

Lagutskottets betänkande

1977/78:22

med anledning av motion om översyn av den konsumenträttsliga lagstiftningen

Motionen

I motionen 1977/78:674 av Bernt Ekinge (fp) yrkas att riksdagen hos regeringen begär att den konsumenträttsliga lagstiftningen blir föremål för översyn i enlighet med vad som anförs i motionen.

Motionären framhåller att under senare år såväl den civilrättsliga som den näringsrättsliga lagstiftningen i betydande omfattning ändrats för att konsumenternas ställning skall stärkas. Den lagstiftningsteknik som härvid tillämpats har enligt motionären medfört att vi nu har konsumenträttsliga regler i ett flertal skilda lagar. Samtidigt regleras motsvarande rättsförhållanden mellan näringsidkare samt mellan privatpersoner i andra lagar.

Nu beskrivna förhållanden, anförs det vidare, leder till att det såväl för konsumenten som för andra är svårt att överblicka vilka lagregler som i en viss situation är tillämpliga. Enligt motionärens mening är tiden nu mogen för att söka få till stånd en systematisering av gällande regler, så att dessa blir klara och lätt tillämpliga.

Motionären anvisar två olika vägar att nå en bättre systematik i lagstiftningen. Den ena är att samtliga konsumenträttsliga regler sammanförs i en balk eller lag. En annan väg är att de konsumenträttsliga reglerna införs i den lag som gäller för övriga intressenter på rättsområdet. Konsumentköplagens bestämmelser kan t. ex. införas som ett särskilt kapitel i köplagen.

Motionären pekar på att man i våra nordiska grannländer förfarit på angivna sätt. I Finland har man valt att införa de konsumenträttsliga reglerna i en särskild konsumentskyddslag. I Norge har man i stället gått den andra vägen och har t. ex. infört regler om konsumentköp i den allmänna köplagen.

Gällande ordning

Den svenska konsumentskyddslagstiftningen innehåller både näringsrättsliga regler, som tar sikte på konsumenterna som kollektiv, och civilrättsliga regler som är inriktade på enskilda fall och ger anvisningar för lösning av konkreta tvister. Till det näringsrättsliga området hör marknadsföringslagen (1975:1418) och lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor (avtalsvillkorlagen). *Marknadsföringslagen* ger möjligheter till ingripanden mot dels reklam som är ohederlig eller skadlig och andra otillbörliga marknadsföringsmetoder, dels den information företagen lämnar om sina

produkter, dels farliga eller otjänliga varor. Syftet med *avtalsvillkorslagen* är framför allt att skydda konsumenterna mot oskäligen bestämmelser i standardkontrakt. Tillämpningen av de båda lagarna ankommer på konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen.

Konsumentskyddsregler av civilrättslig art finns i konsumentköplagen (1973:877), lagen (1971:238) om hemförsäljning m. m., lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (*avtalslagen*) samt den av riksdagen år 1977 antagna konsumentkreditlagen (1977:981).

Konsumentköplagen kompletterar de allmänna reglerna om säljares och köparens skyldigheter i lagen (1905:38 s. 11) om köp och byte av lös egendom (köplagen). Konsumentköplagen gäller när konsument av näringsidkare köper vara som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk. Lagen är inriktad på att förstärka konsumenternas ställning vid köp i framför allt tre hänseenden. För det första motverkar lagen de olägenheter som kan uppstå för enskilda konsumenterna genom att säljare i kontraktsformulär använder avtalsvillkor som inskränker köparens rättigheter enligt köplagen eller på annat sätt missgynnar köparen. Konsumentköplagen kan i detta hänseende ses som ett civilrättsligt komplement till avtalsvillkorslagen. För det andra förstärker konsumentköplagen köparens ställning i förhållande till tredje man, exempelvis tillverkare som har lämnat garanti beträffande varan. För det tredje innehåller konsumentköplagen regler som skyddar konsumenterna när säljsidan har lämnat vilseledande uppgifter om varan, underlåtit att lämna information om varan i vissa fall eller sålt vara som är hälsovadlig eller annars otillförlitlig från säkerhetssynpunkt. I denna del kan lagen ses som ett civilrättsligt komplement till marknadsföringslagen. Konsumentköplagen har karaktär av minimiskydd. I lagen anges bl. a. konsumentens grundläggande befogenheter när varan är felaktig eller leveransen försenad. Till skillnad från 1905 års köplag är konsumentköplagen så till vida tvingande att avtalsvillkor som inskränker konsumentens befogenheter enligt lagen inte är giltigt. Har parterna lämnat en fråga oreglerad i sitt avtal, tillämpas även i fråga om konsumentköp de dispositiva reglerna i 1905 års köplag, om denna lag ger köparen bättre förmåner än motsvarande föreskrifter i konsumentköplagen. Den allmänna köplagen gäller vidare beträffande frågor som inte behandlas i konsumentköplagen. Denna lag har på så sätt stor praktisk betydelse även vid konsumentköp, inte minst vid sedvanliga köp över disk som oftast ingås utan att parterna närmare reglerar avtalsvillkoren.

