande skall vi beskriva hur konsumentverkets försöksverksamhet med fastighetsreklamationer gick till samt redovisa de viktigaste resultaten av den. (En fullständig redovisning av verksamheten finns i konsumentverkets rapport 1977:2–02 Småhus – brister & tvister.) Syftet är att klargöra underlaget för vårt ställningstagande i frågan huruvida det i framtiden bör finnas ett reklamationsförfarande beträffande fast egendom (avsnitt 10.3.1). I samma syfte kommer vi därjämte att redovisa dels en egen undersökning som vi genomfört bl. a. för att få en uppfattning om antalet reklamationer på fastighetsområdet, dels den väntade produktionsutvecklingen på småhusmarknaden.

2.6.1 *Försöksverksamheten med fastighetsreklamationer*

Verksamhetens genomförande

Verksamheten genomfördes under tiden den 1 januari 1975 – den 30 juni 1976, dvs. under ett och ett halvt år. Som försöksområden valdes Gävleborgs och Uppsala län. Dessa län bedömdes genomsnittligt sett vara representativa för landet som helhet när det gäller småhusbyggande.

Försöksverksamheten bedrevs på i huvudsak samma sätt som i ARN. Fastighetsreklamationsnämndens verksamhet skilde sig dock från ARN:s så till vida att man även prövade tvister mellan enskilda konsumenter. Beredning av ärendena samt rådgivning till allmänheten utfördes av personal på konsumentverkets byrå 2 (boende). Även hemkonsulenterna i de två länen bedrev rådgivning som hade anknytning till verksamheten. För föredragning av ärendena i nämnden svarade i huvudsak personal vid ARN. Fastighetsreklamationsnämndens beslut utgjorde liksom ARN:s avgöranden rekommendationer till parterna om hur tvisten enligt nämndens mening borde lösas.

Nämnden bestod av åtta ledamöter samt ordförande. Konsumentsidan representerades av konsumentverket, Hyresgästernas Riksförbund, LO/TCO samt Sveriges Villaägareförbund och producentsidan av Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation, Industrins Byggmaterialgrupp samt Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund. Ordförande vid nämndens sammanträden var alltid en jurist med domarkompetens. Vid så gott som alla sammanträden var de konsulter som utfört besiktningar på uppdrag av nämnden närvarande. Sedan vissa igångsättningssvårigheter övervunnits fattade nämnden i genomsnitt mellan 10 och 15 beslut vid varje sammanträde.

Vid försöksverksamheten tillämpades huvudsakligen samma handläggningsrutiner som i ARN. Detta innebar bl. a. att skriftlig anmälan erfordrades samt att ärendet förbereddes genom skriftväxling mellan parterna. Under skriftväxlingen kunde parterna i flera fall förlikas eller också kunde ärendet avskrivas av andra skäl.

Tabell 2.6.1 Fördelning av reklamationsärenden

Köp av nybyggt småhus	106
Köp av småhus i andra hand	34
Hantverkstjänster	25
Byggnadsmaterial eller husbyggsats	4
Totalt	169

För att nämnden skulle få tillräckligt beslutsunderlag ansågs besiktning vara nödvändig i ungefär hälften av fallen. Besiktningarna utfördes av statens institut för byggnadsforskning, K-konsult och SIFU-enheten vid statens industriverk.

Totalt kostade försöksverksamheten närmare 500 000 kr att genomföra. Av detta belopp utgjorde besiktningskostnaderna ungefär 40 %, dvs. ca 200 000 kr. Varje besiktning kostade i genomsnitt drygt 2 500 kr.

Verksamhetens omfattning

Under försöksperioden kom 169 skriftliga anmälningar in till konsumentverket. Härtill kom ett stort antal muntliga hänvändelser till verket och hemkonsulenterna i de två länen, uppskattningsvis över 500.

Anmälningarna avsåg huvudsakligen fel och brister i samband med förvärv av småhus. Tabell 2.6.1 visar fördelningen av anmälningarna på olika reklamationsgrupper.

De småhus som anmäldes till nämnden var till största delen uppförda i grupphusområden. Av de 140 anmälningar som avsåg småhusförvärv gällde 94 stycken grupphus.

De 106 anmälningar som avsåg förvärv av nybyggt småhus representerade i själva verket avsevärt fler byggnader än vad antalet anmälningar utvisar. Orsaken till detta var att nämnden vid generella fel i grupphusområden endast handlade ett eller ett fåtal ärenden som var representativa för området som helhet.

De 169 anmälningarna representerade sålunda mellan 800 och 1 200 grupphus samt 46 enstyckshus och övriga byggnader. Av anmälningarna beträffande enstyckshus avsåg något mer än hälften andrahandsköp.

Av anmälningarna avsåg 72 statligt belånade och 50 icke statligt belånade hus. I 18 fall saknades uppgift om belåningen.

I tabell 2.6.2 redovisas byggnadsår för de reklamerade fastigheterna.

Tabell 2.6.2 Byggnadsår

Anmälda hus äldre än från 1961	16
Byggda under perioden 1961–1965	4
Byggda under perioden 1966–1969	20
Byggda under perioden 1970–1974	93
Byggda 1975 eller senare	7
Totalt	140

Den dominerande byggnadsperioden var som framgår åren 1970–1974. Ca 70 % av anmälningarna rörande småhus avsåg denna period. Av de ca 800–1 200 grupphus som reklamerades hade mellan 600 och 1 000 hus producerats under åren 1970–1974.

Ca 80 % av de reklamerade grupphusen från åren 1970–1974 var statligt belånade. Denna siffra kan ställas i relation till det totala antalet statligt belånade småhus i de två försökslänen under samma period, som uppgick till 4 495. Man finner då att ungefär vart sjunde statligt belånat småhus som producerats under denna period anmäldes till fastighetsreklamationsnämnden.

Anmälda fel och brister

De fel som anmäldes var av varierande art och omfattning. De 169 anmälningar som inkom till nämnden omfattade 441 reklamationspunkter fördelade enligt tabell 2.6.3.

Av reklamationerna kunde ca 60 % sägas avse fel som påverkade husets goda bestånd eller funktion. Större delen av felen var också av sådan art att åtgärd snarast borde vidtas för att avhjälpa dem. Vad fuktproblemen beträffar var dessa såg gott som uteslutande sådana att de medförde risk för husets goda bestånd. Härigenom påverkades även husets funktion. Fel som gällde sprickbildning eller sättning var ibland av allvarlig art och påverkade byggnadens goda bestånd. Vanligast var dock att dessa fel kunde betraktas som skönhetsfel. Fel som gällde undergolvkonstruktioner och installationer var oftast sådana att de påverkade husets funktion i större eller mindre utsträckning. Detsamma gällde problem med kyla och drag.

Åtgärdskostnader

I de fall det varit möjligt har konsumentverket uppskattat kostnaderna för att avhjälpa de reklamerade felen. Tabell 2.6.4 utgör en sammanställning över åtgärdskostnadernas fördelning.

Tabell 2.6.3 Fördelning av reklamationspunkter

Reklamationspunkt	Antal	%
Fuktskador	122	28
Sprickbildning – sättning	28	6
Kyla – drag	39	9
Undergolvkonstruktioner	40	9
Ytbehandlingar och ytbeklädnader	45	10
Snickeri- och murningsarbeten	62	14
Installationer	53	12
Material	17	4
Övrigt	35	8
Totalt	441	100

Tabell 2.6.4 Uppskattade åtgärdskostnader för avhjälpande av reklamerade fel

Åtgärdskostnad	Antal	%
Åtgärdskostnad mindre än 1 000 kr	36	21
Åtgärdskostnad mellan 1 000 och 5 000 kr	51	30
Åtgärdskostnad mellan 5 000 och 10 000 kr	25	15
Åtgärdskostnad mer än 10 000 kr	18	11
Uppgift saknas – uppskattning ej möjlig	39	23
Totalt	169	100

Den genomsnittliga kostnaden för åtgärdande av de reklamerade felen låg enligt tabellen på mellan 4 000 och 5 000 kr per anmälan (i 1977 års penningvärde). Eftersom anmälningarna totalt omfattade ca 1 000 hus i de två försökslänen kan de totala åtgärdskostnaderna uppskattas till mellan 4 och 5 milj. kr. I de grupphusområden där generella fel förekom låg åtgärdskostnaderna i allmänhet nära genomsnittet.

Nämndens beslut

Av de 169 reklamationer som inkom till nämnden under verksamheten skrevs 38 av under handläggningen. Grunderna för avskrivning framgår av tabell 2.6.5.

Som framgår av tabellen återkallades förhållandevis många ärenden på grund av att parterna kommit till en uppgörelse i godo. Detta stämmer väl med resultatet av en undersökning som utfördes i de två försökslänen under verksamhetens gång. Hemkonsulenterna – som bl. a. biträdde konsumentverket genom att dela ut anmälningsformulär – noterade under en period namn och adress på de personer som erhöll formulär. Antalet utdelade formulär översteg vida antalet reklamationer. En enkät bland dem som erhållit formulär men inte gjort anmälan visade att många hade kommit överens med motparten utan att nämnden behövt ingripa.

De 131 anmälningar som inte återkallades under handläggningen gick till prövning i nämnden. Av tabell 2.6.6 framgår hur nämnden bedömde ansvarsfrågan i dessa ärenden.

Av tabellen följer att av anmälarna fick 33,5 % bifall praktiskt taget helt, 20 % bifall i huvudsak (>50 %), 17,5 % bifall i viss utsträckning (>50 %) samt 29 % avslag.

Tabell 2.6.5 Avskrivningar under handläggningen

Anmälan återkallad sedan parterna kommit överens	18
Ärendet avskrivet av formella skäl	7
Anmälan återkallad på grund av att ärendet skulle prövas vid domstol	3
Anmälan återkallad utan angivande av orsak eller på grund av att anmälaren avstod från att driva ärendet vidare	10
Totalt	38

Tabell 2.6.6 Nämndens beslut – bedömning

Bifall – helt	18
Bifall – endast med undantag för vissa smärre oväsentliga reklamationspunkter	11
Bifall – mer än 50 % av yrkandena	17
Bifall – mindre än 50 % av yrkandena	13
Bifall – endast på vissa smärre punkter	2
Rekommendation att godta motpartens erbjudande – hela reklamationen	9
Rekommendation att godta motpartens erbjudande – mer än 50 % av reklamationen	8
Rekommendation att godta motpartens erbjudande – mindre än 50 % av reklamationen	9
Rekommendation att godta motpartens erbjudande – mer än 50 % av reklamationen – samt i övrigt i huvudsak bifall	5
Avslag	34
Nämnden avstår från yttrande	3
Avslag med reservationer	1
Bifall med reservationer	1
Totalt	131

Ekonomiska konsekvenser av nämndens beslut

Som framgått tidigare var den genomsnittliga åtgärdskostnaden 4 000–5 000 kr per anmälan. Det var dock inte alltid som säljaren rekommenderades att svara för åtgärdskostnaderna. En undersökning av åtgärdskostnadernas fördelning mellan parterna visar att nämnden i sina beslut ansett att anmälarnas motparter borde svara för i genomsnitt ca 75 % av åtgärdskostnaderna för de anmälda felen och bristerna. De åtgärdskostnader som nämnden rekommenderade anmälarnas motparter att betala uppgick därigenom för hela försöksperioden till ca 2,5 milj. kr. Mot den bakgrunden kan man uppskatta de åtgärdskostnader som nämnden vid en riksomfattande verksamhet skulle komma att rekommendera säljarna/entreprenörerna att stå för till ca 20 milj. kr per år.

Tabell 2.6.7 Efterlevnad av nämndens beslut

Motparten har helt följt nämndens rekommendation	61
Motparten har i huvudsak följt nämndens rekommendation	11
Parterna har inte följt nämndens rekommendation men kommit till annan likvärdig uppgörelse	2
Motparten har inte alls eller endast i mycket begränsad omfattning följt nämndens rekommendation	17
Uppgift saknas	2
Totalt	93

Efterlevnaden av nämndens beslut

Under 1976 och första halvåret 1977 undersöktes efterlevnaden av de 93 beslut i vilka nämnden givit anmälaren bifall i åtminstone någon del. Resultatet av undersökningen framgår av tabell 2.6.7.

Efterlevnadsgraden låg som framgår på ca 75 %. De ärenden i vilka motparten inte följde nämndens beslut var av mycket skiftande slag. Ett visst samband synes föreligga mellan efterlevnadsgraden och åtgärdskostnadernas storlek. När åtgärdskostnaderna understeg 10 000 kr följdes inte nämndens rekommendationer i ca 17 % av fallen. Låg åtgärdskostnaderna däremot över 10 000 kr, följdes inte rekommendationerna i ca 36 % av fallen. Enligt konsumentverkets uppfattning var det emellertid också ofta andra orsaker än åtgärdskostnadernas storlek som gjorde att företag inte följde nämndens rekommendationer. Vissa mindre byggnadsföretag som underlät att ge rättelse enligt nämndens rekommendation har av konsumentverket klassificerats som icke seriösa företag.

Slutsatser

Som tidigare framhållits var syftet med försöksverksamheten att söka fastställa om en reklamationsnämndsverksamhet av det slag som bedrivs av ARN skulle fungera också när det gäller fastighetsärenden.

Enligt konsumentverket visar försöksverksamheten att det är angeläget att småhusköpare får tillgång till ett enkelt och billigt förfarande för att få tvister i samband med fastighetsförvärv prövade.

Det har enligt verket visat sig väl genomförbart att pröva fastighetsärenden inom ramen för en reklamationsnämndsverksamhet. Verket framhåller emellertid att en reklamationsnämnd inte synes vara lämpad att pröva tvister mellan enskilda konsumenter.

2.6.2 *Egen undersökning av konsumentkontakterna på fastighetsområdet*

För att försöka utröna omfattningen av fastighetstvister samt vad tvisterna gäller har vi med hjälp av konsumentverket och ARN genomfört en undersökning av konsumentkontakterna på fastighetsområdet.

Undersökningen genomfördes på så sätt att de kommunala konsumentvägledarna och hemkonsulenterna ombads att under fyra veckor våren 1977 dokumentera klagomålen på fastighetsområdet enligt ett visst fomulär. Motsvarande dokumentation gjordes av handläggarna vid ARN och konsumentverkets byrå 2.

Av 129 vidtalade kommunala konsumentvägledare inkom 29 med rapporter. Vidare inkom rapporter från 19 hemkonsulenter. En undersökning av orsakerna till att så många underlät att besvara enkäten gjordes. Som orsak till uteblivna svar angavs i huvudsak den hårda arbetsbelastningen under den aktuella perioden. En i efterhand gjord genomgång av vägledarnas interna statistik visade emellertid att enkätsvaren bör vara representativa för landet som helhet.

I det följande redovisas dels det verkliga antalet problem enligt enkätsva-

Tabell 2.6.8 Kontaktsätt, antal

	Kons. vägl.	Hem-kons.	ARN	KOV	Beräkn. totalt
Telefon	95	50	19	20	591
Besök	17	7	0	1	97
Brev	0	1	11	0	12
Summa	112	58	30	21	700

Tabell 2.6.9 Kontaktsätt, procent

	Kons. vägl.	Hem-kons.	ARN	KOV	Beräkn. totalt
Telefon	85	86	63	95	84
Besök	15	12	0	5	14
Brev	0	2	37	0	2
Summa	100	100	100	100	100

ren, dels en beräkning av det totala antal ärenden som skulle ha registrerats under undersökningsperioden om samtliga kommuner hade haft en konsumentsekreterare som noterat ärenden och om alla hemkonsulenter också hade redovisat fastighetsärenden. Beräkningen baseras på antalet invånare i de kommuner resp. län som svarat i förhållande till totala antalet invånare i landet och redovisar summan av det tänkta antalet ärenden i kommunerna och på länsstyrelserna.

Tabell 2.6.10 Hänvisning av ej uppklarade ärenden, procent

Hänvisning har gjorts till	Från			
	Kons.-vägl.	Hem-kons.	ARN	KOV
KOV	4	9	–	–
ARN	4	3	–	–
Tingsrätt	8	19	44	9
Allmän advokatbyrå	16	17	3	0
Summa (ärenden hänvisade till annan instans)	32	48	47	9
Annan hänvisning (främst till säljaren)	26	19	13	27
Summa (hänvisade ärenden totalt)	58	67	60	36

Antalet konsumentkontakter under perioden uppgick som framgår av tabell 2.6.8 till 221. Detta motsvarar 700 beräknade kontakter i hela landet, vilket i sin tur tyder på att antalet kontakter per år i hela landet i fastighetsfrågor skulle uppgå till omkring 9 000. Det är emellertid uppenbart att denna siffra är mycket osäker. Bl. a. bortses vid en sådan beräkning från eventuella säsongvariationer. Vidare har flera konsumentsekreterare och hemkonsulenter framhållit att om det inrättades en fastighetsreklamationsnämnd, skulle säkerligen ett mycket större antal konsumenter än f. n. vända sig till dem med klagomål rörande fast egendom.

Av tabell 2.6.10 framgår på vilket sätt hänvisning har skett i de fall ärendet inte har klarats upp av det första kontaktorganet.

Resterande andel ärenden, dvs. totalt sett omkring 40 %, är följaktligen sådana som klarats upp. Hänvisning till säljaren – som alltså ägde rum i drygt 20 % av fallen – gjordes när konsumenten inte tidigare varit i kontakt med säljaren. De ärenden som hänvisades till annan instans utgjorde drygt 35 % av alla inkomna ärenden, vilket uppskattningsvis motsvarar något över 3 000 ärenden på ett år i hela landet.

I tabellerna 2.6.11 och 2.6.12 redovisas ärendena efter problemområde och fastighetstyp.

Tabell 2.6.11 Ärendenas fördelning på problemområden, procent

Problemområde	Kons. vägl.	Hem-kons.	ARN	KOV	Beräkn. totalt
Förvärv av fastighet	27	29	13	46	27
Kontraktsenliga reparationer med anledning av förvärvet	22	28	34	18	23
Reparation/underhåll	23	14	27	27	23
Om- eller tillbyggnad	11	12	20	0	11
Inköp av byggmaterial	10	14	3	0	10
Annat	7	3	3	9	6
Summa	100	100	100	100	100

Tabell 2.6.12 Ärendenas fördelning efter fastighetstyp, procent

Fastighetstyp	Kons. vägl.	Hem-kons.	ARN	KOV	Beräkn. totalt
Hyreslägenhet	5	3	0	18	5
Bostadsrätts- eller andelslägenhet	0	0	3	9	0
Småhus	88	83	91	64	87
Fritidshus	5	9	3	0	5
Annat	2	5	3	9	3
Summa	100	100	100	100	100

2.6.3 *Småhusproduktionen i framtiden*

Hur omfattande en framtida reklamationsnämndsverksamhet på fastighetsområdet blir är naturligtvis i viss mån beroende av produktionsutvecklingen på småhusmarknaden. Följande siffror från budgetpropositionen 1978 belyser denna utveckling (prop. 1977/78:100, bilaga 16, s. 123 ff). I tabell 2.6.13 anges först utvecklingen under perioden 1972–1976.

Tabellen visar att småhusproduktionens andel av byggandet har stigit kontinuerligt hittills under 1970-talet. När det gäller den framtida utvecklingen kan viss ledning erhållas från de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för åren 1977–1981. I tabell 2.6.14 redovisas det bostadsbyggande som kommunerna efter bedömning av bostadsbyggnadsbehov och resurser har ansett behövligt och – med hänsyn till bl. a. marktillgång och förberedelseläge – möjligt att påbörja.

Under programperioden minskar således det årligen planerade påbörjandet från 72 000 första året till 58 700 sista programåret. Det planerade påbörjandet har enligt de senaste programomgångarna legat på ungefär samma nivå eller i genomsnitt 66 000 lägenheter per år.

För programperiodens tre första år, 1977–1979, finns en mera detaljerad projektredovisning som inte helt överensstämmer med de uppgifter som redovisas i kommunernas bostadsbyggnadsprogram. Av denna mera detaljerade projektredovisning framgår att det planeras 79 000 lägenheter i flerfamiljshus och 131 000 lägenheter i småhus, varav 68 200 planeras som gruppbyggen och 62 800 som styckebyggen. Andelen småhus planeras i genomsnitt bli 62 %, vilket är en minskning med 3 procentenheter jämfört med föregående programomgång.

Tabell 2.6.13 Antal färdigställda lägenheter 1972–1976

År	Totalt	I småhus	Andelen lägenheter i småhus (%)	I flerfamiljshus
1972	104 046	37 135	36	66 911
1973	97 484	43 752	45	53 732
1974	85 311	46 542	55	38 769
1975	74 499	47 057	63	27 442
1976	55 812	40 141	72	15 671

Tabell 2.6.14 Antal påbörjade lägenheter enligt kommunernas program 1977–1981

	1977	1978	1979	1980	1981	1977–1981
Stor-Stockholm	11 500	12 800	12 600	10 400	8 700	56 000
Stor-Göteborg	4 800	4 000	4 000	4 400	4 300	21 500
Stor-Malmö	3 600	4 100	3 700	3 100	3 600	18 100
Summa storstadsområden	19 900	20 900	20 300	17 900	16 600	95 600
Övriga kommuner	52 100	50 800	47 200	44 300	42 100	236 500
Samtliga kommuner	72 000	71 700	67 500	62 200	58 700	332 100

2.7 Domstolsförfarandet m. m.

2.7.1 *Tvistemålsförfarandet i allmänhet*

Förmögenhetsrättsliga tvister handläggs av allmän underrätt, dvs. tingsrätt. Tingsrättens domar kan överklagas i hovrätt. Mot hovrättens dom kan talan fullföljas i högsta domstolen (HD). För att HD skall pröva målet måste domstolen först ha lämnat prövningstillstånd. I princip skall HD endast pröva mål som har prejudikatintresse.

I förmögenhetsrättsliga tvistemål är huvudregeln att tingsrätt är domför med tre lagfarna domare. I stor utsträckning är tingsrätten emellertid domför med bara en lagfaren domare. Bestämmelserna om domförhet med ensamdomare hänger samman med reglerna om uppdelning av förfarandet i förberedelse och huvudförhandling. Tvistemål kan i viss utsträckning avgöras redan under förberedelsen. Tingsrätten är då domför med en domare. Detsamma gäller vid all annan handläggning som inte sker vid huvudförhandling eller syn. När huvudförhandling hålls i omedelbar anslutning till ett förberedelsesammanträde eller inom viss kortare tid efter detta, är tingsrätten likaså domför med en lagfaren domare.

Förfarandet enligt rättegångsbalken (RB) grundar sig på principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration.

Muntlighetsprincipen innebär att parterna skall framföra allt som de vill åberopa i målet muntligen inför rätten. Vidare innebär principen att domen skall grunda sig direkt på vad parterna framför utan någon förmedling av protokollet. Muntlighetsprincipen gäller i och för sig i alla instanser. Numera är emellertid undantagen i överrätt betydande. Omedelbarhetsprincipen hänger samman med muntlighetsprincipen. Den innebär att det material som domen skall grundas på måste läggas fram direkt vid huvudförhandlingen. Omedelbarhetsprincipen får i viss utsträckning sättas åsido. Koncentrationsprincipen slutligen innebär att ett mål skall om möjligt slutföras vid en enda sammanhängande förhandling.

Den som vill föra talan vid domstol skall till rätten ge in en skriftlig ansökan om stämning på motparten. I stämningsansökningen skall käranden bl. a. ange sina yrkanden och vad han vill anföra till stöd för sin talan samt uppge vilken bevisning han vill åberopa. Uppfyller stämningsansökningen inte föreskrivna krav och rättas den inte, kan den avvisas. I annat fall utfärdar rätten stämning på svaranden. Utfärdas stämning, skall förberedelse i målet äga rum. Förberedelsen syftar till att få målet så väl förberett att det vid den följande huvudförhandlingen kan slutbehandlas i ett sammanhang.

Förberedelsen kan vara muntlig eller skriftlig. Muntlig förberedelse är det vanliga. Parterna kallas i så fall till sammanträde vid domstolen. De skall inställa sig personligen vid förberedelsen, om det kan antas att denna främjas därigenom. I annat fall kan part företrädas av ombud. I förmögenhetsrättsliga mål brukar domstolarna ofta överlåta åt parterna att bestämma om de skall närvara personligen vid förberedelsen eller låta sig företrädas av ombud.

Under förberedelsen skall parternas ståndpunkter preciseras och bevisningen anges. Rätten är ansvarig för att målet blir väl förberett från processuell synpunkt och skall verka för att parterna anger allt som de vill åberopa i målet. Ordföranden skall genom frågor till parterna försöka klara ut

otydligheter eller ofullständigheter i parternas framställningar.

Förmögenhetsrättliga tvister är i allmänhet dispositiva, dvs. hinder föreligger inte för parterna att träffa förlikning. I alla mål gäller att rätten inte får döma över något som parterna inte har yrkat. I dispositiva mål gäller dessutom att domen inte får grunda sig på någon omständighet som inte part har åberopat till grund för sin talan. Det är i princip också parterna själva som avgör vilken bevisning som skall införas i målet.

Ett mål behöver inte gå till huvudförhandling. I betydande utsträckning slutbehandlas mål redan vid förberedelsen. En stor del av dessa fall är sådana där parterna förliks. Rätten bör i dispositiva mål försöka förlika parterna, om det bedöms lämpligt. Förlikningen kan stadfästas av rätten.

Slutbehandlas inte målet under förberedelsen, sker det i stället vid huvudförhandling. Huvudförhandling i förenklad form kan i vissa fall hållas i direkt anslutning till förberedelsen eller inom viss kortare tid därefter. Vid huvudförhandling i förenklad form anses allt som har förekommit vid det sammanträde då den muntliga förberedelsen avslutades ha förekommit också vid huvudförhandlingen utan att det då behöver upprepas.

Vid huvudförhandling som inte äger rum i förenklad form måste alla yrkanden, invändningar och omständigheter som parterna åberopar redovisas på nytt för domstolen. Vid huvudförhandlingen skall parterna infinna sig personligen, om deras närvaro inte kan antas sakna betydelse. Huvudförhandlingen följer ett visst schema. Först fixeras tvistefrågan genom att käranden framställer sitt yrkande och svaranden anger om han medger eller bestrider det. Därefter följer sakframställningen. Käranden redogör för vilka omständigheter han åberopar till stöd för sin ståndpunkt varefter svaranden får yttra sig över vad käranden har anfört. Efter sakframställningen förebringas bevisningen. Sedan bevisningen har tagits upp får parterna tillfälle att slutföra sin talan.

Sedan målet har slutbehandlats och överläggning hållits meddelar rätten dom. Domen skall bl. a. innehålla fullföljdshänvisning, dvs. upplysning om vad den part har att göra som vill föra talan mot domen. RB innehåller detaljerade regler som syftar till att domen skall meddelas så skyndsamt som möjligt.

Om domen inte överklagas utan vinner laga kraft, äger den därefter rättskraft. Därmed menas att den fråga som har avgjorts genom domen inte kan prövas i någon ny rättegång. Domen är exigibel, dvs. den kan verkställas i sista hand med hjälp av exekutiv myndighet. I vissa fall kan domen verkställas genast efter det att den har meddelats, dvs. utan att den har vunnit laga kraft.

I fråga om rättegångskostnader gäller som princip i dispositiva tvistemål att den part som förlorar målet skall ersätta motparten hans kostnader. Vinner parterna i olika delar av målet, påverkas kostnadsfördelningen av detta. Särskilda bestämmelser finns för de fall att målet avskrivs efter återkallelse, att talan avvisas eller att parterna förliks. Vid sidan av de ordinära fördelningsreglerna finns regler om ersättningsskyldighet då part genom försumlighet har orsakat extra kostnader.

Ersättning för rättegångskostnad skall enligt RB motsvara partens kostnader för att förbereda och utföra talan samt för biträde i den mån kostnaderna varit skäligen påkallade. Vidare skall ersättning utgå för partens

eget arbete och den arbetsinkomst part gått miste om i anledning av rättegången. Inkassokostnad räknas i viss utsträckning som rättegångskostnad.

Part som är missnöjd med utgången i målet kan fullfölja talan i hovrätten genom att vädja mot domen. Storleken av tvisteföremålets värde saknar betydelse för möjligheten att få avgörandet underkastat hovrättens prövning. I hovrätten kan målet handläggas vid huvudförhandling på samma sätt som vid tingsrätten. Stora möjligheter finns emellertid för hovrätten att avgöra målet på handlingarna.

Möjligheterna att få hovrättens dom omprövad är starkt begränsade. För att HD skall pröva målet i sak förutsätts att HD har lämnat prövningstillstånd. Prövningstillstånd får meddelas, om det bedöms vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av HD. Även i några få andra fall som är av extraordinär natur kan prövningstillstånd meddelas.

Rättegångsförfarandet vid allmän domstol är f. n. föremål för översyn av en särskild utredning, rättegångsutredningen (Ju 1977:06). I utredningens direktiv sägs att förfarandet enligt RB har visat sig vara förenat med vissa olägenheter. Bl. a. leder rättegången i tvistemål ofta till höga rättegångskostnader. Vidare drar processen ofta alltför mycket ut på tiden. Enligt direktiven bör utredningen överväga åtgärder för att göra domstolsförfarandet mera flexibelt samt såvitt möjligt snabbare och billigare utan att befogade rättssäkerhetskrav sätts åt sidan. Utredningen bör över huvud taget sträva efter en ordning som innebär att rättsväsendets resurser utnyttjas på bästa sätt. Förfarandet bör även i framtiden vara konstruerat med grundsatserna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration som riktmärken. Dessa grundläggande principer måste emellertid vägas samman med de krav som processekonomi, praktiska hänsyn och hushållning med rättsväsendets resurser kräver, anförs det i direktiven.

2.7.2 *Förfarandet i mål om lagsökning och betalningsföreläggande*

Förfarandet i mål om lagsökning och betalningsföreläggande är skriftligt. Vid handläggning av sådant mål är rätten domför med en domare. Denne brukar vanligen vara en tingsnotarie.

Den som har en förfallen fordran som grundar sig på skuldebrev eller annat skriftligt fordringsbevis kan lagsöka gäldenären hos rätten. Tas ansökningen upp, förelägger rätten gäldenären att svara inom viss tid. Svarar inte gäldenären sedan delgivning skett, skall rätten avgöra målet på handlingarna. Svarar gäldenären, kan ytterligare skriftväxling ske. Inkommer gäldenären med invändningar, skall antingen målet hänskjutas som tvistigt till rättegång eller betalningsskyldighet åläggas gäldenären beroende på vilka invändningar gäldenären gjort. I fråga om kostnad i lagsökningsmål gäller RB:s bestämmelser. Frågan om vad som är ersättningsgill kostnad regleras dock i en särskild kungörelse. I denna anges också det högsta belopp med vilket ersättning normalt kan utgå. Hänskjuts målet till rättegång, skall frågan om ersättning för kostnad i målet prövas i rättegången.

För att få ut en penningfordran som inte grundar sig på skriftligt fordringsbevis och inte avser skadestånd kan en borgenär utverka betalningsföreläggande hos rätten. Tas ansökan om betalningsföreläggande upp,

förelägger rätten gäldenären att inom viss tid anmäla om han vill bestrida ansökningen. Gör han inte det, tecknar rätten på det ena exemplaret av ansökningen bevis att den har lämnats obestridd och att utmätning för fordringen och kostnaderna i målet omedelbart får ske. Har gäldenären bestritt ansökningen, skall målet hänskjutas till rättegång, om borgenären yrkar det. Även när det gäller mål om betalningsföreläggande finns särskilda bestämmelser om ersättningsgilla kostnader och kostnadernas storlek.

Mål som hänskjuts till rättegång får omedelbart sättas ut till huvudförhandling, om förberedelse inte behövs. Talan i mål som hänskjutits till rättegång skall anses väckt när lagsökningsinlagan eller ansökningen om betalningsföreläggande inkom till rätten.

Har borgenärs talan bifallits i lagsökningsmål eller har i mål om betalningsföreläggande bevis meddelats att utmätning får ske, kan gäldenären söka återvinning hos rätten inom viss tid. Målet upptas i så fall till fortsatt handläggning.

I en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds Ju 1977:5) Summarisk process har föreslagits att de nuvarande processformerna lagsökning och betalningsföreläggande samt handräckning enligt 191 och 192 §§ utsökningslagen skall ersättas av en enhetlig summarisk process, lagsökning, som skall äga rum vid allmän domstol. Förslaget har remissbehandlats och övervägs f. n. inom justitiedepartementet.

2.7.3 *Rättegången i tvistemål om mindre värden*

Bakgrund

Som ett led i strävandena att förbättra konsumenternas ställning började man inom justitiedepartementet i slutet på 1960-talet att överväga behovet av att införa ett förenklat rättegångsförfarande i konsumenttvister. I en diskussionspromemoria i ämnet (Ds Ju 1971:9) redovisades en undersökning beträffande frekvensen vid domstolarna av dispositiva tvistemål om mindre värden. Antalet anhängiggjorda tvistemål under år 1969 utgjorde enligt undersökningen omkring 50 000. Därav beräknades omkring 20 % vara dispositiva mål av förmögenhetsrättslig karaktär. I drygt hälften av dessa mål eller något mer än 5 000 mål understeg tvisteföremålets värde 3 000 kr. När det gällde förhållandet mellan tvisteföremålets värde och rättegångskostnaderna visade undersökningen att rättegångskostnaderna översteg tvisteföremålets värde i närmare en tredjedel av de mål inom 3 000-kronorsgränsen som ledde till en prövning i sak.

På grundval av promemorian anordnade departementet i juni 1971 sammanträden med företrädare för fackliga organisationer, näringslivsorganisationer och ARN samt ett antal domare, advokater och universitetslärare. Vidare utfördes en närmare undersökning i fråga om beskaffenheten av mål angående mindre värden vid vissa domstolar. Resultatet av utredningsarbetet redovisades i en ny departementspromemoria (Ds Ju 1972:6).

I prop. 1973:83 framlade regeringen förslag till lag om rättegången i tvistemål om mindre värden m. m. Förslagen antogs av riksdagen (JuU 1973:36, rskr 319). Den nya lagen, den s. k. småmålslagen, trädde i kraft den 1 juli 1974 (SFS 1974:8).

Det utredningsarbete som hade föregått lagen hade visat att endast en mycket liten del av det verkliga antalet småtvister gick till domstolsprövning. Orsaken härtill antogs i första hand vara de höga kostnader som oftast var förenade men en rättegång vid allmän domstol. Även andra orsaker angavs. Förfarandet ansågs sålunda vara ganska tidskrävande, i synnerhet om målet fördes genom flera instanser. Ytterligare framhölls att förfarandet var omständligt och formaliserat, vilket bl. a. ledde till att parterna i regel hade svårt att föra sin talan utan hjälp av juridiskt biträde.

Mot bakgrund av de påtalade bristerna konstaterades i förarbetena till småmålslagen att tvistemålsförfarandet enligt RB inte erbjöd någon lämplig ordning för lösande av mindre tvister. Samtidigt underströks vikten av att en ändamålsenlig ordning för att pröva och avgöra tvister verkligen stod till den enskildes förfogande. Det framhölls att förutsättningarna för den enskilde att uppnå sin rätt i hög grad var beroende av att en reell möjlighet till rättslig prövning stod till buds. Framför allt förbättrades därigenom förutsättningarna för parterna att själva komma fram till en från saklig synpunkt tillfredsställande uppgörelse.

Varken den då nyligen genomförda rättshjälpsreformen eller rättsskyddsförsäkringen ansågs innebära någon fullständig lösning av problemet med de mindre förmögenhetsrättsliga tvisterna. Under utredningsarbetet övervägdes först om inte andra alternativ än domstolsförfarandet stod till buds för slitande av sådana tvister. Vad som därvid i första hand var på tal var förfarandet inför reklamationsnämnd. Det diskuterades särskilt om det verkligen behövdes ett förenklat domstolsförfarande vid sidan av ARN:s verksamhet. Det framhölls att ARN visat sig tillhandahålla en snabb, billig och sakkunnig prövning av konsumenttvister samtidigt som nämnden genom sin förankring hos såväl konsument- som näringsidkarintressena utgjorde ett värdefullt konsumentpolitiskt organ. I propositionen påpekades emellertid att det bara var konsumenter som kunde påkalla prövning hos nämnden, att nämndens beslut inte kunde genomdrivas tvångsvis samt att det skriftliga förfarandet inte tillät vittnesbevisning. Vidare skulle en lösning inom ramen för ARN:s verksamhet endast lösa de problem som rörde konsumenttvister. Med hänsyn bl. a. till de angivna omständigheterna ansågs det att ARN inte kunde ersätta ett domstolsförfarande. Resultatet av övervägandena blev att man stannade för att införa ett särskilt förfarande för att lösa tvister om mindre värden. Förfarandet skulle förläggas till de allmänna domstolarna.

En grundläggande målsättning för ett förenklat rättegångsförfarande var att bringa ner kostnaderna utan att befogade rättssäkerhetskrav eftersattes. Med hänsyn till att behovet av biträde i särskilt hög grad leder till höga rättegångskostnader borde förfarandet utformas så att parterna kunde föra sin talan utan biträdeshjälp.

Fastän reklamationsnämndsförfarandet inte ansågs kunna förändras på ett sådant sätt att behovet av ett förenklat förfarande i mindre tvister därigenom blev tillgodosett, framhölls i propositionen att verksamheten vid ARN alltjämt borde ses som ett värdefullt komplement till domstolsförfarandet. Det var därför angeläget att en samordning skedde så att båda förfarandena utnyttjades på ett ändamålsenligt sätt.

Tillämpningsområdet

Småmålslagen tillämpas endast på rättegången i tvistemål vari förlikning om saken är tillåten. Mål som innehåller såväl dispositiva som indispositiva frågor faller utanför lagens tillämpningsområde. Vidare är det en förutsättning för lagens tillämpning att värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger ett halvt basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för oktober månad under närmast föregående år. Under år 1978 är genom denna anknytning värdegränsen 5 900 kr. Eftersom tvisteföremålets värde uppenbart skall understiga värdegränsen blir småmålslagen inte tillämplig om det visar sig omöjligt att värdera tvisteföremålet eller om det är tveksamt huruvida värdet är lägre än ett halvt basbelopp. Värdeberäkningen skall avse tidpunkten för talans väckande. Vid bedömningen av värdet skall hänsyn inte tas till yrkade rättegångskostnader.

Om part gör sannolikt att bakomliggande tvist rör ett högre värde eller att utgången i målet är av synnerlig betydelse för bedömningen av andra föreliggande rättsförhållanden, skall lagen inte tillämpas. Å andra sidan skall lagen i två fall tillämpas även om värdet av vad som yrkas är högre än ett halvt basbelopp (2 §). Det ena fallet är att tvisten huvudsakligen rör fråga varöver ARN avgett yttrande. Det andra fallet är att parterna kommit överens om att lagen skall tillämpas och rätten finner det lämpligt.

Beträffande kopplingen mellan småmålslagens tillämpning och yttrande från reklamationsnämnden kan följande anföras. En utgångspunkt när småmålslagen kom till var att konsumenttvisterna skulle omfattas av det förenklade förfarandet. Ett reformbehov ansågs dock föreligga också beträffande andra tvister som rörde mindre värden. Om värdegränsen bestämdes till ett halvt basbelopp, antog man att huvuddelen av konsumenttvisterna skulle komma att omfattas av den nya lagen. Det ansågs emellertid att om näringsidkaren i något fall inte frivilligt följde ARN:s rekommendation, så borde konsumenten kunna anlita det förenklade förfarandet för att utverka ett verkställbart avgörande även om tvisten rörde ett högre värde. En sådan ordning skulle medföra dels att vinnande part i det enskilda fallet lättare kunde komma till sin rätt och dels att respekten för nämndens rekommendationer ökade. Den omständigheten att reklamationsnämnden tagit upp och prövat tvisten ansågs innebära att utredningsmässiga eller rättsliga komplikationer inte förelåg. Trots att värdet kunde vara relativt stort torde tvisten därför vara väl ägnad att handläggas enligt det förenklade förfarandet (se prop. 1973:87 s. 64 och 140).

Det förenklade förfarandet skall inte tillämpas beträffande mål som handläggs i särskild sammansättning, t. ex. mål rörande hyres- eller arrendetvist. Avtal om att framtida tvist skall hänskjutas till skiljemän får inte göras gällande om tvisten är en konsumenttvist och tvisteföremålets värde understiger ett halvt basbelopp (3 a § lagen (1929:145) om skiljemän, ändrad senast 1977:453).

Förfarandet

Förfarandet är utformat så att parterna skall kunna föra sin talan utan hjälp av juridiskt biträde. Rätten tilldelas därför en betydligt mera aktiv roll än i det

ordinära förfarandet när det gäller att bistå parterna på olika sätt. Domstolen skall således hjälpa allmänheten med allmänna råd och upplysningar om olika möjligheter att få tvister prövade vid domstol eller reklamationsorgan. Vidare skall domstolen ge anvisningar om vad en rättssökande har att iaktta för att ta till vara sin rätt i det konkreta fallet. Domstolen skall sålunda vid behov lämna rättssökanden upplysningar om hur en ansökan om stämning eller yttrande över sådan ansökan bör avfattas och om förfarandet i övrigt i rättegången. Vid varje tingsrätt skall finnas befattningshavare som har till uppgift att ombesörja den nu berörda rådgivningen.

Förs tvisten till domstol, skall rätten vägleda parterna vid talans utförande samt se till att tvistefrågorna blir klarlagda och målet utrett. Därvid anses domstolen kunna både efterforska omständigheter som kan vara av betydelse i målet och framhålla nödvändigheten av viss bevisning. Rättens materiella processledning är således betydligt mera aktiv än vad som normalt är fallet enligt RB.

Beträffande rättens förlikningsverksamhet gäller som huvudregel att rätten skall försöka förlika parterna om inte särskilda skäl föranleder annat. Domstolen skall därvid – i motsats till vad som uttalas i motiven till RB – vara oförhindrad att lägga fram konkreta förlikningsförslag.

Rätten skall vid all handläggning i det förenklade förfarandet bestå av ensamdomare. En sådan ordning har ansetts befrämja snabbheten i förfarandet och motverka onödigt höga rättegångskostnader. Vidare skapar den förutsättningar för en ändamålsenlig förlikningsverksamhet.

Rättegången inleds liksom den ordinära processen genom att käranden hos tingsrätten skriftligen ansöker om stämning på motparten. Stämningsansökningen skall innehålla uppgift om vad som yrkas samt de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet. Sökanden skall också lämna uppgift om de bevis som åberopas. För att underlätta för sökanden att åstadkomma en användbar stämningsansökan tillhandahålls särskilda formulär. Dessa tillhandahålls inte bara vid tingsrätterna utan också hos t. ex. allmänna och enskilda advokatbyråer. Är stämningsansökan bristfällig, kan rätten skriftligen eller muntligen bistå parten med att avhjälpa bristerna.

Som huvudregel gäller att talan skall väckas vid domstolen i den ort där svaranden har sitt hemvist. Även i övrigt gäller RB:s forumregler. Småmålslagen har emellertid dessutom en särskild forumbestämmelse. I konsumenttvister gäller nämligen att näringsidkaren får sökas vid tingsrätten i den ort där konsumenten har sitt hemvist (11 §). Syftet med bestämmelsen är att underlätta för konsumenten att föra sin talan genom att besvär och kostnader minskar (prop. s. 158).

Föreligger en godtagbar stämningsansökan, föreläggs svaranden att yttra sig över ansökningen. Yttrandet får göras skriftligen eller muntligen. Muntligt yttrande skall upptecknas genom rättens försorg.

Målet skall beredas för avgörande vid sammanträde eller genom skriftlig handläggning. Rätten bestämmer efter omständigheterna i vilken mån handläggningen skall vara muntlig eller skriftlig. Huvudregeln är att förfarandet skall vara muntligt och att målet skall avgöras efter sammanträde. Domstolen har emellertid frihet att utforma förfarandet efter vad som är mest ändamålsenligt i varje särskilt fall. Så kan t. ex. övergång ske från muntligt till skriftlig förfarande.

Domstolen har tillagts befogenhet att på statsverkets bekostnad utse sakkunnig för att avge utlåtande i målet. I konsumenttvister gäller dessutom den regeln att rätten skall inhämta yttrande från ARN, om det är till gagn för utredningen (7 §). Syftet bakom den sistnämnda bestämmelsen är inte i första hand att nämndens medverkan skall tillföra rätten teknisk sakkunskap utan att nämndens konsumentpolitiska bedömningar skall slå igenom i de konsumenttvister som behandlas inom det förenklade förfarandet. Nämndens yttrande bör i regel inhämtas när det gäller att avgöra om en vara eller tjänst är av den beskaffenhet som konsumenten har rätt att kräva (prop. s. 146 f).

Vid sammanträde skall parterna redogöra för sina ståndpunkter och bevisningen upptas. Målet skall om möjligt slutbehandlas vid ett sammanträde. Endast om synnerliga skäl föreligger får flera än två sammanträden hållas. Någon regel om fortsatt eller ny förhandling har inte uppställts i lagen. Rätten får från fall till fall avgöra om man vid det andra sammanträdet kan fortsätta förhandlingen eller om målet då bör tas om från början.

När målet är berett skall rätten avgöra det utan dröjsmål. Domen skall grundas på vad som förekommit vid sammanträde och vad handlingarna i målet innehåller. Mål kan avgöras i sak på enbart skriftligt material. Liksom enligt RB kan tredskodom meddelas mot part som uteblir från sammanträde. Nyligen har emellertid införts möjligheter att i vissa fall meddela tredskodom även vid underlåtelse att svara skriftligen (prop. 1977/78:67, JuU 15, rskr 106, SFS 1977:1144).

Beträffande rättegångskostnaderna i det förenklade förfarandet gäller RB:s huvudregel, nämligen att tappande part skall vara skyldig att ersätta motparten hans rättegångskostnader. I syfte att nedbringa kostnaderna har emellertid omfattningen av ersättningsgilla kostnader begränsats. Den viktigaste begränsningen är därvid att kostnad för biträde inte ersätts utom såvitt gäller rådgivningskostnad enligt rättshjälpslagen (f. n. 90 kr). Övriga ersättningsgilla kostnadsposter är rättegångsavgifter, inställelsekostnad, kostnad för vittnesbevisning, inkassokostnad och kostnad för översättning. Dessa kostnadsposter är maximerade eller taxereglerade genom skilda förordningar. Begränsningen såvitt gäller kostnad för biträde innebär inget förbud mot att anlita biträde. Vill part anlita biträde står det honom fritt men kostnaden kan inte tas ut av motparten. Under vissa omständigheter kan part få ett behov av rättsligt biträde tillgodosett inom ramen för den allmänna rättshjälpen. Enligt 19 § rättshjälpslagen får dock i angelägenhet som kan komma att prövas i det förenklade förfarandet biträde förordnas endast om särskilda skäl föreligger med hänsyn till den rättssökandes personliga förhållanden eller sakens beskaffenhet.

Tingsrättens avgörande får överprövas av hovrätten endast i vissa särskilt angivna fall efter prövningstillstånd av hovrätten. Prövningstillstånd kan meddelas exempelvis när prejudikatfråga föreligger, när den rättstillämpning som ligger till grund för domen är klart oriktig eller när det förekommer anledning till ändring av tingsrättens domslut. När frågan om prövningstillstånd skall avgöras består hovrätten av två ledamöter. Prövningstillstånd får vägras endast om båda ledamöterna är ense därom.

Handläggningen i hovrätt sedan prövningstillstånd meddelats är i princip skriftlig. I övrigt gäller RB:s bestämmelser för rättegången i hovrätt.

Prövning i HD kan ske enligt vanliga regler.

Vi vill i det här sammanhanget erinra om att det är en viktig uppgift för rättegångsutredningen att studera erfarenheterna från tillämpningen av småmålslagen. Utredningen skall bl. a. undersöka i vad mån lagen på någon eller några punkter kan behöva jämkas samt om det förenklade förfarandet kan användas också beträffande andra kategorier av tvistemål. De praktiska erfarenheterna av småmålslagen skall vidare enligt direktiven ligga till grund för en undersökning av om domstolarnas resurser för konfliktlösning tas till vara på bästa sätt med nuvarande system. Samordningen med sådan verksamhet som bedrivs av ARN skall också övervägas.

Småmålslagens tillämpning

Småmålslagen trädde som framgått tidigare i kraft den 1 juli 1974. Redan under våren 1974 uppdrog justitiedepartementet åt domstolsväsendets organisationsnämnd (DON) att följa upp de tvistemål i vilka det förenklade förfarandet tillämpades. Som underlag för uppföljningen lämnade tingsrätterna fortlöpande uppgifter om avgjorda småmål på ett särskilt formulär. En bearbetning av de inkomna uppgifterna gjordes hos statistiska centralbyrån. Undersökningen pågick under tiden den 1 juli 1974 – den 31 december 1976. Fr. o. m. den 1 juli 1975 var domstolsverket huvudman för undersökningen.

I det följande redovisas vissa siffror från statistikundersökningen. Vi har begränsat denna redovisning till uppgifter avseende åren 1975 och 1976.

Antalet till tingsrätt inkomna småmål åren 1975 och 1976 uppgick till 7 611 resp. 8 082. Detta motsvarar 13 resp. 15 % av samtliga inkomna tvistemål. Samtidigt avgjordes 6 397 resp. 8 114 småmål. Antalet ordinära tvistemål minskade under år 1975 med 16 700 jämfört med år 1974. Av dessa hänförde sig dock 8 730 till en väntad nedgång av antalet mål rörande gemensam ansökan om äktenskapsskillnad. Antalet ordinära tvistemål minskade också mellan åren 1975 och 1976, närmare bestämt med 4 548.

Bl. a. på grund av att vissa uppgifter har sorterats bort omfattar den redovisade statistiken inte alla småmål som har avgjorts. För åren 1975 och 1976 omfattas 5 408 resp. 6 588 avgöranden.

I drygt en tredjedel (38 resp. 35 %) av målen har talan väckts genom stämningsansökan. Någon uppgift om hur återstoden av målen anhängiggjorts finns inte. Förmodligen har det stora flertalet anhängiggjorts genom ansökan om betalningsföreläggande som efter bestridande hänskjutits till rättegång. Av målen utgjorde 1 297 resp. 1 793 (24 resp. 27 %) konsumenttvister, dvs. tvister mellan näringsidkare och konsument rörande vara eller tjänst som tillhandahållits för huvudsakligen enskilt bruk. I tre fjärdedelar av konsumenttvisterna (74 resp. 78 %) har dock talan inte väckts av konsumenten utan av näringsidkaren. Detta innebär att 342 resp. 386 konsumenter väckt talan vid domstol enligt det förenklade förfarandet. I de fall där konsumenten anhängiggjort tvisten har möjligheten att väcka talan vid eget hemvistforum utnyttjats i knappt hälften av fallen (45 resp. 49 %).

Av småmålen avsåg 26 resp. 24 % köp av lös egendom, 13 resp. 14 % arbetsbeting/tjänsteavtal och 10 resp. 11 % skadestånd som inte grundas på avtal. Det framgår inte av undersökningsmaterialet vad den återstående

Tabell 2.7.1 Antal mål vilka avsåg konsumenttvist resp. övriga mål fördelade efter saken

Saken avsåg	Konsumenttvister				Övriga mål			
	Antal		%		Antal		%	
	1975	1976	1975	1976	1975	1976	1975	1976
Köp av lös egendom	637	781	49	44	790	808	19	17
Arbetsbeting/tjänsteavtal	245	380	19	21	467	566	11	12
Utomobligatoriskt skadestånd	33	35	3	2	537	693	13	14
Annat	382	597	29	33	2 317	2 728	57	57
Summa	1 297	1 793	100	100	4 111	4 795	100	100

hälften av målen avsåg. I tabell 2.7.1 redovisas hur konsumenttvisterna förhöll sig till övriga mål när det gällde saken.

