

## KONSUMENTSKYDDSLAGSTIFTNINGEN I FINLAND

*Kevät Nieminen*

### Konsumentens ställning

Då man diskuterar lagstiftningsreformer, som påverkar konsumentens ställning, är det skäl att hålla de faktorer, som utformar arbetarkonsumentens livsvillkor, i minnet. Arbetarkonsumenternas ställning påverkas framförallt av nivån och fördelningen av den inkomst de har till sitt förfogande. Denna återigen påverkas bl. a. av den s. k. funktionella inkomstfördelningen, skatte- och socialpolitiken. En viktig faktor är också t. ex. konsumtionens fördelning på kollektiv- och gratistjänster samt på individuell konsumtion. Arbetarkonsumenten kan påverka dessa grundfaktorer via sina politiska och fackliga organisationer. Då man lösgör konsumenten till en särskild grupp, vars intressen bör drivas skilt för sig, inriktas verksamheten lätt på faktorer som i relativt ringa mån påverkar levnadsvillkoren, nämligen på konsumentpolitiken. Detta begrepp innefattar konsumentupplysning, konsumentskydd och konsumentforskning. Det råder inga tvivel om att man bör sträva till reformer på dessa konsumentpolitikens olika områden. Varje reform bör såväl krävas som kritiseras för att skenbara och otillräckliga reformer inte skall få en stark ideologisk funktion och legitimera rådande förhållanden.

Debatten rörande konsumentens ställning nådde Finland rätt sent, men gav i alla fall upphov till ett omfattande material som kan användas för en analys av denna fråga. I Finland har några starka, utom de politiska partierna stående konsumentorganisationer inte uppstått. Den enda organisationen som helt koncentrerar sig på konsumentfrågor, Kuluttajat-Konsumentern sålunda ett relativt lågt medlemsantal och den hålls närmast vid liv genom aktiviteten hos ett fåtal medlemmar. Partierna och fackorganisationerna utarbetade i början av 1970-talet konsumentpolitiska program. Också vissa statliga kommittéer producerade en hel del kunskap rörande konsumentens ställning. T. ex. i Konsumentpolitikens planeringskommittés betänkande räknade man upp en lång rad faktorer som påverkar konsumentens ställning.<sup>1</sup> Bland dessa kan nämnas ökad varuproduktion, som har inneburit ett större varuutbud och ökad varuinformation.

Detta har dels lett till att den s. k. rationella konsumentens verksamhet har försvårats dels till att kollektiva nyttigheter har fått en undanskymd ställning jämfört med varuproduktionen. Koncentrationen inom näringslivet har minskat i synnerhet den konkurrens som gagnar konsumenten. Dessutom har den lett till ökad regional ojämlikhet och som ett internationellt fenomen försvårat idkande av nationell konsumentpolitik. Den ojämna fördelningen av kunskap och ekonomiska tillgångar bland konsumenterna gör att produktionen ensidigt inriktas på de starka konsumentgruppernas konsumtionsbehov och förbiser behoven av specialprodukter och tjänster hos små och svaga grupper (åldringar, invalider och barn). Den bristande jämlikheten kommer dessutom till uttryck såväl vid kreditgivning som i skillnader i köpsätt (the poor pay more-problematikken).

I debatten om konsumentens ställning har alltså viktiga fakta presenterats även om de inte ens tillnärmelsesvis alltid har förenats med en konsekvent politisk linje och verksamhet. Debatten föranledde bl. a. Finlands industriförbund att omedelbart låta utföra egna utredningar och inrikta sig på att stärka sin på konsumenterna inriktade PR verksamhet b genom att uppgöra och sprida en förteckning över synpunkter, som företagen bör beakta då de sköter sina konsumentrelationer. Några förändringar i uppfattningen av näringslivets samhällseliga roll och ställning har debatten dock knappast förorsakat. I själva verket har uppfattningen om konsumenten som en rationellt handlande individ, som genom sina inköpsval styr produktionen, klarat sig relativt helskinnad ur debatten.