Hemförsäljningslagen ger konsumenten ett skydd mot påtryckning och överrumpling vid hemförsäljning och jämförbara försäljningsformer. Lagen ger konsumenten rätt att inom en vecka, den s. k. ångerveckan, frånträda vissa köp- och abonnemangsavtal som har ingåtts i hans bostad eller under likartade förhållanden.

Avtalslagen innehåller en civilrättslig generalklausul (36 §) som har tillämpning inom hela det förmögenhetsrättsliga området. Enligt generalklausulen får avtalsvillkor 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. Vid prövningen skall särskild hänsyn tas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller eljest intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet. Generalklausulen äger motsvarande tillämpning i fråga om villkor vid annan rättshandling än avtal.

Konsumentkreditlagen träder i kraft den 1 januari 1979 och ersätter på konsumentområdet lagen (1915:219) om avbetalningsköp. Konsumentkreditlagen gäller när kredit lämnas konsument för huvudsakligen enskilt bruk. Lagen innehåller regler om information i kreditsammanhang och om kontantinsats vid kreditköp. Genom lagen inskränks möjligheterna för den som har sålt en vara på kredit att ta tillbaka varan vid bristande betalning från köparens sida. Såväl reglerna om information som bestämmelserna om kontantinsats och återtaganderätt har anknutits till det näringsrättsliga systemet i marknadsföringslagen resp. avtalsvillkorlagen. Konsumentkreditlagen innehåller också regler om köparens befogenheter mot annan kreditgivare än säljaren, förbud mot vissa fordringsbevis, förtidsbetalning och handräckning för återtagande av vara m. m. Vidare uppställs regler som begränsar kontohavares betalningsansvar gentemot kontoföretag i fall då belopp påförs kontot genom att kontokort används av obehörig.

Pågående utredningsarbete m. m.

Ett omfattande utredningsarbete pågår f. n. när det gäller konsumentskyddsfrågor. Sålunda skall den år 1972 tillkallade *konsumenttjänstutredningen* (Ju 1972:07) verkställa utredning angående civilrättslig lagstiftning om konsumentskydd vid privat serviceverksamhet. *Hemförsäljningskommittén* (Ju 1973:10) ser över reglerna om hemförsäljning m. m. Kommittén skall också undersöka möjligheterna att införa tvingande bestämmelser om öppet köp. Kommittén avlämnade år 1977 ett delbetänkande (SOU 1977:32) Konsumentskydd vid köp av begagnad personbil, vari framlades bl. a. förslag till lag om rätt att frånträda köp av begagnad personbil.

År 1974 tillkallades *försäkringsrättskommittén* (Ju 1974:09) med uppdrag att se över försäkringsavtalslagen (1927:77). Kommitténs arbete är i första hand inriktat på att stärka de enskilda försäkringstagarnas ställning. Kommittén avgav år 1977 ett delbetänkande (SOU 1977:84) med förslag till konsumentförsäkringslag, avsedd att på konsumentområdet ersätta vissa regler i försäkringsavtalslagen.

Småhusköpkommittén (Ju 1975:02) skall utreda frågor om förbättrat konsumentskydd vid köp av småhus.

Den allmänna köplagens regler har setts över av *köplagsutredningen* som år 1976 avlämnade slutbetänkandet (SOU 1976:66) Köplag med förslag till en helt ny lag på området och till vissa ändringar i konsumentköplagen. En särskild utredning, *konsumentköpsutredningen* (Ju 1977:13), har härefter

tillkallats för att utreda frågor om konsumentköp. I direktiven framhålls att övervägande skäl talar för att reformerna av den allmänna köprätten och av konsumentköprätten bör genomföras i ett sammanhang. Vidare erinras om att i Norge regler om konsumentköp tagits in i den allmänna köplagen och att en sådan lösning från systematisk synpunkt ter sig tilltalande också för svensk del. Den ligger väl i linje med tanken att den tvingande regleringen av konsumentköpen, i de fall en sådan är befogad, så långt möjligt bör vara identisk med den köprättsliga normalregleringen. Emellertid finns det, framhålls det, också skäl som talar för att man behåller ordningen med en särskild konsumentköplag. Även andra lösningar är tänkbara. Enligt direktiven var departementschefen inte beredd att för dagen ta ställning till frågan om vilken lagteknik som är den lämpligaste utan han avser att återkomma till frågan om samordningen mellan den allmänna lagstiftningen på köprättens område och den konsumenträttsliga.

Kreditköputredningen (Ju 1971:05), som haft att utreda frågor angående den rättsliga regleringen av avbetalningsköp och andra former av konsumtionskredit, slutförde sitt uppdrag år 1977 genom avlämnande av betänkandet (SOU 1977:24) Näringsidkares avbetalningsköp m. m., vari framlades förslag till en ny lag om avbetalningsköp, avsedd att ersätta 1915 års lag på området. Den nya lagen föreslås gälla sådana avbetalningsköp som konsumentkreditlagen inte är tillämplig på. Proposition på grundval av utredningsförslaget väntas bli förelagd riksdagen våren 1978.