Beträffande tvisteföremålets värde visar undersökningen att värdet i mer än två tredjedelar av småmålen låg under 2 000 kr. (tabell 2.7.2). I närmare 30 % av målen översteg tvisteföremålets värde inte 500 kr. Förhållandet gäller både 1975 och 1976. Medianvärdet ligger strax över 1 000 kr under båda åren. Som framgår har värdegränsen överskridits i endast 10 resp. 18 fall. Anledningen till att småmålslagen blivit tillämplig i dessa fall framgår av tabell 2.7.3.

Tabell 2.7.2 Antal mål fördelade efter tvisteföremålets värde

Tvisteföremålets värde (kr)	1975		1976	
	Antal	%	Antal	%
– 100	341	6	437	7
101– 250	473	9	577	9
251– 500	746	14	879	13
501–1 000	1 091	20	1 227	19
1 001–2 000	1 288	24	1 455	22
2 001–1/2 basbelopp[a]	1 395	26	1 848	28
Kan ej anges men var högst 1/2 basbelopp	64	1	147	2
Över 1/2 basbelopp	10	0	18	0
Summa	5 408	100	6 588	100

[a] 4 250 resp. 4 850 kr

Tabell 2.7.3 Antal mål vilka – trots att värdegränsen överskridits – har handlagts enligt småmålslagen fördelade efter orsak till detta

Anledning till att småmålslagen tillämpats	1975	1976
Utlåtande från ARN har åberopats	2	7
Parternas överenskommelse	5	10
Uppgift saknas	3	1
Summa	10	18

Tabell 2.7.4 Antal mål vilka avsåg konsumenttvist resp. övriga mål fördelade efter tvisteföremålets värde

Tvisteföremålets värde (kr)	Konsumenttvister				Övriga mål			
	Antal		%		Antal		%	
	1975	1976	1975	1976	1975	1976	1975	1976
– 100	68	124	5	7	273	313	7	7
101– 250	118	166	9	9	355	411	9	9
251– 500	201	253	15	14	545	626	13	13
501–1 000	267	328	21	18	824	899	20	19
1 001–2 000	307	389	24	22	981	1 066	24	22
2 001–1/2 basbelopp[a]	323	495	25	28	1 072	1 353	26	28
Kan ej anges men var högst 1/2 basbelopp	10	28	1	2	54	119	1	2
Över 1/2 basbelopp	3	10	0	0	7	8	0	0
Summa	1 297	1 793	100	100	4 111	4 795	100	100

[a] 4 250 resp. 4 850 kr

I tabell 2.7.4 redovisas förhållandet i värdehänseende mellan konsumenttvister och övriga småmål. Som framgår föreligger inte några nämnvärda skillnader mellan de båda typerna av mål.

Av undersökningen framgår att ombud eller biträde förekom i drygt 60 % av målen, därav i 48 resp. 47 % enbart för käranden, i 5 resp. 6 % endast för svaranden och i 8 resp. 9 % av målen för båda parterna. Det bör emellertid noteras att det många gånger är bolag eller annan juridisk person som har uppträtt som part. Hur stor denna grupp har varit kan dock inte utläsas ur undersökningen.

Allmän rättshjälp förekom i 5 resp. 3 % av de undersökta målen. Rättshjälp var något ovanligare i konsumenttvister än i övriga mål.

Mer än hälften av målen (51 resp. 53 %) avgjordes utan sammanträde. Nästan samtliga övriga mål (45 resp. 44 %) avgjordes efter ett enda sammanträde. I endast 4 % av målen förekom fler än ett enda sammanträde. I tabell 2.7.5 redovisas förhållandet mellan konsumenttvister och övriga mål när det gäller antalet hållna sammanträden. Som framgår är sammanträden något vanligare i konsumenttvisterna än i övriga småmål.

Tabell 2.7.5 Antal mål vilka avsåg konsumenttvist resp. övriga mål fördelade efter antal sammanträden

Antal sammanträden	Konsumenttvister				Övriga mål			
	Antal		%		Antal		%	
	1975	1976	1975	1976	1975	1976	1975	1976
0	630	899	49	50	2 150	2 572	52	54
1	614	821	47	46	1 804	2 057	44	43
2	49	70	4	4	151	162	4	3
Fler än 2	4	3	0	0	6	4	0	0
Summa	1 297	1 793	100	100	4 111	4 795	100	100

Muntlig bevisning förekom i endast 7 resp. 6 % av målen. Någon påtaglig skillnad mellan konsumenttvister och övriga mål på denna punkt förelåg inte.

Antalet småmål där utlåtande från ARN var bifogat stämningsansökningen uppgick till 70 resp. 80, vilket motsvarar drygt 1 % av alla avgjorda småmål. Om man begränsar sig till konsumenttvisterna uppgick andelen mål vari utlåtande bifogades till ca 4 %. Antalet fall där domstolen inhämtade yttrande från ARN uppgick till 8 år 1975 och 21 år 1976 (0,1 resp. 0,3 %).[1] I 8 resp. 17 fall rörde det sig om konsumenttvist, vilket innebär att yttrande inhämtades i mindre än 1 % av alla konsumenttvister.

Vad gäller avgörandenas art framgår av tabell 2.7.6 att drygt hälften av de undersökta småmålen avslutades genom avskrivningsbeslut.

Någon nämnvärd skillnad mellan konsumenttvisterna och övriga mål när det gäller avgörandets art kan inte iakttas. Det framgår inte av undersökningen vad anledningen till avskrivningsbesluten har varit.

I tabellerna 2.7.7 och 2.7.8 redovisas storleken av parternas rättegångskostnadsyrkanden. Som framgår av tabellerna var yrkande om kostnadsersättning betydligt vanligare på kärandesidan än på svarandesidan. Över huvud taget var dock anspråken på kostnadsersättning låga.

[1] Enligt konsumentverkets statistik avgav ARN år 1975 yttrande i 14 fall (jfr avsnitt 2.2.5).

Tabell 2.7.6 Antal mål fördelade efter avgörandets art

Avgörandets art	1975		1976	
	Antal	%	Antal	%
Beslut om avvisning	54	1	59	1
Beslut om avskrivning	3 062	57	3 644	55
Tredskodom	622	11	717	11
Dom	1 670	31	2 168	33
Summa	5 408	100	6 588	100

Tabell 2.7.7 Antal mål fördelade efter kärandens yrkade ersättning för rättegångskostnader

Yrkad ersättning (kr)	1975		1976	
	Antal	%	Antal	%
0	680	30	969	34
1– 100	614	27	643	22
101– 250	715	31	982	34
251– 500	204	9	215	7
501–1 000	43	2	47	2
1 001–2 000	30	1	22	1
2 001–1/2 basbelopp[a]	5	0	7	0
Över 1/2 basbelopp	1	0	0	0
Summa	2 292	100	2 885	100

[a] 4 250 resp. 4 850 kr

Tabell 2.7.8 Antal mål fördelade efter svarandens yrkade ersättning för rättegångskostnader

Yrkad ersättning (kr)	1975		1976	
	Antal	%	Antal	%
0	2 097	91	2 659	92
1– 100	106	5	129	5
101– 250	42	2	52	2
251– 500	20	1	27	1
501–1 000	11	1	10	0
1 001–2 000	10	0	6	0
2 001–1/2 basbelopp[a]	6	0	1	0
Över 1/2 basbelopp	0	0	1	0
Summa	2 292	100	2 885	100

[a] 4 250 resp. 4 850 kr

Vad beträffar konsumenttvisterna framgår av undersökningsmaterialet att näringsidkare såsom kärande i sådana tvister genomsnittligt sett hade något högre kostnadsyrkande än övriga kärande. Kostnadsyrkandena på svarandesidan var i stort sett desamma i konsumenttvister och i övriga mål vare sig konsumenten eller näringsidkaren varit svarandepart.

2.7.4 *En jämförelse mellan ARN:s och domstolarnas rättstillämpning*

Eftersom ARN och domstolarna i stor utsträckning prövar samma slags frågor har vi ansett det vara av intresse att studera hur nämndens och domstolarnas avgöranden förhåller sig till varandra. En undersökning av detta förhållande kan bl. a. ge en antydan om ARN:s rättsskapande funktion.

Genom att undersöka fall som prövats i både domstol och reklamationsnämnd kan man vidare skaffa sig en bild av på vilket sätt ett reklamationsnämndsutlåtande påverkar konsumentens möjligheter att erhålla slutlig rättelse.

Vi har därför undersökt de mål som avgjorts av de allmänna domstolarna under åren 1975 och 1976 och som också varit föremål för prövning vid ARN. Undersökningsmaterialet har framtagits med hjälp av domstolsverkets tidigare redovisade statistikundersökning.

Enligt statistikundersökningen har 182 småmål som avgjorts under åren 1975 och 1976 också prövats av ARN. Denna siffra kan emellertid med säkerhet sägas vara för låg. Till ARN har nämligen inkommit avskrifter av domar och slutliga beslut i ytterligare ett antal mål där ARN avgett yttrande (jfr 5 § tillämpningskungörelsen till småmålslagen). Det förefaller således som om domstolsverkets statistikundersökning på grund av underlåten rapportering från domstolarnas sida grundar sig på ett för litet material. Vi har emellertid av praktiska skäl tvingats begränsa vår undersökning till det material som går att få fram med hjälp av statistikundersökningen.

Av undersökningsmaterialets 182 mål visade sig 13 mål vara felrapporterade. I dessa mål förelåg nämligen inget yttrande från ARN. Undersökningen kom således att avse 169 mål. Domstolarnas dom eller slutliga beslut samt ARN:s yttrande infordrades och granskades. Resultatet av undersökningen redovisas i det följande.

Tabell 2.7.9 visar att nära hälften (48 %) av de mål vari ARN yttrat sig har avskrivits efter återkallelse. Undersökningsmaterialet ger vid handen att återkallelse av talan i 58 fall berott på att parterna förlikts. Tredskodom har meddelats i 20 % av målen. Således har 68 % av fallen avslutats vid domstol utan att ha blivit prövade i sak.

I tabell 2.7.10 ställs domstolarnas avgöranden i förhållande till om ARN:s yttrande varit positivt eller negativt för konsumenten. Att ett avgörande varit positivt innebär i detta sammanhang att konsumenten åtminstone till någon del fått rättelse i enlighet med sitt yrkande. Negativa yttranden är följaktligen sådana där konsumentens talan helt ogillats. I tabellen skiljs mellan domar som i sak överensstämmer resp. icke överensstämmer med ARN:s yttrande. Det bortses vidare från de fall där ARN avböjt att yttra sig i ärendet. Dessa fall uppgår till 13, varför antalet undersökta fall utgör 156.

Tabell 2.7.9 Domstolarnas avgöranden i mål vari ARN avgett utlåtande

Typ av avgörande	Antal
Avskrivning efter återkallelse	82
Tredskodom	33
Dom	54
Totalt	169

Tabell 2.7.10 Domstolarnas avgörande i förhållande till ARN:s utlåtande

Typ av avgörande	ARN:s utlåtande		
	Positivt	Negativt	Summa
Avskrivning efter återkallelse	65	12	77
Tredskodom	32	1	33
Dom lika med ARN:s utlåtande	23	12	35
Dom ej lika med ARN:s utlåtande	8	3	11
Totalt	128	28	156

Av tabellen framgår att i 84 % av de mål som avskrivits efter återkallelse har det förelegat ett för konsumenten positivt nämndutlåtande. Orsaken till återkallelsen torde ha varit att konsumenten har träffat frivillig uppgörelse med näringsidkaren. Om konsumenten härvid har erhållit rättelse helt i enlighet med nämndens rekommendation, framgår inte av undersökningen. Uppgörelsen synes i vart fall ha varit sådan att konsumenten ansett sig kunna återkalla sin talan.

I tredskodomsfallen har nämndens yttrande varit positivt i alla fall utom ett. Här framgår av undersökningsmaterialet att konsumenten varit kärande i samtliga fall.

Av de 46 domar som meddelades under perioden överensstämde 35 (76 %) med ARN:s utlåtande. I återstående 11 fall rådde således bristande överensstämmelse mellan nämndens och domstolens avgörande. I åtta av dessa fall var ARN:s utlåtande positivt för konsumenten medan domstolen helt ogillade konsumentens talan. I tre fall var nämndens beslut negativt för konsumenten men domstolens dom positiv.

Vad först gäller de åtta fall där domstolen ogillat konsumentens talan berodde detta i fem fall på att målet gällde en bevisfråga och att konsumenten inte ansågs ha styrkt sina krav. I tre av dessa bevisfall åberopade näringsidkaren vittnen vid tingsrätten medan den annorlunda utgången i de övriga två fallen berodde på att tingsrätten ställde högre krav på konsumenten när det gällde att styrka sina krav än vad ARN hade gjort. Här kan också tilläggas att i tre av de fem bevisfallen underlät näringsidkaren att höra av sig till ARN varför nämndens beslut grundades enbart på konsumentens uppgifter. I återstående tre fall där domstolen ogillat konsumentens talan åberopade näringsidkaren i två fall ny omständighet vid tingsrätten som direkt påverkade målets utgång. I ett fall slutligen hade tingsrätten inhämtat sakkunnigutlåtande, vilket innehöll helt andra slutsatser än dem ARN dragit vid sin besiktning av varan.

Av intresse från rättstillämpningssynpunkt är de tre fall vari ARN:s utlåtande varit negativt för konsumenten men tingsrätten bifallit konsumentens talan. Samtliga dessa tre fall gällde rättsfrågor.

Det första fallet rörde frågan om den som beställt en tjänst är skyldig att betala för åtgärder som utan hans hörande vidtagits utöver dem som överenskommits vid beställningen. ARN svarade i princip nekande på den frågan men ansåg ändå att konsumenten med hänsyn till omständigheterna i

detta fall skäligen borde anses betalningsskyldig för hela det arbete näringsidkaren utfört. Tingsrätten var av motsatt uppfattning. Sedan hovrätten vägrat prövningstillstånd ändrade högsta domstolen detta beslut med motiveringen att det var av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövades av hovrätten. Hovrättens dom har ännu inte meddelats.

I det andra fallet yrkade en resenär ersättning för bl. a. väntetid på flygplats med anledning av försening. Det var upplyst att resenären aldrig fullföljt resan på grund av att han avhysts från flygplatsen genom beslut av luftfartsverket. ARN ansåg att ersättning inte borde utgå eftersom det inte var researrangören som hindrat resenären att resa. Tingsrätten däremot utdömde viss ersättning och åberopade att resenären, innan avtalet blivit omöjligt att fullfölja, väntat på avresa under avsevärd tid.

Det sista av de tre fallen gällde tolkning av begreppet "genast" i 5 § andra stycket konsumentköplagen. På grund av fel i godset hade säljaren erbjudit sig att byta ut den sålda varan (en fåtölj). Efter två månaders väntan härpå hävde köparen köpet. ARN uttalade att, även om den tid av cirka två månader som det tagit för näringsidkaren att åstadkomma rättelse fick anses tangera gränsen för vad som kunde tolereras inom ramen för bestämmelserna i 5 § konsumentköplagen, tillräckliga skäl inte hade förelegat att häva köpet. Tingsrätten ansåg däremot uppenbart att en väntetid på drygt två månader inte kunde anses inrymd under uttrycket "genast".

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att ARN:s och domstolarnas avgöranden i sak överensstämde i tre fjärdedelar av de undersökta fallen. Av de elva fall där nämnd och domstol hade olika uppfattning om hur tvisten borde lösas var det åtta fall där domstolsavgörandet gick emot konsumenten. Med hänsyn till att fem av dessa fall rörde bevisfrågor synes resultatet inte överraskande. Inte i något av de åtta fallen berodde skillnaden i avgöranden på att ARN intagit en alltför "konsumentvänlig" attityd.

3 Talerätt på konsumentområdet

3.1 Nuvarande läge

Enligt gällande ordning har företrädare för det allmänna endast undantagsvis rätt att ingripa i civilrättsliga förhållanden genom att föra talan till förmån för enskild part.

Till undantagen hör åklagares rätt att föra talan om äktenskapsskillnad i fall av tvegifte m. m. (11 kap. 5 § tredje stycket giftermålsbalken) och barnavårdsnämndens talerätt om fastställande av faderskap enligt 3 kap. föräldrabalken. Dessa undantag avser mål där förlikning om saken inte är tillåten (indispositiva mål).

I fråga om mål där parterna kan förlikas (dispositiva mål) kan som exempel på fall då företrädare för det allmänna har talerätt till förmån för enskild part nämnas att åklagare, om enskilt anspråk grundas på brott som hör under allmänt åtal, i princip är skyldig att på målsägandens begäran förbereda och utföra även dennes talan (22 kap. 2 § rättegångsbalken).

I vissa fall kan även enskild juridisk person ha talerätt som rör annans rättsställning. Som exempel kan nämnas facklig organisations talerätt i arbetstvister (4 kap. 5 § lagen (1974:371) om arbetstvister). Det finns inte någon motsvarighet till sådan talerätt på konsumentområdet.

Vad gäller just konsumentområdet kan framhållas att den danske forbrugerombudsmanden har viss möjlighet att bringa en tvist inför allmän domstol på begäran av konsumenten. Forbrugerombudsmandens befattning med saken inskränker sig dock till att han författar och inger stämningsansökan. Också enligt den nyligen antagna konsumentskyddslagstiftningen i Finland kan konsumentombudsmannen biträda enskilda konsumenter i tvister mellan dem och näringsidkare vid allmän domstol. En närmare redogörelse för förhållandena i bl. a. Danmark och Finland återfinns i avsnitt 4.

3.2 Reformkrav

Under senare tid har i olika sammanhang förts fram önskemål om reformer på processrättens område för att få fram prejudikat eller andra tolkningsbesked.

Svenska bankföreningen har i skrivelse den 15 januari 1973 till justitiedepartementet satt i fråga om inte någon form av lagförklaringsinstitut borde inrättas varigenom de högsta dömande instanserna skulle lämna auktorita-

tiva besked i särskilt beydelsefulla rättsfrågor. Bankföreningens framställning har tillstyrkts av bl. a. Sveriges industriförbund och Sveriges advokatsamfund.

Med anledning av riksdagens JO-utrednings betänkande (SOU 1975:23) JO-ämbetet – uppgifter och organisation, har vidare frågan väckts om inte JO borde ha möjlighet att hos de högsta dömande instanserna föra talan om fastställelse av viss tolkning av gällande bestämmelser (se motion 1975:2179). Som förebild för ett sådant system har nämnts den prejudikatbildning som sker i regeringsrätten när besvär anförs över riksskatteverkets förhandsbesked i skattefrågor. Under remissbehandlingen av betänkandet fick tanken på en prejudikatbildning i extraordinär väg starkt stöd. Konstitutionsutskottet uttalade emellertid att frågan krävde ingående utredningar och överväganden som inte kunde göras i det sammanhanget, varför tanken på att ge JO rätt att begära tolkningsbesked avstyrktes (KU 1975/76:22 s. 50, rskr 27).

Beträffande frågan om prejudikatbrist i svensk rätt kan också hänvisas till uttalanden av domstolskommittén i betänkandet Skiljedomstol (SOU 1972:22 s. 58) samt Bernitz i Svensk Juristtidning 1976 s. 90 f.

Till de reformer på processrättens område som har diskuterats under senare år hör också frågan om möjlighet för ett konsumentorgan att föra enskilds talan inför allmän domstol. Det främsta syftet med en sådan ordning skulle vara att få fram vägledande avgöranden i principiella spörsmål på konsumentområdet. I det följande lämnas en närmare redogörelse för vad som förevarit i frågan om talerätt för konsumentorgan.

3.2.1 *Generalklausulutredningen*

I sitt betänkande (SOU 1974:83) Generalklausul i förmögenhetsrätten framhöll generalklausulutredningen att förslaget till ny generalklausul på civilrättens område innebar att de allmänna domstolarna fick viktiga uppgifter i fråga om konsumentskydd och rättsutveckling. För att en reform av detta slag skulle få tillräcklig genomslagskraft var det enligt utredningen nödvändigt att den stöddes av institutionella faktorer.

Utredningen uttalade att det från konsumentsynpunkt var viktigt att den som ansåg att ett avtalsvillkor var otillbörligt hade möjlighet att snabbt och utan större kostnad eller ekonomisk risk få saken rättsligt prövad. Även med beaktande av reglerna om förenklat rättegångsförfarande, ARN:s verksamhet m. m. befarade utredningen att de ekonomiska riskerna kunde medföra att enskild part drog sig för att föra process, särskilt till högre instans. Utredningen pekade härvid på möjligheten att ge särskilda organ som har att ta till vara konsumentintressen, t. ex. konsumentverket eller KO, befogenhet att ta upp den enskildes talan inför domstol. Utredningen ifrågasatte om inte i många fall den bästa garantin för att en principfråga kom under kvalificerad bedömning inför högre instans var att ansvaret för processföringen vilade på organ som företrädde konsument- resp. näringsidkarintressen. Hithörande frågor var emellertid enligt utredningen av sådan art att de lämpligen borde behandlas i ett vidare konsumentpolitiskt sammanhang.

Generalklausulutredningen framhöll också att domstolarnas tillämpning av den föreslagna generalklausulen inte fick ses enbart från synpunkten att enskilda fall skulle bli lösta på ett tillfredsställande sätt. Väl så viktig var den

vägledande funktionen. Domstolsavgörandena borde såvitt möjligt ges en principiell prägel, så att de kunde bidra till typbildning och till uppdragande av riktlinjer för framtiden. Det var enligt utredningen också av vikt att avgörandena blev kända, så att de kunde utöva en prejudicerande eller åtminstone upplysande verkan.

3.2.2 *Remissinstanserna*

Flera remissinstanser tog upp den av generalklausulutredningen berörda frågan om något organ som företräder konsumentintressen borde beredas möjlighet att föra enskildas talan inför domstol.

Konsumenttjänstutredningen konstaterade att antalet konsumentmål i de allmänna domstolarna var påfallande litet. Den utbyggda rätttshjälpen och tillkomsten av småmålslagen syntes inte ha medfört någon förändring i detta avseende. Särskilt begränsat var antalet konsumentmål i högre instans, framför allt i högsta domstolen. Rättspraxis var enligt utredningen oerhört mager i fråga om s. k. konsumenttjänster som utfördes i mycket stor utsträckning och där rättsläget många gånger kunde vara tveksamt. Frågan om det borde införas en möjlighet för ett särskilt organ att företräda konsumenten var enligt konsumenttjänstutredningen mycket väsentlig från konsumentskyddssynpunkt. Enligt utredningen berörde frågan dock inte bara den föreslagna generalklausulen utan hela det system av civilrättslig konsumentskyddslagstiftning som hade införts eller förbereddes. Detta stora lagstiftningskomplex riskerade att snabbt stelna och i vissa fall t. o. m. stanna på papperet, om förfördelade konsumenter inte förmådde föra sin sak till rättslig prövning och rättspraxis förblev obetydlig. Utredningen erinrade om att någon prejudikatbildning ännu inte hade kommit till stånd i fråga om hemförsäljningslagen, trots att dess räckvidd tedde sig osäker i ett flertal betydelsefulla hänseenden.

Konsumenttjänstutredningen menade att den svenska rättsordningen präglades av en betydande stelhet när det gällde formerna för att handlägga fall där många enskilda personer mot samma svarande ville framföra yrkanden som grundades på likartade omständigheter. Utredningen framhöll att svensk rätt saknade ett system för kollektivtalan som var jämförligt med det amerikanska class action-systemet. Det fanns anledning att överväga om inte vår rättegångsordning behövde kompletteras i detta hänseende. Frågan bedömdes dock av utredningen vara ett komplicerat spörsmål med räckvidd långt utöver de egentliga konsumentskyddsfrågorna.

När det gällde att garantera den konsumentskyddande civillagstiftningens genomslagskraft talade enligt konsumenttjänstutredningens mening starka skäl till förmån för förslaget att ge ett särskilt organ befogenhet att föra konsumenternas talan i allmän domstol. Det organ som närmast torde komma i fråga var enligt utrredningen utan tvivel KO. De mål som borde kunna tas upp i denna ordning syntes i första hand vara sådana som rörde principfrågor. Men det kunde finnas skäl att ge KO motsvarande befogenhet också i andra mål, t. ex. sådana som rörde betydande ekonomiska värden för ett kollektiv av konsumenter eller mål om produktskador som hade drabbat många konsumenter på ett likartat sätt. Ett närmare ställningstagande till hithörande frågor måste enligt konsumenttjänstutredningen föregås av

särskild utredning. Man fick då pröva bl. a. om KO skulle föra fastställelsetalan eller fullgörelsetalan på en grupp av namngivna konsumenters vägnar eller om båda vägarna borde stå öppna för KO.

Även *konsumentverket* pekade på nackdelarna med att domstolarna inte hade anlitats i någon större utsträckning för att lösa konsumenttvister. I sin egen verksamhet hade konsumentverket upplevt det som en påtaglig brist att verket inte hade kunnat föra tvister till domstol som ombud för konsumenterna. Av ekonomiska och andra skäl hade konsumenterna ofta begränsade möjligheter att själva ta till vara sina rättsliga intressen. Konsumentverket instämde i utredningens uttalanden om möjligheterna att ge konsumentmyndighet befogenhet att föra konsumenternas talan inför allmän domstol. Enligt verkets mening förelåg det skäl att överväga en sådan möjlighet, särskilt när saken rörde ett stort antal konsumenter eller en fråga var av principiell betydelse.

Hemförsäljningskommittén ansåg likaså att det skulle vara av stort värde om ett allmänt organ gavs befogenhet att föra talan vid domstol i sådana fall när den enskilde av något skäl inte själv ville driva sin sak. Frågan borde enligt kommitténs mening bli föremål för särskild utredning. Kommittén påpekade att den hade kommit i beröring med problemet i sitt arbete, bl. a. till följd av att domstolspraxis på hemförsäljningsområdet var i det närmaste obefintlig. Orsaken till detta var enligt kommittén att den enskilde ofta godtog en förlikning eller fann sig i en underrättsdom i stället för att riskera ökade kostnader genom ett fortsatt processande.

KO förklarade sig dela generalklausulutredningens uppfattning om betydelsen av auktoritativa domstolsavgöranden på det konsumenträttsliga fältet. I likhet med utredningen hyste KO farhågor när det gällde möjligheten att få fram sådana domstolsavgöranden, såvida det inte lades på en företrädare för det allmänna att ta till vara konsumentkollektivets intresse. Erfarenheten visade, framhöll KO, att enskilda människor var obenägna att själva inleda process inför domstol. KO fick motta en mängd framställningar och förfrågningar från allmänheten där man begärde att KO skulle ta sig an enskilda tvister på konsumentområdet och om det behövdes föra den enskildes talan inför rätta. Konsumenterna hade svårt att förstå att KO efter anmälan av en enskild konsument kunde driva igenom förbud för näringsidkare att använda en viss marknadsföringsmetod eller ett visst avtalsvillkor men inte kunde lämna bistånd med att ta till vara konsumentens rätt i det konkreta fallet när det gällde samma metod eller villkor.

Frågan om befogenhet för KO att i konsumentkollektivets intresse föra principiellt viktiga civilrättsliga tvistefrågor till domstol borde enligt KO:s mening utredas närmare. Vägledande civilrättsliga domstolsavgöranden behövdes inte bara beträffande marknadsförings- och avtalsvillkorslagarna och den föreslagna generalklausulen utan också beträffande exempelvis hemförsäljningslagen och konsumentköplagen. KO:s medverkan i processer syntes böra begränsas till kvalificerade rättsfrågor av betydelse för ett större antal konsumenter. Ibland kunde det bli fråga om att följa upp ett avgörande i marknadsdomstolen med en civil talan. Det borde emellertid inte krävas att en fråga hade varit föremål för marknadsdomstolens prövning för att KO skulle kunna föra talan i allmän domstol. Det syntes böra ankomma på KO att välja ut de mål i vilka KO-ämbetet engagerade sig. Om möjligheten att föra

talan begränsades till fall som var av större principiellt intresse, borde de resurser som statsmakterna behövde ställa till förfogande i sammanhanget kunna hållas inom helt rimliga gränser. KO:s organisation skulle behöva förstärkas endast obetydligt.

KO pekade på olika möjligheter att förverkliga det angivna önskemålet. En metod var att KO fick möjlighet att väcka fristående fastställelsetalan för att få en viss tolkningsfråga löst. En annan möjlighet var det system med s. k. class actions som tillämpades i vissa delstater i USA. Lämpligast syntes dock vara att välja metoder som nära anslöt till gällande svensk processrätt. Förutsättning för talan torde sålunda böra vara antingen att en eller flera konsumenter lämnade vanlig rättegångsfullmakt till KO eller att en eller flera konsumenter överlät sina anspråk gentemot en viss näringsidkare till KO.

Föreningen researrangörernas tekniska samarbetsorganisation (RTS) var kritisk mot förslaget att KO eller annat konsumentorgan skulle få befogenhet att föra konsumentens talan. Om KO gavs de processuella befogenheter som han begärde i sitt remissyttrande, skulle den främsta effekten bli att KO själv skulle komma att fungera som på en gång part och domare. För flertalet näringsidkare skulle hotet om att behöva underkasta sig en kostsam och tidsödande process mot en motpart med KO:s obegränsade resurser i tid och pengar och med KO:s inställning att saken helst skall drivas till högsta domstolen vara tillfyllest för att säljaren skulle vara beredd att underkasta sig den av KO dikterade lösningen. Förhållandena skulle bli snarlika dem som nu existerar på avtalsvillkorslagens område där KO under hot om att eljest gå till marknadsdomstolen förmår flertalet näringsidkare att acceptera de förslag till uppgörelse som KO föreslår. På avtalsvillkorslagens område kunde en sådan ordning accepteras, men den tedde sig djupt otillfredsställande som ett sätt att lösa civila tvister, särskilt om KO själv skulle avgöra när hotet om process skulle tillgripas.

Mot bakgrund av utredningens uttalande att näringsidkare som använde ett villkor i strid med marknadsdomstolens förbud i princip kunde räkna med att överträdelse av förbudet också medförde civilrättsliga påföljder, syntes enligt RTS konsumenternas behov av prejudikat i principfrågor som rörde tillämpningen av generalklausulen vara mycket ringa. Själva förbudsbeslutet skulle komma att sätta ett effektivt stopp för att även andra än den som förbudet direkt avsåg använde sig av ett förbjudet villkor. Att detta stopp var effektivt framgick av att det såvitt RTS kände till inte hade förekommit några sådana överträdelser. Skulle de förekomma, gav ARN:s verksamhet i kombination med rättegångsförfarande i tvistemål om mindre värden konsumenten ett enkelt, effektivt, icke kostnadskrävande och i stort sett riskfritt sätt att förmå en sådan näringsidkare att dra de civilrättsliga konsekvenserna av sitt handlande. Vidare var KO inte alls hänvisad till passivitet i en sådan situation, eftersom han hade möjlighet att hos marknadsdomstolen utverka interimistiskt förbud mot fortsatt användning av det oskäliga villkoret.

Ordföranden i ARN inkom med särskilt yttrande i frågan. Mot bakgrund av ARN:s verksamhet var det enligt hans uppfattning överdrivet att befara att de ekonomiska riskerna i någon större utsträckning avhöll konsumenter från att göra sin rätt gällande. Om tanken med att KO skulle föra enskilda konsumenters talan inför domstol enbart var att få fram prejudikat, fick man

inte glömma att det för att få upp målet i högre instans också krävdes att vederbörande näringsidkare var beredd att ta på sig den ekonomiska risken och obehaget med en process mot KO. De dittillsvarande erfarenheterna av KO:s verksamhet gav vid handen att de flesta ärendena avgjorts på "åklagarstadiet" och att det ofta varit svårt att få fram prejudikat i marknadsdomstolen. I enskilda tvister som skulle behandlas i flera domstolsinstanser torde det bli än svårare.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* syntes utredningen vilja åstadkomma att underinstanserna fick större betydelse för prejudikatbildningen. Samfundet påpekade att utredningen inte närmare hade diskuterat frågor om svårigheten att uppnå enhetlig praxis hos flera dömande enheter och värdet av bredast möjliga bas för prejudikatbildningen. Betydelsen av hithörande frågor gick enligt samfundet långt utanför det område som direkt aktualiserades av utredningens förslag. Samfundet förklarade sig dock dela utredningens uppfattning att publicitetsfrågorna hade betydande vikt i dessa sammanhang och ansåg att den alltmer utbredda s. k. prejudikattorkan liksom underinstansernas ställning i prejudikathänseende förtjänade uppmärksamhet. Enligt samfundets mening borde emellertid dessa frågor utredas i särskild ordning.

3.2.3 *Ny generalklausul i avtalslagen*

Den nya generalklausulen i avtalslagen trädde i kraft den 1 juli 1976 (prop. 1975/76:81, LU 21, rskr 238). I propositionen framhöll föredragande statsrådet det önskvärda i att domstolarna vid tillämpningen av generalklausulen så långt möjligt gav sina avgöranden en principiell prägel. Härigenom ökades stadgan i praxis och de enskilda fick större möjligheter att förutse hur ett visst avtal skulle komma att bedömas. I propositionen underströks också betydelsen av att domstolsavgörandena blev kända. Det kunde finnas skäl, framhölls det, att publicera inte bara de högsta instansernas domar utan också underrättsavgöranden, trots att dessa som regel saknade egentligt prejudikatvärde. Särskilt viktigt var enligt propositionen att sådana avgöranden som hade intresse för en större allmänhet, t. ex. avgöranden rörande transaktioner som regelmässigt förekommer i det dagliga livet, publicerades på ett sådant sätt att de fick allmän spridning.

I propositionen framhölls också vikten av att den som anser att ett avtalsvillkor är oskäligt har tillräckliga möjligheter att framställa invändningar och få rättelse till stånd. Härvid pekades på att införandet av det förenklade rättegångsförfarandet i tvistemål om mindre värden hade medfört att det hade blivit lättare för konsumenter att gå till domstol. Möjligheten att få konsumenttvister prövade av ARN framhölls också såsom betydelsefull i detta sammanhang.

Enligt propositionen borde man överväga att införa en möjlighet för någon myndighet att föra talan i konsumenttvister inför allmän domstol. Det framhölls att, även om den enskildes möjligheter att själv ta till vara sina intressen inför domstol hade förbättrats under senare år, det fortfarande kunde förekomma att privatpersoner av ekonomiska eller andra skäl drog sig för att föra process. Enligt föredragande statsrådet var det emellertid inte bara behovet av att ge enskilda personer bistånd med utförande av sin talan som

gjorde det påkallat att införa en befogenhet för ett allmänt organ att föra talan i konsumenttvister. Sådant bistånd kunde erhållas även inom ramen för rättshjälpssystemet. Minst lika viktigt var, framhölls det, att skapa förutsättningar för att frågor av principiellt intresse fördes fram till ett auktoritativt avgörande.

Frågan om befogenhet för ett allmänt organ att föra talan vid allmän domstol i konsumenttvister kunde emellertid enligt föredragande statsrådet inte lösas slutligt i samband med behandlingen av generalklausulutredningens betänkande. Bl. a. måste vissa processrättsliga problem utredas närmare.

3.3 Direktiven

I våra direktiv anför föredragande statsrådet att han efter viss utredning inom justitiedepartementet hade kommit fram till att frågan om talerätt för något allmänt organ i konsumenttvister borde tas upp i samband med översynen av reklamationsförfarandet i konsumenttvister.

Enligt direktiven skall vi närmare överväga om inte KO bör kunna föra enskild konsuments talan i tvistemål inför allmän domstol. Vi skall främst undersöka om en sådan talerätt skulle kunna användas för att få fram vägledande domstolsavgöranden i principiellt viktiga frågor och i frågor som av annan orsak är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt, exempelvis därför att ett större antal konsumenter berörs. Det framhålls emellertid också att talerätten skulle kunna fylla en funktion i de fall då näringsidkare inte vill rätta sig efter ett reklamationsnämndsbeslut i en fråga av mera allmänt intresse.

Vid våra överväganden om hur en talerätt bör utformas bör vi enligt direktiven i första hand eftersträva en reform som på ett naturligt sätt smälter in i vår nuvarande rättegångsordning.

3.4 Reformvägar

Till sitt yttrande över generalklausulutredningens betänkande fogade KO en promemoria som på KO:s uppdrag hade utarbetats av biträdande professorn Per Henrik Lindblom. Promemorian har titeln Processuella aspekter på skilda sätt att ge konsumentombudsmannen möjlighet att föra talan i konsumenttvister. Den är – som titeln anger – inriktad just på en talerätt för KO. Vad som sägs i promemorian torde emellertid äga motsvarande giltighet även på talerätt för annat allmänt organ.

I promemorian diskuterar Lindblom bl. a. tänkbara sätt att ge KO möjlighet att föra talan i konsumenttvister. Här skall lämnas en kortfattad redogörelse för promemorians innehåll i den delen.

En tänkbar metod att ge KO möjlighet att föra talan i konsumenttvister är att införa en *fristående rätt för KO att föra fullgörelse- eller fastställelsetalan* i sådana mål. Med fristående rätt menas då att KO ges möjlighet att ingripa utan stöd av viljeförklaring från enskild konsument. En taleform av detta slag framstår dock som främmande för svensk rättstradition eftersom staten

skulle komma att agera i typiskt privaträttsliga förhållanden helt utan uppmaning eller uppdrag från något av subjekten i rättsförhållandet. I stället för en möjlighet att gripa in i konkreta rättsförhållanden kan KO ges rätt att föra en abstrakt talan utan anknytning till visst rättsförhållande. Enligt Lindblom synes det dock tveksamt om det föreligger tillräckliga skäl att införa en så extrem taleform. Vidare skulle en abstrakt talerätt innebära stora svårigheter när det gäller att lösa frågan om lämplig partsställning på svarandesidan. Också när det gäller domens rättskraft skulle vissa problem komma att uppstå.

Med hänsyn till de nackdelar som är förenade med en fristående talerätt anser Lindblom att denna inte erbjuder en godtagbar lösning. I stället bör den valda taleformen anknyta till ett konkret rättsförhållande och bygga på en viljeförklaring av något slag från konsumentens sida.

Den kanske mest närliggande lösningen skulle enligt Lindblom vara att konsumenten utfärdar en rättegångsfullmakt enligt 12 kap. rättegångsbalken för KO. Denna metod – *fullmaktsmetoden* – är förenad med åtskilliga fördelar. Den innebär att konsumenten kvarstår som part i målet. Metoden är enkel och kräver inte nödvändigtvis några lagändringar. Lindblom förordar dock att vissa rättegångskostnadsfrågor regleras. Fullmaktsmetoden är emellertid inte utan brister. En nackdel med metoden är att konsumenten, som förfogar över processen, kan avbryta den och på så sätt förhindra ett avgörande i en fråga av principiellt intresse. En rättegångsfullmakt kan nämligen inte göras oåterkallelig och konsumenten kan begränsa KO:s behörighet eller motsätta sig rättegångshandling som KO önskar företa. Risken för att säljaren skall kunna förmå konsumenten att dra sig ur processen är inte obetydlig.

Överlåtelsemetoden innebär att KO genom att överta konsumentens anspråk inträder som part i processen. Inte heller denna metod torde förutsätta några lagändringar. Genom att använda denna metod skulle man kunna undvika att konsumenten såsom vid fullmaktsmetoden kan avbryta processen till men för prejudikatbildningen. Eftersom KO står som part kan domstolen inte ålägga konsumenten något ansvar för rättegångskostnaderna. Till komplikationerna vid överlåtelsemetoden hör att KO på något sätt måste återföra processföremålet till konsumenten. Vidare kan vissa problem uppstå vid överlåtelse av anspråk som hänför sig till ömsesidigt förpliktande avtal.

Class (representative) action är en processuell metod med tradition i USA. Syftet med class action är att undvika processer med ett stort antal parter på någondera sidan. I de fall en grupp personer har intresse av samma slags talan mot viss motpart har därför var och en i gruppen som fyller vissa krav på representativitet rätt att föra talan för samtligas räkning, och detta utan att behöva åberopa någon fullmakt eller annan viljeförklaring från de övriga i gruppen. Domen äger rättskraft mot samtliga i gruppen oavsett om de deltagit i processen eller inte. Detta har föranlett regler om en ganska omfattande officialprövning från domstolens sida. Förlikning får inte ingås utan domstolens godkännande. Lindblom framhåller att KO inte utan vidare fyller de krav på representativitet som förutsätts i den amerikanska metoden. Enligt Lindbloms mening föreligger för svensk del inte något behov av en så extrem taleform som class action.

Genom att ge KO *interventionsrätt* uppnår man inte något väsentligt syfte.

En sådan rätt ger nämligen inte KO rätt att väcka talan.

Sammanfattningsvis anför Lindblom att endast fullmakts- och överlåtelsemetoderna framstår som acceptabla alternativ när det gäller att ge KO möjlighet att föra talan i konsumentmål. Båda metoderna är å andra sidan utmärkta medel att uppnå det avsedda syftet. Genom att ställa båda metoderna till KO:s förfogande kan man undvika de nackdelar som stundom kan vara förenade med någon av dem.

3.5 Ytterligare synpunkter

Researrangörsföreningen i Skandinavien (RiS), tidigare RTS (se avsnitt 3.2.2), har i skrivelse till oss anfört ytterligare synpunkter på frågan om rätt för KO att föra enskilds talan vid allmän domstol. Föreningen har därvid framhållit i huvudsak följande.

Sedan konsumentverket och KO sammanförts till en myndighet innebär en talerätt för KO att denne på en gång kommer att vara huvudman för den dömande verksamhet som reklamationsnämnden utövar och samtidigt fungera som partsrepresentant vid allmän domstol. En sådan ordning kan enligt föreningen inte accepteras. Om en talerätt för KO införs, måste därför reklamationsnämnden helt frigöras från konsumentverket/KO och ges en organisatoriskt självständig ställning.

Föreningen ifrågasätter vidare om det föreligger något praktiskt behov av vägledande domstolsavgöranden på konsumentområdet. Genom ARN:s verksamhet finns redan nu ett stort antal vägledande avgöranden i just konsumenttvister. Skulle det anses att reklamationsnämndens avgöranden inte följs i tillräcklig omfattning motiverar detta inte att nämndavgörandena ersätts med domstolsavgöranden. I stället bör åtgärder vidtas för att säkerställa att reklamationsnämndens avgöranden respekteras i ökad omfattning. Föreningen tror inte heller att en talerätt för KO skulle leda till att man fick fram vägledande domstolsavgöranden. Flertalet näringsidkare kommer nämligen att inför hotet om process vara beredda att underkasta sig den lösning av tvisten som KO dikterar.

Endast i ett par specialfall finns enligt föreningens uppfattning anledning att överväga talerätt för KO. Om konsumentens talan bifallits men näringsidkaren utan att föra saken till domstol underlåter att följa reklamationsnämndens rekommendation, föreligger en situation där auktoriteten i nämndens avgöranden kan sättas i fråga. Vid fall av upprepad vägran från samme näringsidkare att följa nämndens rekommendationer bör därför KO medges rätt att föra talan mot näringsidkaren för samtliga de konsumenters räkning mot vilka näringsidkaren inte själv anhängiggjort talan vid domstol inom viss tid från det att han fått del av nämndens avgörande. Vidare kan man enligt föreningen överväga att ge KO talerätt i sådana fall där KO i förväg kommit överens med en branschorganisation om att tvistefrågan bör göras till föremål för domstols prövning.

4 Utländska förhållanden

I detta avsnitt redogörs för förhållandena i övriga nordiska länder när det gäller tvistlösning på konsumentområdet utanför de allmänna domstolarna. Beträffande förenklat rättegångsförfarande i vissa länder hänvisas till prop. 1973:87 s. 32 ff.

4.1 Danmark

I Danmark finns inte någon lokal eller regional organisation för lösande av konsumenttvister. De viktigaste organisationerna som finns på konsumentområdet, Statens Husholdningsråd och det privata Forbrugerrådet, bedriver visserligen i begränsad omfattning lokal konsumentverksamhet men denna är inte inriktad på tvistlösning.

Den 1 juni 1975 inrättades forbrugerklagenævnet. Nämnden ersatte flertalet av de reklamationsnämnder som tidigare fanns inom olika branscher. Fortfarande finns emellertid vid sidan av forbrugerklagenævnet ett antal nämnder vars verksamhet godkänts och står under tillsyn av forbrugerklagenævnet. Sådana branschnämnder finns f. n. inom bl. a. försäkrings-, rese-, tvätt- och pälsområdet. Ärende som faller inom området för någon av de godkända branschnämnderna prövas inte av forbrugerklagenævnet.

Forbrugerklagenævnet är en självständig statlig myndighet. Nämndens ordförande och ledamöter utses av handelsministeriet. Ordföranden – som är heltidsanställd – skall vara en jurist med domarkompetens. Han är opartisk ordförande vid nämndens sammanträden. De övriga ledamöterna – f. n. 53 st. – representerar konsumenterna och näringslivet och utses efter förslag från deras organisationer. I prövningen av ärende deltar lika många konsument- som näringslivsrepresentanter.

Nämnden bistås av ett sekretariat som har till uppgift att tillhandagå allmänheten med råd och upplysningar i reklamationsfrågor samt att bereda ärenden som skall behandlas av nämnden.

Nämnden behandlar klagomål från konsumenter rörande varor och tjänster som förvärvats från näringsidkare. I viss utsträckning behandlar nämnden också klagomål som gäller offentlig verksamhet, t. ex. leverans av el och vatten.

Enligt beslut av handelsministeriet är nämndens verksamhetsområde begränsat i vissa betydelsefulla avseenden. Tanken är dock att verksamhetsområdet skall utvidgas efter hand. F. n. gäller som förutsättning för prövning

att vederlaget för varan eller tjänsten uppgår till högst 10 000 kr. Vidare är vissa varu- och tjänstegrupper undantagna från nämndens prövning. Bland dessa märks varor och tjänster som rör fast egendom, motorfordon, livsmedel, läkemedel, tjänster av immateriell natur samt tjänster inom det sociala området och undervisningsområdet.

Nämnden kan avvisa ärende som inte lämpar sig för nämndens prövning. Avvisning kan i enlighet därmed ske av ärende som är av alltför tekniskt eller juridiskt komplicerad natur. Eftersom förfarandet enligt huvudregeln är skriftligt avvisas också ärenden där muntlig bevisupptagning är erforderlig. Nämnden kan även avvisa ärende där klagomålet synes vara uppenbart ogrundat.

För att nämnden skall uppta ett ärende till prövning krävs vidare dels att konsumenten först förgäves reklamerat hos säljaren, dels att anmälan till nämnden sker senast tre månader efter det att säljaren avvisat konsumentens krav.

Anmälan till nämnden skall ske skriftligen. Samtidigt med anmälan skall konsumenten inbetala en avgift på 25 kr. Avgiften återbetalas till konsumenten om anmälan inte blir föremål för prövning i nämnden eller om nämndens avgörande innebär att konsumenten får rättelse helt eller till viss del. Vid sekretariatet bereds ärendena för avgörande genom skriftväxling mellan parterna. Eftersom nämnden inte är indelad i avdelningar för olika sakområden har ledamöterna normalt inte någon särskild sakkunskap på det område ett ärende gäller. Detta innebär att sakkunnigutlåtanden är nödvändiga i huvuddelen av ärendena.

Under ärendets beredande skall sekretariatet försöka förlika parterna. Uppnås förlikning bekräftas denna av sekretariatet i en skrivelse till parterna. Ärenden som inte blir förlikta eller på annat sätt avslutade på sekretariatsnivå blir föremål för prövning vid sammanträde i nämnden. Om särskilda omständigheter föreligger, kan parterna eller eventuella vittnen kallas till sammanträdet.

Nämndens beslut är skriftligt och tillställs parterna. I beslutet utsätts en frist på 30 dagar inom vilken den rekommenderade åtgärden skall fullgöras. Vem som helst av parterna kan emellertid bringa saken inför domstol. Underlåter näringsidkaren att efterkomma nämndens beslut, kan konsumenten hemställa hos forbrugerombudsmanden att denne på konsumentens vägnar väcker talan vid domstol. Forbrugerombudsmandens befattning med saken inskränker sig emellertid till att han sätter upp och ger in stämningsansökan. I ett sålunda anhängiggjort mål får konsumenten alltid fri rättegång, om hans ekonomiska förhållanden uppfyller förutsättningarna härför.

Genom sekretariatets försorg följs upp huruvida nämndens beslut efterlevs. Efterlevnadsgraden torde vara ungefär densamma som i Sverige.

Nämnden mottog under år 1977 ca 7 500 förstagångshänvändelser, därav omkring 3 000 skriftliga anmälningar. Omkring 2 500 ärenden avgjordes under år 1977. Av dessa klarades närmare 2 000 upp på sekretariatsnivå medan resten gick till prövning i nämnden. I de ärenden som blev föremål för prövning fick konsumenten helt eller delvis rättelse i ca 80 % av fallen.

Av de ärenden som nämnden avgjorde under perioden 1 juni 1975–30 juni 1977 – tillsammans 904 ärenden – gick 86 ärenden vidare till forbrugerombudsmanden för att denne skulle hjälpa konsumenten med att väcka talan vid domstol.

4.2 Norge

4.2.1 *Forbrukerrådet*

Det norska Forbrukerrådet är en självständig myndighet som har till uppgift att främja konsumenternas intressen. I rådets sekretariat finns en juridisk/ekonomisk avdelning som handlägger reklamationsärenden. Under Forbrukerrådet finns regionala s. k. fylkeskontor, som också sysslar med reklamationsfrågor.

Forbrukerrådet och fylkeskontoren tar emot och behandlar klagomål som rör i stort sett alla slags varor och tjänster. Huvudregeln är att endast klagomål från konsumenter tas upp till prövning. Anmälningar från näringsidkare behandlas dock om konsumenten förklarar att han inte har något att invända mot detta. Konsumenten skall i första hand vända sig till fylkeskontoret i det fylke där han bor. Vissa typer av ärenden behandlas dock inte vid kontoren utan skall gå direkt till rådet. Så är t. ex. fallet med ärenden som rör fast egendom och offentliga tjänster. Forbrukerrådet är representerat i vissa branschnämnder. Ärende som kan prövas av sådan nämnd behandlas inte av rådet eller fylkeskontoren.

För att en sak skall tas upp till behandling krävs att konsumenten först har reklamerat hos säljaren. Om klagomålet är uppenbart ogrundat, kan det avvisas. Visar det sig under handläggningen av ett ärende att muntlig bevisning behövs för att sakförhållandena skall kunna utredas, kan ärendet också avvisas.

Handläggningen vid fylkeskontoren är skriftlig. Yrkanden och grunder utreds liksom de faktiska förhållanden som ligger bakom tvisten. Möjligheterna till förlikning undersöks. Ärenden som inte klaras upp eller avslutas på annat sätt sänds vidare till forbrukerrådet. Ungefär 60 % av de ärenden som handläggs vid kontoren klaras upp eller avslutas på annat sätt där. Förfarandet vid fylkeskontoren är avgiftsfritt för parterna.