### Beredningen av konsumentskyddslagstiftningen

De lagstiftningsåtgärder man i Finland bereder för att förbättra konsumentens ställning är i de flesta fall gällande rätt i de övriga nordiska länderna. Det aktuella förslaget gäller en konsumentskyddslag, som syftar till en i första hand civilrättslig reglering av konsumentköpet. Den gällande lagstiftningen på området är ytterst föråldrad och bristfällig (bl. a. Handelsbalken i 1734 års lag och L mot illojal konkurrens från år 1930) och har gett näringslivet en möjlighet att utveckla gällande normer i enlighet med sina egna målsättningar.

Förslaget till lagstiftning om konsumentskydd utarbetades år 1974 av justitieministeriets tjänstemän.<sup>2</sup> Förslaget innehåller fyra lagar, vilka påminner om den gällande nordiska lagstiftningen på området. Med hjälp av dessa fyra lagar strävar man till att skapa en reglering av marknadsföring och övervakning av konsumentköpets avtalsvill-

kor, en reglering av hemförsäljning och vissa andra särskilda försäljningsformer samt av konsumentens rättigheter vid fel i konsumtionsvara och av den apparat med vars hjälp konsumenten skall kunna förverkliga sina rättigheter.

I Finland har detta förslag, som följer de nordiska förebilderna, mött ett hårt motstånd från näringslivets sida. På basen av remissomgången<sup>3</sup> förefaller det som om näringslivet antingen tror att man kan bromsa reformen eller åtminstone försöker dra största möjliga nytta av att reformen uppfattas som en viktig eftergift och ett socialt framsteg. Efter remissomgången har justitieminister Gestrin (Svenska folkpartiet) tillsatt en ny tjänstemannagrupp för att utforma en proposition. Det är uppenbart att man försöker avge propositionen så snabbt som möjligt, sannolikt före utgången av år 1976. Konsumentskyddet är en politiskt värdefull fråga.

I det följande behandlar jag vissa av lagförslagets centrala frågor å ena sidan för att reda ut hur man bör förhålla sig till näringslivets motstånd och å den andra sidan för att evaluera förslagets betydelse från konsumentens synpunkt.

## Regler om marknadsföring

Metoderna för marknadsföring har utvecklats helt fritt enligt producenternas och handelns behov. L om illojal konkurrens, som innehåller lagstadgade begränsningar, utgår från att de konkurrerande företagen övervakar varandra. Reglerna rörande marknadsföring har uppstått i näringslivets egna förhandlingsorganisationer, och man åtlöder dem helt frivilligt.

I förslaget till lag om konsumentskydd förbjuder man användning av otillbörliga medel vid marknadsföring av varor och tjänster. En marknadsföring som glömmor bort för konsumentens säkerhet nödvändiga fakta anses vara otillbörlig och man förbjuder spridandet av osann och vilseledande information.

I enlighet med svensk praxis avgör man otillbörlighet hos reklam eller marknadsföring med stöd av Internationella Handelskammarens grundregler för reklam och Näringslivets opinionsnämnds praxis. Bägge organ representerar näringslivets uppfattning om reklamens tillbörlighet. De finska organisationerna som representerar näringslivet föreslog för säkerhets skull i sina utlåtanden att man till tillämpningskriterierna skulle foga »mot god affärssed« för att garantera användning av Centralhandelskammarens nämnd för affärssed och Internationella handelskammarens grundregler som grund för avgörandena. Enligt konsumentorganisationens uppfattning innebär åte-

rigen det begrepp man redan nu använt i stort sett detsamma som »mot god affärssed«. Det är inte möjligt att förändra de förfaringsregler näringslivet har dikterat med hjälp av detta begrepp. Erfarenheterna från Sverige stärker konsumentorganisationens misstankar. T. ex. användningen av nakna kvinnor i reklamen var inte »otillbörligt« enligt marknadsdomstolen<sup>4</sup>.

