

Sammanfattning

Utredningsuppdraget avser en översyn av konsumenttjänstlagen (KtjL), med sikte särskilt på en utvidgning av lagens tillämpningsområde – för närvarande bara arbete på egendom och förvaring. Enligt direktiven bör man eftersträva ett så brett tillämpningsområde som möjligt, samtidigt som behovet av en enkel och sammanhållen reglering ska tillgodoses. Bl.a. avses en tillämpning av lagen på offentliga tjänster. Reglerna ska ge uttryck för en ”god balans” mellan näringsidkarnas och konsumenternas intressen; man synes här ha bl.a. tänkt på att konsumenttjänster i stor utsträckning utfördes av småföretag med begränsade resurser. I promemorian föreslås nu att KtjL ska tillämpas på en rad andra tjänster än dem lagen nu reglerar.

Utredningsarbetet har visat sig medföra betydande problem från både saklig och lagteknisk synpunkt, något som fått motivera förfarandet att först lägga fram en diskussionspromemoria med en skiss till lösning (Ds 2008:55). Promemorian har remissbehandlats. Med ledning av remissyttrandena läggs nu fram ett lagförslag som på vissa punkter avviker från skissen.

Såvitt gäller *KtjL:s nuvarande tillämpningsområde* tycks lagen väsentligen fungera väl. Endast några smärre ändringar närmast i förtydligande syfte verkar befogade i fråga om arbete på egendom. Enligt uppdraget ska övervägas om pleniavgörandet NJA 2005 s. 205, där bevisbördan rörande s.k. takpris vid småhusentreprenad ansetts i princip vila på konsumenten, skulle motivera någon ändring i KtjL:s regler om småhusentreprenad eller andra arbeten; bevisregeln i 51 § utgår från ett annat synsätt.

Emellertid har det ansetts lämpligt att avvakta erfarenheter av nuvarande regler innan man tar upp denna fråga.

När det gäller förvaring, bör hänsyn tas till att detta utgör en tjänst av annan typ än arbete på egendom – ett varaktigt avtal som går ut på att visa omsorg. Detta motiverar att bl.a. reglerna om hävning anpassas efter avtalstypen. Vidare innebär förslaget att man går tillbaka till det traditionella ansvar för vållande med omkastad bevisbörda – ett presumtionsansvar – som från början gällde vid skada på den förvarade saken men år 1990 utan någon egentlig motivering ändrades till ett kontrollansvar med oklar innebörd. Å andra sidan föreslås att presumtionsansvaret utvidgas till att gälla också vid förvaring av djur, som nu faller utanför lagens område. I lagförslaget har regler om arbete på egendom och förvaring tagits upp i ett särskilt kapitel (kap. 2).

Vad sedan angår *utvidgning av KtjL:s räckvidd* hänvisar lagmotiven till en analog tillämpning vid en rad tjänster som för närvarande faller utanför lagens område, något som också skett i praxis från Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Därigenom kan man dock inte komma ifrån avvikande avtalsvillkor som framstår som alltför stränga mot konsumenten; här går bara att tillgripa regeln om jämkning av oskäligen villkor i 36 § avtalslagen, och den paragrafen är långtifrån alltid användbar. Detta talar för att utvidga KtjL:s tvingande regler till andra tjänster. Ett problem är emellertid att dessa regler tar sikte i första hand på arbete på egendom och delvis är svåra att anpassa till andra avtalstyper.

I promemorian föreslås till en början att KtjL utvidgas till att gälla *behandling av levande djur*, där lagens regler passar tämligen väl. Också vid *behandling av person* bör lagen kunna tillämpas med relativt få avvikelser, i vart fall vid hårfrisering, skönhetsbehandling, tatuering och liknande tjänster; vissa bestämmelser som utgår från att tjänsten avser egendom får dock ändras. Även dessa avtalstyper behandlas i ett särskilt kapitel i förslaget (kap. 3), närmast för överskådlighetens skull. I diskussionspromemorian föreslogs – under viss tvekan – att också sjukvård och tandvård skulle regleras i samma kapitel, trots att särskilda hänsyn framträder i dessa fall. Remissopinionen har emellertid