Handläggningen i Forbrukerrådet är skriftlig och går till på i huvudsak samma sätt som vid fylkeskontoren. I erforderlig utsträckning inhämtar rådet sakkunnigutlåtanden och ombesörjer tekniska undersökningar av reklamationsobjekten. Handläggarna försöker under skriftväxlingen om möjligt förlika parterna. Sker ingen förlikning och blir inte ärendet avskrivet på annan grund, avslutas ärendehandläggningen med en rekommendation om hur tvisten bör lösas. Denna utformas av handläggande tjänsteman. Förfarandet i rådet är avgiftsfritt.

Rådet undersöker genom enkäter om parterna iakttar rekommendationerna. Efterlevnadsgraden är ungefär som i Sverige. Om näringsidkaren av uppenbar tredska underlåter att följa rådets rekommendation, hjälper rådets personal ibland konsumenten med att anhängiggöra saken vid forliksrådet, som är första instans i tvistemål. Näringsidkare som inte besvarar skrivelser från Forbrukerrådet får sina namn publicerade i rådets tidning Forbruker-Rapporten.

Under år 1977 gjordes 20 000 hänvändelser direkt till Forbrukerrådet i reklamationsärenden. Motsvarande siffra för fylkeskontoren var 43 000. Antalet skriftliga anmälningar var år 1977 totalt ca 7 000, varav närmare 5 000 anhängiggjordes vid fylkeskontoren. Totalt slutbehandlades ca 5 800 ärenden

av rådet. I närmare 60 % av dessa resulterade handläggningen i att konsumenten erhöll rättelse helt eller delvis. Återstående fall avslutades utan att konsumenten fick någon som helst rättelse. Detta kunde t. ex. bero på att Forbrukerrådet avvisade anmälan, att rådets prövning utföll negativt för konsumenten eller att näringsidkaren vägrade konsumenten rättelse.

4.2.2 *Forbrukertvistutvalget*

Under våren 1978 antog stortinget en proposition med förslag till lag om handläggningen av konsumentköpstvister. Enligt lagen skall ett särskilt tvistlösande organ inrättas, vars beslut skall vara bindande. Bakgrunden till lagen är att man vill komma till rätta med de nackdelar som följer av att näringsidkare ibland inte följer Forbrukerrådets rekommendationer eller inte besvarar rådets skrivelser. Den nya lagen innebär i korthet följande.

Konsumentköpstvisterna skall kunna prövas av en särskild avdelning vid Markedsrådet, Forbrukertvistutvalget. Denna skall bestå av ordförande, vice ordförande samt åtta andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister. Övriga ledamöter skall ha särskild kännedom om konsument- resp. näringslivsförhållanden. Vid prövning av ärende skall Forbrukertvistutvalget bestå av ordförande samt två ledamöter med särskild kännedom om konsumentförhållanden och två ledamöter med särskild kännedom om näringslivsförhållanden.

Med konsumentköpstvist menas enligt lagen tvist mellan säljare och köpare rörande vara som är avsedd för köparens enskilda bruk. Köp av fast egendom faller utanför lagens tillämpningsområde. Däremot gäller lagen också tvister i anledning av köp mellan privatpersoner.

Som förutsättning för prövning i Forbrukertvistutvalget skall gälla att saken först varit föremål för handläggning i Forbrukerrådet. Handläggningen där skall gå till på samma sätt som f. n. Forbrukerrådet skall alltså försöka utreda de faktiska omständigheterna, inhämta sakkunnigutlåtanden m. m. Rådet skall också söka förlika parterna. Liksom hittills skall Forbrukerrådet kunna avge rekommendationer om hur tvister bör lösas. Enligt propositionen utgår man från att det helt övervägande antalet ärenden kommer att klaras upp i Forbrukerrådet. Om tvisten inte klaras upp där, skall envar av parterna inom fyra veckor från det att de får meddelande om att rådets handläggning av saken är avslutad kunna begära att tvisten skall prövas i Forbrukertvistutvalget. Forbrukerrådet skall då översända handlingarna i ärendet till Forbrukertvistutvalget tillsammans med en egen redogörelse för sakförhållandena. Rådet skall också vara part behjälplig med att anhängiggöra saken i Forbrukertvistutvalget.

Handläggningen i Forbrukertvistutvalget skall vara skriftlig. Ordföranden ansvarar för att saken blir tillräckligt utredd för att kunna prövas. Förutom ytterligare skriftväxling mellan parterna kan det bli nödvändigt att inhämta nya sakkunnigutlåtanden m. m. Om det visar sig att tvisten inte kan lösas utan att parter eller vittnen hörs muntligen, skall ärendet avvisas.

Sedan Forbrukertvistutvalget avgjort ärendet har parterna fyra veckor på sig att genom stämning bringa saken inför allmän domstol (herreds- eller byrett). I annat fall vinner avgörandet rättskraft och kan verkställas tvångsvis såsom domstols dom. Forbrukertvistutvalgets sekretariat skall kunna hjälpa

part med att få avgörandet verkställt.

Enligt den nya lagstiftningen skall förfarandet kunna avgiftsbeläggas.

4.3 Finland

I Finland antogs i slutet av 1977 en proposition med förslag till konsumentskyddslagstiftning omfattande fem olika lagar. Den centrala lagen är konsumentskyddslagen, som innehåller regler om bl. a. marknadsföring, avtalsvillkor, jämkning av avtal, ansvar vid köp av konsumtionsvara samt hem- och postförsäljning. Särskilda lagar har vidare antagits om anordnande av konsumentrådgivning i kommun, om konsumentombudsmannen, om marknadsdomstolen och om konsumentklagonämnden. Den nya lagstiftningen skall träda i kraft den 1 september 1978, då också de nya konsumentmyndigheterna beräknas starta sin verksamhet.

Enligt lagen om anordnande av konsumentrådgivning i kommun skall varje kommun vara skyldig att anordna konsumentrådgivning. Vid rådgivningen skall konsumenten informeras om pris, kvalitet m. m. beträffande olika nyttigheter. Vidare skall konsumenten informeras om vilka rättigheter han har. En annan viktig uppgift för den kommunala konsumentrådgivningen är att bistå konsumenterna vid tvister med näringsidkare. Detta skall ske genom att den kommunala konsumentrådgivaren utreder saken och försöker åstadkomma förlikning mellan parterna. Om uppgörelse inte träffas, skall konsumentrådgivaren hänvisa konsumenten till annat tvistlösande organ. Den kommunala konsumentrådgivningen skall vara avgiftsfri.

Konsumentklagonämnden skall ha till uppgift att handlägga tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Nämnden skall avge rekommendationer om hur tvisterna bör lösas. Konsumentklagonämndens kompetensområde bestäms av konsumentskyddslagen. Det föreskrivs där att nämnden skall pröva klagomål som framställs av konsumenter och som gäller beskaffenheten av anskaffade konsumtionsnyttigheter eller näringsidkares prestation. Med konsumtionsnyttighet avses i konsumentskyddslagen sådana varor och tjänster som utbjuds eller i väsentlig omfattning används för enskild konsumtion. Konsumentklagonämnden skall också ha till uppgift att avge yttrande till domstol i konsumenttvister.

Enligt propositionen motiveras inrättandet av en särskild konsumentklagonämnd av att konsumenten vid tvister med näringsidkare bör ha tillgång till ett smidigare organ än domstol, till vilket han kostnadsfritt kan vända sig utan iakttagande av formkrav.

Konsumentklagonämnden skall bestå av ordförande och minst 19 andra ledamöter. Nämnden skall vara uppdelad på avdelningar som var och en handlägger ärenden inom ett visst sakområde. Både ordförande och övriga ledamöter skall ha uppdraget i nämnden som bisyssla. Av ledamöterna skall minst tre utses till avdelningsordförande. En av dem skall vara nämndens vice ordförande. Ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister med domarerfarenhet. Såväl ordförande som övriga ledamöter skall vara förtrogna med konsumentärenden. Ordförandena skall vara opartiska. Övriga ledamöter skall företräda löntagarna, konsumenterna, handeln, lantbruket och industrin.

Till nämnden skall vara knutet ett sekretariat med uppgift att dels bereda ärendena för avgörande i nämnden, dels svara för nämndens egen administration. Kanslipersonalen skall dessutom ha till uppgift att bistå konsumenter med råd och upplysningar i reklamationsfrågor. Enligt en uttrycklig bestämmelse skall förlikning mellan parterna eftersträvas när ärende förbereds för avgörande.

Förfarandet inför nämnden skall vara skriftligt. Nämnden skall ha möjlighet att inhämta sakkunnigutlåtanden m. m. Nämndens rekommendationer skall avfattas skriftligen. Som redan antytts skall nämndens beslut inte vara verkställbara. Part skall kunna bringa ärende som prövats i nämnden inför allmän domstol.

Parterna skall själva svara för de kostnader som förfarandet inför nämnden medför. Någon avgift skall dock inte tas ut.

I lagen om konsumentombudsmannen föreskrivs att ombudsmannen skall kunna bistå konsument i enskilt ärende, om det är av vikt med hänsyn till lagtillämpningen och konsumenternas allmänna intresse. Konsumentombudsmannen skall också kunna bistå konsument, om näringsidkare inte följer beslut av konsumentklagonämnden. Enligt propositionen är tanken att konsumentombudsmannen skall kunna både försöka få till stånd förlikning mellan parterna och hjälpa konsumenten att föra talan vid domstol.

4.4 Island

Island har ingen statlig reklamationsnämnd. Konsumenttvisterna handläggs där vid allmän domstol. Däremot finns vissa privata branschreklamationsnämnder, bl. a. inom tvätt- och bilreparationsbranschen.

5 Allmänna utgångspunkter

Konsumentpolitikens uppgift är att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Vi har i avsnitt 2 närmare behandlat innehållet i konsumentpolitiken. Som framgår där har olika organ inrättats för att ta till vara konsumenternas intressen. Vidare har en omfattande konsumentlagstiftning genomförts.

Konsumentpolitiskt arbete kan bedrivas på många olika områden och bestå av åtgärder av vitt skilda slag. Huvuddelen av det konsumentpolitiska arbetet tar sikte på att allmänt stärka konsumentkollektivets ställning. Arbetet går emellertid också ut på att hjälpa de enskilda konsumenterna i deras mellanhavanden med näringsidkare sedan ett avtal om köp e. d. har ingåtts. Frågan är här framför allt hur konsumenten skall gå till väga, om han är missnöjd med den vara eller tjänst han har erhållit eller om det av annan anledning uppstår tvist mellan parterna.

Vår huvuduppgift är att söka få till stånd en ändamålsenlig samordning av de resurser som finns för tvistlösning på konsumentområdet. Vi kommer därför att redovisa och värdera de erfarenheter som hittills föreligger rörande prövning av konsumenttvister vid i första hand allmänna reklamationsnämnden (ARN) och de allmänna domstolarna. I det sammanhanget kommer vi att särskilt beakta den kommunala konsumentverksamhetens betydelse för att klara upp reklamationsärenden. Vi kommer vidare att presentera en modell för hur reklamationsärenden enligt vår mening normalt bör hanteras.

I enlighet med direktiven kommer vi därefter att huvudsakligen uppehålla oss vid hur förfarandet i en allmän reklamationsnämnd bör utformas. Särskilt intresse tilldrar sig frågan vilken organisatorisk ställning en nämnd bör ha. Även flera andra frågor som rör nämndverksamheten kommer dock att behandlas.

En särskild fråga som vi skall ta upp är om KO bör få möjlighet att föra enskild konsuments talan i tvister med näringsidkare inför allmän domstol.

Som framgått är alltså våra uppgifter huvudsakligen begränsade till frågor som gäller tvistlösning. Redan här vill vi emellertid understryka att även om det självfallet är av stor vikt för den enskilde konsumenten att det finns ändamålsenliga metoder för lösande av uppkomna tvister, så är det från både allmän och enskild synpunkt av än större betydelse att så långt möjligt se till att tvister över huvud taget inte uppkommer. Det gäller med andra ord att förebygga reklamationsanledningar.

En sådan förebyggande verksamhet kan ske på olika sätt. En viktig del av verksamheten går ut på att försöka hindra att felaktiga eller otjänliga varor och andra nyttigheter bjuds ut till konsumenterna eller att tjänster utförs på ett bristfälligt sätt. Ingripanden mot oskäliga avtalsvillkor och sanering av marknadsföringsåtgärder m. m. leder också till att reklamationsanledningar minskar. Information till konsumenterna om t. ex. produkter och företag är en annan åtgärd för att uppnå samma resultat.

Om reklamationsanledningar ändå uppkommer, är det angeläget att parterna i första hand söker komma överens själva. Särskilt bör understrykas det ansvar näringsidkarna har för att konsumenternas klagomål hanteras och bedöms på ett seriöst sätt. Därigenom skapas förutsättningar för att samhällsorganen på olika nivåer inte belastas i onödan. Konsumentverkets undersökning av orsaker till reklamationer (KOV 1977:8–04 Att minska antalet reklamationer) visar att det ibland brister i berörda hänseenden. Viktigt är emellertid att även konsumenten medverkar till en uppgörelse i godo genom att i första hand vända sig till motparten med sina krav.

Vi vill också understryka att det självfallet finns ett starkt samband mellan den mera långsiktiga, förebyggande konsumentpolitiska verksamheten och den verksamhet som går ut på att lösa uppkomna tvister. Som vi senare skall återkomma till kan många generella konsumentproblem komma fram i samband med att enskilda tvistefrågor anmäls. Vidare är naturligtvis en effektiv tvistlösande verksamhet på sikt ägnad att påverka förhållandena på marknaden och även på det sättet förbättra konsumenternas ställning.

Även om den förebyggande och den tvistlösande verksamheten har ett starkt samband kan resursbehovet på de olika områdena växla. Det är en viktig uppgift för statsmakterna att vid varje tidpunkt avgöra på vilken del av det konsumentpolitiska fältet som resurser i första hand behöver sättas in. Vi återkommer också till den frågan i det följande.

6 Prövning av konsumenttvister

För den enskildes rättsskydd är det, som vi tidigare har framhållit, av stor vikt att samhället tillhandahåller möjligheter att få tvister prövade. Visserligen är det angeläget att parter så långt som möjligt reglerar sina mellanhavanden i godo. Förutsättningarna för att parterna själva skall komma till en tillfredsställande uppgörelse är emellertid i hög grad beroende av att det i sista hand finns effektiva möjligheter att få tvisten prövad.

Flera olika möjligheter att få tvister prövade föreligger f. n. Främst är det naturligtvis de allmänna domstolarna som kan anlitas, om en tvist behöver lösas. Vidare har särskilda organ inrättats på speciella områden, t. ex. hyresnämnderna och arrendenämnderna. Även skiljemannaförfarandet bör nämnas i detta sammanhang.

Särskilda organ för tvistlösning finns också på konsumentområdet. Vi tänker här på reklamationsnämnder av olika slag. Den speciella konsumentinriktningen kommer till uttryck dels genom att rätten att väcka talan är förbehållen konsumenter, dels genom att tvisten skall gälla förhållandet mellan konsumenter och näringsidkare. Bland de reklamationsnämnder som finns intar ARN en central och dominerande ställning.

ARN:s verksamhet har hittills haft karaktären av försöksverksamhet. Vår huvuduppgift är nu att se över nämndverksamheten.

6.1 Allmänt om förfarandet i konsumenttvister

På konsumentområdet finns det som vi tidigare nämnt civilrättsliga regler som syftar till att stärka konsumentens ställning i hans mellanhavanden med näringsidkare. Lagstiftningen fylls ut av bl. a. riktlinjer som konsumentverket meddelar och överenskommelser mellan konsumentverket och olika branschföreträdare. För att hela detta regelkomplex skall få önskvärd effekt måste det kompletteras med processuella bestämmelser som ger konsumenten goda möjligheter att ta till vara sin rätt i händelse av tvist. Reglernas genomslagskraft är ytterst beroende av att den enskilde konsumenten på ett tillfredsställande sätt kan klara upp eventuella tvister med sin motpart.

Den omständigheten att en tvist rör förhållandet mellan konsument och näringsidkare gör att särskilda krav måste ställas på det förfarande som erbjuds för lösande av tvisten. Konsumenten intar nämligen ofta en i förhållande till motparten underlägsen ställning. Detta gäller inte bara i själva avtalssituationen mellan parterna. Också vid eventuell tvist mellan parterna

är konsumenten många gånger underlägsen näringsidkaren. Detta beror i första hand på att konsumenten i regel är underlägsen näringsidkaren i fråga om sakkunskap på det område tvisten gäller. Sådan sakkunskap kan behövas t. ex. när det gäller att avgöra om en vara är behäftad med fel. Vidare har konsumenten normalt mindre resurser att satsa för att ta till vara sin rätt. Den obalans i förhållandet som således ofta råder mellan parterna innebär fara för att konsumenten går med på en för honom oförmånlig uppgörelse eller helt enkelt avstår från att göra sitt anspråk gällande. Risken härför minskar i den mån det finns lättillgängliga möjligheter att få tvisten opartiskt prövad.

Ett första krav på förfarandet i konsumenttvister är att det skall vara enkelt och smidigt. Det innebär att man inte bör ställa alltför höga krav på insatser från den enskildes sida. Vidare bör ärendehandläggningen i så stor utsträckning som möjligt kunna anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. Om förfarandet är alltför formbundet, skapas en känsla av osäkerhet och obehag hos den enskilde. Många torde också känna motstånd mot att behöva närvara personligen vid förhandlingarna. Konsumenten kan uppleva det som nödvändigt att anlita juridiskt biträde, något som är ägnat att ytterligare minska hans benägenhet att anlita förfarandet. För att motverka behovet av biträde och för att över huvud taget göra förfarandet enkelt och lättillgängligt för parterna bör det konfliktlösande organet i så stor utsträckning som möjligt bistå parterna när de utför sin talan.

Det andra kravet som bör ställas på förfarandet i konsumenttvister är att det skall vara snabbt. Kan konsumenten påräkna ett avgörande på kort tid ökar benägenheten att anlita förfarandet. Konsumenttvisterna är vidare allmänt sett av sådant slag att det oftast inte framstår som motiverat med någon tidsödande process.

Slutligen bör förfarandet också vara billigt. De tvister som här avses – de har ibland kallats vardagslivets tvister – rör i många fall så små värden att konsumenten är beredd att ådra sig endast obetydliga kostnader för att få sin sak prövad. Särskilt angeläget torde det vara för konsumenten att på förhand kunna bedöma vilken ekonomisk risk han utsätter sig för om han vill anhängiggöra en tvist vid domstol eller annat tvistlösande organ.

För att passa konsumenterna måste alltså det förfarande som ställs till förfogande uppfylla högt ställda krav på enkelhet och snabbhet och får inte heller vara förenat med några betydande kostnader. Samtidigt måste naturligtvis avgörandena vara väl underbyggda. Detta är viktigt för att förfarandet skall vinna förtroende och därigenom utnyttjas i den omfattning som är önskvärd.

Ett ytterligare krav som bör uppställas på förfarandet i konsumenttvister är att det tvistlösande organet i fall då det föreligger rimliga förutsättningar skall kunna medverka till att tvisten klaras upp i godo mellan parterna. Inom förfarandets ram bör alltså medling kunna äga rum mellan parterna.

6.2 Olika former för tvistlösning på konsumentområdet

När det gäller att underlätta för konsumenter att få tvister prövade kan man i princip välja mellan två vägar. Den ena är att satsa på ett informellt förfarande vid reklamationsnämnder av olika slag. Den andra är att låta parterna anlita

domstol och inom domstolsförfarandets ram vidta åtgärder för att underlätta för konsumenterna att ta till vara sin rätt.

Ett reklamationsnämndsförfarande bygger i princip på frivillig medverkan från parternas sida. Det innebär bl. a. att nämnden inte förfogar över några tvångsmedel när det t. ex. gäller att få part att yttra sig. Vidare är reklamationsnämndsbeslut till skillnad från domstolsavgöranden inte verkställbara utan utgör rekommendationer till parterna. Det beror alltså ytterst på parternas goda vilja om besluten följs.

Utvecklingen i Sverige har i stor utsträckning följt den informella vägen. ARN inrättades av statens konsumentråd år 1968. Redan dessförinnan drevs sedan länge flera reklamationsnämnder i olika branschorganisationers regi. ARN fick emellertid till uppgift att pröva tvistefrågor på en mängd olika områden. Nämndens verksamhet har under årens lopp nått en allt större omfattning.

Jämsides med nämndvägen har också domstolsalternativet hela tiden stått öppet för konsumenterna. Förfarandet vid domstol är mera formaliserat än vid en reklamationsnämnd men leder å andra sidan fram till avgöranden som kan verkställas tvångsvis. För att underlätta för konsumenten att bevaka sin rätt vid domstol har förfarandet under senare år reformerats i olika avseenden. Man har sökt förstärka inslaget av medlingsverksamhet och över huvud taget sökt göra förfarandet mera smidigt och enkelt. Vidare har åtgärder vidtagits som syftar till att nedbringa rättegångskostnaderna.

En ofta anlitad form för tvistlösning är skiljemannaförfarandet. Detta förfarande är emellertid inte inriktat på konsumentområdet och lämpar sig i själva verket mindre väl för tvister där konsument är part. Genom en särskild regel i småmålslagen har också skiljemannaförfarandet uteslutits från tillämpning i konsumenttvister som kan handläggas enligt det förenklade förfarandet.

I vårt uppdrag ingår att utvärdera hur olika former för att lösa konsumenttvister har fungerat. Utvärderingen skall bl. a. ligga till grund för överväganden angående vilka gränser som bör gälla mellan de olika tvistlösande organens funktion på konsumentområdet.

6.2.1 *ARN*

När ARN inrättades var syftet att ge konsumenterna ett organ som de kunde vända sig till för att få reklamationstvister prövade på ett snabbt, enkelt och billigt sätt. Nämndens verksamhet har blivit alltmer omfattande, bl. a. genom att nämndens verksamhetsområde har utvidgats efter hand. Antalet skriftliga anmälningar till nämnden har i stort sett ökat kontinuerligt. Först under den allra senaste tiden har en viss avmattning av ärendetillströmningen kunnat noteras. Ökningen av antalet anmälningar har fortgått trots att ett flertal konsumentpolitiska åtgärder har vidtagits under tiden i syfte att förebygga reklamationer. En del av förklaringen till den stigande anmälningsfrekvensen torde vara att konsumenternas medvetenhet i konsumentfrågor har ökat. Samtidigt är naturligtvis de konsumentpolitiska åtgärderna ägnade att på sikt minska antalet reklamationsfall. Det bör i det sammanhanget nämnas att konsumentverket på regeringens uppdrag har gjort en systematisk genomgång av det material som finns inom ARN i syfte att finna

vägar för att eliminera reklamationsorsaker (jfr avsnitt 5).

Också rådgivningsverksamheten vid ARN har blivit omfattande. Den direkta rådgivning till enskilda konsumenter som förekommer på kansliplanet har hittills varit en viktig del av verksamheten. I och med att en kommunal konsumentverksamhet byggs upp bör dock denna del av nämndens arbete komma att minska.

Enligt sina stadgar skall nämnden på kansliplanet verka för att få till stånd förlikning mellan parterna. Även detta har kommit att utgöra en viktig del av verksamheten. Under de senaste åren har drygt en femtedel av de anhängiggjorda ärendena skrivits av sedan saken klarats upp. Det kan antas att också en del av de ärenden som skrivs av på grund av att konsumenten inte hör av sig till nämnden beror på att parterna har kommit överens. Det finns i och för sig ingen anledning att eftersträva att ärenden skall föras till avgörande i nämnden. Klaras ett ärende upp under skriftväxlingen, innebär det att konsumenten får sitt problem löst på ett snabbt och enkelt sätt. Därmed minskar också belastningen på nämndens avdelningar.

Det har i olika sammanhang framförts kritik mot att handläggningstiderna vid ARN är alltför långa i fall då ett ärende prövas i sak. Denna kritik kan inte frånkännas fog. Med nuvarande resurser och handläggningsrutiner har vissa avdelningar inte kunnat avverka ärenden i den takt som behövs för att alltför stora balanser inte skall uppkomma. Som tidigare nämnts ingår det i våra uppgifter att undersöka hur ett nämndförfarande i framtiden bör vara anordnat. Vi kommer därvid att fästa särskild vikt vid att verksamheten utformas på ett sådant sätt att inte den önskvärda snabbheten i förfarandet går förlorad. Även om handläggningstiderna vid ARN i dag kan synas långa på en del avdelningar vill vi emellertid understryka att möjligheterna att nedbringa dessa tider är begränsade. Ett skriftligt förfarande av det slag som tillämpas vid ARN innebär att det normalt måste förflyta tämligen lång tid från det ett ärende kommer in till dess beslutet kan expedieras till parterna.

För att verksamheten skall vara meningsfull är det angeläget att nämndens rekommendationer följs. Detta i sin tur förutsätter att parterna har förtroende för verksamheten. Det är vår uppfattning att ett sådant förtroende f. n. föreligger. Förtroendet har sannolikt till stor del sin grund i att parterna upplever nämndens beslut som opartiska och välgrundade. Av betydelse är naturligtvis också att parterna genom sina organisationer är företrädda i nämnden.

Företagna undersökningar har visat att näringsidkarna i betydande utsträckning ger konsumenterna den rättelse som nämnden föreslår (jfr. avsnitt 2.2.5). Inom vissa branscher är dock efterlevnaden mindre tillfredsställande. I våra direktiv har antytts olika möjligheter för att komma till rätta med detta problem. En möjlighet skulle vara att nämndbesluten gjordes bindande och verkställbara. En annan lösning kunde vara att låta något konsumentorgan föra konsuments talan inför domstol för att få fram tvingande avgöranden. Vi avser att återkomma till dessa frågor i det följande.

En reklamationsnämnds verksamhet bör inte betraktas endast med utgångspunkt i dess tvistlösande funktion. Verksamheten skall också ses i ett större konsumentpolitiskt sammanhang.

En viktig del av det konsumentpolitiska arbetet består i att fånga upp de enskilda konsumenternas problem. Det är angeläget att konsumentverket fortlöpande kan hålla sig underrättat om konsumenternas situation på marknaden. Först därigenom blir det möjligt att snabbt kunna inskrida med erforderliga åtgärder, t. ex. förslag till lagstiftning, undersökning av vissa produkter eller branscher eller ökad information.

Ärendena i ARN utgör en viktig källa för konsumentverket när det gäller att kartlägga konsumenters problem. Inom ramen för nämndverksamheten insamlas en mängd uppgifter om exempelvis olika köpsituationer, varor, tjänster och företag. Eftersom en stor del av statistiken förs löpande ges möjlighet till jämförelse över tiden t. ex. inom ett specifikt problemområde eller för en enskild produkt eller ett enskilt företag. Det finns också möjlighet att utifrån statistiken avläsa effekten av olika konsumentpolitiska åtgärder. Som exempel på avläsningsinstrument kan nämnas frekvensstudier av klagomål på en viss vara och enkäter för att följa upp näringsidkarnas efterlevnad av nämndens rekommendationer.

Vi har tidigare uttalat att förtroendet för nämndens verksamhet åtminstone delvis hänger samman med att parterna genom sina organisationer är representerade i nämnden. Att såväl näringslivs- som konsumentintressena finns företrädda har emellertid betydelse också i andra hänseenden. Nämnden utgör därigenom ett forum för kontakter mellan företrädare för näringslivet och konsumenterna. Sådana kontakter är ägnade att gagna konsumentpolitikens syften. Genom sin kvalificerade sammansättning och starka förankring hos näringsidkarnas och konsumenternas organisationer har nämnden goda möjligheter att påverka normbildningen inom näringslivet, generellt och på branschplanet.

Även den allmänna rättsutvecklingen på konsumentområdet har påverkats av ARN:s verksamhet. Som exempel härpå kan nämnas den betydelse nämndens praxis fick för innehållet i konsumentköplagen.

6.2.2 *De allmänna domstolarna*

När konsumenttvister handläggs vid allmän domstol torde i de allra flesta fall småmålslagens förfaranderegler tillämpas och alltså inte de regler som gäller för tvistemål i allmänhet. Vid en utvärdering av domstolarnas nuvarande roll när det gäller att lösa konsumenttvister är det därför naturligt att främst uppmärksamma erfarenheterna hittills av småmålslagen.

Vi vill i det här sammanhanget erinra om att rättegångsförfarandet vid allmän domstol f. n. är föremål för översyn av rättegångsutredningen. Enligt direktiven är det en viktig uppgift för den utredningen att studera erfarenheterna från tillämpningen av småmålslagen. Utredningen skall också överväga hur rättegångsförfarandet skall kunna samordnas med sådan verksamhet som bedrivs av ARN.

Med hänsyn till det utredningsarbete som således pågår har vi – efter samråd med rättegångsutredningen - stannat för att begränsa vår utvärdering av småmålslagen till vad som är nödvändigt för att kunna dels bedöma domstolarnas hittillsvarande roll när det gäller lösandet av konsumenttvister och dels ta ställning till det framtida förhållandet mellan domstols- och reklamationsnämndsförfarandet. En sådan begränsning ligger väl i linje med

våra direktiv, enligt vilka vi inte närmare skall gå in på hur domstolsförfarandet bör vara anordnat. Vi är dock medvetna om att frågan om förhållandet mellan reklamationsnämnd och domstolar kan komma i ett nytt läge när rättegångsutredningen har slutfört sitt arbete.

Bakgrunden till småmålslagens tillkomst var att tvister om mindre värden sällan fördes till allmän domstol (jfr avsnitt 2.7.3). Småmålslagen skall i första hand ses som ett försök att ändra på detta förhållande. En viktig utgångspunkt är att kostnaderna i det förenklade förfarandet inte får vara högre än att det från ekonomisk synpunkt blir möjligt och rimligt för parterna att göra sin rätt gällande även om saken rör ett mindre värde. I syfte att få ned parternas rättegångskostnader är förfarandet utformat så att parterna skall kunna utföra sin talan utan hjälp av juridiskt biträde. I samma syfte är fullföljdsrätten begränsad. Tappande part skall i princip vara skyldig att ersätta motparten hans rättegångskostnader, men omfattningen av ersättningsgilla kostnader har begränsats kraftigt.

En utgångspunkt när småmålslagen kom till var att konsumenttvisterna skulle omfattas av det förenklade förfarandet. Flertalet konsumenttvister ligger också inom den värdegräns som gäller enligt småmålslagen, dvs. ett halvt basbelopp. Vissa konsumenttvister rör emellertid större värden, t. ex. tvister rörande sådana kapitalvaror som bilar och båtar. Med tanke på sådana situationer infördes den ordningen att en tvist skall prövas enligt det förenklade förfarandet oavsett tvisteföremålets värde, om tvisten rör fråga som ARN har avgett utlåtande över. Syftet med denna bestämmelse är också att öka konsumentens möjligheter att få rättelse i enlighet med reklamationsnämndens beslut.

Småmålslagens konsumentpolitiska inriktning kommer också till uttryck i en bestämmelse om att domstolen i konsumenttvister skall inhämta yttrande från ARN, om det är till gagn för utredningen.Syftet med bestämmelsen är enligt propositionen till småmålslagen att ARN:s konsumentpolitiska bedömningar skall få slå igenom i de konsumenttvister som behandlas vid domstol. Enligt föredragande statsrådet bör nämndens yttrande i regel inhämtas när det gäller att avgöra om en vara eller tjänst är av den beskaffenhet som konsumenten har rätt att kräva.

Småmålslagen innehåller vidare en forumregel som endast avser konsumenttvister. Regeln innebär att konsumenten – vid sidan av de fora som anvisas i 10 kap. RB – alltid kan väcka talan mot näringsidkaren vid sitt eget hemvistforum. Syftet med bestämmelsen är att underlätta för konsumenten att utan besvär och kostnader föra sin talan.

För att ytterligare underlätta för de enskilda att anlita domstolarna har också regler införts som innebär att domstolarna i betydligt större utsträckning än tidigare skall tillhandagå allmänheten med rådgivning. Enligt uttalanden i motiven (prop. 1973:87 s. 148) är avsikten dock inte att den tjänsteman vid domstolen som svarar för rådgivningen skall fungera som juridiskt biträde i traditionell mening åt den enskilde. Domstolens medverkan skall i stället gå ut på att lämna en allmän information angående den rättsliga prövningen av tvister samt – i ett senare skede av tvisten – lämna de rättssökande visst bistånd, t. ex. anvisningar om hur stämningsansökan och svaromål skall upprättas eller upplysningar om vilka beviskrav som i allmänhet gäller och om innebörden av gällande regler om rättegångskostnader.

Den statistiska undersökning som redovisas i avsnitt 2.7.3 belyser i vilken utsträckning lagstiftarens konsumentpolitiska intentioner med småmålslagen har uppfyllts. Vidare kan man av undersökningen läsa ut i vad mån och i vilka avseenden konsumenttvisterna skiljer sig från övriga småmål.

Av statistikundersökningen framgår att 24 resp. 27 % av de småmål som handlades vid tingsrätterna åren 1975 och 1976 kunde rubriceras som konsumenttvister. I absoluta tal var antalet konsumenttvister 1 297 resp. 1 793. Även om dessa siffror torde vara i underkant är antalet konsumenttvister ändå lågt. I inte mindre än tre fjärdedelar av de konsumenttvister som förekommit är det näringsidkaren och inte konsumenten som har väckt talan. Konsumenterna synes alltså i ganska ringa utsträckning anlita domstolarna för tvistlösning. Flertalet mål tycks i stället ha anhängiggjorts genom ansökan om betalningsföreläggande som efter bestridande hänskjutits till rättegång. Det torde i dessa fall nästan alltid vara näringsidkaren som är borgenär. Här bör dock understrykas att det naturligtvis i många fall saknar betydelse vem av parterna som har anhängiggjort tvisten. Ibland är det säkerligen så att konsumentens ovilja att betala bottnar i att han är missnöjd med varan. Också i sådana fall kommer reklamationsfrågan under domstolens prövning.

Småmålslagen har alltså hittills inte medfört att konsumenter i någon större utsträckning har vänt sig till domstol för att få tvister med näringsidkare prövade. En av orsakerna till detta är naturligtvis att det finns en allmän reklamationsnämnd att vända sig till med dessa tvister. Oavsett förekomsten av ARN torde emellertid många enskilda avhålla sig från att gå till domstol. Skälen till detta är säkerligen flera. Förfarandet kan – även när det följer småmålslagens regler – framstå som alltför omständligt. Inte minst risken att behöva inställa sig personligen kan verka avskräckande. Vidare kan rättegångskostnaderna, trots att de har begränsats, ha en viss återhållande effekt. Allmänt sett torde också många människor ha en överdriven respekt för domstolarna, vilket medför att man i det längsta drar sig för att gå dit för att få en tvist prövad. Såväl personalen vid ARN:s kansli som kommunala konsumentvägledare och hemkonsulenter har vid samtal med oss bekräftat att en sådan inställning är allmänt utbredd.

I det här sammanhanget bör understrykas att man inte synes kunna åstadkomma någon nämnvärd ökning av antalet konsumenttvister vid domstolarna genom att höja den värdegräns som gäller enligt småmålslagen. Som framgår av statistikuppgifterna i avsnitt 2.7.3 har de flesta tvister som handlagts enligt småmålslagen hittills rört belopp under 2 000 kr. Endast en tredjedel av småmålen under åren 1975 och 1976 avsåg belopp över 2 000 kr. Någon nämnvärd skillnad i detta hänseende mellan konsumenttvister och övriga mål förelåg inte.

Som vi tidigare nämnt skall förfarandet enligt småmålslagen oavsett tvisteföremålets värde tillämpas när tvisten huvudsakligen rör fråga varöver ARN avgett utlåtande. Under åren 1975 och 1976 tillämpades denna undantagsregel i endast två resp. sju fall. Antalet konsumenttvister där utlåtande från ARN bifogades stämningsansökan var större men uppgick dock endast till ca 4 % av det totala antalet konsumenttvister. Detta tyder på att konsumenterna i stor utsträckning finner sig i nämndens avgöranden även om det innebär att deras talan ogillas.

När det gäller småmål där ARN först har avgett utlåtande (se avsnitt 2.7.4)

var, som man kunde väntat, nämndens yttrande positivt för konsumenten i det helt övervägande antalet fall. De flesta av dessa mål avskrevs av domstolen efter återkallelse.

Antalet fall där domstol har inhämtat yttrande från ARN är litet. Yttranden har såväl 1975 som 1976 inhämtats i mindre än en procent av det totala antalet konsumenttvister. En bidragande orsak till att yttrande har inhämtats i så få fall kan vara att många konsumenttvister gäller frågor där det saknas intresse att höra nämnden, t. ex. när tvisten bara gäller ren betalningsvägran.

I de fall där konsument anhängiggjort tvisten har möjligheten att väcka talan vid eget hemvistforum utnyttjats i knappt hälften av målen. Att den speciella forumregeln utnyttjats i så stor utsträckning tyder på att behov av en sådan regel föreligger från konsumentsynpunkt.

Vad härefter gäller förhållandet mellan konsumenttvisterna och övriga småmål ger en översiktlig jämförelse följande resultat. Av konsumenttvisterna avser nästan hälften köp av lös egendom medan knappt en femtedel av övriga småmål avser denna sak. Någon skillnad när det gäller avgörandets art föreligger inte mellan konsumenttvister och övriga mål. I båda fallen är det vanligt att målet skrivs av. Anledningen härtill torde normalt vara att parterna förlikts eller att svaranden betalt fordringen. Att förlikningsfallen är många i konsumenttvister där ARN avgett utlåtande framgår av vår undersökning av sådana mål.

Någon större skillnad i fråga om tvisteföremålets värde har inte kunnat påvisas mellan konsumenttvister och övriga mål som har handlagts enligt småmålslagen. Muntlig bevisning förekommer lika ofta i konsumenttvister som i övriga mål medan allmän rättshjälp är något ovanligare. Några skillnader mellan konsumenttvister och övriga mål i fråga om själva handläggningens gång tycks inte förekomma förutom att sammanträden är något vanligare i konsumenttvister än i övriga mål. Beträffande småmålen över huvud taget gäller att anspråken på kostnadsersättning är låga.

Av särskilt intresse är hur reglerna om rådgivning från domstolens sida har tillämpats i praktiken. På den punkten bör nämnas att det från flera håll har gjorts gällande att lagstiftarens avsikter är oklara[1]. Mot bakgrund av de skilda uppfattningar som råder beträffande domstolens rådgivande roll är det förklarligt att tingsrätternas praxis har kommit att bli splittrad. På vissa håll går man mycket långt i rådgivningen till de rättssökande och utövar på detta stadium i handläggningen en tämligen långt gående materiell processledning. Denna kan t. ex. ta sig uttryck i att rådgivaren – inte sällan en fiskal – efterlyser alternativa yrkanden, påpekar behovet av vittnesbevisning samt hjälper till med utformningen av grunderna. Rådgivaren kan också på begäran av den rådsökande ta kontakt med motparten per telefon. På andra håll synes rådgivningen vara mera formell och är ibland anförtrodd biträde på domstolskansliet.

Enligt småmålslagen skall rätten vägleda parterna vid talans utförande samt se till att tvistefrågorna blir klarlagda och målet utrett. Rätten skall också söka förlika parterna om inte särskilda skäl föranleder annat. Enighet torde råda om att domaren kan gå ganska långt i sin processledande verksamhet samt att kravet på domarens medverkan till förlikning är större i småmål än i ordinära tvistemål. Även i dessa hänseenden förefaller emellertid domstolarnas tillämpning av småmålslagen vara olika.[2] Liksom när det gäller

[1] Se redovisning av seminarier rörande FT-mål (dokumentation utgiven av domstolsverket 1977), s. 8–23.

[2] Redovisning av seminarier rörande FT-mål, s. 29–42

rådgivningsverksamheten förekommer således både långt gående processledning och förlikningsförsök och mera formell handläggning i RB:s anda.

Vi har tidigare slagit fast att ett krav på förfarandet i konsumenttvister bör vara att det konfliktlösande organet kan effektivt bistå parterna när de utför sin talan. Vi har också framhållit vikten av att förlikningsförsök görs, när det föreligger rimliga förutsättningar för en uppgörelse i godo. Dessa önskemål synes inte alltid bli tillräckligt tillgodosedda vid tillämpningen av småmålslagen, något som i sin tur torde medverka till att många konsumenter inte upplever domstolarna som ett realistiskt alternativ för prövning av tvister med näringsidkare.

I det här sammanhanget vill vi slutligen något redovisa den kritik som framförts mot småmålslagens rättegångskostnadsregler. Den begränsning som föreligger när det gäller vinnande parts möjligheter att få ersättning för sina kostnader har kritiserats på den grunden att näringsidkare, som ofta måste låta sig företrädas av ombud, ibland tvingas avstå från process. Olägenheterna framstår enligt kritiken särskilt tydligt när näringsidkaren på grund av den speciella forumregeln i 11 § småmålslagen nödgas processa på annan ort. Den synpunkten har framförts att lagstiftningens konsumentinriktning i detta fall gynnar ovilliga betalare på borgenärernas bekostnad. Kritiken är en av anledningarna till att rättegångsutredningen fått i uppdrag att överväga om kostnadsreglerna i småmålslagen kan behöva jämkas. Olägenheterna med de nuvarande kostnadsreglerna torde emellertid minska till följd av den ändring i småmålslagen som nyligen har genomförts och som innebär att tredskodom kan meddelas inte bara vid utevaro från sammanträde utan även i vissa fall vid underlåtelse att svara skriftligen (prop. 1977/78:67, JuU 15, rskr 106, SFS 1977:1144).

Som framgår av vad som anförts tidigare skall rättegångsutredningen bl. a. undersöka om inte de lösningar som valts i fråga om småmålsförfarandet kan användas också beträffande andra kategorier av tvistemål. Utan att föregripa resultatet av utredningens arbete vill vi för vår del framhålla det angelägna i att alla konsumenttvister handläggs på ett så enkelt och smidigt sätt som möjligt. Från den synpunkten får småmålslagens regler ses som klart värdefulla.

6.2.3 *Slutsatser*

Det är uppenbart att man inte kan undvara de allmänna domstolarna som organ för prövning av konsumenttvister. Förutom att domstolarna uppfyller högt ställda krav på juridisk sakkunskap medger domstolsförfarandet en allsidig och ingående prövning av de tvister som förs dit. Här kan särskilt pekas på möjligheterna att hålla förhör med parterna och att ta upp vittnesbevisning. Vidare har domstolarna möjlighet att anlita utomstående sakkunniga.Domstolarnas avgöranden är exigibla, dvs. de kan verkställas tvångsvis. Den som är missnöjd med ett avgörande i tingsrätt har möjlighet att föra målet vidare till överinstans.

Trots fördelarna har dock processen vid allmän domstol också vissa svagheter. Erfarenheten har visat att antalet konsumenttvister vid de allmänna domstolarna är förhållandevis ringa. Detta gäller framför allt tvister där konsumenten väckt talan. Småmålslagen syftar till att öka möjligheterna

för den enskilde att anlita domstolarna i bl. a. konsumenttvister. Det förhållandevis ringa antalet sådana tvister tyder dock på att domstolsförfarandet fortfarande framstår som alltför tungrott, tidsödande och kostsamt. Också omständigheter av psykologisk art torde spela in. Även med ytterligare reformer för att göra förfarandet enkelt, snabbt och billigt lär det bli svårt att göra de allmänna domstolarna så populära att de räcker som möjlighet för prövning av konsumenttvister. Med hänsyn till att många konsumenttvister gäller frågan om beskaffenheten av en vara eller tjänst kan man med visst fog också hävda att frånvaron av teknisk sakkunskap i själva domstolen är en svaghet.

En reklamationsnämndsverksamhet av det slag som f. n. bedrivs vid ARN har påtagliga fördelar när det gäller lösandet av konsumenttvister. Förfarandet kräver inte personlig inställelse. Detta torde uppfattas som en fördel av många konsumenter. Även i övrigt torde förfarandet upplevas som lättillgängligt och informellt. Vidare är förfarandet avgiftsfritt. En fördel är också att rena reklamationsfrågor avgörs av ett organ där sakkunskap rörande den vara eller tjänst som avses finns representerad. De formlösa kontakterna mellan parterna och nämnden medför att många ärenden klaras upp och kan skrivas av utan någon formell prövning. En sådan sållning av ärenden kan knappast åstadkommas inom ramen för de allmänna domstolarnas nuvarande verksamhet.

Ett reklamationsnämndsförfarande är emellertid också förenat med vissa svagheter. Förfarandet är f. n. uteslutande skriftligt, och det bör enligt vår mening ha den formen även i framtiden. Muntlig bevisupptagning kan alltså inte ske. Detta i sin tur innebär att utredningen inte alltid kan göras så fullständig som krävs för ett materiellt beslut. Även i övrigt medför nämndens handläggningsformer att man inte kan pröva ärenden som kräver en alltför omfattande utredning.

Som tidigare nämnts har ARN:s avgöranden karaktären av rekommendationer och är alltså inte verkställbara. Vi kommer att närmare ta upp frågan om nämndavgörandenas verkställbarhet i ett följande avsnitt. Redan här vill vi emellertid framhålla att övervägande skäl enligt vår mening talar för att man avstår från att göra nämndavgöranden bindande. Det innebär att verksamheten liksom hittills ytterst får bygga på frivillig medverkan från parternas sida. I den mån nämndens rekommendationer inte efterlevs måste alltså den enskilde konsumenten föra saken till domstol.

Sammanfattningsvis vill vi anföra följande. Både domstolsförfarandet och reklamationsnämndsförfarandet är förenat med såväl fördelar som nackdelar. Förfarandena kompletterar emellertid varandra på väsentliga punkter. I de fall det ena förfarandet av olika anledningar framstår som mindre lämpligt torde det andra vanligen erbjuda möjligheter till lösning av tvisten. Förfarandet vid en reklamationsnämnd kan göras snabbt, enkelt och billigt och lämpar sig särskilt väl när tvisten rör en ren reklamationsfråga. Särskilt när fakta i tvisten är ostridiga framstår nämndförfarandet som det bästa alternativet. När däremot uppgift står mot uppgift och det är erforderligt med t. ex. vittnesbevisning för att kunna reda ut de faktiska förhållandena, bör tvisten avgöras i domstolsprocess. Detsamma är fallet när tvisten av andra anledningar är särskilt komplicerad från utredningssynpunkt. Befarar konsumenten att näringsidkaren inte kommer att rätta sig efter ett reklamations-

organs rekommendationer, kan det också vara lämpligare att anhängiggöra tvisten vid domstol. I princip bör det stå konsumenten fritt att välja vilket tvistlösande organ han vill. Enligt vår mening är det värdefullt för konsumenterna att det på detta sätt erbjuds två möjligheter för lösande av uppkomna tvister.

Vi förordar alltså att det vid sidan av domstolsförfarandet skall finnas ett nämndförfarande även i framtiden. Hur detta nämndförfarande närmare skall vara anordnat kommer vi att behandla i det följande.

Avslutningsvis vill vi framhålla att vi i detta avsnitt har utgått från att vår nuvarande processordning behålls i huvudsak oförändrad. Skulle t. ex. rättegångsutredningens arbete leda till mera omfattande förändringar av domstolsförfarandet, kan frågan om förhållandet mellan domstol och reklamationsnämnd komma i ett nytt läge.

6.3 Kopplingen mellan reklamationsnämnd och domstolar

Enligt våra direktiv bör vi inte närmare gå in på hur domstolsförfarandet skall vara anordnat. Däremot vill vi något beröra frågan om samordning mellan reklamationsnämnd och domstolar.

De överväganden som ledde fram till den nuvarande kopplingen mellan ARN och de allmänna domstolarna har redovisats i avsnitt 2.7.3. Vi anser att dessa överväganden har bärkraft också vid en permanent nämndverksamhet. Småmålsförfarandet bör alltså liksom hittills kunna tillämpas oavsett tvisteföremålets värde när tvisten vid domstol rör en fråga som har varit föremål för materiellt beslut i reklamationsnämnden. Därigenom underlättas i hög grad för konsumenterna att tvångsvis genomdriva reklamationsnämndsbeslut när så behövs. En annan sak är om det inte bör finnas en högsta värdegräns för tvister som tas upp inom ramen för ett reklamationsnämndsförfarande. Vi återkommer senare till den frågan.

Som framgår av domstolsverkets statistikundersökning har domstolarna begärt yttranden från ARN i påfallande liten utsträckning. Det huvudsakliga syftet med nämndyttrandena skall enligt förarbetena till småmålslagen vara att få en konsumentpolitisk bedömning av de frågor som är uppe i målet. Mot bakgrund av bl. a. den sakkunskap som är representerad i en reklamationsnämnd anser även vi att det många gånger måste vara värdefullt att nämnden hörs i en konsumenttvist vid domstol. Liksom hittills får det emellertid ligga i domstolens hand att själv avgöra när yttrande skall inhämtas. Vi föreslår alltså ingen ändring av nuvarande ordning.

7 Den kommunala konsumentverksamhetens roll vid tvister

Våra överväganden i tidigare avsnitt har lett fram till slutsatsen att såväl en reklamationsnämnd som de allmänna domstolarna har en funktion att fylla när det gäller prövning av konsumenttvister. Också den kommunala konsumentverksamheten har emellertid stor betydelse för möjligheterna att lösa tvister på konsumentområdet.

Som framgått av vår tidigare redogörelse om den kommunala konsumentverksamheten hade 168 av landets 277 kommuner den 1 januari 1978 inrättat någon form av konsumentverksamhet med vägledningsfunktion. Ca 80 % av landets befolkning var bosatt i dessa kommuner. Totalt hade 29 kommuner inrättat minst en heltidstjänst för konsumentvägledning. Det stora flertalet kommuner med konsumentverksamhet hade dock vägledarresurser som motsvarade mindre än en halv tjänst. I 93 kommuner låg konsumentfrågorna ansvarsmässigt under kommunstyrelsen medan 62 kommuner hade inrättat en särskild konsumentnämnd.

En huvuduppgift för den kommunala konsumentverksamheten är vägledning till enskilda konsumenter. Vägledningen kan vara av allmän karaktär och omfatta t. ex. rådgivning i hushållsekonomiska frågor. Vägledaren skall emellertid också bistå konsumenter som behöver råd i anslutning till köp. Det är fråga om rådgivning både före köp, t. ex. information om varor, kreditköpsformer etc., och efter det att köp har genomförts, i första hand sedan en tvist eller en reklamationsanledning har uppstått.

Hanteringen på kommunal nivå av reklamationsärenden innebär att konsumentvägledaren skall söka klargöra de faktiska omständigheterna i fallet samt bistå konsumenten med råd och anvisningar om reklamationsförfarandet (se prop. 1975:40 s. 13 och 45). Konsumenten skall så långt möjligt hänvisas till att genom kontakter med näringsidkaren försöka klara upp saken. Konsumentvägledaren skall lämna konsumenten upplysningar om gällande rätt, reklamationsnämndens praxis m. m. Han kan också ta kontakt med näringsidkaren och lämna denne information av liknande slag. Klaras inte ärendet upp på detta sätt, är resurserna på kommunal nivå i princip uttömda och konsumentvägledaren får lämna konsumenten råd om möjligheterna att gå vidare med saken.

Även om det inte är möjligt att på kommunal nivå lösa tvister i strid mot någon parts önskan, klaras reklamationsärenden ändå i stor utsträckning upp genom sådan medlande verksamhet som här har angetts. Vi har vid kontakter med kommunala konsumentvägledare erfarit att betydligt mer än hälften av alla reklamationsärenden inte behöver föras vidare utan klaras upp

på lokal nivå. Den kommunala verksamheten medför alltså en sållning av ärenden så att det huvudsakligen är mera svårbedömbara fall och principfrågor som förs vidare till andra instanser. En sådan sållning är av stor vikt, så att bl. a. den centrala reklamationsnämnden avlastas. Självfallet är det också allmänt sett angeläget att tvister klaras upp i godo mellan parterna i så stor utsträckning som möjligt.