Kommittén för informationssystem behandlade ett av marknadsföringens delområden då den funderade på frågan huruvida man bör tillåta en helt fri användning av informationsregister t. ex. då en reklamkampanj riktas mot en viss konsumentgrupp, eller om man bör skydda medborgarna mot insamling av dylik information. Kommittén upplöstes dock våren 1975 och man har inte vidtagit några vidare åtgärder i denna fråga. Det är ytterst sällsynt att man i Finland upplöser en kommitté och man kan inte låta bli att förundra sig över vad som förorsakade så häftiga konflikter i en fråga som i samtliga övriga nordiska länder reglerats på basen av kommittéutredningar. Den privata ADB-sektorn drar naturligtvis nytta av att lagstiftningsåtgärder på detta område uppskjuts. Under mellantiden hinner man helt enligt mönstret på andra av näringslivets områden utforma sina egna regler också inom denna sektor. Det är inte alldeles enkelt att sedan bryta den praxis som uppstått. Kommittén för informationssystem hann under sin livstid producera ett delbetänkande.

De finska instanser som avgett utlåtanden låter sig inte bekommas av det faktum att den »lämpliga« reklamens legitima ställning stärks då förslaget förverkligas med ett officiellt övervakningsförfarande. Frågan om marknadsföringens helhetsverkan kan bli allt svårare att behandla och förstå. Förslaget torde inte kunna inverka på fakta som t. ex. angår marknadsföringens behovsskapande funktion, inte heller på den omständigheten att marknadsföringen samtidigt som den utnyttjar rådande uppfattningar, attityder och värderingar samtidigt bidrar till att upprätthålla och forma dessa. Genom reklammedel upprätthåller man dessutom bl. a. borgerlig press och kommersiell TV-verksamhet, som producerar »harmlös« underhållning. En svår avigsida hos reklamen torde vara det faktum att allmänheten är medveten om dess påverkande syftemål men tror att den kan förhålla sig rationellt till reklamen. Här tar allmänheten fel. Reklamen påverkar – därför lönar den sig. Däremot kan man knappast i någon större grad påverka reklamens helhetsverknings genom att legalisera nuvarande inofficiella marknadsföringspraxis.

Dessutom delegerar man handels- och industriministeriet makt att utfärda bestämmelser bl. a. rörande produktmärken och bifogande av

bruksanvisningar i samband med köp av vara eller tjänst samt rörande information om pris, kreditvillkor och övriga avtalsvillkor. Man kan fråga sig vilket inflytande konsumenterna får på förordningens utformning i ministeriet?

### Övervakning av marknadsföring

Övervakning av marknadsföringen skulle handhas av de från de övriga nordiska länderna välkända organen, konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen. Konsumentombudsmannen följer på eget initiativ och genom anmälningar med marknadsföringen. Otillåten marknadsföring kan genom marknadsdomstolens beslut förbjudas. I förslaget ingår dessutom en i nordisk lagstiftning inte förefintlig bestämmelse, enligt vilken marknadsdomstolen samtidigt som den utfärdar ett förbud även kan ålägga näringsidkaren att korrigera marknadsföringsåtgärden, om detta är påkallat för konsumenten p. g. a. att han tillfogats uppenbar skada. Näringslivets organisationer motsätter sig häftigt denna bestämmelse. Avvikelse från nordisk lagstiftning erbjuder alltid ett utmärkt argument för deras motstånd.

### Avtalsvillkor vid konsumentköp och jämkning av dem

Enligt förslaget skall den finländska konsumentombudsmannen övervaka konsumentköpets avtalsvillkor. Reglerna skulle inte tillämpas på bank- eller försäkringsverksamhet ej heller på offentliga tjänster. Ett villkor, som med hänsyn till varans eller tjänstens pris och övriga på saken verkande omständigheter från konsumentens synpunkt är oskäligt, är förbjudet.