till stor del varit negativ till detta förslag, särskilt i fråga om sjukvård. I den nya lagtexten har undantag gjorts för både sjukvård och tandvård. Ett alternativt förslag innebär dock att reglerna om fel i tjänsten, dröjsmål och avbeställning ska bli tillämpliga också på dessa tjänster, fast konsumenten ska kunna föra talan på grund av fel först sedan han har vänt sig till patientnämnd eller annan nämnd som behandlar klagomål av detta slag.¹ – Såvitt angår avtal om annan *vård av person*, t.ex. på privata vårdhem, föreslås emellertid kapitlet till stor del bli tillämpligt; dess regler skulle då omfatta också sådan sjukvård som utgör ett naturligt inslag i den avtalade tjänsten.

Anknytningen till en fysisk verksamhet medför vidare att det är svårt att tillämpa KtjL:s regler när det gäller *immateriella uppdrag* av olika slag. I vart fall bör man hålla *rådgivning* och *sysstomannaskap* utanför; dels passar reglerna särskilt illa i dessa fall, dels förekommer viss speciallagstiftning, dels får man annars reglera advokaters och revisorers verksamhet, vilket knappast kan ske på samma sätt som vid andra tjänster och för övrigt lär falla utom uppdraget. *Undervisning* kan däremot föras in under KtjL, liksom bl.a. *motionstjänster*, s.k. *upplevelsetjänster* och *hushållstjänster*, *festarrangemang* och *begravningar*. När det gäller dessa avtalstyper förekommer åtskilliga särdrag som motiverar avvikande lösningar på vissa punkter; det synes dock möjligt att ge vissa allmänna regler i ämnet, vilka i förslaget tagits in i ett särskilt kapitel (kap. 4). Framför allt genom att reglerna blir tvingande kommer konsumentskyddet att stärkas också på dessa områden. – *Hyra av lös egendom* m.fl. avtal om upplåtelse av egendom innebär förpliktelser som klart avviker från vanliga konsumenttjänster. I den mån man vill förstärka konsument-

¹ Här och i fortsättningen omtalas konsumenten liksom näringsidkaren som "han" – detta bör läsas som "han eller hon", men att ständigt skriva detta skulle bli för omständligt. KtjL har samma språkbruk, liksom även en del modernare civilrättsliga lagar (t.ex. försäkringsavtalslagen, 2005:104), och dess lagtext har inte ändrats på denna punkt i denna promemoria. Något sådant kan däremot övervägas om förslaget läggs till grund för lagstiftning; det innebär dock att lagtexten blir krångligare och mera svåräst.

skyddet bör det lämpligen ske genom en särskild lagstiftning, inte genom att tvinga in reglerna i KtjL:s system.

Nyligen har tillkommit regler till konsumenternas skydd, delvis av offentligrättsligt slag, i bl.a. *ellagen* och *lagen om elektronisk kommunikation*. I fråga om ellagen förefaller ändå skyddet inte helt tillfredsställande, men frågan om ändringar anses tills vidare böra anstå. Vad angår lagen om elektronisk kommunikation saknar den civilrättsliga sanktioner vid näringsidkarens kontraktsbrott, och det kan därför finnas anledning att komplettera lagen i detta avseende.

Under arbetets gång har uppkommit frågan om inte KtjL bör utvidgas till att omfatta också s.k. *Internettjänster*, framför allt tillhandahållande av musik och film på nätet – något som inte berörts i utredningsdirektiven. Överföring av sådana produkter skiljer sig emellertid från vad som annars brukar betecknas som tjänst – det är fråga om leverans av en immateriell produkt för överlåtelse eller upplåtelse, medan något egentligt moment av arbete inte framträder. Av sådana skäl har det ansetts lämpligare att i stället utvidga konsumentköplagen för att omfatta dessa avtal (här kallade *köp av nätvara*). Promemorian innehåller ett förslag till sådan reglering, som bör kunna ske med bara ett fåtal ändringar i lagen. Reglerna rör bara själva överförandet, inte olovlig fildelning.