Som framgår av vad vi tidigare anförde är den kommunala konsumentverksamheten ännu inte helt uppbyggd. I avvaktan på att denna uppbyggnad har slutförts får den kommunala verksamhetens funktion när det gäller vägledning i reklamationsfrågor delvis fullgöras genom den regionala konsumentverksamheten. Redan nu gäller att hemkonsulenterna skall svara för konsumentvägledningen i de kommuner där kommunal konsumentvägledning saknas. Hemkonsulenternas arbete skall vidare inriktas på att stödja den kommunala konsumentpolitiska verksamheten.

När det gäller hemkonsulenternas framtida verksamhetsinriktning och arbetsuppgifter har utredningen om regional konsumentpolitisk verksamhet uttalat att starka skäl talar för att tyngdpunkten när det gäller rådgivningen till enskilda konsumenter förläggs till kommunerna. Hemkonsulenternas nuvarande rådgivningsarbete bör därför föras över från regional till kommunal nivå. Rådgivningsverksamheten torde emellertid inte helt kunna föras över förrän den kommunala verksamheten blivit fullt utbyggd.

Att ange någon närmare tidsplan för den kommunala verksamhetens uppbyggnad är svårt. Den nuvarande uppbyggnadstakten tyder på att intresset för konsumentverksamhet ökar bland kommunerna. Med hänsyn till det värde som bör tillmätas den kommunala verksamheten vill vi understryka det angelägna i att utbyggnaden sker så snabbt som möjligt. Vi bedömer också möjligheterna till en gynnsam utveckling under de närmaste åren som goda. Utredningen om regional konsumentpolitisk verksamhet har antagit att den kommunala verksamheten inom en femårsperiod skall vara så utbyggd att vägledning till enskilda konsumenter i huvudsak kunnat föras över från regional till lokal nivå.

8 Förfarandet i konsumenttvister – en modell

Mot bakgrund av vad vi hittills har anfört vill vi presentera en modell för förfarandet i fall då en konsumenttvist har uppstått.

Det är som vi tidigare framhållit angeläget att parterna i första hand söker komma överens själva. Det är viktigt att näringsidkaren känner sitt ansvar och ger konsumenten rättelse i skälig utsträckning utan samhällets medverkan. Först när parterna misslyckats med att klara upp saken på egen hand bör samhällets resurser för tvistlösning anlitas.

Till en början bör konsumenten försöka få hjälp inom ramen för den kommunala konsumentverksamheten. Om det inte går att klara upp saken på kommunal nivå, får konsumentvägledaren hänvisa konsumenten till annat tvistlösande organ. I första hand torde därvid reklamationsnämnden eller domstol komma i fråga. Omständigheterna i det enskilda fallet får avgöra om det blir lämpligast att konsumenten väcker talan vid domstol eller gör anmälan till reklamationsnämnden. Vid sin rekommendation om valet mellan dessa båda institutioner bör konsumentvägledaren anlägga samma betraktelsesätt som vi gjort i avsnitt 6.2.3. I vissa fall kanske konsumenten i stället bör hänvisas till advokat eller annan juridiskt sakkunnig person. Oavsett vilken lösning som väljs bör konsumentvägledaren hjälpa konsumenten med den erforderliga kontakten. Vi vill här understryka vikten av att ärendehandläggningen på det kommunala planet är snabb så att ärenden som inte klaras upp kan gå vidare utan dröjsmål.

Enligt vår mening bör alltså konsumenten i första hand vända sig till det kommunala organet. Givetvis är dock konsumenten oförhindrad att vända sig direkt till domstol. Inte heller bör något formellt hinder uppställas mot att konsumenten vänder sig direkt till reklamationsnämnden. Nämndens personal bör dock i sin tur kunna uppmana konsumenten att först ta kontakt med den kommunala konsumentvägledaren, om detta bedöms lämpligt.

Förfarandet vid domstol kommer i allmänhet att följa småmålslagens regler. Detta innebär att konsumenten skall få den hjälp han behöver för att kunna utföra sin talan. När konsumenten lagt fram sin sak för befattningshavare vid domstolen kan det visa sig att reklamationsnämndsförfarandet trots allt framstår som det bästa alternativet för att få tvisten uppklarad. Domstolstjänstemannen bör i det läget hänvisa konsumenten till reklamationsnämnden. Vänder sig konsumenten direkt till reklamationsnämnden, bör man där försöka medverka till att parterna själva klarar upp tvisten. Misslyckas detta, får ärendet prövas i själva nämnden. Tvisten kan också vara av sådant slag att konsumenten är mest betjänt av att i stället bli hänvisad till

domstol. Särskilt bör uppmärksammas sådana fall där det uttryckligen krävs att man väcker talan vid domstol inom viss tid för att vara bibehållen vid sin rätt (se t. ex. 4 kap. 19 § jordabalken).

I de fall konsumenten hänvisas till reklamationsnämnden från en kommunal konsumentvägledare bör saken vara så väl utredd att ett formellt handläggningsförfarande genast kan sättas i gång på grundval av konsumentens anmälan. Någon informations- eller rådgivningsverksamhet skall inte behövas. Det är vidare önskvärt att någon mer aktiv förlikningsverksamhet inte skall behöva förekomma.

Vi vill alltså starkt understryka att det inledande vägledning- och medlingsarbetet bör ske på kommunal nivå. Därigenom frigörs resurser vid den centrala nämnden för prövning av mera svårbedömbara fall och principfrågor. Vidare kommer ärendena i reklamationsnämnden att kunna avgöras snabbare.

9 Nämndens ställning och förhållande till konsumentverket

På skäl som vi redovisat i det föregående anser vi att det bör finnas en allmän reklamationsnämnd även i framtiden. Frågan uppkommer då vilken organisatorisk ställning nämnden bör ha. Därvid tilldrar sig förhållandet till konsumentverket särskilt intresse.

När det gäller att ta ställning till hur sambandet mellan nämnden och konsumentverket närmare bör anordnas har man att beakta och väga samman ett flertal olika intressen. I direktiven för utredningen har två synpunkter särskilt framhållits. Enligt direktiven talar å ena sidan vissa principiella skäl för att en verksamhet som går ut på att avgöra tvister får en organisatoriskt självständig ställning medan det å andra sidan är självklart att ett nära samarbete måste ske med den centrala myndigheten på konsumentområdet.

För att kunna avgöra vilken organisatorisk ställning en allmän reklamationsnämnd bör ha är det nödvändigt att först klargöra nämndens allmänna roll i konsumentpolitiken.

När ARN inrättades skedde detta i konsumenternas intresse. Avsikten var att ge konsumenterna möjlighet att snabbt, enkelt och billigt få reklamationstvister prövade. Ett uttryck för detta är att endast konsument kan anhängiggöra ärende vid ARN. Enligt vår mening bör huvudsyftet med nämndverksamheten även i framtiden vara att tillhandahålla konsumenterna ett enkelt sätt att få tvister med näringsidkare prövade. Självfallet är emellertid en sådan verksamhet av värde inte bara för konsumenter utan även för näringsidkare. Som vi återkommer till anser vi dock att det även i fortsättningen endast bör vara konsumenter som kan anhängiggöra ärende vid nämnden.

Reklamationsnämndsverksamheten får alltså ses som en del av samhällets allmänna konsumentpolitik. Verksamheten är visserligen inriktad på att avgöra enskilda tvister men utgör samtidigt ett led i strävandena att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden.

Ansvaret för den långsiktiga konsumentverksamheten ligger hos konsumentverket. En viktig del av denna verksamhet är att så långt möjligt söka förebygga reklamationsanledningar. För att kunna fullgöra denna uppgift har verket behov av att fortlöpande följa konsumenternas förhållanden på marknaden. Det gäller att fånga upp konsumentproblem och att, sedan olika åtgärder har vidtagits, mäta deras effekter. Reklamationsnämnden utgör här en viktig informationskälla. Det är angeläget att verket snabbt får kännedom om gjorda reklamationer för att pröva om det finns skäl att ingripa med

generellt inriktade åtgärder. Många ärenden som anhängiggörs vid nämnden har anknytning till marknadsföringslagen eller avtalsvillkorslagen, och det är i sådana fall viktigt att ärendena samtidigt kan behandlas i nämnden och verket. Nämndens verksamhet kan också behöva följas upp med olika åtgärder av verket, något som förutsätter en omfattande rapportering och nära kontakt. Uppföljande verksamhet är bl. a. viktig för kontrollen av hur nämndens rekommendationer efterlevs.

Vad som nu har sagts innebär att ett nära samarbete måste äga rum mellan reklamationsnämnden och konsumentverket. Detta i sin tur utgör ett starkt argument för att nämnden organisatoriskt knyts till verket. För att en samverkan skall kunna ske är det visserligen inte alldeles nödvändigt att nämnden och verket ingår i samma organisation. Ett nära samarbete kan i och för sig etableras, även om nämnden och verket är sinsemellan fristående myndigheter. Samarbetet riskerar emellertid i så fall att bli tungrott och omständligt.

En annan viktig synpunkt hänger samman med vad vi nyss underströk, nämligen att verksamheten vid en reklamationsnämnd utgör en del av samhällets konsumentpolitik. Från statsmakternas sida måste det vid varje tidpunkt göras en bedömning av vilka konsumentpolitiska åtgärder som bör prioriteras. Det gäller bl. a. att avgöra om ytterligare resurser skall avdelas för förebyggande åtgärder såsom information och producentpåverkan eller om den tvistlösande verksamheten bör förstärkas. En sådan samlad resursbedömning underlättas om nämnden och verket är en och samma myndighet. Bl. a. kommer då konsumentverkets styrelse att kunna ge sin syn på hur resurserna bör fördelas innan statsmakterna fattar sitt beslut.

Från allmän konsumentpolitisk synpunkt är det också önskvärt att sakkunskap och erfarenhet i konsumentfrågor så långt som möjligt är samlade till en myndighet. Ett tillskapande av en ny myndighet på konsumentområdet skulle gå tvärt emot en av de tankegångar som legat bakom sammanslagningen av det gamla KO-ämbetet och konsumentverket, nämligen att det för både konsumenter och näringsidkare liksom för kommunala konsumentvägledare är fördelaktigt att ha en enda central myndighet på konsumentområdet att vända sig till. En splittring skulle innebära svårigheter också när det gäller att samordna de centrala resurser som behövs till stöd för kommunal och regional konsumentverksamhet.

Även kostnadssynpunkter talar för ett organisatoriskt samband mellan nämnd och verk. Vid en sammanhållen organisation kan bl. a. sådana servicefunktioner som dataanläggning, telefonväxel m. m. vara gemensamma. Nämnden kan också lättare utnyttja konsumentverkets tekniska byrå för varuprovningar o. d. Besparingar kan på motsvarande sätt göras på personalsidan. Om reklamationsnämnden gjordes till en fristående myndighet, skulle det bli nödvändigt med personalförstärkningar på i första hand registrator-, expeditionsvakt- och telefonistsidan. F. n. belastas inte ARN med konsumenverkets kostnader för ekonomi- och personaladministration. En fristående reklamationsnämnd skulle behöva personalförstärkning för att sköta dessa uppgifter. Även lokalfrågor kan lösas mera rationellt om man har en myndighet i stället för två.

Vad som nu har sagts leder fram till att det måste föreligga starka skäl om man skall välja en annan lösning än en sammanhållen organisation. Frågan är

då vilka fördelar som skulle vara förknippade med att ha en helt fristående nämnd.

De skäl som talar för att en reklamationsnämnd bör ha en organisatoriskt fristående ställning anges i direktiven vara av huvudsakligen principiell natur. Saken kan uttryckas så, att en verksamhet som går ut på att avgöra tvister självfallet måste bedrivas objektivt och att tilltron till nämndens objektivitet skulle kunna minska om det finns ett organisatoriskt samband med en myndighet som framför allt skall ta hänsyn till ena partens, konsumentsidans, intressen. Särskilt bör härvid beaktas att konsumentverket har en granskande och övervakande uppgift gentemot näringsidkarna på närliggande områden samt att verket inom sig även rymmer en åklagarfunktion (KO-funktionen).

En förutsättning för att nämndens tvistlösande verksamhet skall vara meningsfull är att dess beslut efterlevs i så stor utsträckning som möjligt. F. n. är nämndens beslut inte bindande utan verksamheten bygger på frivillig medverkan från parternas sida. Detta gör det särskilt viktigt att parterna har förtroende för verksamheten och att nämndens objektivitet inte ifrågasätts.

En annan fördel med en fristående nämnd har angetts vara att den underlättar beslutsfunktionerna i administrativa frågor. Enligt vad vi inhämtat från personalen vid ARN upplevs dessa funktioner inom nämnden och i förhållande till konsumentverket f. n. som oklara.

Även om alltså vissa skäl talar för en organisatoriskt sett helt fristående nämnd, anser vi inte att skälen är så starka att de uppväger alla nackdelar som skulle följa med en sådan ordning. Bidragande till denna vår uppfattning är i hög grad erfarenheterna av den hittillsvarande verksamheten vid ARN. Denna verksamhet, som innebär ett ganska fast organisatoriskt samband mellan nämnd och verk på det administrativa planet samtidigt som nämnden i sin tvistlösande verksamhet intar en helt självständig ställning, har på det hela taget bedömts som mycket framgångsrik. Röster har visserligen höjts för en helt fristående nämnd. Några tungt vägande praktiska nackdelar med det organisatoriska sambandet har man dock inte pekat på. Nämndens objektivitet har såvitt känt inte ifrågasatts. Förtroendet för verksamheten synes tvärtom vara stort bland såväl näringsidkare som konsumenter. Branschanslutna företag följer i stor utsträckning nämndens rekommendationer. Enligt vad vi erfarit upplevs nämndarbetet också mycket positivt av de företrädare för bransch- och intresseorganisationer som deltar i verksamheten. Detta gäller också den försöksverksamhet med fastighetsreklamationer som under en period bedrevs i konsumentverkets regi.

För att ytterligare stärka förtroendet för nämnden och undanröja alla risker för att dess avgöranden inte skulle uppfattas som helt objektiva, kan man – med bibehållande av ett organisatoriskt samband mellan nämnden och konsumentverket – göra nämndens ställning som tvistlösande organ ännu mera självständig än f. n., t. ex. genom att konsumentverket inte längre har inflytande över tillsättningen av ledamöter och kanslipersonal.

En ordning i enlighet med den nu skisserade har enligt vår mening betydande fördelar. Vi kommer också i det följande att förorda den lösningen. Vi vill emellertid påpeka att man naturligtvis vid sidan av de hittills behandlade alternativen kan tänka sig också andra varianter. Förhållandena i

Norge på detta område är därvid av visst intresse. Vi har särskilt övervägt en lösning som i stor utsträckning överensstämmer med den norska organisationen (se avsnitt 4). Lösningen skulle innebära att den nuvarande reklamationsnämndsverksamheten till stor del integreras i konsumentverket samtidigt som det införs en möjlighet till överprövning i en fristående nämnd. I organisations- och handläggningshänseende skulle den norska modellen innebära följande.

Vid sidan av konsumentverket inrättas en reklamationsnämnd, som får ställning av en helt fristående myndighet. Till nämnden knyts ett mindre kansli som dels ombesörjer beredning och föredragning av ärenden inför nämnden, dels svarar för nämndens egen administration. Huvuddelen av den nuvarande verksamheten vid ARN:s kansli överförs emellertid till konsumentverket. Det ankommer i första hand på konsumentverket att centralt svara för kontakterna med allmänheten. Klaras inte saken upp på informell väg, vidtar ett skriftligt förfarande inför verket. Handläggningen i verket utmynnar i ett beslut, fattat av ansvarig tjänsteman. Beslutet utformas som en rekommendation om hur tvisten bör lösas. Part som är missnöjd med verkets beslut skall inom viss tid kunna begära att saken förs vidare till reklamationsnämnden.

Man kan också tänka sig att förfarandet i verket enbart syftar till förlikning utan någon formell rekommendation. Enligt detta alternativ skall ärendet hänskjutas till reklamationsnämnden om någon av parterna begär det.

En lösning i enlighet med den nu beskrivna modellen medför att den egentliga tvistlösande verksamheten kommer att bedrivas under helt självständiga former. Samtidigt tillvaratas flera av de fördelar som är förenade med en sammanhållen organisation. En ordning som innebär att alla reklamationsärenden först handläggs i verket skulle också medföra en önskvärd sållning av ärenden så att nämndens resurser i första hand togs i anspråk för mera komplicerade eller principiellt viktiga frågor.

Vi har emellertid funnit att den skisserade organisationen också har flera avigsidor. Handläggningen av reklamationsärendena skulle ofta bli tidsödande och föga rationell. Ett ärende som inte klaras upp på lokal nivå eller i konsumentverket kommer att vandra genom tre instanser innan parterna verkligen får tvistefrågan prövad. Framför allt den sista handläggningsomgången i reklamationsnämnden torde – mot bakgrund av den skriftväxling m. m. som redan ägt rum i konsumentverket – många gånger framstå som onödig. Vidare kan ifrågasättas om ytterligare förlikningsförsök i konsumentverket verkligen är meningsfulla i de fall någon uppgörelse inte har åstadkommits på lokal nivå. Med tanke på att snabbhet i handläggningen är ett av de viktigaste kraven på ett reklamationsförfarande talar dessa omständigheter starkt mot den nu diskuterade lösningen. Från allmänna resurssynpunkter är det också angeläget att dubbelarbete undviks, något som knappast blir fallet. Vidare förutsätter en framgångsrik förlikningsverksamhet att den personal som sysslar med denna har ingående kännedom om nämndens praxis. Från den synpunkten är det en nackdel om de som svarar för kontakterna med allmänheten inte alls tjänstgör i nämnden.

Vid en samlad bedömning av den skisserade lösningen har vi funnit att nackdelarna väger tyngre än fördelarna. Vi har alltså ansett oss inte böra förorda den norska modellen.

I stället har vi kommit fram till att en sammanhållen organisation är överlägsen andra tänkbara lösningar. I förhållande till nuläget bör emellertid, som vi tidigare har antytt, vissa ändringar göras, så att reklamationsnämndens självständiga ställning inom konsumentverket förstärks. Huvuddragen av den föreslagna organisationen kan beskrivas på följande sätt.

Reklamationsnämnden skall i administrativt avseende vara knuten till konsumentverket. Detta innebär framför allt att budgetarbetet samordnas. Ärendeprövningen skall emellertid självfallet liksom hittills bedrivas helt självständigt. Ordförande och vice ordförande skall förordnas av regeringen. Nämnden skall ha ett särskilt kansli som har hand om beredningen och föredragningen av ärendena. I en sammanhållen organisation av det slag som vi förordar blir kanslipersonalen anställd i konsumentverket. I den mån tjänsterna inte tillsätts av regeringen skall emellertid nämnden tillförsäkras det avgörande inflytandet vid tjänstetillsättningen.

En organisation i enlighet med den nu beskrivna tillvaratar enligt vår mening de fördelar som är förenade med en sammanhållen organisation samtidigt som den ger en formell garanti för att nämndens tvistlösande verksamhet bedrivs under självständiga former. Den föreslagna lösningen skapar också goda förutsättningar för en rationell ärendehandläggning.

10 Nämndens verksamhetsområde

10.1 Nämndens uppgift

ARN har enligt sina stadgar till uppgift att på begäran av konsument pröva tvist mellan konsumenten och näringsidkare rörande vara eller tjänst samt besluta om hur tvisten bör lösas. Genom denna regel begränsas nämndens prövningsrätt till vad som brukar kallas konsumenttvister.

Vi anser att den permanenta reklamationsnämndens uppgift bör slås fast i en särskild regel i den instruktion som reglerar nämndarbetet. I samband härmed bör också ramarna för nämndens verksamhetsområde slås fast. I detta och följande avsnitt skall vi bl. a. behandla hur den grundläggande regleringen lämpligen bör utformas.

Som vi tidigare har framhållit får nämndens verksamhet ses som ett led i samhällets strävanden att stärka konsumenternas ställning. Det är mot den bakgrunden självklart att nämnden skall kunna pröva konsumenters tvister med näringsidkare. Man kan i och för sig överväga att låta nämnden också pröva tvister mellan enskilda konsumenter och mellan näringsidkare inbördes. Behov av ett enkelt och billigt förfarande torde föreligga även i dessa fall. Det är emellertid inte vår uppgift att överväga något alternativt förfarande till de allmänna domstolarna för andra tvister än dem som brukar kallas konsumenttvister. Det skulle f. ö. knappast vara praktiskt genomförbart att utvidga en central reklamationsnämnds kompetensområde på angivet sätt. När det gäller tvister mellan enskilda skulle det vidare enligt vår mening föreligga risk för att besluten respekterades i betydligt mindre grad än vad fallet är nu. Detta skulle på längre sikt innebära en försvagning av hela nämndverksamheten.

Vi föreslår således att reklamationsnämnden endast skall pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Härigenom kommer nämndens verksamhetsområde att överensstämma med tillämpningsområdet för den konsumentlagstiftning som har genomförts under senare år.

Att konsument skall ha rätt att anhängiggöra ärende hos nämnden är självklart. Det är i och för sig tänkbart att tillerkänna också näringsidkare sådan rätt. Flera omständigheter talar dock emot att ge näringsidkare initiativrätt. Näringsidkarens intresse gäller oftast att erhålla betalning. För detta ändamål finns summariska processformer inom domstolsväsendets ram. I de fall tvisten rör en fråga som lämpligen bör prövas i en reklamationsnämnd torde konsumenten oftast medverka till detta genom att göra anmälan till nämnden. Skulle näringsidkare ha möjlighet att mot konsumen-

tens vilja föra en tvist till nämnden finns det risk för att näringsidkare mer eller mindre slentrianmässigt kommer att hänskjuta alla reklamationsfall där man inte genast kommer överens med konsumenten till prövning i nämnden. En sådan utveckling skulle vara till nackdel både för konsumenterna och för arbetet i reklamationsnämnden. Vi förordar därför att även i framtiden endast konsumenter skall kunna påkalla prövning hos reklamationsnämnden.

Den omständigheten att talerätt vid reklamationsnämnden bör förbehållas konsumenter innebär inte att näringsidkare utesluts från möjligheten att göra gällande motfordran på konsumenten. Reklamationsnämnden bör kunna pröva ett kvittningvis framställt yrkande i den mån den påstådda motfordringen har samband med konsumentens yrkande i ärendet. Däremot bör nämnden avvisa självständiga yrkanden som näringsidkaren gör kvittningsvis.

Med konsument avses enskild medborgare som i egenskap av privatperson har förvärvat reklamationsobjektet för slutlig konsumtion. För att man skall få överensstämmelse med tillämpningsområdet för den konsumenträttsliga lagstiftningen bör det i reglerna för nämndens verksamhetsområde uttryckligen anges att varan m. m. skall vara avsedd huvudsakligen för enskilt bruk (jfr i fråga om detta uttryck prop. 1973:87 s. 182 och 1973:138 s. 159). Nämnden bör alltså kunna pröva ett ärende också när reklamationsobjektet är avsett att användas i anmälarens yrkesverksamhet, under förutsättning att denna användning i jämförelse med dess övriga bruk framstår som mindre väsentlig. Vad angår köp med tanke på vidareförsäljning bör nämnden inte pröva ett ärende där det står klart att anmälaren redan från början har avsett att överlåta reklamationsobjektet vidare och därigenom göra en ekonomisk vinst.

Termen näringsidkare bör i överensstämmelse med vad som är fallet i den konsumentpolitiska lagstiftningen fattas i vidsträckt mening, dvs. såsom omfattande varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk natur. Detta innebär bl. a. att termen innefattar också statliga och kommunala organ som idkar näring. Något vinstsyfte med verksamheten erfordras inte (jfr prop. 1976/77:110 s. 43). Som förutsättning för att nämnden skall pröva ett ärende bör gälla inte bara att motparten är näringsidkare utan också att reklamationsobjektet tillhandahållits i dennes yrkesmässiga verksamhet (jfr prop. 1973:138 s. 160). Kravet att säljaren skall vara näringsidkare är givetvis uppfyllt också om näringsidkaren anlitar en privatperson som ombud.

De flesta anmälningarna till ARN gäller nytillverkade varor. Motoravdelningen intar dock i det avseendet en särställning eftersom huvuddelen av ärendena där avser begagnade bilar. Också på övriga avdelningar förekommer det i viss utsträckning att reklamationsobjektet utgörs av en begagnad vara. Enligt vår mening bör nämnden även i fortsättningen kunna pröva anmälningar mot såväl nytillverkade som begagnade varor.

Särskilt när det gäller begagnade varor förekommer inte sällan att de säljs av privatperson genom förmedling av näringsidkare. Detta förhållande skapar särskilda problem. Om man har den regeln att köp mellan privatpersoner faller utanför nämndens kompetensområde, kan tvister undandras nämndens prövning genom att den som säljer t. ex. begagnade bilar uppträder

som ombud för privatperson som säljare. Såväl konsumentköplagen som konsumentkreditlagen är tillämpliga på dessa förmedlingsfall (jfr prop. 1973:138 s. 162 och 1976/77:123 s. 152). Detsamma gäller avtalsvillkorslagen (jfr prop. 1976/77:110 s. 37). Inom ARN är det hittills huvudsakligen vid båtavdelningen som det har förekommit ärenden där näringsidkare uppträder som förmedlare. Nämnden har ålagt näringsidkaren en upplysningsplikt i dessa fall. Det har sålunda ansetts böra ankomma på näringsidkaren att uttryckligen klargöra för köparen att han bara förmedlar affären och att eventuella krav skall riktas mot säljaren. Har näringsidkaren brustit i sin upplysningsplikt i detta hänseende har nämnden tagit upp ärendet till prövning med näringsidkaren som motpart. Även i andra fall har nämnden ibland tagit upp och prövat anmälningar mot förmedlare, nämligen när denne har lämnat utfästelser beträffande varan som gått längre än dem som lämnats av säljaren.

Vid en permanent nämndverksamhet bör, som vi redan tidigare slagit fast, huvudregeln vara att avtal mellan privatpersoner skall falla utanför nämndens kompetensområde. Att göra undantag från den regeln endast på grund av att en näringsidkare uppträtt som ombud för säljaren kan enligt vår mening inte komma i fråga. Vi anser alltså att nämnden inte i något fall bör kunna rekommendera en privatperson att fullgöra något gentemot en annan privatperson. En annan sak är att förmedlaren i vissa situationer bör kunna åläggas ett ansvar. Vi tänker då särskilt på det fallet att förmedlaren självständigt har gjort utfästelser om en varas beskaffenhet. I dessa fall har näringsidkaren ett direkt ansvar gentemot konsumenten för vad han har utfäst. På motsvarande sätt har näringsidkaren ett ansvar om han har underlåtit att lämna sådan information om varan som hade bort lämnas. Tvister som grundar sig på nu angivna förhållanden bör kunna prövas i reklamationsnämnden. Någon särskild regel synes inte erforderlig för dessa fall utan nämnden kan uppta dem till prövning enligt huvudregeln.

Har förmedlaren inte självständigt gjort några utfästelser e. d. bör han i princip inte kunna dras in i ett nämndförfarande. Förmedlaren bör alltså inte kunna förvandlas till motpart och åläggas ansvar i den egenskapen bara därför att köparen har uppfattat honom som säljare. Tänkbart är emellertid att förmedlare genom lagstiftning kan komma att åläggas ett längre gående ansvar gentemot köparen än han f. n. har. Så t. ex. överväger småhusköpkommittén att införa regler om ansvar för fastighetsmäklare när det gäller fel i en fastighet som har sålts genom mäklarens förmedling.

Småmålslagen är tillämplig i fråga om vara oavsett om avtalet mellan parterna har gällt överlåtelse av äganderätt eller upplåtelse av nyttjanderätt. Det saknas enligt vår mening anledning att i detta avseende bestämma nämndens kompetensområde annorlunda. Är reklamationsobjektet en vara, dvs. ett fysiskt föremål, bör nämnden därför vara oförhindrad att ta upp ärendet till prövning även om endast ett nyttjanderättsavtal föreligger mellan konsumenten och näringsidkaren.

Renodlade bytesavtal mellan näringsidkare och privatpersoner torde vara sällsynta. Däremot är det vanligt att en person vid köp av t. ex. en ny bil lämnar sin gamla bil som dellikvid. Byte bör enligt vår uppfattning inte undantas från nämndens kompetensområde. Såväl rena som blandade bytesfall bör alltså kunna prövas.

Från början var prövningen i ARN enligt stadgarna i första hand inriktad på en teknisk bedömning av reklamationsobjektet. Mycket snart kom emellertid nämnden att pröva också rättsliga frågor. Stadgarna ändrades därför till sin nuvarande lydelse enligt vilken nämnden har till uppgift att pröva tvist rörande vara eller tjänst. Att en reklamationsnämnd har möjlighet att göra allsidiga överväganden är enligt vår mening nödvändigt för att verksamheten skall vara meningsfull. Begreppet tvist bör alltså bibehållas i en allmän regel om nämndens uppgift.

F. n. gäller som förutsättning för nämndens befattning med ett ärende att konsumenten först skall ha reklamerat hos näringsidkaren utan att få full rättelse. Kravet på reklamation bör upprätthållas även vid en permanent nämndverksamhet. Här må erinras om att det enligt konsumentköplagen åligger köparen att reklamera inom skälig tid. Försummar köparen detta, förlorar han rätten att göra gällande befogenhet på grund av fel i varan. Vidare bör som en allmän regel gälla att reklamationsnämnden endast skall pröva egentliga tvister. Huruvida tvist föreligger kan inte utrönas förrän näringsidkaren fått tillfälle att ta ställning till konsumentens klagomål. Det kan inte anses rationellt att näringsidkarens ställningstagande klargörs först vid handläggningen i nämnden. Allmänt sett bör det också kunna krävas av konsumenten att han i första hand vänder sig till motparten med sina krav och försöker få en uppgörelse till stånd.

Har konsumenten inte reklamerat innan han vänder sig till nämnden, bör detta – liksom fallet är f. n. – föranleda att tjänsteman hos nämnden anmodar konsumenten att framställa reklamation hos säljaren. Dessa fall torde dock bli sällsynta med tanke på att ärenden i normala fall först skall ha handlagts på kommunal nivå.

10.2 Allmänna begränsningar beträffande nämndens verksamhetsområde

ARN:s stadgar innehåller f. n. en bestämmelse som ger nämnden rätt att i det enskilda fallet vägra att pröva ärende som med hänsyn till nämndens arbetsformer eller andra omständigheter inte befinns lämpligt att prövas av nämnden. Det är alltså här inte fråga om att undanta vissa grupper av ärenden från nämndens prövning utan om att ge nämnden möjlighet att avvisa enskilt ärende. Enligt vår mening bör nämnden även i framtiden ha möjlighet att avvisa ärende som av någon anledning bedöms inte vara lämpligt för prövning. Det bör liksom nu ankomma på nämnden själv att från fall till fall avgöra vilka ärenden som bör avvisas. Härvid bör nämnden ha stöd i en regel som anger vissa omständigheter som skall kunna utgöra grund för avvisning. Samtidigt bör regeln utformas så, att den ger utrymme för en smidig anpassning till de krav som vid olika tidpunkter kan komma att uppställas.

ARN brukar f. n. avvisa ärenden där utredningen är alltför ofullständig. Även i framtiden torde det vara ofrånkomligt att ärenden ibland måste avvisas på denna grund. Detta hänger samman med förfarandet vid nämnden. Som vi tidigare framhållit är huvudsyftet med nämndens verksamhet att tillhandahålla konsumenterna ett snabbt, billigt och enkelt

förfarande för att få vardagslivets tvister prövade. För att detta syfte skall uppnås bör handläggningen liksom nu vara skriftlig. Ett skriftligt förfarande innebär emellertid att nämndens möjligheter att fullständigt utreda ett ärende blir begränsade. Är parternas uppgifter om bakomliggande hänelseförlopp motstridiga, kan det visa sig omöjligt att enbart genom skriftväxling utreda vad som faktiskt har hänt. I många fall skulle upptagande av muntlig bevisning kunna skapa nödvändig klarhet. Det nuvarande nämndförfarandet tillåter emellertid inte sådan bevisning, och som vi senare skall återkomma till anser vi att denna regel bör gälla även i fortsättningen. För att inte snabbheten i förfarandet skall gå förlorad bör dessutom inte alltför lång tid läggas ned på att försöka utreda oklara omständigheter. Det är därför nödvändigt att nämnden har möjlighet att avvisa ärende på grund av svårigheter att få fram den utredning som behövs. Nämnden bör naturligtvis också – liksom hittills – vara skyldig att avvisa ärende där utredningen är alltför bristfällig. Det kan i så fall vara lämpligt att nämnden samtidigt påpekar att konsumenten har möjlighet att vända sig till domstol.

Den bristfälliga utredningen behöver inte alltid vara att hänföra till parternas uppgifter. Det kan i vissa fall vara svårt att utreda om varan i fråga varit behäftad med fel. I andra fall kan en nödvändig undersökning av reklamationsobjektet visa sig vara alltför dyrbar eller tidskrävande. Att nämnden tilläggs befogenhet att avvisa ärende synes nödvändigt även med tanke på sådana fall.

Över huvud taget bör nämnden ha möjlighet att avvisa ärenden som skulle kräva alltför lång handläggningstid eller som skulle ta i anspråk alltför stora personalresurser. Vid den bedömning i avvisningsfrågan som görs i dessa fall bör hänsyn tas också till tvisteföremålets värde. Om en tvist rör ett obetydligt värde, framstår det inte alltid som motiverat att samhället skall satsa resurser för att tvisten skall klaras upp. Även bagatellärenden kan emellertid vara principiellt viktiga. Vidare kan det ibland vara av särskild betydelse för konsumenten att få saken prövad även om den rör ett obetydligt värde. Någon absolut avvisningsskyldighet bör alltså inte uppställas i dessa fall. Nämnden bör emellertid ha möjlighet att från fall till fall avvisa ärende om det med hänsyn till tvisteföremålets ringa värde inte framstår som motiverat att konsumenten får saken prövad.

Även tvister som rör mycket stora belopp kan vara mindre lämpade för prövning i en reklamationsnämnd. Detta kan i första hand bero på att utredningen blir alltför omfattande. Även annars, t. ex. när det är fråga om köp av en utpräglad lyxkapitalvara, kan det sägas att tvisten inte har så stort intresse från allmän konsumentsynpunkt att den bör prövas av en reklamationsnämnd. Nämnden bör alltså vara oförhindrad att avvisa ärende också i nu berörda fall.

När det gäller prisfrågor har ARN hittills försökt iaktta en viss restriktivitet. Ärenden som uteslutande gällt prisets storlek har brukat prövas endast om inget pris avtalats eller avtalssituationen varit oklar. I övrigt har ARN inte ansett sig böra pröva rena prisfrågor. Emellertid kan prisfrågan i de flesta fall inte ses isolerad. Särskild när det gäller frågor om tjänsteprestationer eller tillhandahållande av varor av mer individuell karaktär hänger priset ofta nära ihop med tjänstens eller varans kvalitet. Detta har medfört att ARN i ganska stor utsträckning kommit att pröva om ett visst pris varit skäligt.

Enligt vår mening är det uppenbart att reklamationsnämnden många gånger måste ta ställning i prisfrågor när priset ingår som ett moment vid bedömningen av produktens kvalitet. Enligt 9 § konsumentköplagen kan en vara som har sålts i befintligt skick anses behäftad med fel, bl. a. om den är i väsentligt sämre skick än köparen med hänsyn till priset och omständigheterna i övrigt haft skäl att förutsätta.

Även bortsett från felsituationerna måste en reklamationsnämnd ibland bedöma värdet av förmånerna på ömse sidor. Enligt generalklausulen i 36 § avtalslagen kan vederlaget för en prestation jämkas om t. ex. en jämförelse mellan pris och prestation ger vid handen att säljaren betingat sig ett oskäligt högt pris (prop. 1975/76:81 s. 137 ff).

Frågan är om nämnden borde vara skyldig att avvisa ärende i andra fall då en prisfråga kan sägas vara isolerad. Enligt vår mening saknas emellertid anledning att ställa upp en sådan regel. Nämnden bör alltså i framtiden vara oförhindrad att pröva en tvist om hur priset på en vara m. m. skall bestämmas.

Frågan om vad som är ett skäligt vederlag för en prestation kan uppkomma både när reklamationsnämnden får ta ställning till ett av parterna avtalat pris och när nämnden, i brist på avtal därom, själv har att bestämma priset. Enligt 5 § köplagen gäller f. n. att köparen, när priset inte blivit bestämt, är skyldig att betala vad säljaren fordrar om det inte kan anses oskäligt. Även om denna regel har uppmjukats i praktiken[1] kan hävdas att den är mindre lämplig vid konsumentköp. Köplagsutredningen har i sitt slutbetänkande med förslag till ny köplag föreslagit en ändrad regel om bestämmande av priset som går ut på att köparen skall betala vad som är skäligt (SOU 1976:66 s. 210 ff). Enligt köplagsutredningen torde emellertid en sådan regel vara mindre lämplig för konsumentköp, bl. a. eftersom konsumenter kan behöva en mera bestämd regel att hålla sig till. Köplagsutredningen ifrågasätter om det inte skulle vara motiverat med en särskild regel i konsumentköplagen om hur priset skall bestämmas när det inte framgår av avtalet eller av omständigheterna. Denna fråga övervägs f. n. av konsumentköpsutredningen (Ju 1977:13, dir. 1977:83).

ARN har varit restriktiv i fråga om att pröva rätten till skadestånd vid följdskador. Inom nämnden har dock en praxis utvecklats som innebär att man vanligen ansett sig böra pröva tvister angående sakskador och ibland även allmänna förmögenhetsskador som haft ett omedelbart eller närliggande samband med ett fel på en vara, åtminstone om skadorna har uppgått till ett i förhållande till köpeskillingen måttligt belopp. Som exempel på sådana skador kan nämnas att en inköpt vara vid tvättning färgat av sig på andra varor eller att fel i ett tyg föranlett att kostnad för sylön och sytillbehör blivit onyttig. Yrkande om ersättning för lätt verifierbara direkta utgifter som anmälaren ådragit sig genom säljarens kontraktsbrott, t. ex. kostnader för taxi och för hotellrum, har också vanligen prövats av nämnden. Yrkande som gällt ersättning för personskada och för ideell skada (t. ex. "förstörd semester") har däremot som regel inte prövats.[2]

När det gäller rätten till ersättning för följdskada innebär ARN:s praxis att man gått längre än vad som följer av konsumentköplagen. Den lagen är nämligen inte tillämplig på ersättning för förlust som köparen lider genom att en såld vara har s. k. skadebringande egenskaper eller med andra ord är så

[1] Se Hellner, Köprätt, 1974, s. 41 f

[2] Se SOU 1972:28 s. 168

beskaffad att den medför personskada eller skada på annan egendom än den försålda varan (19 § konsumentköplagen).

Frågan om vilket ansvar som bör gälla för skadebringande egenskaper i sålt gods övervägs f. n. av produktansvarskommittén (Ju 1973:08). Genom tilläggsdirektiv (dir. 1977:84) har kommittén fått i uppdrag att pröva om det är lämpligt att genom lag införa ett allmänt objektivt produktansvar för tillverkare och andra näringsidkare i fråga om skador som åsamkas enskilda konsumenter. Mycket talar alltså för en utveckling på detta område i riktning mot den praxis som ARN tillämpar.[1] Vi anser därför att en reklamationsnämnd i framtiden i princip bör vara oförhindrad att pröva skadeståndsyrkanden som grundar sig på följdskador, däri inbegripet skador till följd av en varas skadebringande egenskaper. Genom att ersättningsfrågan i dessa fall ibland är komplicerad och kräver omfattande utredning beträffande orsakssammanhang m. m. kommer antalet ärenden av detta slag dock att begränsas. Komplicerade ärenden av denna art bör sålunda avvisas av nämnden.

En särskild fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är vad som bör gälla om en tvist anhängiggörs både vid domstol och vid reklamationsnämnden. Det kan enligt vår mening inte anses ändamålsenligt att ett ärende samtidigt prövas på två håll. Reklamationsnämnden bör därför ha rätt att avvisa ärende, om det visar sig att tvisten i fråga redan är anhängig vid allmän domstol eller senare under pågående nämndförfarande anhängiggörs där. Om det är konsumenten som gått till domstol, bör enligt vår mening avvisning vara regel. När det å andra sidan är näringsidkaren som väckt talan vid domstol är saken inte lika given, eftersom näringsidkaren i vissa fall kan tänkas vilja förhala en prövning av tvisten till nackdel för konsumenten. Om avvisning skall ske eller inte får därför bedömas från fall till fall.

Mot bakgrund av vad nu anförts föreslår vi att det i instruktionen för nämnden tas in en regel av innehåll att nämnden har rätt att avvisa ärende, om utredningen i ärendet är bristfällig och tillräcklig utredning inte kan erhållas inom ramen för nämndens arbetsformer eller om ärendet i övrigt med hänsyn till nämndens arbetsformer eller andra omständigheter inte lämpar sig för prövning av nämnden.

F. n. prövar ARN inte ärende som är äldre än sex månader räknat från det att näringsidkaren har avböjt anmälarens krav, såvida inte särskilda skäl föranleder annat. En sådan regel kan motiveras med att konsumenten inte kan sägas ha visat tillräckligt intresse av att få sin sak prövad, om han dröjer alltför länge med att vända sig till nämnden. Viktigare är emellertid att det blir svårare att utreda de faktiska förhållandena i ett ärende, ju längre tid som förflyter. En avvisningsregel av detta slag bör därför finnas även i framtiden. Enligt vår mening synes en tidsfrist av sex månader vara lämplig.

10.3 Vissa sakområden

Enligt sina stadgar prövar ARN tvister rörande varor och tjänster. Detta innebär en vid ram för nämndens verksamhet. Med vara, dvs. vad som i juridiskt språkbruk traditionellt kallas lösöre, avses fysiska föremål eller

[1] Jfr Karlgren, Produktansvaret, 1971, s. 107

saker, inbegripet levande djur (jfr prop. 1973:138 s. 160). Utanför detta begrepp – men innanför begreppet lös egendom – faller t. ex. hus på annans mark och rättigheter av olika slag. De tjänster som kan bli föremål för prövning är av mycket skiftande slag. Med begreppet tjänst i vid bemärkelse menas den avtalstyp som brukar kallas arbetsbeting eller uppdrag.[1] Därmed avses ett arbetsavtal där någon åtar sig att mot ersättning prestera visst arbetsresultat utan att vara anställd i medkontrahentens tjänst. Gränsen mellan uppdrag och köp framgår av 2 § köplagen, där en beställning förklaras vara köp om den som utför prestationen själv består materialet. Ett materiellt uppdrag går ut på åstadkommande av en materiell arbetsprodukt, t. ex. uppförande eller reparation av en byggnad (entreprenadavtal) eller reparation av bil, lagning av skor osv. (arbete på lös sak). Ett uppdrag kan också gälla avtal om att åstadkomma en intellektuell, konstnärlig eller på annat sätt immateriell produkt, t. ex. att måla ett porträtt, att göra en teknisk utredning eller att lämna råd i en juridisk angelägenhet. Till begreppet tjänst kan också hänföras avtal om transport.

I ARN:s stadgar undantas inga sakområden från nämndens prövning. Så är emellertid fallet i de särskilda regler som konsumentverket fastställt för nämndverksamheten. Enligt dessa undantas ärenden som gäller köp av och arbete på fast egendom. Ärenden som gäller hushållsapparater, toaletter till fritidshus, mattor och persienner får dock behandlas även om varorna i fråga utgör tillbehör till fast egendom. Vidare undantas ärenden som gäller däck till motorfordon, läkar-, tandläkar- och advokattjänster samt kursverksamhet.

ARN kan avvisa ärende som tillhör visst sakområde utan att stödja sig på någon uttrycklig regel. Vissa ärendegrupper avvisas därför att de inte lämpar sig för nämndens prövning, t. ex. ärenden rörande offentlig verksamhet av olika slag, hälso- och sjukvård samt banktjänster.

Vi har enligt våra direktiv att överväga en utvidgning av möjligheterna att ta upp olika sakfrågor inom ramen för nämndverksamheten. I direktiven sägs att mycket talar för att en reklamationsnämnd i framtiden bör kunna ta upp fastighetstvister. Också andra sakområden bör enligt vår mening övervägas i detta sammanhang.

10.3.1 *Fast egendom*

Behovet av ett reklamationsorgan

De konsumentorgan som var föregångare till konsumentverket arbetade i mycket ringa utsträckning med frågor som rörde fastigheter. När ARN inrättades undantogs klagomål i anledning av köp av fast egendom från nämndens kompetensområde. Däremot lämnades öppet om nämnden skulle kunna pröva klagomål mot leveranser av delar eller tillbehör till fast egendom eller arbeten utförda på sådan egendom. Detta ledde till att ARN i början av sin verksamhet kom att i viss utsträckning pröva också fastighetsfrågor. Med hänsyn till den stora ärendetillströmningen under det första verksamhetsåret beslutade dock nämnden i februari 1969 att t. v. avböja att yttra sig i ärenden som hänförde sig till fast egendom. Detta ställningstagande hängde också samman med att fastighetsreklamationerna ofta visade sig vara komplicerade och att besiktningsbehovet var mera omfattande än vid övriga reklamationer.

[1] Se Bengtsson, Särskilda avtalstyper I, 1976, s. 103 f, 136

Numera är ärenden som gäller köp av och arbete på fast egendom uttryckligen undantagna från nämndens prövning. Regeln härom är emellertid, som framgått tidigare, inte undantagslös.

Trots att ARN i princip inte prövar ärenden rörande fast egendom har konsumenter i stor utsträckning vänt sig till nämnden med problem i samband med förvärv av fastighet eller reparationer och underhållsarbeten på fastighet. I de fall nämnden inte tar upp en anmälan till prövning försöker man hänvisa konsumenten till något annat reklamationsorgan. Som framgått i avsnitt 2.4 finns det t. ex. inom vissa branscher reklamationsnämnder som prövar fastighetsfrågor.

Under år 1975 diarieförde vid ARN 130 skriftliga anmälningar som kunde rubriceras som fastighetsreklamationer och som därför avvisades. Härtill kom ett stort antal muntliga förfrågningar.

Även till konsumentverket görs ett stort antal hänvändelser rörande fast egendom. En mätning avseende tiden september 1973–september 1974 gav vid handen att ca 2 000 hänvändelser som rörde fast egendom gjordes till verket under denna period. Mot bakgrund av det behov som syntes föreligga genomförde konsumentverket en kartläggning och analys av förhållandena på småhusmarknaden (Rapport 1975:1). Detta ledde bl. a. till den försöksverksamhet avseende fastighetsreklamationer som vi redogjort för i avsnitt 2.6. Avsikten med försöksverksamheten var bl. a. att erhålla erfarenheter som skulle kunna utgöra underlag för en eventuell framtida landsomfattande verksamhet.

Sedan konsumentverket avlämnade sin småhusrapport i januari 1975 har enligt verket omfattningen av konsumenternas krav på råd och hjälp avseende småhus ökat markant. I en skrivelse till handelsdepartementet i mars 1976 framhöll konsumentverket att antalet hänvändelser till verket och ARN då kunde beräknas till ca 10 000 per år. Av hänvändelserna utgjorde endast en ringa del rådfrågning före köp. En mindre del av frågorna gällde andrahandsköp av småhus. Övriga frågor avsåg problem i samband med förvärv av nybyggda hus.

Konsumentverkets försöksverksamhet avseende fastighetsreklamationer pågick i Gävleborgs och Uppsala län under tiden den 1 januari 1975–30 juni 1976, dvs. i ett och ett halvt år. Under försöksperioden inkom till konsumentverket totalt 169 skriftliga anmälningar. Antalet konsumenter som med anledning av försöksverksamheten vände sig till konsumentverket eller hemkonsulenterna i de två länen var dock betydligt större, uppskattningsvis över 500.

Av anmälningarna avsåg drygt 80 % köp av hus och drygt 60 % köp av nybyggda småhus. Närmare 70 % av de anmälningar som avsåg husköp gällde hus i grupphusområden. Ofta rörde det sig om fel som var gemensamma för flera hus. Fastighetsreklamationsnämnden behandlade i regel endast ett eller ett fåtal principfall, vilket innebär att antalet hus med fel och brister var avsevärt mycket större än antalet reklamationer. Antalet reklamerade fastigheter under försöksperioden har uppskattats till mellan 800 och 1 200.

Fastighetsreklamationsnämnden prövade också ärenden rörande köp av småhus i andra hand. Antalet sådana ärenden uppgick till ett trettiotal, vilket motsvarar 20 % av det totala antalet ärenden. Vidare upptog nämnden

anmälningar rörande reparation och underhåll. Ärenden rörande sådana frågor uppgick till ca 15 % av det totala antalet ärenden. Anledningen till att dessa ärenden var förhållandevis få torde bl. a. ha varit otillräcklig information om att nämnden prövade ärenden av detta slag.

De vanligast förekommande klagomålen i anmälningarna avsåg fuktskador i grund- och takkonstruktioner samt felaktiga golvkonstruktioner. Av de beslut som under försöksperioden fattades av fastighetsreklamationsnämnden var drygt 70 % åtminstone i viss utsträckning positiva för konsumenten.

Konsumentverket har i den förut nämnda skrivelsen till handelsdepartementet i mars 1976 framhållit att erfarenheterna av försöksverksamheten talar för att ARN:s verksamhet bör utvidgas till att omfatta även fastighetsreklamationer. Verket finner det angeläget att en landsomfattande verksamhet inom ARN kommer till stånd snarast möjligt. Verket har härvid särskilt pekat på det starka efterfrågetrycket, den förhållandevis höga reklamationsfrekvensen på småhusmarknaden, småhusens stora andel av bostadsbeståndet och bostadsproduktionen samt de betydande ekonomiska risker som hushåll påtar sig i samband med förvärv av småhus. Också i sin slutliga rapport från försöksverksamheten (Rapport 1977:2-02) har konsumentverket framhållit att det visat sig vara väl genomförbart att pröva fastighetsärenden inom ramen för en reklamationsnämndsverksamhet.

Även vi anser att erfarenheterna från försöksverksamheten tyder på att en permanent verksamhet behövs. Detta visas bl. a. av det stora antalet skriftliga anmälningar till konsumentverket samt de många muntliga kontakter som förekom under perioden. Sedd i förhållande till småhusproduktionen har reklamationsfrekvensen varit hög. Ungefär vart sjunde av de under åren 1970–1974 statligt belånade småhusen i försökslänen har blivit föremål för anmälan. Det finns ingen anledning att anta att småhus i Uppsala och Gävleborgs län skulle skilja sig från småhus i övriga landet när det gäller fel och brister. En uppskrivning av antalet reklamationsärenden under försöksperioden till att omfatta hela landet ger vid handen att det totala antalet reklamationsärenden under ett år skulle komma att uppgå till ca 1 700.

Till frågan om omfattningen av en landsomfattande verksamhet återkommer vi i ett följande avsnitt. Vi vill dock förutskicka att en sådan verksamhet troligen skulle få större omfattning än vad den nu gjorda beräkningen ger vid handen. Redan en ärendemängd av 1 700 ärenden talar emellertid starkt för att det behövs ett reklamationsorgan som prövar ärenden rörande fast egendom. Belysande är att den f. n. största avdelningen vid ARN – motoravdelningen – tar emot ca 1 700 anmälningar per år.