Man strävar till att rensa ut villkor, som klart diskriminerar konsumenten, ur standardavtalen. Enligt den svenska konsumentombudsmannen nådde man i Sverige snabbt betydande resultat vid granskning av avtalsformulär<sup>5</sup>. En bedömning av resultaten försvåras av att man, trots att man relativt väl känner till de villkor i avtalsblanketter som försvagar konsumentens ställning, inte har någon närmare uppfattning om hur ofta dessa används vid försäljning. I de utlåtanden näringslivets organisationer avgett betonas vikten av förhandlingar mellan konsumentombudsmannen och näringslivet.

Enligt förslaget kan ett oskäligt pris eller annat obilligt avtalsvillkor jämkas. Prisets skälighet bedöms i förhållande till konsumtionsvarans kvalitet och den allmänna prisnivån. I praktiken tillämpas allmänna jämningsregler relativt sällan till förmån för den svagare parten. I detta fall skulle jämningsregeln i varje fall inte kunna använ-

das till den svagare partens nackdel, eftersom jämkning endast är möjlig till förmån för konsumenten. Näringslivets organisationer har icke överraskande efterlyst förändringar i detta avseende.

### Fel i vara

Enligt förslaget har köparen rätt att byta ut eller få rabatt på en vara, som är felaktig eller som annars inte uppfyller de förväntningar köparen har anledning att uppställa vid köp av dylik vara. Rätt att returnera varan skulle köparen endast ha i det fall att annan sanktion inte kunde anses vara skälig. Rätt att häva köpet skulle i alla fall alltid vara möjligt då brist i varan förorsaker risk för köparens eller annan persons hälsa. Bl. a. konsumentrådet, Centralhandelskammaren och konsumentorganisationerna anser att reglerna helt motsvarar gällande praxis. Samtliga stora produktions- och försäljningskedjor har tillerkänt kunden returneringsrätt av felaktig vara – vissa affärskedjor, bl. a. en andelslagskedja med anknytning till den politiska vänstern, tillåter retur av vara enbart på den grund att konsumenten ångrat sig. Framförallt retursystemet hör till de faktorer i konsumenthandeln, som är betydligt lättare att arrangera för de stora företagen än för de små. Regeln kan sålunda komma att verka som konkurrensfaktor i förhållandet mellan stora och små företag.

Säljarens rätt att reparera felaktigt föremål är enligt förslaget relativt stark. Bl. a. konsumentorganisationen anser att man här rör sig i föråldrade tankebanor.

I den av svaga konsumentgrupper gynnade handeln av begagnade föremål skulle varan under vissa förutsättningar kunna anses vara felaktig. Enligt bl. a. konsumentorganisationen är det dock fortfarande både möjligt och önskvärt att varor av dålig kvalitet kunde försälgas till nedsatt pris – förutsatt att varan uppfyller de uppgifter säljaren gett.

### Produktansvar

Förslaget rörande produktansvar är i stort sett den enda punkten på vilken det finländska betänkandet ger konsumenten ett bättre skydd än gällande rätt i de övriga nordiska länderna. Förslaget innebär att tillverkaren, importören och i sista hand även försäljaren skulle åläggas ett objektiva ansvar för person- och sakskade, som felaktig vara förorsaker.

Finlands industriförbund säger i sitt utlåtande att man inte kan godkänna intagandet av ett kapitel rörande tillverkarens skadestands-

ansvar i konsumentkyddslagen. Det förefaller uppenbart at industriforbundet får sin vilja igenom. I de direktiv minister Gestrin gett den arbetsgrupp som fått i uppgift att utarbeta en proposition rörande konsumentkyddslagstiftning saknas omnämmande om regler rörande produktansvar.

### Konsumentupplysning

Rådgivning rörande konsumentens rättsliga ställning skall enligt förslaget kopplas ihop med den kommunala rättshjälpsverksamheten. Statsunderstödet andel av rådgivningens kostnader skulle vara densamma som vid egentlig juridisk rådgivning. I själva verket hör konsumenträttsliga frågor redan nu till de kommunala rättshjälpsbyråernas verksamhetsfält, men i praktiken har byråerna knappast hunnit idka dylik verksamhet.