Särskilt komplicerad är frågan om utvidgning av KtjL till de *offentliga* tjänsterna – en angelägen reform enligt riksdagens nuvarande uppfattning. Meningen är att privat och offentlig service ska kunna konkurrera på samma villkor; vikten av valfrihet har betonats. Emellertid är att märka att många tjänster har betydande inslag av myndighetsutövning och därför inte är lämpliga att regleras genom civilrättslig lagstiftning. Detta gäller både beslut om när tjänsten ska tillhandahållas och andra beslut om parternas prestationer, t.ex. när det allmänna bestämmer avgifter som den enskilde ska betala. Den avsedda lagstiftningen bör inte rubba grundläggande offentligrättsliga principer om myndighetsutövningens särdrag. Många offentliga verksamheter inbegriper

dock myndighetsutövning bara till en del, t.ex. olika former av service för den enskilde.

Redan i dag är civilrättsliga regler åtminstone i viss utsträckning tillämpliga på offentliga tjänster, något som senast framgår av rättsfallet NJA 2008 s. 642. Vad som närmare gäller är dock till stor del oklart. Även då offentlighetsrättsliga bestämmelser reglerar rättsförhållandets uppkomst eller vederlagets storlek synes det möjligt att tillämpa vissa sanktioner av civilrättslig typ när det allmänna inte fullgör sina skyldigheter mot den enskilde. Ett särskilt lagtekniskt problem är att speciella lagar ganska utförligt behandlar förhållandet till den enskilde vid åtskillig offentlig verksamhet, bl.a. vård, omsorg och undervisning; delvis reglerar de också påföljder av fel i tjänsten m.m. Mera ingripande ändringar i denna lagstiftning ligger utanför ramen för uppdraget. Vill man utvidga konsumentskyddet får det i stället ske genom att ge kompletterande bestämmelser framför allt på vissa punkter där lagregler för närvarande saknas.

Trots att en del svårigheter kan förutses läggs i enlighet med utredningsdirektiven fram ett förslag om att KtjL ska tillämpas också på det offentliga området. Konsumenten bör ha väsentligen samma skydd för sina intressen om t.ex. äldreomsorg är offentlig som då den är privat. En lagstiftning kan också behövas för att klarlägga när egentligen civilrättsliga regler är tillämpliga i sammanhanget.

Det nya förslaget anger en modell för utvidgning av KtjL:s regler till det offentlighetsrättsliga området. I ett första kapitel ges vissa speciella regler om offentliga tjänster. Som avtal om tjänst anses då också att någon på begäran beviljas en tjänst av myndighet. Det allmänna ska svara även för annan näringsidkare som anlitas för att utföra tjänsten. De nämnda reglerna om privata tjänster i 3 eller 4 kap. ska gälla i den utsträckning hänvisning sker till dem i särskild lag. Sådana hänvisningar föreslås bli införda i bl.a. socialtjänstlagen (om vård och hemtjänst) och skollagstiftningen (om förskola och barnomsorg) samt i miljöbalkens regler om renhållning. – Det förutsätts att KtjL senare ska

kunna göras tillämplig på samma sätt också på vissa andra offentlighetsrättsliga områden, t.ex. inom högskoleväsendet.

Den begränsade utvidgning av konsumentens rättigheter som förslaget innebär antas inte få större betydelse för kommunernas ekonomi.

Det bör framhållas att EG:s nyligen tillkomna tjänstedirektiv (2006/123/EG) behandlas särskilt inom regeringskansliet. Direktivet, som för övrigt väsentligen rör andra än kontraktsrättsliga frågor, har därför inte föranlett några särskilda bestämmelser i promemorians lagförslag. Det pågående arbetet på en europeisk civillag, som nyligen resulterat i publikationen Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law (Draft Common Frame of Reference; DCFR), har beaktats vid utformningen av reglerna, i den mån det går att förena med det svenska konsumenträttsliga systemet.