Behovet av en fastighetsreklamationsnämnd skall inte bedömas enbart med ledning av antalet förväntade ärenden. Också andra erfarenheter från försöksverksamheten visar att behovet är angeläget. De fel som påtalats har i stor utsträckning varit av sådant slag att de kan sägas påverka husets livslängd och funktion. Kostnaderna för att rätta till felen har ofta varit betydande. I nästan tre fjärdedelar av fallen har fastighetsreklamationsnämnden ansett att konsumenten haft åtminstone visst fog för sina klagomål. Erfarenheterna från försöksverksamheten tyder vidare på att denna haft en preventiv effekt. Den omständigheten att konsumenterna haft möjlighet att vända sig till en reklamationsnämnd torde ha föranlett många företag att visa

större vilja när det gäller att rätta till uppenbara fel än vad som annars skulle ha varit fallet.

Vi har under utredningsarbetet anordnat en hearing angående frågan om en landsomfattande reklamationsnämndsverksamhet avseende fastigheter. I denna hearing deltog företrädare för ett stort antal bransch- och intresseorganisationer. Såväl konsument- som näringsidkarsidan var representerade. Bl. a. deltog representanter från de organisationer som ingått i konsumentverkets försöksnämnd. Samtliga deltagare vitsordade behovet av ett reklamationsförfarande och ställde sig i princip positiva till att en fastighetsreklamationsnämnd inrättades. De som deltagit i försöksverksamheten bedömde erfarenheterna därav som i huvudsak goda.

Som framgår av avsnitt 1 har representanter för utredningen gjort studiebesök hos kommunala konsumentvägledare och hemkonsulenter på ett flertal platser i landet. Samtliga personer som därvid kontaktats har starkt understrukit behovet av ett reklamationsorgan på fastighetsområdet. Man har framhållit att klagomål som gäller fast egendom är en av de vanligast förekommande ärendegrupperna i den lokala resp. regionala verksamheten. Såväl förvärv av fastighet som reparationer på fast egendom föranleder klagomål.

Vad som framkommit under utredningsarbetet tyder således på att behovet av ett reklamationsorgan för ärenden rörande fast egendom är stort. Innan man tar slutlig ställning till frågan om en landsomfattande verksamhet med fastighetsreklamationer bör man emellertid dels överväga vad som kan uppnås genom förebyggande åtgärder på detta område, dels söka uppskatta vilken omfattning verksamheten kommer att få.

Förebyggande åtgärder

Ett reklamationsorgan har till uppgift att lösa redan uppkomna tvister. Som vi tidigare framhållit är det också av stor vikt för den enskilde att han kan få uppkomna tvister prövade. Än viktigare är det emellertid att försöka eliminera orsakerna till att tvister över huvud taget uppkommer. Åtgärder som syftar till att förebygga tvister är motiverade inte bara av hänsyn till den enskilde. Också från samhällsekonomisk synpunkt är det angeläget att söka förebygga tvister. Mot den bakgrunden kan det vara skäl att söka ange orsakerna till den höga reklamationsfrekvensen på småhusmarknaden samt överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att avlägsna dessa orsaker.

Erfarenheterna från konsumentverkets försöksverksamhet tyder på att bl. a. följande faktorer bidrar till att husköpare har behov av att kunna vända sig till ett reklamationsorgan.

Köpekontrakten är ofta, särskilt vid köp av grupphus, ensidigt utformade av säljaren och tillgodoser inte rimliga krav på balans mellan parterna. Köparen har i de flesta fall små möjligheter att genomdriva några ändringar i kontraktet. Kontrakten innehåller ofta en bestämmelse om att eventuella tvister skall avgöras genom skiljedom. Vidare har köparen sällan möjlighet att påverka valet av besiktningsman. Detta gör att det i många fall är svårt för köparen att få eventuella klagomål prövade på ett opartiskt och billigt sätt.

Den kontroll som förekommer i samband med att småhus uppförs är av tre

slag. För det första förekommer en *kommunal byggnadskontroll* enligt 54–64 §§ byggnadsstadgan (1959:612). Denna kontroll utförs av kommunens byggnadsnämnd. Kontrollen gäller framför allt att projektet uppfyller byggnadslagstiftningens krav samt att byggnaden uppförs i enlighet med godkända byggnadslovshandlingar. I byggnadsnämndens kontroll ingår i allmänhet vissa särskilda besiktningar vid olika tidpunkter under byggnadstiden. Vid dessa besiktningar granskas inte byggnadens utförande i detalj. Fel och brister kan därför finnas på byggnaden trots att den godkänts av kommunen. Det har dessutom hävdats av branschkunnigt folk att många kommuner har otillräckliga resurser för besiktningsverksamheten och att detta påverkar besiktningarnas kvalitet.

Den andra typen av kontroll förekommer endast beträffande statsbelånade hus. *Förmedlingsorganet* kontrollerar att byggnaden uppförs enligt de handlingar som ligger till grund för beslut om statliga lån. Denna kontroll samordnas i allmänhet med den kommunala byggnadskontrollen.

Det tredje slaget av kontroll är *beställarens/byggherrens* kontroll av entreprenör och leverantörer. Denna kontroll kan vara av stort värde för köparen, om den genomförs på ett omsorgsfullt sätt. Den som köper ett s. k. nyckelfärdigt småhus har emellertid ofta inte några garantier för att kontrollen under byggnadstiden har varit effektiv. Härtill kommer att de besiktningar som äger rum i samband med inflyttning och vid garantitidens slut ofta inte tillgodoser köparens intresse i tillräcklig utsträckning. Eftersom dessa besiktningar avser att reglera förhållandet mellan beställaren/byggherren och entreprenören föreligger ingen formell skyldighet för besiktningsmannen att beakta köparens synpunkter. Vidare är det oftast beställaren/byggherren som utser besiktningsman. Detta innebär att det ibland kan finnas skäl för köparen att ifrågasätta besiktningsmannens objektivitet.

Att kontrollen under produktionstiden många gånger är otillräcklig styrks av att bristfälliga utföranden ofta kunde påvisas vid de besiktningar som konsumentverkets fastighetsreklamationsnämnd lät utföra. De konstaterade felen och bristerna var ofta av sådan art att de skulle ha kunnat rättas till under produktionstiden, om kontrollen då varit effektiv.

Fel och brister synes ofta bero på att arbetet på byggplatsen utförs på ett otillfredsställande sätt. Enligt vad vi erfarit från branschrepresentanter är det inte ovanligt att personalen på byggplatsen är obekant med byggnadsmaterialet och den särskilda teknik som ibland krävs vid byggandet. Ibland beror felaktigheterna på okunnighet eller oerfarenhet vid projekteringen eller valet av konstruktion.

De fel besiktningsmannen påpekar i slut- och garantibesiktningsprotokollen avhjälps i många fall inte inom föreskriven tid. Det förekommer vidare att justeringsarbeten över huvud taget inte utförs eller utförs på ett otillfredsställande sätt.

Flera branschföreträdare och andra branschkunniga personer har framfört den uppfattningen att vissa tekniska normer samt låneregler inte är utformade på ett lämpligt sätt, vilket skulle vara en ytterligare orsak till att reklamationsfrekvensen beträffande nyproducerade småhus är hög.

Vad som nu redovisats utgör exempel på orsaker till att fel och brister uppstår och till att efterföljande tvister många gånger inte kan lösas i godo mellan parterna. Statsmakterna har i olika sammanhang uppmärksammat

problemen. Åtgärder vidtas på olika områden. Som exempel härpå kan nämnas att avtalsvillkorslagen efter en nyligen genomförd ändring (SFS 1977:452) är tillämplig också på villkor som används vid erbjudande om köp av fast egendom. Detta innebär att konsumentmyndigheterna har erhållit större möjligheter att ur köpekontrakt rörande fast egendom utmönstra sådana avtalsvillkor som kan anses oskäliga mot konsumenten/köparen. Avtalsvillkorslagens näringsrättsliga bestämmelser avses bli kompletterade med vissa civilrättsliga regler av tvingande natur. Arbetet med att närmare utforma dessa har anförtrotts småhusköpkommittén (se avsnitt 2.1). Kommittén har enligt sina direktiv att överväga vissa tvingande regler om konsumentens befogenheter i förhållande till säljaren resp. entreprenören vid förvärv av småhus eller tomtmark.

Som ett led i strävandena att stärka konsumentskyddet för dem som förvärvar småhus har regeringen nyligen i prop. 1977/78:93 föreslagit att ett belopp för garanti- och försäkringskostnader skall kunna ingå i låneunderlaget för statliga bostadslån. Villkor för detta tillägg skall bl. a. vara betryggande ekonomisk garanti för att huset färdigställs samt ett 10-årigt försäkringsskydd för väsentliga fel och brister på byggnaden.

Vi vill också erinra om att konsumentverket fortlöpande arbetar med frågor som rör konsumenters förvärv och innehav av bostad. Slutligen kan nämnas den överenskommelse om utökat konsumentskydd för småhusköpare som träffats mellan Sveriges Villaägareförbund och Svenska Byggnadsentreprenörföreningen (Småhus 76).

Vi har tidigare understrukit att man på fastighetsområdet liksom på andra områden i första hand bör söka undanröja reklamationsorsaker. Detta är emellertid en långsiktig process. Även med mycket omfattande insatser i detta avseende får man under en överskådlig framtid räkna med ett avsevärt antal tvister. För lösande av dessa tvister bör konsumenterna – likaväl som på andra områden – tillhandahållas ett billigt och enkelt förfarande. Detta är angeläget inte minst med tanke på de stora värden för konsumenterna som det här ofta är fråga om. Vi anser följaktligen att det bör finnas resurser för tvistlösande verksamhet på fastighetsområdet. Det är dock inte alldeles givet att en reklamationsverksamhet beträffande fastigheter bör handhas av den allmänna reklamationsnämnden.

Omfattningen av en framtida reklamationsverksamhet

Innan man tar slutlig ställning till frågan om en framtida reklamationsverksamhet avseende fast egendom är det angeläget att försöka bedöma omfattningen av en sådan verksamhet och uppskatta resursbehovet.

Som vi tidigare angett innebär en uppräkning av siffrorna från försöksverksamheten att antalet ärenden vid en landsomfattande nämndverksamhet skulle komma att uppgå till ca 1 700 per år. Siffran är emellertid mycket osäker och enligt vår mening i underkant. Osäkerheten beror delvis på svårigheten att bedöma den framtida omfattningen av ärenden rörande underhåll och reparationer. Under försöksverksamheten var antalet sådana ärenden ringa, förmodligen till en del beroende på otillräcklig information om att nämnden prövade också ärenden av detta slag. Reparations- och underhållsarbeten är återkommande åtgärder som varje fastighetsägare

tvingas vidta. Det totala antalet sådana arbeten som utförs årligen måste antas vara mycket stort. Åtminstone när det gäller mer ingripande åtgärder anlitas vanligen yrkesmän. Konsumentverket har i sin småhusrapport pekat på de problem som ofta uppstår i sammanhanget. Konsumenternas klagomål avser enligt verket till övervägande del utförandebrister. Ett speciellt problem när det gäller klagomål mot utförda arbeten är att oenighet ofta uppstår mellan parterna om vad som avtalats. Detta hänger i sin tur samman med att skriftliga avtal förekommer endast i undantagsfall.

Antalet skriftliga anmälningar till ARN i fastighetsärenden under år 1975 uppgick som framgått tidigare till 130. Av dessa avsåg 18 % köp av fastighet, 20 % VVS- eller elinstallationer samt 20 % renovering eller målning av fastighet. Återstoden av anmälningarna hänfördes till rubriken Övrigt.

Som framgått tidigare har vi med hjälp av konsumentverket och ARN undersökt konsumentkontakterna på fastighetsområdet. Syftet med undersökningen var att försöka utröna omfattningen av fastighetsreklamationer och klarlägga vad reklamationerna gäller. Vi har i avsnitt 2.6.2 utförligt redogjort för resultatet av undersökningen. Sammanfattningsvis gav undersökningen följande resultat.

På grundval av de under undersökningsperioden redovisade konsumentkontakterna kan antalet kontakter per år i hela landet som gäller fastighetsreklamationer uppskattas till omkring 9 000. Självfallet är dock denna siffra mycket osäker. En permanent och landsomfattande reklamationsnämndsverksamhet på fastighetsområdet skulle säkerligen få till följd att antalet kontakter ökade.

Av de reklamationsärenden som dokumenterades genom undersökningen klarades i genomsnitt 40 % upp utan att behöva hänvisas vidare. Hänvisning till säljaren gjordes i drygt 20 % av fallen. I drygt 35 % av fallen skedde hänvisning till annan instans, främst tingsrätt eller advokatbyrå.

Om man inrättar en reklamationsnämnd för fastighetsärenden, är det vår uppfattning att det övervägande antalet tvister rörande fast egendom kommer att föras till dit och inte till domstol. Som framgått tidigare visar nämligen erfarenheterna beträffande övriga konsumenttvister att konsumenten hellre vänder sig till reklamationsnämnd än till domstol. De fall som kommer att föras till domstol eller advokat torde i första hand bli sådana som på grund av bevisläget eller andra omständigheter inte lämpar sig för prövning i en reklamationsnämnd.

De ärenden som hänvisades till annan än säljaren motsvarar uppskattningsvis något över 3 000 ärenden på ett år i hela landet. Enligt vår mening får man räkna med att omkring tre fjärdedelar av dessa skulle ha hamnat hos reklamationsnämnden, om denna hade prövat ärenden rörande fast egendom.

Av de dokumenterade reklamationsärendena gällde en fjärdedel förvärv av fastighet, en fjärdedel reparationer med anledning av förvärv av fastighet och en fjärdedel reparationer och underhåll. Det framstår mot den bakgrunden som sannolikt att andelen ärenden som avser reparationer och underhåll vid en permanent nämndverksamhet blir väsentligt större än vad den var vid konsumentverkets försöksverksamhet.

Under konsumentverkets försöksverksamhet prövade fastighetsreklamationsnämnden inte bara köp av nya fastigheter utan också ärenden rörande

andrahandsköp. På skäl som vi strax skall återkomma till föreslår vi att sådana köp i allmänhet inte skall prövas vid en permanent verksamhet. Antalet ärenden rörande andrahandsköp uppgick under försöksverksamheten till 20 % av det totala antalet ärenden. Antalet förväntade ärenden bör således reduceras i motsvarande mån i vår kalkyl.

Omfattningen av en framtida reklamationsnämndsverksamhet beträffande nya fastigheter kommer naturligtvis i hög grad att bero på hur produktionen av småhus utvecklas. Av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för de närmaste åren framgår att större förändringar när det gäller småhusproduktionen knappast kan väntas under resten av 1970-talet (jfr tabell 2.6.14). Någon mera märkbar ökning i förhållande till de närmast föregående åren har man i vart fall inte anledning att räkna med. Såvitt gäller förhållandet mellan småhusproduktionen och antalet reklamationsärenden torde därför erfarenheterna från försöksverksamheten kunna tjäna till ledning vid bedömning av den framtida ärendetillströmningen.

Som framgått av vad vi nu har sagt måste en beräkning av antalet ärenden per år vid en landsomfattande reklamationsnämndsverksamhet bli mycket osäker. Mot bakgrund av det anförda har vi emellertid valt att räkna med att antalet ärenden kommer att uppgå till ca 2 000 per år. Denna ärendemängd avser ett inledningsskede. Vi tror att antalet ärenden efter en tid kan komma att gå ned. Bl. a. kan erinras om det arbete som pågår på olika håll för att försöka förebygga reklamationer på fastighetsområdet. Detta arbete är ägnat att på längre sikt nedbringa antalet ärenden vid en reklamationsnämnd.

Vi vill också framhålla att de erfarenheter som erhålls genom en nämndverksamhet kommer branschen till godo och kan utnyttjas bl. a. i produktutvecklingen. Verksamheten bör kunna få betydelse också för berörda myndigheter. Redan de erfarenheter som vunnits under försöksverksamheten har enligt vad konsumentverket uppgett visat sig vara av värde för såväl branschen som bostadsmyndigheterna. På längre sikt kan erfarenheterna förväntas medföra åtgärder och initiativ som i sin tur leder till att reklamationsfrekvensen och därmed också antalet ärenden minskar.

Även om man kan räkna med att antalet ärenden på sikt förmodligen kommer att gå ned måste en landsomfattande reklamationsnämndsverksamhet dimensioneras för en betydande ärendemängd. De problem som detta skapar är emellertid inte större än att de bör kunna bemästras, framför allt genom att lämpliga handläggningsrutiner utformas och genom att tillräckliga resurser avsätts för verksamheten. Svårigheterna bör alltså inte föranleda att tanken på en verksamhet med fastighetsreklamationer överges.

Vi vill dock i det här sammanhanget understryka att en reklamatiosnämnd när det gäller fastighetsärenden förmodligen kan behöva utnyttja möjligheten att avvisa ärenden som inte lämpar sig för nämndens prövning i större utsträckning än på andra områden. Många fastighetstvister torde nämligen vara så komplicerade att de får anses vara mindre väl lämpade för handläggning i en reklamationsnämnd. Som exempel kan nämnas ärenden rörande större totalentreprenader, där inte minst partsförhållandena ibland kan vara svåra att utreda.

En framtida fastighetsreklamationsverksamhet

Konsumentverkets försöksverksamhet bedrevs enligt i huvudsak samma former som verksamheten vid ARN. Erfarenheterna från försöksverksamheten är goda. Det saknas enligt vår mening skäl att tillskapa en särskild nämnd för handläggning av fastighetsfrågor. Konsumentverket har utgått från att en permanent verksamhet skall bedrivas i ARN:s regi. Vi delar denna uppfattning. Vår slutsats är alltså att den reklamationsverksamhet i fråga om fast egendom som vi förordar skall bedrivas inom ramen för den allmänna reklamationsnämndsverksamheten.

Enligt vår mening bör reklamationsnämnden inte vara skyldig att pröva alla ärenden som rör fast egendom. Som vi redan tidigare antytt anser vi att ärenden rörande förvärv av småhus från en privatperson bör falla utanför nämndens kompetensområde. Det finns ingen anledning att på just detta område låta nämnden pröva tvister mellan enskilda (jfr avsnitt 10.1). Även när ärendet rör fast egendom skall det alltså vara fråga om tvist mellan konsument och näringsidkare. Det sagda innebär inte att andrahandsöverlåtelser alltid kommer att falla utanför nämndens kompetensområde. Om t. ex. en byggmästare i sin yrkesmässiga verksamhet säljer en fastighet som han tidigare inköpt och rustat upp, blir nämnden – under förutsättning att köparen är en privatperson – behörig att pröva klagomål i anledning av försäljningen.

Vid fastighetsöverlåtelser är det vanligt att säljaren anlitar mäklare. Denne får då ställning av förmedlare. Vi har när det gäller förmedling av varor och tjänster intagit den ståndpunkten att reklamationsnämnden bör kunna pröva en anmälan mot förmedlaren (näringsidkaren) endast under förutsättning att denne på egen hand har lämnat utfästelser beträffande varan som gått längre än dem som lämnats av säljaren eller underlåtit att lämna information som han bort lämna (avsnitt 10.1). Motsvarande bör gälla vid förmedling av fastigheter. Som vi tidigare har påpekat kan emellertid fastighetsmäklare som ett resultat av småhusköpkommitténs arbete komma att åläggas ett självständigt ansvar gentemot köparen för exempelvis ett fel i den förmedlade fastigheten.

Vi har tidigare uttalat att reklamationsnämnden bör vara oförhindrad att pröva ett ärende rörande en vara även om bara ett nyttjanderättsavtal föreligger mellan parterna (avsnitt 10.1). När det gäller fast egendom ställer sig saken annorlunda. På detta område har inrättats särskilda organ med tvistlösande uppgifter, nämligen i första hand arrende- och hyresnämnderna. Härtill kommer att hyres- och arrendeavtal lämpar sig mindre väl för prövning i en reklamationsnämnd. Tvister rörande nyttjanderätt till fast egendom bör således inte prövas i nämnden.

Att nämnden skall kunna pröva ärenden som gäller tjänster på fast egendom, t. ex. underhålls- och reparationsarbeten, framgår av vad vi tidigare anfört. Vi har också tidigare förordat att nämnden skall kunna avböja att pröva ärende som är av särskilt komplicerad karaktär eller kräver alltför omfattande utredning.

Prövningen av fastighetstvister kommer att bli den mest omfattande verksamheten vid reklamationsnämnden. Som tidigare nämnts utgår vi från att antalet ärenden kommer att uppgå till ca 2 000 per år. Motoravdelningen

vid ARN – som f. n. är den största avdelningen – hade år 1977 omkring 1 700 ärenden. Vid motoravdelningen tjänstgör fyra handläggare. Behovet av handläggare vid en fastighetsavdelning torde bli större med hänsyn till fastighetsärendenas mer komplicerade beskaffenhet.

Enligt erfarenheterna från försöksverksamheten leder drygt 75 % av anmälningarna till beslut. Resten faller alltså bort under handläggningen genom att ärendet avvisas eller klaras upp. Antalet fastighetsärenden som klaras upp kommer förmodligen att stiga allteftersom nämndens praxis utvecklas och handläggarna blir mer erfarna. Av 2 000 ärenden torde emellertid under de första två-tre åren åtminstone 1 500 ärenden komma att gå till prövning i nämnden. Detta innebär att det kommer att krävas tätt återkommande sammanträden.

För att begränsa antalet ärenden kan man överväga att införa en värdegräns. Frågan huruvida en värdegräns bör införas vid reklamationsnämnden rör emellertid inte bara fastighetsområdet utan är ett generellt problem. Vi återkommer därför till den frågan i samband med att vi mera allmänt behandlar förfarandet vid nämnden (se avsnitt 13).

En annan möjlighet, som syftar till att begränsa antalet ärenden som prövas i själva nämnden, är att tillåta prövning av ärenden på kanslinivå. Även frågan om prövning av ärenden på kanslinivå är emellertid av allmän räckvidd och kommer därför att behandlas senare. Redan här vill vi dock påpeka att fastighetsärenden med sin ofta komplicerade beskaffenhet i de flesta fall synes lämpa sig mindre väl för beslutsdelegering.

En tredje möjlighet, om man vill underlätta handläggningen och skapa förutsättningar för tätt återkommande sammanträden på fastighetsområdet, är att inrätta regionala nämnder. Enligt våra direktiv skall vi överväga om det kan vara lämpligt med en viss regional utbyggnad av nämndverksamheten. Vi återkommer därför också till frågan om regionala nämnder längre fram. Redan här vill vi dock förutskicka att vi anser att någon regional utbyggnad av nämndverksamheten inte bör komma i fråga.

Besiktning

I fastighetsärenden krävs besiktning i större utsträckning än i övriga reklamationsärenden. Vidare är besiktningarna förenade med särskilda svårigheter, bl. a. därför att besiktningsobjektet inte kan flyttas och därför att felorsaken ofta kan vara svår att upptäcka.

Erfarenheterna från försöksverksamheten visar att besiktning erfordras i ungefär hälften av ärendena. Man får anta att besiktningsfallen huvudsakligen återfinns bland de egentliga nämndärendena. Som framgått tidigare kan dessa uppskattas till 75 % av antalet anmälningar, dvs. enligt vår prognos 1 500 ärenden. Vi utgår från att drygt hälften av dessa 1 500 ärenden kommer att kräva besiktning. Behovet av besiktning kan möjligen komma att minska något allteftersom nämnden och handläggarna får ökade erfarenheter och kunskaper. Under försöksverksamheten sjönk sålunda antalet besiktningar något i förhållande till antalet ärenden efter hand.

Antalet besiktningar till följd av vårt förslag kan således förväntas bli stort. Samtidigt ställs höga krav på dem som skall anlitas som besiktningsmän. Först och främst måste besiktningsmannen ha tillräcklig sakkunskap och

erfarenhet. Vidare måste han stå obunden gentemot parterna.

Vi har övervägt flera olika möjligheter när det gäller att säkra tillgången på lämpliga besiktningsmän. Vi har emellertid funnit att vi bör avstå från att närmare försöka reglera hur besiktningsfrågan skall lösas. Det får ankomma på nämnden att i varje enskilt fall utse besiktningsman som uppfyller kraven på opartiskhet och erforderlig sakkunskap.

Även om tillgången på godtagbara besiktningsmän är begränsad är den enligt vårt bedömande tillräcklig för nämndverksamhetens behov. Vid våra samtal med bransch- och intresseorganisationer på fastighetsområdet har vi erfarit att dessa i viss utsträckning kan ställa besiktningsmän till förfogande. Vissa statliga organ, t. ex. statens institut för byggnadsforskning, synes vara väl lämpade att utföra besiktningar. Kommunernas byggnadsinspektörer torde också kunna anlitas. Vi vill i det sammanhanget erinra om att föredragande statsrådet i prop. 1977/78:93 har uttalat att den föreslagna möjligheten för småhusköpare att få statliga lån till garanti- och försäkringskostnader också torde medföra att större uppmärksamhet kommer att ägnas åt kontroll- och besiktningsverksamhet utan att några ingrepp i kommunernas ansvar för denna verksamhet behöver göras.

Det stora antal besiktningar som det här blir fråga om kommer att dra betydande kostnader. Vi återkommer i ett senare avsnitt till en närmare beräkning av dessa. Här vill vi emellertid påpeka att besiktningarna torde kunna rationaliseras jämfört med förhållandena under försöksperioden. Under försöksverksamheten var t. ex. besiktningsmannen regelmässigt närvarande vid nämndsammanträdet. Detta torde inte alltid vara nödvändigt. Vidare bör besiktningsmännen i viss mån kunna styras i sitt arbete genom att deras uppdrag preciseras noggrant och genom att rutiner tas fram för olika typer av besiktningar. Kostnadsfrågan bör också beaktas vid utseende av besiktningsman, bl. a. så att kostnaderna för resor m. m. blir så låga som möjligt.

10.3.2 *Vissa tjänster m. m.*

Som tidigare nämnts är ärenden som gäller läkar-, tandläkar- och advokatverksamhet samt kursverksamhet uttryckligen undantagna från ARN:s kompetensområde.

Det är enligt vår mening uppenbart att läkar- och tandläkartjänster inte bör prövas i en allmän reklamationsnämnd. För att bedöma dessa tjänster krävs en alldeles speciell sakkunskap. Dessutom finns särskilda organ, t. ex. medicinalväsendets ansvarsnämnd, som har till uppgift att pröva klagomål på dessa områden.

Även ärenden rörande advokattjänster bör vara undantagna från reklamationsnämndens kompetensområde, framför allt med hänsyn till den tillsyn som utövas av Sveriges advokatsamfund. Annorlunda förhåller det sig när juridiska uppdrag utförs av annan än advokat. I sådana fall saknas tillsynsorgan. Det har från ARN:s sida framhållits att anmärkningar mot juridiska byråer av olika slag inte är sällsynta. Vi anser bl. a. mot denna bakgrund att reklamationsnämnden bör vara oförhindrad att pröva klagomål som gäller juridiska uppdrag när konsumentens motpart är annan än ledamot av Sveriges advokatsamfund. Vi vill emellertid understryka att det i dessa fall

många gånger torde vara svårt att objektivt bedöma tjänstens kvalitet. Vidare torde saken inte sällan vara sådan att ett ställningstagande kräver omfattande utredning. I dessa och liknande fall bör reklamationsnämnden avböja att pröva ärendet.

Ärenden rörande kursverksamhet och annan undervisning kan vara av mycket olika slag. I den mån klagomålet riktar sig mot undervisningen som sådan lämpar sig ärendet oftast mindre väl för prövning i en reklamationsnämnd, eftersom det många gånger är svårt att objektivt bedöma undervisningens kvalitet. Likväl torde det förekomma fall där man kan konstatera huruvida klagomål i detta avseende är berättigade eller inte. Det kan t. ex. vara uppenbart att en brevkurs e. d. inte motsvarar de utfästelser som näringsidkaren har gjort. Det är vår uppfattning att en reklamationsnämnd bör kunna pröva ärenden av detta slag. Klagomål mot kurser kan vidare avse rent materiella förhållanden, exempelvis kost eller logi vid en internatkurs, frånvaron av utlovade studiebesök m. m. Frågor av detta slag har hittills prövats av ARN. Så bör vara fallet även vid en permanent nämndverksamhet.

Gemensamt för de tjänster som vi hittills uppehållit oss vid är att de i princip avser prestationer av immateriell natur. Andra tjänster av detta slag som varit föremål för klagomål till ARN är begravnings- och hälsovårdstjänster, bekantskapsförmedlingar m. m. ARN har upptagit klagomålen till prövning i den mån de avsett sådana inslag i tjänsten som kunnat bedömas objektivt. När det däremot har varit fråga om att i övrigt bedöma tjänstens beskaffenhet har nämnden vanligtvis avböjt att pröva ärendet. Vi anser denna gränsdragning vara naturlig och föreslår att det även i framtiden överlämnas åt reklamationsnämnden att, när det gäller tvister av detta slag, själv avgöra om de lämpar sig för nämndens prövning.

Vi vill slutligen uppehålla oss särskilt vid banktjänsterna. Det får anses vara ett konsumentintresse att även sådana tjänster skall kunna prövas i en reklamationsnämnd. Beaktas bör emellertid att den år 1976 tillsatta banklagsutredningen (Fi 1976:04) har fått i uppdrag att närmare överväga vad som bör gälla i fråga om bankinspektionens granskning av bankernas verksamhet för att i skilda hänseenden ge ett gott konsumentskydd åt bankkunderna. Enligt direktiven bör särskild uppmärksamhet ägnas frågan hur gränsen bör dras mellan inspektionens verksamhet och den verksamhet som utövas av de konsumentpolitiska organen. Mot denna bakgrund anser vi oss inte f. n. böra föreslå att någon del av bankernas verksamhet skall kunna bli föremål för behandling i reklamationsnämnden.

Även när klagomål gäller en vara e. d. kan det ibland vara svårt att objektivt bedöma reklamationsobjektets kvalitet. Så kan vara fallet när anmälningen gäller konstverk, fotografier, böcker m. m. I sådana fall bör reklamationsnämnden liksom vid tjänster kunna avböja att pröva ärendet.

10.3.3 *Offentlig verksamhet*

ARN får ibland ta emot anmälningar mot varor och tjänster som har tillhandahållits av ett offentligrättsligt subjekt, i första hand staten eller kommun. Dessa anmälningar upptas ibland till prövning men avvisas ibland med motiveringen att ärendet inte lämpar sig för nämndens prövning. Är det

fråga om kommunala prestationer såsom t. ex. el- och vattenleveranser samt renhållning brukar nämnden vanligtvis avvisa anmälan. När det gäller ärenden rörande leverans av vatten torde en bidragande orsak till avvisningsbeslutet vara att annat organ står till förfogande för prövning av klagomålen, nämligen statens va-nämnd (se 37 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar). Bakom avvisningsbeslut i ärenden rörande renhållning torde bl. a. ligga tanken att den kommunala renhållningen är av offentligrättslig natur i den meningen att kommunen är skyldig att bortforsla avfall och att kommunen i författning tillagts befogenhet att ta ut avgift för renhållningen. En annan typ av offentliga tjänster är sådana som ombesörjs av postverket, televerket och statens järnvägar. Anmälningar som gäller sådana tjänster brukar upptas till prövning av nämnden.

Vi anser att en allmän reklamationsnämnd även i fortsättningen bör kunna pröva ärenden rörande offentlig verksamhet. En förutsättning för prövning bör emellertid liksom på andra områden vara att det är fråga om tvist mellan konsument och näringsidkare. Det bör alltså krävas att staten eller vederbörande kommun uppträder som näringsidkare. Näring kan bedrivas på så sätt att staten eller kommunen direkt är engagerad i ett affärsföretag, t. ex. postverket, televerket och olika kommunala affärsverk. Offentlig affärsverksamhet kan emellertid också drivas i form av aktiebolag. När kommunal eller statlig verksamhet bedrivs i bolagsform torde det i de flesta fall vara fråga om näringsverksamhet. För att det skall vara fråga om näringsverksamhet krävs således inte att verksamheten drivs i någon särskild form.

Statlig och kommunal verksamhet kan vara av privaträttslig eller offentligrättslig art. Gränsen mellan de båda typerna av verksamhet är många gånger svår att dra. Som exempel på offentligrättslig verksamhet kan nämnas den kontrollbesiktning av fordon som ombesörjs av AB Svensk Bilprovning samt den kommunala renhållningen. Enligt vår mening saknas anledning att anknyta en reklamationsnämnds kompetens när det gäller statlig eller kommunal verksamhet till frågan huruvida verksamheten är av privaträttslig eller offentligrättslig art. I båda fallen bör den enskilde ha möjlighet att få saken prövad i den allmänna reklamationsnämnden. En annan ordning i detta avseende skulle uppfattas som svårförståelig. Också tvister rörande vatten och avlopp borde i enlighet härmed tillhöra nämndens kompetensområde. För prövning av sådana tvister finns emellertid ett sakkunnigt organ, statens va-nämnd. Nämnden är exklusivt behörig att pröva tvister som rör allmän vatten- och avloppsanläggning. Tvister av det slaget bör därför falla utanför reklamationsnämndens behörighet.

10.4 Nämndens förhållande till branschnämnderna

Enligt de regler för ARN:s verksamhet som gäller f. n. prövar nämnden inte ärenden som är av beskaffenhet att kunna prövas av Reklamationsnämnden för automobilgummi. ARN:s förhållande till de övriga branschnämnder som finns är inte reglerat. I praktiken gäller emellertid att nämnden prövar ärenden som i och för sig skulle kunna upptas till prövning av någon av dessa branschnämnder, om ärendet tillhör ARN:s verksamhetsområde. Det förekommer vidare att ärende, som redan prövats i en särskild nämnd, hänskjuts

till ARN därför att konsumenten inte är nöjd med det tidigare avgörandet. Att klagomål på detta sätt redan varit föremål för prövning är särskilt vanligt när det gäller försäkringsavdelningens ärenden.

Utvecklingen i Sverige har inneburit att flera branschnämnder efter hand har uppgått i ARN. Förhållandena skiljer sig därmed bl. a. från situationen i Danmark, där det finns en allmän nämnd, forbrugerklagenaevnet, samt vid sidan av denna ett antal specialnämnder, vars verksamhet godkänts av forbrugerklagenaevnet. Vi anser att systemet med en allmän, generellt behörig reklamationsnämnd bör bibehållas. Några auktoriserade nämnder som enligt danskt mönster arbetar vid sidan av den allmänna reklamationsnämnden bör således inte förekomma. I den mån branschnämnder verkar på områden som faller under den allmänna reklamationsnämndens verksamhetsområde, bör någon formell hänvisning till dessa nämnder inte förekomma.

10.5 Sammanfattning beträffande nämndens kompetens på olika sakområden

Vad vi nu har föreslagit beträffande nämndens behörighet att pröva ärenden på olika sakområden bör komma till uttryck i den grundläggande regleringen av nämndens uppgifter (jfr avsnitt 10.1). Det bör sålunda anges att nämnden prövar tvist rörande "vara, tjänst eller annan nyttighet". En sådan terminologi stämmer överens med vad som numera gäller enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen (jfr prop. 1975/76:34 s. 125 f). Begreppet nyttighet innefattar förutom varor och tjänster också fast egendom. Dessutom inbegrips t. ex. elektrisk kraft, värdepapper, krediter samt rättigheter av olika slag.

I enlighet med vad vi tidigare har förordat bör som undantag från den nu angivna huvudregeln gälla att nämnden inte prövar ärenden som gäller nyttjanderätt till fast egendom, läkar- och tandläkartjänster, advokatverksamhet samt verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen. Vidare bör anges att tvister som kan prövas av statens va-nämnd faller utanför reklamationsnämndens kompetensområde. Därutöver bör nämnden, som vi också tidigare har föreslagit, ha möjlighet att från fall till fall avvisa ett ärende, om detta rör en nyttighet som inte lämpar sig för nämndens prövning.

11 Frågan om regional reklamationsnämndsverksamhet

Vi har enligt våra direktiv bl. a. till uppgift att överväga om det kan vara lämpligt med en viss regional utbyggnad av den allmänna reklamationsnämndens verksamhet. Enligt direktiven talar emellertid flera skäl mot att sätta i gång en regional nämndverksamhet. Värdet av en sådan reform anges vara begränsat så länge förfarandet vid nämnden är skriftligt. Vidare sägs i direktiven att det torde bli svårare att, såvitt avser vissa sakområden, rekrytera representativa företrädare för de intressegrupper som bör vara med i en nämnd, om verksamheten splittras upp.

Frågan om regional reklamationsnämndsverksamhet diskuterades något under det utredningsarbete som föregick inrättandet av ARN. Det uttalades då att särskilda lokalkontor skulle kunna utföra en primär sållning av icke befogade reklamationer och medverka till att kontakt etablerades mellan konsumenten och näringsidkaren. Också i motiven till småmålslagen berörs i förbigående frågan om regionala reklamationsnämnder (prop. 1973:87 s. 45).

Till förmån för regionalt verksamma reklamationsnämnder skulle kunna åberopas att allmänhetens kännedom om nämndverksamheten ökar. Med en mera förgrenad verksamhet kan det vara lättare att nå ut till de enskilda och framför allt resurssvaga konsumenterna. Vidare underlättas allmänhetens kontakter med nämnden. Denna fråga har emellertid kommit i ett helt nytt läge i och med utbyggnaden av den kommunala konsumentverksamheten. En lokalt bedriven verksamhet har bäst möjligheter att nå konsumenterna och fånga upp deras problem. Särskilt gäller detta konsumenter som i olika avseenden kan bedömas som resurssvaga och som därför mer än andra är beroende av samhällets stöd. Det är i själva verket en av grundtankarna bakom den kommunala verksamheten att den skall ha direkt kontakt med de enskilda konsumenterna. Med en fungerande kommunal verksamhet faller ett viktigt argument för regionala reklamationsnämnder bort. I vart fall gäller detta behovet av en mera utbyggd regional verksamhet. En verksamhet med exempelvis bara en nämnd i varje län eller i några av de större kommunerna skulle å andra sidan inte innebära någon större utvidgning av reklamationsnämndens kontaktytor gentemot allmänheten.

Ett annat argument som förts fram till förmån för en regional nämndverksamhet är att arbetet på nämndkansliet skulle underlättas, om nämnden delades upp på mindre enheter. Bakom det argumentet ligger tanken att en och samma myndighet inte kan hantera hur många ärenden som helst med bibehållen effektivitet. Vi anser dock att kansliarbetet kan klaras av på ett

tillfredsställande sätt även med en bibehållen central verksamhet, låt vara att det krävs vissa resursförstärkningar.

Också i detta sammanhang vill vi erinra om den kommunala verksamhetens betydelse. Den verksamhet som bedrivs i kommunerna är ägnad att dels avlasta nämndkansliet när det gäller information och rådgivning, dels nedbringa antalet skriftliga anmälningar till reklamationsnämnden.

En regional utbyggnad har också ansetts kunna gagna själva nämndarbetet genom att man i ökad utsträckning engagerar konsument- och näringslivsrepresentanter från andra delar av landet än Stockholmstrakten. Mot detta kan invändas, som gjorts redan i direktiven, att det åtminstone inom vissa sakområden torde bli svårt att få fram representativa företrädare för olika grupper, om verksamheten splittras upp. Ett antal riksorganisationer torde visserligen kunna ställa upp med nämndrepresentanter också utanför Stockholmsområdet. För många branscher skulle det dock säkerligen uppstå problem i detta avseende. Också de intresseorganisationer som skall representera konsumentsidan torde få svårt att ställa upp med representativa företrädare. Vi vill i det sammanhanget understryka att det inte bara är angeläget att erforderlig sakkunskap finns representerad i nämndverksamheten. Viktigt är också att representanter för bransch- eller intresseorganisationer har en sådan ställning i resp. organisation att de kan agera med organisationens fulla förtroende.

Mot bakgrund av vad vi nu har anfört framstår fördelarna med en regional reklamationsnämndsverksamhet som begränsade. I stället torde åtskilliga nackdelar uppstå. Utöver vad vi tidigare har nämnt vill vi framhålla följande.

Ett starkt argument mot en uppdelning av verksamheten på flera nämnder är att det blir svårt att upprätthålla en enhetlig praxis i avgörandena. Detta i sin tur kan medföra att reklamationsnämndens överväganden och bedömningar inte får önskvärd tyngd och genomslagskraft.

Vi har i anslutning till våra överväganden om en allmän reklamationsnämnds ställning i förhållande till konsumentverket framhållit nämndens betydelse för verkets problemuppfångning. En regional nämndverksamhet skulle innebära att möjligheterna till en effektiv problemuppfångning försvårades. Vi vill också peka på att möjligheterna för branschorganisationer, företag m. fl. att tillgodogöra sig erfarenheterna av nämndverksamheten skulle försvåras.

Vill man inrätta en regional nämndverksamhet torde det bli ofrånkomligt med någon form av övergripande, central styrning av denna. Vilken organisatorisk lösning som än väljs måste också den nuvarande kansliorganisationen förändras. Det lär inte vara möjligt att driva en regional verksamhet med centralt kansli i Stockholm. Varje regional nämnd skulle därför behöva tillföras ett särskilt kansli, som bestod av ett antal handläggare för beredning och föredragning av ärenden. När det gäller sådana regionala nämndkansliers ställning talar bl. a. kostnadsskäl för att de knyts till redan befintliga organ. I första hand kommer därvid domstolar eller hemkonsulenter i fråga. Som vi tidigare anfört bör emellertid en reklamationsnämnd ses som ett alternativ till de allmänna domstolarna. Ett organisatoriskt samband mellan dessa båda institutioner bör därför undvikas. Ett organisatoriskt samband med den regionala konsumentverksamheten skulle kräva en

tämligen omfattande utbyggnad av hemkonsulentorganisationen. Bl. a. med hänsyn till hemkonsulenternas nuvarande arbetsuppgifter torde dessa inte heller utan vidare kunna tjänstgöra som föredragande i en reklamationsnämnd. Härtill kommer att utredningen om regional konsumentpolitisk verksamhet nyligen har föreslagit att hemkonsulenternas direktrådgivande verksamhet skall avvecklas på sikt.

Det kan alltså inte anses lämpligt att knyta regionala nämndkanslier till vare sig domstolarna eller den regionala konsumentorganisationen. Inte heller i övrigt har vi kunnat finna något befintligt organ som skulle lämpa sig för ändamålet. Att å andra sidan inrätta separata nämndkanslier skulle uppenbarligen medföra betydande kostnader. Även med en begränsad regional nämndverksamhet torde den sammanlagda kansliorganisationen bli väsentligt större än f. n.

Oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs innebär en regional verksamhet att administration och resursplanering försvåras. Stora krav måste t. ex. ställas på intern kommunikation och information. För en rationell ärendehandläggning måste det också vara en fördel att sakkunskap och erfarenhet i konsumentfrågor är samlade till en myndighet. Härtill skall läggas att personalsynpunkter talar emot en så genomgripande förändring beträffande reklamationsnämndens organisation som en regional utbyggnad innebär.

Sammanfattningsvis har vi funnit att de fördelar som står att vinna med regional reklamationsnämndsverksamhet är begränsade, särskilt mot bakgrund av vad som kan uppnås inom ramarna för den kommunala konsumentverksamheten. I vart fall framstår nackdelarna med en regional utbyggnad som betydligt större. Vi anser därför att regional reklamationsnämndsverksamhet inte bör komma i fråga.

12 Nämndavgörandenas karaktär

ARN:s beslut har karaktären av rekommendation till parterna om hur tvisten bör lösas. Avgörandena är alltså inte exigibla, dvs. de kan inte verkställas tvångsvis med hjälp av exekutiv myndighet. Det är en av våra uppgifter att överväga om nämndavgörandenas karaktär bör ändras.

Frågan huruvida reklamationsnämndsavgöranden skall vara bindande eller inte har som framgått tidigare övervägts också i de övriga nordiska länderna (jfr. avsnitt 4). Den danska motsvarigheten till ARN, forbrugerklagenaevnet, avger utlåtanden som inte är bindande. Liksom i Sverige kan vem som helst av parterna föra saken till domstol utan hinder av att reklamationsnämnden först prövat tvisten. En motsvarande ordning gäller enligt den nyligen genomförda finska konsumentskyddslagstiftningen.

I Norge har det rått likartade förhållanden på detta område. Den lagstiftning om hanteringen av konsumenttvister som nyligen har antagits innebär emellertid att en annan ordning införs. Tvist, som behandlats i Forbrukerrådet men inte klarats upp där, skall på begäran av part kunna prövas av en särskild avdelning vid Markedsrådet, Forbrukertvistutvalget. Dess beslut skall bli bindande och verkställbart om inte någon av parterna inom fyra veckor väcker talan vid domstol.

Att reklamationsnämndens avgöranden följs i så stor utsträckning som möjligt är naturligtvis av största vikt. Det alternativ reklamationsnämndsförfarandet utgör för konsumenten när det gäller att få en tvist prövad kan annars komma att framstå som orealistiskt. Vid en översyn av reklamationsnämndsförfarandet bör därför frågan om efterlevnaden av nämndens beslut ägnas särskild uppmärksamhet.

Konsumentverket genomför med jämna mellanrum undersökningar för att utröna hur ARN:s beslut efterlevs. Resultatet av den senast gjorda undersökningen har presenterats i avsnitt 2.2.5. Av undersökningen framgår att konsumenten – i vissa fall efter påstötningar från konsumentverket – fick helt eller delvis rättelse i 82 % av de undersökta fallen. Att märka är emellertid att de fall där konsumenten inte har fått rättelse omfattar också situationer där företaget gått i konkurs eller av annan anledning upphört med sin verksamhet. Andelen fall där näringsidkaren vägrade rättelse uppgick till endast 15 %.

Även om ARN:s beslut f. n. följs i stor utsträckning, kan vinnande parts möjligheter att verkligen erhålla rättelse förbättras ytterligare. Ett sätt kan vara att göra reklamationsnämndens beslut verkställbara. Vi vill dock påpeka att detta inte är någon garanti för att konsumenten får rättelse till slut. Många

av de fall där konsumenten inte får rättelse rör företagare som har inställt sina betalningar eller upphört med sin verksamhet eller som i vart fall saknar utmätningsbara tillgångar. I sådana fall skulle konsumenten inte vara hjälpt med en exekutionstitel.

En reform som innebär att reklamationsnämndens beslut blir verkställbara skulle leda till att de skillnader som i dag föreligger mellan nämndförfarandet och domstolsförfarandet i stor utsträckning kommer att försvinna. Det skulle bli nödvändigt att i en helt annan omfattning än f. n. ställa upp regler för nämndverksamheten. I sak skulle flera viktiga förändringar behöva vidtas. Bl. a. skulle nämnden behöva få vissa tvångsmedel till sitt förfogande. Ett förfarande som leder till verkställbara avgöranden kan inte uteslutande bygga på frivillig medverkan från parternas sida.[1] Part måste vara skyldig att underkasta sig förfarandet vid nämnden, t. ex. inkomma med svaromål. Detta innebär också att man i stor utsträckning skulle bli tvungen att tillämpa ett formellt delgivningsförfarande vid skriftväxlingen. Vidare kan det ifrågasättas om man inte måste tillåta att muntlig bevisning förebringades vid nämnden.

Görs reklamationsnämndens avgöranden verkställbara, uppkommer vidare frågan om inte avgörandena också bör äga rättskraft. Att ett avgörande har rättskraft innebär att ny prövning beträffande det som bestämts genom det rättskraftiga avgörandet inte kan komma i fråga. Frågan är då om nämndförfarandet skall äga rättskraft endast i förhållande till ny prövning i reklamationsnämnden eller om talan angående samma sak skall vara utesluten också vid allmän domstol. Uppenbarligen skulle risken för att nämndförfarandet blir alltför formaliserat öka ytterligare om nämndens beslut också tillerkändes rättskraft.

Ett alternativ är att tillerkänna nämndavgörandena verkställbarhet eller rättskraft endast under vissa förutsättningar, t. ex. att parterna inte inom viss tid har fört saken vidare till domstol. Även med en sådan ordning gör sig dock kravet på ett mer domstolsliknande förfarande gällande. Systemet skulle även i övrigt innebära nackdelar för parterna. Även ett ogillande av parts talan måste självfallet bli bindande, om parten inte går till domstol inom föreskriven frist. En okunnig eller oföretagsam part skulle därigenom kunna lida rättsförlust. Vidare måste konsumenten när han gör en anmälan till reklamationsnämnden alltid räkna med att han vid bifall till sin talan i nämnden kan komma att mot sin vilja invecklas i en process vid domstol, med därmed förenade kostnader och obehag.

F. n. gäller att ARN i viss omfattning kan ompröva sina beslut. Att den möjligheten finns är en förutsättning för det informella handläggningsförfarande som tillämpas vid nämnden. Det får också ses som en klar fördel med nämndförfarandet att nämnden har möjlighet att själv rätta sina beslut. Denna möjlighet kan inte bibehållas i samma utsträckning som f. n., om nämndens beslut skall vara verkställbara och rättskraftiga.

Verkställbara reklamationsnämndsbeslut innebär således att förfarandet vid nämnden måste ändras på ett sätt som gör att nämnden och domstolarna kommer att framstå som i stort sett likartade alternativ för konsumenten. Att det på detta sätt tillhandahålls två i praktiken likadana förfaranden för att lösa konsumenttvister kan inte anses vara en ändamålsenlig ordning. Tvärtom har vi tidigare framhållit att nämndförfarandets styrka ligger i att det utgör ett

[1] Jfr. att enligt art. 6 (1) europakonventionen om de mänskliga rättigheterna civilrättsliga anspråk skall avgöras av domstol. Jfr. också 11 kap. 3 § regeringsformen.

enklare alternativ till förfarandet vid allmän domstol.

Av vad vi tidigare har sagt framgår också att fall där det föreligger motstridiga uppgifter och där det krävs muntlig bevisning i princip bör handläggas av domstol. Detsamma gäller fall där det i övrigt krävs en mera omfattande utredning. Att man för ärenden av mera okomplicerad natur har tillgång till en enklare handläggning inom ramen för ett nämndförfarande har enligt vår mening så stora fördelar att de klart överväger de nackdelar det innebär att avgörandena inte är verkställbara. Man får därför – åtminstone i viss begränsad utsträckning – acceptera den konsekvensen att en del näringsidkare inte bryr sig om att följa nämndens rekommendationer.

Redan på grund av det nu anförda talar enligt vår mening övervägande skäl för att reklamationsnämndens avgöranden även i framtiden endast skall ha karaktären av rekommendationer till parterna.

Anser man det nödvändigt att öka respekten för nämndens beslut, kan detta ske på andra vägar. Som tidigare framhållits bör ett samspel äga rum mellan reklamationsnämnden och konsumentverket, så att nämndens avgöranden följs upp i verkets mera långsiktiga verksamhet. Konsumentverkets förhandlingsverksamhet är alltså en viktig metod när det gäller att öka efterlevnaden av nämndens beslut. Som exempel på vad förhandlingsverksamheten kan leda till kan nämnas de överenskommelser som har träffats mellan konsumentverket och vissa branschorganisationer och som innebär att konsument vid tvist med medlem i organisationen garanteras den rättelse som reklamationsnämnden kan komma att föreslå.

Även om olika åtgärder vidtas för att öka efterlevnaden av reklamationsnämndens beslut, medför en ordning med icke bindande avgörande ändå att näringsidkare i viss utsträckning kommer att vägra konsumenten rättelse. I dessa undantagsfall finns emellertid möjlighet att få fram tvingande avgöranden inom ramen för domstolsförfarandet. Föreligger redan utlåtande från reklamationsnämnden i en tvist, innebär det att rättegången vid domstol oavsett tvisteföremålets värde skall handläggas enligt småmålsförfarandet. Detta underlättar i hög grad för konsumenten att gå till domstol.