### Sammanfattning

Det förefaller som om ett förverkligande av lagförslaget i första hand innebär en *kodifiering av gällande praxis*. Inom näringslivet vore följderna närmast en förlust av småföretagens konkurrenskraft till fördel för monopoliserad produktion och distribution. Å andra sidan legaliserar reformen vissa av statens, näringslivets och konsumenternas gemensamma organ, vilket kan ha en relativt stor ideologisk betydelse. Näringslivets motstånd torde inte vara något objektivt hinder för förslagets förverkligande.

#### Noter

1. Kuluttajapolitiikan suunnittelukomitean mietintö (1972:A 26) (Betänkande avgivet av kommittén för planering av konsumentpolitiken).
2. Förslag till konsumentkyddslagstiftning. Lagstiftningsavdelningens vid justitieministeriets publikationer 12/1974.
3. Lausunnot ehdotuksesta kuluttajansuojalainsäädännöksi. Tiivistelmä. Oikeusministeriön la-insäädäntöosaston julkaisu 9/1975. (Utlåtanden om förslaget till konsumentkyddslagstiftning. Sammandrag).
4. Stina Holmberg: Legal Control of Market Relations in Sweden. Paper presented at the 4th Conference of the European Group for the Study of Deviance and Social Control, Vienna sept. 1976.
5. Konsumentombudsman Hans Bergqvist vid Finlands Juristförbunds rättspolitiska kongress i Jyväskylä 1.-2.7.1972.

### Litteraturomtaler

*Kurt Sjöström: Socialpolitiken i det kapitalistiska samhället. Inledning till en marxistisk analys (Arbetarkultur 1974, Stockholm, 162 s. (K.S.))* og  
*Bertil Ottoson m. fl.: Den svenska Sociallagstiftningen. Framväxt och nuläge – en materialistisk analys (Wahlström & Widstrand, Stockholm 1974, 198 s. (B.O.))*

Baggrunden for at omtale de to bøger sammen er den indlysende, at sociallovgivningen er det retligt formaliserede udtryk for den socialpolitiske ideologi.

Grunden til, at de omtales her et par år efter deres udgivelse i Sverige er for det første den, at jeg endnu ikke har set dem nævnt i danske sammenhænge, og for det andet at der her endnu ikke er fremkommet en samlet marxistisk analyse af dette problemfelt – højst spredte ansatser i andre sammenhænge – og det kan således i Danmark have interesse i forbindelse med den nødvendige oparbejdelse at hente – kritisk – inspiration i andre skandinaviske fremstillinger, da den samfundsmæssige udvikling i de nordiske lande på væsentlige punkter ligner hinanden.

Først skal det nævnes, at begge bøger er forfattet af »aktive socialarbejdere«, d. v. s. en profession, som nærmest svarer til den danske profession socialrådgiver eller socionom. Deres primære målgruppe er – udover politisk interesserede – socialarbejdere. Man kan drage flere perspektiver ud af dette. For det første har det altså i svenske sammenhænge vist sig, at det er hos disse *praktisk* arbejdende folk inden for socialektoren, at behovet for en anden offentlig fremstilling end den gængse har fremstået som en nødvendighed og ikke hos juristerne.

For det andet – udover at de korte fremstillinger kun kan tage hovedtrækkene af problemfeltet op – at man som jurist ikke skal vente sig særligt dybtgående retsteoretiske refleksioner over de socialretlige aspekter. Dette behøver ikke at gøre dem irrelevante. Tværtimod kan dette forskellige faglige og praktiske udgangspunkt betyde, at visse problemstillinger, som herudfra rejses, kan give anledning til en mere indgående behandling af nogle oversete sider ved retlige problemstillinger. Her kan bl. a. nævnes transfereringsproblematikken i forbindelse med skatteudskrivning og offentlig finansiering, som behandles