Utskottet

I motionen framhålls att ett betydande reformarbete på konsumentskyddets område skett under senare år. Den lagstiftningsteknik som härvid tillämpats har enligt motionären medfört att det f. n. finns regler till skydd för konsumenterna i ett flertal skilda lagar. Samtidigt regleras motsvarande rättsförhållanden när det gäller näringsidkare eller privatpersoner sinsemellan i andra lagar. Motionären anser att den valda lagstiftningstekniken gjort det svårt för såväl konsumenter som andra att överblicka vilka regler som i en viss situation är tillämpliga. En systematisering av gällande regler bör därför komma till stånd. I motionen anvisas två vägar för uppnåendet av en bättre systematik i lagstiftningen. Den ena är att samtliga konsumenträttsliga regler sammanförs i en balk eller lag. Den andra vägen är att de konsumenträttsliga reglerna på ett visst rättsområde införs i den lag som allmänt gäller på ifrågavarande område. Med hänvisning till det anförda yrkar motionären att den konsumenträttsliga lagstiftningen ses över.

Som motionären påpekar har konsumentskyddet förstärkts betydligt under senare år genom lagstiftningsåtgärder på både det näringsrättsliga och det civilrättsliga området. Av näringsrättslig natur är reglerna i marknadsföringslagen och lagen om förbud mot oskäligen avtalsvillkor. Civilrättsliga konsumentskyddsregler finns i bl. a. konsumentköplagen, lagen om hemförsälj-

ning m. m. och den av riksdagen år 1977 antagna konsumentkreditlagen. Dessa lagar kompletterar de allmänna regler som eljest gäller för rättsområdena i fråga. Arbetet med att stärka konsumenternas ställning är emellertid inte avslutat. Ett omfattande utredningsarbete när det gäller konsumentskyddsfrågor pågår f. n. Här kan särskilt nämnas de i det föregående närmare redovisade utredningsuppdragen som lämnats konsumenttjänstutredningen, hemförsäljningskommittén, försäkringsrättskommittén och konsumentköpsutredningen.

Enligt utskottets mening kan det med fog hävdas att det konsumenträttsliga regelsystemet i sin nuvarande utformning är svårt att överblicka för den enskilde. Till svårigheterna att få en klar bild av innehållet i gällande rätt på området bidrar det förhållandet att regler av betydelse i konsumentförhållanden inte bara finns i de särskilda konsumenträttsliga lagarna utan också i den allmänna förmögenhetsrättsliga lagstiftningen. Som motionären påpekat är det också en komplikation för den enskilde att han för att finna reglerna på ett visst rättsområde måste söka i skilda lagar allt eftersom fråga är om ett förhållande mellan näringsidkare och konsument eller om ett förhållande näringsidkare eller privatpersoner emellan. De berörda svårigheterna att få en uppfattning om innehållet i gällande rätt kan självfallet i det enskilda fallet leda till rättsförluster och andra negativa konsekvenser.

På grund av det anförda anser utskottet att starka skäl talar för att en systematisering av rättsreglerna på konsumentområdet bör komma till stånd. Utskottet kan däremot inte dela motionärens uppfattning att tiden nu är mogen för tillsättandet av en utredning med uppgift att se över frågan. Som ovan berörts pågår fortfarande ett omfattande utredningsarbete beträffande konsumentskyddsfrågor. Innan utredningarna slutfört sina uppdrag kan enligt utskottets mening några närmare överväganden av vilken eller vilka lagtekniska lösningar som bör användas inte göras. Ytterligare erfarenheter av nu gällande regler liksom den framtida utvecklingen på konsumentområdet kan också bidra till att man får ett bättre underlag för ett ställningstagande än vi f. n. har. Det bör vidare framhållas att nordiska överläggningar om det köprättsliga reformarbetet avses komma att äga rum. Även resultaten härav kan bli av betydelse för inriktningen av en översyn av det konsumenträttsliga regelsystemet.

Sammanfattningsvis anser utskottet således att en systematisk översyn av det konsumenträttsliga regelsystemet bör anstå. Med hänsyn till frågans vikt och till vad som uttalas i direktiven till konsumentköpsutredningen förutsätter emellertid utskottet att regeringen ägnar uppmärksamhet åt frågan och tar upp den till prövning så snart lämpligen kan ske.

Utskottet hemställer med hänvisning till det anförda
att riksdagen avslår motionen 1977/78:674.

Stockholm den 4 april 1978

På lagutskottets vägnar

IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: Ivan Svanström (c), Lennart Andersson (s), Inger Lindquist (m),
Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Bernt Ekinge (fp), Arne Andersson i
Gamleby (s), Åke Gillström (s), Ingemar Konradsson (s), Marianne Karlsson
(c), Owe Andréasson (s), Stina Andersson (c), Anne-Marie Gustafsson (c),
Joakim Ollén (m) och Birgitta Johansson (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.