Möjligheterna att domstolsvägen få fram tvingande avgöranden skulle kunna förbättras ytterligare genom att något konsumentorgan fick rätt att föra konsumentens talan när näringsidkare vägrat att följa reklamationsnämndens beslut. Till frågan om sådan talerätt återkommer vi i avsnitt 14.

En särskild fråga som lämpligen bör tas upp i det här sammanhanget är frågan om publicering av namnen på de näringsidkare som inte följer reklamationsnämndens rekommendationer. En sådan publicering ingår f. n. som ett led i konsumentverkets uppföljning av ARN:s verksamhet (jfr avsnitt 2.2.4).

På grundval av material från ARN undersöker konsumentverket regelbundet genom brev till berörda konsumenter om dessa fått rättelse i enlighet med nämndens rekommendationer. När så inte är fallet uppmanar verket näringsidkaren skriftligen att inom viss tid följa nämndens rekommendation. Näringsidkaren informeras samtidigt om att hans namn i annat fall kommer att offentliggöras. Näringsidkare som inte kan återfinnas eller som har försatts i konkurs eller av annan anledning upphört med sin verksamhet avförs från vidare handläggning. De näringsidkare som kvarstår och som

trots anmaning inte ger konsumenten rättelse förtecknas på en särskild lista, den s. k. svarta listan. Denna har brukat publiceras i verkets tidskrift Råd & Rön. I anslutning till att listan presenteras brukar verket också genom pressmeddelande informera om den. I de fall det framkommer att den ifrågavarande tvisten förts vidare till domstol markeras detta i listan. Verket bevakar sedan utfallet av domstolsprövningen. Om domstolens avgörande är mindre förmånligt för konsumenten än ARN:s rekommendation eller om parterna förlikts, publicerar verket uppgift om detta i anslutning till att närmast följande svarta lista publiceras.

Konsumentverkets rutiner i svartlistningsärenden har kritiserats i olika sammanhang. Särskilt kan noteras att två ledamöter i konsumentverkets styrelse med anknytning till näringslivet har reserverat sig på vissa punkter mot verksstyrelsens beslut om vilken ordning som skall tillämpas i sådana ärenden. Som redovisats tidigare har vi också under vårt utredningsarbete mottagit synpunkter i frågan. Vad som i första hand har kritiserats är att verket publicerar namnet på näringsidkare även i de fall tvisten är föremål för domstolsprövning. Det har gjorts gällande att publicering i dessa fall över huvud taget inte bör komma i fråga förrän tvisten har avgjorts av domstolen.

Vi vill för vår del först understryka att konsumentverket som led i sin allmänna uppföljande verksamhet självklart bör kontrollera hur reklamationsnämndens beslut efterlevs. Vad gäller den särskilda frågan om publicering av namnen på de näringsidkare som inte följer reklamationsnämndens beslut vill vi anföra följande.

Som tidigare framhållits bör bristande efterlevnad av reklamationsnämndens beslut i första hand angripas förhandlingsvägen. Med hänsyn bl. a. till att många näringsidkare står utanför de branschorganisationer med vilka förhandling normalt äger rum, kan dock fullständig efterlevnad inte uppnås på denna väg. Vidare torde man även i framtiden få räkna med att en mindre grupp icke seriösa näringsidkare konsekvent underlåter att rätta sig efter reklamationsnämndens beslut.

Publicering av namnen på näringsidkare som vägrar att ge konsumenten rättelse har först och främst till uppgift att ge information som kan vara till nytta för konsumenterna. Vidare tjänar den syftet att vara ett påtryckningsmedel mot näringsidkaren. Från dessa utgångspunkter har publicering enligt vår mening en viktig funktion att fylla i de fall bristande efterlevnad bottnar i tredska från näringsidkarens sida. Vi vill också understryka att nämndverksamheten – där man hittills har engagerat sig mycket aktivt från både näringslivs- och konsumenthåll – bygger på en samarbetstanke och förutsätter respekt för besluten både bland konsumenter och näringsidkare även i de fall besluten går emot den egna uppfattningen. Saken kan också uttryckas så att det är god sed på marknaden att följa nämndens rekommendationer. I enlighet därmed anser vi det vara rimligt att de som underlåter att rätta sig efter nämndens avgöranden blir utpekade. En sådan ordning bör ligga inte minst i det seriösa näringslivets intresse. Härtill kommer att de uppgifter som konsumentverket får fram om efterlevnaden av nämndens beslut i och för sig är offentliga och att det är en garanti mot missbruk att publiceringen av uppgifterna omhänderhas av en statlig myndighet.

Bristande efterlevnad behöver emellertid inte bero på tredska utan kan

också bero på att näringsidkaren anser att reklamationsnämnden har avgjort frågan på ett felaktigt sätt. I sådana fall kan onekligen vissa principiella invändningar riktas mot systemet med svartlistning. Det kan ifrågasättas om inte näringsidkare som anser sig ha skälig anledning att få saken ytterligare prövad bör kunna undgå den negativa publicitet som en svartlistning innebär. Ett obestyrkt påstående av näringsidkaren att han ämnar gå till domstol synes dock inte kunna utgöra tillräcklig grund för att han skall undgå svartlistning. Bl. a. av praktiska skäl måste näringsidkarens vilja att få reklamationsnämndens beslut omprövat manifesteras på något sätt. Det bör således i princip krävas att näringsidkare visar att han verkligen har anhängiggjort talan vid domstol.

Vi anser således att konsumentverket även i framtiden bör vara oförhindrat att publicera namnen på näringsidkare som inte följer reklamationsnämndens beslut. Det bör ankomma på verket att fastställa de närmare formerna för denna publicering. Beträffande de fall där näringsidkaren visar att han har anhängiggjort tvisten vid domstol anser vi emellertid för vår del att det finns skäl att avvakta domstolens avgörande innan eventuell publicering sker. Även i vissa andra fall bör verket kunna underlåta eller åtminstone uppskjuta publicering, t. ex. när näringsidkaren visar att han vidtagit långt gående förberedelser för att bringa saken inför domstol. Riskerna för att näringsidkare går vidare till domstol endast för att undgå att komma på svarta listan är enligt vår uppfattning inte så stora. Vid uppenbar tredska blir resultatet ändå bara att tidpunkten för svartlistningen skjuts upp. Den omständigheten att konsumenten gått vidare till domstol bör inte föranleda att publicering underlåts. Om domstolens avgörande sedermera blir mindre förmånligt för konsumenten än reklamationsnämndens beslut eller om parterna förlikts, blir det inte aktuellt med någon svartlistning.

13 Handläggningsrutiner m. m.

Enligt direktiven skall vi överväga hur förfarandet vid en framtida reklamationsnämnd närmare bör vara anordnat. Frågan är alltså bl. a. hur handläggningsrutinerna vid nämnden skall se ut. Vi har inte ansett att det ankommer på oss att i detalj ange hur nämndens handläggning av ärenden bör gå till. Däremot anser vi oss böra ta upp och mera allmänt diskutera vissa frågor som gäller förfarandet vid nämnden. Det är därvid ofrånkomligt att på vissa punkter beröra detaljspörsmål.

Handläggningsrutinerna vid reklamationsnämnden måste vara sådana att vissa grundläggande krav på förfarandet tillgodoses. Först och främst måste förfarandet vara snabbt och smidigt. Samtidigt måste handläggningsformerna i största möjliga utsträckning tillgodose kravet på rättssäkerhet. Det är viktigt att rutinerna utformas så att besluten kan fattas på grundval av ett fullständigt och riktigt utredningsmaterial.

En utgångspunkt för våra överväganden beträffande nämndförfarandet har varit att detta även i framtiden skall vara skriftligt. Flera av de förslag beträffande nämnden som vi har lagt fram i tidigare avsnitt bygger på tanken om ett skriftligt nämndförfarande. Skriftlig handläggning är enligt vår mening en förutsättning för ett nämndförfarande av det slag som vi nu diskuterar. Vi anser vidare att principen om skriftlighet bör gälla utan undantag. Parter eller vittnen bör alltså aldrig kunna höras inför nämnden. Om ett ärende kräver muntlig handläggning bör parterna, som vi tidigare har framhållit, hänvisas till domstol.

Som vi också tidigare har framhållit är det angeläget att handläggningstiderna vid en reklamationsnämnd är korta. Det kan hävdas att handläggningstiden för ett ärende som prövas i sak – dvs. tiden från det att anmälningen har kommit in och till dess att belutet har expedierats – är alltför lång vid åtminstone några avdelningar vid ARN. Samtidigt vill vi framhålla att ett skriftligt förfarande normalt måste bli tämligen tidskrävande, främst beroende på att parterna måste ha viss tid på sig för skriftväxlingen. Även med ett skriftligt förfarande torde man emellertid kunna nedbringa handläggningstiderna i viss utsträckning.

Vi vill i det här sammanhanget också erinra om att många ärenden vid ARN – drygt en femtedel – klaras upp under skriftväxlingen. I sådana fall minskar naturligtvis handläggningstiden.

F. n. går ärendehandläggningen vid ARN till på i stort sett följande sätt.

När en anmälan från en konsument kommer in till nämnden diarieförs den

och en akt läggs upp i ärendet. Inte sällan blir det därefter nödvändigt att inhämta kompletterande uppgifter från konsumenten. Uppgifterna inhämtas ofta per telefon. Föreligger skäl för avvisning, meddelas avvisningsbeslut. Är det tänkbart att uppgörelse kan träffas i ärendet, tar handläggaren kontakt med parterna för att försöka förlika dem. De ärenden som inte avvisas eller klaras upp blir föremål för skriftväxling mellan parterna. Först skall näringsidkaren yttra sig över konsumentens anmälan. Om han underlåter att göra detta trots påminnelse genom rekommenderat brev, tas ärendet ändå upp till prövning. Nämnden godtar därvid de uppgifter som konsumenten lämnat, om dessa inte förefaller osannolika.

Har näringsidkaren inkommit med yttrande, delges det med konsumenten för eventuellt ytterligare synpunkter. Samtidigt får konsumenten besked om att han i vilket fall som helst måste ange för nämnden om han fortfarande vill ha ärendet prövat. Lämnar konsumenten ytterligare synpunkter, skickas de i sin tur till näringsidkaren för kännedom. I vissa fall kan det vara nödvändigt med ytterligare skriftväxling. Det ankommer på vederbörande handläggare att avgöra när ärendet är färdigt för prövning i nämnden.

Ärende avgörs normalt efter föredragning vid sammanträde med nämndavdelning. Till sammanträdet tillställs ledamöterna en föredragningspromemoria i varje ärende. Efter sammanträdet upprättar föredraganden förslag till beslut i de ärenden som varit uppe till prövning. Dessa överlämnas till den som varit ordförande vid sammanträdet. Ordföranden justerar besluten, varefter dessa expedieras till parterna.

Enligt vår mening bör de nu återgivna handläggningsrutinerna i allt väsentligt kunna tillämpas även i fortsättningen. På en särskild punkt anser vi dock att rutinerna bör ändras. Det gäller kravet på att konsumenten – även om han inte har något att tillägga i ärendet – ändå måste låta höra av sig ytterligare en gång till reklamationsnämnden för att vara säker på att ärendet prövas. Något sådant krav bör enligt vår mening inte uppställas. Har konsumenten väl en gång gjort anmälan till nämnden, bör detta räcka för att han skall få sin sak prövad, om han inte uttryckligen tar tillbaka sin anmälan.

Om man på alla stadier av ett ärendes handläggning tar till vara möjligheterna att påskynda handläggningen, bör det enligt vår mening inte vara omöjligt att i normalfallet begränsa den totala handläggningstiden till högst tre månader. Om ett ärende inte avgörs i sak utan det t. ex. skrivs av efter förlikning, kan handläggningstiden naturligtvis bli väsentligt kortare. När å andra sidan särskilda moment i handläggningen tillkommer, exempelvis inhämtande av besiktningsutlåtande, är det uppenbart att handläggningstiden kan komma att förlängas.

Liksom f. n. bör det i första hand ankomma på handläggande tjänsteman vid nämndens kansli att bedöma när besiktning av reklamationsobjektet är nödvändig. I sista hand får nämnden själv ta ställning i frågan. Formerna för besiktningen bör liksom hittills bestämmas från fall till fall av handläggaren.

Vid ARN gäller som huvudregel att nämnden är beslutsför då utöver ordförande minst fyra ledamöter är närvarande, under förutsättning att såväl konsument- som näringsidkarintressena finns företrädda. Denna huvudregel bör gälla även i framtiden. När man skall försöka rationalisera ärendehante-

ringen vid reklamationsnämnden är det emellertid naturligt att undersöka om inte ärenden i vissa fall kan avgöras på enklare sätt.

Ärenden av enklare beskaffenhet får f. n. avgöras genom enhälligt beslut av ordförande jämte två ledamöter varav den ena ledamoten skall representera konsumentintressena och den andra näringsidkarintressena. Om skiljaktig mening uppkommer, skall dock ärendet alltid hänskjutas till avgörande av nämnd med vanlig sammansättning.

Möjligheten att avgöra ärende med liten nämnd har hittills utnyttjats i begränsad omfattning. Likväl kan det vara en fördel att ha kvar denna möjlighet. Vi anser därför att den bör behållas. Om förfall uppkommer för ledamot i sista stund kan man då pröva vissa ärenden och behöver inte ställa in hela sammanträdet. En regel om att ärenden av enkel beskaffenhet får prövas med liten nämnd lär dock liksom hittills få begränsad betydelse.

En annan form av förenklad prövning som förekommer f. n. innebär att heltidsanställd ordförande och vice ordförande har rätt att ensam avgöra ärende som inte är av principiell betydelse och där antingen konsumentens anmälan uppenbarligen inte kan bifallas eller svarandeföretaget inte har ingått i svaromål till nämnden. Förenklad prövning i denna form får ske på alla avdelningar. På motoravdelningen får sådan prövning dessutom ske i ärenden där konsumentens yrkande inte överstiger 300 kr.

De flesta fallen av ordförandeprövning har ägt rum på avdelningarna för motor, textil och allmänna ärenden. Den vanligaste anledningen till sådan prövning har varit att näringsidkaren inte gått i svaromål till nämnden. På motoravdelningen har ordförandeprövning på den grunden att konsumentens yrkande inte överstiger 300 kr. ägt rum i ganska liten utsträckning. Detta kan bero på att det är sällsynt att tvisteföremålets värde i motorärenden är så pass lågt.

Principiella synpunkter talar för att ordförandeprövning inte bör förekomma i alltför stor omfattning. Många av fördelarna med reklamationsnämndsförfarandet går nämligen förlorade vid en sådan prövning. Vi tänker särskilt på den styrka det innebär att konsument- och näringslivsrepresentanter deltar i besluten. Från praktisk synpunkt är det emellertid värdefullt att ärenden kan prövas på det enkla och smidiga sätt som en ordförandeprövning innebär. Särskilt angeläget framstår detta mot bakgrund av den stora ärendetillströmningen till nämnden. Själva nämnden behöver då inte belastas med bagatellärenden utan kan i större utsträckning inrikta sig på att pröva ärenden av mer komplicerad natur och av principiell betydelse. Slutsatsen blir att möjligheter till ordförandeprövning bör finnas även vid en permanent nämndverksamhet. Med hänsyn till att ordförandeprövning ibland kan vara mindre lämplig även när de formella förutsättningarna i och för sig är uppfyllda bör det liksom hittills ankomma på ordföranden själv att avgöra när rätten till prövning skall utnyttjas.

De kriterier för ordförandeprövning som gäller f. n. synes vara välgrundade. En särskild fråga är dock om inte en värdegräns bör införas som förutsättning för ordförandeprövning på fler avdelningar än motoravdelningen. Den frågan bör emellertid inte ses isolerad. Det finns nämligen anledning att överväga om inte en särskild värdegräns bör införas när det gäller nämndens skyldighet att över huvud taget ta upp ärende till prövning. Vi återkommer strax till detta spörsmål.

För att förbättra möjligheterna för en omfattande ärendehantering kan man tänka sig att rätten att avgöra ärenden av enklare slag i viss utsträckning delegeras till tjänsteman vid kansliet. En sådan uppfattning har förts fram av företrädare för personalen. Med hänsyn till att ordförandeprövning hittills har förekommit relativt sparsamt synes dock behovet av en sådan regel vara litet. Principiella skäl talar dessutom emot att ärenden avgörs på kanslinivå. Redan en delegering till ordförandenivå innebär som vi tidigare framhållit att flera fördelar med nämndförfarandet går förlorade. Vi vill därför inte förorda att ärenden skall kunna avgöras i sak inom kansliet. Däremot bör rätten att avvisa ärende liksom nu i viss utsträckning kunna delegeras till tjänstemän på nämndens kansli.

Ett led i rationaliseringen av nämndförfarandet kan vidare vara att korta ner nämndens beslut. I enkla ärenden bör också möjligheten att använda blankett för beslut kunna utnyttjas i större omfattning än f. n.

Som framgått i avsnitt 2.2.4 har ARN under vissa förutsättningar rätt att ompröva ett tidigare avgjort ärende. Beslut om omprövning fattas av ordföranden. Möjligheterna till omprövning skall enligt gällande regler utnyttjas restriktivt.

Även vid en permanent reklamationsnämndsverksamhet bör det finnas visst utrymme för nämnden att ompröva sina beslut. Som vi tidigare har framhållit kan det ibland inte undvikas att nämnden får avgöra ett ärende trots att utredningen är bristfällig. I så fall är det en fördel för parterna att i varje särskilt fall slippa gå till domstol, om nya omständigheter har kommit fram. Vi vill dock understryka att möjligheten till omprövning liksom nu bör användas restriktivt.

Mot bakgrund av det stora antalet ärenden vid ARN är det angeläget att undersöka möjligheterna att begränsa ärendetillströmningen till nämnden. I första hand synes en värdegräns böra övervägas. Också möjligheten att införa en avgift för prövningen vid nämnden kan övervägas i sammanhanget.

En värdegräns kan avse både ett högsta och ett lägsta värde på tvisteföremålet. En maximigräns beträffande tvisteföremålets värde skulle dock knappast få någon effekt när det gäller att begränsa ärendetillströmningen. För att å andra sidan en minimigräns skall få någon betydelse i det avseendet får den inte sättas alltför lågt. Den torde vidare få bestämmas till olika belopp för nämndens olika avdelningar.

För en minimigräns talar – förutom att den helt allmänt kan begränsa ärendetillströmningen – att bagatellärenden sållas bort från nämnden, varigenom resurser frigörs för prövning av ärenden som från olika synpunkter kan anses viktigare. Mot en lägsta värdegräns talar främst konsumentsynpunkter. För många konsumenter är även tvister rörande små värden betydelsefulla. Många sådana tvister kan också gälla principiellt viktiga frågor. Med en minimigräns riskerar man vidare en hårdare attityd hos näringsidkare i de fall en tvist gäller belopp under värdegränsen. Härtill kommer de svårigheter det skulle innebära att ange de beloppsgränser som borde gälla vid de olika avdelningarna.

Vi anser att nackdelarna med en uttrycklig värdegräns väger tyngre än de fördelar som eventuellt kan vinnas. Någon bestämt angiven värdegräns bör således inte införas. Som vi framhållit tidigare bör reklamationsnämnden däremot ha möjlighet att från fall till fall avvisa bagatellärenden som inte

innehåller principiella frågor och där det inte heller kan sägas vara av särskild betydelse för konsumenten att han får saken prövad. Också ärenden som gäller stora värden bör kunna avvisas (jfr. avsnitt 10.2).

Man kan också överväga att på samtliga avdelningar ha en värdegräns som förutsättning för förenklad prövning (ordförandeprövning). En sådan lösning har inte de nackdelar som uppstår om man har en värdegräns som förutsättning för prövning över huvud taget. Mot bakgrund av det praktiska behov som föreligger av att kunna pröva bagatellärenden i förenklad form föreslår vi därför att ärende där konsumentens yrkande inte överstiger viss beloppsgräns skall kunna avgöras genom ordförandeprövning. Olika beloppsgränser torde få bestämmas för nämndens olika avdelningar.

Att avgiftsbelägga reklamationsnämndsförfarandet är från konsumentsynpunkt förenat med delvis samma nackdelar som att införa en minsta värdegräns. Det synes dessutom vara ovisst om en avgift verkligen har någon påtaglig effekt när det gäller att dämpa ärendetillströmningen. Erfarenheterna i Danmark talar emot att så skulle vara fallet. Trots att man där tar ut en avgift av konsumenterna har man inte lyckats undvika bagatellärenden. Tanken på ett avgiftssystem bör alltså tillbakavisas om man därmed endast avser att minska ärendetillströmningen till reklamationsnämnden. Ett avgiftssystem kan emellertid övervägas också från den utgångspunkten att det kunde bidra till att finansiera reklamationsnämndsverksamheten. Till den frågan återkommer vi i avsnitt 16.

14 Konsumentombudsmannens medverkan i tvistemål

14.1 Inledning

Som framgår av vår redogörelse i avsnitt 3 har det i olika sammanhang framförts önskemål om reformer som skulle göra det lättare att få fram vägledande domstolsavgöranden i principiellt viktiga rättsfrågor. Frågan huruvida mera övergripande lagstiftningsåtgärder krävs för att möta dessa önskemål torde få övervägas i andra sammanhang.

Emellertid kan det finnas anledning att på vissa rättsområden genomföra särskilda reformer i avvaktan på att frågan om prejudikatbildning löses mera i stort. Till de reformer som diskuterat hör frågan om möjlighet för ett konsumentorgan att föra enskild konsuments talan inför allmän domstol. Det främsta syftet med en sådan ordning skulle vara att få fram vägledande avgöranden i principiella frågor på konsumentområdet. Även andra syften med en sådan talerätt har emellertid diskuterats. Vi har i avsnitt 3 närmare redovisat vad som hittills förevarit i denna fråga.

I både Danmark och Finland har åtgärder vidtagits för att hjälpa konsumenten att föra talan vid allmän domstol. I Danmark gäller att forbrugerombudsmanden biträder konsumenten med att väcka talan vid domstol i de fall näringsidkare inte ger konsumenten rättelse i enlighet med forbrugerklagenævnets rekommendation. Av de ärenden forbrugerklagenævnet avgjorde under de två första åren av sin verksamhet och som innebar att konsumenten fick helt eller delvis rättelse har drygt tio procent på detta sätt förts till domstol med hjälp av forbrugerombudsmanden.

Enligt den finska konsumentombudsmannalagen skall konsumentombudsmannen i första hand medverka i tvister som är av principiellt intresse. Det skall dock även finnas möjlighet för konsumentombudsmannen att hjälpa konsumenter som inte får sådan rättelse som konsumentklagonämnden har rekommenderat.

14.2 Behovet av en talerätt på konsumentområdet

Som framgår av vår beskrivning av rådande förhållanden är konsumentlagstiftningen i huvudsak av antingen näringsrättslig eller civilrättslig natur. Den näringsrättsliga lagstiftningen syftar främst till att stärka hela konsumentkollektivets ställning medan den civilrättsliga lagstiftningen reglerar rättsförhållandet mellan en enskild konsument och en näringsidkare och ger

anvisningar om hur tvister mellan parterna skall lösas.

När det gäller den näringsrättsliga lagstiftningen har en företrädare för det allmänna – KO – getts befogenhet att föra konsumentkollektivets talan. Rättsbildningen på detta område kan därför ske utan att enskilda konsumenter behöver medverka i någon rättegång. Genom marknadsdomstolens avgöranden och KO:s förbudsföreläggande liksom genom de överenskommelser och riktlinjer som är ett resultat av konsumentverkets arbete erhåller t. ex. marknadsföringslagens och avtalsvillkorslagens generalklausuler ett konkret innehåll. Detta system har visat sig fungera väl.

Tillämpningen av den civilrättsliga lagstiftningen understöds inte på motsvarande sätt av allmänna organ. Likväl är det naturligtvis angeläget att inte de civilrättsliga reglerna på konsumentområdet stannar på papperet utan verkligen tillämpas i praktiken. Om reglerna åsidosätts och konsumenten inte får rättelse på frivillig väg, är det alltså viktigt att konsumenten får rättelse genom avgörande i domstol eller reklamationsnämnd.

Det gäller emellertid inte bara att underlätta för konsumenten att få rättelse i enskilda fall. Viktigt är också att skapa förutsättningar för att frågor av principiell betydelse förs fram till auktoritativt avgörande. Om lagstiftningen inte fortlöpande belyses genom rättspraxis, riskerar den att stelna och i viss utsträckning mista den effekt som är åsyftad. Att de civilrättsliga konsumentskyddsreglerna inte får åsyftad genomslagskraft går i första hand ut över konsumenterna. Även näringsidkarna torde emellertid ha intresse av att få fram auktoritativa avgöranden i principiella frågor.

En prejudikatbildning är naturligtvis särskilt angelägen när det gäller regler av generalklausulkaraktär, t. ex. den nya generalklausulen i 36 § avtalslagen. I prop. 1975/76:81 har också framhållits vikten av att domstolarna vid tillämpningen av generalklausulen ger sina avgöranden en principiell prägel, så att de enskilda får vägledning när det gäller att för framtiden bedöma ett visst avtal eller avtalsvillkor.

Det är emellertid inte bara när det gäller föreskrifter av generalklausulkaraktär som det finns behov av vägledande avgöranden. Även i t. ex. hemförsäljningslagen, konsumentköplagen och konsumentkreditlagen har det i viss utsträckning överlämnats åt rättstillämpningen att i konkreta situationer ange normernas innehåll. Detsamma torde bli fallet beträffande andra lagar på konsumentområdet som f. n. förbereds.

Samtidigt som det alltså finns behov av vägledande avgöranden på konsumentområdet är bristen på domstolsprejudikat f. n. påtaglig. Som framhållits av bl. a. hemförsäljningskommittén saknas t. ex. helt domstolspraxis när det gäller hemförsäljningslagen. Vidare har konsumentköplagens regler endast i ringa utsträckning belysts genom vägledande domstolsavgöranden.

Vi vill emellertid understryka att det inte bara är domstolarnas praxis som har betydelse i detta sammanhang. Även de avgöranden som sker vid en reklamationsnämnd kan bidra till att belysa gällande rätt. Man kan rentav fråga sig om inte rättsbildningen vid reklamationsnämnden kunde vara tillräcklig för att tillgodose behovet av auktoritativa avgöranden.

Vi har tidigare framhållit att ARN genom sin sakkunskap och erfarenhet i konsumentfrågor haft stor betydelse för rättstillämpning och rättsutveckling på konsumentområdet. I första hand har naturligtvis nämndens avgöranden

fått vägledande betydelse för enskilda parters handlande. Härutöver torde nämndens praxis mera långsiktigt påverka t. ex. konsumentmyndigheter och branschorganisationer. En reklamationsnämnd spelar således en viktig roll vid utvecklandet av branschpraxis och annan sedvana på marknaden. Denna normgivning får på längre sikt betydelse både för lagstiftare och för domstolar. Som exempel på ARN:s rättsskapande funktion kan nämnas den betydelse nämndens praxis fick för innehållet i konsumentköplagen.

Nämndavgörandenas genomslagskraft synes kunna förbättras ytterligare. Redan en reform som innebär att nämndverksamheten i framtiden får karaktär av permanent statlig verksamhet är ägnad att stärka nämndens ställning som rättskipande organ. Även andra åtgärder kan vidtas i syfte att öka nämndavgörandenas betydelse som rättskälla. Informationen beträffande principiellt viktiga avgöranden kan ökas. Vidare kan nämndens beslut i ärenden av principiellt intresse utformas med tanke på att de skall kunna ha vägledande betydelse.

Som vi framhållit tidigare lämpar sig emellertid inte alla konsumenttvister för prövning i en reklamationsnämnd. När t. ex. uppgift står mot uppgift och vittnesbevisning erfordras, måste tvisten i stället avgöras av domstol. Visserligen torde prejudikatintresset i allmänhet vara ringa i fall som rör rena bevisfrågor och där det behövs vittnesbevisning. Fall kan emellertid tänkas där både bevisläget och rättsläget är oklart. I sådana mål torde det vara ofrånkomligt att rättsbildningen sker vid domstol. Som vi närmare utvecklat i avsnitt 6 kan även andra omständigheter än bevissvårigheter föranleda att nämnden bör avvisa ärende. Så kan t. ex. vara fallet när en tvist kräver omfattande utredning, vare sig denna avser juridiskt-tekniska frågor eller de faktiska omständigheterna i fallet.

Förfarandet inför reklamationsnämnd innebär att parterna – i vart fall konsumenten – så gott som alltid utför sin talan utan hjälp av biträde. Det skriftliga förfarandet tillåter inte heller någon mera ingripande materiell processledning. Det finns alltså en risk för att ärendets utgång påverkas av parternas processföring på ett sätt som minskar avgörandets principiella betydelse. Domstolsförfarandet garanterar på ett annat sätt att utredningen blir fullständig och att frågorna blir allsidigt belysta. Värdet av domstolsavgörandet kan höjas ytterligare om en företrädare för det allmänna för konsumentens talan i processen i akt och mening att skapa prejudikat.

Av betydelse är också instansordningen i domstolsförfarandet. Om en tvist passerar flera instanser, ökar garantierna för att den blir uttömmande och allsidigt prövad. Detta i sin tur stärker det slutliga avgörandets värde som prejudikat.

Även om en reklamationsnämnd i väsentlig mån kan bidra till rättsutvecklingen på konsumentområdet anser vi mot bakgrund av det sagda att det också finns ett angeläget behov av prejudikatbildning vid domstolarna. För att främja en sådan prejudikatbildning torde det inte vara tillräckligt att på olika sätt förenkla domstolsförfarandet. Som vi närmare har berört i ett tidigare avsnitt visar de hittillsvarande erfarenheterna av småmålslagen att antalet mål där konsumenter väcker talan mot näringsidkare är förhållandevis ringa. Särskilt om målet är av komplicerad natur är det också naturligt om den enskilde drar sig för att själv inleda process. Vill man i större utsträckning få fram vägledande domstolsavgöranden får det anses vara en

lämplig väg att ett allmänt organ ges rätt att föra konsumenternas talan inför domstol. Vi föreslår därför en reform av den innebörden. Reformen bör genomföras utan att man avvaktar mera övergripande reformer på processrättens område.

14.3 Fall då en talerätt bör kunna utövas

I enlighet med vad som nyss har sagts bör talerättens främsta syfte vara att få fram vägledande domstolsavgöranden i betydelsefulla rättsfrågor på konsumentområdet. Som tidigare påpekats lämnar lagstiftningen på området åtskilliga frågor öppna, vilka behöver besvaras i förhållande till typiska konkreta fall. Det kan exempelvis vara fråga om att avgöra huruvida ett avtalsvillkor är oskäligt, när dröjsmål med en leverans skall anses föreligga, när en vara skall anses felaktig, om köp i en viss situation kan hävas osv. Det kan också behöva klarläggas om viss konsumentlagstiftning är tillämplig på ett rättsförhållande, t. ex. huruvida en viss transaktion omfattas av föreskrifterna i hemförsäljningslagen.

Det kan emellertid ifrågasättas om talerätten bör begränsas till rena prejudikatfrågor. Den tanken har framförts att det borde vara möjligt för ett allmänt organ att ingripa även i vissa andra situationer då utgången av en tvist är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Sålunda sägs det i direktiven att en talerätt skulle kunna fylla en funktion i de fall då näringsidkare inte vill rätta sig efter ett reklamationsnämndsbeslut i en fråga av mera allmänt intresse. En talerätt i sådana fall skulle innebära att konsumentens möjligheter att få rättelse ökade.

Enligt vår mening bör tredska från näringsidkarens sida inte utan vidare kunna utgöra grund för talerättens användande. Härför talar bl. a. praktiska skäl. Som framgått av ett tidigare avsnitt visar den undersökning som senast gjorts beträffande ARN:s avgöranden att näringsidkaren vägrat konsumenten rekommenderad rättelse i ungefär 15 % av fallen. Detta motsvarar, såvitt avser ärenden avgjorda år 1977, närmare 300 fall. En uppskattning av hur många konsumenter som skulle komma att utnyttja möjligheten att låta sig företrädas vid domstol för att få fram ett tvingande avgörande mot näringsidkaren blir naturligtvis osäker. Erfarenheterna i Danmark visar att drygt tio procent av de konsumenter som fått helt eller delvis rätt i forbrugerklagenævnet småningom begär hjälp av forbrugerombudsmanden. Om dessa erfarenheter görs tillämpliga på svenska förhållanden betyder det att omkring 200 konsumenter årligen skulle begära hjälp med att föra talan vid domstol. Av dessa fall torde huvuddelen komma att gälla tvisteföremål av mindre värde. Det kan knappast anses motiverat, vare sig från allmän konsumentsynpunkt eller ur samhällsekonomisk synvinkel, att avsätta resurser för en verksamhet som innebär att en representant för det allmänna engagerar sig för att framtvinga rättelse för konsumenten i en stor mängd fall som rör begränsade värden. Om det finns behov att få fram ett tvingande avgörande, kan konsumenten själv utan större kostnad uppnå detta genom att väcka talan vid domstol. Rättegången kommer i sådana fall alltid att följa småmålslagens regler (2 § småmålslagen).

Den omständigheten att en näringsidkare underlåter att rätta sig efter

reklamationsnämndens beslut bör alltså enligt vår mening inte ensam kunna utgöra grund för att talerätten används. Andra omständigheter måste därutöver föreligga som motiverar att ett allmänt organ för talan. En sådan omständighet är prejudikatintresset. Är tvisten av principiellt intresse, följer det av vad vi tidigare har sagt att en företrädare för det allmänna bör kunna engagera sig i saken.

Oavsett om en konsumenttvist har principiellt intresse eller inte torde det emellertid ibland kunna vara av särskild betydelse från konsumentsynpunkt att ett allmänt organ för talan i fall då en näringsidkare vägrar att följa ett reklamationsnämndsbeslut. Detta gäller t. ex. då flera anmälningar av samma slag har riktats mot en viss näringsidkare och näringsidkaren konsekvent underlåter att ge konsumenterna den rättelse som nämnden rekommenderat. Det kan i ett sådant fall vara av betydelse att en talerätt utövas inte bara av hänsyn till konsumenterna utan också för att upprätthålla respekten för reklamationsnämndens verksamhet.

Även om reklamationsnämnden inte först har yttrat sig, kan det finnas anledning för ett allmänt organ att engagera sig i fall då tvisten berör en stor grupp konsumenter. Det kan exempelvis tänkas att ett större antal personer har blivit vilseledda om en varas beskaffenhet eller användning men att de inte känner till sina befogenheter enligt konsumentköplagen. Vidare kan man tänka sig att en produktskada har drabbat ett stort antal konsumenter som av den anledningen vill kräva skadestånd. I dessa situationer torde det ofta vara tillräckligt att talerätten används i något eller ett par fall för att näringsidkaren sedan frivilligt skall vidta rättelse i förhållande till övriga inblandade konsumenter.

Hur många personer som det skall vara fråga om för att talerätten skall användas till förmån för en grupp av konsumenter får bedömas från fall till fall. Är tvisteföremålet av stor ekonomisk betydelse för var och en av de inblandade konsumenterna, bör kravet i detta avseende kunna sättas lägre.

Ytterligare en situation då ett allmänt organ bör kunna föra talan vid allmän domstol är då marknadsdomstolen har funnit ett standardvillkor oskäligt och därför förbjudit fortsatt användande av villkoret, men näringsidkaren vägrar att lägga den näringsrättsliga bedömningen till grund för en civilrättslig uppgörelse med de konsumenter som formellt är bundna av villkoret.

Vad vi nu har sagt kan sammanfattas så att en talerätt bör kunna användas dels när det föreligger ett prejudikatintresse, dels om saken av annan anledning är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt.

14.4 Talerättens utövare

Rätten att föra talan till stöd för enskilda konsumenter i tvistemål skulle i och för sig kunna anförtros åt en privaträttslig organisation av konsumenter. F. n. finns emellertid inte någon lämplig sådan organisation. Möjligheterna att skapa en sammanslutning som lämpar sig för ändamålet måste också bedömas som små.

Talerätten bör i stället läggas på en företrädare för samhället. Det organ som

därvid i första hand kommer i blickpunkten är KO.

Som statens företrädare för KO konsumentkollektivets talan inför marknadsdomstolen i näringsrättsliga sammanhang. Tillämpningen av de näringsrättsliga reglerna i avtalsvillkorslagen, marknadsföringslagen och konsumentkreditlagen har ett nära samband med tillämpningen av den civilrättsliga konsumentlagstiftningen.

Efter den organisationsförändring som genomförts på konsumentområdet är chefen för konsumentverket tillika KO. Enligt vad vi föreslår skall reklamationsnämnden även i framtiden vara organisatoriskt knuten till konsumentverket. Som vi senare skall återkomma till kan det också vara lämpligt att verket och nämnden liksom nu har gemensam registratur. Detta gör att KO på ett enkelt sätt kan få inblick i de ärenden som är anhängiga vid nämnden och bedöma i vad mån de har principiellt intresse. I samband med den uppföljning av nämndavgörandena som sker i konsumentverket kan KO vidare lätt få kännedom om fall där näringsidkare konsekvent vägrar att följa nämndens avgöranden.

Genom sin ställning som det centrala organet på konsumentområdet har konsumentverket/KO även i övrigt särskilda möjligheter att fånga upp konsumenters problem.

Mot denna bakgrund föreslås att uppgiften att föra enskilda konsumenters talan i civilrättsliga sammanhang anförtros KO.

14.5 Val av metod för talerätt

Som tidigare framhållits är avsikten att talerätten i första hand skall användas för att få fram vägledande domstolsavgöranden. Talerätten skall emellertid kunna användas även i annat fall, om saken är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Frågan är då vilken metod som bör väljas för att talerättens syfte skall uppnås.

Utgångspunkten bör, som har framhållits i direktiven, vara att eftersträva en enkel metod som på ett naturligt sätt smälter in i vår nuvarande rättegångsordning. Den metod som innefattas i begreppet class action (se avsnitt 3.4) bör redan av denna anledning avvisas. Metoden är helt främmande för vårt rättssystem. Inte heller har något behov av den typen av aktioner gjort sig gällande.

Även metoder som skulle innebära att KO utan stöd av viljeförklaring från enskild konsument kunde ingripa i ett konkret rättsförhållande bör avvisas. Ett sådant agerande från KO:s sida skulle kunna komma i konflikt med den enskildes intressen. Det torde f. ö., som närmare skall visas i den fortsatta framställningen, inte finnas behov av en så långt gående reform.

I det följande skall beröras tre tänkbara rättstekniska lösningar, nämligen typfallsmetoden, fullmaktsmetoden och överlåtelsemetoden.

14.5.1 *Typfallsmetoden*

Med typfallsmetoden avses en metod som innebär att KO konstruerar en situation som han underställer högsta dömande instans. Det gäller alltså att konstruera en abstrakt men ändock typisk situation, hämtad från ett område

där det finns behov av vägledande uttalande. I sin framställning till domstolen får KO formulera rättsfrågan och ange, som en form av yrkande, hur frågan enligt hans mening bör besvaras. Domstolens svar skulle få samma prejudicerande betydelse som ett i ordinär ordning lämnat utslag av HD.

Flera omständigheter kan synas tala till förmån för en metod av detta slag. Sålunda skulle de principiellt viktiga rättsfrågorna kunna frigöras från omständigheter som är ovidkommande från prejudikatsynpunkt men som likväl kunde ha påverkat utgången i ett konkret fall. Vidare skulle auktoritativa avgöranden kunna erhållas snabbare än om frågorna i vanlig ordning skulle föras genom flera instanser.

Sannolikt skulle ett extraordinärt förfarande av skisserat slag kunna fylla uppgifter även utanför konsumentområdet (jfr avsnitt 3.2). Det kan på grund härav hävdas att frågan om införande av en typfallsmetod i vår rättegångsordning bör anstå till dess att de problem som är förbundna med en sådan metod har utretts i ett större sammanhang. Även bortsett härifrån finns det emellertid anledning att ifrågasätta om typfallsmetoden, trots de fördelar som skulle kunna vinnas, verkligen är en lämplig väg för att möta reformbehovet på just konsumentområdet.

Sålunda står det klart att man med den metoden i bästa fall endast kan uppnå ett av talerättens syften, nämligen att få fram prejudikat. Metoden ger däremot inte KO möjlighet att ingripa vid konkreta tvister för att ta till vara konsumentintresset.

Även om typfallsmetoden endast skulle utnyttjas för att få fram prejudikat, uppstår svårigheter att få det spörsmål som förs till domstolen allsidigt belyst. Rimligtvis måste det finnas någon som är motpart till KO och som kan bevaka de intressen som står emot konsumentintresset.

Tanken att en enskild näringsidkare skulle ställas som motpart till KO när det gäller att få fram typfall i en fiktiv process måste avvisas bl. a. därför att han inte utan vidare kan antas vara representativ för de intressen som skall belysas. Det förefaller också egendomligt att tvinga in en enskild person i en process som inte rör just hans konkreta rättsförhållanden och där kanske de särskilda omständigheter som han vill föra fram inte har något intresse.

Tänkbart är däremot att någon av näringslivets organisationer skulle kunna uppträda som motpart. Om emellertid en organisations deltagande i förfarandet bygger på frivillighetens grund, kan det befaras att organisationen endast vill delta när den själv anser att det finns behov av prejudikat. Vill organisationen inte delta eller deltar den endast halvhjärtat, riskerar man att utslaget inte tas som riktmärke på marknaden. Att å andra sidan genom lagstiftning tvinga en privaträttslig organisation att uppträda som part i en abstrakt process förefaller mindre lämpligt.

14.5.2 *Fullmaktsmetoden*

Fullmaktsmetoden, som innebär att den enskilde konsumenten ger KO fullmakt att föra hans talan, passar med vår rättegångsordning och är relativt enkel att införa. I princip fordras endast en föreskrift som ger KO möjlighet att åta sig att vara rättegångsombud.

Frågan är då om syftet med en talerätt kan uppnås genom fullmaktsme-

toden.

För att metoden över huvud taget skall fungera krävs dels att ombudet får kännedom om förekommande tvistefrågor, dels att den enskilde konsumenten vill medverka genom att lämna fullmakt. I dessa avseenden torde det inte finnas anledning till oro. Som vi tidigare framhållit har konsumentverket/KO speciella möjligheter att fånga upp konsumentproblem, t. ex. via reklamationsnämnden. Genom sin centrala ställning och vittförgrenade kontakter med olika myndigheter och organisationer på konsumentfältet har konsumentverket också särskilda förutsättningar att bedöma på vilka områden utgången av enskilda tvister kan vara av störst betydelse för konsumentkollektivet. Den kommunala konsumentverksamheten kan antas spela en viktig roll som informationskälla.

Vad särskilt gäller prejudikatintresset har befarats att fullmaktsmetoden inte skulle vara ett tillräckligt effektivt medel, eftersom en fullmakt enligt 12 kap. 18 § rättegångsbalken när som helst kan återkallas. Näringsidkaren skulle så att säga kunna köpa ut konsumenten ur processen och därigenom hindra att ett vägledande domstolsavgörande kommer till stånd. På denna punkt finns det dock knappast anledning att ha så stora farhågor. Man kan räkna med att de konsumenter, vilkas sak KO tar sig an, i allmänhet kommer att visa sig lojala mot syftet att få fram domstolsavgörande. Skulle det i enstaka fall finnas särskilda skäl att avbryta en process och ingå förlikning i saken, torde det ofta finnas andra liknande fall att fullfölja, om prejudikatintresset kvarstår.

Det största hindret mot KO:s strävanden att få fram vägledande domstolsavgöranden torde i stället ligga i bristande processvilja från näringsidkarens sida. Detta kan ta sig uttryck i att näringsidkaren medger den talan som förs av KO eller förhåller sig mer eller mindre passiv under rättegången. Det får också antas att näringsidkaren, om han förlorar målet i underrätten, många gånger kommer att avstå från att gå vidare till högre instans och att på det sättet något verkligt prejudikatavgörande inte kommer till stånd.

Näringsidkarnas ovilja att processa kan naturligtvis i många fall bero på att de bedömer det som utsiktslöst att vinna en process där KO är engagerad på motsidan. En rättegång genom flera instanser medför också besvär och kostnader och det kan antas att näringsidkaren av den anledningen inte finner det lönt att medverka. Bortsett härifrån synes det ofta inom näringslivet föreligga en bestämd motvilja mot att över huvud taget driva processer vid domstol. Även om en näringsidkare anser att han har goda möjligheter att vinna en process, föredrar han ofta att anlita andra vägar för att slita tvisten eller väljer att göra upp saken i godo.

Ur den enskilde konsumentens synvinkel torde det inte innebära någon olägenhet om näringsidkaren medger käromålet. Från konsumentkollektivets synpunkt däremot är det en nackdel om en näringsidkare ger upp när KO går in i processen. Problemet bör emellertid inte överdrivas. Även om KO bara får fram tingsrättsavgöranden kan dessa många gånger tjäna till ledning. Särskilt gäller detta om ett flertal avgöranden föreligger i en fråga och avgörandena går i samma riktning. Det torde då med fog kunna göras gällande att den tolkning av en viss rättsfråga som kommer till synes i avgörandena är den riktiga. Viktigt är naturligtvis då också att konsumentverket sprider information om rättsfallen.

Även om KO och därmed också konsumentkollektivet i många fall torde ha nytta av underrättsavgöranden, kan det dock vara av intresse att en fråga förs upp till högre instans. Det är med tanke på sådana fall som det är angeläget att få näringsidkare att engagera sig i processen. Vi har övervägt olika möjligheter för att underlätta ett sådant engagemang. En väg är att införa särskilda regler beträffande rättegångskostnaderna. Vi återkommer strax till den frågan. Också andra åtgärder kan övervägas.

Näringsidkarens benägenhet att ställa upp vid en rättegång torde öka om han kan påräkna stöd från någon branschorganisation. Mot den bakgrunden har vi undersökt möjligheten att tillåta näringslivsorganisationer att gå in i processen som intervenient på näringsidkarens sida. Vi har också övervägt att införa någon form av talerätt för näringslivsorganisation i tvister där KO för talan för konsumentens räkning. Både praktiska och principiella skäl talar dock mot dessa lösningar. Det torde heller inte vara nödvändigt att gå så långt, utan det får anses tillräckligt att branschorganisationerna hjälper den enskilde näringsidkaren genom att exempelvis ställa ett kvalificerat ombud till hans förfogande. Enligt vår mening finns det också anledning räkna med att organisationerna engagerar sig på det sättet, om tvisten rör en fråga som är av större principiell betydelse för en näringsidkare eller grupp av näringsidkare.

Allmänt sett kan det emellertid vara lämpligt att KO, innan han inleder en process i prejudikatskapande syfte, undersöker om man också från näringslivets sida har intresse av att få ett vägledande avgörande till stånd. Är detta inte fallet och kan det antas att näringsidkaren själv varken har vilja eller resurser att medverka, bör KO i princip undvika att driva processen. Särskilt gäller detta i fall då näringsidkaren inte tillhör någon organisation.

Vad som nu har sagts gäller fall då det är fråga om att få fram prejudikat. Om KO vill föra talan av annan orsak, t. ex. därför att näringsidkaren har vägrat ett stort antal konsumenter rättelse i enlighet med reklamationsnämndens beslut, bör naturligtvis process kunna inledas även om näringsidkaren inte får stöd av någon organisation.

Avslutningsvis vill vi erinra om att rättshjälpsutredningen i ett framlagt förslag förordat en viss utvidgning av möjligheterna för mindre företagare att erhålla allmän rättshjälp (se SOU 1977:49 s. 137 ff). Förslaget övervägs f. n. i justitiedepartementet.

14.5.3 *Överlåtelsemetoden*

Överlåtelsemetoden skiljer sig från fullmaktsmetoden främst därigenom att KO kommer att uppträda som part och inte som ombud. En fördel med den metoden är att om konsumenten har överlåtit den sak tvisten gäller till KO, förfogar han inte längre över processen och kan inte såsom vid fullmaktsmetoden avbryta rättegången.

Det kan ifrågasättas om inte såväl fullmaktsmetoden som överlåtelsemetoden borde ställas till KO:s förfogande. KO skulle i så fall kunna använda överlåtelsemetoden i stället för fullmaktsmetoden i situationer då "förlikningsrisken" är betydande, dvs. när det kan antas att konsumenten vill utnyttja sin rätt att förfoga över processen.

Överlåtelsemetoden synes emellertid vara förbunden med vissa praktiska

problem som gör dess tillämpning mera komplicerad än fullmaktsmetoden. Eftersom KO själv är part, är det i princip han som under rättegången ikläder sig civilrättsliga rättigheter och skyldigheter. Detta kan inte anses lämpligt och bör i vart fall inte gälla annat än under en övergångsperiod. Det torde därför bli nödvändigt att någon form av avtal träffas mellan KO och konsumenten av den innebörden att KO efter processen överlåter till konsumenten vad näringsidkaren förpliktats utge till KO i egenskap av part och att konsumenten övertar eventuella skyldighter. En möjlighet är också att KO i rättegången yrkar att näringsidkaren skall prestera direkt till konsumenten.

Även bortsett från de praktiska problem som kan uppstå torde överlåtelsemetoden innebära ett kringgående av vår rättegångsordnings förbud mot oåterkalleliga fullmakter. Anser man det erforderligt att inskränka konsumentens rådighet över processföremålet, förefaller det lämpligare och mera rakt på sak att göra undantag från förbudet mot oåterkalleliga fullmakter. Som framgår av föregående avsnitt torde emellertid syftena med KO:s talerätt normalt kunna uppnås utan att konsumenternas processuella rättigheter behöver kringskäras på det sättet.

14.5.4 *Slutsats*

Även om fullmaktsmetoden har vissa svagheter anser vi sammanfattningsvis att den är det bästa alternativet för att uppnå de angivna syftena med KO:s talerätt. Till skillnad från övriga metoder ansluter fullmaktsmetoden på ett naturligt sätt till vår processrätt. En reform kan genomföras utan att större ingrepp behöver göras i rättegångsordningen.

Det föreslås alltså att fullmaktsmetoden väljs. Förslaget innebär att KO får rätt att såsom ombud föra parts talan.

14.6 Närmare om talerättens omfattning m. m.

Den civilrättsliga lagstiftning vars genomslagskraft skulle förstärkas genom KO:s talerätt är främst inriktad på förhållandet mellan konsumenter och näringsidkare. Motsvarande inriktning har den näringsrättsliga lagstiftning vid vars tillämpning KO för konsumentkollektivets talan. Det är därför naturligt att KO:s uppgift att vara ombud begränsas till dispositiva tvistemål där konsument står mot näringsidkare.

Det skulle emellertid kunna ifrågasättas om inte KO borde få möjlighet att även utanför det egentliga konsumentområdet ingripa till stöd för den svagare parten i en tvist. Beaktas bör sålunda att det även i rena affärsförhållanden ofta inträffar att den ena avtalsparten intar en ställning som är underlägsen den andres. Särskilt den som driver en mindre rörelse kan många gånger ha ett skyddsbehov som är likartat konsumenternas behov av skydd. Den nya generalklausulen om jämkning av oskäliga avtalsvillkor har också fått generell tillämpning, alltså även utanför konsumentområdet.

Att på motsvarande sätt ge KO en generell rätt att föra talan i tvistemål skulle dock föra alltför långt. Bl. a. med hänsyn till konsumentverkets och KO:s funktion som företrädare för konsumentintressena bör talerätten

begränsas till tvister mellan konsumenter och näringsidkare. De prejudikat som genom KO:s medverkan kan komma fram på konsumentområdet torde f. ö. få betydelse även på andra områden där förhållandet mellan parterna liknar det som är utmärkande för konsumentområdet.

Några begränsningar i KO:s talerätt med hänsyn till tvisteföremålets beskaffenhet bör inte uppställas. KO bör alltså ha möjlighet att föra talan, oavsett vilken typ av nyttighet som är föremål för tvist.

Vi föreslår således att KO skall kunna föra konsuments talan i tvist mellan konsument och näringsidkare rörande vara, tjänst eller annan nyttighet som tillhandahållits i näringsidkarens yrkesmässiga verksamhet och som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk.

Som framgått tidigare är KO:s medverkan avsedd att äga rum i tvistemål vid allmän domstol. Det bör därvid sakna betydelse om konsumenten har ställning av kärande eller svarande i rättegången.

Det skulle kunna tänkas att KO fick möjlighet att företräda konsumenter också vid reklamationsnämnden. En sådan ordning är dock enligt vår mening olämplig. Den skulle strida mot en av grundtankarna bakom reklamationsnämndsförfarandet, nämligen att parterna på ett enkelt sätt skall kunna ta till vara sin rätt utan hjälp av biträde. Som skäl mot att KO skulle uppträda som partsombud vid reklamationsnämnden kan också anföras att han i egenskap av konsumentverkets chef har ett visst ansvar också för verksamheten vid nämnden.

Vi har tidigare talat om konsumentverket/KO:s speciella möjligheter att fånga upp konsumentproblem, främst via reklamationsnämnden och den kommunala konsumentverksamheten. Vi vill här understryka att initiativet till ett engagemang från KO:s sida i princip bör tas av KO själv. Det är alltså inte meningen att konsumenter skall anmäla enskilda fall till KO och be om dennes hjälp. Anmälningar om enskilda tvister som kommer in till KO bör normalt utan vidare kunna sändas över till reklamationsnämnden. I undantagsfall – t. ex. om konsumenten är svarande i ett mål vid domstol – kan det dock vara en förutsättning för att KO skall få kännedom om en tvist som är av intresse att konsumenten vänder sig till KO.

Som vi tidigare har framhållit är det av både praktiska och ekonomiska skäl angeläget att KO:s talerätt inte utövas i andra fall än när det finns ett klart prejudikatbehov eller när konsumentintresset i annat fall är särskilt påtagligt. För att få till stånd en begränsning i användningen av talerätten och samtidigt understryka reklamationsnämndens betydelse som tvistlösande och vägledande organ på konsumentområdet skulle det kunna tänkas att man som förutsättning för talerättens användande kräver att tvisten först har varit föremål för prövning i reklamationsnämnden. Klart är emellertid att en sådan regel inte kan upprätthållas i de fall då tvisten kräver vittnesbevisning eller då den annars, med hänsyn till den utredning e. d. som behövs, inte lämpligen kan prövas i reklamationsnämnden. Vi anser emellertid att man inte heller i övriga situationer, dvs. då en tvist i och för sig skulle kunna prövas i nämnden, bör ställa upp ett krav på sådan prövning för att KO sedan skall kunna utöva sin talerätt. En regel av denna innebörd skulle strida mot vad vi tidigare anfört om att konsumenten bör ha full frihet att välja om han vill gå till domstol eller vända sig till reklamationsnämnden. Om konsumenten hellre vill gå till domstol, kan det inte anses rimligt att tvisten först måste

prövas i nämnden innan KO kan engagera sig i saken. Än mindre kan en sådan ordning vara lämplig, när konsumenten redan är part i en domstolsprocess.

Vi anser alltså inte att man som förutsättning för utövandet av KO:s talerätt bör kräva att tvisten först har prövats i reklamationsnämnden. En annan sak är att KO fortlöpande bör kunna diskutera frågor som gäller talerätten med nämndens kansli.

14.7 Särskilda frågor om rättegången

Av det tidigare anförda framgår att fullmaktsmetoden valts bl. a. därför att den passar väl in i vårt processuella system. Avsikten är också att allmänna regler i princip skall tillämpas på rättegången i mål där KO för talan. Emellertid aktualiserar KO:s talerätt en del spörsmål som kan motivera särskilda bestämmelser.

14.7.1 *Instansordningen*

Det kan sättas i fråga om ett tvistemål där KO på föreslaget sätt för talan skall behöva följa den vanliga instansordningen. Eventuellt skulle målet i stället kunna få anhängiggöras direkt i hovrätt eller i HD.

Frågan om att göra ett undantag från den vanliga instansordningen har emellertid så stor allmän betydelse och innefattar så många problem att den inte lämpligen bör övervägas i detta begränsade sammanhang. Frågan får i stället prövas i samband med att man mera allmänt överväger hur intresset att få fram prejudikat bäst skall kunna främjas.

Vi föreslår således inte några särregler beträffande instansordningen.

En annan fråga som också kan övervägas i detta sammanhang är om KO – i likhet med riksåklagaren, justitiekanslern och justitieombudsman – borde tillerkännas rätt att få mål prövat i HD utan att först ha fått prövningstillstånd (se 54 kap. 9 § rättegångsbalken). Med hänsyn bl. a. till att KO endast kommer att ha ställning som ombud i processen har vi emellertid ansett att en sådan utvidgning av undantaget från kravet på prövningstillstånd inte bör komma i fråga.

14.7.2 *Rättegångskostnader*

Enligt huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken skall part som förlorar målet betala motpartens rättegångskostnader. Bakom denna regel ligger tanken att rättsskyddet skulle vara ofullständigt om inte den som vinner också får ersättning för de kostnader han har haft för att göra sin rätt gällande. Regeln torde dessutom motverka obefogade rättegångar. Vid sidan av huvudregeln finns bestämmelser som under vissa förutsättningar gör det möjligt för domstolen att kvitta rättegångskostnaderna. Sålunda kan kvittning ske bl. a. om den omständighet varav utgången berodde inte var känd före rättegången (18 kap. 3 § andra stycket). Kvittning kan emellertid aldrig ske av den anledningen att målet är svårbedömbart ur rättslig synvinkel.

De angivna reglerna passar inte så bra i ett förfarande vars främsta syfte är

att få fram vägledande avgöranden. Risken att behöva betala dryga rättegångskostnader kan verka avhållande på både konsumenter och näringsidkare och således försvåra för KO att föra fram prejudikatfall.

Vad först gäller näringsidkarens situation bör uppmärksammas att han i praktiken ställs mot en stark part som många gånger målmedvetet kommer att föra rättsfrågan genom instanserna för att få fram ett auktoritativt avgörande. Näringsidkaren måste alltid räkna med risken att han slutligen förlorar målet och då blir skyldig att betala motpartens rättegångskostnader. Det kan mot den bakgrunden ligga nära till hands att en enskild näringsidkare, särskilt om han inte får stöd av en branschorganisation, på ett tidigt stadium medger motpartens talan, vilket betyder inte bara att han stoppar en fortsatt procedur utan även att han riskerar att göra en rättsförlust.

För att motverka nu berörda olägenheter bör möjligheterna att kvitta rättegångskostnaderna ökas. Förlorar näringsidkaren målet, bör han i regel slippa att betala konsumentens kostnader.

Vi föreslår därför att domstolen i mål där KO för talan skall kunna förordna att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad, om näringsidkaren visserligen förlorar målet men haft skälig anledning att få saken prövad. Att KO engagerat sig i tvisten torde normalt innebära att målet är av sådant slag att kvittning av rättegångskostnaderna bör ske. Ibland torde dock anledning till kvittning saknas, t. ex. om talan förs mot en näringsidkare som upprepade gånger har vägrat att följa reklamationsnämndens avgöranden.

I syfte att främja prejudikatbildning vore det enligt vår mening önskvärt om man kunde gå ännu längre när det gäller att förmå näringsidkare att i vissa fall fullfölja en process. Vi har därför övervägt om inte KO under vissa omständigheter själv borde kunna ta på sig hela kostnaden för processen. Vi har emellertid funnit att det inte skulle vara praktiskt möjligt att genomföra en sådan ordning. Vårt förslag innehåller alltså inte någon regel av denna innebörd.

Beträffande de kostnader som kan drabba den enskilde konsumenten i mål där KO för talan bör beaktas att syftet med KO:s engagemang i princip är att genomdriva en förstärkning av hela konsumentkollektivets ställning. De kostnader som konsumenten i egenskap av part kan förpliktas att ersätta näringsidkaren bör med hänsyn härtill normalt betalas av KO. Detsamma bör gälla de egna kostnader som konsumenten kan få vidkännas.

Vi föreslår därför att domstolen, om konsumenten förpliktas att ersätta näringsidkarens kostnad, normalt skall förordna att KO skall svara för kostnaden samt att motsvarande förordnande skall meddelas beträffande konsumentens egen kostnad, om denna ej skall ersättas av näringsidkaren.

Principen att KO skall svara för de kostnader som kan drabba konsumenten bör emellertid inte upprätthållas undantagslöst. Det är nämligen tänkbart att någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt otillbörligt förmår KO att engagera sig i en process som inte tjänar konsumentintresset. I så fall bör kostnaderna stanna på personen i fråga. Med anledning härav föreslås att förordnande om kostnadsansvar för KO inte skall få lämnas, om konsumenten har förmått KO att föra talan genom påstående eller invändning som konsumenten insett eller bort inse sakna fog.

De nu föreslagna bestämmelserna innebär att domstolen – sedan den först

fördelat kostnaderna mellan parterna i vanlig ordning eller med stöd av den särskilda kvittningsregeln – skall förordna om hur de kostnader som lagts på konsumenten slutligen skall fördelas mellan honom och KO. Kostnad, för vilken KO enligt domstolens förordnande skall svara, bör inte senare få återkrävas från konsumenten.

Den nyss föreslagna kvittningsregeln är, som framgått av det anförda, inte undantagslös. Det kan således hända att näringsidkaren förpliktas att ersätta konsumentens rättegångskostnad. Uppenbarligen finns det i sådant fall många gånger risk för att näringsidkaren dröjer med att fullgöra sin ersättningsskyldighet eller att ersättning helt uteblir därför att näringsidkaren t. ex. är på obestånd. En sådan betalningsförsummelse bör inte gå ut över konsumenten. Vi föreslår därför att domstolen, om näringsidkaren förpliktas att ersätta konsumentens rättegångskostnad, skall kunna förordna att KO skall betala ut ersättningsbeloppet till konsumenten och att näringsidkaren sedan skall fullgöra sin esättningsskyldighet genom att erlägga belopet till KO.

Tidigare har föreslagits att KO i princip skall svara för kostnad som konsumenten förpliktas ersätta näringsidkaren. Principen skall dock inte vara undantagslös. I fall då KO inte skall svara för kostnaden kan näringsidkaren, liksom konsumenten i den nyss berörda situationen, riskera att bli utan ersättning. I syfte att undanröja denna risk föreslås att KO skall kunna åläggas att förskottera ersättning för rättegångskostnad även då det är konsumenten som är betalningsskyldig.

14.7.3 *Småmålslagen*

Som framgår av vad vi tidigare har anfört skall det förenklade förfarandet enligt småmålslagen tillämpas bl. a. när tvisteföremålets värde inte överstiger ett halvt basbelopp. Förfarandet är utformat med tanke på att parterna skall kunna uppträda utan ombud. Ombudskostnader är således inte ersättningsgilla. Vidare är förfarandet inriktat på att målet skall kunna avvecklas utan att domstolen prövar tvistefrågan. Sålunda är domstolen särskilt uppfordrad att söka förlika parterna.

En tillämpning av småmålslagen på mål där KO för talan framstår som direkt olämplig. För det första är KO ombud och det är önskvärt att även motparten har en kvalificerad företrädare. För det andra skall talan framför allt föras i syfte att få fram prejudikat och i så fall eftersträvas inte att parterna förliks.

I småmålslagen ges en möjlighet att efter yrkande av part undanta ett mål från lagens tillämpningsområde, om det görs sannolikt att utgången är av synnerlig betydelse för bedömningen av andra föreliggande rättsförhållanden. Häri kan synas ligga en möjlighet att i vart fall få sådana KO-mål där ett utpräglat prejudikatintresse föreligger överförda till ordinär process. Av lagens förarbeten framgår emellertid att bestämmelsen endast syftar på sådana andra rättsförhållanden som konkret föreligger när rätten bestämmer handläggningsformen. Att avgörandet till äventyrs har prejudikatverkan för tänkta framtida rättsförhållanden är alltså utan betydelse (prop. 1973:87 s. 177). Småmålslagen kan således mycket väl bli tillämplig även om den

omtvistade rättsfrågan har stor principiell betydelse.

Mot denna bakgrund föreslår vi en uttrycklig regel om att mål där KO använder sig av sin talerätt skall vara undantagna från småmålslagens tillämpningsområde.

15 Organisationsfrågor m. m.

Enligt vårt förslag skall det även i framtiden finnas en allmän reklamationsnämnd som skall vara knuten till konsumentverket. Vi har inte sett det som vår uppgift att lämna något detaljerat förslag beträffande nämndens organisation. Som framgått av våra tidigare överväganden anser vi att nämndverksamheten i stort sett bör bedrivas i samma former som sker i dag vid ARN. Verksamheten med ARN har emellertid hittills bedrivits som en försöksverksamhet. Vårt förslag innebär att reklamationsnämndsverksamheten får karaktären av permanent statlig verksamhet. Innan man startar verksamheten med den nya nämnden blir det nödvändigt med en mera detaljerad översyn av nämndens organisation. En sådan översyn ankommer inte på oss. Däremot har vi bedömt det lämpligt att ange huvuddragen av en framtida organisation. I några avseenden är våra organisationsförslag mera detaljerade. Detta gäller bl. a. frågor som rör reklamationsnämndens ställning i förhållande till konsumentverket. Vi har tidigare bara angett huvuddragen av sambandet mellan nämnd och verk.

ARN:s kansli har vid flera tillfällen varit föremål för organisatorisk översyn. Detta skall ses mot bakgrund av att nämnden hittills bedrivits som en försöksverksamhet. Nuvarande organisation har vuxit fram etappvis. Organisationen kännetecknas av att varje nämndavdelning betjänas av en sektor inom kansliet. Vissa sektorer betjänar flera nämndavdelningar. Sektorerna är sammanförda till två enheter som var och en förestås av en enhetschef. Chef för kansliet är nämndens heltidsanställde ordförande.

Med hänsyn till hittillsvarande erfarenheter av den nuvarande organisationen föreslår vi att organisationsstrukturen i allt väsentligt behålls oförändrad. Det kan således även vid en permanent verksamhet vara lämpligt att nämndkansliet är uppdelat på sektorer, som i sin tur sammanförs till enheter.

Som nyss nämnts är f. n. ARN:s heltidsanställde ordförande chef för nämndens kansli. I och för sig är det tänkbart att gå ifrån systemet med en heltidsanställd ordförande som chef för nämnden och i stället låta alla ordförande arbeta på deltid. I så fall skulle nämnden i stället ledas av en chef med rent administrativa uppgifter. Mot en sådan ordning talar dock att det i flera avseenden är en fördel om nämndens chef också deltar i handläggningen av ärenden. Härigenom underlättas framför allt att det upprätthålls en fast praxis vid nämnden. En heltidsanställd juristordförande är vidare en förutsättning för att ett system med ordförandeprövning av enklare ärenden skall fungera effektivt.

Vi har således stannat för att föreslå att reklamationsnämndens chef även i framtiden skall vara en heltidsanställd juristordförande.

Ordförandens huvudsakliga uppgift bör vara ärendeprövning. Förutom att leda sammanträden med nämndens olika avdelningar bör ordföranden ensam pröva enklare ärenden samt besluta i fråga om omprövning av ärenden. En viktig uppgift för ordföranden blir att verka för att nämnden iakttar en enhetlig praxis i sina avgöranden. Ordföranden skall vidare företräda nämnden utåt och ägna sig åt allmänna policyfrågor. Vid sidan av detta arbete skall ordföranden i egenskap av chef för nämndens kansli också ha rent administrativa uppgifter. Sålunda bör det ytterst ankomma på honom att se till att kansliarbetet bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Som vi återkommer till bör han också ha ansvaret för tillsättning av vissa tjänster.

F. n. biträds ordföranden av en heltidsanställd vice ordförande, som sysslar både med ärendeprövning och med arbete av administrativ natur. Enligt vår mening finns det även i fortsättningen behov av en biträdande chef för nämnden, i första hand för att så långt möjligt avlasta ordföranden ansvaret för administrationen. Det måste emellertid vara en klar fördel om den som på detta sätt blir ordförandens ställföreträdare också kan syssla med ärendehandläggning. Det kan vara fråga om både att vara ordförande vid nämndsammanträden och att t. ex. ta över en del av ordförandeprövningen av enklare ärenden. Vi föreslår således att en av nämndens vice ordförande liksom f. n. knyts till nämnden på heltid och att han får till uppgift att syssla såväl med administrativt arbete som med ärendeprövning.

Vi har i det här sammanhanget också övervägt om inte fler vice ordförande bör knytas på heltid till nämnden, i första hand för att leda nämndsammanträden. Det är emellertid tveksamt om det, vid sidan av den vice ordförande som redan nu är heltidsanställd och som vi föreslår skall finnas kvar, finns behov av ytterligare heltidsanställda ordförande. Ett system med deltidsanställda ordförande medför en flexibilitet som i och för sig är önskvärd. Vi tror också att ett sådant system kan bli tillräckligt effektivt. Härtill kommer att det torde vara en fördel att i viss utsträckning ha nämndordförande som samtidigt är verksamma vid allmän domstol. Vi vill således inte föreslå att antalet heltidsanställda ordförande f. n. ökas.

Som vi redan antytt bör nämndens ordförande och de vice ordförandena förordnas av regeringen. På det sättet får ordförandena i nämnden inte bara reellt utan även formellt en självständig ställning i förhållande till konsumentverket. I och för sig talar principiella skäl för att också övriga ledamöter förordnas av regeringen. Detta lär dock knappast vara praktiskt möjligt med hänsyn till det stora antal ledamöter som krävs för nämndverksamheten och till att det ofta kan behöva ske byten bland ledamöterna. Vi föreslår därför i stället en ordning som innebär att regeringen bestämmer vilka organisationer, myndigheter eller andra organ som skall vara företrädda i reklamationsnämnden. Regeringen bör också föreskriva hur nämndens olika avdelningar skall vara sammansatta. Det får därefter ankomma på resp. organisation m. m. att själv utse ledamöterna jämte ersättare för dessa. De som utses behöver bara anmälas till reklamtionsnämnden, som för förteckning över ledamöter och ersättare.

En sammanhållen organisation av det slag som vi förordar innebär att

kanslipersonalen vid reklamationsnämnden blir anställd i konsumentverket. Samtidigt måste handläggarna i nämnden självfallet vara opartiska vid beredningen och föredragningen av ärenden. Från den synpunkten kan det sägas vara principiellt otillfredsställande att handläggarna anställs av konsumentverket, som ju uttryckligen har att ta till vara konsumenternas intressen. För den skull bör nämnden själv tillförsäkras det avgörande inflytandet när det gäller att anställa kanslipersonal. Detta kan ske genom att man föreskriver att tjänst vid reklamationsnämndens kansli skall tillsättas av nämndens ordförande. Beträffande vissa högre tjänster ter det sig dock mindre tillfredsställande att lägga avgörandet i tillsättningsärenden på en person. Påpekas bör att tjänster i lägst lönegrad F 15 vid såväl ARN som konsumentverket i övrigt f. n. tillsätts av verkets styrelse. Vi föreslår därför att tjänst som enhetschef vid reklamationsnämnden i framtiden skall tillsättas av regeringen. Övriga handläggartjänster liksom biträdestjänsterna bör tillsättas av nämndens ordförande. De löpande personaladministrativa ärendena bör däremot handläggas av konsumentverket genom dess administrativa byrå.

Som vi närmare kommer att utveckla längre fram (avsnitt 17) bör nämndens verksamhet regleras i en instruktion som beslutas av regeringen. Även om instruktionsregleringen görs tämligen detaljerad och omfattande torde det bli nödvändigt att i viss utsträckning reglera nämndverksamheten på annat sätt. Detta bör i första hand ske i en arbetsordning. Som exempel på viktigare regler som lämpligen bör tas upp i arbetsordning kan nämnas de kriterier som bör gälla för ordförandeprövning (jfr avsnitt 13). Över huvud bör till en arbetsordning hänföras sådana regler som kan behöva omprövas ganska ofta och som eventuellt behöver utformas olika för nämndens olika avdelningar.

Nämndens arbetsordning bör fastställas av konsumentverkets styrelse. Genom att en del av de organisationer m. m. som deltar i nämndverksamheten också är företrädda i styrelsen får de möjlighet att där påverka arbetsordningens utformning. Enligt vår mening bör emellertid organisationernas inflytande vidgas. Detta kan lämpligen ske så, att styrelsens beslut skall kunna överklagas hos regeringen av organisation m. m. som är företrädd i reklamationsnämnden. Denna ordning bör gälla inte bara när styrelsen avgör frågor om nämndens arbetsordning utan också när den avgör andra viktigare frågor som gäller nämndens organisation eller arbetsformer.

Budgetansvaret beträffande nämndens verksamhet bör åvila konsumentverket. Detta innebär att framställningar till regeringen om anslag för nämndverksamheten skall göras av konsumentverkets styrelse tillsammans med verkets egna anslagsframställningar. Vidare bör ansvaret för budgetarbetet ligga hos konsumentverket. Till budgetarbetet hör att svara för verksamhetsplanering och ekonomiska prognoser. Liksom hittills bör dock nämndens personal biträda i arbetet med underlag för anslagsframställning och med nämndens egen budget.

Vi förutsätter att medel till reklamationsnämndens verksamhet liksom f. n. anvisas över ett särskilt anslag i statsbudgeten och att regeringen genom regleringsbrev ger närmare föreskrifter om hur medlen skall användas. Det blir därefter i första hand konsumentverket som får svara för medelsförvaltningen. Självfallet bör dock nämnden liksom hittills ha viss handlingsfrihet

när det gäller att disponera anslagsmedlen.

Nämndens ekonomiadministration bör – liksom de personaladministrativa ärendena – handläggas av konsumentverkets administrativa byrå. Som vi utvecklat i avsnitt 9 är det nämligen mest rationellt och kostnadsbesparande att låta rent administrativa uppgifter i så stor utsträckning som möjligt skötas av konsumentverket.

Löpande frågor som gäller ärendehandläggningen kommer självfallet att vila på nämnden själv, dvs. nämndens ordförande eller annan tjänsteman hos nämnden. Bland de frågor som här avses kan nämnas att fastställa sammanträdesplaner, utforma blanketter och formulär, informera om besluten m. m.

Som vi berört i avsnitt 9 kan praktiska och ekonomiska fördelar vinnas om vissa servicefunktioner såsom t. ex. telefonväxel, registratur och expeditionsgöromål är gemensamma för konsumentverket och reklamationsnämnden. Huvudmannaskapet för dessa funktioner bör givetvis ligga på konsumentverket. Likaså bör konsumentverket handlägga nämndens lokalfrågor.

Avslutningsvis skall vi i detta avsnitt beröra frågan om namnet på den framtida reklamationsnämnden. Benämningen "reklamationsnämnd" kan kritiseras, främst därför att ordets betydelse torde vara oklar för många. Å andra sidan har ARN verkat i över tio år och namnet får antas vara väl inarbetat. Mot den bakgrunden anser vi att det måste föreligga starka skäl för att överge det nuvarande namnet. Enligt vår mening finns det knappast sådana skäl. Det har också visat sig svårt att finna någon annan beteckning som är enklare och som samtidigt på ett tydligt sätt anger vad nämnden sysslar med.

16 Kostnadsberäkningar m. m.

Som framgått tidigare föreslår vi inte någon genomgripande förändring av reklamationsnämndens ställning i förhållande till konsumentverket. Liksom nu skall nämnden organisatoriskt vara knuten till verket. Vi har i avsnitt 9 berört de ekonomiska konsekvenserna av en sådan lösning. Vårt förslag innebär att en reklamationsnämndsverksamhet, såvitt avser de organisatoriska formerna, kan bedrivas inom samma ekonomiska ramar som f. n.

I vissa avseenden medför emellertid våra förslag direkta kostnader. Det gäller först och främst vårt förslag om att den allmänna reklamationsnämnden skall pröva också ärenden som rör fast egendom. Vidare kräver vårt förslag om att KO skall kunna föra enskild konsuments talan vid allmän domstol en viss förstärkning av KO-sekretariatet vid konsumentverket. I detta avsnitt presenterar vi en beräkning av dessa kostnader. Vi kommer också att beröra möjligheterna att låta dem som anlitar reklamationsnämnden bära en del av de kostnader som är förenade med verksamheten.

16.1 Nämndverksamhet på fastighetsområdet

I avsnitt 10.3.1 har vi försökt beräkna omfattningen av en framtida reklamationsnämndsverksamhet på fastighetsområdet. Som vi framhöll då blir en sådan beräkning av flera skäl mycket osäker. Vi har valt att räkna med att en fastighetsreklamationsnämnd i ett inledningsskede får ta emot ca 2 000 anmälningar per år. På sikt torde man kunna räkna med att ärendetillströmningen minskar. Vi har vidare räknat med att ca 1 500 av anmälningarna kommer att gå vidare till prövning i nämnden. Av dessa 1 500 ärenden har vi uppskattat att omkring hälften kommer att kräva besiktning.

När det gäller att bedöma hur stor personal som krävs för att klara handläggningen av fastighetsärendena kan man lämpligen jämföra med den f. n. största avdelningen vid ARN, nämligen motoravdelningen. För att handlägga omkring 1 700 anmälningar årligen åtgår där fyra handläggare och två biträden. Fastighetsärendena torde allmänt sett vara mera omfattande. Vidare måste resurser avdelas för att förbereda och rationalisera besiktningarna. Personalbehovet för handläggning av fastighetsärenden kan mot denna bakgrund uppskattas till sammanlagt tio tjänster.

De erforderliga personalkostnaderna kan schablonmässigt uppskattas till 1 milj. kr per år. Kostnadsberäkningen har gjorts med utgångspunkt i 1977 års

kostnadsläge. Härtill kommer kostnader för sjukvård, reseersättningar, lokaler och expenser med omkring 150 000 kr årligen. Vidare uppstår en viss ytterligare belastning på de funktioner som är gemensamma med konsumentverket i övrigt, nämligen i första hand registratur, telefonväxel och expeditionsgöromål. Den kostnadsökning som i detta avseende kommer att belasta reklamationsnämnden kan uppskattas till 60 000 kr per år. Slutligen medför personalökningen engångskostnader för inventarier m. m. som kan beräknas till 50 000 kr.

För att avgöra 1 500 ärenden torde fastighetsreklamationsnämnden behöva hålla uppskattningsvis 120–150 sammanträden. Arvodeskostnaderna härför kan uppskattas till ca 400 000 kr med utgångspunkt i 1977 års kostnadsläge och inräknat lönekostnadspålägg.

När det gäller att beräkna kostnaderna för den besiktningsverksamhet som blir nödvändig är man i första hand hänvisad till erfarenheterna från konsumentverkets försöksverksamhet. Under försöksverksamheten var genomsnittskostnaden för varje besiktning 2 500 kr. Med hänsyn till den allmänna kostnadsutvecklingen får detta belopp i och för sig räknas upp. Som vi utvecklat närmare tidigare synes det dock vara möjligt att rationalisera besiktningsverksamheten i flera avseenden (jfr avsnitt 10.3.1). Vidare kan man räkna med att besiktningar i ärenden som gäller reparation eller underhåll generellt blir mindre vanliga och även mindre kostnadskrävande än andra besiktningar på fastighetsområdet. Mot bakgrund härav anser vi att det är realistiskt att räkna med att den totala kostnaden för besiktningar kommer att uppgå till ca 1,5 milj. kr per år.

Kostnaderna för den av oss föreslagna reklamationsnämndsverksamheten på fastighetsområdet kan således uppskattas till sammanlagt omkring 3,1 milj. kr per år, varav ca 1,5 milj. kr utgör kostnader för besiktningar.

16.2 KO:s medverkan i tvistemål

Vårt förslag om att KO skall kunna föra enskild konsuments talan i tvistemål vid allmän domstol innebär att det blir nödvändigt med en viss förstärkning av KO-sekretariatet vid konsumentverket. Denna förstärkning bör emellertid enligt vår mening kunna bli tämligen begränsad. Med hänsyn till att KO:s medverkan i huvudsak skall inskränka sig till sådana ärenden som är av principiell vikt utgår vi från att antalet ärenden där KO engagerar sig på konsumentens sida kommer att stanna vid 20–30 per år. De ärenden där KO för talan kommer emellertid att i de flesta fall vara av komplicerad och därmed också arbetskrävande beskaffenhet. Det kommer att bli nödvändigt för KO att uppträda i processer vid domstolar på olika håll i landet. Avsikten är också att målen skall kunna föras vidare till högre instans. Arbetsuppgifterna kommer inte bara att bestå i att utföra talan vid olika domstolar. En hel del tid kan förväntas gå åt till att välja ut de fall som skall drivas.

Mot bakgrund av vad vi nu anfört uppskattar vi den erforderliga personalförstärkningen vid KO-sekretariatet i ett utbyggt skede till två kvalificerade jurister. De schablonmässigt beräknade kostnaderna för detta kan anges till 270 000 kr per år i 1977 års kostnadsläge.

Personalförstärkningen vid KO-sekretariatet medför vissa följdkostnader

för resor, expenser m. m. Dessa kan uppskattas till 40 000 kr per år. Härtill kommer också engångskostnader för inventarier o. d. med 10 000 kr.

16.3 Finansiering av nämndverksamheten

För att nedbringa samhällets kostnader för reklamationsnämndsverksamheten kan man överväga att låta dem som anlitar reklamationsnämndens tjänster bära en del av kostnaderna för verksamheten. Vad som i första hand bör övervägas är en ordning som innebär att konsumenten avkrävs en avgift för att få ett ärende prövat vid reklamationsnämnden. Redan nu gäller att det är förenat med en avgift att få ärende eller mål prövat vid allmän domstol. Som exempel kan nämnas att avgiften för stämning i tvistemål är 50 kr.

En eventuell avgift vid reklamationsnämnden måste enligt vår mening bestämmas till ett lågt belopp. De tvister som förs till reklamationsnämnd gäller ofta små värden och konsumenten får antas vara beredd att ådra sig endast obetydliga kostnader för att få sin sak prövad. Som framgått av vad vi tidigare anfört har avgiften vid forbrugerklagenævnet i Danmark satts till 25 Dkr. När ARN i början av sin verksamhet tog ut en avgift låg denna på 10–50 kr beroende på tvisteföremålets värde. En eventuell avgift vid en framtida reklamationsnämnd borde enligt vår mening normalt bestämmas till 25 kr och i varje fall inte överstiga 50 kr.

Om antalet anmälningar till reklamationsnämnden uppgår till 9 000 per år skulle en avgift på 25 kr inbringa 225 000 kr. Inemot hälften av anmälningarna går emellertid aldrig till prövning i nämnden utan skrivs av olika anledningar av under skriftväxlingen. I sådana fall finns det skäl att låta avgiften betalas tillbaka till konsumenten. Också när nämndens beslut utfallit positivt för konsumenten talar allmänna principer för att han bör få tillbaka vad han har lagt ut, låt vara att nämnden i det fallet kan rekommendera näringsidkaren att ersätta konsumenten för avgiften. Oavsett i vilken omfattning återbetalning sker är det uppenbart att ett avgiftssystem av nu antytt slag skulle komma att dra höga administrativa kostnader. Det skulle t. ex. bli nödvändigt med förstärkning på personalsidan. Avgifterna skulle därför sannolikt inte ge något nämnvärt överskott. Detta antagande styrks av att systemet med avgifter övergavs vid ARN efter kort tid på grund av att de administrativa kostnaderna blev alltför höga. Också erfarenheterna i Danmark talar emot avgifter vid reklamationsnämnden. Vid forbrugerklagenævnet är man mycket kritisk mot det nuvarande avgiftssystemet, främst beroende på den omfattande administration som systemet för med sig.

Bortsett från ekonomiska överväganden talar starka principiella skäl mot att återgå till en ordning där konsumenten måste erlägga en avgift till reklamationsnämnden. Ett avgiftssystem skulle försämra särskilt de resurssvaga konsumenternas möjligheter att ta till vara sin rätt.

Beträffande en typ av ärenden kan det dock finnas särskild anledning att överväga om inte parterna bör vara med och bära kostnaderna för nämndförfarandet. Vi tänker på ärenden som gäller fast egendom.

Fastighetsärendena gäller i de flesta fall betydligt större värden än andra reklamationsärenden. Även om den aktuella tvisten gäller ett mindre belopp, är konsumentens ekonomiska åtagande stort åtminstone när avtalet mellan

parterna gäller köp av fastighet. Mot den bakgrunden kan det hävdas att den som anlitar reklamationsnämnden också bör betala en avgift för detta. Som framgått tidigare blir samhällets kostnader för varje ärende genomsnittligt betydligt större när det gäller fastighetsärenden än på andra områden. Också av den anledningen kan det synas skäligt att parterna bidrar till att finansiera verksamheten.

Ett avgiftssystem har emellertid klara nackdelar också när det gäller fastighetsärenden. Även om, som vi nyss antydde, konsumentens ekonomiska åtaganden i fastighetssammanhang många gånger är så stora att en avgift inte får någon avgörande betydelse, kan en avgiftsskyldighet i vissa situationer få till följd att konsumenten avstår från att vända sig till reklamationsnämnden. Särskilt när tvisten gäller ett förhållandevis blygsamt belopp, vilket i första hand kan vara fallet när det är fråga om reparations- eller underhållsarbeten, skulle reklamationsnämnden många gånger framstå som ett mindre tilltalande alternativ.

Bortsett från konsumentpolitiska överväganden talar praktiska skäl mot avgifter i fastighetsärenden. Det är svårt att hitta ett system som, förutom att det är rättvist och någorlunda lätt att tillämpa, också är ekonomiskt lönsamt utan att avgifterna blir alltför höga.

En möjlighet som kan synas ligga nära till hands är att införa en avgiftsskyldighet endast i sådana ärenden som kräver besiktning. Det är ju där som kostnaderna blir särskilt stora. Om man emellertid låter konsumenten betala den verkliga kostnaden för besiktningen, skulle avgiften många gånger bli alltför kännbar. Man kan då i stället tänka sig att konsumenten svarar för endast en del av besiktningskostnaderna. Även med ett sådant system kan emellertid avgiften ibland bli alltför hög i förhållande till tvisteföremålets värde. Det synes därför nödvändigt att införa undantagsregler som gör det möjligt att sätta ned avgiften i särskilda fall. Regler av det slaget medför emellertid tillämpningssvårigheter. Det kan många gånger vara svårt att fastställa tvisteföremålets värde. Vidare vållar det praktiska problem att ha olika avgiftsnivåer.

Att knyta avgiftsskyldigheten till behovet av besiktning är förenat med nackdelar också av andra skäl. Det torde vara nödvändigt att avgiften erläggs i förskott. Många gånger är det emellertid vanskligt att på förhand avgöra om besiktning verkligen erfordras för att ett ärende skall kunna avgöras. Särskilt betänkligt är det att ekonomiska överväganden kan komma att bli avgörande för om besiktning kommer till stånd eller inte och därmed påverka utgången i ärendet.

Om man inte låter behovet av besiktning bli avgörande utan tar ut avgift i alla fastighetsärenden som går till prövning i nämnden, kan avgiften i varje särskilt ärende sättas till ett lägre belopp. Med denna ordning blir emellertid behovet av undantagsregler ännu större.

Vilken metod som än väljs synes det svårt att tillfredsställande motivera varför avgift skall utgå just i fastighetsärenden. Även vid andra avdelningar i nämnden gäller tvisten många gånger betydande belopp. Som exempel kan nämnas båtavdelningens ärenden. Kostsamma besiktningar kan vidare förekomma vid alla nämndavdelningar. Ytterligare kan påpekas att vissa fastighetsärenden, t. ex. rörande mattläggning, i dag prövas i nämnden utan avgift.

Med hänsyn till det nu anförda anser vi att man bör avstå från att införa en avgift vid någon av reklamationsnämndens avdelningar.

Finner man trots allt att avgifter bör tas ut i fastighetsärenden bör man enligt vår mening i första hand välja något av de avgiftssystem som vi nu antytt. Oavsett om man tar ut en fast avgift generellt eller knyter avgiftsskyldigheten till behovet av besiktning, bör avgiftsskyldigheten falla bort i de fall tvisteföremålets värde understiger visst belopp. I varje fall bör avgiften kunna sättas ned så att den aldrig blir högre än det belopp tvisten gäller.

Om en anmälan inte leder till prövning i nämnden, t. ex. därför att parterna förlikts, bör avgiften betalas tillbaka till konsumenten. I de fall konsumenten får rättelse i nämnden bör han gottgöras för vad han erlagt i avgift. Detta kan åstadkommas om nämnden i sådana fall rekommenderar näringsidkaren att ersätta konsumenten för vad denne erlagt i avgift till nämnden. En sådan ordning liknar den som gäller vid allmän domstol, där förlorande part som regel förpliktas att ersätta motparten för dennes kostnader i målet. Om konsumenten inte erhåller gottgörelse, kan han väcka talan mot näringsidkaren vid domstol.

För att nedbringa samhällets kostnader kan man – oavsett vilken lösning man väljer när det gäller avgiftssystem – låta nämnden rekommendera näringsidkaren att stå för besiktningskostnaderna i de fall nämndens beslut är positivt för konsumenten. När nämndens prövning utfallit negativt för konsumenten får dock samhället stå för de besiktningskostnader som uppkommit och som inte konsumenten betalar. I vissa fall kan det bli nödvändigt att närmare bedöma vilken betydelse besiktningen har haft för utgången av ärendet. Om t. ex. besiktning erfordrats för att fastställa endast en del av påstådda fel, bör nämnden ha möjlighet att rekommendera näringsidkaren att stå för viss del av besiktningskostnaderna. Detsamma bör kunna bli fallet när konsumenten fått rättelse i nämnden till viss del.

17 Författningsreglering m. m.

Reklamationsnämndsverksamheten bygger på frivillig medverkan från parternas sida. Ingen kan således tvingas att medverka i förfarandet inför nämnden. Inte heller kan nämndens beslut verkställas tvångsvis. Det synes mot denna bakgrund inte vara nödvändigt att nämndverksamheten regleras i lag (se 8 kap. 3 § regeringsformen). Inte heller om man väljer att ta ut en avgift i nämnden behövs lagreglering (jfr prop. 1973:90 s. 218 f). De författningsbestämmelser som krävs för verksamheten bör i stället i första hand meddelas i en instruktion. Man kan därvid antingen utfärda en egen instruktion för nämnden eller ta upp de nödvändiga bestämmelserna i konsumentverkets instruktion.

I ett speciellt avseende kräver våra förslag om nämndverksamheten lagreglering. Det gäller förslaget om att det skall överlämnas åt de organ som regeringen bestämmer att själva utse ledamöter jämte ersättare i reklamationsnämnden. Av 11 kap. 6 § regeringsformen framgår att överlämnande till bl. a. förening eller enskilda av förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning måste ske med stöd av lag. Att utse ledamöter i statliga organ är att anse som myndighetsutövning (jfr prop. 1975/76:209 s. 165 ff).

Vårt förslag om att KO skall kunna biträda enskilda konsumenter vid allmän domstol kräver också lagstöd. Vi föreslår en särskild lag om KO:s medverkan i tvistemål. Härjämte föreslår vi vissa ändringar i småmålslagen.

Innan vi närmare går in på vilka regler som bör tas upp i den instruktion som skall reglera reklamationsnämndens verksamhet vill vi helt kort beröra frågan om nämndens förvaltningsrättsliga ställning.

Frågan om ARN:s ställning har under årens lopp berörts i flera olika sammanhang. Från statsmakternas sida har man dock med hänvisning till att verksamheten haft formen av försöksverksamhet inte närmare tagit ställning till hur nämnden mera permanent borde infogas i den konsumentpolitiska organisationen. Man har i stället gång efter annan hänvisat till att en samlad översyn av nämndens ställning och verksamhet småningom skulle komma att göras. Bl. a. med hänsyn härtill har osäkerhet också förelegat beträffande nämndens förvaltningsrättsliga ställning. Denna osäkerhet har t. ex. kommit till uttryck i flera uttalanden av JO. Som framgått i avsnitt 2.2.1 har dock JO numera stannat för att räkna ARN som en statlig myndighet.

Oavsett vad som i dag må gälla om ARN:s förvaltningsrättsliga ställning innebär ett genomförande av våra förslag att nämnden i framtiden blir att betrakta som en statlig myndighet. Nämnden kommer genom författnings-

reglering att ingå i den offentligrättsliga statliga organisationen (jfr prop. 1975/76:52 s. 25).

I den instruktion som skall reglera nämndverksamheten bör i enlighet med vad vi tidigare anfört först slås fast att nämnden skall vara knuten till konsumentverket. Vidare bör anges nämndens allmänna uppgifter, vilka undantag som skall gälla beträffande nämndens kompetens samt nämndens rätt att i vissa fall avvisa ärende (jfr avsnitt 10). Här bör påpekas att till nämndens uppgifter bör höra att på begäran av domstol avge yttrande enligt småmålslagen och lagen om KO:s medverkan i tvistemål. Också nämndens organisation bör i sina huvuddrag regleras i instruktion. Det bör således anges att nämnden arbetar på avdelningar till det antal och med de arbetsområden som regeringen bestämmer. Vidare bör anges att nämnden skall bestå av en ordförande samt vice ordförande och andra ledamöter till det antal som regeringen bestämmer. För varje annan ledamot än ordföranden och de vice ordförandena skall finnas en eller flera ersättare. Ordförande och vice ordförande skall utses av regeringen. De skall vara jurister med domarerfarenhet. Beträffande övriga ledamöter bör föreskrivas att dessa skall utses bland företrädare för näringsidkarintressen samt konsument- och löntagarintressen. Regeringen skall bestämma vilka organisationer, myndigheter eller andra organ som skall vara företrädda i nämnden. Det ankommer därefter på de organ som utsetts att anmäla ledamöter jämte ersättare till nämnden (jfr avsnitt 15).

För beredning och föredragning av ärenden vid nämnden skall finnas ett särskilt kansli. Huvuddragen av kansliorganisationen bör framgå av instruktionen. Det bör t. ex. föreskrivas att ordföranden skall vara chef för kansliet samt att kansliet skall vara uppdelat på enheter, vars chefer skall utses av regeringen. Beträffande övriga tjänster vid nämndens kansli bör föreskrivas att de skall tillsättas av nämndens ordförande.

Också vissa ytterligare uppgifter för kansliet bör slås fast i instruktionen, t. ex. att den som handlägger ärende skall försöka förlika parterna. Det bör också föreskrivas att ordföranden skall verka för enhetlig praxis vid nämnden.

Instruktionen bör innehålla vissa grundläggande regler för hur prövningen av ärenden skall gå till. Ärende skall avgöras efter föredragning. Som huvudregel bör liksom f. n. gälla att nämndavdelning är beslutsför när ordföranden eller vice ordförande samt minst fyra andra ledamöter är närvarande under förutsättning att såväl konsument- som näringsidkarintressena finns företrädda. Ärende av enklare beskaffenhet bör dock få avgöras genom enhälligt beslut av ordföranden eller vice ordförande jämte två ledamöter, varav den ene ledamoten skall representera konsumentintressena och den andre näringsidkarintressena. Om skiljaktig mening yppas, skall ärendet hänskjutas till avgörande i vanlig ordning. Instruktionen bör dessutom innehålla en bestämmelse om att det i arbetsordning får föreskrivas att ärende under vissa förutsättningar får avgöras av ordförande ensam.

Även vissa omröstningsregler bör ingå i instruktionen. Som nämndens beslut bör gälla den mening om vilken de flesta förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder. Det bör också föreskrivas att adjungerad sakkunnig får delta i överläggning till beslut men inte i beslutet. I instruktionen bör föreskrivas att nämndens beslut skall avfattas skriftligen.

Om beslutet inte innebär att nämnden avböjer att pröva ärendet, skall det innehålla en rekommendation om hur tvisten enligt nämndens mening bör lösas. Förekommer skiljaktig mening, skall denna framgå av beslutet.

Också jävsregler bör tas upp i instruktionen liksom regler om protokollföring vid nämndens sammanträden.

Som vi närmare utvecklat i avsnitt 13 anser vi att nämnden även i framtiden bör ha vissa möjligheter att ompröva sina beslut. Förutsättningarna för omprövning bör anges i instruktionen. Enligt vår mening bör de kriterier som tillämpas f. n. gälla även i framtiden. Instruktionen bör dessutom innehålla en regel om att det i arbetsordning får överlåtas åt ordföranden att ensam besluta om när ärende skall tas upp till omprövning.

I avsnitt 15 har vi föreslagit att en särskild ordning skall tillämpas när konsumentverkets styrelse avgör frågor om nämndens arbetsordning eller andra viktigare frågor om nämndens organisation eller arbetsformer. Förslaget innebär att organisation som deltar i nämndverksamheten skall ha rätt att hos regeringen besvära sig över verkets beslut i sådana frågor. Bestämmelser härom bör tas upp i instruktionen.

Avslutningsvis vill vi i detta avsnitt peka på att vårt förslag om talerätt för KO i konsumenttvister vid allmän domstol aktualiserar vissa ändringar i instruktionen för konsumentverket.

18 Specialmotivering

18.1 Förslaget till lag om utseende och entledigande av vissa ledamöter i allmänna reklamationsnämnden

Som framgått tidigare föreslår vi av praktiska skäl en ordning som innebär att regeringen skall bestämma vilka organisationer, myndigheter eller andra organ som skall vara företrädda i reklamationsnämnden (se avsnitt 15). Respektive organ skall sedan själv kunna utse ledamöter jämte ersättare till nämndverksamheten. När det överlämnas åt annat organ än statligt att utse företrädare i nämnden krävs lagstöd. Detta framgår av 11 kap. 6 § regeringsformen. Där anges att förvaltningsuppgift kan överlämnas åt bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ men att sådant överlämnande skall ske med stöd av lag för den händelse förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning. Med myndighetsutövning åsyftas bl. a. utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande. Utseende av ledamöter i statliga förvaltningsorgan anses utgöra en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning i nu angiven bemärkelse (prop. 1975/76:209 s. 165 ff).

Med hänsyn till det nu anförda föreslår vi en lag som ger de organisationer som regeringen bestämt rätt att själva utse och entlediga företrädare i reklamationsnämnden.

Enligt den ifrågavarande grundlagsbestämmelsen behöver överlämnandet inte ske genom lag. Det är tillräckligt att ett medgivande till överlämnandet finns i lag. Det kan alltså överlåtas åt regeringen att bestämma vilka organ som skall vara företrädda i reklamationsnämnden och därigenom ha rätt att själva utse ledamöter till nämnden. Detta kan lämpligen ske i samband med att regeringen ger närmare föreskrifter om antalet avdelningar vid nämnden och deras arbetsområden (jfr avsnitt 17). I regeringens beslut bör anges hur många ledamöter och ersättare varje organisation skall utse. Nämndavdelningarnas sammansättning bör också framgå.

18.2 Förslaget till lag om konsumentombudsmannens medverkan i tvistemål

1 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om KO:s talerätt i tvistemål.

I *första stycket* anges förutsättningarna för talerätt och talerättens innebörd. KO får uppträda som ombud, om det föreligger tvist mellan konsument och näringsidkare rörande vara, tjänst eller annan nyttighet, som tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk, under förutsättning att utgången av tvisten är av vikt för ledning av rättstillämpningen eller det annars är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt att saken prövas.

På ena sidan skall alltså stå konsument och på den andra näringsidkare. Vilken av parterna som uppträder som kärande eller svarande är utan betydelse. Med konsument avses enskild medborgare som för privat ändamål ingått avtal om den nyttighet som tvisten rör. För att klargöra detta anges att det skall vara fråga om nyttighet som tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk. Med näringsidkare avses var och en som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. KO har alltså inte talerätt i tvister mellan privatpersoner eller mellan näringsidkare. Beträffande begreppen konsument och näringsidkare, se också avsnitt 10.1.

Tvisteföremålet beskrivs som vara, tjänst eller annan nyttighet. Härmed anknyts till den terminologi som används i marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen (se prop. 1975/76:34 s. 125). Uttrycket nyttighet har här liksom i de angivna lagarna en vidsträckt innebörd. Det omfattar, förutom varor och tjänster som alltså nämns särskilt, även t. ex. fast egendom, elektrisk kraft, aktier och andra värdepapper, krediter samt rättigheter av olika slag (jfr avsnitt 10.5). En förutsättning för att talerätt skall föreligga är, som tidigare framhållits, att nyttigheten tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk. Talerätt föreligger således även om nyttigheten är avsedd att användas i konsumentens yrkesverksamhet, under förutsättning att denna användning framstår som mindre väsentlig i jämförelse med dess övriga bruk.

Som förutsättning för talerätt gäller i första hand att utgången av tvisten skall vara av vikt för ledning av rättstillämpningen, dvs. ha prejudikatintresse. Talerätten är emellertid inte begränsad till rena prejudikatfrågor utan KO skall ha möjlighet att ingripa även annars då utgången av tvisten är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. I det avseendet får hänvisas till vad som har anförts i avsnittet 14.3.

Talerätten innebär att KO kan föra konsuments talan som ombud, dvs. att KO får åta sig att vara ombud för en eller flera enskilda konsumenter. Varje konsument har att lämna muntlig eller skriftlig fullmakt. KO:s behörighet att föra konsumentens talan regleras närmare av fullmakten och genom 12 kap. rättegångsbalken.

Rättegångsbalken utgår från att endast fysisk person kan vara ombud. Av 12 kap. 12 § rättegångsbalken framgår bl. a. att fullmakt skall innehålla ombudets namn. Den nu behandlade bestämmelsen om att KO kan som ombud föra konsuments talan torde dock ta över den angivna regeln i rättegångsbalken. KO torde alltså inte behöva namnges i fullmakten. Av praktiska skäl bör emellertid fullmakten utformas så att KO enligt 12 kap. 13 § kan sätta annan befattningshavare i sitt ställe.

Enligt *andra stycket* första meningen beslutar KO när talerätten skall användas. Detta betyder att det är KO ensam som prövar och avgör om de i första stycket angivna förutsättningarna är uppfyllda. Bestämmelsen innebär vidare att KO själv väljer ut den eller de av flera tänkbara tvister som han vill

engagera sig i. Enligt andra meningen får talan inte föras mot KO:s beslut.

2 §

Paragrafen inleder de bestämmelser som rör rättegången i mål där KO för talan.

Enligt paragrafen gäller för rättegången i dessa mål i tillämpliga delar vad som föreskrivs i rättegångsbalken eller annan författning om rättegången i tvistemål där förlikning om saken är tillåten.

Rättegångsbalken innehåller allmänna processuella bestämmelser. I flera författningar finns emellertid särskilda föreskrifter för olika slag av tvister. Som exempel på föreskrifter av detta slag som kan få betydelse när KO utövar sin talerätt kan nämnas bestämmelserna om prövning av va-tvister i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Ett annat exempel är föreskrifterna om förenklat förfarande i småmålslagen. Som framgår av den allmänna motiveringen (14.7.3) har emellertid föreslagits att i den lagen införs en bestämmelse enligt vilken mål där KO för talan undantas från lagens tillämpningsområde.

Utöver bestämmelserna i rättegångsbalken eller annan författning gäller för KO-mål vad som föreskrivs i 3–6 §§. I 3–5 §§ finns särskilda föreskrifter om rättegångskostnaderna och i 6 § återfinns en bestämmelse om att rätten i vissa fall skall inhämta yttrande från allmänna reklamationsnämnden.

3 §

Denna paragraf innehåller en särskild bestämmelse om kvittning av rättegångskostnaderna i mål där KO för konsuments talan. Bestämmelsen, som har behandlats i avsnittet 14.7.2 i den allmänna motiveringen, innebär att om näringsidkaren förlorar målet, så kan domstolen förordna att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad, om näringsidkaren hade skälig anledning att få saken prövad. Jfr beträffande denna kvittningsmöjlighet 5 kap. 2 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (prop. 1974:77 s. 124 f).

Förslaget upptar inte någon motsvarande bestämmelse för det fall att konsumenten förlorar målet. Anledningen härtill är att KO enligt förslagets 4 § i regel svarar för kostnad som konsumenten förpliktas ersätta näringsidkaren.

Såsom framhållits i den allmänna motiveringen torde det i de flesta fall finnas anledning att kvitta kostnaderna när näringsidkaren förlorar målet. De flesta mål där KO engagerar sig lär komma att bli sådana att näringsidkarens talan knappast ter sig obefogad. Rättsläget kan också vara svårbedömt. Kvittning bör emellertid i regel inte ske när KO fått bifall till en talan som endast innebär ett fullföljande på det civilrättsliga planet av ett avgörande i marknadsdomstolen. Inte heller bör kvittning ske vid bifall till en talan som riktar sig mot näringsidkare som upprepade gånger vägrat att följa reklamationsnämndens avgörande.

4 §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser beträffande kostnader som konsumenten förpliktas ersätta eller som han själv åsamkas.

Första stycket första meningen reglerar det fallet att konsumenten förpliktas ersätta näringsidkarens rättegångskostnad. Bestämmelsen tar alltså sikte på den situation som uppstår om konsumenten förlorar målet. Som framgår av den allmänna motiveringen (14.7.2) bör konsumenten i princip gå fri från kostnadsansvar även om han tappar målet. Det föreskrivs alltså att, om konsumenten förpliktas att ersätta näringsidkarens rättegångskostnad, domstolen skall förordna att KO skall svara för kostnaden. KO skall i så fall också slutligt stå för kostnaden, dvs. den kan inte i efterhand krävas åter från konsumenten.

Enligt första stycket andra meningen skall KO som regel också förpliktas stå för konsumentens egen rättegångskostnad, om kostnaden inte skall ersättas av näringsidkaren. Bestämmelsen blir tillämplig, om konsumenten tappar målet eller om domstolen förordnar om kvittning av kostnaderna.

Domstolen bör i samband med att handläggningen avslutas ta reda på om konsumenten har åsamkats kostnad och i förekommande fall förordna att KO skall svara för kostnaden. Ett sådant förfarande har synts lämpligare än att KO och konsumenten själva gör upp om kostnaderna med åtföljande risk för konflikt mellan dessa båda. Att domstolen på detta sätt självmant agerar i kostnadsfrågan utgör knappast något avsteg från principen att kostnadsersättning döms ut endast på yrkande. Det är nämligen nu inte längre fråga om förhållandet mellan parterna. Saken gäller i stället hur konsumentens kostnad skall fördelas mellan honom och KO som, trots att han formellt är ombud för den enskilde konsumenten, främst representerar allmänna intressen.

Kostnadens storlek skall anges i förordnandet. Beträffande vad som skall anses som kostnad för konsumenten hänvisas till 18 kap. 8 § rättegångsbalken. Förordnas om kostnadsansvar för KO, skall denne genast betala ut beloppet till konsumenten.

Andra stycket innehåller en undantagsregel. Det föreskrivs sålunda att domstolen inte får förordna om kostnadsansvar för KO, om konsumenten genom påstående eller invändning, som han insett eller bort inse sakna fog, har förmått ombudsmannen att föra talan. Som framhållits i den allmänna motiveringen är det här fråga om fall då konsumenten har gjort sig skyldig till ett mer eller mindre svikligt förfarande. Domstolen bör inte självmant pröva om sådant förhållande föreligger. I stället bör förordnande om kostnadsansvar för KO i princip alltid meddelas, om inte KO innan handläggningen avslutas under hänvisning till förevarande bestämmelse gör gällande att konsumenten själv skall svara för kostnaden.

5 §

I paragrafen behandlas det fallet att part förpliktas ersätta motparts rättegångskostnad. Domstolen kan då förordna att KO skall betala ut ersättningsbeloppet till vederbörande part och att den part som är ersättningsskyldig skall fullgöra denna skyldighet genom att erlägga beloppet till KO.

Bestämmelserna blir i första hand tillämpliga när näringsidkaren har förlorat målet och domstolen inte finner skäl att tillämpa kvittningsregeln i 3 § utan förpliktar näringsidkaren att ersätta konsumenten dennes rättegångskostnad i enlighet med huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken. Det kan då många gånger befaras att näringsidkaren dröjer med att fullgöra sin ersättningsskyldighet. Om det föreligger sådan risk, skall domstolen förordna att KO skall betala ut ersättningsbeloppet till konsumenten.

Motsvarande förordnande skall meddelas, om det är konsumenten som är ersättningsskyldig gentemot näringsidkaren och det kan befaras att han inte genast kommer att fullgöra sin ersättningsskyldighet. En sådan situation torde visserligen komma att inträffa mera sällan. Enligt 4 § skall KO i regel svara för kostnad som konsumenten förpliktas att ersätta näringsidkaren. Detta gäller dock ej, om konsumenten har framställt grundlös invändning e. d. I en sådan situation skall konsumenten ersätta näringsidkaren hans rättegångskostnad, och det kan då också bli aktuellt att meddela förordnande enligt förevarande paragraf.

Ett sådant förordnande som nu avses innebär att KO förskotterar ersättningsbeloppet. Samtidigt erhåller KO genom domen en utmätningsbar fordran på näringsidkaren resp. konsumenten. Risken för att vederbörande inte kommer att slutligt fullgöra sin ersättningsskyldighet får bäras av KO.

6 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att domstolen skall inhämta yttrande från allmänna reklamationsnämnden, om det är till gagn för utredningen.

I 7 § småmålslagen föreskrivs att rätten i konsumenttvister skall inhämta yttrande från allmänna reklamationsnämnden, om detta gagnar utredningen i målet. De tvister där KO kan uppträda som ombud i processen kommer som framgått tidigare alltid att kunna rubriceras som konsumenttvister. Eftersom småmålslagen inte skall vara tillämplig i mål där KO för talan anser vi att en regel som motsvarar 7 § småmålslagen bör gälla i sådana mål.

Syftet med bestämmelsen är liksom med motsvarande regel i småmålslagen att reklamationsnämndens bedömningar skall få ökad genomslagskraft på det civilrättsliga området. Nämndens medverkan bör inte i första hand syfta till att tillföra domstolen teknisk sakkunskap. Däremot bör nämndens yttrande i regel inhämtas när frågan gäller om en nyttighet är av den beskaffenhet som konsumenten har rätt att kräva.

18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden.

2 §

Ändringen innebär att allmänna reklamationsnämnden nämns direkt i paragrafen. Detta är naturligt med hänsyn till att nämnden enligt vårt förslag får ställning av permanent statlig myndighet.

Den föreslagna ändringen medför att 2 § i tillämpningskungörelsen till småmålslagen bör upphöra att gälla.

3 §

I paragrafen har förts in en föreskrift om att lagen inte skall tillämpas i fråga om mål där KO som ombud för konsuments talan. Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen under 14.7.3.

Mål som börjat handläggas enligt det förenklade förfarandet skall överföras till ordinär handläggning, om KO ingriper i tvisten först efter det att talan har väckts. Den föreslagna kvittningsregeln (3 § lagen om KO:s medverkan i tvistemål) motverkar de olägenheter ur kostnadssynvinkel som ett överförande eljest skulle kunna innebära.

7 §

Regeln om inhämtande av yttrande från allmänna reklamationsnämnden föreslås bli ändrad i två avseenden.

Enligt vårt förslag skall reklamationsnämndens kompetens i fortsättningen omfatta även andra nyttigheter än varor och tjänster, i första hand fast egendom. Domstolen bör därför kunna inhämta nämndens yttrande också rörande sådana nyttigheter. Begreppet konsumenttvist i småmålslagen bör följaktligen utvidgas till att förutom vara och tjänst också gälla annan nyttighet (jfr prop. 1976/77:110 s. 41). Beträffande begreppet nyttighet hänvisas till avsnitt 10.5.

Liksom i 2 § bör uttryckligen anges att det reklamationsorgan som avses är allmänna reklamationsnämnden.

18.4 Ikraftträdande

Såväl lagen om KO:s medverkan i tvistemål som de ändrade reglerna i småmålslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979. Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

Lagen om utseende och entledigande av vissa ledamöter i allmänna reklamationsnämnden bör träda i kraft innan nämndverksamheten i sin nya form sätts i gång, så att man får alla ledamöter och ersättare utsedda i tid. Lämpligen kan föreskrivas att lagen träder i kraft två veckor efter den dag då den har utkommit från trycket.

Bilaga 1 Reservationer och särskilda yttranden

1. Reservation av ledamoten Ekdahl

KO:s talerätt

Majoriteten av utredningen har först övervägt, men sedan förkastat tanken på att låta KO:s talerätt endast omfatta ärenden som prövats vid ARN.

Utredningen har uttalat att det främsta syftet med denna generella talerätt är att få fram vägledande domstolsavgöranden i betydelsefulla rättsfrågor på konsumentområdet.

Vidare har utredningen konstaterat att ARN genom sin sakkunskap och erfarenhet i konsumentfrågor haft stor betydelse för rättstillämpning och rättsutveckling på konsumentområdet. Nämndens avgöranden har dels fått vägledande betydelse för enskilda parters handlande och dels påverkat konsumentmyndigheter och branschorganisationer. Som exempel på ARN:s rättsskapande funktion har nämnts den betydelse nämndens praxis fick för innehållet i konsumentköplagen.

Enligt min mening bör KO:s talerätt endast avse ärenden som prövats vid ARN eller ärenden som varit anhängiggjorda men där nämnden har avböjt att yttra sig. Härigenom får man en markering av reklamationsnämndens betydelse som tvistlösande organ och nämndens avgöranden får ökad genomslagskraft.

KO skall enligt utredningen föra talan vid domstol i 20–30 ärenden per år. Vid ARN förekommer årligen ett tillräckligt antal ärenden som är av principiellt intresse och som med hjälp av KO:s talerätt skulle kunna föras vidare till domstol. Som exempel kan nämnas avgöranden där konsumentens anmälan fått bifall men näringsidkaren vägrar att följa nämndens rekommendation under påstående att avgörandet bygger på en felaktig rättstillämpning. Erfarenheten visar att konsumenten i dessa fall många gånger är obenägen att väcka talan vid domstol.

Utredningen har understrukit att initiativet till ett engagemang från KO:s sida normalt bör tas av KO själv. Det är alltså inte meningen att konsumenten skall anmäla enskilda fall till KO och be om dennes hjälp. Om man knyter KO:s talerätt till ärenden som prövats vid ARN vinner man enligt min mening den fördelen att KO – genom den rapportering som sker från ARN till KO – på ett enkelt sätt kan bilda sig en uppfattning om vilka ärenden som lämpar sig att föra vidare till domstol. Efter det att ett ärende har avgjorts i ARN är nämligen tvistefrågan klarlagd och KO behöver då inte genom en

egen ärendehantering sålla ut intressanta ärenden. En annan fördel är att det skapas en klarare kompetensfördelning mellan ARN och KO när det gäller handläggningen av civilrättsliga tvister.

Jag anser därför sammanfattningsvis att KO:s talerätt uteslutande skall avse ärenden som varit föremål för prövning vid ARN eller ärenden som varit anhängiggjorda men där nämnden har avböjt att yttra sig.

2. Reservation av ledamoten Ekström

Bakgrund

Hur var situationen inom konsumentjuridikens område vid tidpunkten för inrättandet av ARN? Och varför bildades nämnden? Svaret på dessa frågor är av betydelse för min allmänna syn på och inställning till majoritetens förslag till reformer.

Under sista hälften av 1960-talet hade köp av varaktiga konsumtionsvaror (bilar, radio- och TV-apparater, hushållsmaskiner, båtar m. m.) erhållit en betydande omfattning. Detsamma gällde utbudet av charterresor. I spåren följde tvister av olika slag. Först och främst avsåg tvisterna kvaliteten av tillhandahållna varor och tjänster (fel och brist). Men även frågan om köparens rättsliga ställning tilldrog sig ökad uppmärksamhet, ej minst mot bakgrund av att säljarsidan kunde sätta den dispositiva köplagen ur kraft till förmån för ensidigt upprättade standardavtal (formulärrätten) och att köplagen ej heller reglerade annat än förhållandet mellan köparen och säljaren.

Vilka rättsregler fanns då vid denna tid? Inom köpets område fanns endast 1905 års köplag, som tillkommit under helt andra produktions- och omsättningsförhållanden än dem som rådde under 1960-talet. För köplagen stod den liberala engroshandeln med obearbetade råvaror främst i centrum. Lagen passade således icke utan vidare på industriellt tillverkade varor av masskaraktär. Köplagen kunde som nämnts vidare sättas ur kraft, ett förhållande som i andra länder redan under början av 1960-talet ledde till lagstiftningsåtgärder eller förslag till sådana, framförallt i England och USA. Se närmare Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund (TSA) 1973 s. 401. Men köplagen reglerade överhuvudtaget ej heller vissa för konsumenterna viktiga frågor, t. ex. olika typer av kreditköp. Domstolarna slutligen saknade erfarenhet av konsumenttvister och rättegångsbalkens regler var ej heller utformade med sikte på dylika tvistemål.

Rättsordningen var sammanfattningsvis ej alls rustad för att slita alla de tvister som nu berörts.

I denna situation tillkom ARN (1.1.1968) i samverkan mellan staten och näringslivet. Nämnden tillvann sig snabbt stort förtroende och kom tidigt att pröva ett mycket stort antal tvister. Denna tvistlösning kom att avse icke endast den tekniska sidan dvs. att fastställa huruvida anmärkningar på köpeobjektet kunde utgöra fel i köprättslig mening. Även den rättsliga sidan kom att ingå i prövningen, t. ex. frågor om hävning, avdrag på köpeskillingen, uppskattande av den nytta köparen haft av saken innan den gått sönder eller

tolkning av standardavtal; jfr förhandlingarna vid det 26:e nordiska juristmötet, 1972, s. 330. Genom denna sin verksamhet kunde ARN på grund av sin sammansättning och sin starka förankring hos båda sidors organisationer – i samförstånd – utbilda handlingsnormer och rättsregler som kom att innebära en mera ändamålsenlig fördelning än dittills mellan köpare och säljare av ansvaret för olika slag av risker och händelser. Många av dessa rättsregler har för övrigt kommit att bilda underlaget för konsumentköplagen (1973). Tillkomsten av denna lag hindrar självfallet ej nämnden från att verka för utbildandet av nya sedvänjor där så finnes ändamålsenligt.

Härmed skall jämföras den situation som råder i dag. Främst är här att märka konsumentköplagen med dess betydelse som rättskälla inom köprättens område. Andra lagar av civilrättslig karaktär är konsumentkreditlagen, hemförsäljningslagen och 36 § avtalslagen om jämkning av oskäliga avtalsvillkor samt den nya jordabalken. Härtill kommer lagar av näringsrättslig art såsom marknadsföringslagen. Till detta utvecklade regelsystem skall läggas lagen 1974 om rättegången i tvistemål om mindre värden (småmålslagen) som givit domstolarna ett praktiskt instrument vid handläggningen av vardagliga köptvister.

Mot denna nu tecknade bakgrund är utredningsförslaget helt allmänt att bedöma.

Nämndens status

Att ett av två parter gemensamt inrättat organ för slitande av tvister dem emellan *icke* skall stå under den enes lydnad eller eljest på något sätt – formellt eller faktiskt – vara beroende av denne borde vara en självklarhet i en västerländsk rättsstat. Majoritetens förslag är emellertid ett uttryck för den för mig helt oantagbara ståndpunkten, att ARN utgör endast ett av flera konsumentpolitiska instrument, avsett att ställas till konsumentverkets förfogande. ARN skall sålunda icke – för att anknyta till förekomna argument – vara vare sig ett styrmedel eller en mot näringslivet riktad spjutspets i konsumentverkets tjänst. En sådan bindning är självfallet ägnad att undergräva tilltron till ARN:s opartiskhet och oväld. Förhållandet är detsamma som om Högsta domstolen (HD) skulle i olika avseenden vara underordnad riksåklagaren. Min inställning till ARN:s roll inom konsumentjuridikens område har jag redovisat i mitt inledande avsnitt "Bakgrund".

Att konsumentverket verkligen representerar ett partsintresse borde för envar framstå så mycket tydligare och klarare som majoriteten samtidigt velat utrusta verkets chef med befogenheten att även formellt företräda konsumenten inför domstol i konsumenttvist.

Jag avvisar följaktligen bestämt förslaget i vad det begränsar ARN:s integritet och suveränitet i förhållande till konsumentverket. Tillfredsställande är dock att ARN av majoriteten efter hand tillagts ett större mått av självständighet än som från början synes ha varit avsikten.

Min ståndpunkt hindrar självfallet ej att ARN kan träffa avtal med konsumentverket i rent praktiska frågor såsom tillgång till service i olika hänseenden.

Fast egendom

Som grund för sitt ställningstagande åberopar majoriteten att det visat sig föreligga ett starkt behov av en reklamationsnämnd beträffande fast egendom särskilt som konsumenterna vore obenägna att hänvända sig till domstolarna för att få tvisten löst. Mot domstolsförfarandet skulle tala att detta framstår som tungrott, tidsödande och kostsamt vartill skulle läggas att allmänheten hade en överdriven respekt för domstolarna.

Den omständigheten, att någon avstår från att anlita det system som lagstiftaren ställt till förfogande, kan ej i och för sig utgöra grund för att inrätta ett alternativt förfarande. Skulle det gällande systemet ej vara ändamålsenligt, ligger det närmare till hands att söka reformera detta utan dröjsmål.

Som förut framhållits är läget i dag ett helt annat än då ARN tillkom 1.1.1968. De skäl som förelåg då och som föranledde tillkomsten av nämnden kan därför icke tillmätas tillnärmelsevis samma vikt och betydelse i dag.

En styrka hos ARN är att inom nämnden finnes företrädd teknisk sakkunskap, som genom besiktning av köpeobjektet eller på grundval av parternas uppgifter kan taga ställning till frågan om dettas kvalitet. I fråga om fast egendom är situationen en annan. Det är ostridigt att ett mycket stort antal fastighetstvister icke kan prövas utan att fastigheten blivit föremål för besiktning. Enligt gjorda uppskattningar torde antalet besiktningar bli mer än 750 om året. Denna osäkra siffra blir betydligt högre om man tar den ståndpunkten att nämnden kommer att visa sig obenägen att pröva tvister av ifrågavarande slag utan tillgång till ett besiktningsprotokoll. Den totala kostnaden för besiktningsverksamheten har uppskattats till lägst 1 500 000 kr/år, en siffra som då bygger på antagandet att besiktning skulle erfordras i vartannat fall. I ett skede under utredningsarbetet uppskattades f. ö. kostnaden till ett ännu högre belopp, varav framgår att stor osäkerhet vidlåder och för övrigt måste vidlåda beräkningar av ifrågavarande slag. Som nämnts kan kostnaderna bli än högre, om besiktningsverksamheten blir mera omfattande än som antagits.

ARN måste enligt utredningen utbyggas med minst 10 nya befattningar. Antalet sammanträden uppskattas till 120–150 om året. Den totala verksamheten torde kosta minst omkring 3 500 000 kr om året eller ungefär lika mycket som motsvarar ARN:s budget i dag. Det må anmärkas att utredningens majoritet icke ansett sig vilja förorda att en del av verksamheten skall bestridas av parterna.

I sammanhanget må nämnas att huvuddelen av tvisterna från försöksverksamheten avsett belopp som ej överstigit 5 000 kr och att den genomsnittliga kostnaden för att avhjälpa påtalade fel varit 4 000–5 000 kr per reklamation, belopp med vilka kostnaden för besiktning – omkring 2 500 kr i genomsnitt – då är att jämföra.

För att återvända till frågan om besiktning såsom förutsättning för prövning av en fastighetstvist kommer nämndens ställningstagande att i besiktningsfallen grundas på en bedömning av besiktningsutlåtandet. Det ligger då nära till hands att fråga sig varför en domstol icke lika väl skulle kunna företaga motsvarande bedömning. Domstolen har också möjligheten att företaga syn till skillnad från nämnden, något som måste anses vara av en stor och betydelsefull fördel. Härtill kommer att betydelsen av muntliga

uppgifter från parterna kan bli större vid köp av fast egendom än i andra fall; parterna kan ha besiktigat fastigheten tillsammans, varvid säljaren lämnat muntliga uppgifter som inverkat på köpbeslutet. Sådan muntlig bevisning får icke förebringas inför en fastighetsreklamationsnämnd. Som framgår är situationen beträffande fast egendom i väsentliga avseenden en annan än beträffande lös egendom.

Även det rättsliga regelsystemet skiljer sig beträffande fast egendom från vad som gäller beträffande lös egendom. Enligt 4 kap. 12 § jordabalken (JB) måste en köpare som vill häva ett fastighetsköp väcka talan inom ett år från det tillträdet ägde rum, vid äventyr att han eljest förlorar rätten till hävning. Med "väcka talan" avses stämning till domstol. Så snart sådan talan väckts, skall domstolen göra anmälan därom till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken. Enligt utredningsmajoriteten skall dessa regler alltjämt gälla oförändrade. Sitautionen kan därför leda till att köparen tillfogas rättsförlust genom att vända sig till nämnden, nämligen i det fall hans talan vid nämnden går ut på hävning och ett bifallande beslut meddelas först efter ett års fristens utgång. Köparen kan då icke vända sig till domstol, därest säljaren vägrar att efterkomma beslutet. Ej heller blir de synpunkter tillgodosedda som uppbär lagregeln om omedelbar anteckning i fastighetsboken. Slutligen skulle småmålslagen alltid bli tillämplig vid handläggning inför domstol med hänsyn till 2 § p. 1 samma lag, och detta oavsett tvistens beskaffenhet eller fastighetens värde. Någon ändring av denna lag har ej föreslagits från majoritetens sida. Detta förhållande kan självfallet leda till ej avsedda konsekvenser i olika avseenden. Det anförda berättigar oförtydbart till slutsatsen att det möter allvarliga rättsliga betänkligheter mot att utan vidare överlämna fastighetstvister till ARN.

På ett ställningstagande bör också inverka vilka möjligheter som står till buds att undanröja eller i allt fall begränsa de typiska anledningarna till reklamation. Det måste ju vara mera ändamålsenligt att eliminera orsakerna till att tvister överhuvudtaget uppstår än att tillskapa ännu ett organ för tvistlösning.

Låneramarna vid statligt belånade småhus anses vara så snäva att byggföretagen haft svårigheter att producera hus med fullt godtagbar kvalitet. Detta förhållande har i varje fall från branschens sida åberopats såsom en av förklaringarna till förekomna bristfälligheter. Skulle förklaringen vara riktig, bör självfallet lånereglerna genast överses.

Motsvarande anmärkning har från branschhåll riktats mot en del tekniska normer, som icke skulle vara ändamålsenliga. Skulle fog finnas härför, bör normerna naturligen – här som eljest – anpassas till verkligheten. Jfr Konsumentverket, Småhus – brister och tvister s. 58.

Det bör alltså vara möjligt att genom olika åtgärder förbättra kvaliteten på hus i teknisk mening.

Även köparens rättsliga ställning bör kunna förbättras i överensstämmelse med vad som redan skett beträffande lös egendom. Avtalsvillkorslagen är numera tillämplig på villkor som förekommer vid erbjudande av köp av fast egendom. Härigenom kan sådana avtalsvillkor utmönstras ur köpekontrakt som typiskt sett genom sin ensidighet är oskäliga mot köparen. Den likaså nyligen gjorda ändringen av 36 § i avtalslagen gör det möjligt att i ett konkret fall jämka eller underkänna ett villkor av dylikt slag. Småhusköpkommittén

kan också väntas föreslå tvingande regler till köparens skydd. Att märka är att 4 kap. 19 § JB icke i och för sig hindrar parterna från att i köpeavtalet med i princip bindande verkan närmare bestämma "felbegreppet"; säljarens ansvar kan härigenom bli lindrigare – liksom f. ö. strängare – i jämförelse med vad som eljest skola gälla (TSA 1973 s. 3 och 1973 s. 405, Karlgren, Felansvaret vid fastighetsköp s. 105, samt NJA 1975 s. 545 och 1976 s. 217).

I prop. 1977/78:93 om bostadsförsörjning m. m. har regeringen föreslagit ett system med en 10-årig köpgaranti för småhus. Denna väg har föredragits framför en organisation med kommunal småhuskontroll.

En överenskommelse har också ingåtts mellan Sveriges Villaägareförbund och Svenska Byggnadsentreprenörföreningen (Småhus 76) som innebär ett liknande skydd för köparen.

Vid en värdering av alla nu upptagna omständigheter finner jag icke, att det från allmän synpunkt föreligger fog för att nu inrätta ett särskilt statligt organ jämsides med de allmänna domstolarna. Enligt min mening synes det angelägnare att hellre använda de högst betydande kostnader som en sådan nämnd skulle draga till att söka förebygga uppkomsten av tvister av mera typiskt slag. Jag avstyrker därför förslaget i denna del. Fast egendom skall följaktligen ej innefattas under det – såvitt nu är i fråga – klargörande och tydliga begreppet "nyttighet".

KO:s talerätt

Som skäl för införande av talerätt för KO har åberopats angelägenheten av att skapa vägledande avgöranden på konsumentområdet genom prejudikat från domstolarna. Och det har – i och för sig med rätta – framhållits att det i dag i stort sett saknas sådana avgöranden från domstolarna beträffande vardagslivets tvister.

Även här finns till en början anledning att göra en jämförelse mellan dagens situation och den som rådde vid tiden för tillkomsten av ARN. Medan det då – enligt vad som tidigare beskrivits – saknades handlingsnormer och rättsregler, som passade på moderna konsumtionsvaror och på moderna försäljningsmetoder, finns det i dag tillgång till ett utvecklat rättsligt regelsystem. Den marknadsrättsliga lagstiftningen ger vidare KO tillräckliga möjligheter att från tid till annan – i samarbete med näringslivets organisationer – pröva och värdera olika slag av mera generellt förekommande avtalsvillkor så att dessa villkor kommer att stå i samklang med den föränderliga rättsutvecklingen. Betydelsen av ARN såsom rättskälla har vidare understrukits i det föregående. Genom tillkomsten av småmålslagen har domstolarna tillförts mål av konsumentkaraktär som ökar möjligheterna att den vägen få till stånd vägledande avgöranden. Man bör slutligen icke bortse därifrån att sådana mål i viss utsträckning redan prövats av HD, t. ex. NJA 1975 s. 545 och 1976 s. 217.

Behovet av det nya rättsinstitut, som införande av rätt för det allmänna att föra talan i mål mellan enskilda rättssubjekt innebär, kan därför icke nu sägas vara särskilt stort.

I gengäld skulle betydande nackdelar vara förbundna med en ifrågasatt talerätt. Först och främst måste situationen för näringsidkaren uppmärksammas. Det har från näringslivets sida framhållits att det råder en påtaglig

motvilja från säljarhåll mot att uppträda vid domstol. En betydande risk skulle alltså föreligga att näringsidkaren medger den talan som KO för mot honom. Ej heller skulle något större mått av villighet finnas för att låta branschorganisationen i fråga föra processen. Långt ifrån alla näringsidkare tillhör för övrigt någon dylik organisation. Ett av KO initierat processförfarande kommer vidare lätt att draga betydande kostnader för näringsidkare, som förlorar målet. Näringsidkaren blir nämligen då berövad det skydd mot krav på rättegångskostnad från motparten som småmålslagen uppställer. Detsamma gäller den begränsning av fullföljdsrätten som småmålslagen innehåller. I fall KO uppträder i processen skall denna lag icke gälla. Domstolen skall visserligen kunna förordna om "kvittning" av kostnaderna för att motverka denna konsekvens. Det kan emellertid icke bortses från risken av att näringsidkaren likväl kommer i ett sämre läge än vad eljest skolat gälla. Härtill kommer att näringsidkarens egna kostnader blir större om KO uppträder som motpart med syfte att driva målet till högsta instans. Dessa får han stå för själv, om han förlorar målet. Han får med andra ord i så fall "bjuda" på prejudikatet.

Ett annat skäl som talar emot förslaget är, att det uppstår risk för kompetenskonflikter mellan KO och ARN, en synpunkt som understrukits från personalens företrädare i utredningen. Risken ligger i att allmänheten kommer att hänvända sig direkt till KO för att få dennes medverkan till att väcka talan vid domstol. Ett sådant förfaringssätt skulle rubba den invanda ordning som nu gäller och som innebär att konsumenterna tar kontakt med ARN. Det förefaller även naturligare – med den ståndpunkt som utredningen tagit till ARN såsom en värdefull rättskälla – att tvisten först varit föremål för prövning i ARN. Skulle konsumenten vinna där, saknas som regel anledning för KO att draga tvisten inför domstol.

Som framgår anser jag skäl saknas för att nu instifta talerätt för KO. I allt fall bör talerätten göras beroende av att ARN beretts tillfälle att yttra sig i ärendet, i den mån nämnden har befogenhet härtill.

Svartlistning

Utredningsmajoriteten har uttalat sig för bibehållandet av den ordning som innebär att konsumentverket offentliggör namnen på de näringsidkare som underlåter att åtlyda ARN:s rekommendation.

De bärande principerna för ARN är, att förfarandet skall bygga på frivillighet och att rekommendationen icke skall vara verkställbar (exigibel). Detta förhållande har anförts till försvar för att nämnden tillämpar en friare och mera informell handläggning än vad som sker vid domstol. Den från konsumenten erhållna reklamationen tillställes t. ex. den uppgivna säljaren genom rekommenderad försändelse, ett förfarande som icke godkännes i en domstolsprocess. Ej heller har föreslagits någon motsvarighet till rättegångsbalken och t. ex. dess regler om förelägganden och om påföljden därav, att svaranden ej åtlyder dessa. Det föreligger följaktligen icke någon på lag grundad skyldighet för näringsidkare att överhuvudtaget besvara framställningar från nämndens sida. Avsaknaden av regler av processuellt innehåll gör det för övrigt möjligt för nämnden att upptaga en tvist som redan är föremål för prövning vid domstol och omvänt (litis pendens). Nämnden kan till och

med rent formellt upptaga en tvist, vari domstol redan dömt (rättskraft). Från dylika ofullkomligheter kan man emellertid bortse så länge förfarandet vid nämnden verkligen grundas på frivillighet och nämndens avgöranden icke får exigibel verkan.

Av det anförda följer å andra sidan, att jag från allmänna rättssäkerhetssynpunkter *icke* kan ansluta mig till en ordning som har till innebörd och syfte att brännmärka den näringsidkare som underlåter att efterkomma nämndens rekommendation. En sådan sanktion är helt oförenlig med de principer, på vilka förfarandet vid nämnden – enligt vad nyss upptagits – skall bygga. De argumenten slutligen, att nämndens rekommendationer är offentliga och att det finns ett antal säljare som tillämpar mer eller mindre otillbörliga försäljningsmetoder, kan icke rubba detta ställningstagande.

3. Reservation av ledamoten Lundvall

Förfarandet vid publicering av namnen på näringsidkare som inte följer reklamationsnämndens beslut

Jag delar utredningsmajoritetens uppfattning att de näringsidkare som underlåter att rätta sig efter nämndens avgöranden, liksom hittills, skall få sina namn publicerade i anslutning till konsumentverkets undersökningar av efterlevnaden av nämndens beslut.

Nämndverksamheten bygger på att konsumenter och näringsidkare respekterar nämndens avgöranden även i de fall besluten går emot den egna uppfattningen. Det måste med andra ord vara god sed på marknaden att följa nämndens rekommendationer. Detta har också framhållits av majoriteten inom utredningen. Om nämndens beslut inte efterlevs av parterna direkt, utan domstolsprövning först skall ske, bortfaller en stor del av fördelarna med nämndverksamheten. Det blir i så fall ett både tidsödande och oekonomiskt system, som går emot strävandena att förstärka nämndens effektivitet och nämndavgörandenas genomslagskraft. Det senare är ett konsumentpolitiskt intresse.

Med de ovan redovisade utgångspunkterna kan jag inte dela majoritetens åsikt att det finns principiella invändningar mot att, innan domstolsavgörande föreligger, publicera namnen på näringsidkare som ej följer ARN:s beslut i fall där näringsidkaren antingen anhängiggjort tvist vid domstol eller vidtagit långt gående förberedelser härför. För mig framstår det som självklart att publicering skall ske alldeles oberoende av om ovilja att följa nämndens beslut beror på tredska eller att näringsidkaren anser att nämnden avgjort frågan på ett felaktigt sätt och därför vill pröva saken inför domstol. Konsumenterna måste ha rätt att få information om alla företag som vägrar att följa nämndbeslutet, och därmed bryter mot vad som är god sed på marknaden.

För övrigt anser jag att det måste vara konsumentverkets sak, att såsom ansvarigt organ för den publicerade förteckningen över företagen, fastställa de regler för förfarandet som skall gälla.

4. Reservation av ledamoten Tengelin

KO:s talerätt

Inledning

Det är allmänt omvittnat att rättspraxis på den centrala civilrättens område är påfallande mager. Man talar ofta, med all rätt, om prejudikattorka. Den starkt ökade användningen av generalklausuler och tendensen till lagskrivning i generella och abstrakta termer inom civilrätten medför att avsaknaden av domstolspraxis blir alltmera kännbar. I själva verket föreligger betydande risker för att stadganden av denna typ inte kommer att fungera i praktiken på det sätt lagstiftaren åsyftat.

Det är också notoriskt att svenska företag och företagsledare är mycket obenägna att gå till allmän domstol. Denna obenägenhet kan beklagas men är djupt rotad. Den är en realitet man har att räkna med när man skall överväga på vilket sätt den civilrättsliga lagstiftningen skall kunna fyllas med konkret och aktuellt innehåll, dvs. hur en levande rättspraxis skall kunna skapas.

Ett allmänt problem

Som vi redovisar i avsnitt 3 i betänkandet har i olika sammanhang önskemål framförts om reformer, som skulle göra det lättare att få fram vägledande domstolsavgöranden i principiellt viktiga rättsfrågor. Problemet har en allmän räckvidd och sträcker sig långt utöver konsumentskyddslagstiftningens område. Frågan gäller ytterst om en rättsbildningsteknik baserad på generalklausuler kräver särskilda åtgärder på det institutionella och organisatoriska planet för att kunna fungera.

Även utredningens majoritet fastslår att problemet är av övergripande natur. Majoriteten uttalar emellertid, i anslutning till direktiven, att det kan finnas anledning att på marknadsrättens område genomföra särskilda reformer i avbidan på att frågan om prejudikatbildning löses i stort.

Förutsättningen för att en delreform av det slag utredningsmajoriteten förordar – med talerätt för KO i vissa mål – skall tillstyrkas är enligt min mening

att prejudikatbildning är särskilt angelägen på marknadsrättens (konsumenträttens) område

att man redan nu kan konstatera att den förordade delreformen kommer att passa med en senare, mera omfattande lösning.

Den gällande konsumenträttsliga lagstiftningen består av en kombination av näringsrättsliga och civilrättsliga regler. Dessa är delvis invävda i varandra (jfr översikten i avsnitt 2.1.2). En omfattande regelbildning pågår genom konsumentverket/KO:s verksamhet med stöd av dels verkets instruktion dels lagstiftning, i första hand avtals- och marknadsföringslagarna. Denna regelbildning som formellt har näringsrättslig karaktär får också betydande genomslag inom civilrätten. Här skall särskilt pekas på den samverkan som fortlöpande ägt rum mellan KO – numera konsumentverket/KO – och de

tongivande organisationerna i näringslivet när det gäller köpekontrakt. Marknadsdomstolens beslut med stöd särskilt av avtalsvillkorslagen får avsevärt inflytande på civilrättens område även om de formellt inte binder allmän domstol. Allmänna reklamationsnämnden bedriver också en regelutfyllande verksamhet. Även om man enligt min mening kan hysa principiella betänkligheter mot att ett organ av nämndens typ tidvis haft en markerat rättsgestaltande funktion inom den centrala civilrätten, är det ett faktum att nämnden kommit att fylla en sådan uppgift.

Trots att vi ägnat frågan betydande intresse har vi inte heller dokumenterat något faktiskt behov av en förstärkt talerätt för konsumenter inför allmän domstol.

Slutsatsen av det anförda är att det visserligen skulle vara i och för sig tilltalande ur strikt juridisk synvinkel att rättsbildningen på konsumenträttens (civilrättsliga) område överflyttades till hovrätter och högsta domstolen men att intresset av regelutfyllnad i praktiken är väl tillgodosett redan i nuläget. Från *konsumentpolitisk* synpunkt finns därför inget behov av en dellösning innebärande en förstärkt talerätt för konsumenterna, vare sig i den ordning utredningen föreslår eller på något annat sätt.

Inom utredningen är vi ense om att det är angeläget med reformer av vår rättegångsordning som gör det lättare att få fram vägledande domstolsavgöranden i principiellt viktiga rättsfrågor på ett flertal områden med eftersatt prejudikatbildning. En generell lösning måste emellertid efter allt att döma sökas efter helt andra linjer än dem som utredningsmajoritetens förslag innebär. Ett nytänkande krävs – kanske med offrande av hittills som sakrosankta ansedda processrättsliga principer. Enligt min mening kan det befaras att en dellösning av den art utredningens flertal förordar allvarligt kan försvåra den rationella totallösning som rimligen måste komma inom en ganska nära framtid som ett resultat av rättegångsutredningens pågående arbete.

För förslaget om en KO:s medverkan i tvistemål kunde anföras att en delreform skulle kunna tänkas ge erfarenheter till en reform i full skala. Som nyss anförts lär emellertid totallösningen få sökas i reformer av annat slag än talerätt av en offentlig funktionär.

Praktiska synpunkter på förslaget

Utredningens majoritet har betonat att det största hindret mot ett praktiskt förverkligande av förslaget om en KO:s medverkan i tvistemål inför allmän domstol ligger i att företagen (näringsidkarna) visar en "bristande processvilja".

Denna bristande processvilja eller kanske snarare bristande processintresse är, som jag redan antytt, djupt rotad. En viktig orsak är att man anser att process innebär en dålig användning av företagets resurser och skapar negativa relationer till omvärlden (till leverantörer lika väl som till konsumenter). Intresset för prejudikatbildning via domstolar är föga utvecklat hos företagen. Man är inriktad på att lösa de konkreta konflikter som uppkommer på ett så smidigt sättt som möjligt. Man föredrar förhandlingsvägen. Den betraktas som både snabbare och billigare. På konsumentområdet tillkommer också att man bedömer risken för negativ presspublicitet vara betydande.

Erfarenheten visar att pressen är intresserad av ett mål när det anhängiggörs och då gärna tar parti mot företaget – efter vad det vill synas ofta utan att närmare ha satt sig in i ärendet – men inte visar motsvarande intresse för saken när dom faller. I regel anses frågan då ha förlorat sitt publicistiska nyhetsvärde.

Av egna erfarenheter vet jag att förtagen är mycket obenägna att ställa upp till process inför marknadsdomstolen med KO som motpart. Även när ett företag har ett gott rättsligt utgångsläge ger det hellre upp, "lägger sig" som uttrycket är. Skulle majoritetens förslag genomföras kommer företagen med all sannolikhet att reagera på samma sätt inför hotet om en process med KO som motpart. Företagen kommer att känna sig opinionsmässigt dömda på förhand. De kommer att i första hand söka göra upp i KO:s kansli. En sådan uppgörelse kan – det är viktigt att betona – te sig lockande också från konsumentverket/KO:s utgångspunkter. Lyckas vederbörande företag inte nå en uppgörelse med KO kommer det i många fall att medge talan vid förberedelsen i första instans. I vart fall kan man gå ut från att företaget sällan är berett att satsa de ofta ganska betydande belopp och andra resurser som fordras för att driva en civil rättegång av kvalificerad art på ett fullgott sätt även i första instans. Detta innebär att domstolen i regel kommer att få ett otillräckligt och ensidigt bedömningsunderlag, vilket i sin tur kommer att negativt påverka domens rättsliga kvalitet och därmed värde som rättslig indikator. Om företaget förlorar i första instans kommer det med all sannolikhet att släppa ärendet. Resonemanget att goda pengar inte bör kastas efter dåliga gäller i hög grad i en sådan situation. Även om företaget vinner i första instans lär intresset av att satsa resurser på ännu en rättegång vara minimalt. Om KO är processlysten kommer man att vara benägen att göra upp över huvudet på domstolarna.

I detta sammanhang finns anledning anmärka att jag inte kan biträda utredningsmajoritetens ståndpunkt att det skulle vara i och för sig eftersträvansvärt att få fram tingsrättsavgöranden "som . . . . inte har något egentligt prejudikatvärde" eftersom sådana avgöranden "många gånger (skulle) kunna vara till nytta i KO:s verksamhet". Med ett sådant resonemang har man avlägsnat sig ganska långt från huvudmotivet för den föreslagna ordningen, som skulle vara att få fram verkliga prejudikat i högsta eller åtminstone i andra instans.

Den föreslagna ordningen kommer enligt min bedömning, grundad på erfarenheter från många års verksamhet i det svenska näringslivet, inte att fungera. Företagen är intresserade av snabba, enkla och föga resurskrävande lösningar om en konflikt kommer upp. Man saknar i stort sett intresse för rättsfrågor. Företagsekonomiskt har man i regel mycket litet att vinna på att driva någon viss lösning eftersom kostnaderna för olika lösningar i regel kommer att föras vidare till konsumenten. Och som sagts, prejudikatlidelsen är obefintlig.

Även om man införde en ordning som innebar att statsmakterna betalade företagens processkostnader i prejudikatprocesser skulle företagen säkerligen oftast söka undvika process. Processer bedöms nämligen, som ovan betonats, företagsekonomiskt och företagspolitiskt sett såsom en minst sagt tvivelaktig resursanvändning.

Utredningens majoritet pekar på möjligheterna att koppla in näringslivs-

organisationer i processen för företagets sak. Man har övervägt möjligheten att tillåta organisationerna att gå in som intervenient på förtagets sida, eller någon form av (självständig) talerätt för dessa i tvister där KO för talan för konsumentens räkning. Detta avvisas emellertid, väl närmast av processuella principskäl. Majoriteten uttalar emellertid att det finns anledning räkna med att organisationerna engagerar sig i processen, t. ex. genom att ställa ett kvalificerat ombud till företagets förfogande.

Det är förståeligt att utredningens majoritet inte är benägen att på detta delområde lansera processuella innovationer. Majoritetens förmodan och/eller förhoppningar att näringslivets organisationer skall ta på sig betydande processkostnader saknar emellertid dessvärre verklighetsunderlag. Man kan peka på erfarenheterna från marknadsdomstolen. Inte ens i mycket viktiga principärenden har det varit möjligt att uppbåda resurser för rättshjälp till enskilda företag, trots att det här gällt en eninstansprocess där kostnaderna är tämligen begränsade och ganska väl kan uppskattas på förhand.

Sammanfattning

En ordning som den en majoritet i utredningen föreslår leder inte till det önskade målet: att få fram prejudikat i högsta instans i civilrättsliga principfrågor som är väsentliga från allmän konsumentsynpunkt.

Det praktiska behovet av prejudikatbildning är för närvarande, av skäl som ovan anförts, ringa eller inget. En dellösning är inte påkallad. Den skulle bli mera till hinder än till gagn för den totallösning av frågan om prejudikatbildning som vi alla i utredningen anser vara angelägen.

5. Särskilt yttrande av experterna Ström-Htun och Tiselius

KO:s talerätt

Vi instämmer i vad ledamoten Ekdahl anfört i sin reservation.

6. Särskilt yttrande av experten Sundewall

Nämndens status

Under drygt 10 år har ARN i form av försöksverksamhet handlagt ett mycket stort antal konsumenttvister och utan tvekan genom sina rekommendationer skapat normer för vad som kan kallas "god handelssed". Såväl näringsliv som konsumenter har genom ett aktivt engagemang medverkat till att skapa regler för de fall där tvist uppstått.

Näringslivets satsning på ARN – trots vissa formella brister i proceduren – beror i allt väsentlig på att näringslivet upplevt ARN som en helt opartisk verksamhet där man i samförstånd sökt lösa tvister mellan näringsidkare och

konsument. Den utomordentligt stora följsamheten till ARN:s rekommendationer beror dels på att rekommendationerna i allmänhet präglar den rättsuppfattning ett seriöst näringsliv ansluter sig till, dels också på ett starkt engagemang från de deltagande näringslivsorganisationernas sida att informera om och förklara ARN:s syn på och värdering av det enskilda ärendet.

När nu försöksverksamheten skall övergå till fast verksamhet är det önskvärt att ARN även fortsättningsvis får en helt fristående ställning. Detta förhindrar inte ett rationellt administrativt samarbete med konsumentverket/KO varigenom ARN kan få köpa viss service. Ett sådant nära administrativt samarbete medger också ett önskvärt informations- och erfarenhetsutbyte mellan nämnden och konsumentverket/KO.

Majoritetsförslaget ger enligt min mening inte denna önskvärda helt fristående delning. Jag är emellertid beredd att acceptera majoritetsförslaget för en försöksperiod under vilken näringslivet mycket noga kommer att följa utvecklingen och eventuellt ta initiativ till en omprövning av ARN:s status.

KO:s talerätt

I allt väsentligt ansluter jag mig till ledamoten Tengelins rekommendation men vill särskilt poängtera följande.

Det väsentliga intresset för konsumenterna är att tvistlösningen från ARN efterlevs av näringsidkarna dvs. konsumenterna får den rätt som ARN:s rekommendationer innebär.

Varken konsumenter eller näringsidkare har i och för sig intresse av någon prejudikatsfällning – även om den kanske kan ha ett värde som vägledande utslag för framtiden. Ledamoten Tengelin har i sin reservation helt korrekt påtalat processoviljan hos näringslivet. Till detta kommer enligt min mening den långa tid som åtgår innan en tvist blir föremål för HD-utslag. Med den dynamik som präglar konsumentlagstiftningen skulle sannolikt ett HD-utslag vara passerat och redovisa "gårdagens goda handelssed". Därigenom skulle den ordningen t. o. m. komma att verka hämmande på utvecklingen och vara till förfång speciellt för konsumenterna. Det skulle också vara orimligt att kräva att näringsidkare skulle bekosta ett omfattande rättegångsarbete i ett ärende där det i och för sig inte råder någon tvist då näringsidkaren är beredd att följa ARN:s utslag.

Jag har viss förståelse för stödjande insatser i sådana fall då näringsidkaren vägrar att följa ARN:s rekommendation. Här kan konsumentverket/KO hjälpa konsumenten med råd och anvisningar för en fortsatt handläggning av tvisten genom småmålslagen. Inte ens i sådana fall finns det enligt min uppfattning något behov av någon särskild talerätt för KO.

Publicering av näringsidkares namn som ej följer ARN:s rekommendation

I och för sig kan det vara ett konsumentintresse att det sker information om de näringsidkare som inte följer ARN:s utslag. Erfarenhetsmässigt är det ett mycket begränsat antal företag som dominerar "svartlistningen" och ständigt

återkommer och i många fall under nya firmanamn. Konsumenterna synes alltså inte i önskvärd omfattning möta den information eller i alla fall inte undvika dessa tredskande näringsidkare. Här synes det vara mer positivt ur konsumentsynpunkt att konsumentverket/KO hjälper konsumenterna i det enskilda fallet enligt vad jag redovisat i föregående avsnitt beträffande KO:s talerätt.

Under alla omständigheter bör en svartlistning inte få ske i de fall där näringsidkaren anmält att tvisten skall anhängiggöras vid domstol. Det finns fall då näringsidkaren vunnit i domstol och det måste då anses klart otillfredsställande att företag dessförinnan fått schavottera i pressen som tredskande och mindre seriöst.

Bilaga 2 Förteckning över ARN:s avdelningar och deras sammansättning

Nämnden är uppdelad på tio avdelningar. Resp. avdelning består förutom av ordförande eller vice ordförande av ledamöter som representerar nedan angivna organ.

	Antal ledamöter
Avdelningen för resor	
Researrangörsföreningen i Skandinavien	1
Svenska Resebyråföreningen	1
Svenska Trafikföretagens Råd	1
Kooperativa Gillesförbundet	1
Konsumentverket	2
Avdelningen för motor	
Motorbranschens Riksförbund	2
Petroleumhandelns Riksförbund	1
Sveriges Bilindustri- och Bilgrossistförening	1
Kungl. Automobil Klubben	1
Motorförarnas Helnykterhetsförbund	1
Motormännens Riksförbund	1
Konsumentverket	1
Avdelningen för båtar	
Cykel- och Sporthandlarnas Riksförbund	1
Svenska Båtindustriföreningen	2
Sjösportens Samarbetsdelegation	1
Konsumentverket	2
Avdelningen för hushållsapparater och hemelektronik	
Kooperativa Förbundet	1
Sveriges Grossistförbund	1
Sveriges Industriförbund	1
Sveriges Hantverks- och Industriorganisation	1
Husmodersförbundet Hem och Samhälle	1
Landsorganisationen i Sverige	1
Tjänstemännens Centralorganisation	1
Konsumentverket	1
Avdelningen för allmänna ärenden	
Kooperativa Förbundet	1
Sveriges Hantverks- och Industriorganisation	2
Sveriges Köpmannaförbund	1
Landsorganisationen i Sverige	1

Sveriges Akademikers Centralorganisation	1
Tjänstemännens Centralorganisation	1
Konsumentverket	1
Avdelningen för textil	
Kooperativa Förbundet	1
Sveriges Grossistförbund	1
Sveriges Industriförbund	1
Sveriges Köpmannaförbund	1
Husmodersförbundet Hem och Samhälle	1
Tjänstemännens Centralorganisation	1
Konsumentverket	2
Avdelningen för tvätt	
Sveriges Tvätteriförbund	2
Konfektionsindustriföreningen	1
Sveriges Textilhandlareförbund	1
Husmodersförbundet Hem och Samhälle	1
Kooperativa Gillesförbundet	1
Konsumentverket	2
Avdelningen för skor	
Svenska Skofabrikantföreningen	1
Sveriges Handelsagenters Förbund	1
Sveriges Skohandlarförbund	1
Sveriges Skomakarmästarförbund	1
Kooperativa Gillesförbundet	1
Landsorganisationen i Sverige	1
Konsumentverket	2
Avdelningen för skinn	
Svenska Pälsbranschens Centralkommitté	4
Husmodersförbundet Hem och Samhälle	1
Kooperativa Gillesförbundet	1
Landsorganisationen i Sverige	1
Konsumentverket	1
Avdelningen för försäkringar	
Svenska Försäkringsbolags Riksförbund	2
Folksam	1
Landsorganisationen i Sverige	1
Tjänstemännens Centralorganisation	1
Konsumentverket	1

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangutredningen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. [15]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energi. [17]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04096-4
ISSN 0375-250X